Meio Ambiente & Desenvolvimento

Os 25 anos da Declaração do Rio de 1992

Lívia Gaigher Bósio Campello
Maria Claudia Antunes de Souza
Mariana Ribeiro Santiago

Organização
Angela Jank Calixto

Colaboração
Marianny Alves
Stephanie Vienna

IDG
Instituto de Desenvolvimento Humano Global

Meio Ambiente & Desenvolvimento: Os 25 anos da Declaração do Rio de 1992

Coordenação:
Lívia Gaigher Bósio Campello
Maria Cláudia da Silva Antunes de Souza
Mariana Ribeiro Santiago

Organização:
Angela Jank Calixto

Colaboração:
Marianny Alves
Stephanie Vienna

Edição Instituto de Desenvolvimento Humano Global (IDG)

CONSELHO EDITORIAL

Antonio H. Aguilera Urquiza
Consuelo Yatsuda Moromizato Yoshida
Elisaide Trevisam
José Edmilson de Souza-Lima
Lívia Gaigher Bósio Campello
Luc Quonian
Marcelo Antonio Theodoro
Maria Cláudia da Silva Antunes de Souza
Mariana Ribeiro Santiago
Monica Herman Sallem Caggiano
Regina Vera Villas Bôas
Susana Borràs
Valesca Raizer Borges Moschen
Vladmir Oliveira da Silveira

PRODUÇÃO DO E-BOOK

Schäffer Editorial

CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO

Meio Ambiente e Desenvolvimento: Os 25 anos da Declaração do Rio de 1992 [recurso eletrônico] / coordenação Lívia Gaigher Bósio Campello; Maria Claudia Antunes de Souza; Mariana Ribeiro Santiago. 1. ed. - São Paulo: IDG, 2018.

ISBN: 978-85-85331-00-9

1. Meio ambiente. 2. Direito. 3. Desenvolvimento. 4. Livros eletrônicos I. Título

CDU: 341

OS (AS) AUTORES (AS)

Adriana de Oliveira Rocha - Mestranda na Pós-graduação em Direitos Humanos/UFMS.

Andréia Cristina Peres da Silva - Mestranda em Direito pela Universidade de Girona - UgD.

Antonio de Paula Júnior - Mestrando do Programa de Mestrado em Direito do Centro Universitário Salesiano de São Paulo. Advogado.

Antonio H. Aguilera Urquiza - Professor Associado da UFMS. Professor da Pós-graduação em Antropologia Social e da Pós-graduação em Direito da UFMS. Líder do Grupo de Pesquisa "Antropologia, Direitos Humanos e Povos Tradicionais". Bolsista PQ2.

Bleine Queiroz Caúla - Doutorado em Direito – linha Estratégia Global para o Desenvolvimento Sustentável (Universidade Rovira I Virgili, Tarragona – Espanha). Mestre em Administração de Empresas pela UNIFOR. Pedagoga. Advogada premiada com o V Prêmio Innovare, 2008. Coordenadora do Seminário Diálogo Ambiental, Constitucional e Internacional (www.dialogoaci.com). Professora Assistente da Universidade de Fortaleza. Obras publicadas: O direito constitucional e a independência dos tribunais brasileiros e portugueses: aspectos relevantes; Direitos Fundamentais: uma perspectiva de futuro; A lacuna entre o direito e a gestão do ambiente: os 20 anos de melodia das agendas 21 locais.

Consuelo Yatsuda Moromizato Yoshida - Mestre e doutora em Direito das Relações Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Professora do

Departamento e do Núcleo de Pesquisa em Direitos Difusos e Coletivos (PUC/SP) e Coordenadora da Especialização em "Direito Ambiental e Gestão Estratégica da Sustentabilidade" (PUC/COGEAE/SP). Professora e pesquisadora do Programa de Mestrado "Concretização dos Direitos Sociais, Difusos e Coletivos" do Centro Universitário Salesiano de São Paulo-UNISAL/Lorena-SP. Desembargadora Federal junto ao Tribunal Regional Federal da 3ª Região.

Davi Marcucci Pracucho - Mestre em Direito, com área de concentração em Direitos Humanos, pela Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS) - Linha de Pesquisa: Direitos Fundamentais, Democracia e Desenvolvimento Sustentável. Bacharel em Direito pela Universidade de São Paulo (USP) - Faculdade de Direito do Largo São Francisco. Especialista em Direito Aplicado ao Ministério Público Federal pela Escola Superior do Ministério Público da União (ESMPU). Procurador da República - membro do Ministério Público Federal (MPF). Ex-Defensor Público no Estado de São Paulo.

Deilton Ribeiro Brasil - Pós-doutorando em Direito pela University of Ljubljana, Eslovênia e Università di Pisa, Itália. Doutor em Direito pela UGF/RJ. Professor da Graduação e do PPGD - Mestrado em Proteção dos Direitos Fundamentais da Universidade de Itaúna-MG.

Eliotério Fachin Dias - Doutorando em Direito do Estado (DINTER USP/UFMS). Mestre em Agronegócios pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFGD). Graduado em Ciências Jurídicas Especialista em Direito das Obrigações pela UNIGRAN Dourados/MS. Docente Efetivo do Curso de Direito da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS), UU. Dourados/MS.

Érica Patrícia Moreira de Freitas - Mestranda do PPGD – Mestrado em Proteção dos Direitos Fundamentais da Universidade de Itaúna/MG. Mestre em Linguística e Língua Portuguesa pela PUC Minas. Especialista em Direito Processual pelo IEC/PUC Minas. Especialista em Revisão de textos pelo IEC/PUC Minas. Especialista em Metodologia da Linguagem pela FAEL/EDUCON. Especialista em Educação a distância pela FAEL/EDUCON. Graduada em Letras pela PUC Minas. Bacharel em Direito pela PUC Minas. Advogada.

Gabriela Eulálio de Lima - Mestre em Direito pela Universidade de Marília - UNIMAR. Coordenadora do Curso de Graduação em Direito da União Metropolitana de Educação e Cultura - Unime, unidade de Itabuna/BA. Advogada.

Gilson Ferreira - Doutor em Direito Civil. Professor de Direito Civil.

Jeovane da Silva Gomes - Mestrando em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Especialista em Direito Constitucional. Graduado em Direito pela Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul. Assessor Jurídico do Ministério Público Estadual de Mato Grosso do Sul.

João Henrique Souza dos Reis - Graduação em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), Mestrando em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). Membro do Grupo de Pesquisa "Direitos Humanos, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável Global" (CNPq).

José Edmilson de Souza-Lima - Sociólogo. Pós-Doutor em Meio Ambiente e Desenvolvimento. Pesquisador e docente do Mestrado em Direito do UNICURITIBA e do PPGMADE-UFPR.

Joseliza Turine - Doutoranda no Programa de Doutorado em Biotecnologia e Biodiversidade da Rede-Pro-Centro-Oeste na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Juíza de Direito do Tribunal de Justiça do Mato Grosso do Sul.

Josilene Hernandes Ortolan Di Pietro - Professora Adjunta do Curso de Direito da UFMS, campus de Três Lagoas. Doutora em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM). Mestre em Direito pelo Centro Universitário Eurípides de Marília (UNIVEM). Líder do grupo de pesquisa "Direito, Cidadania e Desenvolvimento Sustentável".

Keit Diogo Gomes - Mestre em Direito Agroambiental pela Universidade Federal de Mato Grosso e professora no curso de graduação em Direito no Centro Universitário de Várzea Grande e, advogada desde 2009.

Lívia Gaigher Bósio Campello - Pós-Doutorado em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo (USP). Doutorado em Direito das Relações Econômicas

e Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP) e Mestrado em Políticas Públicas e Processo pelo Centro Universitário Fluminense (UNIFLU). Professora adjunta da Faculdade de Direito na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). Coordenadora do Programa de Mestrado em Direitos Humanos da UFMS. Coordenadora do Projeto de Pesquisa "Cooperação Internacional e Meio Ambiente" (MS/FUNDECT). Líder do Grupo de Pesquisa "Direitos Humanos, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável Global" (CNPq). Editora-chefe da Revista Direito da UFMS.

Luzia do Socorro Silva dos Santos - Mestre e doutora pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, com Pós-Doutoramento pela Universidade de Coimbra, Professora Universitária e Juíza de Direito do Poder Judiciário do Estado do Pará.

Marcelo Antonio Theodoro - Doutor em Direito pela Universidade Federal do Paraná, Professor Associado I de Direito Constitucional da Universidade Federal de Mato Grosso e Coordenador do Programa de Pós-Graduação (Mestrado em Direito) da UFMT.

Maria Aparecida Alkimim - Coordenadora e Professora Pesquisadora do Programa de Mestrado em Direito do Centro UNISAL-Lorena. Professora do Curso de Graduação em Direito do UNISAL-Lorena. Pós-Doutora em Democracia e Direitos Humanos pela Universidade de Coimbra/*Ius Gentium Conimbragae*. Mestre e Doutora em Direito pela PUC/SP.

Maria Cláudia da Silva Antunes de Souza - Doutora e Mestre em *Derecho Ambiental y de la Sostenibilidad* pela Universidade de Alicante – Espanha. Mestre em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI. Professora Permanente no Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica, nos cursos de Doutorado e Mestrado em Ciência Jurídica, e na Graduação no Curso de Direito da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI. Coordenadora do Grupo de Pesquisa "Direito Ambiental, Transnacionalidade e Sustentabilidade" cadastrado no CNPq/EDATS/UNIVALI. Coordenadora do Projeto de pesquisa aprovado no CNPq intitulado: "Análise comparada dos limites e das possibilidades da avaliação

ambiental estratégica e sua efetivação com vistas a contribuir para uma melhor gestão ambiental da atividade portuária no Brasil e na Espanha". Advogada.

Mariana Ribeiro Santiago - Doutora em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUCSP. Professora no Programa de Doutorado e Mestrado em Direito da Universidade de Marília - UNIMAR. Advogada.

Micaella Carolina de Lucena - Graduação em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). Mestranda em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). Membro do Grupo de Pesquisa em "Direitos Humanos, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável Global" (CNPq).

Pâmella Caúla Martins - Graduada em publicidade pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR).

Paulo Roberto Pereira de Souza - Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Mestre em Direito pela Universidade Estadual de Londrina (UEL) e Bacharel em Direito pela Universidade Estadual de Maringá (UEM). Professor visitante do Programa de Ecologia em Sistemas Aquáticos Continentais-PEA, da Universidade Estadual de Maringá (UEM). Professor Visitante da *University Of Florida, Center for Govermental Responsability* e do Instituto de Antropologia e Meio Ambiente da *Universidad de Los Andes, Merida, Venezuela*. Professor Titular do Programa de Mestrado e Doutorado em Direito, da Universidade de Marília/SP (UNIMAR). Professor e Coordenador Brasileiro do *Summer Program in North American Law for Brazilian Judges, Prosecutors and Attorneys*. Membro Consultor da Comissão Nacional de Direito Ambiental, do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, do Instituto dos Advogados do Paraná (IAP) e Instituto dos Advogados Brasileiros (IAB).

Rafaela de Deus Lima - Graduanda no Curso de Direito da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - UFMS; Integrante do Projeto "Cooperação Internacional e Meio Ambiente" - FUNDECT/MS; Bolsista do Projeto de Pesquisa

"Participação Pública, direito à informação e acesso à justiça em matéria ambiental" - UFMS.

Raquel Domingues do Amaral - Doutoranda em Direito – DINTER USP/UFMS. Mestre em Direito pela PUC/SP. Membro da Academia Sul-matogrossensse de Direito Público. Juíza Federal.

Regina Vera Villas Bôas - Pós-Doutora em Democracia e Direitos Humanos pela Universidade de Coimbra - *Ius Gentium Conimbrigae*. Graduada, Mestre e Bi-Doutora em Direito das Relações Sociais e em Direitos Difusos e Coletivos, todos pela PUC/SP. Professora e pesquisadora nos Programas de Graduação e Pós-Graduação (*Lato e Stricto Sensu*) da PUC/SP e do UNISAL/Lorena, neste último, integrando o Grupo de Pesquisas "Minorias, discriminação e efetividade de direitos" e o Observatório de Violência nas Escolas (UNESCO/UNISAL). Membro das Comissões da Pessoa com Deficiência e de Direito Civil da OAB/SP. Avaliadora do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais.

Renan Caseiro de Almeida - Graduando em Direito pela Universidade Federal do Espírito Santo, monitor acadêmico de Direito Internacional Público e pesquisador voluntário.

Renata Pereira Nocera - Mestranda em Direitos Humanos pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – UFMS.

Ricardo Stanziola Vieira - Professor Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica (mestrado e doutorado) e Programa de Mestrado em Políticas Públicas– UNIVALI. Pós-doutorado em Direito Ambiental, Urbanismo e gestão do território pela Universidade de Limoges.

Sinara Lacerda Andrade - Doutoranda e Mestre em Direito pela Universidade de Marília/SP (UNIMAR). Especialista em Direito Processual Penal com ênfase em Docência do Ensino Superior pela Universidade Gama Filho, Rio de Janeiro/RJ (UGF). Bacharel em Direito pela Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG). Avaliadora Associada ao Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito (CONPEDI). Professora Assistente do Programa de Mestrado em

Direito da Universidade de Marília/SP (UNIMAR). Assessora, Consultora e Advogada.

Susana Borràs - Profesora de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales e Investigadora del Centro de Estudios de Derecho Ambiental de Tarragona (CEDAT), Universidad Rovira i Virgili (Tarragona-España). "PROYECTO DE I+D: La constitución climática global: gobernanza y Derecho en un contexto complejo" (CONCLIMA-DER2016-80011-P), (MINECO/FEDER, UE), Programa Estatal de Fomento de la Investigación Científica y Técnica de Excelencia, subprograma Estatal de Generación del Conocimiento, en el marco del Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2013-2016, efectuada por resolución de 17 de junio de 2015 (BOE de 23 de junio) de la Secretaría de Estado de Investigación, Desarrollo e Innovación (SEIDI), Ministerio de Economía y Competitividad, España.

Valesca Raizer Borges Moschen - Professora Associada de Direito Internacional na Universidade Federal do Espírito Santo. Doutora em Direito pela Universidade de Barcelona.

Welington Oliveira de Souza dos Anjos Costa - Doutorando em Direito pela Universidade de São Paulo – USP e Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – UFMS. Mestre pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – UFMS.

Sumário

Prefácio
Consuelo Yatsuda Moromizato Yoshida

No centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável estão os seres humanos que têm direito à vida saudável e produtiva, construída em harmonia com a natureza
Regina Vera Villas Bôas

A pessoa como sujeito da tutela do princípio nº 01 (um) da Declaração da Conferencia Rio 92
Raquel Domingues do Amaral

Anotações sobre o princípio 2 da declaração Rio 92: um balanço entre direitos e deveres ambientais do estado
Renan Caseiro de Almeida, Valesca Raizer Borges Moschen

Equidade geracional: entraves e perspectivas após 25 anos da declaração do Rio de 1992
Marcelo Antonio Theodoro, Keit Diogo Gomes

O princípio 4 da declaração do Rio-92: integração e desenvolvimento sustentável
Micaella Carolina de Lucena, João Henrique Souza dos Reis, Lívia Gaigher Bósio Campello

Desenvolvimento sustentável e erradicação da pobreza na Rio-92: desafios para cooperação internacional
Lívia Gaigher Bósio Campello, Rafaela de Deus Lima

A descolonização da declaração do rio acerca do meio ambiente e do desenvolvimento sustentável: comentários sobre os princípios 5 e 6
José Edmilson de Souza-Lima

El principio de responsabilidades comunes, pero diferenciadas: 25 años después
Susana Borràs

Um olhar no princípio 8 da declaração do rio de 1992 – diálogo entre cidades inteligentes e consumidores sustentáveis
Bleine Queiroz Caúla, Pâmella Caúla Martins

As relações privadas e a perspectiva do desenvolvimento sustentável
Mariana Ribeiro Santiago, Gabriela Eulálio de Lima

Algumas notas sobre o princípio 10 da declaração do Rio nos acordos regionais ambientais
Lívia Gaigher Bósio Campello, Renata Pereira Nocera

Informação e participação no contexto do desenvolvimento e da justiça ambiental: um estudo de temas emblemáticos à luz do princípio 10 da declaração Rio 92
Ricardo Stanziola Vieira

Garantia dos direitos de acesso para uma efetiva democracia ambiental
Érica Patrícia Moreira de Freitas, Deilton Ribeiro Brasil

Avaliação ambiental estratégica como instrumentos de proteção ambiental no contexto internacional, nacional e regional: implementação e novas perspectivas
Maria Cláudia da Silva Antunes de Souza

Responsabilidade dos estados pelos danos ambientais à luz do princípio 13 da declaração do Rio-92
Jeovane da Silva Gomes, Lívia Gaigher Bósio Campello

O princípio 13 da declaração do Rio de 1992, a responsabilidade do estado e o dever de compensação por danos ambientais transfronteiriços
Eliotério Fachin Dias

Responsabilidade ambiental, princípio da precaução e política ambiental proativa: vínculo com o futuro
Luzia do Socorro Silva dos Santos, Consuelo Yatsuda Moromizato Yoshida

O princípio da precaução na percepção do superior tribunal de justiça: proteção integral ao meio e ambiente e desenvolvimento sustentável
Gilson Ferreira

Precaução e o controle do risco ambiental
Josilene Hernandes Ortolan Di Pietro

A gestão democrática da cidade como instrumento de efetivação do desenvolvimento sustentável
Paulo Roberto Pereira de Souza, Sinara Lacerda Andrade

Avaliação de impacto ambiental e avaliação ambiental estratégica: desafios conceituais e regulatórios
Maria Cláudia da Silva Antunes de Souza

Comentários ao princípio 20 da declaração do rio sobre meio ambiente e desenvolvimento
Welington Oliveira de Souza dos Anjos Costa, Andréia Cristina Peres da Silva

Sustentabilidade global e o protagonismo juvenil à luz da encíclica laudato sí e da Carta da Terra
Maria Aparecida Alkimim, Antonio de Paula Júnior

Comunidades indígenas e tradicionais: a bioeconomia como caminho para o direito ao desenvolvimento
Joseliza Turine

Os povos indígenas e a declaração Rio-92: desafios da sustentabilidade e autonomia
Antonio H. Aguilera Urquiza, Adriana de Oliveira Rocha

Declaração do Rio de 1992: qual desenvolvimento sustentável?
Davi Marcucci Pracucho

PREFÁCIO

Manifesto, de início, gratidão pela oportunidade de prefaciar esta destacada obra coletiva, que celebra os 25 anos da "Declaração Rio 92", fruto do empenho e labor das ilustres coordenadoras, Professoras Doutoras Lívia Gaigher Bósio Campello, Maria Cláudia S. Antunes de Souza e Mariana Ribeiro Santiago, responsáveis, respectivamente, pelos Programas de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI), em Direito da Universidade de Marília (UNIMAR).

Conheço e tenho mais proximidade com as duas primeiras, Professoras Lívia e Maria Cláudia, e estou tendo a grata satisfação de conhecer um pouco mais, através deste trabalho, a Professora Mariana.

A homenagem singela que presto a cada uma é uma forma de reconhecimento pelo importantíssimo trabalho que desempenham nos respectivos Programas de Pós-Graduação *stricto sensu* a que estão vinculadas, nos quais fizeram e fazem toda a diferença, pela competência, determinação, ousadia e dedicação nas múltiplas atividades interinstitucionais, administrativas e acadêmicas que realizam no exercício de suas funções.

Faço um registro especial em relação à UFMS e à coordenadora Lívia. A UFMS está localizada em região privilegiada pelas belezas naturais, é referência mundial pela arquitetura sustentável de suas instalações e pela concepção inovadora de sua premiada biblioteca, e tem o privilégio de contar, entre outros importantes profissionais, com a força desbravadora e o potencial empreendedor da Professora

Lívia, que conseguiu, em tempo reduzido, oferecer um promissor e bem avaliado programa de mestrado e, pouco depois, um curso de doutorado, mediante convênio. A administração da UFMS e a coordenadora Lívia merecem todo apoio, respeito e congratulações.

Parabenizo as coordenadoras desta coletânea pela iniciativa e pela feliz escolha do tema comemorativo, logrando êxito em reunir um grupo seleto de professores, pesquisadores, mestrandos e doutorandos de diferentes universidades, que produziram, sozinhos ou em coautoria, textos consistentes e com abordagens interdisciplinares, como demandam muitos dos princípios analisados.

Considerando que se trata de uma coletânea, com os artigos organizados pela ordem sequencial dos princípios da Declaração, este longo prefácio cumpre a função de um capítulo introdutório informativo geral, que procura dar uma prévia visão panorâmica da importância diplomática, no contexto global e brasileiro, da Conferência e da Declaração Rio 92; do simbolismo do tema central de ambas, qual seja, o desenvolvimento sustentável na concepção construída na década de 1980 pelo Relatório da ONU "Nosso Futuro Comum" (Relatório Brundtland); do número expressivo de princípios da Declaração relacionados a esse tema-chave do desenvolvimento sustentável; dos demais princípios valorizados pela Declaração, entre os quais, o da responsabilidade comum, porém diferenciada, o da precaução, o da participação e da informação; o protagonismo das mulheres, jovens, comunidades indígenas e tradicionais. É feita a indicação resumida dos textos e autores que compõem esta obra, e que trouxeram inestimável contribuição para a compreensão dos respectivos princípios e instrumentos eleitos para abordagem. Destaca-se outrossim a importância da Agenda 21, enquanto plano de ação, para implementação das iniciativas contempladas na Declaração, e as agendas que a sucederam, inseridas nos ODM (Objetivos do Desenvolvimento do Milênio) e atualmente nos ODS (Objetivos do Desenvolvimento Sustentável), e que ampliaram sobremaneira a concepção de desenvolvimento sustentável, dentro da tríplice perspectiva da sustentabilidade do desenvolvimento humano (econômica, ambiental e sócio-cultural). E tendo em vista o interesse pessoal pela análise das causas estruturais, de natureza econômico-social, da poluição e da degradação

ambiental - o que levou esta pesquisadora a tratar, no doutorado, da relação entre degradação social e degradação ambiental no âmbito da poluição das cidades[1] - são feitas, ao final, considerações sobre os interesses contrapostos dos países hegemônicos (países desenvolvidos e socialmente estruturados) e dos países periféricos (países em desenvolvimento e socialmente fragilizados, entre os quais se inclui o Brasil), que nos servem como reflexão e alerta para saber a que interesses servimos nesta complexa busca do almejado desenvolvimento sustentável.

A Declaração Rio 92[2] espelha a importância da segunda grande Conferência das Nações Unidas, sobre "Meio Ambiente e Desenvolvimento", também conhecida como Rio 92 ou Eco 92, e por conter princípios éticos pela busca de um futuro sustentável, ela é considerada o equivalente ambiental à Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Foi a primeira conferência da ONU a tratar de temas globais após a queda do Muro de Berlim (1989) e o fim da Guerra Fria (1991). Segundo Lafer[3], ela não obedeceu à lógica das polaridades Leste-Oeste e Norte-Sul; abriu espaço diplomático para a cooperação, a nova lógica da década de 1990; concedeu grande espaço às ONGs; abriu-se à opinião pública. Foi um paradigma de diplomacia aberta.

A Rio 92 foi uma "conferência de chegada", nas palavras da então ministra do Meio Ambiente, Izabella Teixeira, em manifestação à época da Rio+20. Ela conclui e legitima as questões das convenções, acordos; concede para o multilateralismo uma envergadura política para o desenvolvimento sustentável; consolida o pilar ambiental como um pilar fundamental; e globaliza o tema ambiental, no momento em que o mundo discutia outros mecanismos de globalização (econômico, social, político e da informação)[4].

Nesta Conferência de 1992 houve um avanço significativo em termos de representatividade e legitimidade, comparativamente à Conferência anterior, realizada em Estocolmo, em 1972, cuja importância histórica será assinalada adiante. A Conferência no Rio de Janeiro contou com a representação de 187 Estados, a presença expressiva e inédita de 102 chefes de Estado e governo, 16

agências especializadas, 35 organizações intergovernamentais, 1.800 ONGs e, segundo a ONU, nove mil jornalistas credenciados de todo o mundo, que acompanharam as discussões sobre desenvolvimento sustentável.

É bem verdade que a Rio 92 ficou dividida entre o Riocentro, que reuniu as delegações diplomáticas e chefes de governo, e o Aterro do Flamengo, que sediou o «Fórum Global», com a participação de ONGs e Movimentos Sociais.

O fato de o Brasil ter sediado a Conferência fez parte de uma nova estratégia e logística[5] e significou mudanças importantes de posicionamento da diplomacia brasileira e em relação à sua agenda ambiental, mais especificamente. Foi o Brasil quem se ofereceu para sediá-la, oferta acatada pela Assembléia Geral da ONU, em 1989.

Segundo Lafer[6], a iniciativa representou a sinalização de "uma postura mais ativa de construção da cooperação internacional da parte do Brasil, em consonância com os objetivos e valores da Constituição de 1988". E o Brasil se desincumbiu à altura da missão. Sob a Presidência de Collor, empenhou-se no reposicionamento da agenda diplomática brasileira na área ambiental, passou da autonomia pelo distanciamento à autonomia pela participação, graças aos trabalhos preparatórios da Comissão Interministerial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, criada em 1990, com ampla participação dos setores governamentais e não governamentais.

Lafer faz ainda referência à dimensão simbólica de José Lutzenberger, e ao renome internacional do fisico José Goldemberg na área de energia e meio ambiente, que ajudaram a dar legitimidade e consistência às posições brasileiras.

A Conferência em foco ocorreu vinte anos após a primeira Conferência da ONU, em Estocolmo, em 1972, sobre "Meio Ambiente Humano", que despertou a consciência das nações sobre a crise ambiental, fez surgir novos movimentos ambientalistas, que passaram a se refletir nas Cartas Constitucionais, com a inclusão, nos seus textos, dos direitos de proteção ao meio ambiente.

A Declaração de 1972 serviu "como um paradigma e referencial ético para toda a comunidade internacional, no que tange à proteção internacional do meio

ambiente como um direito humano fundamental de todos nós"[7], destacando-se nela os seguintes trechos:

> Chegamos a um ponto na História em que devemos moldar nossas ações em todo o mundo, com maior atenção para as consequências ambientais. Através da ignorância ou da indiferença podemos causar danos maciços e irreversíveis ao meio ambiente, do qual nossa vida e bem-estar dependem. Por outro lado, através do maior conhecimento e de ações mais sábias, podemos conquistar uma vida melhor para nós e para a posteridade, com um meio ambiente em sintonia com as necessidades e esperanças humanas.
> (...)
> Defender e melhorar o meio ambiente para as atuais e futuras gerações se tornou uma meta fundamental para a humanidade[8].

A partir dessa Conferência e Declaração de 1972, aproveitando os bons influxos, é criado, em dezembro de 1972, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), que teve como prioridades os aspectos ambientais das catástrofes e conflitos, a gestão dos ecossistemas, a governança ambiental, as substâncias nocivas, a eficiência dos recursos e as mudanças climáticas.

Em 1983, a médica Gro Harlem Brundtland, mestre em saúde pública e ex-Primeira Ministra da Noruega, a convite, estabeleceu e presidiu a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, e é notabilizada pelo trabalho de elaboração do Relatório "Nosso Futuro Comum" pela Comissão ("Comissão Brundtland", como ficou conhecida), publicado em abril de 1987, e que traz oficialmente o conceito de desenvolvimento sustentável para o discurso público, como se vê dos seguintes trechos:

> O desenvolvimento sustentável é o desenvolvimento que encontra as necessidades atuais sem comprometer a habilidade das futuras gerações de atender suas próprias necessidades."
> "Um mundo onde a pobreza e a desigualdade são endêmicas estará sempre propenso às crises ecológicas, entre outras…O desenvolvimento sustentável requer que as sociedades atendam às necessidades humanas tanto pelo aumento do potencial produtivo como pela garantia de oportunidades iguais para todos."
> "Muitos de nós vivemos além dos recursos ecológicos, por exemplo, em nossos padrões de consumo de energia… No mínimo, o desenvolvimento sustentável não deve pôr em

> risco os sistemas naturais que sustentam a vida na Terra: a atmosfera, as águas, os solos e os seres vivos."
> "Na sua essência, o desenvolvimento sustentável é um processo de mudança no qual a exploração dos recursos, o direcionamento dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional estão em harmonia e reforçam o atual e futuro potencial para satisfazer as aspirações e necessidades humanas.[9]

As recomendações feitas pela Comissão levaram à realização da Conferência Rio 92, que colocou a temática diretamente na agenda pública, de modo inédito. Em seu discurso na Plenária da Rio 92, Gro Harlem Brundtland pontuou os grandes desafios que se colocam, desde a primeira Conferência, e que até hoje não foram satisfatoriamente enfrentados:

> O tempo é curto para corrigirmos os atuais padrões insustentáveis do desenvolvimento humano. Nós devemos erradicar a pobreza e alcançar mais igualdade dentro e entre as nações. Nós devemos reconciliar as ações humanas e os números humanos com as leis da natureza. Nós todos seremos responsabilizados por eventuais falhas nos acordos do Rio. Pela primeira vez na história da humanidade, em todo o mundo, as pessoas poderão monitorar de perto seus líderes em uma grande conferência através da difusão pela televisão e da cobertura da mídia[10].

No preâmbulo da Declaração de 92 já se tem a reafirmação da Declaração de Estocolmo, e o que busca avançar, a partir dela, com o seguinte objetivo:

> Estabelecer uma nova e justa parceria global mediante a criação de novos níveis de cooperação entre os Estados, os setores-chaves da sociedade e os indivíduos, trabalhando com vistas à conclusão de acordos internacionais que respeitem os interesses de todos e protejam a integridade do sistema global de meio ambiente e desenvolvimento, reconhecendo a natureza integral e interdependente da Terra, nosso lar.

O desenvolvimento sustentável é efetivamente o tema-chave da Conferência e da Declaração Rio 92, e aparece nos enunciados da grande maioria dos 27 princípios, como se verá a seguir, com a indicação, em nota de rodapé, dos textos e autores desta obra coletiva que se debruçam sobre a análise dos mesmos: a) os seres humanos estão no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável

(Princípio 1)[11], posicionamento indicativo do alinhamento da Declaração à corrente mitigada do chamado "antropocentrismo intergeracional"[12]; b) soberania e responsabilidade dos Estados (Princípio 2)[13]; c) equidade geracional (Princípio 3)[14]; d) integração (Princípio 4)[15]; e) erradicação da pobreza (Princípio 5)[16]; f) atendimento aos interesses e às necessidades de todos os países (Princípio 6)[17]; g) responsabilidade comum, porém diferenciada (Princípio 7)[18]; h) redução e eliminação de padrões insustentáveis de produção e promoção de políticas demográficas adequadas (Princípio 8)[19]; i) fortalecimento da capacitação endógena no campo científico e tecnológico (Princípio 9); j) promoção de um sistema econômico internacional aberto e favorável ao tratamento mais adequado dos problemas ambientais transfronteiriços ou globais (Princípio 12); k) papel vital das mulheres no gerenciamento do meio ambiente e no desenvolvimento (Princípio 20)[20]; l) mobilização para criação de parceria global com os jovens (Princípio 21)[21]; m) reconhecimento e apoio à identidade, cultura e interesses dos povos indígenas, suas comunidades e outras comunidades locais (Princípio 22)[22]; n) respeito ao direito internacional aplicável à proteção do meio ambiente em tempos de conflitos armados (Princípio 24); o) paz, o desenvolvimento e a proteção ambiental são interdependentes e indivisíveis (Princípio 25); p) cooperação de boa fé e espírito de parceria para a realização dos princípios consubstanciados nesta Declaração, e para o desenvolvimento progressivo do direito internacional no campo do desenvolvimento sustentável (Princípio 27).

Mencionam-se a seguir os demais princípios que são objeto de preocupação da Declaração, também com a indicação, em nota de rodapé. dos textos e autores os que examinam nesta publicação: a) princípio da participação pública e acesso às informações (Princípio 10)[23]; b) adoção de legislação ambiental eficaz (Princípio 11)[24]; c) desenvolvimento de legislação nacional relativa à responsabilidade e à indenização das vítimas de poluição transfronteiriça (Princípio 13)[25]; d) desestimulo ou prevenção de realocação e transferência, para outros Estados, de atividades e substâncias prejudiciais ao meio ambiente e à saúde humana (Princípio 14); e) princípio da precaução (Princípio 15)[26]; f) Princípio poluidor-pagador (Princípio 16); g) a avaliação do impacto ambiental (Princípio 17)[27]; h) notificação imediata

de desastres naturais ou outras situações de emergência (Princípio 18); i) notificação prévia e informações relevantes acerca de atividades de considerável impacto transfronteiriço negativo (Princípio 19); j) proteção do meio ambiente e dos recursos naturais dos povos submetidos a opressão, dominação e ocupação (Princípio 23)[28]; k) solução pacífica das controvérsias ambientais, com os meios apropriados, de conformidade com a Carta das Nações Unidas (Princípio 26).

Além da Declaração, a Conferência Rio 92 adotou, complementarmente, a "Agenda 21", na qual os governos delinearam, entre outras questões macroestruturais, um programa detalhado de ação para afastar o atual modelo insustentável de crescimento econômico, direcionando para atividades que protegem e renovam os recursos ambientais: proteção da atmosfera; combate ao desmatamento, à perda de solo e à desertificação; prevenção da poluição da água e do ar; cessação da destruição das populações de peixes e promoção de gestão segura dos resíduos tóxicos.

Para o apoio aos objetivos da Agenda 21, estabeleceu-se, em 1992, a Comissão para o Desenvolvimento Sustentável como uma comissão funcional do Conselho Econômico e Social. E realizou-se uma sessão especial em 1997, a chamada "Cúpula da Terra +5", para revisar e avaliar a implementação da Agenda 21. Em 2002, a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável foi realizada em Johanesburgo, (África do Sul) para fazer um balanço das conquistas, desafios e das novas questões surgidas desde a Cúpula da Terra de 1992.

Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) surgiram em 2000, por meio da Declaração do Milênio das Nações Unidas, com 8 objetivos e 21 metas, adotada pelos 191 estados membros, inclusive o Brasil[29].A partir dos ODM, implementados até 2015, surgiram diálogos e negociações que culminaram nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - ODS (Agenda 2030), com ampliação para 17 Objetivos e 169 metas, acordados entre 193 países membros da ONU, em setembro de 2015[30].

São dignos de encômios os avanços objetivados pela Declaração de 92 nos campos da cooperação, dos acordos e da proteção da integridade do ecossistema

global e desenvolvimento, e por reconhecer, ao final, "a natureza integral e interdependente da Terra". Tais avanços estão refletidos nos 27 princípios éticos que a integram. Seus enunciados, desde o preâmbulo, propiciam uma riqueza de análises e interpretações de diferentes tendências e posicionamentos, muitas vezes conflitantes entre si.

Não se pode olvidar o embate entre os interesses hegemônicos dos países desenvolvidos, com maior poder de influência e de agilização na tomada de decisões e os interesses contrapostos dos países em desenvolvimento, com menor poder de mobilização e de atuação coordenada em prol de seus interesses, entre outras dificuldades.

A Conferência de Estocolmo ficou marcada pela disputa entre o "desenvolvimento zero", defendido pelos países desenvolvidos, baseados no Relatório "Os Limites do Crescimento", publicado pouco antes da Conferência (março de 1972); e o "desenvolvimento a qualquer custo", defendido pelos países em desenvolvimento, capitaneados pelo Brasil[31] e índia[32].

Este último bloco de países centrou seus ataques na redução do crescimento da produção e no controle populacional, temas, por sua vez, ligados à questão da soberania nacional sobre o território e sobre os recursos naturais. Fortes no entendimento manifestado por Indira Gandhi, de que a pior poluição é a pobreza, defendiam que a poluição industrial, inerente ao processo de crescimento econômico, era decorrente do padrão de produção e consumo dos países desenvolvidos e que teriam todo o direito de poluir, pois não haviam ainda conquistado o patamar de bem-estar e conforto já obtido pelos países desenvolvidos[33]. A posição do Brasil era a de "Desenvolver primeiro e pagar os custos da poluição mais tarde", como declarou o Ministro Costa Cavalcanti, na ocasião.

Não há dúvida que houve uma grande evolução nos posicionamentos desses países, da Conferência de Estocolmo para a Conferência Rio 92, ao se adotar a concepção de "desenvolvimento sustentável" construída no Relatório "Nosso Futuro Comum".

No entanto, há reflexões críticas importantes que questionam como se chegou ao consenso em torno do conceito de desenvolvimento sustentável adotado.

O já citado geógrafo Leandro Dias de Oliveira, para quem o desenvolvimento sustentável é uma ideologia que se consolidou através da imagem do consenso, assevera que esta concepção,

> [...] desde sua origem no Relatório "Nosso Futuro Comum", vem sendo apresentada como um receituário "inconteste" para a consecução de um equilíbrio sócio-ecológico planetário, cujo escopo é o ajuste da natureza aos interesses econômicos através de estratégias para a conservação das riquezas naturais situadas, em maior parte, no território dos países periféricos. Desta maneira, a Geopolítica do Desenvolvimento Sustentável significa um protocolo diplomático de regulação do uso dos territórios dos países periféricos, escamoteada em um poderoso discurso de "Proteção à Natureza", proporcionando a ilusão de representar menor agressão para com o "meio ambiente"[34].

O coautor desta obra, José Edmilson de Souza-Lima, citado na nota de rodapé 15, em análise conjunta dos Princípios 5 e 6 da Declaração do Rio, também tem um posicionamento crítico, contrário ao avanço do sistema mundial produtor de mercadorias (SMPM), que teria dificultado e muito as iniciativas centradas na Declaração do Rio, em geral, e nos dois princípios, em especial, como é possível se identificar no documento final da Rio+20: o SMPM conseguiu colonizar ambos os princípios 5 e 6 e neutralizar o espírito emancipatório e radical, presentes no contexto anterior à Conferência de Estocolmo:

> Após décadas de ideologia e de sistemas de práticas centrados no conceito de "desenvolvimento econômico", os dados indicam que nos continentes asiático, africano e latino-americano o que aumentou foi a desigualdade socioeconômica, junto à acelerada degradação do ambiente biofísico.

Disto decorre a proposta do autor de repensar os princípios 5 e 6 à luz de outras bases (epistêmicas, geopolíticas, culturais e, principalmente, éticas), tomando como referenciais teóricos pensadores comprometidos com a descolonização, com interpretações baseadas na realidade concreta das margens: o africano Achille Mbembe, que procede a uma leitura desmistificadora da Modernidade eurocêntrica

e Enrique Leff, que inspira a concepção de "sustentabilidade" em novos padrões discursivos, e mos sistemas de práticas chamados de "buen vivir", próprios dos povos originários da América Latina.

Philippe Pomier Layrargues[35], ao analisar as diferenças entre o ecodesenvolvimento proposto por Ignacy Sachs[36] e a concepção de desenvolvimento sustentável difundido pelo Relatório Brundtland, destaca que "ocorreu um movimento de dupla conveniência entre Norte e Sul". Houve uma orquestração de interesses de parte a parte, em total harmonia: o primeiro, desejoso de omitir a poluição da riqueza, e o segundo, desejoso de obter investimentos para mitigar a pobreza. Pode-se, futuramente, estabelecer o seguinte vínculo: se o Sul é responsável pela crise ambiental por causa da poluição da pobreza, ele se torna o responsável pelo ônus financeiro de sua resolução.

Não são alvissareiros os prognósticos do autor:

> O desenvolvimento sustentável assume claramente a postura de um projeto ecológico neoliberal, que sob o signo da reforma, produz a ilusão de vivermos um tempo de mudanças, na aparente certeza de se tratar de um processo gradual que desembocará na sustentabilidade sócioambiental.
> (...)
> O problema é acreditar que a proposta do desenvolvimento sustentável pretende preservar o meio ambiente, quando na verdade preocupa-se tão somente em preservar a ideologia hegemônica.

Uma leitura atenta, com esse olhar crítico, da Declaração Rio 92, permite vislumbrar princípios e enunciados favoráveis aos interesses dos países hegemônicos e de outros favoráveis aos interesses dos países periféricos, bem como daqueles que tentam conciliar os interesses contrapostos. O mesmo ocorre em relação a dois importantes documentos assinados ou aprovados nessa Conferência: a Convenção da Diversidade Biológica e a Convenção do Clima (assinada previamente em Nova York, em 09/05/1992 e aprovada na Conferência), complementada pelo Protocolo de Kyoto (1997), que teve sua vigência iniciada em 16/02/2005, sendo o primeiro

período de compromisso compreendido entre 2008-2012; e o segundo período entre 2013-2020.

É com esta consciência da dificuldade de equacionamento dos interesses em jogo dos países desenvolvidos e dos países em desenvolvimento que se espera que os princípios enunciados na Declaração Rio 92 e os objetivos e metas da Agenda 21, ampliados de forma sucessiva pelos ODM e, atualmente, pelos ODS, saiam do nível do discurso, da retórica e promovam as devidas correções de rumo da lógica neoliberal do mercado, para que se tenha verdadeiramente a integração entre as métricas do PIB (indicadores econômicos) e as variáveis ambientais e sócio-culturais do desenvolvimento sustentável na versão atual dos 17 ODS e respectivas metas, lançados pela ONU pós Conferência Rio 2012.

Por todas as contribuições que esta obra propicia, ela é recomendada a diferentes públicos de áreas interdisciplinares, em especial a magistrados, membros do Ministério Público, advogados, professores, pesquisadores, consultores, gestores públicos e privados, estudantes em geral.

Parabéns às coordenadoras, coautores e à editora.

São Paulo, julho de 2018.

Profª Drª Consuelo Yatsuda Moromizato Yoshida
Desembargadora Federal – TRF 3ª Região
Doutora e Professora de D. Ambiental e D. Difusos (PUC/SP e UNISAL/Lorena)
Coordenadora do Curso de Especialização (D. Ambiental e Gestão Estratégica da Sustentabilidade - PUC/SP)

1 YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato. *Poluição em face das cidades no direito ambiental brasileiro*: a relação entre degradação social e degradação ambiental. 391 f. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2001.

2 Organização das Nações Unidas. Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. 1992. Disponível em: www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf. Acesso em: 09/07/2018.

3 LAFER, Celso. *Antes e depois da Rio-92*. Estadão/Opinião, 16/07/2017. Disponível em https://opiniao.estadao.com.br/noticias/geral,antes-e-depois-da-rio-92,70001891886. Acesso em: 09/07/2018.

4 MILHORANCE, Flávia. *O que foi a Rio 92*, O Globo, 30/05/2012. Disponível em https://oglobo.globo.com/economia/rio20/o-que-foi-rio-92-498103. Acesso em: 09/07/2018.

5 Esta estratégia significou a construção de um "simulacro espacial": *"Conferências desta envergadura envolvem procedimentos nitidamente geográficos, que vão desde a escolha do lugar, os objetos e ações constituídos no local e até mesmo o próprio legado socioespacial, que, no caso, expressaram uma 'nova logística espacial em nível global'"*. Desse modo, a Conferência Rio 92 "*foi um simulacro espacial no que se refere à Geopolítica do Desenvolvimento Sustentável"*, e permite compreender a "dura relação de uma Geografia dos Estados-Maiores e as implicações e resiliências do lugar onde esta ocorre". OLIVEIRA, Leandro Dias de. *A geopolítica do desenvolvimento sustentável: um estudo sobre a Conferência do Rio de Janeiro (Rio-92)*. Universidade Estadual de Campinas. Departamento de Geociência. Disponível em http://repositorio.unicamp.br/jspui/handle/REPOSIP/287540. Acesso em 06/05/2018; *A Conferência do Rio de Janeiro–1992 (Eco-92): reflexões sobre a geopolítica do desenvolvimento sustentável.* VI Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade–ANPPAS. Belém-PA, v. 18, 2012. Disponível em: http://www.anppas.org.br/encontro6/anais/ARQUIVOS/GT15-170-31-20120626115525.pdf. Acesso em 06/05/2018.

6 LAFER, Celso. Op. Cit. p 2.

7 MAZZUOLLI, Valério de Oliveira. *A proteção internacional dos direitos humanos e o direito internacional do meio ambiente*. Revista de Direito Ambiental. São Paulo. 2004, v. 9, n. 34, p. 97-123.

8 Organização das Nações Unidas. Declaração de Estocolmo, parágrafo 6. In: *A ONU e o meio ambiente*. Disponível em https://nacoesunidas.org/acao/meio-ambiente/. Acesso em: 09/07/2018.

9 Organização das Nações Unidas. *Nosso Futuro em Comum*. In: *A ONU e o meio ambiente*. Disponível em https://nacoesunidas.org/acao/meio-ambiente/. Acesso em: 09/07/2018.

10 MILHORANCE, Flávia. Op.cit. p. 2.

11 O Princípio 1 merece a reflexão de Raquel Domingues do Amaral que considera uma "virada copernicana" trazer o ser humano para o centro da questão ecológica, não só como o titular do direito subjetivo ao meio ambiente sadio, mas, sobretudo, como responsável, como titular de um dever jurídico de respeito e cuidado para com a Terra. A "pessoa humana", como sujeito de direito, deve ser analisada sob a perspectiva do "sujeito social' proposta por Leff, a partir deste novo paradigma baseado nas teorias sistêmicas (Lovelock), no conceito de ecologia profunda (Capra), e na interdisciplinaridade, onde a Terra já não mais figura como categoria jurídica de coisa. Regina Vera Villas Bôas se detém também na análise sobre este Princípio 1, e propugna que o "desenvolvimento sustentável" consiste em "princípio jurídico ecocêntrico que integrado aos princípios antropocêntricos resguardam valores da essência do homem", impondo o respeito humano e ao meio ambiente como conduta necessária à manutenção dos ecossistemas do planeta". Tem como referenciais teóricos os pensamentos convergentes de Bosselmann e de Canotilho: "Ambos invocam a salvaguarda da vida de todos os seres, humanos e não humanos, demonstrando enorme preocupação com o esgotamento dos recursos naturais, que são finitos e sustém as vidas do planeta", na análise da citada autora.

12 BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcellos. *A natureza no direito brasileiro: coisa, sujeito ou nada disso*. Caderno Jurídico da Escola Superior do Ministério Público do Estado de São Paulo. São Paulo.vol. 01. n.º 02. ano 01. p. 149-169.

13 Este princípio nº 2 é tema de análise nesta obra, enfocando os co-autores Renan Caseiro de Almeida e Valesca Raizer Borges Moschen os dois modais deônticos nele contemplados: o poder, que corresponde ao direito soberano do Estado de explorar seus recursos naturais, em concordância com os preceitos do "Estado constitucional cooperativo"; e o dever, correspondente à responsabilidade ambiental dos Estados, e seu comprometimento com políticas em prol do desenvolvimento sustentável.

14 O princípio da equidade geracional foi objeto de estudo pelos co-autores Marcelo Antonio Theodoro e Keit Diogo Gomes. A pesquisa busca revelar que tanto no aspecto intrageracional quanto intergeracional a matéria tem forte base principiológica, adotando os autores, como referencial teórico, a formulação dos princípios feita por Edith Brow Weiss; e encontra-se disciplinada em declarações e outros documentos internacionais, normas infraconstitucionais e na própria Constituição, conforme o caso. Não obstante, há vários entraves a serem superados para a efetivação da equidade geracional.

15 O Princípio 4 da Declaração de 1992, sobre integração e desenvolvimento sustentável, foi superiormente examinado no texto elaborado por Micaella Carolina de Lucena, João Henrique Souza dos Reis e Lívia Gaigher Bósio Campello, também coordenadora desta obra. É feita uma cuidadosa pesquisa e exposição acerca dos aspectos históricos da Conferência e Declaração do Rio, e reflexões acerca do princípio da integração em suas três dimensões (sistêmica, institucional e

jurídica), e a importância da integração dos aspectos econômicos, sociais e ambientais para reforçar a operatividade do desenvolvimento sustentável.

16 Em mais uma pesquisa, a coordenadora Lívia Gaigher Bósio Campello e Rafaela de Deus Lima se propõem a analisar o cenário que proporcionou a emergência da erradicação da pobreza como um dos princípios essenciais previstos na Declaração do Rio - 92, debatendo sobre sua abrangência e reflexos nos documentos e convenções internacionais, bem como na agenda mundial, posteriores à Conferência Rio-92. A cooperação internacional torna-se um mecanismo essencial, por demandar atuação conjunta de inúmeros agentes, nos planos nacional e internacional, em relação à erradicação da pobreza e aos outros objetivos da Agenda 2030, em face da indivisibilidade entre necessidades básicas, vida digna, progresso econômico e preservação ambiental.
José Edmilson de Souza-Lima, em artigo bem elaborado, crítico e provocativo, analisa conjuntamente os Princípios 5 e 6, posicionando-se contrário ao avanço do sistema mundial produtor de mercadorias (SMPM), sobretudo por intermédio do ideário Neoliberal, da Economia Verde e dos governos locais alinhados com esta ideologia. O autor, diante do processo de violência contra os povos o hemisfério Sul, propõe repensar os princípios 5 e 6 à luz de outras bases epistêmicas, geopolíticas, culturais e, principalmente, éticas, lançando mão de pensadores comprometidos com a descolonização (Achille Mbembe e Enrique Leff).

17 Ver nota anterior.

18 A contribuição estrangeira nesta coletânea, de grande valia, vem por intermédio de Susana Borràs, Professora de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales e Investigadora do Centro de Estudios de Derecho Ambiental de Tarragona (CEDAT), Universidad Rovira i Virgili (Tarragona-España). O objetivo do capítulo é analisar, especificamente, o princípio da responsabilidade comum, porém diferenciada, desde suas origens, natureza jurídica, conteúdo, até sua evolução e aplicação atual, após vinte e cinco anos de vigência no ordenamento jurídico internacional. É dada ênfase ao especial protagonismo que tal principio adquire no regime de mudanças climáticas, e como a operatividade deste princípio tem determinado a articulação das obrigações climáticas, a evolução e transformações experimentadas, culminando-se com sua configuração atual no Acordo de Paris.

19 Bleine Queiroz Caúla e Pâmella Caúla Martins dedicam-se a examinar o Princípio 8 sob o ângulo do diálogo entre cidades inteligentes e consumidor sustentável. As cidades inteligentes têm como objetivo fundamental, além de assegurar uma atmosfera mais comprometida com o meio ambiente, uma gestão mais funcional do espaço. A economia criativa constitui uma possibilidade de desenvolvimento sustentável. A qualidade de vida das pessoas está interligada ao bem-estar, condições ambientais que a cidade oferece.
Outra coordenadora deste livro, Mariana Ribeiro Santiago e Gabriela Eulálio de Lima analisam, à luz do Princípio 8, a participação dos setores privados na difícil tarefa de implementação do

desenvolvimento sustentável, enfrentando a problemática de como operacionalizar tal cooperação, levando-se em conta os legítimos anseios de obtenção de lucro, liberdade e satisfação pessoal.

20 Welington Oliveira de Souza dos Anjos Costa e Andréia Cristina Peres da Silva comentam o Princípio 20. Ao prestigiar todas as mulheres, a Declaração alçou seu papel fundamental na proteção ambiental e contribuição ao desenvolvimento sustentável, o que reforça as manifestações femininas ao redor do mundo pela necessária igualdade de gênero, compreendida em termos de múltiplas formas identitárias.

21 Maria Aparecida Alkimim e Antonio de Paula Júnior analisam o Princípio 21 com destaque à Encíclica *Laudato Sí* e à Carta da Terra, dando ênfase à importância do protagonismo juvenil exaltado pelo Estatuto da Juventude que prima, juntamente com outras normas e documentos de proteção ambiental, pela educação ambiental e em direitos humanos, para se lidar com as crises pós-modernas e garantir a sustentabilidade.

22 Joseliza Turine dedica-se ao Princípio 22, de acordo com o qual a chave da sustentabilidade ambiental está conectada às comunidades tradicionais. Os povos indígenas e suas comunidades, bem como outras comunidades locais, têm um papel vital no gerenciamento ambiental e no desenvolvimento, em virtude de seus conhecimentos e de suas práticas tradicionais.

Antonio H. Aguilera Urquiza e Adriana de Oliveira Rocha partem dos Princípios 22 e 23 da Declaração e da Convenção 169 da OIT, e constatam que embora significativa a Declaração Rio-92, ainda permanecem graves desrespeitos aos direitos dos povos indígenas, em relação à concepção de desenvolvimento sustentável e, sobretudo, no respeito ao direito à autonomia desses povos tradicionais.

23 Em mais outra pesquisa, a coordenadora Lívia Gaigher Bósio Campello, em coautoria com Renata Pereira Nocera se propõem a analisar os direitos de participação nos acordos regionais ambientais. Observam-se avanços nas legislações internacionais regionais quanto ao reconhecimento dos direitos de participação e a criação de mecanismos para esses efeitos. Os desafios, contudo, em geral consistem na aplicação apropriada desses mecanismos (planos, programas, estratégias e políticas públicas). Em ocasiões, a participação limita-se a cumprir com os requerimentos formais, se concretizam em grande parte durante as fases finais dos procedimentos ou mesmo após terem sido adotadas, não se adequando às características sociais, econômicas, geográficas das comunidades, e não proporcionam a devida resposta às postulações de pessoas e organizações.

Ricardo Stanziola Vieira também se debruça sobre o Princípio 10, trata da informação e da participação no contexto do desenvolvimento e da justiça ambiental, procedendo ao estudo de casos emblemáticos envolvendo povos indígenas, territórios quilombolas, caiçaras e pescadores artesanais, entre outros.

Érica Patrícia Moreira de Freitas e Deilton Ribeiro Brasil também enfocam o Princípio 10 com o

propósito de examinar se a garantia dos direitos de acesso à participação, à informação e à justiça influencia na efetividade da democracia ambiental.

24 A também coordenadora desta publicação, Maria Cláudia da Silva Antunes de Souza, dedica-se à análise do Princípio 11, abordando, num primeiro momento, a implementação de instrumentos de proteção ambiental no contexto internacional, nacional e regional, escolhendo, para tanto, a Avaliação de Impacto Ambiental e a Avaliação Ambiental Estratégica. Num segundo momento, examina as novas perspectivas da Organização Mundial do Comércio (OMC) e a proteção ao meio ambiente.

25 Jeovane da Silva Gomes, em coautoria com a coordenadora Lívia Gaigher B. Campello desenvolvem estudo sobre responsabilidade dos Estados pelos danos ambientais à luz do Princípio 13. Pretendem analisar a força jurídica deste princípio, descrever a responsabilidade dos Estados quando os danos ambientais são transfronteiriços, ainda que advenham de atividades lícitas e, por fim, investigar a legislação brasileira em vigor que dá concretude ao referido princípio.
Eliotério Fachin Dias também examina, sob a perspectiva do Princípio 13, a responsabilidade do Estado e o dever de compensação por danos ambientais transfronteiriços, previstos nos instrumentos internacionais (convenções e protocolos diversos, entre outros). O Direito Internacional Ambiental ainda não possui a maturidade suficiente para punir os Estados por violação de seus deveres como membros da comunidade global, vez que, grande parte das leis e normas, nacionais e internacionais, que versam sobre a responsabilidade do Estado e a compensação ambiental não estão em vigência, há muitos anos.

26 Luzia do Socorro Silva dos Santos e esta colaboradora, a propósito do Princípio 15, tratam da responsabilidade ambiental na perspectiva preventiva, baseada no princípio da precaução e numa política ambiental proativa, voltada para a conservação dos bens ecológicos, o que permite estabelecer vínculo intergeracional com o futuro .
Gilson Ferreira cuida do princípio da precaução na percepção do Superior Tribunal de Justiça, sob a ótica da proteção integral ao meio ambiente e do desenvolvimento sustentável. O tratamento, portanto, que vem sendo dado ao princípio da precaução, no âmbito da jurisprudência dessa Corte, busca tornar concreto e eficaz o princípio da integral e máxima proteção ao meio ambiente como estratégia de assegurar o desenvolvimento econômico sustentável, viabilizado a partir de um novo olhar sobre as questões ambientais e seus paradigmas hermenêuticos.
Josilene Hernandes Ortolan Di Pietro contribui com o artigo sobre precaução e o controle do risco ambiental, sustentando que a essência do princípio está em inibir a mera monetarização do risco ambiental, isto é, autorizar a exploração de uma atividade expondo o meio ambiente a riscos de degradação, ainda que incertos, sob a justificativa de uma compensação monetária/indenização, caso ele efetivamente se concretize; quando se fala em risco ambiental, refere-se aos riscos iminentes e também aqueles futuros.
Paulo Roberto Pereira de Souza e Sinara Lacerda Andrade discorrem sobre a gestão democrática da

cidade como instrumento de efetivação do desenvolvimento sustentável. Objetivam demonstrar que Administração Pública e a Sociedade Civil Organizada deverão atuar de forma conjunta e sistêmica nas funções de direção, planejamento, controle, avaliação e coordenação dos atos administrativos, promovendo uma gestão democrática mais transparente e efetiva não só aos munícipes, mas a todos os direta ou indiretamente nela envolvidos, preservando o meio ambiente e garantido um futuro menos inóspito às futuras gerações.

27 A coordenadora Maria Cláudia da Silva Antunes de Souza trata do Princípio 17, analisando a Avaliação de Impactos Ambientais, e em especial, a Avaliação Ambiental Estratégica e os desafios conceituais e regulatórios, destacando a importância para atividades que potencialmente produzam um impacto negativo sobre o meio ambiente.

28 Ver nota de rodapé 11.

29 Consistiu em um esforço internacional para alcançar 08 objetivos de desenvolvimento, com 21 metas, mensurados e comparados entre os países por meio de 60 indicadores: acabar com a fome e a miséria; educação básica de qualidade para todos; igualdade entre sexos e valorização da mulher; reduzir a mortalidade infantil; melhorar a saúde das gestantes; combater a aids, a malária e outras doenças; qualidade de vida e respeito ao meio ambiente; e todos trabalhando pelo desenvolvimento. O Brasil é um dos países que mais avançou no cumprimento das metas dos ODM, graças à implantação de políticas públicas que priorizaram as metas estabelecidas e ao engajamento dos diferentes atores públicos, privados e da sociedade civil, com foco na municipalização, tendo sido criadas soluções como a Agenda de Compromissos dos ODM. Organização das Nações Unidas. PNUD explica transição dos Objetivos do Milênio aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. 2015. Disponível em: https://nacoesunidas.org/pnud-explica-transicao-dos-objetivos-do-milenio-aos-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel/.

30 Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) são mais amplos e inclusivos, contemplam as dimensões econômica, social e ambiental e a meta é erradicar a pobreza em todas as suas formas até 2030. A definição dos ODS baseou-se em processo de consultas abertas e de pesquisa global, coordenado pela ONU. As 17 metas globais, com vários detalhamentos, são: erradicação da pobreza; erradicação da fome; saúde de qualidade; educação de qualidade; igualdade de gênero; água limpa e saneamento; energias renováveis; empregos dignos e crescimento econômico; inovação e infraestrutura; redução das desigualdades; cidades e comunidades sustentáveis; consumo responsável; combate às mudanças climáticas; vida debaixo da água; vida sobre a terra; paz e justiça, e, finalmente, parceria pelas metas. Alcançar a Agenda 2030, da qual os ODS são a espinha dorsal, exigirá um compromisso global ainda maior e o desenvolvimento de ações e políticas nacionais mais fortes.

31 É famosa a faixa de protesto estendida pelo Brasil, que reflete bem o pensamento da época do "milagre econômico": "Bem-vindos à poluição, estamos abertos a ela. O Brasil é um país que não

tem restrições, temos várias cidades que receberiam de braços abertos a sua poluição, porque nós queremos empregos, dólares para o nosso desenvolvimento".

32 A Primeira-Ministra Indira Gandhi, única Chefe de Estado presente na Conferência, também se notabilizou com a famosa frase de seu discurso: "O pior tipo de poluição é a pobreza, a falta de condições mínimas de alimentação, saneamento e educação".

33 Vide, a respeito, LEMOS, Haroldo Mattos de. *A Conferência de Estocolmo em 1972, o Clube de Roma e outros modelos mundiais.* Disponível em: http://nc-moodle.fgv.br/cursos/centro_rec/docs/a_conferencia_estocolmo_1972_clube_roma_outros.doc. Acesso em: 09/07/2018.; FERRARI, Alexandre Harlei. De Estocolmo, 1972 a Rio+20, 2012: o discurso ambiental e as orientações para a educação ambiental nas recomendações internacionais. 226 f. Tese (Doutorado em Educação Escolar). UNESP, 2014; LAGO, André Aranha Corrêa do. Estocolmo, Rio, Joanesburgo: O Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas. Brasília: Instituto Rio Branco (IRBr) / Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG) – Ministério das Relações Exteriores, 2006.

34 OLIVEIRA, Leandro Dias de. *Op.cit.*

35 " O ecodesenvolvimento se diferencia sob vários aspectos do desenvolvimento sustentável adotado pela Conferência e Declaração Rio 92: a) enquanto o primeiro postula o estabelecimento de um 'teto de consumo', com um nivelamento médio entre o Primeiro e Terceiro Mundo, o desenvolvimento sustentável vê a necessidade de se estabelecer um 'piso de consumo', omitindo o peso da responsabilidade da poluição da riqueza; b) enquanto o ecodesenvolvimento reforça o 'perigo da crença ilimitada na tecnologia moderna', e prioriza a criação de tecnologias endógenas, o desenvolvimento sustentável continua a acreditar no potencial da tecnologia moderna, e propõe a transferência de tecnologia, como o critério de 'ajuda' ao Terceiro Mundo; c) enquanto o ecodesenvolvimento coloca limites à livre atuação do mercado, o desenvolvimento sustentável vê como solução da crise ambiental a instalação do mercado total na economia das sociedades modernas.". LAYRARGUES, Philippe Pomier. *Do ecodesenvolvimento ao desenvolvimento sustentável: evolução de um conceito?* Rio de Janeiro: Proposta, v. 24, n. 71, fev. 1997, p. 1-5.

36 SACHS, Ignacy. Ecodesenvolvimento: crescer sem destruir. SP. Vértice. 1986.

No centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável estão os seres humanos que têm direito à vida saudável e produtiva, construída em harmonia com a natureza

Regina Vera Villas Bôas
Pós-Doutora em Democracia e Direitos Humanos pela Universidade de Coimbra - *Ius Gentium Conimbrigae*. Graduada, Mestre e Bi-Doutora em Direito das Relações Sociais e em Direitos Difusos e Coletivos, todos pela PUC/SP. Professora e pesquisadora nos Programas de Graduação e Pós-Graduação (*Lato e Stricto Sensu*) da PUC/SP e do UNISAL/Lorena, neste último, integrando o Grupo de Pesquisas "Minorias, discriminação e efetividade de direitos" e o Observatório de Violência nas Escolas (UNESCO/UNISAL). Membro das Comissões da Pessoa com Deficiência e de Direito Civil da OAB/SP. Avaliadora do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais.

1 Introdução

A produção do presente texto tem origem no honroso convite para compor a obra "*Meio Ambiente e Desenvolvimento: Os 25 anos da Declaração do Rio de 1992"*, feito pelas ilustres Coordenadoras da Obra, Professoras Doutoras Lívia Gaigher Bósio Campello, Maria Cláudia S. Antunes de Souza e Mariana Ribeiro Santiago, Professoras dos Programas de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do

Itajaí (UNIVALI), em Direito da Universidade de Marília (UNIMAR), respectivamente.

Importante a lembrança dos "25 anos da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento", Declaração do Rio de 1992, reverenciada pelas Professoras, Coordenadoras da presente Obra. Além da lembrança, a Obra presta uma significativa e reflexiva homenagem ao meio ambiente e ao Direito Ambiental. Afinal, as reflexões sobre a matéria possibilitam a revelação do cenário social, econômico, jurídico, político e ambiental daquela década; o estabelecimento de comparações entre o contexto antigo e o contemporâneo; a avaliação dos avanços e retrocessos científico-tecnológicos ocorridos, desde então; a revelação da relação simbiótica que deve necessariamente existir entre o homem e o meio ambiente, respaldada na renovação constante dos valores essenciais da pessoa humana, e no resgate cotidiano do respeito aos limites éticos da conduta humana, ambos prioritários à preservação das gerações presentes e futuras, salvaguardando a existência do planeta.

Na ocasião da "Declaração do Rio de 1992" – entre os dias 03 e 14 de junho de 1992 –, representantes de cento e dezessete países se encontram no Brasil (RJ) e reafirmam a Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, adotada em Estocolmo, no encontro em 16 de junho de 1972, objetivando elaborar protocolos, aprovar documentos e discutir questões prioritárias sobre a preservação ambiental. O rico conteúdo contido na Declaração inspira e norteia, até hoje, valores desafiadores de Governos, Estados e Nações, exaltando a proteção ambiental do planeta, salvaguarda da humanidade.

A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento – "Declaração do Rio de 1992" – pertence ao rol dos grandes e decisivos eventos promovidos em benefício da preservação ambiental, todos eles ocorridos em momentos distintos e em variados cantos do planeta, marcando a história humana e ambiental. A humanidade, ao se mobilizar em torno da causa da manutenção da vida do planeta, deseja avançar, apontando nova, justa e cooperadora parceria global, em que os Estados, as sociedades, as comunidades e os homens "per se"

tomam consciência da responsabilidade de suas condutas e/ou atividades voltadas à proteção, preservação, precaução e tutela do meio ambiente, em proveito da vida, humana ou não.

A proteção, a preservação, a precaução e a tutela do meio ambiente em prol da vida, humana ou não, corroboram o conteúdo da "Declaração do Rio de 1992", que é disposta em vinte e sete relevantes princípios, tratando a presente pesquisa do primeiro princípio, que vem assim anotado "Os seres humanos estão no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável. Têm direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza".

2 Notas importantes sobre o princípio 1 "Os seres humanos estão no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável. Têm direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza"

De início, recorda-se que, no âmbito internacional, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO 92) é quem dirige a todos os países que dela participaram, a necessidade de se concretizar reflexões, divulgações e promoções de debates a respeito do desenvolvimento sustentável; e, no âmbito nacional, a vigente Constituição da República Federativa do Brasil, nos artigos 5 º, 225 e 170 (inciso VI) garante o direito ambiental como um direito humano fundamental.

A temática do desenvolvimento sustentável é sempre atual, relevante e traz no seu bojo a expressiva problemática enfrentada pelos direitos humanos sobre a vida e a importância da vida, humana ou não, no planeta. O homem da contemporaneidade busca melhorias das condições de vida, integrando as inúmeras esferas de sua convivência, compatibilizando as investigações das ciências sociais com as ciências tecnológicas, enfrentando os seus sucessos e retrocessos,

transformando costumes e modificando culturas, objetivando dar continuidade à trajetória humana no planeta, construindo, assim, a sua história. De um lado, arraigada em sua mente, encontram-se a preocupação com a vida, humana ou não, a salvaguarda do meio ambiente, a compreensão das construções e desconstruções das estruturas ecossistêmicas planetárias; de outro lado, em desafio, exorbitam condutas violentas, agressivas e descomedidas do homem, as quais corroboram a sua própria extinção e o aniquilamento do planeta, já que desrespeitam a vida e destroem o meio ambiente, desequilibrando os ecossistemas.

As esferas de participação do homem, notadamente, a social, a econômica, a jurídica e a ambiental são ligadas de maneira estreita e, ao mesmo tempo, interdependentes. O meio ambiente agrega bens de necessidade vital que pertencem a todos e são de interesse de todos, razão pela qual devem ser valorados e salvaguardados, também, por todos, prioritária e indistintamente. A manutenção, a proteção, a precaução e a tutela ambiental corroboram a necessária e permanente sintonia entre as vidas, empreendendo cuidados ditados pela antropologia e pelo meio ambiente natural; estimulam avanços, possibilitados pelas novas tecnologias, atentos para afastar a destruição, devastação e desaparecimento dos recursos ambientais. O princípio do desenvolvimento sustentável é invocado na matéria, objetivando a salvaguarda dos recursos naturais, do meio ambiente e da vida, humana ou não, motivo pelo qual é imperioso o equilíbrio ecológico, capaz de possibilitar a continuidade da vida, a existência das gerações presentes e futuras, a teor do disposto no artigo 225 da Constituição da República Federativa do Brasil.

Os desequilíbrios e instabilidades socioambientais podem brotar da desarmonia existente entre as esferas citadas, desencadeando consequências daninhas à vida planetária. Essa desarmonia é reforçada quando são descumpridos os regramentos normativos, criados para a proteção e salvaguarda do meio ambiente, e também, quando os interessados e/ou responsáveis pela proteção e a administração dos bens, direitos e interesses públicos, difusos e coletivos os realizam sem os devidos e necessários cuidados, competência, lisura, respeito e fiscalização. A compreensão e a concretização do desenvolvimento sustentável perpassam as políticas públicas de governo e de Estado, e devem ser assimiladas e respeitadas por todos, notadamente

pelos gestores e administradores dos bens públicos, difusos e coletivos, os quais, aliados à sociedade e às comunidades concretizam as políticas públicas ambientais, as quais preveem, previnem e planejam o desenvolvimento social, econômico, jurídico e ambiental, de maneira sustentável, alcançando os âmbitos nacional e internacional.

As políticas públicas mantenedoras do equilíbrio ecológico devem alcançar as metas ambientais fortificadoras da harmonia integradora das relações entre o homem, meio ambiente e sociedade. Conscientes metas, projetos e políticas públicas sociais, econômicas e jurídicas, desenvolvidas de maneira a se harmonizarem com as ambientais, vão ao encalço do equilíbrio, expansão e aproximação das esferas humanas e naturais, propiciando a evolução natural da humanidade.

Reflexionar sobre a trilogia "homem, sociedade e meio ambiente" é fortalecer a luta pelo desenvolvimento sustentável, dignificando a harmonia da relação e permitindo a continuidade da existência planetária, humana e não humana. As preocupações, precauções, proteções e cuidados do homem com o meio ambiente corroboram a evolução natural e harmoniosa das vidas.

Alexandra Aragão (2003, p. 12) afirma que a moderna Política Ambiental deve ser objetiva quanto aos seus escopos e, também, "eficaz quanto aos meios; rigorosa quanto aos instrumentos; comparável quanto aos encargos; contabilizável quanto aos efeitos; coerente na aplicação; controlável quanto aos resultados. Em uma palavra: Sustentável".

Pelos elementos da Política Ambiental Sustentável, Alexandra Aragão revela a necessidade de se impor uma política ambiental objetiva quanto à determinação dos seus fins, quanto à eficácia na relação com os meios, e quanto ao rigor na utilização dos instrumentos, possibilitando, outrossim, a comparação entre os encargos normais e outros pertinentes, além de favorecer a realização da sua própria contabilidade e viabilizar a apresentação de política eficientemente controlável.

Diz-se, então, que o desenvolvimento sustentável surge, inicialmente, das manifestações de desequilíbrios entre as esferas de crescimento social, econômico e

ambiental -, identificando, comparando e harmonizando interesses e necessidades das gerações, ocorrendo, no mesmo sentido, o estímulo da Política Ambiental Sustentável, que conscientiza todos da necessidade de o Estado elaborar e efetivar políticas públicas ambientais para a defesa e proteção do meio ambiente.

A contemporaneidade oferta dado relevante ao conceito de desenvolvimento sustentável: o caráter dinâmico, célere e evolutivo relacionado aos impactos ambientais e às influências oriundas das novas tecnologias e das céleres redes de telecomunicações, advertindo a sociedade sobre as mudanças dos rumos ambientais que o homem e o meio ambiente enfrentarão.

Pires (2012, p. 1) informa que o caráter dinâmico da sociedade repercute nas reflexões sobre as decisões transformadoras das realidades, processadas de maneira a diminuir o tempo e a tornar o mundo menos concreto, na medida em que os acontecimentos reais, cada vez mais, se transformam em situações virtuais, importando ao desenvolvimento sustentável, a perda do formato material do mundo e dos seus indicadores e problemas (dilemas), de maneira a revelar uma realidade incontestável, quando diante da forma abstrata.

No bojo dos conceitos doutrinários destinados aos vocábulos sustentabilidade e desenvolvimento sustentável existem questões abertas, relacionadas à capacidade humana de medi-los, qualifica-los e/ou, também, quantifica-los, além das questões sobre as avaliações dos impactos ambientais, que ocorrem em razão da crescente proximidade entre a sociedade e o mundo abstrato e/ou virtual, diferentemente do mundo da existência real e/ou material. São questões que não admitem respostas prontas e desprovidas de fundamentos científicos, as quais exigem maiores investigações, certezas, conhecimento das causas, explicações dos problemas e apresentação de ferramentas que possibilitem a operacionalização, avaliação e acompanhamento das tendências evolutivas da sociedade, preservando-se o equilíbrio entre as esferas ambiental, social, econômica e jurídica, em benefício da vida. Sustenta Pires (2012, p. 12-14) ser imprescindível maior atenção ao desenvolvimento sustentável, que pode ser compreendido como produto das ideologias sociais e políticas, que atingem espaço e tempo consideráveis e, também,

como "produto das relações de poder e de processos de governação de um determinado contexto". Apresenta indicadores de sustentabilidade que corroboram o processo de construção de uma melhor governança, determinando objetivos de políticas do desenvolvimento sustentável, interligando áreas de desenvolvimento (ambiental, econômica, social, territorial, entre outras), além de mostrar dimensões e soluções relacionadas à identificação de condições, medições e métodos, adequados à concretização do desenvolvimento sustentável.

Caminhar objetivando a concretização do desenvolvimento sustentável, de maneira harmoniosa com o conteúdo expresso no princípio número 1, da Declaração do Rio de 1992, é buscar cotidianamente proteger, preservar, tutelar e salvaguardar a natureza, os recursos naturais e todo o meio ambiente em proveito não só da vida humana, mas de todas as vidas, consolidando a harmonia e o funcionamento dos ecossistemas, garantidores da existência planetária.

3 Reflexões necessárias a respeito do desenvolvimento sustentável, democracia sustentada e direitos humanos ecológicos

A compreensão do princípio do desenvolvimento sustentável, no bojo dos direitos humanos ecológicos, abrange o sentido do princípio jurídico ecocêntrico que interage com os princípios antropocêntricos, entre outros, a liberdade, paz, propriedade, dignidade humana, justiça, conduzindo os homens a respeitarem os outros seres vivos e entenderem que os ecossistemas do planeta são formados por todas as vidas nele existente, humanas e não humanas.

Bosselmann (2008, p. 27-28 e 37-38) leciona que todos os valores intrínsecos dos seres vivos, humanos e não humanos, compõem os ecossistemas, estando na sustentação dos valores intrínsecos do homem, a relevância moral e o respeito, considerados alicerces das suas obrigações pessoais e dos debates éticos da Pós-Modernidade, além de fundamentais ao humanismo contemporâneo, que se pauta

na lição Kantiana de que pessoas devem ser tratadas como fins e não como meios, valendo o vocábulo "respeito" como ideia-base dos direitos humanos, sendo concretizado às entidades humanas e não humanas.

O desenvolvimento sustentável entendido como princípio jurídico ecocêntrico é contemplado como fundamental, juntamente com os princípios antropocêntricos. A sociedade livre e democrática que se transforma em sociedade complexa é ameaçada pela arrogância do próprio homem, que deixa a natureza desprotegida, provocando riscos e perigos ao meio ambiente, além de propiciar situações de pobreza e de miséria, devido ao desmazelo relacionado ao esgotamento dos recursos naturais, que são finitos. Entre outros males, o homem pós-moderno provoca - a partir do hiperconsumo - danos ambientais, acumulando no planeta resíduos sólidos (lixos) em quantidade demasiada e sem adequada acomodação; causa poluições (da água, ar, solo, entre outras), retardando o desenvolvimento sustentável. Os direitos humanos ecológicos objetivam a integração do saber básico dos direitos do homem com os princípios ecológicos, objetivando despertar o homem para o respeito dos valores essenciais de todos os seres da natureza, de maneira a perceber que o ecossistema global é integrado por todos eles. Nesse contexto, a solidariedade se destaca como grande e relevante valor, que resgatado pela dimensão ambiental dos direitos, possibilita a existência das gerações presentes e futuras.

Entre as variadas e relevantes temáticas trazidas à baila pela matéria está a biotecnologia, desenvolvida pelo Direito Internacional do Ambiente, notadamente a partir da Convenção sobre a "Diversidade Biológica" e a "Biodiversidade", impondo no seu artigo 19, aos Estados que dela participam, a adoção de "medidas legislativas de controle das atividades de investigação biotecnológicas", que abordam a proteção dos ecossistemas e o amparo aos "*habitats"*, não somente, a proteção individual das espécies (BOSSELMANNN, 2008, p. 31)[1], distinguindo, assim, valores ambientais instrumentais (antropocêntricos) dos valores intrínsecos (ecocêntricos), ambos considerados na hermenêutica constitucional relativa ao teor do Preâmbulo da Constituição Federal. Entre inúmeros acordos ambientais focados na questão ecocêntrica, destaca-se o Projeto de Tratado Internacional sobre Ambiente e Desenvolvimento, que dispõe no seu artigo 4º, sobre o princípio do "respeito por

todas as formas de vida" e, também, a Carta da Terra de 2000, cujo Princípio nº 1 determina o "respeito pela Terra e pela vida em toda a sua diversidade" (BOSSELMANN, 2008, p. 31-32).

Os direitos humanos são pensados, sobretudo, como instrumentos de proteção da existência das presentes e futuras gerações, salvaguarda dos seres humanos e não humanos, garantidores do não esgotamento dos recursos naturais finitos, os quais sustém as vidas do planeta. Ao serem eles interpretados como propulsores somente do bem-estar e da proteção do homem e do cidadão em face de seus semelhantes, Estado, sociedade e comunidades, preocupando-se muito mais com os direitos sociais, do que com os direitos difusos, apesar da preocupação humana com a tortura dos animais, devido a moralidade antropocêntrica, demonstram enorme cegueira ecológica (BOSSELMANN, 2008, p. 29-30), a qual, contemporaneamente, deve ser modificada, trazendo novo paradigma ético às esferas do conhecimento humano, em razão da inquietação global com o desenvolvimento sustentável, em proveito da existência das presentes e futuras gerações.

Refletir sobre o desenvolvimento sustentável é, também, apontar a tendência das decisões dos Tribunais, recordando julgamentos, como aquele realizado em 1982, em que o Tribunal Constitucional Federal Alemão decide sobre os níveis de lençóis freáticos, afirmando que "o uso privado do solo estava limitado pelo direito e interesse do público em geral de ter acesso a certos activos essencias ao bem-estar humano, tal como a água". Também, Julgado de 1987 do Tribunal Federal Administrativo Alemão decide que "a lei não pode garantir a saúde dos ecossistemas, per se, mas só na medida em que isso seja exigido para protecção dos direitos das pessoas afectadas". Na mesma época, Estados europeus demonstram preocupação com os direitos dos animais, proibindo a prática violenta do abate. Extrai-se dos julgados uma integração dos discursos, que procuram se manter éticos e legais, trazendo além da proteção da saúde humana, o respeito aos direitos humanos ecológicos, necessários à transformação da realidade social, econômica e ambiental, que deve acontecer, entre outros, pela proteção internacional do meio ambiente; limitação do direito de propriedade, do uso do solo e dos recursos naturais; restrição

à utilização de substâncias perigosas, como pesticidas, venenos, fertilizantes químicos nos terrenos agrícolas. Enfatiza-se, também, a necessidade da modificação do texto legislativo, ocorrida principalmente na década de 1990, que procura reconhecer a responsabilidade do Estado pelas gerações futuras, ao expandir o conceito do vocábulo "vida", para além da vida humana, e ao elevar a ecologia a princípio fundamental, junto com a liberdade individual, justiça e democracia, reconhecendo o valor intrínseco da vida, e justificando ética e legalmente as limitações de ordem ecológica, conforme demonstrado pela unificação da Alemanha de 1990, que oferta à população nova ordem constitucional (BOSSELMANN, 2008, p. 32-35).

A nova ordem constitucional vem esclarecida por Canotilho (2001, p. 10-11) quando trata do Estado Constitucional Ecológico e da Democracia Sustentada, no cenário contemporâneo. O autor ao invocar postulado globalista, a partir de problemas e de encaminhamento de soluções enfrentados pelo direito ambiental, sob a perspectiva político-jurídica, afirma que a proteção ambiental deve se valer dos sistemas jurídico-políticos que abranjam cenários supranacionais e internacionais, abarcando moderado "*standard"* ecológico ambiental em todo o planeta, com foco na sustentabilidade e a partir da estruturação da responsabilidade global dos Estados, Organizações, Nações e/ou Grupos, afirma que

> [...] o globalismo ambiental procura formatar uma espécie de Welt-Umweltrecht (direito de ambiente mundial). Isto não significa que se desprezem as estruturas estatais e as instituições locais. Lá onde as instâncias nacionais e locais consignam densificações positivas dos *standards* ecológicos, impõe-se a autocontenção da 'República-Ambiental Planetária'. O globalismo aponta também para um direito de cidadania ambiental em termos intergeracionais. Como o patrimônio natural não foi criado por nenhuma geração e como, dentro de cada geração, se deve assegurar igualdade e justiça ambientais, o direito ao ambiente de cada um é também um dever de cidadania na defesa do ambiente (CANOTILHO, 2001, p. 10-12).

Extrai-se dos valores apresentados pelo postulado globalista que se irradia ao panorama das organizações supranacionais (União Europeia, Mercosul) e da Declaração do Rio de 1992, reflexões sobre uma evolução sustentada do patrimônio

ambiental ("*sustainable development*"), a partir de um ambientalismo global, que destaca questões ecológicas, envolventes das dimensões dos direitos humanos, que discute questões da biodiversidade, camadas de ozônio, mudanças climáticas, entre outras. O princípio da sustentabilidade ambiental, traduzindo a fórmula anglo-saxônica de '*sustainable development*', se utiliza do postulado da "evolução justa e duradoura", e enfrenta dificuldades relacionadas aos contornos exatos ofertados ao conteúdo normativo do princípio, na medida em que Conferências e Encontros que destacam questões ambientais (Agenda 21, Declaração sobre Florestas, Convenção sobre Clima, Convenção sobre a Biodiversidade, entre outras) elevam normativamente o conceito de ambiente, apesar de não resolverem questões abrangentes do desenvolvimento econômico e da sustentabilidade (CANOTILHO, 2001, p. 11).

Canotilho (2008, p. 178) traz à baila questões sobre a responsabilidade relacionada às forças sociais, a "*shared responsability*", assim como novos critérios utilizados para a sua delimitação, destacando a não possibilidade de se colocar em causa a dimensão subjetiva dos direitos do homem, o que significa dizer que, por meio da justiça intergeracional o recorte do dever fundamental ecológico sugere postura de absoluto respeito ao ambiente, no bojo dos direitos humanos, reforçando-se a prática dos deveres jurídicos, que devem ser preocupação constante da dogmática jurídica.

Imperioso o questionamento sobre as perspectivas individualista, publicística e associativista do regime jurídico do ambiente. A primeira, no sentido moderno-publicista diz respeito à existência de um direito individual fundamental ao ambiente e, no sentido privatista, informa que a proteção ambiental percorre direitos, ações e recursos, como o direito de propriedade, da vizinhança e da integridade física, entendendo convergentes os entendimentos em ambos os sentidos, nas ocasiões em que a questão protetiva jurídica ambiental (interesse difuso) é colocada em evidência. A segunda perspectiva informa que a centralidade do regime jurídico do ambiente compreende o meio ambiente como "bem público de uso comum", sendo a sua proteção função essencialmente pública, que permite o trânsito dos interesses difusos pela esfera dos interesses públicos, institucionalizando

e publicizando os instrumentos processuais de sua defesa. A terceira tem origem na democracia ambiental, apontando características da perspectiva publicística quanto ao bem público de uso comum, sendo contrária ao ideário tecnocrata de gestão ambiental - naquilo que diz respeito ao "governo dos sabichões ambientais" -, entendendo que a participação e a vivência ambiental virtuosa podem espelhar a democracia ecológica sustentada e sustentável per si (CANOTILHO, 2001, p. 11-12).

Ponto convergente dos pensamentos de Bosselmann e de Canotilho é o grande valor que atribuem ao meio ambiente em defesa da vida, humana e não humana, Bosselmann destacando os valores intrínsecos dos seres vivos não humanos, invocando todos eles na formação e sustentação dos ecossistemas, colocando no alicerce das obrigações pessoais do homem os valores intrínsecos do respeito e da relevância moral, e Canotilho invocando a proteção dos direitos do homem, refletindo sobre sua garantia constitucional a partir de uma democracia sustentada que possa permitir a existência de gerações presentes e futuras. Ambos invocam a salvaguarda da vida de todos os seres, humanos e não humanos, demonstrando enorme preocupação com o esgotamento dos recursos naturais, que são finitos e sustém as vidas do planeta.

Por derradeiro, volta-se ao vocábulo "desenvolvimento sustentável", princípio que marca a sustentabilidade planetária, para concluir-se a respeito da sua total relevância e necessidade à existência da vida, razão pela qual a compreensão de que ele mantém residência no âmago dos direitos humanos ecológicos é condição imperiosa à existência das gerações presentes e futuras. Trata-se de princípio jurídico ecocêntrico que integrado aos princípios antropocêntricos resguardam valores da essência do homem, entre os quais, a liberdade, propriedade, paz e dignidade humana, todos eles impondo o respeito humano e ao meio ambiente como conduta necessária à manutenção dos ecossistemas do planeta.

CONCLUSÃO

Os Encontros ocorridos em diversos lugares do mundo, unindo países e nações, objetivando reconhecer, salvaguardar, proteger, desenvolver e tutelar o meio ambiente, trouxeram muitos avanços à proteção da vida, humana e não humana. O homem, porém, não consegue parar de inventar e construir novas tecnologias, algumas possibilitando grandes avanços, outras provocando retrocessos à sua própria vida e ao meio ambiente.

Desde a Comissão sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (WCED), fundada em 1983, convocada para promover a "agenda global para a mudança", e do corpo produzido pela Assembleia Geral da ONU (1984), destaca-se a busca da proteção global ambiental. Importante o Relatório "Nosso Futuro Comum", apresentado pela Comissão sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento WCED (1987), que aponta questionamentos provocados sobre as esferas sociais, econômicas, culturais e ambientais unindo problemáticas e propostas de soluções globais para reforçar a integração entre o ambiente e o desenvolvimento. Contudo, a primeira Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO-92), realizada no Rio de Janeiro (junho de 1992) produz importante "agenda do meio ambiente e desenvolvimento no século 21 - Agenda 21", que cuida do Programa de Ação para Desenvolvimento Sustentável, integrando as esferas econômica, social e ambiental.

O princípio número 1 contido na "Declaração do Rio de janeiro de 1992" destaca que "Os seres humanos estão no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável. Têm direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza", mostrando a necessidade da interação harmoniosa entre o homem, a natureza e sociedade, o que perpassa as esferas social, econômica e ambiental, entre outras.

Relevante, ainda, a Comissão para o Desenvolvimento Sustentável, criada em 1993, que obtém da Assembleia Geral, em 1997, Sessão Especial para cuidar do planejamento do "Programa de Implementação da Agenda 21", e a Convenção Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável, de Johanesburgo (2002), que revigora o acordo, implementando o desenvolvimento sustentável. A Conferência

das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (RIO + 20) contempla, entre outros: a economia verde no contexto do desenvolvimento sustentável; a erradicação da pobreza; a melhoria da estrutura institucional do desenvolvimento sustentável; a renovação do compromisso político relativo à avaliação dos avanços e retrocessos ambientais, destacando desafios relacionados às novas situações político-ambientais e econômico-sociais, no contexto da sustentabilidade.

Destaque para a doutrina de Bosselmann (2008, p.33-34) sobre a realidade da Alemanha, a partir da década de 1990, momento em que o conceito de vida é ampliado para além da vida humana, reservando proteção jurídica aos animais, além de reconhecer a responsabilidade do Estado pelas gerações futuras, e incluir discurso ético ao legal, apontando a necessidade de desenvolvimento sustentável, que engloba a integração harmoniosa entre as dimensões ambiental, social, econômica e jurídica.

Realce, também, para as lições de Canotilho (2001, p.12-13) que argumenta sobre a construção do Estado Constitucional Ecológico, afirmando ser necessária a integração do ambiente com as demais esferas, inclusive com o direito, objetivando defender os recursos ambientais, respeitando o conteúdo do conceito de ambiente naturalista que se aproxima do "conjunto dos sistemas físicos, químicos, biológicos e as suas relações, e dos factores econômicos, sociais e culturais com efeito directo, mediato ou imediato, sobre os seres vivos e a qualidade de vida do homem" (artigo 5º da Lei de Bases do Ambiente). Essa concepção integrativa pressupõe avaliação integrada do impacto ambiental, incidente sobre projetos (públicos e privados) e planos (diretores municipais, de urbanização, entre outros), afastando a ideia de regresso holístico ao Estado de Direito ambientalmente planificado, e aproximando o ideário de um plano manejável, focado nas questões nucleares de um desenvolvimento sustentável e justo. A construção desse Estado comunga a ideia dos deveres fundamentais ecológicos, e do comunitarismo ambiental, impondo aos cidadãos, Estado, comunidades e entidades públicas e privadas, uma responsabilidade ambiental (artigo 66 da Constituição Portuguesa), baseada na participação ativa de todos, na defesa e proteção do meio ambiente, conforme previsto na "Agenda 21".

A importância do disposto no artigo 1, da Declaração do Rio de Janeiro de 1992, invoca uma dimensão material do desenvolvimento sustentável, que considera, notadamente, as vertentes ambiental, social e econômica, destacando a responsabilidade pela preservação e proteção ambiental, que passa pelo dever do Estado, da sociedade, da comunidade e do homem "per se", de cuidar e corroborar a gestão sustentável, relacionada ao consumo dos recursos naturais e da preservação da capacidade de renovação dos ecossistemas, garantindo as reservas dos recursos ambientais, não permitindo explorações excessivas e, nem tampouco, o seu aniquilamento. Os efeitos nefastos de ações ambientais, causadoras de impactos degradantes ao meio ambiente devem ser afastados, respeitando-se a capacidade de revigoramento dos recursos naturais renováveis, e a internalização de custos das atividades econômicas no que diz respeito às esferas sociais e ambientais.

O grande desafio da sociedade contemporânea é marcado pela necessidade de efetivação de princípios antropocêntricos e ecocêntricos. Notadamente, o princípio da dignidade da vida (sadia) e do desenvolvimento sustentável são lembrados, tendo em vista que o homem, somente conseguirá garantir a sua vida sadia e sua posição de destaque, no atual cenário socioambiental, se nele agregar respeito ao ambiente, promovendo a integração harmoniosa das realidades econômica, jurídica, ambiental e social, entre outras. Isso requer raciocínio, mudança de postura, retidão de conduta, compreensão da finitude dos bens da natureza, salvaguarda e proteção jurídica dos recursos naturais, indispensáveis à vida de todos do planeta.

Somente resgatando valores da sua essência poderá o homem corroborar a garantia da existência das gerações presentes e futuras, o que requer a viabilidade da construção de um Estado Constitucional Ecológico que permita a dignidade da vida, humana e não humana, e o respeito aos valores do homem, do meio ambiente e das vidas existentes nos inúmeros ecossistemas. Para tanto, é imperiosa a participação ativa e comunitária ambiental de todos, efetivando-se o desenvolvimento sustentável, sonhado por aqueles que desejam viver em harmonia no planeta.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO NETO, Alvaro de Oliveira; QUEIROZ, Maria Emilia Miranda de Oliveira. Lazer, democracia e espaço público: o Direito Social ao Lazer na Cidade como fomento ao potencial democrático – a experiência da legislação do Município de Recife. In: SANTIAGO, Mariana Ribeiro; DE MARCO, Cristhian Magnus; TEIXEIRA, João Paulo Fernandes de Souza Allain. Direitos fundamentais e democracia IV [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UFPB. Florianópolis: CONPEDI, 2014. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/publicacao/ufpb/ficha/212.pdf>. Acesso em: 20/jul. /2015.

ARAGÃO. Maria Alexandra. *Breves reflexões em torno da investigação jurídica*. Boletim da Faculdade de Direito, Vol. LXXXXV: Coimbra, pp.764-793. 2009.

_____. *Instrumentos científicos e instrumentos jurídicos*: perspectivas de convergência rumo à sustentabilidade no Direito Comunitário do Ambiente". Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente, nº 20, 12/2003.

_____. *Direito Comunitário do Ambiente*. Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente (CEDOUA). Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, nº, ano V, 2002.

ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa, DIAS, José Eduardo de Oliveira Figueiredo, SANTOS, Cláudia Maria Cruz. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes (coord.) *Introdução ao direito do ambiente.* Lisboa: Universidade Aberta, 1998.

ARENDT, Hannah. *A condição humana*, trad. de Roberto Raposo, Posfácio de Celso Lafer, RJ: Forense Universitária, 10ª e., 2007.

BECK, Ulrich. *World risk society,* Cambridge: Polity Press, 1999.

BOBBIO, Norberto. *Da estrutura à função:* novos estudos de teoria do Direito. Trad. Daniela Beccaria Versiani. SP: Manole, 2007.

BOSSELMANN, Klaus. *Direitos Humanos, Ambiente e Sustentabilidade*. Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente (CEDOUA). Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, (ISSN: 0874-1093), nº 21, ano XI, pp.09-38, 2008.

CANOTILHO, J. J. Gomes. Estudos sobre Direitos Fundamentais, 1 ed. Brasileira, 3ª tiragem: Ed. Rev. Trib., 2ª Ed. Portuguesa: Coimbra, 2008.

_____. *Estado Constitucional Ecológico e democracia Sustentada.* Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente (CEDOUA). Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, nº 8, ano IV, pp.09-16, 2001. *Introdução ao Pensamento Complexo*

CANOTILHO, J. J. Gomes MOREIRA Vital. *Constituição da República Portuguesa anotada*, 3. ed., Coimbra: Coimbra Editora, p. 1993.

COULANGES, Fustel de. *A Cidade Antiga*. Rio de Janeiro: Ed. Ouro, 2004.

FERRY, Luc. *A Nova Ordem Ecológica*. A árvore, o animal e o homem. Trad. Rejane Janowitzer. RJ: DIFEL, 2009.

FLORES, Joaquín. Herrera. Teoria Crítica dos Direitos Humanos: os direitos humanos como produtos culturais. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

GIDDENS, Anthony. *Modernidade e identidade.* Trad. de Pinto Dentzien. RJ: Jorge Zahar, 2002.

LIPOVETSKY, Gilles. *A Era do Vazio:* ensaios sobre o individualismo contemporâneo. trad. Therezinha Monteiro Deutsch. Barueri: Manole, 2005.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*, 15. ed. SP: Malheiros, 2007.

MORIN, Edgar. *Introdução ao Pensamento Complexo*. Trad. Eliane Lisboa. 3. ed. Porto Alegre: Sulina, 2007.

PIRES, Sara Moreno. *Medir a desmaterialização e o desenvolvimento sustentável: os indicadores e os seus dilemas.* Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente. Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, nº 29, Ano XV, pp. 11-24, 2012.

PORTUGAL. Leis, Decretos, etc. *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia Comentada*, coordenada por SILVEIRA Alessandra, e CANOTILHO Mariana, Coimbra: Edições Almedina, ISBN 978-972-40-5120-82013, 2013, pp. 447-458.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Um discurso sobre as ciências*. 4. ed. SP: Cortez, 2006.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988*. 3ª. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

SILVA, Gabriela Rangel da. As novas tecnologias no Direito do Trabalho: Direito à desconexão. In.: MISAILIDIS, Mirta Gladys Lerena Manzo; SILVA, Wanise Cabral Silva; BARBATO, Maria Rosaria. Direito do Trabalho. Florianópolis: FUNJAB, 2012. Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/publicacao/ficha/39/133.pdf. Acesso em: 29/jul/2015.

VILLAS BÔAS, Regina Vera. *"Um olhar transverso e difuso aos Direitos Humanos de terceira dimensão: a solidariedade concretizando o dever de respeito à ecologia e efetivando o postulado da dignidade da condição humana".* Revista de Direito Privado - Ed. Revista dos Tribunais – Ano 13 - nº 51 – Julho/Setembro – 2012 – Coordenação de Nelson Nery e Rosa Nery.

_____. *Violência Ética e Socioambiental:* macula dignidade da condição humana e desafia a proteção dos interesses difusos e coletivos, *in* Obra Coletiva "Direito e a Dignidade Humana: Aspectos éticos e socioambientais" – Orgs: Consuelo Yoshida e Lino Rampazzo, Campinas, SP: Editora Alínea, 2012 (Cap. 3º - p. 101 a 122) – ISBN 978-85-7516-599-7

_____. *Concretização dos postulados da Dignidade da Condição Humana e da Justiça* – Revista de Direito Privado – Ed. Rev. dos Tribunais, coord. Nelson Nery Jr. e Rosa Maria Nery, SP: Ed. RT. Ano 12, nº 47 – jul-set/2011.

_____. *Perfis dos Conceitos de bens Jurídicos.* Edições Especiais. RT. 100 anos. Org. Ministro Gilmar Mendes e Rui Stoco. Doutrinas Essenciais "Responsabilidade Civil, Penal, Empresarial, Tributário, Ambiental, Consumidor, Constitucional, Obrigações e Contratos, Direito Penal Econômico, Família e Sucessões e Direitos Humanos", Vol. IV. Capítulo 4, 1ª Tiragem, 2011, Ano 100, junho de 2011.

VILLAS BÔAS, Regina Vera, e VIDRIH, Gabriel Luis Bonora. *O dever de recuperar a área degradada e a responsabilidade civil ambiental na mineração in* Obra Coletiva "Direito Ambiental no Século XXI: Efetividade e Desafios", Coord. Cláudio Finkelstein e João Negrini Filho, Orgs: Lívia Gaigher Bósio Campello e Vanessa Hasson de Oliveira – RJ: Editora Clássica, 2012 (Cap. 8 p. 205 a 236) – ISBN 978-85-99651-54-4

ZYGMUNT, Bauman. *O mal-estar da Pós-modernidade*. Entrevista concedida à Maria Lúcia Garcia Palhares – Burke, em agosto de. 2003; publicada no Jornal Folha de São Paulo, em 13.10.2003. Disponível em: <http://www.scielo.br>. Acesso em ago/2009.

1 Tema abordado por Alexander Kiss e Dinah Shelton, no ano 2000, pela *International Environmental Law*, 2nd ed. Transnational, New York, at 17, p. 299-288.

A pessoa como sujeito da tutela do princípio nº 01 (um) da Declaração da Conferencia Rio 92

Raquel Domingues do Amaral
Doutoranda em Direito – DINTER USP/UFMS. Mestre em Direito pela PUC/SP. Membro da Academia Sul-matogrossensse de Direito Público. Juíza Federal.

1 Introdução

O objetivo deste trabalho é investigar a dimensão semântica da expressão "ser humano" como o sujeito de direito colocado no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável pelo Princípio n. 01 da Declaração do Rio: "Os seres humanos estão no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável. Têm direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza".

Historicamente, a categoria jurídica "sujeito de direito" baseia-se em uma episteme de natureza ontológica, em que o conhecimento se estrutura na dualidade do ser e do objeto. Assim, no âmbito do direito privado, onde primeiramente se perscruta, a construção do conceito de direito subjetivo, o sujeito de direito é colocado em uma posição de domínio em relação a outra categoria jurídica, que lhe é subordinada, a coisa, o bem. O racionalismo centra o direito no indivíduo, nesse paradigma, direito subjetivo responde a duas questões: a) o que é nosso? b) o que nos é devido? (VILLEY, 2005, p. 669).

Nessa perspectiva, a relação entre a pessoa, como sujeito de direito, e a Terra, como categoria jurídica de coisa, é de propriedade, de domínio daquele sobre esta. Entretanto, acreditamos que essa concepção de "sujeito de direito", plasmada no utilitarismo racionalista, já se demonstra obsoleta e não mais se coaduna com os princípios éticos, que devem nortear o sujeito de direito contemporâneo, que carrega a urgente responsabilidade de reverter a exaustão da vida planetária, sob pena de colocar em risco própria continuidade da espécie humana.

Nessa ordem de ideias, nosso trabalho propõe uma reflexão sobre a pessoa como sujeito de direito, no enunciado do Princípio n. 01 (um) da Declaração da Rio 92, a partir de um novo paradigma baseado nas teorias sistêmicas, no conceito de ecologia profunda, e na interdisciplinaridade, onde a Terra já não mais pode figurar como categoria jurídica de coisa.

2 O "REVERDECIMENTO" DO SUJEITO DE DIREITO

Para compreender o alcance do princípio número 01 (um) enunciado na Declaração produzida na Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, em 1992, por representantes de 175 países, necessário se faz uma breve reflexão sobre o contexto epistemológico que a antecede este evento marcante na história do Direito Ambiental.

Em 1982, Capra, na obra *O Ponto de Mutação*, já denunciava que a crise ambiental era resultado de uma visão cartesiana mecanicista do mundo, ressaltando que "Em consequência dessa avassaladora ênfase dada à ciência reducionista, nossa cultura tornou-se progressivamente fragmentada e desenvolveu uma tecnologia, instituições e estilo de vida profundamente doentios" (CAPRA, 2012, p.227).

Leff também pontua que os fundamentos epistemológicos da modernidade se baseiam na visão cartesiana do conhecimento, que influenciou a filosofia e as ciências sociais. Assevera que as ciências sociais, inspiradas pelo paradigma reducionista da modernidade, contribuíram para a crise ambiental, na medida em

que conceberam a ordem social sem levar em consideração as condições da natureza em que a sociedade é constituída, equivoco epistêmico que remonta à racionalidade iluminista na qual fora forjada o Contrato Social, que excluiu da seara de alcance do pacto toda natureza que não fosse humana (LEFF, 2017, p. 22).

Essa forma mecanicista de produção do conhecimento, em que o papel da natureza era apenas ser transformada em recurso para alimentar a produção resultou em uma grave crise ambiental (LEFF, 2016, p. 23), que mais tarde acabou impelindo a humanidade a engendrar esforços para buscar a sustentabilidade, isso foi o início da chamada Revolução Ambiental. O primeiro grande mover internacional para resolver os graves problemas ambientais, que despontavam no século XX, foi a "Conferência de Estocolmo" (Suécia, 1972), organizada e promovida pela ONU. José Afonso da Silva preleciona que a Declaração de Estocolmo de 1972 abriu o caminho para que as Constituições posteriores viessem a reconhecer o direito ao meio ambiente equilibrado como direito fundamental (apud Mazzuoli, 2007, p. 178).

Vinte anos depois, a Organização das Nações Unidas promove a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento no Rio de Janeiro, cujos objetivos foram o exame da situação ambiental global; a recomendação de medidas de proteção ambiental; a identificação de estratégias para a promoção do desenvolvimento sustentável. A Rio-92, como ficou conhecida, trouxe uma nova perspectiva no cenário internacional para a questão ambiental, com a articulação de vários tratados, acordos e convenções sobre biodiversidade, mudança climática e combate à desertificação. Instituiu a chamada Agenda 21 e criou a sinergia necessária para a mobilização internacional nos anos posteriores em busca de soluções para crise ambiental do planeta (DIAS, 2016, p.33).

A partir desse ponto, a humanidade é chamada à consciência não apenas sobre o aspecto biológico da importância da natureza para a sobrevivência da espécie, como também sobre a relevância fundamental da tutela jurídica do meio-ambiente equilibrado e sadio para que a pessoa humana, como sujeito de direito, possa exercer todos os seus demais direitos básicos.

Bobbio classifica o direito de viver em um meio ambiente não poluído como um direito de terceira geração (BOBBIO, 1992, p.6). A reflexão histórica nos mostra que a Conferência de Estocolmo de 1972, foi o catalisador para desencadear um movimento internacional de reivindicação do direito ao meio ambiente como direito humano, o que acabou por ser efetivado, vinte anos após, com a ECO 92, que erigiu definitivamente a tutela ao meio ambiente como condição para a pessoa desfrutar dos demais direitos humanos (NIENCHESKI, 2017, p.186).

Trindade foi um dos precursores da defesa da conexão dos direitos humanos com a tutela do meio ambiente como condição para a sobrevivência da humanidade: "embora tenham os domínios da proteção do ser humano e da proteção ambiental sido tratados até o presente separadamente, é necessário buscar maior aproximação entre eles, porquanto correspondem aos principais desafios de nosso tempo, a afetarem em última análise os rumos e destinos do gênero humano" (TRINDADE apud MAZZUOLI, 2007, p. 170).

Em que pese o Princípio n. 01 (um) enunciado na Declaração da Rio 92 tratar-se de norma considerada como soft law, ou seja, direito flexível, cujas sanções são diferentes das normas tradicionais, uma vez que morais ou políticas, (Mazzouli, 2007, p.178) colocou de forma definitiva a tutela do meio no qual a pessoa vive como uma condição para própria garantia do direito humano à vida como assevera Bosselmann (apud NIENCHESKI, 2017, p.187):

> [...] Direitos humanos e o meio ambiente estão inseparavelmente interligados. Sem direitos humanos, a proteção ambiental não poderia ter um cumprimento eficaz. Da mesma forma, sem a inclusão do meio ambiente, os direitos humanos correriam perigo de perder sua função central, qual seja, a proteção da vida humana, de seu bem-estar e de sua integridade.

No mesmo sentido, pondera Trindade, ao identificar a luta pela proteção do meio ambiente, em parte, com a luta pela proteção dos direitos humanos (TRINDADE, 1993, p. 24). O enunciado do Princípio n. 01 (um) da Eco 92 inaugurou na linguagem do direito internacional uma interface normativa entre o direito ao meio ambiente sadio e os direitos humanos, mormente o direito à vida.

De fato, ao dispor que "Os seres humanos estão no centro da preocupação com o desenvolvimento sustentável", o princípio demonstra uma guinada do direito ambiental para um novo paradigma epistemológico, que rompe com visão cartesiana trazida para as ciências sociais, pela doutrina formulada por Augusto Comte. O enunciado do Princípio número 01 (um) baseia-se em uma nova episteme de orientação sistêmica, influenciada pela virada paradigmática[1] feita pela teoria da cognição desenvolvida por Maturana e Francisco Varela na Biologia, a partir da concepção de autopoiesis, aqui compreendida como "força de auto-organização presente no universo e em cada ser, desde os elementos mais primordiais da criação" (BOFF, 195, p. 70). Esse giro epistemológico também se deve as pesquisas do químico James Lovelock, que desenvolveu a teoria de auto-organização da Terra como um Sistema Vivo, um todo. A teoria de Lovelock significou uma ruptura radical com a ciência convencional, para apresentar a Terra como um organismo vivo, uma entidade auto-reguladora. A Hipótese Gaia preconizada por Lovelock demonstra que "há um estreito entrosamento entre as partes vivas do planeta — plantas, micro-organismos e animais — e suas partes não-vivas — rochas, oceanos e a atmosfera" (CAPRA, 1997, p. 82). As teorias sistêmicas desenvolvidas na biologia e a hipótese Gaia reposicionam a pessoa humana como integrante da teia da vida, um sistema orgânico vivo e autopoético, de modo que o adoecimento desse superorganismo, chamado Gaia, afeta também a vida do ser humano:

> Todos os sistemas vivos são redes de componentes menores, e a teia da vida como um todo é uma estrutura em muitas camadas de sistemas vivos aninhados dentro de outros sistemas vivos — redes dentro de redes. Organismos são agregados de células autônomas, porém estreitamente acopladas; populações são redes de organismos autônomos pertencentes a uma única espécie; e ecossistemas são teias de organismos, tanto de uma só célula como multicelulares, pertencentes a muitas espécies diferentes (CAPRA, 1997, p. 156).

Nessa nova perspectiva, forçosamente o direito ao meio-ambiente saudável exsurge com uma condição para a tutela da vida e da dignidade do ser humano, que não mais se vê apartado da natureza, mas como parte dela.

O princípio em exame posicionou os seres humanos no centro da preocupação com o desenvolvimento sustentável, contudo, para a compreensão do alcance e da profundidade da enunciação, sem incorrer no antropocentrismo, no egologismo inerentes às bases teóricas em que se fundou a modernidade, o interprete deve debruçar sobre o conceito de sujeito sob a perspectiva do "sujeito social' proposta por Leff.

> Hoje, ante a crise ambiental – crise da razão e do conhecimento -, se dissolve a certeza do sujeito gramatical e a seguridade existencial afiançada na ipseidade do eu, ao ser transtornadas pelo verbo cósmico que desativa sua ação autoconsciente e ao ficar desvinculado o sujeito de um predicado que o sustente na entropização de sua existência. Pois a sustentabilidade falta no dicionário da vida e como suporte substantivo da existência; e se inscreve em um processo de racionalização social que chegou aos seus limites de expressão. A crise ambiental faz estalar a complexidade ambiental. Uma vez que entendemos a vida em todas as suas formas como complexidade organizada através das infinitas conexões entre o átomo. O gene, o cosmo, a tecnologia e o mercado – nos fluxos e refluxos da entropia e neguentropia – resulta ilusória a arrogância do sujeito que, a partir de sua autonomia, pretende reorganizar a biosfera e assegurar a vida (LEFF, 2016, p. 369).

Leff faz um exame crítico do sujeito, iniciando-a pela a episteme fundada na dualidade ontológica do ser, da qual surgiu a concepção dualística de objeto e sujeito da ciência como fundamentos da racionalidade moderna, em que a pessoa pensa o mundo "a partir da autorreflexão de si mesmo como sujeito do conhecimento do mundo objetivo". Esta autoafirmação do eu é a precondição – o solo frágil- sobre o qual o homem moderno confia, a partir do qual observa o mundo o sujeito da ciência, a partir da prisão da racionalidade da Modernidade (LEFF, 2016, p. 370). Adverte ainda que esse sujeito forjado pelo giro cartesiano perdeu sua capacidade "de manifestar-se a partir de seu ser: de seu ser-no-mundo; seu ser-dentro-da-natureza; de ser-ante-o-outro" (LEFF, 2016, p. 372).

Pontua Leff que, após a aniquilação do sujeito pelos estruturalistas, que o reduziram a determinações objetivas da realidade, ou seja, sujeito-efeito das estruturas inconscientes que o determinam, das estruturas simbólicas da cultura, dos sistemas de língua, das estruturas do poder e das estruturas econômicas, renasce

atualmente uma nova tentativa de reabilitação do sujeito construído pela sociologia da ação social por Touraine e da racionalidade comunicativa de Habermas. Esse renascimento do sujeito é uma reação ante o niilismo e surge também como uma necessidade de buscar novos caminhos para um mundo em crise (LEFF, 2016, p. 380). Entretanto, o Autor também critica o sujeito proposto por Touraine, um sujeito que seria capaz de reconstruir reflexivamente o mundo e sua própria existência:

> Frente a tal ilusão – endeusamento do sujeito pessoal e individual acima de toda condição natural, social, cultural -, hoje observamos a racionalidade da ordem neoliberal administrar o comportamento e as emoções dos indivíduos, definido as funções que os sujeitos assumem dentro da economia do poder (...) (LEFF, 2016, p.383).

Pondera que a sociologia social converte o sujeito na expressão do triunfo da modernidade fundada na autoconsciência do sujeito, como ator social que se manifesta nos movimentos feministas, juvenis, nas lutas de libertação colonial, contudo nesta libertação os sujeitos concebidos pela sociologia social de Touraine não se desvencilharam das malhas do totalitarismo da modernidade e da globalização e que, além dessas amarras, esses sujeitos reivindicam apenas a participação em igualdade de direitos no próprio progresso, mas não aprofundam um questionamento sobre a insustentabilidade dos meios de produção. Acusa Touraine de superestimar a autonomia desse ator social, que, a seu ver, continua condicionado pela ordem hegemônica do mundo. Por fim, propõe a constituição de um novo sujeito disposto a superar a filosofia ontológica, pautada na dualidade do objeto e sujeito. Sugere um sujeito que se liberta dos condicionamentos apontados pelos estruturalistas, capaz de reatar seus laços com a natureza "pela configuração de um self ecológico e o reverdecimento de um eu, capazes de restaurar-se na trama da vida" (LEFF, 2016, p. 384).

Este self ecológico proposto por Leff transcende o "si mesmo" da autoconsciência do sujeito, para reconstituir-se em sua conexão com os demais seres da biosfera e da vida no planeta:

> O sujeito do ecologismo não é o sujeito autoconsciente, liberado de toda estrutura, de toda determinação, de toda condição. É um sujeito que se re-identifica e contra identifica dentro das estruturas que o definem ou condicionam, de onde reinventa suas próprias identidades em processos de ressignificação e de emancipação. As identidades que se configuram no campo da racionalidade ambiental transcendem desta maneira a filosofia do sujeito da modernidade que levou a autorreflexão do sujeito: consciência em si, a consciência para si e ao cuidado de si; a consciência ecológica e a ética do cuidado do ambiente, como resposta e responsabilidade pelas condições de vida do sujeito no mundo ecologizado (LEFF, 2016, p. 399).

É esse sujeito "reverdecido", na concepção de Leff, que o enunciado do Princípio número um da Declaração da Eco 92 coloca no centro da preocupação com o desenvolvimento sustentável.

Diferentemente do que ocorre no direito civil, onde o sujeito de direito tem uma relação ontológica com a Terra, que é colocada como categoria jurídica de coisa possuída, uma relação de domínio, de propriedade, a dicção do princípio número um da Declaração do Rio 92 inaugura outra dimensão semântica para a compreensão da pessoa humana como sujeito de direito e sua relação com a Terra. De fato, aqui a pessoa, sujeito de direito, está em uma conexão biológica e cognitiva com a Terra, esta não mais concebida como coisa apartada da pessoa; antes, como organismo vivo, um sistema autopoético[2], gerativo dos organismos mais simples, unicelulares ao mais complexo, dotado de consciência. A pessoa foi colocada no centro da preocupação com a sustentabilidade, não como um sujeito isolado em uma posição proeminente, mas como parte indissociável da rede.

3 O ALCANCE SEMÂNTICO DA EXPRESSÃO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

O conceito de "desenvolvimento sustentável" no enunciado em exame tem origem no recente discurso ecológico e jurídico.

A história demonstra que até a década de 1970 o discurso ambiental pautava-se por uma visão preservacionista. A partir da década de 1980, inicia-se a preocupação

em conciliar crescimento econômico com a preservação ambiental. É atribuída a Barbier na obra *"The concept of sustainable economic development. Environmental Conservation"* a referência mais antiga à expressão desenvolvimento sustentável, que remete sua origem à "Conferência sobre a Biosfera" realizada em Paris em 1968. Ocorre que a expressão só veio a ser popularizada na Conferência de Estocolmo em 1972. Entretanto, foi com o chamado relatório Brundtland – Nosso Futuro Comum, produzido em 1987 pela "Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento", que houve uma definição oficial sobre o alcance semântico de desenvolvimento sustentável, enfatizando-se o compromisso intergeracional (COSTA, 2008, p.80).

Costa pontua ainda haver uma grande ambiguidade sobre o conteúdo do que venha ser desenvolvimento sustentável. Em que pese já existir um consenso sobre os fins e objetivos, persiste uma forte disputa teórico-política sobre os meios para concretizá-lo (COSTA, 2008, p. 82).

Côrrea e Backes enfatizam que o meio para se alcançar o desenvolvimento sustentável é a implementação da Agenda 21, que está para além de mera pauta ambiental, configurando uma agenda de desenvolvimento sustentável capaz de romper com o enfoque hegemônico de caráter economicista (CÔRREA & BACKES, 2006, p. 97).

No debate sobre desenvolvimento e sustentabilidade, há uma multiplicidade de visões, entretanto a maioria dessas propostas, como adverte Harvey, estão mais preocupadas com a preservação de uma ordem social específica e não com a preservação da natureza em si (apud COSTA, 2008, p. 83).

Boff, na mesma linha, assevera: "(...) a expressão 'desenvolvimento sustentável' mascara o paradigma moderno que realiza tanto no capitalismo quanto no socialismo, mesmo de feição verde, mas sempre com sua lógica voraz" (BOFF, 2004, p. 97).

As interpretações a respeito dos meios de se alcançar o desenvolvimento sustentável, preconiza Viola Leis, pautam-se em três enfoques: estadista,

comunitário e do mercado. Sampaio, citando Renn, ainda diferencia mais três visões a partir da dualidade antropocentrismo/ecocentrismo (apud CÔRREA & BACKES, 2006, p. 103-104):

> a) Abordagem antropocêntrica utilitarista – que considera a natureza como principal fonte de recurso para atender às necessidades do homem. A Sociedade, desse modo, deve criar um quadro de gerenciamento ótimo de recursos, impondo às tecnologias uma visão orientada para a eficiência ecológica; b) abordagem antropocêntrica protecionista - que tem a natureza como bem coletivo essencial que deve ser preservado como garantia de sobrevivência e bem-estar do homem. Impõem-se, por conseguinte, equilíbrio entre as atividades humanas e os processos ecológicos fundamentais; e c) abordagem ecocêntrica entende que a natureza pertence a os seres vivos e não apenas ao homem, obrigando uma conduta de extrema cautela e de orientação holística (2003, p.51) (apud CÔRREA & BACKES, 2006, p. 103-104).

A correção dessas distorções passa pela adoção de uma metodologia pautada na interdisciplinaridade, que tem se demonstrado fundamental para a correta interpretação do aspecto semântico da expressão "desenvolvimento sustentável" na norma em análise, uma vez que se trata de tema híbrido que não pode ser estudado por um recorte reducionista seja ele qual for. Nessa linha, o ecodeselvolvimento tem denunciado e criticado a interpretação de "desenvolvimento sustentável" como simples sinônimo de crescimento e apresentado "... uma abordagem complexa e sistêmica (Vieira, 2003), cujo princípio norteador é que 'toda alteração em um setor se propaga de diversas maneiras através do conjunto de relações que definem a estrutura do sistema e, em situações críticas (...) gera uma reorganização total' Garcia, 1994, p.86)" (PASCO et al., 2015, p. 672).

Nessa vertente, a visão econcêntrica de desenvolvimento sustentável a mais consentânea com a sua dimensão semântica no enunciado do Princípio número um da Rio 92, uma vez que se pauta na visão sistêmica e holística em que o ser humano é colocado como parte da teia da vida de um Planeta que é vivo (BOFF,1995, p. 27), descortinado por Lovelock na Hipótese Gaia,[3] que não se pode ser olvidada na interpretação do enunciado "desenvolvimento sustentável".

Por fim, a dimensão semântica da expressão "uma vida saudável, produtiva e harmonia com a natureza", mais uma vez, enuncia a ruptura com a visão antropocêntrica e utilitarista da chamada ecologia rasa, dando uma guinada normativa para a ecologia profunda, que não separa a pessoa do meio ambiente natural. Nessa nova visão sistêmica, o mundo não pode ser concebido "como uma coleção de objetos isolados", mas como uma rede de fenômenos em conexão e interdependência. "A ecologia profunda reconhece o valor intrínseco de todos os seres vivos e concebe os seres humanos apenas como um fio particular na teia da vida" (CAPRA, 1997, p. 17).

A diretriz de uma vida saudável, produtiva, em harmonia com a natureza pede uma postura econômica pós-desenvolvimentista por parte dos Estados signatários da Declaração do Rio, que, para cumprirem seu desiderato, deveriam "substituir o PIB pelo FIB (Felicidade Interna Bruta)", na feliz expressão de Leff, para "harmonizar suas economias tradicionais de subsistência e a economia moral do 'viver bem', sem com isso desvincular-se do mercado global" (LEFF, 2016, p. 27).

Os destinatários do Princípio n. 1 (um) da Declaração da Rio 92 tanto são os Estados signatários Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, quanto os cidadãos desses Estados, organizados, não só em suas identidades individuais, mas, sobretudo, como identidades coletivas, nos termos em que proposto por Leff:

> Com a fenomenologia, a ontologia existencial e o ecologismo radical se desfez a ideia de um sujeito autoconsciente e livre, ou determinado pelas estruturas em que se inscreve. A volta ao ser do sujeito e à trama de relações na qual vive e habita abriu as portas para pensar as dimensões e linhas de força nas quais o ser humano não somente se reencontra consigo mesmo – no si mesmo da ipseidade do *eu* e do *self* -, mas para pensar também a malha de circunstâncias – de processos econômicos, políticos, culturais e ambientais – nos quais se reposiciona no mundo e ante ao mundo, no qual se reestabelece suas condições de existência, redefine e reinventa suas identidades, como uma ação estratégica de vida, inserido no labirinto da globalização e no horizonte da sustentabilidade (LEFF, 2016, p.423).

A concretização desse princípio n. 01 (um) da Declaração Rio 92, por fim, ocorrerá pela sua apropriação pelo principal destinatário da norma, o cidadão, o que

só é possível com a implementação de uma educação ambiental libertadora para uma cidadania planetária (OLIVEIRA; CENCI, 2017, p. 285-299).

Garth Meintjes, educadora em Direitos Humanos, aponta a pedagogia de Freire (1987) como lastro da Educação em Direitos Humanos, uma vez que a pessoa só pode se engajar efetivamente para a sua transformação com o confrontamento direto das contradições sociais. O caminho para a libertação de qualquer opressão é a reflexão ativa por parte do ser humano destituído de poder (MEINTJES, 2007, p. 121):

> Tentar libertar os oprimidos sem sua própria participação reflexiva no ato de libertação é tratá-los como objetos que devem ser salvos de um prédio em chamas; é guiá-los para uma armadilha populista e transformá-los em massas que podem ser manipuladas (FREIRE, 1987, p. 58).

Assim acreditamos que uma proposta de educação ambiental participativa e não formal, pautada em uma visão sistêmica do mundo, é o caminho para a efetivação da diretriz de ecologia profunda enunciada no Princípio numero um da Declaração da Rio 92, uma vez que a educação formal ainda é orientada por uma episteme utilitarista "ligada à ciência e à tecnologia como algo útil no sentido instrumental, impessoal, objetivo, que está fora do ser humano e pode ser apropriado; tal a vida se reduz, muitas vezes, à dimensão biológica" (PASCO et al., 2015, p. 674).

A educação para a cidadania planetária só pode ser alcançada por uma ecopedagocia moldes propostos Guitierrez e Prado, como uma educação popular que trabalha, sobretudo, a conexão entre a pessoa e o meio ambiente (PASCO et al., 2015, p. 674) dentro de uma visão holística e interdisciplinar do saber, incluído o saber tradicional.

Conclusão

Quando o enunciado n. 01 (um) da Declaração da Rio 92, colocou o ser humano no centro da preocupação com o desenvolvimento sustentável, rompeu

definitivamente com a visão antropocentrista que tem orientado a construção das categorias jurídicas desde a antiguidade até a modernidade racionalista, um paradigma em que a pessoa humana ocupava uma posição destacada do meio natural, que era categorizado apenas como objeto da relação jurídica.

Diferentemente do racionalismo, que centrava o direito no indivíduo, o enunciado do Princípio n. 01 da Declaração da Rio 92, em uma "virada copernicana", traz o ser humano para o centro da questão ecológica, não só como o titular do direito subjetivo ao meio ambiente sadio; mas, sobretudo, como responsável, como titular de um dever jurídico de respeito e cuidado para com a Terra, que, desde esse marco histórico e epistemológico, libertou-se dos grilhões do racionalismo jurídico, que a colocava como simples coisa a ser possuída, como meio de produção, da mesma forma como também colocou como coisa o próprio ser humano, justificando juridicamente a escravidão.

O Princípio n. 01 (um) da Declaração da Rio 92, ainda que seja norma despida de sanção jurídica, na concepção positivista do direito, traz à tona um agudo dilema ético, a premente e imperativa necessidade de reverter a grave crise ambiental, fato que a torna mais cogente que qualquer hard Law, pois sua sanção vem das leis naturais, biológicas e químicas.

Com efeito, desde que as ciências baseadas na epistemologia sistêmica e na interdisciplinaridade superaram o paradigma cartesiano, que colocava a espécie humana em uma posição destacada e de domínio sobre a natureza, mostrando que todos os seres vivos compõem uma grande rede, não só biológica, mas também cognitiva, o ser humano perdeu o status de "senhor", de titular do domínio de uma Terra coisificada e passou a ser parte de um Planeta Vivo, onde necessariamente deve assumir o papel de "sujeito social" (LEFF, 2016, p.384), de "cidadão planetário" (PASCO et al., 2015, p.674), sob pena de extinção de sua espécie.

A quebra de paradigma trazida pelo enunciado do Princípio número 01 retirou a Terra da categoria jurídica de coisa e desafia os pensadores do direito a revisarem as categorias jurídicas básicas: como sujeito de direito, direitos subjetivos, deveres

jurídicos, direitos humanos, relação jurídica, Estado Nacional, interesse público, soberania, a partir de uma epistemologia sistêmica e interdisciplinar.

Assim como as correntes epistemológicas racionais, ontológicas e positivista conceberam as categorias jurídicas adequadas aos meios de produção para servir ao mercado ao desenvolvimentismo, urge repensar toda epistemologia jurídica, para colocá-la a serviço do ecodesenvolvimento.

REFERÊNCIAS

BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Ed. Campus. 11. Edição. Rio de Janeiro: 1992.

BOFF, Leonardo. *Ecologia*: Grito da Terra. Grito dos Pobres. Ed. Sextante. Rio de Janeiro: 2004.

_____. *Princípio Terra*: A Volta à Terra como Pátria Comum. Ed. ática. São Paulo: 1995.

CAPRA, Fritjof. *A Teia da Vida*: Uma Compreensão Científica Dos Sistemas Vivos. Ed. Cultrix. São Paulo: 1997.

_____. *O Ponto de Mutação*: A Ciência, a Sociedade e a Cultura Emergente. Ed. Cultrix. São Paulo: 2012.

COSTA, Heloísa Soares de Moura. Meio Ambiente e Desenvolvimento: Um convite à Leitura. In: *Saberes Ambientais:* Desafios para o conhecimento disciplinar. Ed. UFMG. Belo Horizonte: 2008.

CÔRREA, Darcísio; BACKES Elto Gilberto. Desenvolvimento Sustentável: em busca de novos fundamentos. In: *Direito Ambiental:* Um olhar para a cidadania e sustentabilidade. Ed. EDUCS, Caxias do Sul-RS: 2006.

DIAS, Genebaldo Freira. *Eco percepção*: Um Resumo Didático Dos Cenários e Desafios Socioambientais. Ed.Gaia. São Paulo: 2016.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia do Oprimido*. 11ª. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

LEFF, Enrique. *A Aposta pela Vida*: Imaginação Sociológica e Imaginários Sociais nos Territórios Ambientais do Sul. Ed. Vozes. Petrópolis: 2016.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. *Revista Amazônia Legal de estudos sócio-jurídico-ambientais*. Cuiabá, Ano 1, n. 1, p. 169-196, jan.-jun. 2007

MEINTJES, Garth. Educação em Direitos Humanos para o Pleno Exercício da Cidadania: Repercussões na Pedagogia. In: ANDREOPOULOS, George J.; CLAUDE, Richard Pierre (orgs.). *Educação em Direitos Humanos para o Século XXI*. São Paulo: Edusp, 2007.

NIENCHESKi, Luiza Zuardi. Aspectos Contemporâneos do Direito Humano ao Meio Ambiente: Reconhecimento e efetivação. In: TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. LEAL, César Barros (coord). *Direitos Humanos e Meio Ambiente*. Expressão Gráfica e Editora. Fortaleza: 2017.

OLIVEIRA, Scheila Pinno; CENCI, Daniel Rubens. *Cidadania, Direitos Humanos e Meio Ambiente*: A promoção da Educação Ambiental para uma vida com qualidade. In: Direitos Humanos e Meio Ambiente. Coordenação de Antônio Augusto Cançado Trindade e César Barros Leal. Expressão Gráfica e Editora. Fortaleza: 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Assembleia Geral das Nações Unidas, Paris, França, 1948.

_____. *Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento*. Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, Rio de Janeiro, 1992.

PASTO, Adriana Dias et al. Prática Interdisciplinar no contexto do ecodesenvolvimento. In: PHIPPI JR, Arlindo. FERNANDES, Valdir (eds). *Praticas da interdisciplinaridade no Ensino da Pesquisa*. Barueri, SP: Manole, 2015.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Direitos Humanos e Meio Ambiente*: paralelo dos sistemas de proteção internacional. Ed. Sérgio Antônio Fabris. Porto Alegre: 1993.

VILLEY, Michel. *A Formação do Pensamento Jurídico Moderno*. Ed. Martins Fonte. São Paulo: 2005.

1 Thomas Kuhn em seu conhecido livro sobre a "Estrutura das revoluções científicas" confere dois sentidos à palavra paradigma. O primeiro, mais amplo, tem a ver com 'toda a constelação de opiniões, valores, métodos, etc., participado pelos membros de uma determinada sociedade', fundando um sistema disciplinado mediante o qual esta sociedade se orienta a si mesma e organiza o conjunto de suas relações. O segundo, mais estrito, se deriva do primeiro e significa 'os exemplos de referência, as soluções concretas de problemas, tidas e havidas como exemplares e que substituem as regras explícitas na solução dos demais problemas da ciência normal (BOFF, 1995, p.30).

2 "Os três critérios fundamentais da vida — padrão, estrutura e processo — estão a tal ponto estreitamente entrelaçados que é difícil discuti-los separadamente, embora seja importante distingui-los entre si. A autopoiese — o padrão da vida — é um conjunto de relações entre processos de produção; e uma estrutura dissipativa só pode ser entendida por intermédio de processos metabólicos e desenvolvimentais. A dimensão do processo está, desse modo, implícita tanto no critério do padrão como no da estrutura. Na teoria emergente dos sistemas vivos, o processo da vida — a incorporação contínua de um padrão de organização autopoiético numa estrutura dissipativa — é identificado com a cognição, o processo do conhecer. Isso implica uma concepção radicalmente nova de mente, que é talvez o aspecto mais revolucionário e mais instigante dessa teoria, uma vez que ela promete, finalmente, superar a divisão cartesiana entre mente e matéria. De acordo com a teoria dos sistemas vivos, a mente não é uma coisa mas sim um processo — o próprio processo da vida. Em outras palavras, a atividade organizadora dos sistemas vivos, em todos os níveis da vida, é a atividade mental. As interações de um organismo vivo — planta, animal ou ser humano — com seu meio ambiente são interações cognitivas, ou mentais. Desse modo, a vida e a cognição se tornam inseparavelmente ligadas. A mente — ou, de maneira mais precisa, o processo mental — é imanente na matéria em todos os níveis da vida" (CAPRA, 1997, 130).

3 "A teoria de Gaia olha para a vida de maneira sistêmica, reunindo geologia, micro-biologia, química atmosférica e outras disciplinas cujos profissionais não estão acostumados a se comunicarem uns com os outros. Lovelock e Margulis desafiaram a visão convencional que encarava essas disciplinas como separadas, que afirmava que as forças da geologia estabelecem as condições para a vida na Terra e que as plantas e os animais eram meros passageiros que, por acaso, descobriram justamente as condições corretas para a sua evolução. De acordo com a teoria de Gaia, a vida cria as condições para a sua própria existência. Nas palavras de Lynn Margulis: Enunciada de maneira simples, a hipótese [de Gaia] afirma que a superfície da Terra, que sempre temos considerado o meio ambiente da vida, é na verdade parte da vida. A manta de ar — a troposfera — deveria ser considerada um sistema circulatório, produzido e sustentado pela vida. (...) quando os cientistas nos dizem que a vida se adapta a um meio ambiente essencialmente passivo de química, física e rochas, eles perpetuam uma visão seriamente distorcida. A vida, efetivamente, fabrica e

modela e muda o meio ambiente ao qual se adapta. Em seguida, esse "meio ambiente" realimenta a vida que está mudando e atuando e crescendo nele. Há interações cíclicas constantes. De início, a resistência da comunidade científica a essa nova visão da vida foi tão forte que os autores acharam que era impossível publicar sua hipótese. Os periódicos acadêmicos estabelecidos, tais como Science e Nature, a rejeitaram. Finalmente, o astrônomo Carl Sagan, que trabalhava como editor da revista *Icarus*, convidou Lovelock e Margulis para publicarem a hipótese de Gaia em sua revista. É intrigante o fato de que, dentre todas as teorias e modelos de auto-organização, foi a hipótese de Gaia que encontrou, de longe, a mais forte resistência. Somos tentados a nos perguntar se a reação altamente irracional por parte do establishment científico não teria sido desencadeada pela evocação de Gaia, o poderoso mito arquetípico" (CAPRA, 1997, p.84-85).

Anotações sobre o princípio 2 da declaração Rio 92: um balanço entre direitos e deveres ambientais do estado

Renan Caseiro de Almeida
Graduando em Direito pela Universidade Federal do Espírito Santo, monitor acadêmico de Direito Internacional Público e pesquisador voluntário.

Valesca Raizer Borges Moschen
Professora Associada de Direito Internacional na Universidade Federal do Espírito Santo. Doutora em Direito pela Universidade de Barcelona.

1 Introdução

O direito ambiental internacional é um tema relativamente novo. Em meados do século XX, a comunidade internacional se viu diante de um cenário mundial desolado por duas guerras mundiais, dividido entre zonas de influências de ideais políticos das grandes potências militares da época – Estados Unidos e União Soviética. Foi nesse contexto que, apesar de toda a tensão, passou-se a se dar mais atenção à forma com que o ser humano tratava a biosfera – o único bem transfronteiriço, comum a toda a humanidade, sem distinção.

Em 1972, Estocolmo sediou a Convenção das Nações Unidas sobre Ambiente Humano. Pioneira nesse ramo, a reunião consagrou 26 princípios - que visavam a melhor utilização do meio ambiente – a serem seguidos pelos Estados signatários na gestão de recursos naturais em seus territórios (FERREIRA; VARELLA, 2008). A

partir de então, iniciou-se uma onda em que os países passaram por processo de desenvolvimento legislativo interno a fim de se adaptarem às determinações da Convenção.

Por conseguinte, pode-se dizer com propriedade que o direito ambiental internacional passou por um momento de notável crescimento após a edição da Convenção de Estocolmo. As discussões – tanto a nível doméstico, como internacional - passaram a ser mais fomentadas, haja vista a maior conscientização acerca da necessidade de se proteger o meio ambiente. Passou-se a promoverem ações preventivas de danos ambientais, a exemplo da contenção do buraco na camada de ozônio e o aquecimento global (FERREIRA; VARELLA, 2008).

Vinte anos após a convenção ocorrida na capital sueca, foi realizada no Rio de Janeiro a ECO-92, com o intuito de promover o desenvolvimento sustentável. Dentre os frutos da reunião, está a Declaração do Rio, composta por 27 princípios – que não somente confirmavam os da Declaração de Estocolmo, mas deram a eles uma projeção mais ampla.

O presente trabalho visa estudar o princípio número 2 da carta da Rio 92, *in verbis*:

> Princípio 2. Os Estados, de acordo com a Carta das Nações Unidas e com os princípios do direito internacional, têm o direito soberano de explorar seus próprios recursos segundo suas próprias políticas de meio ambiente e de desenvolvimento, e a responsabilidade de assegurar que atividades sob sua jurisdição ou seu controle não causem danos ao meio ambiente de outros Estados ou de áreas além dos limites da jurisdição nacional (DECLARAÇÃO DO RIO, 1992).

Interessante notar que, neste princípio, a declaração traz orientações com dois verbos que possuem modais deônticos distintos: um *poder* e um *dever* – quais sejam, respectivamente, um *direito/permissão* e uma *responsabilidade/obrigação*.

Primeiramente, esclarece que os Estados têm livre arbítrio para decidir como explorar os recursos naturais presentes em seu território. Trata-se de uma prerrogativa pautada na soberania estatal, que é um dos princípios basilares do

Direito Internacional. Ademais, o documento estabelece também um dever de cuidado do meio ambiente. Os Estados devem observar as atividades que correm sob a sua jurisdição para que elas não causem danos à natureza de outros Estados – que podem ser tanto danos a outros Estados, como transfronteiriços, quando se envolve mais de um Estado por vez. Em suma, devem exercer poder de polícia para que as normas ambientais sejam devidamente respeitadas em seu território.

A seguir, passar-se-á a destrinchar esses dois comandos verbais, de forma a entender melhor o funcionamento desse princípio na prática. O primeiro subtópico trará algumas reflexões acerca da soberania estatal e a sua extensão no âmbito dos termos da Declaração Rio 92. O seguinte falará acerca da responsabilidade ambiental imputada aos Estados e como isso influencia na continuidade dos esforços em promover uma economia ecossustentável.

2 A QUESTÃO DA SOBERANIA ESTATAL: O DIREITO DE EXPLORAR OS RECURSOS NATURAIS INTERNOS VERSUS O DEVER DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

Como ponto de partida, é interessante tomar nota da ideia de soberania estatal – que, como mencionado anteriormente, é um dos pilares do direito internacional. Em breves termos, diz-se que o Estado é soberano para exercer poder jurisdicional no na área compreendida em seu território. Insta mencionar que a visão clássica desse princípio trazia a ideia de que um Estado possui ampla prerrogativa para aceitar ou não regras convencionadas no direito internacional, à sua plena discricionariedade. Tratava-se de uma visão individualista dentro do contexto internacionalista (VARELLA, 2009).

Contudo, com a crescente globalização e a novíssima dinâmica da comunidade internacional, a ideia de soberania adotou novos contornos, mais condizentes com a realidade contemporânea. Atualmente, observa-se uma nova tendência, a qual se denomina *Estado constitucional cooperativo*. Em poucas palavras, trata-se de uma

visão que encara o Estado a partir de dois prismas: o interno, que constitui a assunção dos direitos humanos no seu ordenamento nacional; e o externo, segundo o qual o Estado passa a integrar ativamente a comunidade internacional por intermédio da cooperação com outros países (HABERLE, 2007)[1].

Trazendo esse esclarecimento para o tema aqui discutido, percebe-se a sua importância frente aos termos do Princípio 2 da Declaração Rio 92. Veja-se que se dá expressamente aos Estados, o direito *soberano* de explorar os seus recursos naturais segundo as suas próprias legislação e política de meio ambiente e desenvolvimento. A soberania ali mencionada está em concordância com os preceitos do Estado constitucional cooperativo – o que significa que um país não pode criar leis ambientais e desenvolvimentistas que sejam irresponsáveis e egoístas a ponto de comprometer a biosfera como bem da humanidade (HABERLE, 2007). Ao fazer isso, o Estado estaria colocando em xeque a sua própria soberania, uma vez que estaria claramente ferindo os pressupostos de cooperação internacional e, em *ultima ratio*, até mesmo da garantia dos direitos humanos a nível interno, haja vista que o direito ao meio ambiente faz parte da carta dos direitos fundamentais inerentes à natureza humana.

No processo de criação legislativa, faz-se uso de alguns outros princípios do direito ambiental como diretrizes ideológicas. Esses passam a ser incorporados no ordenamento interno, pois a partir do momento em que são garantidos pela própria lei, passam a ganhar caráter vinculante – o que, consequentemente facilita a fiscalização por parte das autoridades competentes.

Um que se faz de grande importância é o da *ubiquidade*. Diz-se que o meio ambiente é um bem ubíquo - ou seja, onipresente e, portanto, não fica delimitado a uma determinada circunscrição de espaço ou tempo (RODRIGUES, 2015). Desta forma, pode-se afirmar que o meio ambiente é um bem que pertence não somente ao povo de uma nação, mas se trata de um bem universal, cujo dever de cuidar cabe a todos.

A partir dessa premissa, tem-se a *cooperação dos povos*, já abordada anteriormente como princípio do direito internacional. Para a matéria ambiental, a sintonia entre

Estados e agentes de direito internacional se faz de grande valia, haja vista a onipresença do meio ambiente. Desta forma, as convenções internacionais nesta matéria ganham inegável magnitude, pois são nelas que se estabelecem as políticas mundiais de proteção e preservação da biosfera. As regras estabelecidas nesse contexto se preocupam menos com a noção clássica da soberania estatal e são vinculadas aos pressupostos de cooperação internacional trazidos pela nova concepção de soberania atrelada ao Estado constitucional cooperativo (RODRIGUES, 2015).

3 Responsabilidade ambiental e fiscalização: maneira de assegurar o desenvolvimento sustentável

A segunda parte do Princípio 2 da Declaração Rio 92 diz: "(...) e a responsabilidade de assegurar que atividades sob sua jurisdição ou seu controle não causem danos ao meio ambiente de outros Estados ou de áreas além dos limites da jurisdição nacional". Esse trecho traz expressamente a responsabilidade ambiental do Estado e, em ricochete, o comprometimento em aplicar as políticas internas ambientais e desenvolvimentistas em prol do desenvolvimento sustentável.

É certo que as novas tecnologias que vêm sendo desenvolvidos têm facilitado o maior fluxo de ideias, pessoas e capitais numa comunidade globalizada. Essa é uma tendência cujos resultados são muito bem quistos para a humanidade. Esse movimento, que começou com a Revolução Industrial no século XVIII, se alastrou por todo o mundo, causando um *boom* tecnológico a nível global – até que se alcançou o grau de integração internacional atualmente vivenciado.

Todavia, esse crescimento vertiginoso fez com que a exploração dos recursos naturais fosse realizada de forma desenfreada, a ponto de colocar em risco a sua própria existência. É por conta disso que, na tentativa de achar uma forma de associação entre desenvolvimento e preservação do meio ambiente, passou-se a se

pensar na Sustentabilidade. Vale citar o que Francisco Rezek pondera sobre esse assunto:

> Não se deve buscar o desenvolvimento à custa do sacrifício ambiental, até porque assim ele não será durável; mas é injusto e tendencioso pretender que a preservação ambiental opere como entrave ao desenvolvimento das nações pobres ou das que ainda não o alcançaram por inteiro (RODRIGUES, 2015).

Em breves termos, o desenvolvimento tecnológico é algo necessário para a continuação do crescimento global – até como forma de erradicação da pobreza e criação de oportunidades similares e condições de vida digna para as pessoas em todos os países. Contudo, esse avanço não pode se dar de forma irresponsável, pois o meio ambiente pode não suportar por muito tempo.

Essa foi a grande preocupação da ECO-92 e foi por conta disso que se editou a Declaração Rio-92. Já restou abordado, neste trabalho, que os Estados, ao assinarem os termos do documento, se comprometeram a criar um cenário legislativo interno favorável à implementação da nova política global de meio ambiente – o que está disposto na primeira parte do Princípio 2. Uníssona, a sua segunda parte traz o dever (ou responsabilidade) de se fiscalizar a obediência dessas leis a ponto de que as atividades econômicas internas não venham a danificar o meio ambiente além da sua jurisdição.

Deveras, o desenvolvimento legislativo em questões ambientais e a polícia acerca do cumprimento dessas leis é algo primordial para a alavancagem do desenvolvimento sustentável. Contudo, surge outra questão que se mostra igualmente essencial: o papel da coletividade.

É cediço que as leis proibitivas e sanções são impostas pelo Direito no intuito de inibir indivíduos de praticar ilícitos. Todavia, tomando-se como exemplo o direito penal, sabe-se igualmente que as meras existência e aplicação de leis sancionatórias não erradicam, por completo, as condutas delituosas. Trazendo-se esse raciocínio para o Direito Ambiental, tem-se que essa forma de pensar não se mostra suficiente para a obtenção de um resultado satisfatório. A conscientização acerca da

preservação da biosfera deve alcançar o indivíduo – o cidadão – para que, integralizando-se a coletividade, haja uma mudança de hábitos que ajude a humanidade a alcançar um modo de vida condizente com a capacidade da Terra (GOMES, 2017).

CONCLUSÃO

A Declaração Rio 92 foi um marco na história do direito ambiental internacional, pois é considerada por muitos como a pedra fundamental da promoção do desenvolvimento sustentável. O Princípio 2 traz em si o direito do Estado de criar as suas próprias políticas de desenvolvimento e de meio ambiente – além de explorar o seu bioma de acordo com tais.

Ainda, traz também a responsabilidade de fiscalização acerca do potencial danoso das atividades econômicas em sua jurisdição, assegurando a alavancagem da sustentabilidade como norte para o desenvolvimento econômico. Contudo, a sociedade civil possui um papel muito importante no que tange à mudança de hábitos de consumo. Para tal, é vital também que se patrocinarem políticas públicas para conscientização da comunidade. Somente assim será possível concretizar plenamente o que foi idealizado no Rio de Janeiro, durante a ECO-92.

REFERÊNCIAS

FERREIRA, Fabrício Ramos. VARELLA, Marcelo Dias. A Soberania do Estado e o Acesso aos Recursos Naturais. In: THEODORO, Suzi Huff; BATISTA, Roberto Carlos; ZANETI, Izabel (coord.). *Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável*. Ed. Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2008.

DECLARAÇÃO DO RIO, AGENDA 21, CNUMAD, 1992.

VARELLA, Marcelo D. *Direito Internacional Público*. São Paulo: Saraiva, 2009.

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

RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Direito Ambiental Esquematizado*. Coordenação Pedro Lenza – 2. ed. – São Paulo: Saraiva, 2015.

GOMES, Magno Frederici; SILVA, Luis Eduardo Gomes. Brics: Desafios do desenvolvimento econômico e socioambiental. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 14, n. 2017.

1 Estado Constitucional Cooperativo definido por Peter Haberle, como "*encontra a sua identidade também no Direito Internacional*" que implica na solidariedade estatal e na disposição para a cooperação internacional.

Equidade geracional: entraves e perspectivas após 25 anos da declaração do Rio de 1992

Marcelo Antonio Theodoro
Doutor em Direito pela Universidade Federal do Paraná, Professor Associado I de Direito Constitucional da Universidade Federal de Mato Grosso e Coordenador do Programa de Pós-Graduação (Mestrado em Direito) da UFMT.

Keit Diogo Gomes
Mestre em Direito Agroambiental pela Universidade Federal de Mato Grosso e professora no curso de graduação em Direito no Centro Universitário de Várzea Grande e, advogada desde 2009.

1 Introdução

O presente trabalho visa abordar a o princípio da equidade geracional com suporte no princípio terceiro da Declaração do Rio de 1992, por meio de uma compreensão conjugada da ciência jurídica e apresentação de outros mecanismos, que devem atuar de forma unificada a fim de garantir a aplicação desta norma no campo do direito.

Para tanto, o estudo inicialmente busca apresentar em que consiste a equidade geracional, explicitando a distinção entre equidade intergeracional e intrageracional, e, avaliando as noções formalistas que permeiam o conceito de geração, propondo uma superação desta dicotomia.

Na segunda parte, o estudo é direcionado para apresentação de alguns princípios norteadores formulados por Edith Brow Weiss, que complementam a temática, bem como será composto pela análise de alguns dos principais aportes legais sobre o tema, tanto enquanto documentos internacionais e legislação nacional.

No terceiro capítulo, serão apresentados alguns dos entraves que podem ser verificados ao longo destes 25 anos de existência da Declaração do Rio de 1992, face a aplicação da equidade geracional e apontamento de algumas perspectivas que podem contribuir para sua eficácia.

Ao cabo dos três assuntos, será apresentada uma conclusão das premissas levantadas, com fins de sugerir algumas perspectivas que possam servir como alternativas para maior eficácia da implementação de uma equidade geracional ambiental no campo nacional e global.

Para a construção do texto ora apresentado, a pesquisa pauta-se pelo conteúdo bibliográfico e documental, valendo-se do método de abordagem qualitativo e dedutivo de análise de dados.

2 Equidade geracional

A Declaração do Rio de 1992 abarcou como princípio norteador a denominada equidade geracional, em seu terceiro princípio, a saber: "O direito ao desenvolvimento deve ser exercido de modo a permitir que sejam atendidas equitativamente as necessidades de desenvolvimento e de meio ambiente das gerações presentes e futuras" (ONU, 1992). Através deste dispositivo, é possível observar que as nações que aderiram a referida Declaração, assumiram o compromisso de desenvolver-se de forma sustentável, sem colocar em risco os bens ambientais, permitindo que tanto as populações atuais, quanto as vindouras, possam usufruir do meio ambiente sadio.

Partindo deste ponto, eis que se faz extremamente importante, conhecer quem são essas gerações presentes e futuras que o texto fez referência? E, porquê, a necessidade de distingui-las? Partindo destes questionamentos básicos é possível observar que existe (e deve existir), um tratamento diferenciado no que se refere a garantia dos bens ambientais para as gerações atuais e para aquelas que ainda irão povoar o planeta. A partir desta análise é possível dizer que o desenvolvimento equânime preconizado pelo texto internacional, preconizou duas espécies protecionistas, quais sejam: proteção intrageracional e intergeracional.

2.1 Equidade intrageracional

A equidade intrageracional mantém o seu foco nas populações contemporâneas, preocupando-se em permitir que as populações que atualmente povoam o planeta, possam usufruir de forma equânime dos recursos naturais, tais como: acesso ao solo, água, alimentação de origem natural e outros. Para que este equilíbrio possa ser alcançado, será necessário a distribuição do espaço ecologicamente equilibrado.

Sobre este tema, Rogério Rammê aponta que a justiça deve voltar-se para as disparidades das gerações contemporâneas na apropriação dos recursos naturais e para a distribuição das externalidades ambientais negativas:

> Isso porque é nessa dimensão que as considerações sobre justiça se voltam para as disparidades na apropriação dos recursos naturais do planeta; para a relação existente entre pobreza e meio ambiente; para a desigualdade na distribuição do espaço ambiental ecologicamente equilibrado e das externalidades ambientais negativas; sempre tendo como destinatárias as gerações humanas contemporâneas (RAMMÊ, 2012, p. 131).

Para que se possa permitir uma análise de proteção intrageracional, o desenvolvimento deverá se pautar, dentre outros, pelo princípio da solidariedade e o princípio de partes iguais, para que cada indivíduo tenha direito a igual acesso nos recursos naturais existentes no planeta. A distribuição dos recursos ambientais não deve estar vinculada ao poderio econômico ou aos traços capitalistas predominantes, mas deve partir da premissa de que todo indivíduo em qualquer lugar do planeta, faz jus a gozar dos recursos ambientais disponíveis.

Ainda nesta vertente Klaus Bosselman propõe uma substituição de paradigma, propondo a substituição do homem econômico ocidental "*homo oeconomicus occidentalis"* pela figura do homem ecológico universal "*homo ecologicus universalis"*, que é o homem que é solidário e não entra em competição com o outro, vendo-se não como parte de um país, mas de um planeta, conforme descreve:

> If we assume that modern legal traditions tend to favour the freedom of homo oeconomicus occidentalis, we can also imagine the freedom of an enlightened homo ecologicus universalis. This type differs from the reductionist Ego of Western provenience as it asserts a connection with its global and natural environment. The real prospect of homo ecologicus universalis may be less important than the very thought of it. Such an image may be helpful to explain the growing number of people who see themselves not in competition, but solidarity with each other. More and more people think of themselves not just as citizens of particular countries, but citizens of the planet (BOSSELMAN, 2004, p. 65).

A equidade aplicada aos destinatários intrageracionais (populações contemporâneas), deve superar uma visão local ou nacionalista, para o fim de compreender que todos os indivíduos devem ser considerados em si mesmo e no direito que lhe assiste ao usufruto dos recursos ambientais. A busca por este equilíbrio deve se dar já no cenário atual, buscando promover o justo equilíbrio entre bônus e ônus na seara ambiental.

2.2 Equidade intergeracional

Sob o enfoque da equidade intergeracional, as gerações vindouras passam a ser consideradas como sujeitos de direitos ambientais, respeitando-se o direito de que as mesmas possam usufruir dos recursos ambientais. Neste caminho, Ingo Sarlet e Tiago Fensterseifer apresentam a dignidade humana como vetor fundamental para a garantir a equidade intergeracional em matéria ambiental. A proteção ambiental objetiva garantir sobrevida das gerações futuras em patamares de dignidade humana:

> Pode-se dizer que a dignidade humana fundamenta tanto a sociedade já constituída quanto a sociedade do futuro, apontando para deveres e responsabilidades das gerações presentes para com as gerações futuras, em que pese – e também por isso mesmo – a herança negativa em termos ambientais legada para as gerações passadas. Tal situação se

> dá em razão de que a proteção ambiental objetiva garantir condições ambientais favoráveis ao desenvolvimento da vida humana em patamares de dignidade não apenas para as gerações que hoje habitam a Terra e usufruem dos recursos naturais, mas salvaguardando tais condições também para as gerações que irão habitar a Terra no futuro (SARLET; FENSTERSEIFER, 2013, p. 52).

A equidade intergeracional pode ser apontada como uma teoria que visa promover a igualdade de acesso aos recursos naturais às gerações vindouras. Para tanto, parte da premissa de que as gerações que atualmente povoam o planeta, não estão em nível hierárquico superior aos habitantes ainda não nascidos, cabendo, portanto, o dever de uso racional e sustentável dos recursos ambientais, viabilizando assim, a sua existência para as futuras gerações. Neste sentido ensina Simone Bolson:

> Equidade intergeracional, em um breve conceito, é um corolário da igualdade entre as gerações passadas, as presentes e as que nos sucederão; esta equidade contém dois componentes: aquele que diz respeito à justa utilização dos recursos naturais pelas gerações passadas, presentes e futuras e o que tange à responsabilidade da preservação de tais recursos, disponíveis a todos as gerações, pois nenhuma geração está acima das outras gerações (BOLSON, 2012, p. 215).

A equidade intergeracional liga-se àquelas gerações ainda não nascidas, mas que detém uma expectativa de vida. Proteger esta categoria de indivíduos, pressupõe que daqui a cinquenta ou cem anos, os próximos habitantes possam desfrutar e usufruir dos recursos naturais atualmente existentes, tais como: preservação de espécies animais e vegetais, qualidade do ar, água e recursos terrestres para que as próximas gerações possam conhecê-las e gozá-las, tais como estão disponíveis em nossos dias atuais, estando reconhecidas como sujeitos de direitos (KISS, 2005, p. 54/55).

3 Regulamentação normativa da equidade geracional: base principiológica e diplomas legais

A equidade geracional tanto no aspecto intrageracional, quanto intergeracional é matéria disciplinada por diversos instrumentos legais, recebendo respaldo teórico com forte base principiológica, quanto materialização expressa em variados textos

legais, tais como normas infraconstitucionais e na própria Constituição Federal de determinados países, como é o caso do Brasil, por exemplo. Dito isto, a seguir serão apresentados alguns dos princípios norteadores que encampam a proteção geracional, bem como alguns do principais documentos e textos legais que abordam a temática.

3.1 Princípios atinentes à equidade geracional

Inicia-se a apresentação principiológica à luz da teoria de equidade intergeracional formulada por Edith Brow Weiss, haja vista que os princípios apresentados além de relacionarem-se a proteção ambiental focada nas futuras gerações, pode fielmente ser desenvolvido para a busca da equidade intergeracional. Sua teoria formulou como base fundamental os seguintes princípios: a) Princípio da conservação da diversidade das opções; b) Princípio da conservação da qualidade e c) Princípio da conservação do acesso.

O princípio da conservação das opções assenta-se na premissa de que cada geração tem o dever de conservar os recursos naturais e culturais disponíveis. Nutrir a maior diversidade possível destes recursos permite que as gerações futuras possam encontrar mecanismos próprios para resolver seus problemas, com direito de utilizar a maior diversidade possível de recursos que estarão disponíveis, conforme defende Edith B. Weiss:

> Future generations are more likely to survive and attain their goals if they have a variety of options for addressing their problems. Conserving the diversity of the natural and cultural resource bases is designed to give our descendants a robust and flexible heritage with which to try to achieve a decent and healthy life (WEISS, p. 11).

O princípio da conservação da qualidade apregoa a proposta de um desenvolvimento sustentável, por meio do uso correto da água, controle das mudanças climáticas, e, aplicação de instrumentos aptos a cooperar com o crescimento dos países, sem o exaurimento dos recursos ambientais (BOLSON, 2012. p. 228). Cabe dizer, que as gerações atuais devem manter a qualidade do

planeta, de modo entregá-lo às futuras gerações, não em condições piores, mas comparável àquela em que recebeu.

O princípio da conservação do acesso defende a ideia de que as gerações atuais devem legar às gerações que estão por vir, o mesmo direito de acesso equitativo dos recursos naturais que receberam das gerações antepassadas, devendo repassar esta igualdade de acesso para aqueles que virão. Cada geração deve prover, com igualdade de direitos, acesso ao legado das gerações anteriores, de maneira a conservá-lo para desfrute das gerações futuras. As ações colocadas em prática no cenário atual, devem ser projetadas para não prejudicar o acesso daqueles que estão por vir.

Os princípios apontados por Edith Brown Weiss, colaboram como diretrizes da teoria da equidade intergeracional, posto que podem ser compreendidos como formas de canalizar os esforços a fim de garantir a preservação dos bens ambientais, para que possam ser gozadas na atualidade, mas que possam estar disponíveis a serem usufruídos pelas futuras gerações.

3.2 Equidade geracional nos diplomas legais

Variados instrumentos jurídicos em todo o mundo são utilizados para disciplinar a busca pela equidade geracional. Dentre eles, alguns recebem maior destaque, tendo em vista seu caráter de norma internacional ratificada por variados países, como ocorre com a Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano, celebrada na cidade de Estocolmo, capital da Suécia, em 1972 e Declaração do Rio 1992, realizada no Rio de Janeiro – Brasil (FIGUEIRA, 2010, p. 4).

Além dos já mencionados, é possível observar outro textos que se dedica de forma integral a temática, como a Declaração da Unesco de 1997. É na Declaração sobre Responsabilidade das Gerações Presentes para as Futuras Gerações de 1997 que a preocupação com as futuras gerações ganha completo destaque, uma vez que o documento é totalmente destinado a esta temática. Um dos principais objetivos da

referida declaração consiste na preservação da vida, tomando por base o uso racional dos recursos, de forma a preservar a biodiversidade para as gerações futuras.

Convém destacar outras normas regulamentadoras dos direitos intergeracionais em matéria ambiental. Lei de Criação e Proteção dos Parques Nacionais, nos Estados Unidos em 1916, sobre a conservação da vida silvestre e da paisagem para o desfrute das futuras gerações. (BRANDÃO; SOUZA, 2010, p. 166). Há quem verifique o cerne desta proteção com respaldo na Revolução Francesa, por meio do postulado da "fraternidade" (SILVA, 2011, p. 123), sendo que com base nestes ideais, posteriormente proclamou-se a Declaração Universal dos Direitos do Homem, da ONU (1948). Eis ainda outros valiosos instrumentos (BOLSON, 2012, p. 223/224):

> Passados mais de vinte anos da Declaração de 1948 e aderindo ao movimento ambientalista, cujos postulados trouxeram ao mundo jurídico uma nova concepção sobre a natureza e a relação do ser humano com a mesma, a proteção do ambiente e seus recursos naturais às futuras gerações foi incorporada em textos de grande visibilidade na comunidade internacional, como a Declaração de Estocolmo (1972) – fruto da Conferência de Estocolmo; a Convenção sobre o Direito do Mar (1982) inclusive estabeleceu que a área (o art. 1º define como o termo que abrange o leito do mar, os fundos marinhos e seu subsolo, além dos limites da jurisdição nacional) e seus recursos são patrimônio da humanidade. Em 1987 o conhecido Relatório Nosso Futuro Comum (Relatório Bruntdland) também reconheceu a necessidade de preservação; a Declaração do Rio (1992), por sua vez, em seu Princípio 3, estabeleceu que "o direito ao desenvolvimento deve ser realizado de maneira a satisfazer equitativamente as necessidades relativas ao desenvolvimento e ao meio ambiente das gerações presentes e futuras"; a Convenção Aarhus (2001) no Princípio 1 mencionou "o direito de toda pessoa das gerações presentes e futuras de viver num meio ambiente adequado para sua saúde e seu bem-estar". E desde 1997 há a Declaration on the Responsabilities of the Present Generations Towards Future Generations que trata especificamente das (nossas) obrigações com as futuras gerações em um rol de responsabilidades.

No cenário brasileiro é a Constituição Federal o instrumento que centralizou a busca por equidade geracional, por meio da taxatividade legal em seu artigo 225, *caput*: "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".

Embora não esteja presente a literalidade da expressão equidade geracional, esta compreensão é facilmente abstraída da norma jurídica exposta, vez que menciona o dever de preservação do meio ambiente nacional para as futuras gerações. A inclusão deste dispositivo na Constituição é de muita relevância, pois destaca a preocupação em garantir a sustentabilidade conjugada as gerações atuais e vindouras.

A Declaração do Rio de 1992, dentre os variados documentos legais apresentados, ocupa posição de destaque no cenário internacional como um dos principais instrumentos garantidores da proteção intergeracional. No princípio de número 3, verifica-se que as gerações atuais têm direito ao desenvolvimento, todavia, este deve ser realizado de forma a permitir o desenvolvimento e acesso ao meio ambiente, não só das gerações atuais, mas também das futuras.

4 Equidade geracional: entraves e perspectivas

Inobstante o texto positivado nos diplomas legais citados, a efetivação de uma equidade geracional, seja no âmbito intergeracional ou intrageracional, ainda é matéria longe de ser alcançada em nível global. O comprometimento parcial conferido pelos variados países que aderiram a Declaração do Rio de 1992, demonstra que a busca pela equidade geracional tem sido deliberada de forma diferenciada por cada um dos signatários.

Tome-se como exemplo o Brasil, eis que como país ainda em desenvolvimento, almeja erradicar a pobreza e permitir acesso aos direitos sociais básicos da população. Mantendo o foco no cumprimento dos direito sociais básicos, por vezes relega a proteção ao desenvolvimento sustentável a segundo plano, permitindo a exploração de recursos naturais de forma, que nem sempre se pauta à busca da equidade geracional.

O comprometimento da população com a proteção ambiental também é outro ponto de superação a ser alcançado em nível nacional, eis que a percepção sobre a importância do desenvolvimento sustentável respaldado em uma proteção ao meio ambiente, como consectário da proteção da própria população, é outro ponto a ser alavancada. Deste modo, é plenamente perceptível que variados são os entraves a ser superados.

O Direito exerce papel preponderante acerca da promoção da equidade geracional, porém, não tem o condão de oferecer uma resposta satisfatória para sua implementação, dissociada dos demais ramos de conhecimento. Outras ciências, são igualmente necessárias para a compreensão deste fenômeno.

A promoção da equidade geracional pode ser vista sob o enfoque jurídico, mas também sobre o aspecto filosófico (moral), ético e também o político (BOLSON, 2012, p. 233). A vertente jurídica não tem o dever de afastar os demais campos de conhecimento que podem contribuir satisfatoriamente para complementação da teoria da equidade intergeracional. Observe-se a contribuição do compromisso ético para a constituição da equidade:

> A constituição da equidade intergeracional revela, assim, também a formulação de uma ética de alteridade intergeracional, reconhecendo finalmente que o homem também possui obrigações, deveres e responsabilidades compartilhadas, em face do futuro. Evidencia-se a necessidade de integração do discurso ético do respeito à alteridade, mas, sobretudo, da alteridade intergeracional, como elementos de revisão do moderno discurso ecológico, que é atualmente, um discurso de inclusão do outro, propulsor de uma democracia ambiental, qualificada pelo novo Estado Democrático do Ambiente (LEITE; AYALA, 2000. p. 15).

A introdução ou fortalecimento do paradigma de ética ambiental pressupõe a modificação na forma de pensar o meio ambiente. Este novo paradigma exige um reexame de valores intrínsecos, com fim de superar a análise ambiental exclusivamente voltada aos interesses econômicos. É nesse sentido que Wolkemer e Paulitsch propõem um conceito de ética ambiental, a seguir delineado:

> Nesse sentido, a Ética Ambiental pode ser considerada como aquela que advém da necessidade de reexaminarmos nossos valores e princípios, em razão dos problemas ambientais e à necessidade de compreendermos as razões que definem a relação do homem com a natureza. Não basta um despertar da consciência individual, necessitamos de uma redefinição do quadro ético (WOLKEMER; PAULITSCH, 2011, p. 221).

Outro ponto que merece ser recebido como perspectiva promissora para a adequação da equidade geracional na pauta ambiental, consiste na governança ambiental. A governança ambiental deve ser vista como uma das opções necessárias para que se possa implementar, de forma eficaz, a equidade geracional. A governança ambiental pode ser empregada tanto no aspecto internacional, ao se integrar ações conjugadas entre os variados países e organismos internacionais, quanto sob a ótica interna, em que cada país deve direcionar a sua gestão de forma participativa com os demais setores da sociedade civil, em prol de objetivos comuns, nessa esteira segue Klaus Bosselmann:

> A governança para a sustentabilidade requer a aceitação de que o ambiente é confiado ao Estado individual não em virtude de sua soberania ou qualquer outra forma de benefício legal, mas por força das leis da física: qualquer território existe em um ambiente global e indivisível, daqui resulta que o ambiente não pertence nem aos Estados, nem a humanidade, mas apenas a si mesmo devido ao seu valor intrínseco. Estados, portanto, não podem reivindicar a soberania ou propriedade sobre o meio ambiente. O ambiente é um privilégio, não um direito, e quaisquer direitos são limitados ao uso sustentável dos recursos do meio ambiente (BOSSELMANN, 2004, p. 211).

É necessário reconhecer que a teoria da equidade intergeracional, não está restrita ao campo jurídico, apegada as suas técnicas e formalidades. Por isso, a expansão desta teoria e sua inclusão no campo social, por meio de uma proposta de educação ambiental destinada às futuras gerações, deve ser empenhada pelo maior número de ramos científicos e populares possíveis. A ciência jurídica, a filosofia, a ética, a política, e outros ramos de conhecimento, podem congregar-se com a finalidade de informar e difundir as boas práticas desta teoria.

CONCLUSÃO

A equidade geracional encampada como princípio norteador da Declaração do Rio de 1992, tem como escopo promover o desenvolvimento sustentável, permitindo que tanto as gerações atuais quanto as vindouras possam usufruir do meio ambiente de forma sustentável e equânime. Diversos países tornaram-se signatários deste documento, comprometendo-se com a temática. Passados 25 anos da publicação do documento, eis que é possível observar variados entraves a sua efetivação.

A compreensão do que é a equidade geracional e seu olhar sob o viés intergeracional e intrageracional, demonstra que a raça humana está umbilicalmente conectada, e, que a fruição do meio ambiente deve dar-se pautado nesta concepção de paridade. A distinção entre equidade intrageracional e equidade intergeracional permite a compreensão da convivência harmônica de ambos os primados. As gerações contemporâneas devem continuar pleiteando o acesso equitativo aos bens ambientais. Em contraposição, esta busca deve ser realizada de forma sustentável para garantir o usufruto do meio ambiente pelas gerações futuras.

A apresentação dos entraves enfrentados para a efetivação da promoção da equidade geracional, reclama a apresentação de perspectivas que podem influir positivamente na sua evolução. Neste caso, o presente texto apresentou como possíveis alternativas a fortificação de uma ética ambiental que provocará impacto na percepção de como os cidadãos devem pensar e se engajar com a proteção ambiental geracional, pensada para as presentes e futuras gerações.

Para além da do olhar individual, restou possível observar que o engajamento do Estado, na responsabilização da gestão pública ambiental. A necessidade de uma governança ambiental em caráter global pode mudar a gestão do meio ambiente pelos Estados e agrupar esforços, que realizados em suas respectivas localidades, contribuirão de forma contundente para a proteção ambiental de forma difusa. A partir desta premissa, é necessário observar que, deixar a governança apenas a cargos do plano internacional, não se mostra como alternativa coerente, pois as ações de governança ambiental também necessitam ser internalizadas em ações locais.

Por fim, considerando a relevância da equidade geracional, verifica-se que sua incidência não deve ficar restrita ao campo da ciência jurídica, e, que o modelo pragmático e formalista do direito, não consegue oferecer sozinho uma resposta eficaz e duradoura. Desta forma, diversas ações devem ser contempladas para ampliar o debate e oferecer uma educação social sobre o tema. Para isto, o direito, a filosofia, a política, a ética e até mesmo conhecimentos não científicos, podem reafirmar o valor da equidade geracional.

REFERÊNCIAS

BOLSON**,** Simone Hegele. A dimensão filosófico-jurídica da equidade intergeracional: reflexões sobre as obras de Hans Jonas e Edith Brown Weiss. *Direitos Fundamentais & Justiça,* Ano 6, n. 19, Abr/Jun. 2012, p. 210-236. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/24189/a-dimensao-filosofico-juridica-da-equidade intergeracional-reflexoes-sobre-as-obras-de-hans-jonas-e-edith-brown-weiss#ixzz2Qq2aF5gz>. Acesso em: 21 mar. 2016.

BOSSELMAN, Klaus. In search for global law: the signifcance of the Earth charter. *Worldviews: Global Religions, Culture, and Ecology*, Issue 1, 2004, pages 62-75. 8 v. Disponível em: <http://earthcharter.org/invent/images/uploads/Klaus%20B%5C's%20article%20In%20searc Acesso em: 11 out. 2016.

BRANDÃO, Luiz Carlos Kopes; SOUZA, Carmo Antônio de. O princípio da equidade intergeracional. *Planeta Amazônia:* Revista Internacional de Direito Ambiental e Políticas Públicas. Macapá, n. 2, 2010, p. 163-175.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990.

CAETANO, Matheus Almeida; COLESANTI, Marlene Teresinha de Muno. *Os princípios da precaução e da equidade intergeracional e o meio ambiente urbano no município de Uberlândia-MG.* Disponível em: <http://www.seer.ufu.br/index.php/horizontecientifico/article/viewFile/4168/311>. Acesso em: 21 mar. 2016.

FIGUEIRA, Sérgio Sampaio. A função teleológica do princípio da equidade intergeracional no Direito Ambiental do Brasil. *Planeta Amazônia:* Revista Internacional de Direito Ambiental e Políticas Públicas. n. 2, Macapá, 2010, p. 01-10.

KISS, Alexandre. Justiça ambiental e religiões cristãs. In: PRADO, Ines Virginia; AKEMI, Sandra; SILVA, Solange Teles da. *Desafios do direito ambiental do século XXI:* estudos em homenagem a Paulo Affonso Leme Machado. São Paulo: Malheiros, 2005.

LEITE, José Rubens Morato. AYALA. Patryck de Araújo. A transdisciplinariedade do direito ambiental e a sua equidade intergeracional. *Seqüência*. UFSC, Florianópolis, SC, v. 21. n 41, 2000. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15418/13991>. Acesso em: 25 de março de 2016.

MELO, Ely Melissa. Da retórica do princípio do acesso equitativo aos recursos naturais à construção da (in)justiça intra e intergeracional ambiental. In: PERALTA, Carlos E.; ALVARENGA, Luciano J.; AUGUSTIN, Sérgio (Orgs). *Direito e justiça ambiental: diálogos interdisciplinares sobre a crise ecológica*. Caxias do Sul, RS: Educs, 2014. Disponível em: <https://www.ucs.br/site/midia/arquivos/direito_justica_ambiental.pdf>. Acesso em 15 de outubro de 2015.

ONU. Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento - 1992. Disponível em: <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>. Acesso em 27 mai. 2017.

ORTEGA, Luiz Gabriel Ferrer. *Os derechos de las futuras generaciones desde la perspectiva del derecho internacional: el principio de equidad intergeneracional*. Universidad Nacional Autónoma de México – UNAM – Pimera edición: 11 de abril de 2014. ISBN 978-606-02-5377-5 - Libro - Disponível em: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/8/3635/15.pdf>. Acesso em: 17 de março de 2016.

RAMMÊ, Rogério Santos. *Da justiça ambiental aos direitos e deveres ecológicos: conjecturas políticos-filosóficas para uma nova ordem jurídico-ecológica*. Caixias do Sul: RS: Educs, 2012.

SARLET, Ingo Wolfganf; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito constitucional ambiental: constituição, direitos fundamentais e proteção do ambiente*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

SCARPI, Vinicius. Equidade Intergeracional: uma leitura republicana. *Revista de Direito da Cidade*, vol.04, nº02. ISSN 2317-7721 p. 233-250.

SILVA, Marcela Vitoriano e. O princípio da solidariedade intergeracional: um olhar do Direito para o futuro. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v.8, n.16, p.115-146, Julho/Dezembro de 2011.

UNESCO. *Declaración sobre las responsabilidades de las generaciones actuales para com las generaciones futuras.* Conferencia General de la UNESCO em su 29ª reunión. Adoptada el 12 de noviembre de 1997. Disponível em: <http://www.unesco.org/cpp/sp/declaraciones/generaciones.htm>. Acesso em: 02 abr. 2016.

WEISS, Edith Brown. Intergenerational equity: a legal framework for global environmental change. In: _____. *Environmental change and international law: New challenges and dimensions.* Tokyo: United Nations University Press, 1992. *Disponível em:* <http://www.unu.edu/unupress/unupbooks/uu25ee/uu25ee0y.htm#12.%20intergenerational> Acesso em 14 de outubro de 2015.

_____. In Fairness To Future Generations and Sustainable Development. *American University International Law Review* 8, n. 1, 1992. p. 19-26.

_____. *Our rights and obligations to future generations for the environment*. Disponível em: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/iidh/cont/13/dtr/dtr2>. Acesso em 8 de outubro de 2015.

O princípio 4 da declaração do Rio-92: integração e desenvolvimento sustentável

Micaella Carolina de Lucena
Graduação em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). Mestranda em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). Membro do Grupo de Pesquisa em "Direitos Humanos, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável Global" (CNPq).

João Henrique Souza dos Reis
Graduação em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), Mestrando em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). Membro do Grupo de Pesquisa "Direitos Humanos, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável Global" (CNPq).

Lívia Gaigher Bósio Campello
Pós-Doutorado em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo (USP). Doutorado em Direito das Relações Econômicas e Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP) e Mestrado em Políticas Públicas e Processo pelo Centro Universitário Fluminense (UNIFLU). Professora adjunta da Faculdade de Direito na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). Coordenadora do Programa de Mestrado em Direitos Humanos da UFMS. Coordenadora do Projeto de Pesquisa "Cooperação Internacional e Meio Ambiente" (MS/FUNDECT). Líder do Grupo de Pesquisa "Direitos Humanos, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável Global" (CNPq). Editora-chefe da Revista Direito da UFMS.

1 Introdução

Um dos grandes desafios da modernidade é aliar o desenvolvimento à proteção do meio ambiente, ou seja, alcançar o desenvolvimento sustentável. Por isso, este capítulo tem por objeto o estudo do Princípio 4 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento e a análise dos principais reflexos do princípio da integração.

O princípio 4 dispõe que: "Para alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental constituirá parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada isoladamente deste" (ONU, 1992). Com isso, importante considerar que esse princípio trata dos aspectos econômicos, sociais e ambientais do desenvolvimento sustentável, assim, abordando uma integração dos elementos deste tripé.

O princípio da integração possui papel fundamental e promissor nas relações entre regimes internacionais diversos, pois ajuda a entender como alcançar os resultados sob bases sustentáveis, assim como promove relações sistêmicas entre áreas antes vistas como opostas e hoje entendidas como inter-relacionadas. Dessa forma, pertinente o estudo das dimensões do princípio da integração para obtenção de resultados mais efetivos na comunidade internacional, considerando as pluralidades de perspectivas e valorações.

A fim de destacar as perspectivas desse princípio e sua análise histórica, bem como ressaltar o seu papel nas normas internacionais, será utilizada a pesquisa exploratória e descritiva, bibliográfica e documental, com uma análise por meio de obras, artigos científicos, declarações e convenções internacionais. O método de abordagem será o dedutivo, partindo de conceitos genéricos até sua particularização.

2 Aspectos históricos acerca da declaração do Rio sobre meio ambiente e desenvolvimento

Tem-se a Declaração do Rio como o principal resultado da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, também conhecida como Cúpula da Terra e que ocorreu no Rio de Janeiro, no Brasil, em 1992, sendo uma continuação da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente Humano que ocorreu em Estocolmo, na Suécia, 20 anos antes.

Os princípios trazidos pela Declaração do Rio não surgiram e não são exclusivos da referida declaração, cujo destaque é trazer os princípios de maneira única, agrupados em uma só declaração, estabelecendo os fundamentos do desenvolvimento pós-guerra fria, que não deve ser irrestrito, mas unido fortemente a restrições de ordem ambiental.

A Declaração do Rio não pode ser entendida isoladamente do contexto histórico no qual surgiu, em que houve várias tentativas de definir políticas que guiassem o relacionamento da sociedade com o meio ambiente, e, também, o desafio de desenvolver países recentemente independentes para que atingissem altos níveis de desenvolvimento econômico e social (VIÑUALES, 2015, p. 3).

2.1 Momentos históricos precedentes à declaração do rio sobre meio ambiente e desenvolvimento

O contexto da Declaração do Rio, em perspectiva ampla, precede em ao menos uma década à Conferência de Estocolmo de 1972. O que acabou sendo entendido por meio ambiente humano, em Estocolmo, era antes tido como conservação da natureza ou exploração de recursos naturais. O processo de descolonização, que se acelerou no fim da década de 1950 e no início da década de 1960, trouxe para a Assembleia Geral das Nações Unidas, um crescente número de novos Estados independentes, que, junto aos já existentes Estados em desenvolvimento, justificadamente procuraram reformular as diferentes agendas internacionais para atender às suas necessidades (VIÑUALES, 2015, p. 04).

Um resultado principal deste fato político foi a adoção pela Assembleia Geral das Nações Unidas da Resolução 1803 (XVII), de 14 de dezembro de 1962, nomeada Soberania Permanente sobre os Recursos Naturais. Nessa resolução, o

meio ambiente foi entendido como um recurso natural a ser explorado para promover o desenvolvimento (VIÑUALES, 2015, p. 04).

Em 1972, a Conferência de Estocolmo, apesar de seu foco claramente antropocêntrico, foi referência no que diz respeito à proteção ambiental em nível internacional, adotando um Plano de Ação para o Meio Ambiente, que incluiu, entre outras coisas, a recomendação que levou ao estabelecimento do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA).

Dez anos depois, o Conselho Executivo do PNUMA, com base numa avaliação abaixo do esperado acerca dos progressos realizados em matéria de proteção do meio ambiente, desencadeou o processo que eventualmente levou à Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento e à Declaração do Rio-92. Apesar dos esforços empreendidos após a Conferência de Estocolmo, para colocar o meio ambiente nas agendas políticas nacionais, todos os principais indicadores continuaram a piorar.

Como raiz deste fracasso estava a equação meio ambiente-desenvolvimento, no sentido da incapacidade de espalhar a mensagem ambiental por intermédio dos ministérios de meio ambiente, particularmente nos círculos de governo que cuidavam das políticas econômicas e sociais. Inclusive, Gro Harlem Brundtland, presidente da Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, em entrevista concedida em 2004, enfatizou que a razão principal da ineficácia dos esforços prévios foi a falha em conseguir apoio de economistas dos governos (VIÑUALES, 2015, p. 04).

Quando a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento foi estabelecida em 1983, o conceito de desenvolvimento sustentável veio à tona para alinhar as questões econômicas às ambientais. Conceito que foi reafirmado em seguida, por intermédio da Assembleia Geral das Nações Unidas, em sua Resolução 44/228, de 22 de dezembro de 1989, na Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Assim, deu-se origem a uma governança ambiental global que desencadeou uma década de desenvolvimentos normativos consideráveis, com o

aumento do número de ratificações das principais convenções internacionais (VIÑUALES, 2015, p. 05).

Apesar destes desenvolvimentos, a implementação real permaneceu elusiva. O conceito de desenvolvimento sustentável ainda não poderia fornecer uma resposta aos conflitos reais que se opõem aos dois termos da equação meio ambiente-desenvolvimento. Considerando que, do ponto de vista conceitual, o desenvolvimento sustentável representava uma aspiração, quase uma crença nas sinergias entre desenvolvimento e proteção ambiental, na prática, tais sinergias provaram estar longe de ser óbvias. O risco de confrontos tornou-se mais claro no final dos anos 90, à medida que a atenção se concentrava na sua implementação (VIÑUALES, 2015, p. 05).

2.2 A CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO

A Conferência do Rio foi, em 1992, a maior conferência organizada pelas Nações Unidas, que reuniu delegações de 172 países e contou com a presença de 108 Chefes de Estado, o que demonstrou o crescimento da importância da questão do meio ambiente após a Conferência de Estocolmo. O objetivo da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento foi:

> Elaborar estratégias e medidas para deter e reverter os efeitos da degradação ambiental no contexto dos crescentes esforços nacionais e internacionais para promover o desenvolvimento sustentável e ambientalmente saudável em todos os países (UNITED NATIONS, 1989).

O aumento do debate em relação à questão do meio ambiente no período entre a Conferência de Estocolmo e a Conferência do Rio de Janeiro ocorreu em nível governamental, não-governamental, empresarial, acadêmico e científico, e esse aumento foi favorecido devido à proporção de países no mundo com sistemas democráticos que havia crescido de 24,6% para 45,4%, entre 1973 e 1990 (LAGO, 2006, p. 54).

O contexto político da época era favorável, com o fim da Guerra Fria. Assim, percebeu-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 meio ambiente, o pluralismo, o fortalecimento do multilateralismo e a solidariedade como cimento do relacionamento entre os Estados (LAFER *apud* LAGO, 2006, p. 54).

Além do contexto político favorável, havia a confiança na capacidade de crescimento da economia mundial devido a novas oportunidades de investimento que surgiram com a abertura dos mercados dos países do leste europeu, além dos primeiros passos que haviam sido dados para a abertura da economia chinesa (LAGO, 2006, p. 54).

Surgiu, anos antes, com o Relatório *Brundtland*, de 1987, um conceito de desenvolvimento sustentável com alta aceitação: "desenvolvimento sustentável é desenvolvimento que atende às necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de atender suas próprias necessidades". A ideia do conceito de desenvolvimento sustentável, que se baseia em aspectos econômicos, sociais e ambientais, equilibrou, nas discussões da Conferência do Rio, os interesses e prioridades dos países desenvolvidos em relação aos países em desenvolvimento.

Ainda, houve o fortalecimento da comunidade científica, no que diz respeito a questões ambientais, após a Conferência de Estocolmo, devido a fatores como os processos negociadores da Convenção de Viena para a Proteção da Camada de Ozônio e o Protocolo de Montreal sobre Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio. Tratou-se do fenômeno climático que era desconhecido até então, passando da discussão científica até sua regulamentação, criando novos parâmetros para as relações internacionais (LAGO, 2006, p. 60).

O fator decisivo, de acordo com Lago, para a convocação da Conferência do Rio teria sido o Relatório *Brundtland*:

> O fator decisivo para a convocação de uma nova Conferência das Nações Unidas sobre meio ambiente foi, sem dúvida, o Relatório da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente

> e Desenvolvimento, conhecido como Relatório Brundtland. A Comissão, criada em 1983 e presidida pela Primeira-Ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland, conseguiu galvanizar novo interesse nos países desenvolvidos pelas questões de meio ambiente, confirmando o fenômeno de "atenção cíclica aos problemas" de meio ambiente, apresentado por Anthony Downs em "Up and Down with Ecology, the Issue-Attention Cycle" (LAGO, 2006, p. 62).

O mencionado relatório propunha alternativas e caminhos teoricamente viáveis que não excluíam o desenvolvimento dos países mais pobres e nem o questionamento dos padrões dos mais ricos. Além do Relatório *Brundtland*, a Convenção de Viena e o Protocolo de Montreal também ensejaram a Conferência do Rio que:

> [...] se não foi claramente a conferência intergovernamental de alto nível mais importante já realizada em nosso planeta, como declarou Strong, ou a mais importante reunião na história da humanidade, segundo José Lutzenberger, representou, certamente, o momento em que o meio ambiente despertou maior interesse em todo o século XX (LAGO, 2006, p. 66).

Outro fator de destaque da Conferência do Rio foi o importante papel concedido às organizações não-governamentais, reconhecendo o crescimento exponencial da influência destas na área ambiental, principalmente junto à opinião pública (LAGO, 2006, p. 67).

Acerca da Declaração do Rio-92, a ideia inicial de Maurice Strong era de que fosse uma Carta da Terra, um texto em linguagem simples e de apenas uma página, porém, foi elaborado um documento de algumas páginas que conseguiu resumir a maior parte das questões importantes que dividiam as preocupações e interesses dos países desenvolvidos e em desenvolvimento. Tal documento, que inclusive não sofreu alterações durante a Conferência, o que mostra o seu equilíbrio, trouxe 27 princípios que passaram a ser mencionados com frequência e influenciaram uma extensa literatura interpretativa (LAGO, 2006, pp. 82-83).

Dos 27 princípios, alguns favoreciam os interesses dos países em desenvolvimento:

> Alguns princípios favorecem claramente as posições dos países em desenvolvimento, ao reiterar e fortalecer suas prioridades em Estocolmo como o fato de os seres humanos estarem no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável (Princípio 1), a questão do direito soberano dos países de explorar os próprios recursos segundo as próprias políticas de meio ambiente e desenvolvimento (Princípio 2), o direito ao desenvolvimento (Princípio 3) e o fato de normas ambientais aplicadas por alguns países serem inadequadas para outros (Princípio 11). Constituem franco progresso no arcabouço conceitual das negociações sobre meio ambiente e desenvolvimento o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas (Princípio 7), e a necessidade de reduzir e eliminar os padrões insustentáveis de produção e consumo (Princípio 8) (LAGO, 2006, p. 83).

E outros princípios favoreciam os interesses dos países desenvolvidos:

> Os países desenvolvidos, por sua vez, obtiveram a inclusão de diversos princípios que os favoreciam, ou que representavam importante passo na direção de suas prioridades, como o princípio de que a proteção ambiental deve constituir parte integrante do processo de desenvolvimento (Princípio 4); o de que os Estados irão facilitar e estimular a conscientização e a participação popular (Princípio 10); o de que o princípio da precaução deverá ser amplamente observado pelos Estados (Princípio 15); o de que seja efetuada avaliação do impacto ambiental (Princípio 17); e, finalmente, o de que seja fortalecido o papel das mulheres (Princípio 20). Os princípios que os países desenvolvidos mais se esforçaram em aprovar permitem, muitas vezes, sua utilização como critérios a serem invocados para orientar ou justificar suas políticas de cooperação (LAGO, 2006, p. 83).

Percebe-se que houve um equilíbrio na elaboração dos princípios para que a maioria dos países os aceitassem, mas, ainda assim, prevaleceu uma postura defensiva, principalmente por parte dos países em desenvolvimento. Afinal, é mais fácil se desenvolver mais rapidamente explorando recursos naturais de maneira desenfreada, como muitos dos países desenvolvidos o fizeram durante o curso da história. Tal postura defensiva pode ser vista no próprio nome completo da Declaração do Rio, que é: "Declaração de Princípios com Autoridade e Não-Juridicamente Obrigatória para um Consenso Mundial sobre o Manejo, Conservação e o Desenvolvimento Sustentável do todos os Tipos de Florestas"

(LAGO, 2006, p. 84). Ou seja, uma norma de *soft law*, com menos força jurídica em relação as normas de *hard law*, como os tratados internacionais.

3 O PRINCÍPIO 4 DA DECLARAÇÃO DO RIO SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO

A Declaração do Rio sobre Meio ambiente e Desenvolvimento de 1992 trouxe uma evolução na categoria protetiva do meio ambiente, e estabeleceu princípios com o intuito de assegurar parâmetros nos esforços para garantir a utilização sustentável dos recursos. Foram medidas de proteção que aliavam interesses econômicos ao meio ambiente e à justiça social. Dessa forma, foram instituídos princípios como os da igualdade, eliminação da pobreza, precaução, participação popular e do acesso à informação e à justiça, boa governança, responsabilidades comuns, porém diferenciadas, e integração, que compreende o centro das diretrizes para o desenvolvimento sustentável (PERRUSO, 2013, p. 16).

Com efeito, discussões se instauraram no tocante ao alcance jurídico do conceito de desenvolvimento sustentável, levando a crer que os princípios que abrangem o desenvolvimento sustentável são aqueles que envolvem a integração entre o Estado, organizações e outros atores sociais relevantes, que buscam uma solução de conflitos visando harmonização entre valores fundamentais na sociedade.

Portanto, considerado um dos cernes do princípio 4 da Declaração do Rio, o princípio da integração merece uma análise reflexiva, pois aborda conjuntamente aspectos de caráter social, ambiental e político, como, por exemplo, ao tratar do desenvolvimento sustentável: "Para alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental constituirá parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada isoladamente deste" (DECLARAÇÃO DO RIO, 1992).

3.1 Valoração do princípio da integração para o desenvolvimento sustentável

O princípio da integração foi primeiramente incorporado na Declaração de Estocolmo de 1972, mas só claramente tratado na Declaração do Rio de 1992, por intermédio do conceito jurídico de desenvolvimento sustentável. Ademais, esse princípio foi acionado em outros textos internacionais, como na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas, na Convenção sobre Diversidade Biológica, na Declaração de Princípios das Florestas, na Convenção das Nações Unidas para o Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos das Seca, no Acordo de Cotonou e na Agenda 21.

O conteúdo do princípio da integração, conforme definido pelo Comitê de Direito Internacional Sobre o Desenvolvimento Sustentável da *International Law Association* (ILA), no relatório apresentado na Conferência de Toronto em 2006, apresenta três importantes dimensões: a sistêmica, a institucional e a jurídica (HERNÁNDEZ, 2012, p. 138). Estas dimensões são consideradas para o entendimento quanto à sua aplicabilidade e quanto aos objetivos traçados.

A primeira dimensão da integração é denominada sistêmica, e constitui um marco do desenvolvimento sustentável, pois as relações entre as normas que tratam dos aspectos econômicos, sociais e ambientais não se desenvolveram de forma aleatória, mas com um propósito, um sentido, porque estão inseridas em um sistema jurídico baseado em princípios e regras que lhes dão efeito (HERNÁNDEZ, 2012, p. 139). Dessa forma, a ideia é que as relações sistêmicas produzem resultados mais coerentes e integrados, uma vez que participam de um sistema de Direito Internacional Público, operando de maneira mútua, trazendo resultados qualitativos, não sendo apenas uma simples aglomeração.

Outro aspecto da relação sistêmica é a linguagem do desenvolvimento sustentável, vista como harmonizadora de aspirações diversas, que facilita a governança pública e a gestão privada. Contudo, diante da generalidade do conceito de desenvolvimento sustentável, quase houve uma banalização desse conceito e o perigo de se tornar irrelevante (HERNÁNDEZ, 2012, p. 139).

No tocante à integração institucional, convém mencionar que se apresenta como uma dimensão operativa do princípio, com a criação e fortalecimento de

estruturas institucionais e procedimentais para as questões de desenvolvimentos sustentável. Dessa forma, a integração intrainstitucional é uma visão ampla de que o objetivo para o desenvolvimento sustentável deve ser básico em todas as instituições (HERNÁNDEZ, 2012, p. 140). Já a integração interinstitucional significa que as ações e decisões devem ser coordenadas entre as instituições. Nesse tipo de integração, cita-se o papel do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), que atua associando os objetivos do desenvolvimento sustentável às práticas mundiais (PERRUSO, 2013. p. 19).

Outra dimensão relevante é a integração normativa por meio da aplicação jurisdicional. Conforme Perruso (2013, p. 20), difere da integração institucional e sistêmica, pois compreende a conexão de diferentes textos normativos e suas reformas, que atuam com o intuito de valorizar e aplicar o desenvolvimento sustentável. Com efeito, a integração normativa considera o desenvolvimento sustentável com base em todo seu contexto, todas as normas de maneira conjunta servem ao intuito de aumentar o seu aproveitamento, e assim, de forma prática, atingir com mais facilidade o seu objetivo. Não se trata apenas de garantir uma junção de todos os fatores para se obter apenas um resultado, mas sim de trabalhar com a diversidade (PERRUSO, 2012, p. 20).

A integração normativa pode ocorrer dentro de um tratado, como é o caso da Convenção sobre Diversidade Biológica[1], Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação nos Países Afetados por Seca Grave e/ou Desertificação, particularmente na áfrica[2], no artigo 26 do Protocolo de Cartagena sobre Segurança da Biotecnologia[3]. Hernández (2012, p. 143) explica que o próximo passo seria a aplicação por parte dos Estados para se alcançar resultados reais e mais integrados.

A integração normativa também pode ser interdisciplinar, entre normas em distintos âmbitos do Direito Internacional, como de igual forma entre regimes internacionais que atuam em aspectos específicos relacionados ao desenvolvimento sustentável. Esse tipo de integração normativa opera na proteção do meio ambiente, bem como na promoção dos direitos humanos, no comércio e na propriedade intelectual (HERNÁNDEZ, 2012, p. 144).

Nessa situação, há a preocupação em se instituir tanto normas de *soft law* quanto normas de *hard law*, como, por exemplo, ao relacionar diretrizes de direitos humanos e desenvolvimento sustentável, trazendo nexo de coerência entre questões antes vistas como distintas e hoje nitidamente associadas (PERRUSO, 2013, p. 22). Contudo, prevalecem algumas dificuldades práticas em efetivar o desenvolvimento sustentável, como no caso das Papeleiras no rio Uruguai[4], fazendo com que se entenda a necessidade de instituir técnicas jurídicas capazes de melhorar a integração entre regimes jurídicos diferentes.

Portanto, a integração funciona como ferramenta de racionalidade jurídica, com a atuação de juízes e tribunais no sentido de promoverem decisões mais integradas, levando em consideração aspectos econômicos, sociais e ambientais do desenvolvimento sustentável.

3.2 O PAPEL DO PRINCÍPIO DA INTEGRAÇÃO EM NORMAS JURÍDICAS INTERNACIONAIS

Apesar de não ser o principal instrumento para se alcançar o desenvolvimento sustentável, o princípio da integração atua de forma mais significativa neste âmbito. Trata-se de um princípio de natureza geral, podendo ser compreendido como princípio consuetudinário.

Nesse caso, observa-se a existência de diversos textos de normas de *soft law* incorporados em tratados que envolvem o meio ambiente, e, consequentemente, o desenvolvimento sustentável. Com efeito, são instrumentos normativos que corroboram a uma *opinio juris*, ou seja, a prática de determinada norma jurídica entendida como obrigatória.

Alguns documentos foram e são até hoje essenciais para afirmar o princípio da integração, como os Princípios 13 e 14 da Declaração de Estocolmo de 1972, com a necessidade de um enfoque mais integrado e coordenado de planejamento para o desenvolvimento, e que seja compatível com o meio ambiente.[5] Na Declaração do Rio[6], por intermédio do princípio 4, uma vez que houve a nítida menção ao desenvolvimento aliado com a proteção ambiental, não se admitindo que tais

conceitos fossem considerados de forma isolada; como também por intermédio do princípio 3 da Declaração de Princípios sobre as Florestas[7], ao enfatizar políticas e estratégias para programas de gestão, conservação e desenvolvimento sustentável no âmbito das florestas. E, pela Agenda 21, com o capítulo 8, que mencionou a integração entre meio ambiente e desenvolvimento na tomada de decisões.[8]

São diversos documentos normativos que evidenciam a preocupação de se reconhecer a integração entre os aspectos econômicos, sociais e ambientais. Assim, com o resultado da Cúpula de Joanesburgo de 2002, houve a consolidação da *opinio juris* no tocante à integração, sem objeção dos Estados quanto ao seu conteúdo jurídico (HERNÁNDEZ, 2012, p. 155). Dessa forma, identificando os critérios de uma norma consuetudinária.

Sem dúvida, o conceito de integração configura-se abstrato, e a partir de casos concretos pauta-se a essencialidade da harmonia entre crescimento e meio ambiente, tendo como ponto de partida o princípio da igualdade (PERRUSO, 2013, p. 27). E, observa-se que a maioria dos Estados desenvolvidos ou em desenvolvimento têm aplicado o princípio da integração por intermédio de políticas públicas ou normas jurídicas (HERNÁNDEZ, 2012, p. 155). Assim sendo, os Estados têm adotado uma infinidade de normas que estão em conformidade com o princípio em diferentes âmbitos, seja na gestão de infraestrutura e edifícios públicos, no meio rural ou até no acesso aos recursos genéticos.

4. Notas sobre o princípio da integração na legislação brasileira

O Brasil, perante a complexidade de questões ambientais em sua história, simboliza um personagem fundamental no amadurecimento desse conceito. Em sua Carta Magna, no artigo 225, assevera a preocupação em preservar e proteger o meio ambiente para que os recursos naturais possam estar presentes na vida das gerações atuais e futuras, senão vejamos: "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". E, com isso, o artigo 170, inciso VI, do mesmo texto constitucional, observa o princípio de defesa ao meio ambiente, a fim de garantir a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, assegurando a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social.

Nesse mesmo sentido, convém ressaltar a Lei 6.938/81, conhecida como Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), que atua como marco legal para todas as políticas públicas voltadas ao cenário ambiental pelos entes federativos. Anteriormente a sua formalização cada Estado ou Município possuía autonomia para eleger suas diretrizes políticas, e após a Lei Federal houve uma integração, harmonização de tais políticas voltadas ao meio ambiente, com objetivos e diretrizes estabelecidas pela União. Outro fator importante incorporado pela Lei 6.938/81 foi a criação do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), um sistema administrativo de coordenação de políticas públicas de meio ambiente com o intuito de concretizar a Política Nacional do Meio Ambiente.

Outros programas de suma importância que ressaltam o movimento de integração no cenário ambiental nacional é Programa Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) e o Programa Nacional de Recursos Hídricos (PNRH). O PNMC oficializa o compromisso do Brasil no tocante à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima de redução de emissões de gases de efeito estufa entre 36,1% e 38,9% das emissões projetadas até 2020. Esse programa foi instituído em 2009 pela Lei nº 12.187, buscando harmonizar-se com o desenvolvimento sustentável para se alcançar o desenvolvimento econômico, erradicação da pobreza, e redução das desigualdades sociais. O Poder Executivo estabelece planos setoriais de mitigação e adaptação do clima para consolidação de uma economia de baixo consumo de carbono.

Já o PNRH foi estabelecido pela Lei nº 9.433/97, a fim de orientar a gestão das águas no Brasil. Construído diante uma ampla mobilização nacional, o documento final ficou pronto em 2006. Seu objetivo geral é "estabelecer um pacto nacional

para a definição de diretrizes e políticas públicas voltadas para a melhoria da oferta de água, em quantidade e qualidade, gerenciando as demandas e considerando ser a água um elemento estruturante para a implementação das políticas setoriais, sob a ótica do desenvolvimento sustentável e da inclusão social". Enquanto os específicos circundam aspectos como: "A melhoria das disponibilidades hídricas, superficiais e subterrâneas, em qualidade e quantidade; a redução dos conflitos reais e potenciais de uso da água, bem como dos eventos hidrológicos críticos e a percepção da conservação da água como valor socioambiental relevante". Por se tratar de um programa de caráter nacional, merece constante análise técnica e consultas públicas, revestindo-se de um estudo diário e prolongado, através de diálogos que melhor diagnosticam a realidade dos recursos hídricos.

Ao tratar de integração destaca-se a oportunidade de aperfeiçoar a gestão pública e aplicação de políticas que consolidam avanços sociais e recuperação econômica com esforços de proteção ambiental através do cumprimento da Agenda de 2030 implementando os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável[9] (ODS). Trata-se de uma ação conjunta, em que as políticas locais devem dialogar com a estratégia de ação nacional. Os ODS foram desenvolvidos para traçar uma meta universal, integrada e transformadora para o mundo.

A ONU reconhece a importância do acompanhamento e revisão desses objetivos, e assevera que as metas dependem dos esforços multisetoriais e coordenação interinstitucional, como também da definição de indicadores e disponibilidade de dados (RELATÓRIO NACIONAL SOBRE ODS, 2017, p. 10).

Assim, o Brasil trabalha no sentido de efetivar o desenvolvimento sustentável e reconhece a essência do apoio e integração para a implementação dos objetivos em todos os setores. Os desafios trazidos pela nova agenda potencializam o diálogo, a articulação e a integração das iniciativas desenvolvidas, com a intenção de difundir e dar transparência aos processos de implementação.

Por fim, o princípio da integração como espírito do desenvolvimento sustentável deve ser oriundo de uma crescente onda de argumentações, debates, visando a melhor decisão (PERRUSO, 2013, p. 27). Nesse sentido caminha o

entendimento de Celso Lafer (1941, p. 276), ao exprimir que "a deliberação que leva ao juízo é o resultado de um raciocínio dialético que requer a prudência". Reforçando a consideração de debates, com respaldo nas bases sustentáveis para o desenvolvimento econômico e social, e a relevância de se aperfeiçoar a integração para que problemas do passado não continuem se arrastando para além dos dias atuais.

Conclusão

O presente estudo teve como objeto o estudo do Princípio 4 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento e a análise das principais reflexões do princípio da integração que compõem esse texto normativo. Isso porque o princípio da integração dos aspectos econômicos, sociais e ambientais contribui para reforçar a operatividade do desenvolvimento sustentável, facilitando as relações entre os regimes jurídicos e a pluralidade de conteúdos.

Percebeu-se, ao abordar os aspectos históricos da Conferência e Declaração do Rio, que houve um equilíbrio na elaboração de seus princípios, mas que, ainda assim, principalmente por parte dos países em desenvolvimento, prevaleceu uma postura defensiva, afinal, como já mencionado, é mais fácil se desenvolver rapidamente explorando recursos naturais de maneira desenfreada, como muitos dos países desenvolvidos o fizeram durante o curso da história. O nome inteiro da Declaração do Rio é: "Declaração de Princípios com Autoridade e Não-Juridicamente Obrigatória para um Consenso Mundial sobre o Manejo, Conservação e o Desenvolvimento Sustentável do todos os Tipos de Florestas". Ou seja, trata-se de uma norma de *soft law*, com menos força jurídica em relação às normas de *hard law*, como os tratados internacionais.

Demonstrou-se que, por intermédio do princípio da integração, essa postura defensiva adotada pelos países pode ser dialogada. A integração opera de maneira transversal, facilitando relações entre normas distintas, contribuindo para resultados mais completos e consequentemente sustentáveis. Esse princípio não possui a

intenção de criar parâmetros ou objetivos iguais para todos os membros da comunidade internacional, mas seguir a premissa do princípio da igualdade, aliando as diferenças em matéria econômica, social e ambiental para a tomada da melhor decisão em caráter de desenvolvimento sustentável.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei 6.938/1981 (lei ordinária), de 31 ago. 1981. *Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências,* Brasília, DF, 31 ago. 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm>. Acesso em: 25 maio 2018.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, CF, 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 25 maio 2015.

_____. Ministério do Meio Ambiente. *Plano Nacional de Recursos Hídricos.* Disponível em: <http://www.mma.gov.br/agua/recursos-hidricos/plano-nacional-de-recursos-hidricos>. Acesso em: 25 maio 2018.

_____. Ministério do Meio Ambiente. *Programa Nacional sobre Mudança do Clima.* Disponível em: <http://www.mma.gov.br/clima/politica-nacional-sobre-mudanca-do-clima>. Acesso em: 25 maio 2018.

_____. Secretaria de Governo da Presidência da República, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. *Relatório Nacional Voluntário sobre Objetivos do Desenvolvimento Sustentável.* Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/ods/publicacoes/relatoriovoluntario_brasil2017port.pdf>. Acesso em: 01 maio 2018.

HERNÁNDEZ, ángel J. Rodrigo. *El principio de integración de los aspectos económicos, sociales y medioambientales del desarrollo sostenible.* Revista Española de Derecho Internacional, Madrid, v. LXIV, n. 2, p. 133-161, jul./dec. 2012 - ISSN 0034-9380. Disponível em: <http://www.revista-redi.es/es/articulos/el-principio-de-integracion-de-los-aspectos-economicos-sociales-y-medioambientales-del-desarrollo-sostenible/>. Acesso em: 20 abr. 2018.

LAFER Celso. *A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt*. São Paulo, Companhia das Letras, 1941, 406 p.

LAGO, A. A. C. *Estocolmo, Rio, Joanesburgo: o Brasil e a três conferências ambientais das Nações Unidas.* Brasil. Thesaurus Editora. 2007. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=167170>. Acesso em 28 abr. 2018.

ONU. *Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Agenda 21*. Disponível em: <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/agenda21.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2018.

_____. *Declaração de Estocolmo sobre meio ambiente humano.* Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/declaracao-de-estocolmo-sobre-o-ambiente-humano.html>. Acesso em: 28 abr. 2018.

_____. *Declaração de Princípios sobre florestas.* Disponível em: <http://www.meioambiente.pr.gov.br/arquivos/File/agenda21/Declaracao_de_Principios_sobr Acesso em: 28 abr. 2018.

_____. *Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.* 1992. Disponível em: <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2018.

PERRUSO, Camila Akemi. *Uma análise de Belo Monte à luz do princípio da integração.* Revista do Programa de Pós-graduação em Direito da UFC, v. 33, n. 1, p. 15-29, jan./jun. 2013. ISSN 1807-3840. Disponível em: <http://www.periodicos.ufc.br/nomos/article/view/867>. Acesso em: 30 abr. 2018.

UNITED NATIONS. *United Nations Conference on Environment and Development.* doc. A/RES/44/228. 1989. Disponível em: <http://www.un.org/documents/ga/res/44/ares44-228.htm>. Acesso em: 01 maio 2018.

VIÑUALES, Jorge E. *The Rio Declaration on Environment and Development: A Commentary.* Oxford Scholarly Authorities on International Law. Oxford University Press. 2015. Disponível em: <http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law/9780199686773.001.0001/law-9780199686773-chapter-1>. Acesso em: 01 maio 2018.

1 A Convenção está estruturada sobre três bases principais: a conservação da diversidade biológica, o uso sustentável da biodiversidade e a repartição justa e equitativa dos benefícios provenientes da utilização dos recursos genéticos e se refere à biodiversidade em três níveis: ecossistemas, espécies e recursos genéticos. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/biodiversidade/conven%C3%A7%C3%A3o-da-diversidade-biol%C3%B3gica>.

2 Esse compromisso estabelece padrões de trabalho e metas internacionais convergentes em ações coordenadas na busca de soluções qualitativas que atendam às demandas socioambientais nos espaços áridos, semiáridos e subúmidos secos, particularmente onde residem as populações mais pobres do planeta. Junto com outros 192 países, o Brasil é signatário da Convenção das Nações Unidas para o Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos das Secas – UNCCD. A Convenção é reconhecida como o instrumento fundamental para erradicar a pobreza e promover o desenvolvimento sustentável nas áreas rurais das terras secas, que incluem as ASD brasileiras. O tema da desertificação no país encontra-se no centro da formulação política, seja pelo marco legal, por ser o objeto de Projeto de Lei, em tramitação, seja pelo significado estratégico, por ser reflexo do novo enfoque de qualificação do uso sustentável dos recursos naturais como elemento transformador da relação sociedade e meio ambiente. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/gestao-territorial/combate-a-desertificacao/convencao-da-onu>.

3 Acordado em Montreal, no Canadá, em 28 de janeiro de 2000, a partir da Convenção sobre Diversidade Biológica, tratou de regulamentar o uso, manuseio e transporte de Organismos Vivos Modificados, gerando uma relativa segurança da utilização de produtos transgênicos, a depender do ponto de vista de cada instituição. Representou um avanço significativo na tentativa de padronizar as normas internacionais de biossegurança, assegurando a proteção da diversidade biológica e da saúde humana. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/sdi/ea/documentos/convs/prot_biosseguranca.pdf>.

4 Retrata o contencioso existente entre Argentina e Uruguai, devido à construção de duas usinas de celulose na fronteira entre os dois países, ambos membros do MERCOSUL. Com efeito, as empresas espanhola e finlandesa foram autorizadas a iniciar a construção de dois projetos de fábricas de papel e celulose em outubro de 2003 e fevereiro de 2005, respectivamente. Tais usinas seriam implantadas às margens do Rio Uruguai, cujas águas são geridas conjuntamente por Argentina e Uruguai, no âmbito da Comissão Administradora do Rio Uruguai (CARU), nos termos do Estatuto do Rio Uruguai, assinado 1975. Segundo a Argentina, o governo uruguaio houve por bem autorizar a instalação das usinas sem seguir o procedimento previsto pelo Estatuto do Rio Uruguai de 1975, qual seja, estabelecer comunicação prévia acerca da realização de eventuais obras que possam prejudicar a navegação, o regime ou a qualidade das águas. Em razão da atitude uruguaia e da suposta contaminação ambiental, grupos de cidadãos argentinos, com o

apoio de movimentos ambientalistas, passaram a bloquear, com frequência, o acesso às pontes internacionais que interligam as cidades. As intermitentes obstruções ao tráfego acabaram por prejudicar e impedir a entrada de turistas argentinos no Uruguai, principalmente durante o verão, época em que o país recebe o maior número de visitantes. Após diversas tentativas frustradas de solucionar o conflito diplomaticamente, o governo uruguaio denunciou a obstrução à livre circulação de mercadorias, como violação ao Tratado de Assunção (art. 1º) e ao Protocolo de Montevidéu sobre Comércio de Serviços, assim como às regras do Direito Internacional aplicáveis ao caso concreto. O Uruguai solicitou, em 19 de abril de 2006, a instalação de um Tribunal Arbitral *ah hoc* (T.A.H.), sob os auspícios do MERCOSUL, nos termos do Protocolo de Olivos. Paralelamente, o governo argentino acionou o Uruguai, em 4 de maio de 2006, perante a Corte Internacional de Justiça (CIJ), alegando violações de suas obrigações decorrentes do Estatuto do Rio Uruguai. Disponível em:<http://direitosp.fgv.br/casoteca/caso-papeleras>.

5 Declaração de Estocolmo sobre meio ambiente humano. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/declaracao-de-estocolmo-sobre-o-ambiente-humano.html>.

6 Declaração do Rio sobre meio ambiente e desenvolvimento. Disponível em: <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>.

7 Declaração de Princípios sobre florestas. Disponível em: <http://www.meioambiente.pr.gov.br/arquivos/File/agenda21/Declaracao_de_Principios_sobre_Fl

8 Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Agenda 21. Disponível em: <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/agenda21.pdf>.

9 Em setembro de 2015, 193 Estados-membros da ONU reuniram-se na sede em Nova Iorque e acordaram medidas transformadoras para colocar o mundo em um caminho sustentável. Adotaram uma nova agenda global comprometida com as pessoas, o planeta, a paz, prosperidade, conhecida como Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. A agenda engloba 17 objetivos e listam 169 metas, todas orientadas a traçar uma visão universal, integrada e transformadora para o mundo melhor. Teve como base a experiência dos Objetivos de Desenvolvimento do milênio (ODM), responsável por garantir avanços entre 2000 e 2015. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/ods/publicacoes/relatoriovoluntario_brasil2017port.pdf>.

Desenvolvimento sustentável e erradicação da pobreza na Rio-92: desafios para cooperação internacional

Lívia Gaigher Bósio Campello
Pós-Doutorado em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo (USP). Doutorado em Direito das Relações Econômicas e Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP) e Mestrado em Políticas Públicas e Processo pelo Centro Universitário Fluminense (UNIFLU). Professora adjunta da Faculdade de Direito na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). Coordenadora do Programa de Mestrado em Direitos Humanos da UFMS. Coordenadora do Projeto de Pesquisa "Cooperação Internacional e Meio Ambiente" (MS/FUNDECT). Líder do Grupo de Pesquisa "Direitos Humanos, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável Global" (CNPq). Editora-chefe da Revista Direito da UFMS.

Rafaela de Deus Lima
Graduanda no Curso de Direito da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - UFMS; Integrante do Projeto "Cooperação Internacional e Meio Ambiente" - FUNDECT/MS; Bolsista do Projeto de Pesquisa "Participação Pública, direito à informação e acesso à justiça em matéria ambiental" - UFMS.

1 Introdução

O conceito desenvolvimento sustentável, desde sua incorporação pela agenda internacional por intermédio do Relatório *Brundtland*, tem sido uma das ideias mais influentes do final do século XX e início deste século. Sob o entendimento de que se

trata do desenvolvimento que satisfaz a necessidade da geração presente, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem suas próprias necessidades, levando-se em conta as limitações dos recursos naturais do planeta, o desenvolvimento sustentável intenta reconciliar aspirações em matéria de desenvolvimento econômico com as pautas de proteção do meio ambiente.

Com efeito, a construção da noção de desenvolvimento sustentável decorre de inúmeros debates internacionais promovidos pela ONU que versam sobre questões ambientais e direitos humanos. Tanto é que dentre os desafios para sua concretização se situa a erradicação da pobreza, uma das questões essenciais de direitos humanos. Sendo assim, torna-se primordial a abordagem da erradicação da pobreza no Princípio 5 da Declaração do Rio de 1992, fundamental à concretização do desenvolvimento sustentável, e sua relação com os direitos sociais, econômicos e culturais, questões ambientais e até de cunho político.

No presente trabalho objetiva-se analisar o cenário que proporcionou a emergência da erradicação da pobreza como um dos princípios essenciais previstos na Declaração do Rio - 92, juntamente com determinados documentos de grande relevância internacional, que contribuíram para a criação do Princípio 5.

Ademais, frente à grande importância do referido princípio e os ideais trazidos por este, é inevitável debater sobre sua abrangência e reflexos nos documentos e convenções internacionais, bem como na agenda mundial, posteriores à Conferência das Nações Unidas Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92).

2 A ERRADICAÇÃO DA POBREZA NO PRINCÍPIO 5 DA DECLARAÇÃO DO RIO-92

A erradicação da pobreza consiste em uma das grandes problemáticas mundiais a serem enfrentadas pela sociedade contemporânea. Tal objetivo evidenciou-se no cenário internacional em decorrência do Princípio 5 da Declaração do Rio de 1992, contudo, sua estruturação decorre de instrumentos anteriores que abordam questões ambientais e de direitos humanos. Iniciando-se com a concepção trazida na

Declaração de Estocolmo, em que a degradação ambiental foi enquadrada como um empecilho para que o ser humano possa desfrutar integralmente de seus direitos humanos, e pelo Relatório *Brundtland*, o qual considerou que "um mundo em que a pobreza é endêmica será sempre propenso a catástrofes". Na atualidade, a erradicação da pobreza se encontra indiscutivelmente incluída na noção de desenvolvimento sustentável.

Segundo Takhmina Karimova e Christophe Golay (2015, pp. 186-187) o combate à pobreza é formulado mais como uma diretriz política do que um princípio de direito vinculado ao desenvolvimento do direito ambiental sendo que, a redução da pobreza é representada como uma responsabilidade política comum impondo, portanto, uma responsabilidade moral de combatê-la. Contudo, tais políticas internacionais de desenvolvimento são relevantes instrumentos para atingir determinados componentes essenciais aos direitos humanos econômicos, sociais e culturais. Deste modo, a erradicação da pobreza não constitui apenas um "dever moral", mas também uma obrigação jurídica decorrente dos Direitos Humanos Internacionais (UNITED NATIONS, 2012).

Durante o processo preparatório da Conferência das Nações Unidas Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio – 92), diferentemente de outros textos legais que faziam uso da terminologia tradicional como condições - ou padrão - de vida, deu-se preferência para a utilização do termo 'pobreza', contudo, tal termo ainda apresentava algumas definições obsoletas, como sua caracterização em decorrência da renda. Posteriormente, tal conceituação modificou-se, abrangendo termos de direitos humanos, conforme preceitua o Comitê Europeu de Direitos Sociais (CEDS) ao afirmar que "o fato de viver em uma situação de pobreza e exclusão social viola a dignidade dos seres humanos" (KARIMOVA; GOLAY, 2015, p. 187).

Por conseguinte, as metas e políticas redefiniram-se de modo a introduzir a pobreza como um propósito para a concretização do desenvolvimento. A problematização da pobreza e seu estabelecimento como um princípio do desenvolvimento não é uma novidade, segundo Takhmina Karimova e Christophe

Golay (2015, p. 187), a inovação encontra-se na sua redescoberta como um objetivo a ser enfrentado para o desenvolvimento, colocando-a como uma prioridade.

Atualmente, há uma consonância quanto ao fato da pobreza ser uma problemática de direitos humanos, sendo uma causa e consequência das violações de tais direitos e, ainda, uma das condições que proporcionam um ambiente para emergir novas violações (UNITED NATIONS, 2012). Tal entendimento foi reforçado pela Declaração de Viena[1] ao enfatizar que a existência da extrema pobreza inibe o gozo pleno e efetivo dos direitos humanos, e que seu 'combate' e eventual resolução devem manter-se como prioridades. Assim, a pobreza não é vislumbrada apenas como uma questão econômica, mas como um "fenômeno multidimensional, abrangendo a falta de renda e a capacidade básica para viver com dignidade" (KARIMOVA; GOLAY, 2015, p. 190).

Portanto, a pobreza não consiste em uma questão inevitável, mas sim em uma problemática que é, em muitas ocasiões, favorecida pelos atos ou omissões dos Estados e agentes econômicos que frequentemente não consideram as desigualdades estruturais e sistemáticas (sociais, econômicas, políticas e culturais) que acentuam a pobreza (UNITED NATIONS, 2012).

Conforme expresso no Princípio 5 da Declaração do Rio, os Estados "irão cooperar na tarefa essencial de erradicar a pobreza". Ainda que o princípio supramencionado tenha uma natureza política conforme afirmam Takhmina Karimova e Christophe Golay (2015, p. 190), isto não obsta a implementação da cooperação para o desenvolvimento e, portanto, para a redução da pobreza, uma vez que os tratados de direitos humanos abordam direitos econômicos, sociais e culturais, instituindo a cooperação internacional como um mecanismo que permite aos Estados cumprirem com suas respectivas obrigações jurídicas.

O Princípio 5 da Declaração do Rio decorre de um amplo quadro normativo, em que se destaca a Carta das Nações Unidas, a Declaração sobre os Princípios do Direito Internacional relativo às Relações Amigáveis e Cooperação entre Estados, assim como as Convenções Internacionais sobre Direitos Humanos e o direito ao desenvolvimento da década de 1960.

O preâmbulo da Carta da ONU reafirma:

> [...] a fé nos direitos fundamentais do homem, da dignidade e do valor do ser humano, na igualdade de direitos dos homens e das mulheres, assim como das nações grandes e pequenas, e [...] para tais fins [...] empregar um mecanismo internacional para promover o progresso econômico e social de todos os povos.

Conjuntamente, o artigo 55[2] da Carta das Nações Unidas estabelece objetivos referentes à criação de condições de estabilidade e bem-estar, sendo a cooperação o meio pelo qual os membros atuarão para a implementação de tais propósitos[3].

O princípio em estudo também encontra amparo nos acordos e convenções internacionais na área de direitos econômicos, sociais e culturais (DESC), com destaque ao Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC)[4], a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher[5] e a Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança[6]. Por meio destes, ocorre o estabelecimento de obrigações essenciais para a efetivação dos direitos econômicos, sociais e culturais pelos Estados Partes.

O Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) reconheceu em seu artigo 11[7] o direito de todas as pessoas a um nível de vida adequado, para si e suas respectivas famílias, assim como, o direito de "todas as pessoas de estarem livre da fome", evidenciando a relevância da cooperação internacional para que os Estados efetivem tais direitos. Portanto, torna-se clara a relevância deste artigo do PIDESC no Princípio 5 da Declaração do Rio, todavia, tal influência não é restrita apenas ao artigo supramencionado, sendo também encontrada no artigo 9[8], que traz o direito à segurança social, assim como nos artigos 12[9] e 13[10], em que o primeiro aborda o direito de gozar de um melhor estado de saúde, não apenas físico, mas também mental, e o segundo reconhece o direito à educação, que é um elemento essencial ao desenvolvimento humano e ao combate à pobreza.

Em mesmo sentido, a Convenção sobre Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher reconheceu inúmeros direitos econômicos, sociais e

culturais referentes às mulheres, incluindo direito à educação, saúde, emprego e benefícios sociais, enfatizando a necessidade de combater a discriminação de mulheres que vivem em áreas rurais e de pobreza, uma vez que estas são as primeiras a terem tais direitos violados. Na mesma diretriz, a Convenção sobre os Direitos da Criança concede proteção aos direitos econômicos, sociais e culturais de crianças e adolescentes.

No que se refere às medidas adotadas pelos Estados, no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais os Estados obrigam-se – em conformidade com os artigos 1º[11] e 2º[12] – a adotar medidas adequadas por meio da assistência e cooperação internacional para alcançar os direitos presentes no referido Pacto, comprometendo-se a utilizar seus recursos para a efetivação dos direitos econômicos, sociais e culturais (DESC) de sua população, priorizando - em um primeiro momento - os grupos mais vulneráveis. Sendo que, conforme afirmam Takhmia Karimova e Christophe Golay (2015, p. 192), nestes recursos estão incluídos os do próprio Estado, bem como os da comunidade internacional, ficando evidente a necessidade da cooperação.

O Comitê dos Direitos Econômicos Sociais e Culturais (CDESC) esclareceu que quando um Estado sofre com a ausência de recursos financeiros ou tecnológicos, este deve buscar pela assistência e cooperação, consistindo em uma obrigação da comunidade internacional prestar auxílio ao mesmo. Todavia, as obrigações dos Estados não se restringem apenas às mencionadas, sendo também entendidas como obrigações específicas para respeitar e cumprir os direitos econômicos, sociais e culturais no contexto da redução da pobreza, apresentando uma função primordial nas políticas nacionais e internacionais de desenvolvimento (KARIMOVA; GOLAY, 2015, pp. 193-194).

Contudo, é necessário averiguar o cumprimento, pelos Estados Partes, destas obrigações impostas nos tratados. Tal verificação é realizada por meio da apresentação de relatórios periódicos aos órgãos dos tratados - compostos por especialistas independentes - os quais contêm as medidas e providências adotadas para implementar suas obrigações. Ademais, tais órgãos também são competentes

para receber comunicações alegando violações aos direitos consagrados pelos tratados (KARIMOVA; GOLAY, 2015, pp. 193-194).

Nesse sentido, destaca-se a Convenção de Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher e o Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais[13]. O Comitê para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher pode efetuar investigações ao ter conhecimento de que um Estado Parte violou os direitos estabelecidos na Convenção podendo, ainda, solicitar que o Estado tome medidas adequadas para evitar danos irreparáveis oriundos de tal violação.

Tais poderes também foram designados ao Comitê sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CDESC) por meio do Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, contudo, há duas particularidades, a primeira consiste na adoção da razoabilidade ao analisar as medidas tomadas por um Estado Parte[14], já a segunda aborda a possibilidade do Comitê formular recomendações às agências e programas das Nações Unidas, com o consentimento do Estado Parte, para que as instituições internacionais possam apoiá-lo na implementação das recomendações do Comitê[15].

3 OS REFLEXOS DO PRINCÍPIO 5

O Princípio 5, previsto na Rio-92, influenciou inúmeras políticas globais de desenvolvimento posteriores à Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, que também abordaram a problemática da erradicação da pobreza como um fator essencial ao desenvolvimento sustentável, demonstrando que, ainda que a Declaração do Rio de 1992 tenha um decurso temporal de 25 anos, se trata de um documento atual de suma relevância para a concretização do tripé do desenvolvimento sustentável[16], bem como para a erradicação da pobreza.

3.1 Os objetivos de desenvolvimento do milênio (ODM)

As Nações Unidas organizaram inúmeras cúpulas e conferências globais desde 1990, objetivando a elaboração de uma agenda abrangente de desenvolvimento que proporcionasse uma mobilização, nacional e internacional, por meio da estipulação de metas e objetivos para a formação de alianças em prol do desenvolvimento. Em setembro de 2000, um total de 191 Nações adotaram a Declaração do Milênio das Nações Unidas, que englobou questões relativas à paz, segurança e desenvolvimento, incluindo as áreas de meio ambiente, direitos humanos e governança em seus oito objetivos[17]. Deste modo, a Declaração do Milênio apresentou um conjunto de metas de desenvolvimento interligadas e mutuamente reforçadas em uma agenda global (SZEKERES, 2012, p. 198).

Os Objetivos do Milênio abordam diretamente a melhora das condições de vida, que em conjunto com o desenvolvimento humano abrangem uma perspectiva que engloba valores de liberdade, dignidade, solidariedade, tolerância e equidade entre pessoas e nações, os quais são os fundamentos dos Direitos Humanos (FUKUDA-PARR, 2014, pp. 395-396).

Ademais, dentre os inúmeros compromissos assumidos pelas Nações, destaca-se como influência do Princípio 5 da Declaração do Rio, o Objetivo 1, que vislumbra o combate às condições desumanas de extrema pobreza, tornando o direito ao desenvolvimento uma realidade de todos os seres humanos, reconhecendo que para a realização de tal objetivo faz-se necessária uma boa governança nacional e internacional.

A referida governança exige o incremento de parcerias globais, conforme preceitua o Objetivo 8 que, ao estabelecer um trabalho conjunto para o desenvolvimento, considera uma série de fatores estruturais que dificultam o desenvolvimento de inúmeros países do hemisfério Sul, determinando que os Estados, possuidores de condições, prestem assistência aos países em desenvolvimento.

3.2 Declaração de Johanesburgo sobre o desenvolvimento sustentável

A Conferência sobre Desenvolvimento Sustentável, também conhecida como Rio +10 e Cúpula da Terra, foi o marco de dez anos da Declaração do Rio - 92, e teve como objetivos primordiais o fortalecimento dos acordos já firmados, em especial a Agenda 21, e a identificação dos novos desafios e prioridades que emergiram desde 1992. A Cúpula da Terra teve como resultado dois documentos principais: uma declaração política - que expressa os compromissos e rumos para a implementação do desenvolvimento sustentável - e um plano de ação, por meio do qual estabeleceram metas e ações para guiar a implementação dos compromissos assumidos pelos países (JURAS, 2002, p. 03).

Primeiramente, no Plano de Ação são reafirmados os compromissos com os princípios estabelecidos na Rio-92 e, conjuntamente com a implementação da Agenda 21 e do Programa para a Implementação da Agenda 21 efetiva-se: "o compromisso de alcançar as metas de desenvolvimento internacionais acordadas, incluindo as contidas na Declaração do Milênio e as resultantes das grandes conferências das Nações Unidas e dos acordos internacionais firmados desde 1992" (JURAS, 2002, p. 03).

Para que esses objetivos sejam atingidos, os países ficam comprometidos a adotar ações concretas, considerando os Princípios determinados na Rio-92, bem como o princípio de direito ambiental das responsabilidades comuns, porém diferenciadas. Tal documento também vislumbrou a integração dos três elementos (JURAS, 2002, p. 04) primordiais do tripé do desenvolvimento sustentável - que consistem nos fatores econômicos, sociais e ambientais - como pilares interdependentes e mutuamente fortalecedores.

Ademais, no Plano de Ação, a erradicação da pobreza é vislumbrada como "o maior desafio que o mundo enfrenta hoje e também um requisito essencial para o desenvolvimento sustentável, em especial nos países em desenvolvimento" (JURAS, 2002, pp. 04-05) e, ainda, estabelece metas e medidas para a redução da pobreza, bem como um fundo mundial para sua erradicação e promoção do desenvolvimento social e humano nos países em desenvolvimento.

3.3 Conferência das nações unidas sobre o desenvolvimento sustentável (Rio+20)

A Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável, também conhecida como Rio+20, foi realizada em 2012, vinte anos após a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92), objetivando renovar o compromisso político do desenvolvimento sustentável diante das urgências ambientais, sociais, econômicas e políticas, bem como avaliar o progresso e as lacunas na implementação das decisões adotadas nas cúpulas anteriores.

O documento final denominado "O Futuro que Queremos" reafirmou o compromisso dos Estados com o desenvolvimento sustentável, reconhecendo a erradicação da pobreza como um dos objetivos fundamentais e essenciais para alcançar o desenvolvimento sustentável, considerando que:

> [...] o crescimento econômico sustentável e equitativo para todos os países em desenvolvimento é um requisito fundamental para a erradicação da pobreza e da fome, e para a realização dos ODM. Nesse sentido, enfatizamos que os esforços nacionais dos países em desenvolvimento devem ser complementados por um ambiente propício que vise ampliar as oportunidades de desenvolvimento sustentável desses países. Enfatizamos também a necessidade de conceder a máxima prioridade à erradicação da pobreza na agenda das Nações Unidas para o Desenvolvimento, coordenadas e coerentes em todos os níveis".

Deste modo, é possível averiguar um processo evolutivo desde Estocolmo, em que a comunidade internacional volta-se para a formulação de um novo quadro internacional, em que as preocupações ambientais tornam-se mais pronunciadas, bem como as tensões e a necessidade crescente de associação entre crescimento e preservação ambiental, revelada cada vez mais pela ênfase no combate à pobreza.

3.4 Os objetivos do desenvolvimento sustentável (ODS)

A experiência decorrente dos Objetivos do Milênio (ODM) forneceu provas convictas de que a comunidade internacional pode ser mobilizada para enfrentar

desafios complexos. Os governos, a sociedade civil e inúmeros atores internacionais se uniram diante de tais objetivos, adotando novas abordagens, dados, recursos, ferramentas e tecnologias. Em decorrência disto, as abordagens multilaterais foram fortalecidas, surgindo uma visão voltada aos resultados de políticas públicas, as quais foram reforçadas por meio de ações coletivas e da cooperação internacional (UNITED NATIONS, 2014, p. 05).

Frente aos esforços desempenhados pelos Estados e aos resultados apresentados, a exemplo da redução do número da população mundial dos países em desenvolvimento que vive com menos de U$ 1,25 por dia, que caiu para 40% no período de 1990 a 2015 (NANDA, 2016, p. 396), os líderes mundiais preocuparam-se com a futura agenda pós-2015.

Na Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20) os Estados Partes acordaram em estabelecer um processo intergovernamental acerca dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, que deveriam ser coerentes e integrados com a agenda de desenvolvimento pós-2015 da ONU (NANDA, 2016, p. 492).

Em decorrência disto, em 2015, durante a Cúpula de Desenvolvimento Sustentável, as Nações Unidas - após um trabalho em conjunto com os governos, a sociedade civil e outros parceiros - apresentou o plano de ação intitulado "Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável", formado por 17[18] Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e 169 metas voltadas a todos os países.

Com a Agenda 2030, a erradicação da pobreza, em todas as suas formas e dimensões - conforme o Objetivo 1 - foi considerada "o maior desafio global e um requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável", não sendo restringida apenas à pobreza extrema, mas ampliada a todas suas formas no âmbito de todos os países.

No relatório "O Caminho para a Dignidade até 2030: acabando com a pobreza, transformando todas as vidas e protegendo o planeta" apresentado em dezembro de

2014 por Ban Ki-moon, secretário-geral da ONU, a erradicação da pobreza até 2030 foi colocada como "o objetivo primordial da agenda do desenvolvimento sustentável" sendo o desafio da atualidade "fechar o espaço entre nossa determinação de garantir uma vida digna para todos e a realidade de uma pobreza persistente e uma profunda desigualdade" (UNITED NATIONS, 2014, p. 20).

Tornando evidente a necessidade de que todos os Estados[19] e indivíduos trabalhem para tal erradicação, a qual é um dos requisitos indispensáveis ao desenvolvimento sustentável na busca de um mundo mais igualitário, conforme preceitua o Princípio 5 da Declaração do Rio de 1992.

Conclusão

A miséria e a pobreza são fatores ligados à degradação ambiental que ferem direitos básicos inerentes à dignidade da pessoa humana, logo, não há a possibilidade de concretizar o desenvolvimento sustentável enquanto direitos essenciais estão sendo violados constantemente.

Atualmente, tal ideia já está ratificada no âmbito internacional, conforme foi possível observar no presente trabalho. Contudo, o desafio para o futuro consiste em tornar efetiva a erradicação da pobreza prevista da Agenda 2030 e em todos os demais instrumentos expostos neste trabalho e desenvolver políticas e mecanismos que contribuam para tal feito.

Nesta conjuntura, a cooperação internacional, tanto a horizontal[20] quanto a vertical[21], torna-se um mecanismo essencial, uma vez que o efetivo enfrentamento dos problemas ambientais demanda uma atuação em conjunto de inúmeros agentes, tanto no plano nacional quanto no internacional. Cabe enfatizar que a cooperação pode incidir de dois modos, tanto nas relações entre Estados, quanto nas relações da sociedade, demonstrando a necessidade da atuação de todos nas questões ambientais.

Logo, conclui-se que tanto a erradicação da pobreza quanto os outros dezesseis objetivos almejados pela Agenda 2030 - que demonstram a indivisibilidade entre necessidades básicas, vida digna, progresso econômico e preservação ambiental - necessitam cada vez mais de um trabalho em conjunto no plano nacional e internacional para serem efetivados.

REFERÊNCIAS

FUKUDA-PARR, Sakiko. Millennium Development Goals: why they matter. In: *Global Governance: a review of multilateralism and international organizations*, 10 ed., [S.l.]: Lynne Rienner Publishers, 2004.

JURAS, Ilidia da A. G. Martins. Rio +10 - o plano de ação de Joanesburgo. In: *Relatório Especial da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados,* Brasília: [s.n.], 2002.

KARIMOVA, Takhima; GOLAY, Christophe. Poverty Eradication. In: VINUALES, Jorge E. (Org.). *The Rio Declaration on Environment and Development*. [S.l.]: Oxford, 2015.

NANDA, Ved P. The Journey from the Millennium Development Goals to the Sustainable Development Goals. In: *Denver Journal of International Law and Policy*. [S.l.: s.n.]: n. 3, vol. 44, mar. 2016.

ONU, Brasil. *A Agenda 2030*. 2017

_____. *Carta das Nações Unidas*. 1945.

_____. *Declaração do Milênio*. 2000.

_____. *Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento*. 1992.

_____. *O Futuro que Queremos.* 2012.

SZEKERES, Diána. The United Nations Millennium Development Goals. *JURA*, Dialóg Campus, Budapest-Pécs, v. 18, n. 1, 2012.

UNITED NATIONS. *Guiding Principles on Extreme Poverty and Human Rights.* 2012.

_____. *The Road to Dignity by 2030: ending poverty, transforming all lives and protecting the planet*. New York, UN, 2014.

1 Documento resultado da Conferência de Direitos Humanos que ocorreu em Viena em 1993, que abordou os direitos de solidariedade, o direito à paz, ao desenvolvimento e ao meio ambiente.

2 Art. 55. Com o fim de criar condições de estabilidade e bem-estar, necessárias às relações pacíficas e amistosas entre as Nações, baseadas no respeito ao princípio da igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos, as Nações Unidas favorecerão: a. níveis mais altos de vida, trabalho efetivo e condições de progresso e desenvolvimento econômico e social; b. a solução dos problemas internacionais econômicos, sociais, sanitários e conexos; a cooperação internacional, de caráter cultural e educacional; e c. o respeito universal e efetivo raça, sexo, língua ou religião.

3 Em conformidade com o artigo 56 da Carta da ONU, o qual afirma que: "para a realização dos propósitos enumerados no artigo 55, todos os membros da Organização se comprometem a agir em cooperação com esta, em conjunto ou separadamente".

4 Ratificado em 16 de dezembro de 1966 e entrou em vigor em 3 de janeiro de 1976;

5 Doravante denominada Convenção da Mulher, entrou em vigor desde 1981, sendo o primeiro tratado internacional que dispôs acerca dos direitos humanos da mulher;

6 Aprovado em 20 de novembro de 1989, busca assegurar a proteção de crianças e adolescentes de todo o mundo.

7 Artigo 11.º 1. Os Estados Partes no presente Pacto reconhecem o direito de todas as pessoas a um nível de vida suficiente para si e para as suas famílias, incluindo alimentação, vestuário e alojamento suficientes, bem como a um melhoramento constante das suas condições de existência. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas destinadas a assegurar a realização deste direito reconhecendo para este efeito a importância essencial de uma cooperação internacional livremente consentida. 2. Os Estados Partes do presente Pacto, reconhecendo o direito fundamental de todas as pessoas de estarem ao abrigo da fome, adotarão individualmente e por meio da cooperação internacional as medidas necessárias, incluindo programas concretos: a) Para melhorar os métodos de produção, de conservação e de distribuição dos produtos alimentares pela plena utilização dos conhecimentos técnicos e científicos, pela difusão de princípios de educação nutricional e pelo desenvolvimento ou a reforma dos regimes agrários, de maneira a assegurar da melhor forma a valorização e a utilização dos recursos naturais; b) Para assegurar uma repartição equitativa dos recursos alimentares mundiais em relação às necessidades, tendo em conta os problemas que se põem tanto aos países importadores como aos países exportadores de produtos alimentares.

8 Artigo 9.º Os Estados Partes no presente Pacto reconhecem o direito de todas as pessoas à segurança social, incluindo os seguros sociais.

9 Artigo 12.º 1. Os Estados Partes no presente Pacto reconhecem o direito de todas as pessoas de gozar do melhor estado de saúde física e mental possível de atingir. 2. As medidas que os Estados

Partes no presente Pacto tomarem com vista a assegurar o pleno exercício deste direito deverão compreender as medidas necessárias para assegurar [...].

10 Artigo 13.° 1. Os Estados Partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda a pessoa à educação. Concordam que a educação deve visar ao pleno desenvolvimento da personalidade humana e do sentido da sua dignidade e reforçar o respeito pelos direitos do homem e das liberdades fundamentais. Concordam também que a educação deve habilitar toda a pessoa a desempenhar um papel útil numa sociedade livre, promover compreensão, tolerância e amizade entre todas as nações e grupos, raciais, étnicos e religiosos, e favorecer as atividades das Nações Unidas para a conservação da paz [...].

11 Artigo 1.º 1. Todos os povos têm o direito a dispor deles mesmos. Em virtude deste direito, eles determinam livremente o seu estatuto político e asseguram livremente o seu desenvolvimento econômico, social e cultural. 2. Para atingir os seus fins, todos os povos podem dispor livremente das suas riquezas e dos seus recursos naturais, sem prejuízo das obrigações que decorrem da cooperação econômica internacional, fundada sobre o princípio do interesse mútuo e do direito internacional. Em nenhum caso poderá um povo ser privado dos seus meios de subsistência. 3. Os Estados Partes no presente Pacto, incluindo aqueles que têm responsabilidade pela administração dos territórios não autônomos e territórios sob tutela, devem promover a realização do direito dos povos a disporem deles mesmos e respeitar esse direito, em conformidade com as disposições da Carta das Nações Unidas.

12 Artigo 2.º 1. Cada um dos Estados Partes no presente Pacto compromete-se a agir, quer com o seu próprio esforço, quer com a assistência e cooperação internacionais, especialmente nos planos econômico e técnico, no máximo dos seus recursos disponíveis, de modo a assegurar progressivamente o pleno exercício dos direitos reconhecidos no presente Pacto por todos os meios apropriados, incluindo em particular por meio de medidas legislativas. 2. Os Estados Partes no presente Pacto comprometem-se a garantir que os direitos nele enunciados serão exercidos sem discriminação alguma baseada em motivos de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou qualquer outra opinião, origem nacional ou social, fortuna, nascimento, qualquer outra situação. 3. Os países em vias de desenvolvimento, tendo em devida conta os direitos do homem e a respectiva economia nacional, podem determinar em que medida garantirão os direitos econômicos no presente Pacto a não nacionais.

13 Consiste em um protocolo aprovado por unanimidade pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em que com sua entrada em vigor, as vítimas das violações de direitos econômicos, sociais e culturais passaram a ter em seu alcance um mecanismo para apresentação de suas queixas e denúncias na esfera internacional, perante o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CDESC).

14 Conforme vislumbra o Art. 8º. §3º do Protocolo Facultativo: " [...] Ao examinar comunicações de acordo com o presente Protocolo, o Comitê deve considerar se foram razoáveis as medidas tomadas pelo Estado Parte de acordo com a Parte II do Pacto. Ao fazer isso, o Comitê deve ter em mente que o Estado Parte pode adotar uma gama de possíveis medidas políticas para a implementação dos direitos estabelecidos no Pacto".

15 A referida particularidade é prevista no Art.14º, §§ 1º e 2º do referido Protocolo: 1. O Comitê deve transmitir, se considerar apropriado, e com o consentimento do Estado Parte interessado, às agências especializadas das Nações Unidas, fundos e programas e quaisquer outros órgãos competentes, seus pontos de vista ou recomendações relativas a comunicações e investigações que indiquem a necessidade de aconselhamento ou assistência técnica, em conjunto com as observações e sugestões do Estado Parte, se houver, a respeito desses pontos de vista ou recomendações; 2. O Comitê pode também trazer à atenção de tais órgãos, com o consentimento do Estado Parte interessado, qualquer outra matéria que surgir das comunicações consideradas de acordo com o presente Protocolo que pode auxiliá-los a decidir, cada qual dentro do seu campo de competência, na conveniência de medidas internacionais aptas que possam ajudar os Estados Partes a alcançarem progressos na implementação dos direitos reconhecidos no Pacto.

16 Consiste na necessidade de associar os elementos econômicos, sociais e ambientais para que o desenvolvimento sustentável seja realmente efetivado.

17 Objetivo 1: Acabar com a fome e a miséria, reduzindo até metade a proporção da população com renda inferior a um dólar por dia e a proporção da população que sofre de fome; objetivo 2: educação básica de qualidade para todos, garantindo que todas as crianças, de ambos os sexos, tenham recebido educação de qualidade e concluído o ensino básico; objetivo 3: igualdade entre sexos e valorização da mulher; objetivo 4: reduzir a mortalidade infantil, reduzindo em dois terços a mortalidade de crianças menores de cinco anos; objetivo 5: melhorar a saúde das gestantes; objetivo 6: combater a AIDS, a malária e outras doenças; objetivo 7: qualidade de vida e respeito ao meio ambiente, promovendo o desenvolvimento sustentável, reduzindo a perda de diversidade biológica e, reduzindo pela metade a proporção da população sem acesso a água potável e esgotamento sanitário; objetivo 8: todo mundo trabalhando pelo desenvolvimento.

18 Objetivo 1: erradicação da pobreza; objetivo 2: fome zero e agricultura sustentável; objetivo 3: saúde e bem-estar; objetivo 4: educação de qualidade; objetivo 5: igualdade de gênero; objetivo 6: água potável e saneamento; objetivo 7: energia limpa e acessível; objetivo 8: trabalho decente e crescimento econômico; objetivo 9: indústria, inovação e infraestrutura; objetivo 10: redução das desigualdades; objetivo 11: cidades e comunidades sustentáveis; objetivo 12: consumo e produção responsáveis; objetivo 13: ação contra a mudança global do clima; objetivo 14: vida na água; objetivo 15: vida terrestre; objetivo 16: paz, justiça e instituições eficazes; objetivo 17: parcerias e meios de implementação.

19 Conforme estabelecido pelos Princípios da Extrema Pobreza e dos Direitos Humanos, os Estados têm o dever de proporcionar a assistência e a cooperação internacional com suas capacidades de recursos e influências, respeitando o gozo aos direitos humanos e, ainda, trabalhando na prevenção de comportamentos e circunstâncias que proporcionam riscos previsíveis a tais direitos.

20 Cooperação internacional entre países em desenvolvimento, também denominada Cooperação Sul-Sul ou horizontal, uma vez que tais países se encontram no mesmo "nível" de desenvolvimento.

21 Cooperação internacional em que um país mais desenvolvido presta auxílio a um país menos desenvolvido, também é denominada Cooperação Norte-Sul.

A DESCOLONIZAÇÃO DA DECLARAÇÃO DO RIO ACERCA DO MEIO AMBIENTE E DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: COMENTÁRIOS SOBRE OS PRINCÍPIOS 5 E 6

José Edmilson de Souza-Lima
Sociólogo. Pós-Doutor em Meio Ambiente e Desenvolvimento. Pesquisador e docente do Mestrado em Direito do UNICURITIBA e do PPGMADE-UFPR.

1 INTRODUÇÃO

Há um consenso entre pesquisadores e observadores internacionais de que a Conferência Internacional sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio92) entrou para a História como o maior encontro de chefes de Estados. Estiveram presentes 179 representantes de países, todos, em princípio, empenhados em debater e propor soluções contrárias aos processos de degradação socioambiental e alinhadas a estratégias de desenvolvimento com pretensões sustentáveis. O mais importante compromisso derivado desta Conferência foi a Agenda 21, com suas promessas de conciliação entre justiça social, eficiência econômica e proteção ambiental.

Ao que parece, o contexto de surgimento dos princípios que serviram de sustentação à Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento esteve marcado por sentimentos ambivalentes. De um lado, pairava sobre a Conferência um espírito otimista, afirmativo e solidário em relação às gerações presentes e futuras. Por outro lado, havia sentimentos profundos de contestação e de

radicalização da crítica ao Sistema Mundial Produtor de Mercadorias (SMPM), com seu acento no crescimento ilimitado e nos processos de concentração a qualquer custo. Os 27 princípios contidos na Declaração podem ser tomados como uma compilação dos clamores de grupos e povos subalternos que, diante de todas as promessas derivadas da Agenda 21, apenas tiveram acesso ao passivo econômico, social, ambiental etc. Para os grupos subalternos, espalhados pelo Globo, restam apenas as sobras.

Diante deste contexto marcado por otimismo, mas igualmente por insatisfação e angústias, parece razoável envidar esforços no sentido de compreender este emaranhado de tensões e, no interior deste, refletir sobre a efetividade de dois princípios fundantes da Declaração do Rio, os princípios 5 e 6. O 5º ressalta "a preocupação com os países em desenvolvimento" e o 6º trata do "equilíbrio entre as estratégias ambientais e o combate à pobreza". Sem muito aprofundamento é possível inferir que nas entrelinhas dos dois princípios estão presentes elementos de uma ética profunda, centrada e orientada muito mais para o cuidado em relação ao Outro do que para o indivíduo tomado de forma isolada.

Face a este contexto grávido por novas interpretações, parece razoável indagar em que medida a não efetividade destes princípios está (ou não) associada aos processos de "colonização", fundantes do SMPM?

Neste sentido, o objetivo deste artigo é ressaltar a necessidade de redefinir os princípios 5 e 6 da Declaração do Rio à luz da decolonialidade.

Para tentar esboçar respostas à pergunta central deste texto, é preciso explicitar os principais conceitos que serão manejados ao longo do artigo. O primeiro é o de Sistema Mundial Produtor de Mercadorias (SMPM), tomado de empréstimo da sociologia de Kurz (1992). O SMPM traduz um processo civilizador, centrado na "racionalidade instrumental" (WEBER, 2000), na ideologia do "desenvolvimento", na mística do "progresso" e no binômio produção/consumo. Diante dele, tudo tende a ser transformado em mercadoria, desde as relações diretamente associadas à produção e ao consumo, às relações afetivas e íntimas da existência privada das pessoas (DUNKER, 2017). O SMPM instalou-se como um posseiro nos corpos e

nos espíritos da maioria dos viventes do Planeta, de modo que os que não se deixaram seduzir, são imediatamente catalogados como "indesejáveis", "atrasados" ou até mesmo "não humanos". Nesta toada, quem não consegue "adaptar-se" a esta civilização "englobante" (JOLLIVET, 1974) – que mais exclui do que acolhe - recebe, de forma velada ou deliberada, o seu quinhão violento, a exclusão traduzida de várias maneiras: invisibilização para os grupos mais contidos, xenofobia ou extermínio para os grupos mais afoitos. No que se refere ao processo de produção de mercadorias, o fim sobrepõe-se aos meios disponíveis. Para o SMPM, não há lugar para sentimentos associados ao cuidado em relação aos ambientes biofísico e sociocultural; tudo é tomado como meio associado a fins que se justificam em si mesmos.

O segundo conceito é o de Neoliberalismo, tomado em parte da obra de Mbembe (2017), mas apreendido aqui como a racionalidade instrumental (WEBER, 2000), levada às últimas consequências. Uma revisita à obra clássica de Alexis de Tocqueville[1], "O antigo regime e a revolução" (1979 [1856]), ajuda a rememorar que o declínio dos laços comunitários favoreceram a emergência dos conhecidos processos de exacerbação do ego, típicos e fundantes da civilização eurocêntrica. Com a consolidação da exacerbação do ego, ganha consistência o desdém em relação aos bens comuns. Ortega y Gasset (2017), outro conhecido demófobo, em seu conhecido "A rebelião das massas", de forma mais incisiva que Tocqueville, não escondeu seu incômodo diante da ascensão e ocupação das massas de lugares historicamente exclusivos das antigas oligarquias[2].

A exacerbação do ego, elemento fundante do imaginário neoliberal, adquire nova roupagem, a partir do Pós-Guerra, que constrói suas bases à luz de conhecidos clichês como "seja seu próprio empreendedor", ou "reinvente-se". Nas entrelinhas desta ideologia renovada, que se revigora a partir das experiências dos governos gerencialistas de Margareth Thatcher, no Reino Unido, e de Ronald Reagan (BRESSER-PEREIRA, 1996), nos Estados Unidos (ambas na década de 1980), estão presentes as premissas do *Minimal State*[3] e do amor ao ganho individual a qualquer custo.

O terceiro conceito é o de Economia Verde, conceito severamente criticado por Guimarães e Fontoura (2012) e outros pensadores próximos ao debate da decolonialidade do saber e do poder dos continentes latinoamericano, asiático e africano (LANDER, 2005), (QUIJANO, 2005), (MBEMBE, 2017). Por intermédio da Economia Verde o ideário neoliberal ocupou e colonizou os principais espaços – Fóruns internacionais - em que se debatem os temas associados à sustentabilidade. A Economia Verde está situada no interior do SMPM, à medida que se propõe a conferir selos de cientificidade verde aos violentos processos de apropriação dos ambientes biofísicos e socioculturais. Ela é tomada aqui como o carro-chefe dos processos de reação do SMPM face às críticas e contestações derivadas dos grupos subalternos do Planeta.

O quarto conceito é o de decolonialidade, presente em vários pensadores situados às margens e radicalmente contrários aos sistemas de práticas derivados do SMPM. Dentre eles, destacam-se Escobar (2014), Mbembe (2017), Gudynas (2011), Leff (2014), Floriani (2016) etc. Para o presente artigo, o ponto central da decolonialidade é a necessidade de pensar alternativas não de desenvolvimento, mas alternativas ao desenvolvimento. Após mais de duas centenas de anos, marcadas por promessas de felicidade para todos os viventes do planeta, o que se constata é que este estágio almejado de felicidade parece se distanciar cada vez mais, ou nunca chegar para a maior parte da população mundial, sobretudo as que habitam as margens das sociedades centrais do SMPM. Da riqueza produzida no mundo, ¾ estão concentrados em apenas vinte países.

O quinto conceito é o de apropriação, tomado de Serres (2011). Este talvez seja um dos conceitos centrais para este texto, à medida que se apresenta como uma chave interpretativa que permite o entendimento de como o SMPM consegue colonizar os princípios 5 e 6 da Declaração, com vistas a redefini-los à luz de sistemas de práticas ancorados na Economia de Mercado Verde. A rigor, o SMPM apropria-se dos princípios, à medida que os redefine como princípios privativos dos interesses das grandes corporações transnacionais. É preciso contaminar os princípios para redefini-los como privados. Neste processo, são excluídos quaisquer vínculos dos princípios com bens comuns e com interesses coletivos.

O conceito de Sustentabilidade será alargado na direção do *buen vivir*, central nas obras de Leff (2014) e Escobar (2014). Trata-se do conceito que nos permitirá avançar na tentativa de reivindicar novos sentidos para os princípios 5 e 6 da Declaração do Rio, à luz da decolonialidade. Nos sistemas de práticas presentes entre povos originários da América Latina, ásia e África é possível localizar alternativas ao desenvolvimento (pós-desenvolvimentismo), vez que, de saída, elas tendem a não se curvarem às ideias de "crescimento", "progresso" e outros "valores" fundantes do ideário Neoliberal. Solidários a este movimento de descolonização não apenas dos conceitos, mas igualmente dos sistemas de práticas, estão a economia da suficiência, amplamente documentada por Polanyi (1980 e 1994) e a economia da convivencialidade, herdada de Illich (1976), etc.

Além da Introdução e das Considerações Finais, o artigo está estruturado em quatro seções. Na primeira seção, são apresentadas as promessas não cumpridas pelo SMPM; na segunda, são apresentados os elementos constituintes do contexto de surgimento da Declaração do Rio; na terceira, é feita uma análise das estratégias usadas pelo SMPM com propósitos de colonizar os princípios 5 e 6 da Declaração do Rio; na quarta e última seção, são propostas as novas bases epistêmicas, culturais e geopolíticas, todas à luz da decolonialidade, para repensar os princípios 5 e 6 da Declaração do Rio.

2 AS PROMESSAS NÃO CUMPRIDAS PELO SMPM

É possível afirmar que o sistema mundial produtor de mercadorias (SMPM) escondeu de forma muito eficaz seu lado violento, ao mesmo tempo em que conseguiu ressaltar e exaltar seu lado "emancipador". A ideia de "progresso", por exemplo, enfeitiçou corpos e espíritos em quase todas as partes do Planeta. Em sua fase inicial, o SMPM jamais precisou nem explicar, nem muito menos justificar sua violência, vez que seus "propósitos" civilizatórios justificavam-se por si mesmos. A melhor representação para este fenômeno recente da história do *Homo sapiens* é um iceberg, em que para o observador externo, só enxerga sua pequena ponta. O corpo maior de gelo que sustenta a ponta visível permanece escondida. O SMPM operou

desta forma. A ponta visível era seu lado "emancipador". A ideia de desenvolvimento está contida nesta ponta visível e é apresentada (na verdade, imposta) como um processo inexorável. Nesta linha de raciocínio linear, só alguns loucos e desvairados seriam contrários ao SMPM. Estes seriam os bárbaros; aqueles que não têm visão de futuro.

Entre o final da segunda guerra mundial e a década de 1960, irrompem os primeiros questionamentos em torno do SMPM. A partir dessas primeiras contestações, o que estava na parte de baixo do iceberg vem à tona, o que obriga o SMPM a elaborar justificativas para continuar sendo o carro-forte do processo civilizador. O lado "bom" do desenvolvimento não pode mais ser tomado como um fim em si mesmo.

É neste contexto de contestação do SMPM, que emergem as discussões acerca da sustentabilidade, do ecodesenvolvimento, do desenvolvimento sustentável etc. Todos os "danos colaterais", como lembrou Bauman (2013), antes situados na parte escondida do iceberg, começam a aparecer. Dentre eles, a violência do SMPM sobre a base biofísica do ambiente. Atmosfera poluída, terras cultiváveis comprometidas pela salinização derivada de irrigações agressivas, desertificação, corpos humanos contaminados com doenças diversas, dentre elas, cânceres de todos os tipos etc (LATOUR, 2004)[4]. Para além dos ataques à base biofísica, tornam-se visíveis as agressões à base sociocultural do ambiente. Em nome do "desenvolvimento" a qualquer preço, infinitos grupos minoritários espalhados pelos recantos do mundo foram absolutamente silenciados, invisibilizados ou mesmo exterminados. A biopirataria, ostensivamente documentada e denunciada por Vandana Shiva (2001), tornou-se "norma vigente" para os países do hemisfério Norte justificarem suas formas de apropriação da sociobiodiversidade dos países do hemisfério Sul.

Como levar adiante este projeto "emancipador" sem prestar contas destes danos colaterais? Surge a necessidade de justificar esta violência fazendo uso de novos discursos, dentre eles, o da Economia Verde, o da Modernização Ecológica, o da Sustentabilidade fraca, todos eles redefinidos à luz do triunfante ideário Neoliberal. As Conferências mundiais sobre o Meio Ambiente, por mais que tenham

aproximado pessoas, grupos e governos (alguns) bem intencionados, forçou os arautos e representantes do SMPM a se articularem também para defenderem seus interesses associados à perpetuação do mesmo. E como eles operam no lado hegemônico, seus níveis de articulação são muito mais rápidos e ágeis quando comparados aos outros grupos de contestadores, situados às margens do núcleo hegemônico. No bojo desta disputa envolvendo leões e pequenos roedores, o que salta aos olhos, após quase meio século de discussão, é que os leões vêm impondo seus interesses à medida que, a despeito dos avanços normativos e diretivas muito bem escritas, em termos de implementação, os avanços efetivos continuam no domínio das promessas não cumpridas.

3 Contexto de surgimento da declaração do Rio

Embora a gênese da civilização centrada no industrialismo moderno remonte aos séculos XVII e XVIII, o recorte que será feito aqui toma como marco zero o período do pós-guerra, pois é a partir deste contexto que se consolidam, no hemisfério Norte, as sociedades de consumo. Trata-se do período áureo do sistema mundial produtor de mercadorias (KURZ, 1992), é o período do *Welfare State* ou Estado Providência, capaz de combinar keynesianismo e social-democracia, período marcado por políticas de pacto envolvendo representantes do Capital, do Trabalho e do Estado (SOUZA-LIMA, 1997) no lado rico do Planeta, ao passo que no lado pobre, predominou o distanciamento entre concentração de riqueza e pobreza do outro. Ao mesmo tempo em que emerge e se consolida uma sociedade de consumo e produção massificados, emergem também, como contrapontos, as primeiras denúncias contra os "danos colaterais" (BAUMAN, 2013) derivados do sistema mundial produtor de mercadorias. Em 1960, Rachel Carson publicou sua "Primavera silenciosa", primeiro registro criticando o uso indiscriminado de DDT e que é apontado como divisor de águas para o debate emergente acerca da sustentabilidade.

Neste contexto de contestação do SMPM surge a Declaração do Rio. Para efeitos de recorte de pesquisa, serão tratados aqui apenas o princípios 5, cuja tônica é "a preocupação com os países em desenvolvimento"; e o princípio 6, que reivindica "o equilíbrio entre as estratégias ambientais e o combate à pobreza". É possível destacar que os dois princípios citados, para conquistarem efetividade, carecem de uma ética que se distancie da ética que sustenta o SMPM, o utilitarismo mercantil. Preocupar-se com os países menos ricos e, ao mesmo tempo, equilibrar estratégias ambientais e enfrentamento da pobreza, exige muito mais empenho dos países ricos do que normativas centradas em exortações vazias, sem correspondência com iniciativas efetivas.

A ideia-força desta seção foi demonstrar como o contexto de contestação favoreceu a emergência dos princípios fundantes da Declaração do Rio. Resta verificar a reação do SMPM.

4 A REAÇÃO DO SMPM: A COLONIZAÇÃO DOS PRINCÍPIOS 5 E 6

Uma das perguntas que o texto de Guimarães e Fontoura (2012) ajuda a responder é sobre as causas que motivaram a realização da Conferência que ficou mundialmente famosa como Rio92. O elevado padrão de consumo dos países ricos, registrado de forma ostensiva no livro clássico de Meadows *et al.* (1978), aparece como um dos principais indicadores capazes de sensibilizar e mobilizar os quase 200 representantes dos países presentes.

No balanço realizado pelos autores citados acerca de todas as Conferências internacionais acerca do meio ambiente, ficou evidenciado que a despeito dos avanços significativos em termos normativos e institucionais, a partir da Rio 92 não é possível afirmar o mesmo em relação aos avanços em termos de implementação das diretivas socioambientais.

Além da não efetividade das normativas, Guimarães e Fontoura chamam a atenção para outra questão mais estruturante, que não pode, em nenhuma hipótese,

ser subestimada. Eles relatam que antes da Conferência de Estocolmo os países centrais da Euroamérica, o grupo de Bruxelas, (Alemanha, Bélgica, Estados Unidos, Holanda, França, Grã-Bretanha) fizeram de tudo para dificultar avanços na direção de iniciativas e soluções sustentáveis.

Este parece ser um dos primeiros indícios de que nunca existiu "consenso" entre os principais países do hemisfério Norte e países do hemisfério Sul, no que tange à questão do desenvolvimento econômico e seus impactos socioambientais. Além do que, trata-se de um indício que anuncia os futuros rearranjos dos países ricos no sentido de neutralizar as iniciativas favoráveis aos interesses dos povos do hemisfério Sul. Muito mais do que indícios, esta rearticulação dos países do hemisfério Norte contrastam frontalmente com os princípios 5 e 6 da Declaração do Rio. Este posicionamento sorrateiro distancia-se – e muito – da ideia angelical de "cuidado" com os menos ricos e de "equilíbrio" entre ambiente e combate à pobreza.

No contexto que antecedeu a Conferência de Estocolmo, havia previsão de que os países ricos cooperariam com 0,7% do PIB para os países menos ricos. Se esta promessa de cooperação tivesse se efetivado, seria uma comprovação evidente da sintonia das referidas inciativas com os futuros princípios 5 e 6 da Declaração do Rio. Contudo, conforme a constatação de Guimarães e Fontoura (2012), em 1992, na conjuntura da Conferência do Rio de Janeiro, o percentual de cooperação havia caído para 0,3% e em 1997, para de 0,2% tendendo a desaparecer.

Outro indicador de retrocesso foi o princípio da precaução. Entre as Conferências de Estocolmo (1972) e a de Johanesburgo (2002), passando pela Rio92, o princípio da precaução foi sendo retirado não apenas dos documentos, mas principalmente dos sistemas de práticas ou políticas de governo/Estado. De forma sistemática, ele foi se tornando um princípio inócuo ou retórico. Este processo de desqualificação do princípio da precaução tende a contrastar com os princípios 5 e 6 da Declaração do Rio, uma vez declarada sua inocuidade, torna-se sem efeito qualquer "preocupação" dos países ricos com o "equilíbrio" envolvendo ações ambientais e combate à pobreza.

O SMPM recompõe-se na perspectiva de inviabilizar os possíveis avanços derivados dos princípios 5 e 6, ao mesmo tempo em que passa a coloniza-los a partir de uma racionalidade instrumental levada às últimas consequências, o ideário neoliberal. Os indicadores desta recomposição do SMPM podem ser facilmente localizados nos temas que receberam maior destaque na Conferência do Rio de Janeiro, em 2012, a Rio+20. A despeito da presença forte de inúmeros representantes de grupos minoritários situados às margens do SMPM[5], os documentos finais ignoraram quase todos. O que ganhou destaque foram temas associados à importância do setor privado para a sustentabilidade global, com propósitos deliberados de abrir portas e caminhos para a economia verde e suas proposições fincadas na "modernização ecológica", em voga entre muitos estudiosos do hemisfério Norte. Outro destaque foi dado à credibilidade científica, com propósitos claros de desqualificar saberes milenares de grupos originários, dentre os quais, quilombolas, ribeirinhos, indígenas, seringueiros etc, todos situados no hemisfério Sul do Planeta.

A despeito de todos os avanços acerca das pesquisas e dos sistemas de práticas em torno da "soberania alimentar" na América Latina, o que ficou destacado nos documentos da Rio+20, foi um repertório apologético ao agronegócio que, em parceria com a Economia Verde, com grandes corporações comprometidas com a transgenia[6] e com governos locais, alinhados com fundamentos Neoliberais, projeta-se como um poderoso *locus* de colonização dos princípios 5 e 6 da Declaração do rio.

Conforme Guimarães e Fontoura (2012), houve enfáticas sugestões associadas à necessidade de substituição do Produto Interno Bruto (PIB) – admitia-se sua insuficiência como mensurador qualitativo da riqueza - pelo índice de Riqueza Inclusiva (IRI). A adoção deste último índice teria pontos de reconhecida aproximação dos princípios 5 e 6, contudo, entre 1990 e 2008, os dados sobre concentração de riqueza são simplesmente avassaladores, pois ¾ da riqueza produzida no mundo ficam concentradas em apenas 20 países, a maioria deles, coincidentemente localizados no hemisfério Norte.

O que salta aos olhos, após a análise do documento final da Rio+20, é que há predominância de um tom desenvolvimentista à luz de uma racionalidade instrumental orientada e refém do mercado. Isto apenas evidencia a presença forte da ideologia Neoliberal no âmbito da ONU e dos governos simpáticos a esta ideologia, claramente alinhada aos interesses do hemisfério Norte. A racionalidade empresarial, carro-chefe do ideário Neoliberal projeta-se como solução definitiva e inexorável para o desenvolvimento sustentável. A rigor, o documento passou a borracha no fato de que todas as propostas centradas no neoliberalismo, ao se distanciarem dos princípios 5 e 6 da Declaração do Rio, ao invés de minimizar, agravaram os aspectos ecológicos, sociais e econômicos da crise. Nesta perspectiva, as propostas registradas na Rio+20 podem ser tomadas como indicativas de uma perversidade tautológica, vez que são apresentadas ao hemisfério Sul como soluções "emancipatórias", mas são, por constatação, excludentes e concentradoras.

A ideia-força desta seção foi demonstrar como o SMPM conseguiu recompor-se, tomando como apoio a Economia Verde, para colonizar os princípios 5 e 6. Resta verificar as possibilidades de repensar os princípios à luz de outras bases.

5 Repensar os princípios 5 e 6 em outras bases

O que foi possível demonstrar nas seções anteriores é que o SMPM, a despeito de todas as críticas que recebeu desde início da década de 1960, conseguiu se reconstituir à medida que "colonizou" – no mesmo sentido da "apropriação", emprestada de Serres (2011) – os princípios 5 e 6 da Declaração do Rio. Esta colonização dos dois princípios possibilitou ao SMPM elaborar um novo discurso com vistas a justificar sua violência historicamente escondida que foi trazida a público pelos movimentos contestatórios. A colonização dos princípios, além de domesticar e neutralizar seus propósitos emancipatórios, conseguiu redefini-los dentro de uma racionalidade instrumental levada às últimas consequências, tal como opera o ideário Neoliberal. Neste ideário neoliberal prevalece o interesse de grupos privados sobre os interesses associados aos bens comuns. Nele também predomina a

ideologia de que cada indivíduo precisa aprender a ser empreendedor de si mesmo. Sob a égide desta racionalidade, os princípios 5 e 6 tornam-se absolutamente inócuos, vez que o acento em sistemas de práticas centrados na exacerbação do ego e no utilitarismo mercantil, contrasta com qualquer reivindicação de uma ética que exija do sujeito movimentos de "sair de si" na direção do Outro.

Um estudo recente sobre esta capacidade de colonização do SMPM foi realizado por Kavinski, Souza-Lima e Maciel-Lima (2013). Os autores demonstraram como algumas corporações brasileiras transformaram a "sustentabilidade" em apenas um discurso capaz de "esverdear" a imagem delas e, por consequência, potencializar seus dividendos. Nos termos de Serres (2011), esta transformação de um bem comum, a sustentabilidade, em um bem privado equivale ao processo de poluir para autodeclarar-se proprietário. Esta é a violência escondida de todos os processos de apropriação dos bens comuns da humanidade por grupos privados.

Diante destes desafios, após desmascarar este evidente processo de violência contra os povos que habitam o hemisfério Sul do Planeta, é imperativo repensar os princípios 5 e 6 da Declaração do Rio, à luz de outras bases epistêmicas, geopolíticas, culturais e, principalmente, éticas.

Para tanto, é fundamental recorrer a autores que pensam estas questões a partir não do SMPM, núcleo hegemônico do poder e das estratégias de colonização dos corpos e espíritos. É preciso recorrer a autores situados às margens do SMPM e que reivindiquem interpretações ancoradas na realidade concreta das margens.

Um desses autores é o pensador africano Achille Mbembe (2017), que apresenta de forma magistral uma leitura desmistificadora da Modernidade eurocêntrica. Uma de suas teses é que no topo das conquistas autodeclaradas "universais", estão escondidas as mais refinadas e, ao mesmo tempo, perversas formas de violência. Uma delas está associada à invenção do conceito de "raça" pelos europeus com propósitos de criar subdivisões entre verdadeiros humanos – no caso, eles – e não humanos – o resto dos grupos e povos que habitam as outras partes do mundo. Esta contribuição de Mbembe nos ajuda a pensar os princípios 5 e 6 da Declaração do

Rio como fundantes de uma ética radicalmente contrária à ética utilitarista centrada no mercado e na exacerbação do ego. Uma ética derivada da crítica incisiva de Mbembe ao eurocentrismo implica em uma ética que nos convida a pensar o Outro não como o não humano ou sem alma, mas como o Outro que me reconhece e que eu me reconheço nele. Este sentido de uma ética que exige um movimento autêntico de "sair de si", de descentramento do ser na direção do Outro, é o sentido da decolonialidade, é o sentido a ser reclamado e praticado pelos povos que habitam as margens do SMPM.

Outro autor que nos ajuda a repensar os princípios 5 e 6 da Declaração do Rio desde às margens é Enrique Leff (2014). Sua contribuição ao pensamento decolonial nos inspira a situar a ideia de "sustentabilidade" não apenas em novos padrões discursivos, mas em sistemas de práticas próprios dos povos originários da América Latina. Estamos fazendo alusão ao que esses povos chamam de "*buen vivir*". Ao que parece, o *buen vivir* traduz a radicalidade das formas singulares desses povos sentir e se relacionarem com seus ambientes biofísicos e suas cosmovisões de forma absolutamente integrada. Se o SMPM tem uma existência que oscila entre 250 e 300 anos, o *buen vivir* tem nada mais nada menos que 15 mil anos. Neste sentido, se formos capazes de minimizarmos nossa soberba, prestaremos um pouco mais de atenção a esses estilos de vida que não precisam reivindicar adjetivos para qualquer conceito de desenvolvimento. Aliás, eles sequer falam em "desenvolvimento", pois o que é central para eles é o *buen vivir*, nascer, viver e morrer de forma muito livre, sem dar nem receber qualquer tipo de ordem de ninguém. No *buen vivir* não faz sentido separar "natureza" de "cultura", conforme as determinações eurocêntricas, pois elas são inseparáveis para esses grupos originários.

Situar os princípios 5 e 6 da Declaração do Rio nesta forma profunda de "sentipensar" (ESCOBAR, 2014) o mundo, devolve aos princípios sua radicalidade, seu espírito emancipador e capaz de se relacionar com o Outro – qualquer sistema vivo humano ou não humano – não como se fosse um "objeto" a ser dominado, mas como um Outro que reivindica seu direito de ser respeitado em sua singularidade, mas igualmente sua universalidade como ser pensante e vivente.

Conclusão

As quatro seções que integram este artigo nos permitem evidenciar que o avanço do SMPM, sobretudo por intermédio do ideário Neoliberal, da Economia Verde e dos governos locais alinhados com esta ideologia, se não impediu, dificultou e muito as iniciativas centradas e inspiradas na Declaração do Rio sobre meio ambiente e desenvolvimento, em geral, e nos princípios 5 e 6, em especial.

O documento final da Rio+20 torna visível este movimento de resistência contra as propostas emancipatórias, presentes na fase que antecedeu a primeira Conferência de Estocolmo.

Os dados de realidade, após décadas de ideologia e de sistemas de práticas centrados no conceito de "desenvolvimento econômico", indicam que nos continentes asiático, africano e latino-americano o que aumentou foi a desigualdade socioeconômica, junto à acelerada degradação do ambiente biofísico. Na seção 3, após a revisão sistemática dos principais pontos presentes no documento final da Rio+20, é possível identificar como o SMPM conseguiu colonizar os princípios 5 e 6 da Declaração do Rio e neutralizar o espírito emancipatório e radical, presentes no contexto que antecedeu a Conferência de Estocolmo (1972).

Em suma, a despeito da constatação deste triunfo da racionalidade instrumental que sustenta o SMPM, na seção 4 propusemos novas possibilidades de devolver aos princípios 5 e 6 sua radicalidade original. À luz de pensadores comprometidos com a decolonialidade, os princípios tratados aqui, foram ressignificados desde as margens do SMPM, com vistas a se insurgirem contra todas as formas de violência, simbólicas ou materiais, derivadas do núcleo hegemônico de poder global. O fracasso das Conferências Rio+10 e Rio+20 precisa ser apreendido como um combustível para repensarmos o hemisfério Sul a partir dele mesmo, não mais de forma subserviente aos interesses materiais e simbólicos do SMPM. Esta é a mensagem central deste texto.

Referências

BAUMAN, Zygmunt. *Danos colaterais*. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, 47(1) janeiro-abril, 1996, p.1-28. Disponível em: <http://blogs.al.ce.gov.br/unipace/files/2011/11/Bresser1.pdf>. Acesso em: 07 jan. 2015.

CARSON, Rachel L. *Primavera silenciosa*. Barcelona: Crítica, 2005 [1960].

DUNKER, Christian. *O neoliberalismo e seus normalopatas*. Disponível em: <https://blogdaboitempo.com.br/2016/11/03/o-neoliberalismo-e-seus-normalopatas/>. Acesso em: 09/09/2017.

ESCOBAR, Arturo. Sentipensar con la tierra. Nuevas lecturas sobre desarrollo, territorio y Diferencia. Medellín: Ediciones UNAULA, 2014. 184 p. (Colección Pensamiento vivo). Disponível em: <http://data.over-blog-kiwi.com/1/38/03/91/20160510/ob_fa7d06_arturo-escobar-sentipensar-con-la-tie.pdf>. Acesso em: 15/10/2016.

FLORIANI, Dimas. As retóricas da sustentabilidade na américa Latina: conflitos semânticos e políticos no contexto de "modernidades múltiplas". In: FLORIANI, Dimas; HEVIA, Antonio Elizalde (Orgs.). *América Latina*: sociedade e meio ambiente. Curitiba: Ed. UFPR, 2016, p.139-172.

GUDYNAS. E. *Debates sobre el desarrollo y sus alternativas en América Latina: Una breve guía heterodoxa*. In: Más Allá del Desarrollo. Quito: Ediciones Abya Yala, Fundación Rosa Luxemburg, 2011. Disponível em: <http://www.gudynas.com/publicaciones/capitulos/GudynasDesarrolloGuiaHeterodoxaFRLQ Acesso em: 15/10/2016.

GUIMARÃES, Roberto; FONTOURA, Yuna. *Desenvolvimento sustentável na Rio+20: discursos, avanços, retrocessos e novas perspectivas*. Cad. EBAPE.BR, v.10, n.3, artigo 3, Rio de Janeiro, Set.2012, p.508-532. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cebape/v10n3/04.pdf>. Acesso em: 08/08/2017.

ILLICH, Ivan. *A convivencialidade*. Lisboa: Publicações Europa-América, 1976.

JOLLIVET, Marcel. L'analyse fonctionnelle-structurelle en question ou la théorie nécessaire. In: JOLLIVET, Marcel. (dir.). *Les collectivités rurales françaises*: societés paysannes ou luttes de classes au village. Paris: Armand Colin, 1974.

KAVINSKI, Heloisa; SOUZA-LIMA, José Edmilson de; MACIEL-LIMA, Sandra. *O discurso da sustentabilidade nas organizações*: Um estudo multicaso de grandes empresas. Revista Brasileira de Ciências Ambientais (Online), v. 27, p. 16-33, 2013. Disponível em:

<http://www.rbciamb.com.br/images/online/Materia_2_artigos341.pdf>. Acesso em 31 dez 2013.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. *Sobre a "Crise" do Estado de Bem-Estar: retração, transformação fáustica ou o Quê?* DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol.55, n.2, 2012, p.447-485. Disponível em: <http://www.proac.uff.br/cede/sites/default/files/td67.pdf>. Acesso em: 25/08/2017.

KURZ, Robert. *O colapso da modernização: da derrocada do socialismo de caserna à crise da economia mundial*. 2.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

LANDER, Edgardo. Ciências sociais: saberes coloniais e eurocêntricos. In: LANDER, Edgardo (Org.). *A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais, perspectivas latinoamericanas*. Buenos Aires: CLACSO, 2005, p.21-54. Disponível em: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/lander/pt/lander.html>. Acesso em: 22/08/2017.

LATOUR, Bruno. *Políticas da Natureza*: como fazer ciência na democracia. Bauru: EDUSC, 2004.

LEFF, Enrique. *La apuesta por la vida*: imaginación sociológica e imaginários sociales em los territórios ambientales del sur. México: Siglo XXI Editores, 2014.

MBEMBE, Achile. *Crítica da razão negra*. Tradução de Marta Lança. 2.ed. Lisboa: Antígona, 2017.

MEADOWS, Donella H et al. *Limites do crescimento*. Tradução: Inês M. F. Litto; revisão: Eglacy Porto Silva; produção: Plínio Martins Filho. 2.ed. São Paulo: Editora Perspectiva, 1978.

ORTEGA y GASSET, José. *A rebelião das massas*. Disponível em: <http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/ortega.pdf>. Acesso em: 11/08/2017.

POLANYI, Karl. *A Grande Transformação*: as origens da nossa época. Tradução de Fanny Wrobel. 3.ed. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

POLANYI, Karl. *El sustento del hombre*. Barcelona: Biblioteca Mondadori, 1994.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. In: LANDER, Edgardo (Org.). *A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais, perspectivas latinoamericanas.* Buenos Aires: CLACSO, 2005, p.227-278. Disponível em: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/lander/pt/lander.html>. Acesso em: 22/08/2017.

SANTOS, Wanderley Guilherme. *A democracia impedida*: o Brasil no século XXI. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2017.

SERRES, Michel. *O mal limpo: poluir para se apropriar?* Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011.

SHIVA, Vandana. *Biopirataria*: a pilhagem da natureza e do conhecimento. Petrópolis: Vozes, 2001.

SOUZA-LIMA, José Edmilson de. Biqueira de Aço: Resistência e Pacto do Sindicato no Setor Estatal (Os telefônicos do Paraná e as políticas de pacto). Florianópolis, 1997. 125p. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) – Universidade Federal de Santa Catarina. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/111933/110658.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 08/08/2017.

TOCQUEVILLE, Alexis. *O Antigo Regime e a Revolução. Tradução de Yvonne Jean da Fonseca*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1979 [1856].

WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Tradução de Regis Barbosa e karen Elsabe Barbosa; verificação técnica de Gabriel Cohn. 3.ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000. Volume 1.

1 Um dos mais ilustres ideólogos da liberdade individual contra as supostas opressões derivadas da maioria. Ele jamais escondeu seus sentimentos de horror a governos das massas, vez que estes, segundo ele e todos os pensadores simpáticos a regimes oligárquicos, embruteciam a população e impediam a individualidade.

2 É preciso registrar que o temor de Ortega y Gasset (2017) em relação à ascensão dos pobres, lembra o horror da classe média brasileira ao se deparar com grupos subalternos comprando automóveis, viajando de avião etc, nos anos recentes da História político-social brasileira (SANTOS, 2017).

3 Para melhor entendimento do conceito de *Minimal State*, vale a pena correr os olhos no debate sobre o desmantelamento do *Welfare State* europeu, iniciado a partir da década de 1970 (KERSTENETZKY, 2012). Um dos elementos centrais deste desmantelamento foi o ataque frontal a todos os direitos trabalhistas e sociais, conquistados no Pós-Guerra.

4 Nesta obra Bruno Latour faz uma denúncia contundente ao amianto. Vale a pena pousar os olhos.

5 A título de exemplo, da Cúpula da Terra, tinha mais de 40 mil membros.

6 Os organismos geneticamente modificados (OGM) não receberam nenhuma crítica, tornando visível a força das grandes corporações transgênicas (Monsanto, Bayer, Syngenta e Dupont), todas livres para continuar seus avanços no monopólio da produção de plantas e sementes transgênicas. O lucro dessas corporações do hemisfério Norte projeta-se como um dos mais importantes obstáculos ao desenvolvimento sustentável dos países menos ricos.

El principio de responsabilidades comunes, pero diferenciadas: 25 años después

Susana Borràs
Profesora de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales e Investigadora del Centro de Estudios de Derecho Ambiental de Tarragona (CEDAT), Universidad Rovira i Virgili (Tarragona-España). "PROYECTO DE I+D: La constitución climática global: gobernanza y Derecho en un contexto complejo" (CONCLIMA–DER2016–80011–P), (MINECO/FEDER, UE), Programa Estatal de Fomento de la Investigación Científica y Técnica de Excelencia, subprograma Estatal de Generación del Conocimiento, en el marco del Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2013–2016, efectuada por resolución de 17 de junio de 2015 (BOE de 23 de junio) de la Secretaría de Estado de Investigación, Desarrollo e Innovación (SEIDI), Ministerio de Economía y Competitividad, España.

1 Introdución

El Principio 7 de la Declaración de Río establece lo siguiente:

> Los Estados deberán cooperar con espíritu de solidaridad mundial para conservar, proteger y restablecer la salud y la integridad del ecosistema de la Tierra. En vista de que han contribuido en distinta medida a la degradación del medio ambiente mundial, los Estados tienen responsabilidades comunes pero diferenciadas. Los países desarrollados reconocen la responsabilidad que les cabe en la búsqueda internacional del desarrollo sostenible, en vista de las presiones que sus sociedades ejercen en el medio ambiente mundial y de las tecnologías y los recursos financieros de que disponen.

Mediante el análisis de este principio se puede observar que su contenido consta de dos partes: la primera, relativa al deber de cooperar en un espíritu de solidaridad mundial; y la segunda, a las responsabilidades comunes pero diferenciadas.

A nivel internacional, la primera parte, plenamente consolidada, tal y como se establece en el Capítulo IX de la Carta de las Naciones Unidas[1], es aplicable tanto a nivel mundial, como a nivel regional y bilateral. El objetivo es, como establece el preámbulo de la Declaración de Río, el logro de una "alianza mundial nueva y equitativa"[2].

Respecto a la segunda parte del Principio 7, es decir, a la referencia las responsabilidades comunes, pero diferenciadas si bien, actualmente, se considera un principio general del Derecho internacional del medio ambiente, su articulación práctica ha sido más compleja. En todo caso, es una regla jurídica que, en su espíritu, pretende alcanzar la justicia social, económica y ambiental, mediante la solidaridad y la cooperación entre los Estados para conservar, proteger y restablecer la salud y la integridad del ecosistema de la Tierra y para compensar la situación desventajosa de los países más empobrecidos, que son parte de la periferia del sistema económico mundial, en gran medida por la presión ejercida por los Estados desarrollados sobre el medio ambiente.

Este principio de responsabilidad diferenciada de los Estados para la protección ambiental es ampliamente aceptado en instrumentos jurídicos y en otras prácticas estatales. Se pueden citar como ejemplos la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (1992)[3]; el Convenio sobre la Diversidad Biológica (1992)[4]; la Convención de las Naciones Unidas para la Lucha contra la Desertificación en los Países Afectados por Sequía Grave o Desertificación, en particular en áfrica (1994)[5]; el Código de Conducta para la Pesca Responsable de la FAO (1995)[6]; el Acuerdo Relativo a la Conservación y Ordenación de Poblaciones de Peces Transzonales y las Poblaciones de Peces Altamente Migratorios (1995)[7]; el Convenio de Rotterdam sobre el Consentimiento Fundamentado Previo (CFP) aplicable a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto de comercio

internacional (1998)[8]; Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes (2001)[9], entre otros[10].

El objetivo de este capítulo es analizar, específicamente, el principio de responsabilidades, pero diferenciadas, desde sus orígenes, su naturaleza jurídica, su contenido hasta su evolución y aplicación actual, tras veinticinco años de vigencia en el ámbito del ordenamiento jurídico internacional. Al respecto, este estudio pone especial énfasis en el especial protagonismo que adquiere este principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y capacidades respectivas (en adelante, CBDRRC) en el régimen de cambio climático, y cómo la operatividad de este principio ha determinado la articulación de las obligaciones climáticas, pero también su evolución y transformaciones experimentadas, que han culminado en su configuración actual en el Acuerdo de París[11].

2 Orígenes y evolución posterior: la justicia de reconocer la diferencia

El principio de "responsabilidad común pero diferenciada" se deriva de la noción de "patrimonio común de la humanidad" y es una manifestación, como se analizara más adelante, de los principios generales de equidad en el Derecho internacional. El principio reconoce diferencias históricas en las contribuciones de los Estados desarrollados y en desarrollo a los problemas ambientales mundiales, y las diferencias en sus respectivas capacidad económica y técnica para abordar estos problemas. A pesar de sus responsabilidades comunes, existen diferencias importantes entre las responsabilidades establecidas de los países desarrollados y en desarrollo.

El origen de la idea de una "responsabilidad común" se refiere directamente a la noción de "patrimonio común de la humanidad", reconocida por una Resolución de la ONU de 1967 que había surgido como una expresión de preocupación por la pérdida de recursos naturales pertenecientes a toda la humanidad (especialmente marítimos, como las ballenas y el atún)[12].

Precisamente los casos de responsabilidad común aparecen ya en 1949, cuando el atún y otros peces fueron descritos como una preocupación "común" de los estados, en razón de su uso y explotación continuada. Otros ejemplos incluyen el espacio exterior y la luna, los cuales son descritos como la "provincia de toda la humanidad"[13], las aves acuáticas como "un recurso internacional", patrimonio natural y cultural como "parte del patrimonio mundial de la humanidad en su conjunto", la conservación de los animales salvajes como "para el bien de la humanidad "y los recursos de los fondos marinos y oceánicos y del subsuelo como "patrimonio común de la humanidad". Más recientemente, la práctica estatal apoya el surgimiento del concepto de "preocupación común" como se refleja en la Convención sobre el Cambio Climático, que reconoce que "el cambio en el clima de la Tierra y sus efectos adversos son una preocupación común de la humanidad", y el Convención de Biodiversidad que afirma que "la diversidad biológica es una preocupación común de la humanidad"[14]. Mientras que cada una de estas formulaciones difieren, y deben ser entendidas y aplicadas en el contexto de las circunstancias en que fueron adoptadas, las atribuciones de "comunalidad" comparten consecuencias comunes. Aunque la práctica de los Estados no es concluyente en cuanto a la normatividad precisa naturaleza de cada formulación, ciertas responsabilidades jurídicas son atribuibles a todos los Estados con respecto a estos medios ambientales y recursos naturales, de acuerdo con las normas internacionales convencionales o consuetudinarias. Si bien el alcance y la naturaleza legal de esa responsabilidad serán diferentes para cada recurso e instrumento, la responsabilidad de cada Estado para evitar daños, en particular, mediante la adopción de normas y obligaciones ambientales internacionales, también puede diferir.

El trato diferencial en Derecho internacional, por su parte, se ha basado tradicionalmente en los diferentes niveles de desarrollo económico de los Estados. Así la noción de diferenciación o el principio de "desigualdad compensadora", que reconoce un trato preferencial a los países en desarrollo, fue preconizado por primera vez en el contexto del Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI), ideado en los años setenta[15]. Incluso en otros ámbitos del Derecho internacional

esta noción permeó, como por ejemplo, en las negociaciones relativas a la Convención de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar en 1982[16] donde hay algunas referencias a las capacidades, trato preferencial, necesidades o consideraciones especiales para los países en desarrollo[17].

Posteriormente, esta noción estrictamente de corte economicista evolucionó para ser desarrollada de una mejor forma como consecuencia de las diferencias históricas en las contribuciones de los Estados desarrollados y en desarrollo a los problemas ambientales globales y a las diferencias en sus respectivas capacidades económicas y técnicas para afrontar estos problemas (CULLET, 2014).

La responsabilidad diferenciada[18] aparece en el número de tratados. El Convenio de Londres de 1972[19] requiere que se adopten medidas por los Estados parte "de acuerdo con sus capacidades científicas, técnicas y económicas". Las necesidades especiales de los países en desarrollo son expresamente reconocidas en el artículo 11 (3) del Convenio de Barcelona de 1976[20] y en el preámbulo de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar[21], donde deben tenerse en cuenta sus "circunstancias y requisitos particulares" de sus "necesidades específicas y circunstancias especiales" o de sus "condiciones especiales" y "el hecho de que el desarrollo económico y social y la erradicación de la pobreza son las prioridades principales y primordiales de las partes que son países en desarrollo." Otros tratados identifican la necesidad de tomar cuenta de las "capacidades", "capacidad económica", "necesidad de desarrollo económico" o "medios a su disposición" de los Estados y sus capacidades".

Asimismo, en virtud del Protocolo de Montreal de 1987[22], la situación especial de los países en desarrollo también se contempla, en la medida que les otorga el derecho, siempre que cumplan con determinadas condiciones, para retrasar su cumplimiento de las medidas de control. También en el ámbito de la Convención sobre el Cambio Climático, el principio de común pero las responsabilidades diferenciadas requieren compromisos específicos solo para los países Partes desarrollados en este momento, y permite de igual manera salvaguardar la diferenciación en los requisitos de informes.

La financiación internacional, como medio para implementar una responsabilidad diferenciada tiene una larga tradición en el ámbito del Derecho internacional del medio ambiente, comenzando con el PNUMA, el Fondo Ambiental y el Fondo del Patrimonio Mundial a lo largo de la década de 1970. Un ejemplo paradigmático de implementación en este contexto es la financiación a los proyectos de reducción de la capa de ozono, a través del Fondo Multilateral para el Protocolo de Montreal. Asimismo, otros mecanismos de financiación, en parte implementado por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial, se establecen en el ámbito del régimen internacional del cambio climático, de la biodiversidad y de la desertificación. Estos mecanismos proporcionan subvenciones financieras para la ejecución de proyectos ambientales y ambientalmente y tecnológicamente racionales.

La Declaración de Estocolmo, adoptada por la Conferencia sobre el Medio Humano, celebrada en Estocolmo del 5 al 16 de junio de 1972, ya establece en algunos de sus principios, el tratamiento diferenciado. En este sentido, por ejemplo, el Principio 9 establece:

> Las deficiencias del medio ambiente originadas por las condiciones del subdesarrollo y los desastres naturales plantean graves problemas, y la mejor manera de subsanarlas es el desarrollo acelerado mediante la transferencia de cantidades considerables de asistencia financiera y tecnológica que completamente los esfuerzos internos de los países en desarrollo y la ayuda oportuna que pueda requerirse (UNITED NATIONS, 1972).

El principio 12 expone que deberían destinarse recursos a la conservación y mejoramiento del medio ambiente teniendo en cuenta las circunstancias y las necesidades especiales de los países en desarrollo y cualesquiera gastos que pudieran originar a estos países la inclusión de medidas de conservación del medio ambiente en sus planes de desarrollo, así como la necesidad de prestarles, cuando lo soliciten, más asistencia técnica y financiera internacional con ese fin y el Principio 23 enuncia que sin perjuicio de los criterios que puedan acordarse por la comunidad internacional y de las normas que deberán ser definidas a nivel nacional, en todos los casos se debe considerar los sistemas de valores prevalecientes en cada país y la

aplicabilidad de unas normas que, si bien son válidas para los países más avanzados, pueden ser inadecuadas y de alto costo social para los países en desarrollo.

Si bien este principio se menciona en numerosos documentos internacionales, es sólo en dos de ellos se define y explica, a saber: en la Declaración de Río y en la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (en adelante, CMNUCC)[23].

En la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, adoptada en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, de Río de Janeiro, del 3 al 14 de junio de 1992[24] establece el literal del principio en el Principio 7 de la Declaración. El Principio 7 de Río en sus términos es claro en la asignación de un papel de liderazgo a los países industriales sobre la base de su mayor contribución a la degradación ambiental.

Al respecto, inicialmente el Grupo de los 77 realizó una propuesta que enunciaba lo siguiente:

> La mayor causa del deterioro continuo del medio ambiente global son los patrones insostenibles de producción y consumo, particularmente en los países desarrollados... En vista de su responsabilidad principal histórica y presente por la degradación ambiental y de su capacidad para hacer frente a esta preocupación común, los países desarrollados deberán proveer recursos financieros adecuados, nuevos y adicionales, y tecnologías ambientalmente adecuadas para los países en desarrollo, sobre la base de términos preferenciales y concesionales, para permitirles a ellos alcanzar un desarrollo sostenible (FUENTES TORRIJO,2003, p. 32-33).

Finalmente, el texto definitivo del principio 7 se redactó de la siguiente manera:

> Principio 7.- Los Estados deberán cooperar con espíritu de solidaridad mundial para conservar, proteger y restablecer la salud y la integridad del ecosistema de la Tierra. En vista de que han contribuido en distinta medida a la degradación del medio ambiente mundial, los Estados tienen responsabilidades comunes pero diferenciadas. Los países desarrollados reconocen la responsabilidad que les cabe en la búsqueda internacional del desarrollo sostenible, en vista de las presiones que sus sociedades ejercen en el medio ambiente mundial y de las tecnologías y los recursos financieros de que disponen.

El Gobierno de los Estados Unidos introdujo diversas observaciones y una de ellas establecía que no aceptaban interpretación alguna del Principio 7 que pudiera implicar el reconocimiento o aceptación por parte de los Estados Unidos de cualquier obligación o responsabilidad internacional, o cualquier disminución de las responsabilidades de los países en desarrollo[25].

Este principio 7 de la Declaración de Río está contenido de una forma menos clarificadora, en el texto de la CMNUCC, cuyo artículo 3 establece que

> […] las Partes deberían proteger el sistema climático en beneficio de las generaciones presentes y futuras, sobre la base de la equidad y de conformidad con sus responsabilidades comunes pero diferenciadas.[26]

Este precepto, a diferencia del Principio 7 de Río, no contiene ninguna referencia a la contribución de los países a la degradación ambiental mundial, y asigna responsabilidades comunes pero diferenciadas y respectivas capacidades en el mismo plano. En efecto, si bien este principio, es un elemento rector de la Convención, la materialización de la equidad, se basa en que todos los países tienen la responsabilidad común de hacerle frente al cambio climático[27]. No obstante, la realidad es que no todos tienen el mismo nivel de responsabilidad, ya que históricamente los países desarrollados han emitido más gases efecto invernadero para construir sus economías que aquellos que están en vía de desarrollo. Asimismo, no todos los países tienen la misma capacidad para tomar medidas de mitigación y adaptación al cambio climático. Por esta razón, no se le puede exigir lo mismo a todos los países, sino que se debe estudiar caso a caso con base en su responsabilidad y su capacidad para garantizar la aplicación de la equidad en la Convención, gracias a la operatividad del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y respectivas capacidades.

De esta forma el principio de las "responsabilidades comunes pero diferenciadas" se convierte en la piedra angular de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. En primer lugar, el principio establece responsabilidades y obligaciones comunes: todos los Estados deben proteger el

medio ambiente y que protejan el sistema climático en concordancia con sus responsabilidades diferenciadas y capacidades respectivas, pero teniendo en cuenta que la mayor parte de las emisiones globales históricas y actuales de gases de efecto invernadero se han originado en países desarrollados.

El debate entre países desarrollados y en vías de desarrollo sobre cuestiones como responsabilidad, capital o tecnología nunca ha llegado a una conclusión satisfactoria, razón de peso por la que las anteriores negociaciones climáticas no han producido apenas resultados tangibles. Por una parte, algunos países desarrollados quieren abandonar este principio, el cual les obliga a hacer recortes mayores que los países pobres y a ayudar a estos últimos en sus esfuerzos por contener el cambio climático. Al respecto, argumentan que las economías emergentes se convertirán en potencias fuertes y emisores principales tras 2020, lo cual anularía la distinción de responsabilidades entre países en vías de desarrollo y países desarrollados. No obstante, el dióxido de carbono presente actualmente en la atmósfera fue producido principalmente durante el proceso de industrialización de los países desarrollados. Desde el comienzo de la Revolución Industrial hasta 1950, el dióxido de carbono emitido por los países desarrollados supuso un 95 por ciento de las emisiones globales. Entre 1950 y 2000, las emisiones de carbono de estos países supusieron más de tres cuartos del total. Hoy en día, una parte considerable de las emisiones de los países en vías de desarrollo se atribuye a los países desarrollados, ya que estos últimos han trasladado a los primeros las industrias altamente contaminantes y con grandes consumos energéticos. Esta es la razón por la que los países desarrollados, que cuentan con abundantes recursos financieros y tecnologías avanzadas, deben asumir mayores responsabilidades y emprender acciones concretas para enfrentarse a sus elevadas emisiones de dióxido de carbono per cápita. Asimismo, los países en vías de desarrollo deben tomar iniciativas para combatir el calentamiento global y deben esforzarse para evitar que sus economías crezcan a costa del medio ambiente, tal y como hicieron la mayoría de los países desarrollados.

En esta dialéctica, una de las primeras concreciones jurídicas de la responsabilidad diferenciada fue la adopción, en 1997, del Protocolo de Kioto, que entró en vigor en el año 2005 y que fue suscrito por 189 países. Con ello, la

comunidad internacional ensayó su primera respuesta organizada para mitigar el cambio climático fijando un objetivo de reducción de las emisiones de GEI de las economías desarrolladas de un 5,2% con respecto a sus niveles de 1990 durante el periodo 2008-2012, constatando así la diferencia de responsabilidad exigible a los diferentes países en función de su grado de desarrollo y de su contribución histórica y actual al cambio climático. Dicho objetivo se distribuyó entre países y uniones de países de manera diferenciada en función de la influencia de los sectores de generación de energía, sector doméstico y sector industrial de uso intensivo en la energía. Así para cada uno de los sectores se definieron criterios que determinaran los límites de emisión razonables, y que tuvieran en cuenta las circunstancias de los sectores en cada país, de forma que el límite establecido para cada país se obtenía de la agregación de los límites observados para cada sector. En el caso de la Unión Europea se tradujo en un objetivo colectivo de reducción de emisiones del 8%, distribuyéndola de forma diferenciada entre los países integrantes. Para facilitar el cumplimiento de esta meta, el Protocolo y las Conferencias de las Partes posteriores desarrollaron una serie de mecanismos flexibles destinados a reducir las emisiones, a saber: el Mecanismo de Aplicación Conjunta, que consiste en el desarrollo de proyectos de reducción de emisiones en otro país Anexo I, típicamente una economía en transición; el Mecanismo de Desarrollo Limpio, que consiste en el desarrollo de proyectos de reducción de emisiones en países en vías de desarrollo; y el Comercio de Derechos de Emisión, consiste en el intercambio de Unidades de Cantidad Atribuida (AAU, por sus siglas en inglés) entre Estados del Anexo I.

Las negociaciones posteriores a Kioto, se vieron condicionadas por la exigencia de la compatibilidad de un nuevo acuerdo climático para un nuevo período de compromisos basados en el Convenio Marco, pero muy especialmente con el principio de las "responsabilidades comunes pero diferenciadas" y la equidad, cuya mención expresa, no obstante, fue suprimida del mandato del Grupo Especial[28] como resultado de las negociaciones en Durban[29].

El 13 de diciembre de 2015, tras varias semanas de negociación, concluía la 21ª sesión de la Conferencia de las Partes de la UNFCCC, con la adopción de 35 decisiones, entre las cuales destaca la decisión por la que se aprueba el Acuerdo de

París. El Acuerdo, tal y como se pedía en la hoja de ruta de Durban, incluye a todos los países, pero considerando el "principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas y las capacidades respectivas, a la luz de las diferentes circunstancias nacionales", por lo que la diferenciación inicial de la Convención entre países desarrollados y en vías de desarrollo se mantiene (como no puede ser de otro modo al ser un Acuerdo parte o desarrollo de la Convención) y está por ver si la misma se modifica en términos prácticos durante la aplicación del Acuerdo.

Durante las negociaciones climáticas que debían derivar a un nuevo acuerdo, la dialéctica se centró en dos posicionamientos principales: para los países en desarrollo, los países industrializados deben asumir un mayor compromiso de reducción de emisiones, jurídicamente vinculante, por su responsabilidad histórica en la aparición del fenómeno del cambio climático. En cambio, para los países industrializados, la determinación de los compromisos sobre la base de las "responsabilidades comunes pero diferenciadas" de las Partes debe ser reinterpretada a la luz de la evolución socioeconómica, porque las circunstancias son ahora muy diferentes a las de 1997, cuando se adoptó el Protocolo de Kioto[30], lo que determina la posición de las Partes y de las distintas coaliciones regionales en las negociaciones del régimen del cambio climático a partir de la adopción del Acuerdo de París.

La evolución posterior exigió la necesidad de un nuevo esquema de cooperación internacional, que se concretizó en un nuevo paradigma de cooperación internacional entre iguales, que dejara atrás la dicotomía entre países donantes y países receptores de ayuda. Así en la Cumbre para la adopción de la Agenda Post-2015 o Agenda 2030, que se celebró del 25 al 27 de septiembre en la sede de Naciones Unidas en Nueva York, como reunión al más alto nivel de la Asamblea General, se adoptó la Resolución 70/1 por la Asamblea General el 25 de septiembre, la cual contiene el documento "Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible". En la Declaración hay una sección sobre "Nuestros principios y compromisos comunes", en esta parte, el punto 12 establece "Reafirmamos todos los principios de la Declaración de Río sobre el Medio

Ambiente y el Desarrollo, incluido, entre otros, el de las responsabilidades comunes pero diferenciadas, que se enuncia en el principio 7 de esa Declaración"[31].

A pesar de las numerosas reafirmaciones de este principio, su naturaleza jurídica, como se analiza a continuación, no siempre ha sido claramente determinada, incidiendo negativamente en los resultados que se perseguían con su aplicación.

3 Naturaleza jurídica: un principio básico del derecho internacional del medio ambiente

El principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas se considera como un principio básico del Derecho internacional del medio ambiente. En la práctica, y a pesar de las discusiones doctrinales acerca de su naturaleza jurídica, no se puede negar su valor jurídico, entendiendo que son principios relevantes, es decir, "principios jurídicos operativos", en la medida que se constituyen como medios para alcanzar los objetivos pretendido, sin que necesariamente se incluyan en un tratado o en una costumbre internacional. No obstante, su inclusión en normas más formales, refuerza su condición jurídica y su potencial exigibilidad[32].

Si bien no requieren de resultados específicos o implican responsabilidad por incumplimiento si no se cumplen, como en el caso de las normas convencionales o consuetudinarias, la Corte Internacional de Justicia (CIJ) en el caso de Gabcikovo-Nagymaros, ha observado que

> [...] se han desarrollado nuevas normas y estándares establecidos en un gran número de instrumentos durante las dos últimas décadas. Tales nuevas normas tienen que ser tomadas en cuenta y tales normas dadas peso adecuado [...][33]

En esta línea de argumentación, el principio CBDRRC ha llegado a desempeñar un papel fundamental en el Derecho ambiental internacional. Dicho principio ha sido asumido como un principio general del Derecho internacional del

medio ambiente y resulta de la aplicación del principio de igualdad soberana, que rige en las relaciones internacionales entre los Estados. Es decir, preservar la diferencia es respectar la igualdad soberana de los Estados y según apunta el profesor Tomuschat, "… el principio de igualdad soberana sería una norma fundamental del Derecho Internacional" (TOMUSCHAT, 2001, p. 13). De hecho, la adopción de la Declaración de Río por la Asamblea General de las Naciones Unidas y el hecho de que la CMNUCC ha sido ratificada por todos los Estados, apunta a la aceptación universal del principio.

En este sentido, cuando un tratado articula principios específicos, como lo hace la CMNUCC en su preámbulo y en su artículo 3, proporcionan "una guía autorizada" para su interpretación, aplicación o implementación. Implican "al menos un elemento de compromiso de buena fe, una expectativa de que si es posible, se respetarán (BIRNIE; BOYLE; REDGWELL, 2009). Este resultado se deriva en parte de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (VCLT), que confirma el deber de realizar un tratado de buena fe (artículo 26) y exige que los tratados sean interpretados de buena fe (artículo 31.1).

La idea de su naturaleza jurídica obliga a reflexionar si es un principio que logra atribuir realmente "responsabilidades", en términos de "adjudicación". En realidad, si bien este principio se trata principalmente de una obligación a cooperar en la elaboración de normas, tiene un valor normativo significativo en fijar parámetros conforme a los cuales se debe distribuir la responsabilidad entre países desarrollados y países en desarrollo en la negociación de sucesivos acuerdos o en la interpretación de aquellos en vigor. La responsabilidad común, pero diferenciada, en consecuencia, puede entenderse que define y explicita un balance equitativo entre países desarrollados y países en desarrollo en al menos dos maneras: permite diferentes estándares para países en vías de desarrollo y hace su actuación dependiente de asistencia solidaria por parte de los países desarrollados.

Respecto a la responsabilidad diferenciada se expresa a través de estándares de conducta más exigentes para los países desarrollados, que se explica por el hecho que son éstos quienes han contribuido más a generar problemas ambientales (como

agotamiento de la capa de ozono y cambio climático) y quienes a la vez cuentan con mayores capacidades para enfrentarlos. Este principio está reconocido explícitamente en la CMNUCC y el Protocolo de Kioto, así como en el Convenio para la Protección de la Capa de Ozono, e implícitamente en la CDB y en la UNCLOS.

Seguramente, el principal problema de este principio es que su virtualidad se ha reducido al concepto de responsabilidades, al margen de ese deber, es decir, el deber de cooperar en un espíritu de solidaridad mundial, que también propugna el Principio 7 de la Declaración de Río y que exige un comportamiento activo.

Esta solidaridad y condicionalidad también se reconoce en la CMNUCC, el CDB y el Protocolo de Montreal. Su propósito es asistir a los países en vías de desarrollo para implementar sus compromisos. Por ejemplo, art. 5.5 del Protocolo de Montreal se refiere a la capacidad de los países en desarrollo de cumplir sus compromisos en el tratado dependerá de la implementación efectiva por países desarrollados de la cooperación y transferencia de tecnologia (BIRNIE; BOYLE; REDGWELL, 2009).

Sin embargo, el contenido central del principio del CBDRRC, así como la naturaleza de la obligación que conlleva, es profundamente discutido. Tanto en las negociaciones como en la literatura académica hay al menos dos puntos de vista incompatibles sobre su contenido. Una, que el principio del CBDRRC "se basa en las diferencias que existen con respecto al nivel de desarrollo económico"[34]. Alternativamente, el principio del CBDRRC se basa en" diferentes contribuciones a la degradación ambiental global y no en diferentes niveles de desarrollo"[35]. Existe además un desacuerdo fundamental en cuanto a la naturaleza de la obligación que conlleva. Mientras que algunos sostienen que es obligatorio otros afirman que no puede ser sino discrecional. Los desacuerdos sobre el contenido de este principio y la naturaleza de la obligación que conlleva han generado debates sobre la situación jurídica de este principio. El peso claro de la opinión, dadas estas divergencias, es que CBDRRC no ha adquirido aun el estatus de derecho internacional consuetudinário (RAJAMANI, 2000).

A pesar de este debate, el principio del CBDRRC se menciona en la Declaración de Río, en la CMNUCC, en 78 numerosas decisiones de la COP de la CMNUCC y el Plan de Implementación de Johannesburgo, 2002. Además, el tratamiento diferencial que es la aplicación de CBDRRC es evidente en su en la Convención de Viena, en el Protocolo de Montreal, en el Convenio sobre la Diversidad Biológica, en la Convención Marco y en la Convención de Lucha contra la Desertificación, cinco tratados ambientales de participación casi universal. En este sentido, podría argumentarse que el principio del CBDRRC, aprobado reiteradamente en foros internacionales e incluido en la práctica en cinco tratados, con más del 95% de participación, es sin duda el fundamento de los arreglos de reparto de la carga elaborados en la nueva generación de tratados ambientales, que integran las consideraciones sociales y económicas, determinantes para la protección ambiental.

4 Conceptualización: solidaridad, equidad y justicia

A nivel conceptual, el principio de CBDRRC comprende claramente dos elementos: la responsabilidad común y la responsabilidad diferenciada, ambas enmarcadas en este espíritu de solidaridad y cooperación internacional.

La responsabilidad común describe las obligaciones compartidas de dos o más Estados para la protección de un particular recurso ambiental. Es probable que se aplique una responsabilidad común cuando el recurso se comparte, bajo el control de ningún estado, o bajo el control soberano de un estado, pero sujeto a un interés legal común (como la biodiversidad - denominado un preocupación de la humanidad). El concepto de responsabilidad común evolucionó a partir de una extensa serie de normas internacionales que rigen los recursos etiquetados como "patrimonio común de la humanidad" o de "interés común". La responsabilidad común conlleva indisociablemente el deber de cooperar entre los Estados. En efecto, el principio de cooperación es el fundamento necesario para la aplicación del principio de responsabilidades comunes, pero diferenciadas. El principio de

cooperación fue proclamado en la Declaración de Estocolmo de 1972 cuyo Principio 24 afirma que "todos los países, grandes o pequeños, deben ocuparse con espíritu de cooperación y en pie de igualdad de las cuestiones internacionales relativas a la protección y mejoramiento del medio"[36].

El principio de cooperación en el contexto de responsabilidades comunes, pero diferenciadas se configura como el espíritu de la solidaridad global, puesto que no se restringe sólo a la cooperación entre Estados, sino también a la cooperación entre entidades no estatales, comprendiendo desde asociaciones empresariales hasta organizaciones no gubernamentales o el mundo académico. Este principio de cooperación como base de la solidaridad global presenta tres grandes componentes: a) patrimonio común de la Humanidad[37]; b) responsabilidades comunes, pero diferenciadas; y c) el trato especial de los países en vías de desarrollo[38], incluyendo los Estados que son pequeñas islas en vías de desarrollo y los países en transición. A través de estos tres componentes se comprende la necesidad que los países en vías de desarrollo participen en la protección de bienes comunes y en el fomento de intereses globales, de acuerdo con sus capacidades y con el distinto grado de responsabilidad en el contexto de su diferente contribución a la degradación global del medio ambiente[39].

El valor de la solidaridad, complementario al principio de cooperación, constituye una afirmación de la necesidad de cooperar para el logro de objetivos comunes y poder garantizar la asistencia de los países desarrollados en beneficio de los países en desarrollo. El Preámbulo de la Declaración de Estocolmo se refería a que "hay un número cada vez mayor de problemas relativos al medio que, por ser de alcance regional o mundial o por repercutir en el ámbito internacional común, requerirán una amplia colaboración entre las naciones y la adopción de medidas para las organizaciones internacionales en interés de todos". La formulación y aplicación del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas porque constituye un proceso solidario que permite alcanzar niveles mínimos de desarrollo a quienes viven por debajo de las necesidades esenciales humanas y que exija una contención del crecimiento para aquéllos que viven por encima de los medios ecológicamente aceptables.

La responsabilidad diferenciada de los Estados para la protección del medio ambiente es ampliamente aceptada en los tratados y otros Estados prácticas. Esta responsabilidad diferenciada se dirige más a promover la igualdad sustancial entre los Estados desarrollados y en vías de desarrollo en un determinado ámbito ambiental, que el logro de la igualdad formal.

El objetivo es asegurar que los Estados en vías de desarrollo puedan cumplir, a largo plazo, con sus compromisos jurídicos internacionales en materia de protección del medio ambiente. No obstante, la responsabilidad diferenciada se concreta en obligaciones jurídicas diferentes. De entre las técnicas disponibles en la responsabilidad diferenciada se incluye la posibilidad de establecer plazos temporales más amplios en el cumplimiento de los objetivos o el cumplimiento tardío u objetivos menos exigentes en relación con los demás Estados.

En definitiva, se traduce en estándares ambientales diferenciados establecidos sobre la base de una variedad de factores, incluidas las necesidades especiales y las circunstancias, el desarrollo económico futuro de los países, y las contribuciones históricas a la creación de un medio ambiente problema. La Declaración de Estocolmo enfatizó la necesidad de considerar "la aplicabilidad de estándares que son válidos para países más avanzados, pero que pueden ser inapropiados y tener un costo social injustificado para los países en desarrollo". En la Declaración de Río, por su parte, los Estados acordaron que "las normas ambientales, los objetivos de gestión y las prioridades deberían reflejar el contexto ambiental y de desarrollo al que se aplican, "que" la situación especial de los países en desarrollo, particularmente los menos desarrollados y los más vulnerables al medio ambiente, se les dará prioridad especial, y los estándares utilizados por algunos países "puede ser inapropiado y tener un costo económico y social injustificado para otros países, en particular países".

En relación a los compromisos contenidos en la CMNUCC, estos representan en sí mismos una expresión material de la aplicación del principio.

El artículo 4.1 comienza reconociendo las responsabilidades comunes señalando que todas las Partes tienen un conjunto de obligaciones tomando en cuenta sus

responsabilidades comunes pero diferenciadas y el carácter específico de sus prioridades nacionales y regionales de desarrollo, de sus objetivos y de sus circunstancias. Entre tales obligaciones pueden listarse las siguientes: elaborar inventarios nacionales de emisiones y sumideros de GEI: elaborar programas nacionales de mitigación y adaptación al cambio climático; promover transferencia de tecnologías; promover investigación; promover intercambio de información.

El número 2 del mismo artículo 4, en cambio, señala las responsabilidades diferenciadas y dice: "Las Partes que son países desarrollados y las demás Partes incluidas en el anexo I se comprometen específicamente a […]", traduciéndose en los siguientes compromisos: volver en el año 2000 al nivel de emisiones antropógenas de CO2 y otros GEI que tenían al año 1990; y los países de la OCDE tienen además la obligación de prestar ayuda financiera a los países en desarrollo para la implementación de la Convención[40].

Ambos elementos conceptuales se fundamentan en la equidad. Es decir, en primer lugar, este principio de CBDRRC presupone inequívocamente la responsabilidad común de los Estados para la protección del medio ambiente mundial. A continuación, se tiene en cuenta las contribuciones de los Estados a la degradación del medio ambiente, así como sus respectivas capacidades para niveles de responsabilidad bajo el régimen. Al hacerlo, reconoce las grandes distinciones entre los Estados, la base del desarrollo económico o los niveles de consumo.

En realidad, la base para justificar el trato diferencial se centra en el reconocimiento de una responsabilidad moral de los países desarrollados y no de una responsabilidad legal. Es decir, el uso de la palabra "responsabilidades" en el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas no indica las consecuencias legales que de un hecho internacionalmente ilícito. En cambio, las "responsabilidades" en este principio pueden ser entendido para significar: un "deber" ("devoir" en francés) que puede interpretarse como un requisito moral o legal; una "obligación" jurídicamente vinculante, o un principio que oriente la articulación de reglas específicas en un régimen dado.

Asimismo, en el régimen del cambio climático, el aspecto procedimental de la equidad puede encontrarse en los principios de equidad intra e inter-generacional y la capacidad que tendrían estos para incidir en el proceso de formación de normas internacionales sobre el cambio climático, e incluso fuera del régimen, y en la justificación de la adopción de ciertas medidas, más que en la resolución de controversias. Por su parte, la dimensión sustantiva de la equidad, menos desarrollada que la procesal, tiene diferentes expresiones. En términos generales, hay dos significados de equidad aplicables al derecho internacional del medio ambiente: la utilización equitativa de los recursos naturales y la repartición equitativa de los costos en el manejo de los problemas ambientales, en particular cuando se refiere a tratar con los daños y riesgos ambientales.

A nivel conceptual es importante distinguir el principio CBDRRC del principio de quien contamina paga, incluido en la Declaración de Rio, Principio 16, ya que no existe responsabilidad legal por el contaminador como tal. En cambio, el principio CBDRRC apunta hacia la igualdad sustantiva en el régimen mediante la introducción de reglas distributivas. Así en la Resolución 2/2014 "Declaration of legal principles relating to climate change" adoptada por la Asociación de Derecho Internacional se incluye el análisis del principio de "responsabilidades comunes pero diferenciadas y capacidades respectivas" en su artículo 5.

Hasta la fecha, hay dos principales aplicaciones de diferenciación en el caso del cambio climático. Primero, se vuelve obligatorio para algunos países se comprometen a reducir las emisiones cuantificadas, mientras que esta obligación no es válida para otros. En segundo lugar, el nivel de implementación de las leyes puede ser diferente entre Estados, y algunos pueden beneficiarse de incentivos tales como fechas de cumplimiento diferido, transferencia de tecnología o asistencia financiera. En concreto, se establece cual es el compromiso de todos los Estados: el de proteger el sistema climático de acuerdo con sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus capacidades respectivas y de cooperar en el desarrollo de un régimen de cambio climático equitativo y eficaz aplicable a todos y trabajar en pro del objetivo mundial acordado multilateralmente.

5 Caracterización: ¿Del trato diferencial a la justicia ambiental?

Este principio de responsabilidades comunes, pero diferenciadas representa, como primera caracterización, una obligación de comportamiento, pero también una obligación de resultado.

En términos prácticos, el principio tiene al menos dos consecuencias: la primera, la equidad, es decir, proporciona derecho, o puede requerir, a todos los Estados involucrados a participar en medidas internacionales con objetos de dar respuestas dirigidas a problemas ambientales, promoviendo la participación universal. Segunda, la justicia, es decir, conduce a estándares ambientales que imponen obligaciones variadas a los Estados, con un mayor compromiso a asumir por los países desarrollados por su responsabilidad histórica en el calentamiento global.

Este principio, por lo tanto, conlleva una asimetría correctiva, es decir, es un instrumento corrector, en términos de justicia y equidad que permite otorgar más obligaciones a aquellos países que obtuvieron mayores ventajas respecto a otros. En efecto, los países más industrializados se desarrollaron bajo un modelo de consumo y producción basado en la quema de combustibles fósiles y en prácticas industriales sumamente contaminantes, problema que desde la Revolución industrial ha ido en aumento exponencial y que ha sido la causa principal de graves problemas ambientales planetarios, como el cambio climático, la pérdida de biodiversidad y la desertificación. La responsabilidad histórica conlleva que, a falta de previsión de indemnización alguna, la reparación se materializa en un compromiso jurídicamente vinculante de asumir en adelante una mayor obligatoriedad y una mayor cooperación internacional en materia ambiental.

La cuestión más relevante del estudio del principio de CBDRRC es ver si realmente, mediante su aplicación, se ha logrado preservar la equidad y la justicia, preservando el trato diferencial en relación a aquellos países de la periferia.

Tradicionalmente, se parte de una realidad evidente: no todos los Estados tienen el mismo nivel de responsabilidad, ya que históricamente los países desarrollados han emitido más gases efecto invernadero para construir sus economías que aquellos que están en vía de desarrollo. Es decir, si bien es verdad que, si bien todos los países tienen una responsabilidad de controlar las emisiones de gases de efecto invernadero, son los países industrializados los que deben asumir objetivos específicos que pasarían por reducir las emisiones de GEI: un 40 % respecto a los niveles de 1990 para 2020. Asimismo, no todos los países tienen la misma capacidad para tomar medidas de mitigación y adaptación al cambio climático. Por esta razón, no se les puede exigir lo mismo a todos los países, sino que se debe estudiar caso a caso con base en su responsabilidad y su capacidad para garantizar la aplicación de la equidad en la CMNUCC.

En este sentido, se podría afirmar que a nivel jurídico se ha logrado mantener este principio como garante de la responsabilidad común y diferenciada. No obstante, la correcta aplicabilidad de este principio impide aceptar que los países desarrollados, que han sido emisores históricos de gases de efecto invernadero, impongan reglas al resto de los países, trasladando obligaciones históricas y actuales, transfiriendo sus responsabilidades al resto.

Durante la negociación del reciente Acuerdo de París, los objetivos de los países en desarrollo se fundamentaron básicamente en las diferentes manifestaciones del principio de CBDRRC, en concreto, fueron los siguientes: (a) defender la CMNUCC y no dejar que se modificara o subvirtiera; (b) garantizar que el Acuerdo no se centrara en la mitigación con todos los temas abordados y se hiciera de manera equilibrada; (c) garantizar que se reflejara la diferenciación en todos los aspectos, con los principios de equidad y responsabilidades comunes pero diferenciadas y las capacidades respectivas; (d) garantizar que los países desarrollados mejoraran la financiación y la transferencia de tecnología; (f) asegurar que “las pérdidas y los daños” fueran reconocidos como un pilar separado, aparte de la adaptación y (g) las disposiciones jurídicamente vinculantes, especialmente en los países desarrollados.

Ya en la COP20 en Lima en 2014, las Partes enfatizaron su compromiso de alcanzar un acuerdo ambicioso en París que reflejara el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y las capacidades respectivas, a la luz de las diferentes circunstancias nacionales.

El ímpetu de los países de la periferia terminaría dando su resultado, plasmado en el artículo 2.2, el mismo principio 7, que establece que el Acuerdo se llevará a cabo para reflejar la equidad y el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas y las capacidades respectivas, a la luz de las diferentes circunstancias nacionales. Este ha sido un gran logro para los países menos desarrollados, ya que en todo el proceso de la Plataforma de Durban y en la COP21 la gran duda era determinación de la vigencia del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y las capacidades respectivas y cómo este podía seguir funcionando en todos los elementos del Acuerdo, puesto que ahora el compromiso vigente, a diferencia del Protocolo de Kioto, los compromisos climáticos se regían por la universalidad y la multilateralidad. En este sentido, los países desarrollados habían insistido en que el acuerdo debía reflejar la evolución de las tendencias económicas y de emisión de los países en el marco de tiempo después de 2020, mientras que los países en desarrollo siguieron argumentando que dadas las emisiones históricas de los países desarrollados, éstos siguen teniendo la responsabilidad de tomar la iniciativa en la reducción de las emisiones y ayudar a los países en desarrollo con financiación, transferencia de tecnología y fomento de la capacidad según lo previsto en la CMNUCC.

Así, finalmente, también el preámbulo del Acuerdo de París establece que las Partes

> Deseosas de hacer realidad el objetivo de la Convención y guiándose por sus principios, incluidos los principios de la equidad y de las responsabilidades comunes pero diferenciadas y las capacidades respectivas, a la luz de las diferentes circunstancias nacionales.

Y en su artículo 2.2 que

> El presente Acuerdo se aplicará de modo que refleje la equidad y el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas y las capacidades respectivas, a la luz de las diferentes circunstancias nacionales.

En definitiva, si bien todos los países firmantes deben limitar sus emisiones, es importante tener en cuenta que, según el artículo 4.3,

> 3. La contribución determinada a nivel nacional sucesiva de cada Parte representará una progresión con respecto a la contribución determinada a nivel nacional que esté vigente para esa Parte y reflejará la mayor ambición posible de dicha Parte, teniendo en cuenta sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus capacidades respectivas, a la luz de las diferentes circunstancias nacionales.

Lo cierto es que los desarrollados tendrán que hacer un mayor esfuerzo, tal y como indica el Artículo 4.4 del Acuerdo:

> Las Partes que son países desarrollados deberán seguir encabezando los esfuerzos y adoptando metas absolutas de reducción de las emisiones para el conjunto de la economía. Las Partes que son países en desarrollo deberían seguir aumentando sus esfuerzos de mitigación, y se las alienta a que, con el tiempo, adopten metas de reducción o limitación de las emisiones para el conjunto de la economía, a la luz de las diferentes circunstancias nacionales y movilizar 100.000 millones de dólares anuales.

Y además,

> Todas las Partes deberían esforzarse por formular y comunicar estrategias a largo plazo para un desarrollo con bajas emisiones de gases de efecto invernadero, teniendo presente el artículo 2 y tomando en consideración sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus capacidades respectivas, a la luz de las diferentes circunstancias nacionales. (art. 4.19)

La evolución transformadora del principio del Protocolo de Kioto[41] al Acuerdo de París ha sido relevante en relación a este principio: desde la responsabilidad diferenciada que predominaba en el Protocolo de Kioto se pasa a la priorización de la responsabilidad común de los todos los Estados.

No obstante, es verdad que, según el Acuerdo de París, los países desarrollados

tienen la obligación de informar con más detalle y más alta periodicidad que los países en desarrollo, así como también de comunicar reportes anuales sobre sus emisiones que deben ser presentados por separado. Las obligaciones de informar de los países en desarrollo, en cambio, son más flexibles y podrán tener menor periodicidad, según sean las circunstancias.

Los países menos adelantados y los pequeños estados insulares tienen un nivel de flexibilidad mayor en las exigencias de informar.

En general pero, el consenso obtenido en París exige más nivel de responsabilidad a los países en desarrollo frente a los países desarrollados, los cuales han visto como el nivel de obligatoriedad jurídica se somete a su grado de voluntariedad. Esta es, sin duda, la aplicación inversa del principio de CBDRRC.

Así y a pesar de la pervivencia del principio, el cooperativismo multilateral lejos de ser un beneficio global, ha permitido, en primer lugar, seguir obviando las responsabilidades acumuladas e históricas de los principales emisores de GEI, en la medida que ahora todos los Estados asumen obligaciones de mitigación. Así, la inclusión de la sección de "Pérdidas y Daños" en el Acuerdo de París, si bien representa un avance significativo, en la Decisión 1/CP.21 por la que se adopta ese Acuerdo, se "conviene en que el artículo 8 del AP no implica ni da lugar a ninguna forma de responsabilidad jurídica o indemnización"[42].

Y, en segundo lugar, ha permitido incrementar la obligatoriedad de aquellos Estados que, históricamente y actualmente, menos han contribuido a generar el cambio climático y más sufren sus consecuencias. En base a esta última reflexión crítica, se evidencia que el principio de CBDRRC aún dista de ser plenamente implementado en su totalidad, a pesar de sus 25 años de edad.

Conclusión

Después de 25 años de la adopción de la Declaración de Rio, el principio de responsabilidades comunes, pero diferenciadas es un principio de Derecho

internacional plenamente vigente como regulador de las relaciones internacionales de los Estados. A lo largo de todos estos años, en términos prácticos, el reconocimiento del principio y su aplicación práctica en los tratados internacionales en materia ambiental tiene, al menos, dos consecuencias. La primera, se dirige al establecimiento de diferentes estándares que implica la imposición de diferentes obligaciones a los Estados. Y la segunda, supone o puede requerir que los Estados implicados participen en las medidas adoptadas en respuesta internacional a los problemas ambientales. A pesar de este bagaje, su reconocimiento en diversos tratados internacionales, difícilmente permite afirmar, contundentemente, su valor de costumbre internacional.

Al margen de estas dificultades en su determinación jurídica, la verdad es que ha sido un principio muy importante, especialmente vigente en las negociaciones internacionales climáticas, en la medida que ha promovido una corresponsabilidad de los diferentes Estados de la sociedad internacional, articulando diferentes mecanismos de relativización de compromisos y a su vez reconociendo la diferencia social y económica como condicionante de la protección ambiental internacional.

Los múltiples intentos de redefinir la diferenciación con el fin de desdibujar las diferentes obligaciones de los países desarrollados y en desarrollo, no han impedido que este principio, aunque en sus mínimas expresiones, sigue estando presente, de forma general, en las negociaciones internacionales y, muy específicamente, en las negociaciones climáticas, como un principio que permite proteger a los países de la periferia y evidenciar el trato justo y equitativo, que debería imperar en las relaciones internacionales.

El reconocimiento del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas constituye la aceptación de una diversa contribución en la degradación ambiental y en consecuencia una diferente responsabilidad. Es decir, la aplicación de este principio supone desplazar una mayor responsabilidad a aquellos países, generalmente con un mayor grado de desarrollo, que han contribuido en mayor medida a la degradación del medio ambiente y que por lo tanto, deben responder en la misma proporción. La mayor responsabilidad se traduce con la aceptación de este

principio en el ámbito del Derecho internacional del medio ambiente promoviendo la igualdad sustancial entre países con diferente grado de desarrollo mediante el reconocimiento jurídico de la diferencia.

La contribución desigual deriva de la situación especial en que se encuentran los países en vías de desarrollo, la menor capacidad tecnológica para hacer frente a los impactos o riesgos ambientales, junto con sus necesidades más apremiantes, como la pobreza o el hambre, contribuye a una consideración más flexible en el grado de exigencia en el cumplimiento de sus obligaciones internacionales en materia de protección del medio ambiente. La vulnerabilidad económica, social y ambiental que estos países enfrentan, reclama no sólo cierta flexibilidad en el cumplimiento, sino también la asistencia necesaria para lograrlo.

La aplicación del principio también promueve el compromiso y la cooperación entre diferentes países en la gestión de los problemas ambientales de ámbito global. No obstante, la capacidad de los países en desarrollo para cumplir sus obligaciones internacionales depende no sólo de la previsión de esta flexibilización jurídica, sino también y en gran medida en el compromiso de los Estados desarrollados en llevar a cabo debidamente sus obligaciones en materia de transferencia de recursos financieros y tecnológicos. Desde el punto de vista jurídico y material la aportación de este principio es muy importante, especialmente a partir de su inclusión en diferentes tratados internacionales de protección ambiental. Por una parte, la diferencia permite la previsión de diferentes compromisos y efectos jurídicos internacionales. Y por otra, la percepción de asistencia económica y tecnológica para lograr los objetivos ambientales comunes.

Por todos estos motivos, las implicaciones de este principio definen como principal objetivo la consecución de la justicia ambiental, como nuevo paradigma económico, social y ambiental, que trasciende el concepto de desarrollo sostenible para alcanzar un trato justo, equitativo y digno, por lo que las acciones de mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero de los países en desarrollo deben ser acordes con sus circunstancias nacionales y apoyadas con los recursos financieros y tecnología de los países desarrollados. Es decir, las repercusiones de

este principio se dirigen tanto a la protección del medio ambiente, como a procurar la cooperación para el desarrollo.

En base a consideraciones de justicia ambiental, es imprescindible que los Estados del centro abandonen sus propósitos neocoloniales respecto a los países en desarrollo, basados en la pretensión que estos últimos deban renunciar a su propio desarrollo para no ser contaminantes y continúen únicamente como suministradores de materias primas de los países desarrollados.

Por último, es necesario señalar que la concreción y previsión del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas mediante diversos derechos y obligaciones contenidos en tratados internacionales en materia ambiental permite constatar la transformación aludida de su naturaleza jurídica, propiciando la afirmación del principio como norma de carácter esencial para el ordenamiento jurídico internacional en materia ambiental.

De todas formas, la determinación concreta de su naturaleza jurídica, su contenido, así como sus consecuencias jurídicas permanecen abiertas. Al respecto, es necesario tener en cuenta que su interpretación y aplicación no han sido lo suficientemente uniformes como para poder afirmar su valor como principio de Derecho internacional general, pero sí como regla que genera importantes consecuencias jurídicas y que rige las relaciones de cooperación interestatal en el ámbito de la protección ambiental.

Referências

BARSTOW MAGRAW, D. (1990) Legal Treatment of Developing Countries: Differential, Contextual and Absolute Norms. *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, v. 1, 1990, p. 69 y ss.

BARTENSTEIN, K. (2010) De Stockholm à Copenhague: Genèse et Évolution des Responsabilitiés Communes mais Differenciées dans le Droit International de L'Environnement, *McGill Law Journal*, vol. 56, num. 1: 180.

BESHARATI, N. (2013) *Common Goals and Differential Commitments. The Role of Emerging Economies in Global Development*. Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, 2013.

BORRAS, S. (2004). Análisis jurídico del principio de responsabilidades comunes, pero diferenciadas. *Seqüência: Estudos Jurídicos e Políticos, 25*(49), pp.153-198.

BROWN WEISS, E. (1995), "Environmental Equity and International Law". Lin, S. (ed.), *UNEP's New way Forward: environmental Law and Sustainable Development*, 1995, p. 7 y ss.

_____. (2002) Common but Differentiated Responsabilities in Perspective. *ASIL Proceedings*, n. 96, 2002, p. 366 y ss.

CANCIO, Gustavo Santiago Torrecilha. CAMPELLO, Lívia Gaigher Bósio. (2017). A universalidade com diferenciação internacional das responsabilidades ambientais: a implicação da divisão norte-sul global no desenvolvimento sustentável. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul,* n. 36 (2017), pp. 203-220.

CHOWDHURY, S. R. (1995). Common but Differentiated State Responsibility in International Environmental Law: From Stockholm (1972) to Rio (1992). Ginther, K. et al. (eds.). *Sustainable Development and Good Governance*. Nijhoff, Dordrecht, 1995, p. 322 y ss.

CULLET, P. (1999) Differential Treatment in International Law: Towards a New Paradigm of Inter-state Relations. *European Journal of International Law*, vol. 10, num.3 (1999): 578.

_____. (2003) *Differential Treatment in International Environmental Law*, Ashgate, Hants, 2003, p. 95 y ss.

_____. (2014) Le príncipe des responsabilités communes mais differenciées en droit internacional de l'environnement: enjeux et perspectives. *Cahiers de Droit*, vol. 55, num.1 (mars 2014).

DELEUIL, T. (2012). The Common but Differentiated Responsibilities Principle: Changes in Continuity after the Durban Conference of the Parties. *Review of European Community & International Environmental Law*, 21: 271–281.

DO NASCIMENTO E SILVA, G. E. (1985). Pending Future of the International Law of the Environment. In: Dupuy, R. J. (ed.). *The Future of the International Law of the Environment*. Nijhoff, Dordrecht, 1985, p. 217 y ss.

FRENCH, D. (2000). Developing States and International Environmental Law: The Importance of Differentiated Responsibilities. *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 49, núm, 1: (January 2000): 35-60.

FUENTES TORRIJO, X. (2003). Los resultados de la Cumbre de Johannesburgo. *Revista de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile*, vol. 36, núm. 1 (2003): 32-33.

HART, M., DYMOND, B. (2003) Special and Differential Treatment and the Doha 'Development' Round. *Journal of World Trade*, n. 37, 2003, p. 395 y ss.

KENNEDY, D. (2016). *A World of Struggle: How Power, Law and Expertise Shape Global Political Economy.* Princeton: PUP, 2016, 238.

MARCHISIO, S. (1992). Gli atti di Rio nel diritto internazionale. *Rivista di Diritto Internazionale,* 1992, p. 597 y ss.

RAJAMANI, L. (2000) *The Principle of Common but Differentiated Responsibility and the Balance of Commitments under the Climate Regime*, *Review of European Community and International Environmental Law*, n. 9, 2000, p. 120 e ss.

SANDS, Ph. (2003), *Principles of International Environmental Law*. 2da ed., Cambridge: Cambridge University Press, 2003, p. 285 y ss.

SHERIDAN, M., LAVRYSEN, L., (eds.) (2002). *Environmental Law Principles in Practice*. Bruylant, Bruselas, 2002.

SHUE, H. (1999). Global Environment and International Inequality. *International Affairs*, 1999, pp. 531-545.

STONE, C. D. (2004). Common but Differentiated Responsabilities in International Law. *The American Journal of International Law*, v. 89, 2004, p. 276 y ss.

VERWEY (1983). The Principle of Preferential Treatment for Developing Countries. 23 *Indian Journal of International Law*, 1983, p. 343 y ss.

1 El Capítulo IX de la Carta de Naciones Unidas contiene todas las disposiciones relativas a la cooperación internacional económica y social. Ver Carta de Naciones Unidas, 24 de octubre 1945, 1 *UNTS* XVI.

2 Véase Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, 3 a 14 de junio de 1992, vol. I, Resoluciones aprobadas por la Conferencia (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: S.93.I.8 y corrección), resolución 1, anexo I.

3 BOE de 01.02.1994. A fecha de marzo de 2015, el Convenio Marco, que entró en vigor en 1994, ha sido ratificado por 195 estados y por la Unión Europea. La versión consolidada del texto, con inclusión de las enmiendas a los anexos I y II, está disponible en http://unfccc.int/files/essential_background /convention/background/application/pdf/convention_text_with_annexes_spanish_for_posting.pdf (fecha de consulta: 21 octubre 2016).

4 Publicado en: «BOE» núm. 27, de 1 de febrero de 1994, páginas 3113 a 3125 (13 págs.).

5 Publicado en: «BOE» núm. 36, de 11 de febrero de 1997, páginas 4353 a 4375 (23 págs.).

6 FAO 2010-2017. CCRF - sitio web. Código de Conducta para la Pesca Responsable. FI Institutional Websites. In: *Departamento de Pesca y Acuicultura de la FAO* [en línea]. Roma. Actualizado 13 March 2014. [Citado 21 November 2017]. http://www.fao.org/fishery/.

7 Publicado en: «BOE» núm. 175, de 21 de julio de 2004, páginas 26601 a 26627 (27 págs.).

8 Publicado en el «BOE» núm. 73, de 25 de marzo de 2004.

9 Publicado en el «BOE» núm. 151 de 23 de junio de 2004.

10 Ver el documento de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible, Quinto período de sesiones 7 a 25 de abril de 1997 “Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo: aplicación y ejecución” Informe del Secretario General, Consejo Económico y Social, E/CN.17/1997/8, 10 de febrero de 1997.

11 Decisión 1/CP.21, FCCC/CP/2015/L.9, Acuerdo de París, 12 de diciembre 2015. Disponible en línea en: http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/spa/l09s.pdf (última consulta el 2 de octubre 2016).

12 Resolución 2340 (XXII), Examen de la cuestión de la reserva exclusiva para fines pacíficos de los fondos marinos y oceánicos y de su subsuelo en alta mar fuera de los límites de la jurisdicción nacional actual, y del empleo de sus recursos en beneficio de la humanidad, aprobada durante la 1639 sesión plenaria, 18 de diciembre de 1967.

13 Ver Tratado sobre los principios que rigen las actividades de los Estados en la exploración y utilización del espacio ultraterrestre, incluida la Luna y otros cuerpos celestes, realizado el 27 de enero de 1967, entró en vigor el 10 de octubre de 1967, 610 *UNTS* 205, 6 *ILM* 386 (1967).

14 Ambas Convenciones, *Cit. Supra.*

15 La "Declaración sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional" proclama la determinación común de trabajar con urgencia por el establecimiento de un nuevo orden económico internacional basado en la equidad, la igualdad soberana, la interdependencia, el interés común y la cooperación de todos los Estados, cualesquiera sean sus sistemas económicos y sociales, que permita corregir las desigualdades y reparar las injusticias actuales, eliminar las disparidades crecientes entre los países desarrollados y los países en desarrollo y garantizar a las generaciones presentes y futuras un desarrollo económico y social que vaya acelerándose, en la paz y la justicia. *Vid.* Declaración sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional, UN-Doc. Res. 3201 (S-VI), de 1 de mayo de 1974.

16 Publicado en «BOE» núm. 39, de 14 de febrero de 1997, páginas 4966 a 5055 (90 págs.)

17 Consultar a French, D., "Developing States and International Environmental Law: The Importance of Differentiated Responsibilities". *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 49, núm, 1: (January 2000): 35-60.

18 Sobre esta cuestión consultar a Torrecilha Cancio, G. S, Gaigher Bósio Campello, L., "A universalidade com diferenciação internacional das responsabilidades ambientais: a implicação da divisão norte-sul global no desenvolvimento sustentável", en *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul,* n. 36 (2017), pp. 203-220.

19 Ver Instrumento de Ratificación del Protocolo de 1996 relativo al Convenio sobre la prevención de la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias, 1972, hecho en Londres el 7 de noviembre de 1996. BOE núm. 77, 31 marzo 2006, p. 12457.

20 Entrada en vigor del Convenio para la protección del mar Mediterráneo contra la contaminación y de los Protocolos anejos, hechos en Barcelona el 16 de febrero de 1976. Publicado en: «BOE» núm. 44, de 21 de febrero de 1978, páginas 4107 a 4115 (9 págs.).

21 *Cit. Supra.*

22 Ver Instrumento de Ratificación del Protocolo de Montreal, relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, hecho en Montreal el 16 de septiembre de 1987. Publicado en: «BOE» núm. 65, de 17 de marzo de 1989, páginas 7462 a 7466 (5 págs.).

23 Ver algunos ejemplos en Birnie, P., Boyle, A., Redgwell, C., *International Law & the environment* 34 (3rd ed., 2009), pp. 132-135.

24 Rio Declaration on Environment and Development, *in* Report of The United Nations Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro, 3-14 June 1992, *reprinted in* 31 I.L.M. 874 [hereinafter Rio Declaration, 1992].

25 Consultar el documento A/CONF.151/26/Rev.1 (Vol. II), cap. III, párr. 16.

26 Artículo 3.1 de la CMNUCC.

27 Sobre esta cuestión consultar Bortscheller, Mary J. "Equitable But Ineffective: How The Principle Of Common But Differentiated Responsibilities Hobbles The Global Fight Against Climate Change." Sustainable Development Law & Policy, Spring 2010, 49-53, 65-68.

28 La COP20 de Lima, celebrada en diciembre de 2014, centró sus esfuerzos en preparar la adopción de un protocolo u otro instrumento jurídicamente vinculante en 2015. Con el fin de avanzar en la Plataforma de Durban para una Acción Reforzada, la Conferencia de las Partes subrayó su compromiso de alcanzar un acuerdo ambicioso en 2015 y adoptó el "Llamado de Lima para la Acción por el Clima", que ponía en marcha las negociaciones, mediante el Grupo de Trabajo Especial, que tenía el objetivo, para mayo de 2015, de proponer un texto de negociación de un protocolo, otro instrumento jurídico o una conclusión acordada con fuerza legal en el marco de la Convención aplicable a todas las Partes. Ver Decisión 1/CP.20, Llamado de Lima para la Acción Climática, Doc. FCCC/CP/2014/10/Add.1.

29 Bodansky, D., O'Connor, S., *The Durban Platform: Issues and Options for a 2015 Agreement, Center for Climate and Energy Solutions*, diciembre 2012, disponible en http://ssrn.com/abstract=2270336, pp. 6-7. También consultar a Deleuil, T. (2012), The Common but Differentiated Responsibilities Principle: Changes in Continuity after the Durban Conference of the Parties. Review of European Community & International Environmental Law, 21: 271–281.

30 Cincuenta países que no figuran en el anexo I del Convenio Marco están situados en el Human Development Index del PNUD por encima del país más bajo del anexo I (Ucrania en el puesto 83). Vid. UNDP, HDI Indicators By Country 2014, disponible en http://hdr.undp.org/en/content/human-development-index-hdi (fecha de consulta: 01.04.2016).

31 Resolución A/RES/70/1 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 25 de septiembre 2015.

32 La existencia de regulaciones existentes en el ámbito internacional que reconocen derechos económicos, sociales y ambientales, tales como el derecho al desarrollo, a la soberanía de los recursos naturales, etc., han reforzado el contenido del principio objeto de nuestro análisis.

33 Gabcikovo – Nagymaros (Hung./Slovk.), 1997 I.C.J. 15, 24.

34 Consultar a Kellersmann, B. (2000), *Die gemeinsame, aber differenzierte verantwortlichkeit von industriestaaten und entwicklungsländern für den schutz der globalen umwelt* 335 (English Summary) (2000).

35 International Law Association, International Committee on Legal Aspects of Sustainable Development, Report of the Sixty-Sixth Conference 116 (1995).

36 El mismo principio se reconoció: en la Resolución 3129 de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1973 titulada "Resolution on Co-operation in the field of the environment concerning natural ressources shared by two or more States", Res. AGNU 3129, de 13 de diciembre de 1973, ONU Doc. A/Res/3129 (1973); en los Principios del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente de 1978 sobre la cooperación ambiental relativa a los recursos naturales compartidos entre dos o más Estados, UNEP, Governing Council, Decisión 6/14, de 19 de mayo de 1978 (Principio 1), reproducido en RÜSTER, B., SIMMA, B. (eds.), International Protection of the Environment, Treaties and Related Documents, vol. XVIII, Second Series, Oceana Publications, New York, 1995, p. 9351 y p. 9397; y en el Preámbulo de la Carta Mundial de la Naturaleza de 1982 y en el Principio 21.a) de la misma, Res. AGNU 37/7, de 28 de octubre de 1982, UN Doc. A/37/51 (1982).

37 La Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 43/53 es el primer documento importante en el que se hace referencia al concepto de "patrimonio común de la Humanidad", aunque en relación, exclusivamente, al régimen de cambio climático. Vid. Res. AGNU 43/53 (1988), en su primer párrafo establece que "… el cambio climático es de interés común de la Humanidad en tanto que el clima es una condición esencial que garantiza la vida en la Tierra". A esta Resolución, le siguió la Declaración de Langkawi de los Jefes de Estado de la Commonwealth, de octubre de 1989, Res. AGNU, 44º ses., Agenda ítem 82(f), anexo, Doc. A/ 44/673. Este concepto también apareció en la Declaración de Noordwijk resultante de la Conferencia Ministerial sobre la contaminación atmosférica y el cambio climático, adoptada en noviembre 1989 por 66 representantes de Estado.

38 *Vid.* la Declaración de las Barbados y el Programa de Acción para el Desarrollo Sostenible para la aplicación de la Agenda 21, adoptados en la Conferencia Global sobre el Desarrollo Sostenible de los pequeños Estados insulares en vías de desarrollo, celebrada en Bridgetown, Barbados, del 26 de abril al 6 de mayo de 1994. Report of the Global Conference on the Sustainable Development of Small Island Developing States, UN Doc. A/CONF.167/9.

39 En este sentido, la AGNU estableció en su Declaración sobre la Cooperación económica Internacional, en su Sesión Especial de 1990, que "La amenaza actual al medio ambiente concierne a todos". Vid. Declaración sobre la Cooperación Económica Internacional, en particular la Revitalización del crecimiento económico y del Desarrollo de los países en desarrollo, UN Doc. A/Res/S-18/3, de 1 de mayo de 1990, párrafo 29.

40 La OCDE es la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, que alberga a las economías más industrializadas del planeta y acapara casi el 80% del PIB mundial.

41 BOE de 08.02.2005. A fecha de marzo de 2015 lo han ratificado 191 Estados y la Unión Europea.

42 Consultar CMNUCC, 2016. Decisión 1/CP.21, párrafo 52.

Um olhar no princípio 8 da declaração do rio de 1992 – diálogo entre cidades inteligentes e consumidores sustentáveis

Bleine Queiroz Caúla
Doutorado em Direito – linha Estratégia Global para o Desenvolvimento Sustentável (Universidade Rovira I Virgili, Tarragona – Espanha). Mestre em Administração de Empresas pela UNIFOR. Pedagoga. Advogada premiada com o V Prêmio Innovare, 2008. Coordenadora do Seminário Diálogo Ambiental, Constitucional e Internacional (www.dialogoaci.com). Professora Assistente da Universidade de Fortaleza. Obras publicadas: O direito constitucional e a independência dos tribunais brasileiros e portugueses: aspectos relevantes; Direitos Fundamentais: uma perspectiva de futuro; A lacuna entre o direito e a gestão do ambiente: os 20 anos de melodia das agendas 21 locais.

Pâmella Caúla Martins
Graduada em publicidade pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR).

1 Introdução

O artigo apresenta uma visão sustentável para os consumidores. A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento aprova a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento e elenca vinte e sete (27) Princípios informadores de uma política global de cooperação entre os Estados.

As organizadoras da presente obra estão parabenizadas pela iniciativa da rediscussão não apenas da Conferência, mas, sobretudo, da ordem principiológica

que norteia o direito ambiental nos ordenamentos jurídicos internos, tratados e declarações internacionais. Estão sendo empreendidos esforços em âmbitos nacional e internacional para a execução dos princípios da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Agenda 21 Global, preservação do meio ambiente, equilíbrio entre crescimento econômico, equidade social e preservação dos recursos naturais).

O Princípio 8 da Declaração do Rio estabelece que "Para alcançar o desenvolvimento sustentável e uma qualidade de vida mais elevada para todos, os Estados devem reduzir e eliminar os padrões insustentáveis de produção e consumo, e promover políticas demográficas adequadas"[1]. Referido princípio conclama um diálogo interdisciplinar com a Política e a Economia. A redução de padrões de produção e consumo exige uma nova ordem econômica que não esteja escravizada pelo mercado. Entrementes, as políticas demográficas entram em colisão com os interesses previdenciários. O enfrentamento é turbulento e exige um empoderamento ambiental dos consumidores.

As hipóteses do estudo foram investigadas por meio de pesquisa bibliográfica, utilizando-se de resultados para aumentar o conhecimento que transforma a realidade, ou seja, será feita uma abordagem teórico-empírica. Utiliza-se uma abordagem quantitativa e qualitativa voltada a aprofundar e compreender o debate sobre o assunto, mediante observações intensivas dos fenômenos sociais. A pesquisa é descritiva e exploratória, visto que conceitua, explica, descreve, interpreta, inova, discute e esclarece os fatos.

O artigo está dividido em quatro sessões, a iniciar por esta introdução. Em seguida, decorre-se o suporte teórico: primeira sessão versa sobre desenvolvimento sustentável e o "triângulo da vida"; a busca por uma Economia Criativa. A segunda sessão aborda o diálogo entre cidades inteligentes e consumidores sustentáveis. Por fim, estabelecem-se considerações finais sobre o trabalho.

2 Desenvolvimento sustentável e o "triângulo da vida"

O século XVIII representa um período de mudanças significativas no modelo de produção, principalmente nos bens de consumo, colimando o impulsionamento do mercado de consumo, até então incipiente. Em contrapartida, o meio ambiente foi palco de acentuado processo de degradação, ante a relação de subserviência entre o homem e a natureza.

Os modelos de desenvolvimento aplicados no Brasil vieram acompanhados das declarações de autoridades segundo as quais "os países pobres não devem investir em proteção ambiental, pois ainda há muito que poluir" (SILVA, 2002). Essa ideia equivocada foi o vetor de infinitas alterações na natureza, como a perda da biodiversidade, aumento da temperatura do planeta e da poluição atmosférica.

As diversas discussões do conceito de desenvolvimento sustentável remontam o ano de 1950, mas só fora lançado no ano de 1987, pela *World Commission on Environment and Development*. A conscientização dos atores sociais no tocante ao seu papel de agentes transformadores da realidade, bem como no que tange ao seu fortalecimento no processo decisório e à gestão ambiental constituem os principais pontos de mudança inerente ao conceito de desenvolvimento, primando por um crescimento econômico racional e eficiente, cujas ações supram as necessidades presentes, sem tirar das futuras gerações o direito de também verem suas necessidades garantidas (CHACON, 2005).

A Comissão *Brundtland* apresentou em 1987 o Relatório "Nosso Futuro Comum", que teve como núcleo central a formulação dos princípios norteadores do desenvolvimento sustentável, conceituado como um processo de transformação e harmonização da exploração dos recursos, direção dos investimentos, orientação do desenvolvimento tecnológico e mudança institucional para reforçar o potencial presente e futuro, a fim de atender às necessidades e aspirações humanas (BARBIERI, 1997, p. 25).

Meio ambiente, na doutrina de Henrique Rattner (1992, p. 63) recebe o conceito de "produto da interação entre os homens e a natureza e da interação entre os próprios homens, em espaços e tempos concretos e com dimensões históricas e culturais específicas [...]". Diante desse conceito, é possível compreender que os

atuais modelos de produção e de consumo são ainda incompatíveis com os parâmetros reais de sustentabilidade. O empoderamento da sociedade é questão *sine qua non* para transformação da realidade ambiental.

A premente demanda de matéria-prima extraída da natureza, desprovida de uma logística, catalisou a degradação ambiental, sem aquilatar as sequelas futuras, aumentou consideravelmente o tempo despendido para a recuperação do *status quo*. A elevação da escala de produção e do consumo é apontada como impulsionador da complexa conjuntura ambiental. No entanto, para se alterar o modelo de produção de uma sociedade faz-se necessário, primeiramente, modificar os seus padrões de consumo, porquanto, uma educação para formar consumidores empoderados da responsabilidade ambiental, obtém-se produção mais limpa. Daí a relevância de se transplantar para um modelo sustentável.

Sobre a realidade atual, Cooper e Vargas (2003, p. 02) enfatizam que

> [...] faz-se necessário darmos uma olhada cuidadosa no real significado de 'desenvolvimento sustentável' assim que entramos no século XXI; como podemos encarar seus desafios de uma forma mais realista; e como podemos nos aproximar dos problemas com implementações que façam a diferença entre promessas e realizações.

Os progressos tecnológicos impulsionadores da pesquisa científica contribuem para melhoria da qualidade de vida, no entanto, persiste a dificuldade de conciliar desenvolvimento e proteção ambiental. Capra (2003, p. 110) pondera está mais evidente que

> [...] nossos sistemas industriais complexos, tanto sob o aspecto da organização, quanto sob o da tecnologia, constituem a força principal de destruição do ambiente planetário e, a longo prazo, a principal ameaça à sobrevivência da humanidade. Para construir uma sociedade sustentável para nossos filhos e as gerações futuras, temos de repensar desde a base uma boa parte das nossas tecnologias e instituições sociais, de modo a conseguir transpor o enorme abismo que se abriu entre os projetos humanos e os sistemas ecologicamente sustentáveis da natureza.

O desenvolvimento sustentável e a qualidade de vida mais elevada para todos exigem que os Estados reduzam e eliminem os padrões insustentáveis de produção e consumo, e promovam políticas demográficas adequadas (Princípio 8)[2]. Esse modelo baseia-se no equilíbrio entre proteção ambiental, desenvolvimento social (bem-estar) e desenvolvimento econômico (prosperidade), o que denominamos "triângulo da vida". Para tanto, busca-se o multilateralismo, englobando o comércio internacional, o meio ambiente e o crescimento econômico global, em prol de uma economia mundial sustentável. Dias (1999, p. 18) apresenta, de forma contextualizada, a realidade do modelo de desenvolvimento vigente (Figura 1):

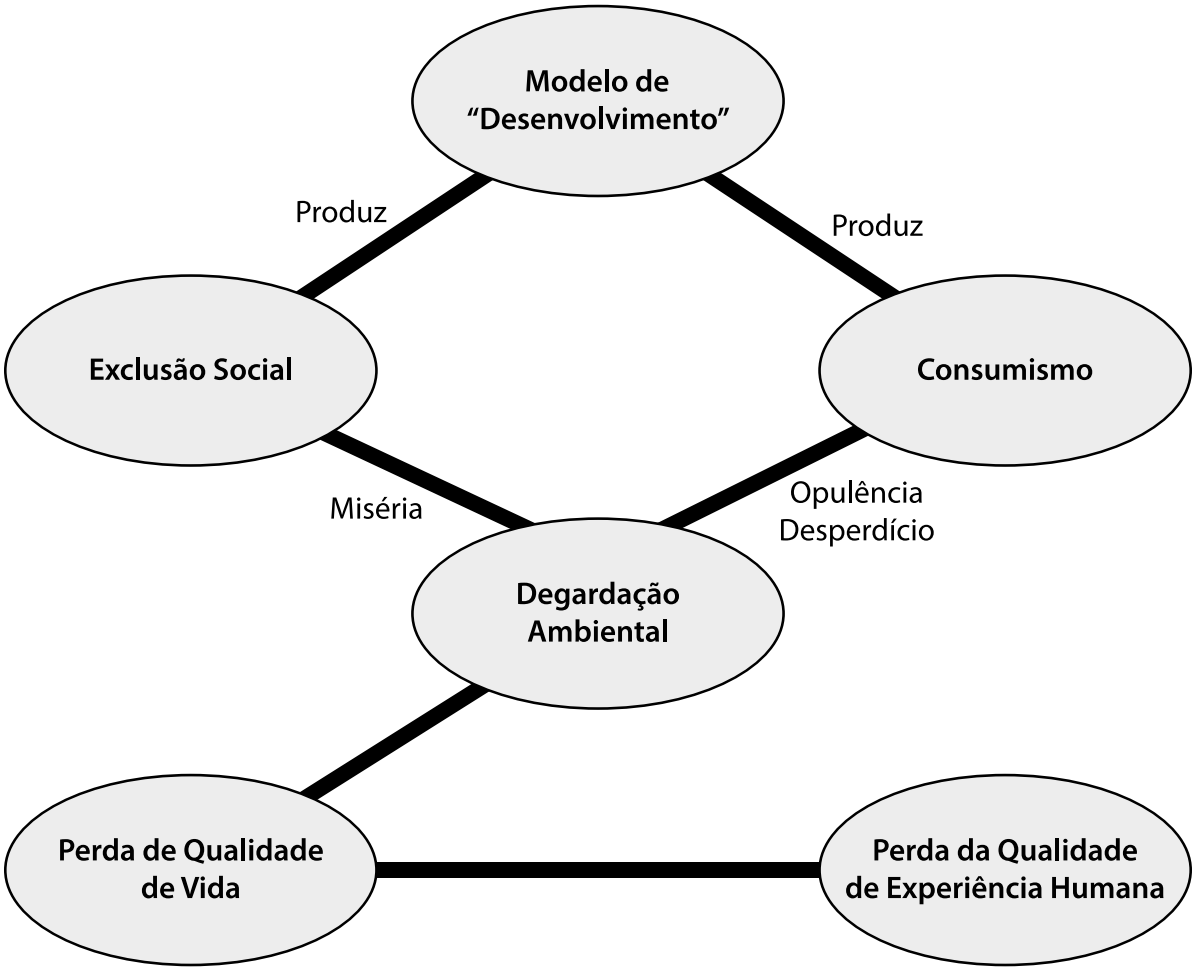

Figura 1. Contextualização do Modelo de Desenvolvimento Econômico vigente. Fonte: Dias (1999, p. 18). Adaptação da autora.

Na perspectiva apresentada por Dias (1999), quanto mais produção, mais consumo e maior o aquecimento global. Esse binômio encadeia uma pressão sobre os recursos naturais, mediante aumento do consumo de energia, de água, combustíveis, mais desmatamento e, por consequência, redução cada vez mais da qualidade de vida. Essa realidade está em desacordo com o Princípio 8 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Não obstante, a expansão demográfica tem sérias implicações em questões respeitantes à saúde, envelhecimento populacional, disseminação de doenças, migração em massa, urbanização, abastecimento de alimentos, acesso à água e à energia.

Existem dois grandes equívocos do homem em detrimento da natureza: percebê-la como fonte inesgotável, provedora dos recursos necessários para o suprimento de suas necessidades fundamentais, e vislumbra-la como um meio capaz de processar todos os resíduos produzidos pela atividade humana (THOMAS, 1988). Nessa senda, os seres humanos são apenas mais um elemento, assim como também é a natureza, e como leciona Chacon (2005, p. 94) "os quais devem ser preservados, úteis que são para a definição e reprodução de um modelo de exploração que se sustenta há séculos, desde quando o homem passou a se julgar acima da natureza, desde quando achou que a dominava e ela estava ao seu dispor".

No Brasil, da fase pré-industrial até a fase de industrialização, o desenvolvimento econômico esteve na contramão da proteção do meio ambiente, sem sopesar as consequências para o equilíbrio dos recursos ambientais. Nos tempos atuais, embora ainda não de forma linear, estão sendo implantadas políticas industriais preocupadas com a sustentabilidade (ANTUNES, 2010).

A Constituição Federal de 1988 estabelece uma nova ordem econômica em observância aos impactos ambientais dos produtos e serviços. Nessa senda, a livre iniciativa está sujeita aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade. O desenvolvimento sustentável vem pôr termo à subserviência dos recursos naturais, dissemina o controle de consumo, melhor dizendo, a "desculturação" do consumismo substituída pela aculturação da reciclagem. Pensar um limite para o consumo em "tempos líquidos" parece imaginário, todavia é cediço repensar o

consumo para o equilíbrio ambiental. O sociólogo polonês Zygmunt Bauman enfrenta o tema consumismo, as relações fluidas, a incerta pós-modernidade e a vida social volátil.

Bauman (2009, p. 107) conceitua consumismo como "uma economia do logro, do excesso e do lixo" e complementa: "Para que as expectativas se mantenham vivas e novas esperanças preencham o vazio deixado por aquelas já desacreditadas e descartadas, o caminho da loja à lata de lixo deve ser curto, e a passagem, rápida". Esse pensamento não deve ser visto como utopia, mas como uma estratégia de sobrevivência, sendo a educação para o consumo uma variável indispensável para essa ação.

O padrão atual de consumo, a dependência da economia à indução para o consumismo caminha para uma situação de cataclismos incontroláveis até a segunda metade do século XXI. No cenário atual, países como França, Reino Unido e Itália estrategicamente adotam novas medidas para o uso de veículos movidos a combustíveis fósseis. Para Bauman (2009, p. 163) "O consumidor é inimigo do cidadão". O surgimento da televisão, eletrodomésticos e demais aparelhos ocasionou uma nova configuração de identidade, construída a partir do consumo e não mais da história de cada sujeito, dependendo, assim, "daquilo que se possui, ou daquilo que se pode chegar a possuir" (CANCLINI, 1999, p. 39), fenômeno que alcança a esfera das campanhas políticas, as quais passam do cenário de comícios para a televisão, contribuindo para uma confusão entre a imagem de consumidor e cidadão.

A sociedade de consumo, sob o manto da promessa de satisfação, tem por premissa a realização dos desejos. No entanto, a sedução está exatamente no desejo irrealizado – esse é o anúncio das economias cujo alvo é o consumidor na sociedade líquido-moderna. Sem delongas, há uma permanente insatisfação justificada pela depreciação e desvalorização dos produtos logo após terem sido alçados ao universo dos desejos do consumidor (BAUMAN, 2009).

Bauman (2013, p. 104-105) adverte

> [...] a probabilidade de se estabelecer um limite ao aumento do consumo, para não dizer

> reduzi-lo a um nível ecologicamente sustentável, parece ao mesmo tempo nebulosa e repugnante – algo que nenhuma força política "responsável" (leia-se: nenhum partido preocupado com as próximas eleições) seria capaz de incluir em sua agenda política.

Na doutrina de Gomes (2010, p. 22) "[...] o ambiente é um valor que importa preservar mais do que consumir, respeitar mais do que desbaratar (nomeadamente, se pensarmos nos recursos não renováveis e nos não incondicionalmente renováveis)". Segundo a autora, já se fala em "Estado de Ambiente" por força de a proteção ambiental ser objetivo assumido no seio do Estado.

A sustentabilidade é um conceito criado para "ecologizar" a economia e busca reconciliar os contrários da dialética do desenvolvimento: o meio ambiente e o crescimento econômico. Esse mecanismo ideológico opera uma volta e um torcimento da razão, porém não significa apenas uma volta de parafuso a mais da racionalidade econômica. Seu intuito não é internalizar as condições ecológicas da produção, mas proclamar o crescimento econômico como um processo sustentável, firmado nos mecanismos do livre mercado como meio eficaz de assegurar o equilíbrio ecológico e a igualdade social (LEFF, 2004, p. 26).

Camargo, Capobianco e Oliveira (2002, p. 38) defendem que esse novo modelo de desenvolvimento surgiu para resolver o velho dilema entre crescimento econômico e redução da miséria de um lado e preservação ambiental do outro. Os autores apontam oito indicadores sobre a situação de temas centrais para o desenvolvimento sustentável no país: biodiversidade, biomas, agricultura, meio ambiente urbano, recursos hídricos, padrões de consumo e produção, energia e responsabilidade social das empresas.

Com uma visão mais otimista, Gomes, Souza e Magalhães (1995) acreditam que a sustentabilidade não está restrita à esfera ambiental. Partindo do pressuposto de que os elementos básicos do desenvolvimento são o crescimento do produto, a difusão dos benefícios desse crescimento e a preservação, a sua sustentabilidade deve estar diretamente ligada a tais elementos. Nesse sentido, para ser sustentável, o desenvolvimento deve ser capaz de prosseguir permanentemente como um processo de aumento do produto e de melhoria dos indicadores sociais aliados à preservação

do meio ambiente. Sua incorporação se dará por meio de instrumentos tecnológicos, biológicos. O ponto de partida é a reciclagem. O produto adquire maior vida útil, melhor dizendo, retornará de modo a tornar maior o seu ciclo de vida da matéria virgem.

2.1 A BUSCA POR UMA ECONOMIA CRIATIVA

A economia criativa representa os setores que agregam novos valores inerentes à sociedade da informação. Sob o aspecto da sustentabilidade integral e/ou sistêmica, o mundo representa um ecossistema socioambiental, não se traduz apenas como um espaço tangível, aquele natural e tecnológico, mas também intangível, protagonizado pela sociedade e pela sua cultura. O objetivo desta modificação sistêmica é a inclusão social e dos setores que estão fora do mercado. Nessa senda, a economia criativa constitui um modelo de negócios, muito além de um simples compartilhamento e/ou sistema de trocas, e, por via de consequência, uma possibilidade de desenvolvimento sustentável (CARVALHO; CAÚLA, 2015).

Necessária, porém complexa, a disseminação da cultura contra o desperdício na medida em que não pode a felicidade humana ser escravizada pela materialidade, pois se assim fosse estaria restrita aos mais abastados economicamente. Nesse liame, insere-se o conceito de sustentabilidade econômica-ambiental-social. Ladeada pela tecnologia indomável, a economia atual globaliza determinados comportamentos, e imprime até mesmo conceitos culturais e estandartiza soluções econômicas. Desta forma, parece-nos ter dado início a um caminho irreversível.

O capitalismo é hoje confrontado com o desafio ambiental que as gerações passadas legaram ao momento presente. Nesse interregno, a ciência jurídica recebe a incumbência de regular a segurança do direito das gerações futuras. A sustentabilidade ambiental coaduna para a crítica severa às modalidades de obsolescência programada e perceptiva dos produtos, impulsionadoras do consumismo. Os fabricantes estão quedados à responsabilidade compartilhada do destino final dos seus produtos. Gomes (2007, p. 34-35) leciona “a qualidade ambiental enquanto pressuposto de uma vida com qualidade passa a resultado

eventual da actividade humana, dependente das opções de políticas económicas dos Estados". Afirma ainda a autora que "o direito do ambiente revela-se como um refém do desenvolvimento econômico".

A década de 70 é marcada por vários acontecimentos, mas importa ressaltar que nela eclodiu na sociedade internacional a onda da preocupação com os danos ambientais, oriundos das riquezas providas pelo capitalismo. Esse caminho é inegociável embora os obstáculos sejam desafiadores para a economia de mercado interna e externa.

A Economia reúne quatro palavras que tornam possível o desenvolvimento econômico: progresso, estabilidade, liberdade e eficiência. No entanto, por mais paradoxal que seja, a Economia que incentiva o consumo é a mesma que pode promover a sustentabilidade ambiental, por meio de incentivos às tecnologias energéticas, automotora (CARVALHO; CAÚLA, 2015, p. 670).

Não se pode ignorar o embate entre o capitalismo democrático (conjugado com a democracia) e o capitalismo autoritário (convive com um regime ditatorial de governo ou com algum regime menos estável quanto às ideias e aos procedimentos democráticos, exemplo a China). A democracia corre um grande risco nos países onde o Estado comanda diretamente a economia. A economia de mercado é realmente uma condição necessária para a existência da democracia porque limita o poder do Estado. Essa verificação contradiz a ideologia que identifica a democracia como uma vontade popular sustentada por um Estado ou partido de vanguarda capaz de derrubar – sendo necessário, apoiando-se na violência da rua – a dominação de uma classe ou elite dirigente (TOURAINE, 1996, p. 212).

3 Diálogo entre cidades inteligentes e consumidores sustentáveis

A preocupação com o meio ambiente ganha maior notoriedade e, a partir da década de 1980, passa a impulsionar diversos estudos, inclusive voltados para a aplicação de medidas mais sustentáveis nas cidades. O caos urbano se desdobra em

diversos problemas ambientais como mobilidade, verticalização das cidades, que acabam por não dar conta de seus habitantes e surge uma contraproposta: cidade não só cidade - planejada, sustentável, tecnológica - uma cidade inteligente. Ocorre uma saturação urbana, relacionada a fatores como mobilidade, segurança, saúde, educação e até coleta de resíduos, problemas enfrentados em diversas metrópoles do mundo.

Com o crescimento gradual de alguns fenômenos, como a divisão social, violência e poluição na metrópole, são criadas novas propostas de cidade, pensadas para quem nela vive e não mais priorizando o capital, como avalia Jan Gehl (2015). O autor concentra-se, ainda, na valorização de cidades "vivas, seguras, sustentáveis e saudáveis":

> Agora, no início do século XXI, podemos perceber os contornos dos viários e novos desafios globais que salientam a importância de uma preocupação muito mais focalizada na dimensão humana. A visão de cidades vivas, seguras, sustentáveis e saudáveis tornou-se um desejo universal e urgente. Os quatro objetivos-chave – cidades com vitalidade, segurança, sustentabilidade e saúde – podem ser imensamente reforçadas pelo aumento da preocupação com pedestres, ciclistas e com a vida na cidade em geral. Um grande reforço desses objetivos é uma intervenção política unificada por toda a cidade para garantir que os moradores sintam-se convidados a caminhar e pedalar, tanto quanto possível, em conexão com suas atividades cotidianas (GEHL, 2015, p. 6).

O crescimento de projetos pautados em tecnologia no cenário urbano mostra que se "prolonga e intensifica a função de interconexão do urbano. As mídias reconfiguram os espaços urbanos, os subúrbios, os centros, dinamizam o transporte público e tornam mais complexo esse organismo-rede que são as cidades" (LEMOS, 2010, p. 120). As cidades passam a relacionar-se em rede, em diversos âmbitos, além de física, cultural, política e economicamente.

O conceito de inteligência discutido e aplicado em diversos setores da sociedade passa a ser usado, a partir da rápida evolução das TICs, na gestão das cidades, pois:

> Da mesma maneira que a cidade é o resultado físico de um conjunto de elementos atinentes à cultura de um determinado agrupamento humano, ela também poderia ser vista como um *sistema*. Que tipo de sistema? Por certo um sistema complexo, posto que

> agrega um subsistema social e um subsistema espacial, cada qual dotado de dinâmicas internas próprias. Da junção entre os dois subsistemas, surgiria uma relação ecológica entre o ser humano e o ambiente. Agregar inteligência a esse sistema significa atribuir-lhe a capacidade de solucionar problemas próprios do funcionamento sistemático (NALINI; NETO, 2017, p. 6).

A tecnologia dentro do espaço urbano seria utilizada, portanto, para dar conta de problemas passíveis de solucionar no campo cibernético, tornando o viver da cidade mais inteligente, seguro e sustentável, resultando na concepção do conceito de cidades inteligentes e sustentáveis, que se baseia em "um modelo inteligente de gestão ancorado em tecnologias de informação e comunicação, cujo objetivo repousa em maneiras de viabilizar a sustentabilidade em todas as suas interfaces" (NALINI; SILVA NETO, 2017, p. 9), considerando que sustentabilidade é muito mais do que um termo recorrente na mídia em geral, trata-se de um problema real, que afeta a todos.

A cidade inteligente visa, portanto, sua própria evolução, inclusive em aspectos políticos, já que os tópicos fundamentais da inteligência coletiva são "a escuta, a expressão, a decisão, a avaliação, a organização, a conexão e a visão, cada uma delas remetendo a todas as outras" (LÉVY, 2003, p. 69), além de tratar-se de uma tendência que se dissipa mundialmente, posto que expressa "a necessidade de uma reformulação radical das cidades na era da economia global e da sociedade baseada no conhecimento" (LEITE, 2012, p. 172).

Entrementes, para elevar as cidades brasileiras ao patamar de cidades inteligentes e sustentáveis, seria necessário promover diversas mudanças no campo social, já que nas cidades brasileiras, sustentabilidade urbana passa urgentemente pelo pilar social. Uma cidade mais justa e inclusiva no uso do território urbano é desafio dos governos e também pauta de toda sociedade. Alavancar a diversidade socioterritorial nas cidades é desafio complexo e premente para promover cidades mais equilibradas nas formas como os diversos extratos populacionais ocupam o território comum e, portanto, de todos (LEITE, 2012, p. 133).

O entusiasmo, proporcionado pelas novas possibilidades de diálogo e vivência da cidade conduz à sociedade a uma moderna prática de efetivação do capitalismo, agora renovado, considerando que:

> São tendências irreversíveis e, naturalmente, o sistema capitalista se reinventa oportunamente. As cidades do futuro serão inteligentes em diversos aspectos. Uma gestão inteligente do território será capaz de propiciar maior agilidade na gestão integrada *on line* das diversas mobilidades urbanas. Essencialmente, transporte público multimodal ágil e competente, como já há em diversas cidades desenvolvidas, mas também sistemas inteligentes de uso compartilhado de transporte individual, de bicicletas motorizadas a *smart city cars*. Assim, certamente teremos carros não mais como bens de consumo, mas como serviço avançado na sociedade urbana. Deixaremos de tê-lo para usá-lo. Custará menos e será mais eficiente (LEITE, 2012, p. 172).

A cidade inteligente busca uma "democracia direta", já que "o ideal da democracia não é a eleição de representantes, mas a maior participação do povo na vida da cidade" (LÉVY, 2003, p. 64). Com os esforços empreendidos por diversas cidades do mundo, desde a esfera do capital humano até a gestão pública, visando torná-las mais inteligentes, acredita-se que a realização de cidades inteligentes seja, assim como a inserção do capitalismo a nível global, uma tendência irreversível. Embora cause muitas controvérsias, o assunto ganha cada vez mais relevância, pelas tantas oportunidades sociais que pode abranger.

A realização de projetos urbanísticos com fins e meios tecnológicos cresce no cenário mundial, alcançando grandes metrópoles, como Nova York, Londres e Paris, as três cidades mais bem estruturadas do mundo, respectivamente, de acordo com o *ranking* da *IESE Business School da Universidade de Navarra*[3]. Construída próximo à cidade de Abu Dhabi, nos Emirados árabes Unidos, Masdar foi projetada para ser a maior ecocidade sustentável do mundo. Os "investimentos inteligentes" fizeram de Masdar um exemplo de como aliar uma rápida urbanização com redução significativa no consumo de água e energia.

CONCLUSÃO

A Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento nasce na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento e consagra 27 Princípios informadores de uma política global de cooperação entre os Estados. O artigo apresenta uma análise de como é possível efetivar o Princípio 8. Esse mister envolve uma logística para o progresso, estabilidade, liberdade e eficiência da Economia – o transplante para o desenvolvimento sustentável – consumidores empoderados da responsabilidade ambiental.

A nova ordem econômica, inaugurada pela Constituição Federal de 1988, estabelece a observância aos impactos ambientais dos produtos e serviços. Esse controle constitucional tem respaldo na dignidade das pessoas, na qualidade de vida e na conservação da natureza. Ao equilíbrio entre proteção ambiental, desenvolvimento social e desenvolvimento econômico nominamos "triângulo da vida".

Entrementes, a construção de uma cidade inteligente não seria, então, a solução de todos os imbróglios sociais arraigados na história da construção das metrópoles brasileiras, mas talvez uma alternativa indissociável ao sistema capitalista para o modelo de cidade em vigor e constantemente reproduzido pelo país, concebida com o intuito de amenizar os danos ao meio ambiente e que busca contribuir, também, para a participação ativa dos cidadãos, com o auxílio de tecnologias avançadas, possibilitando, ainda, uma maior integração entre os sujeitos que ocupam este espaço, devido a um projeto urbanístico que leva em conta os tão importantes espaços de convivência.

Pode-se dizer, enfim, que as cidades inteligentes têm como objetivo fundamental, além de assegurar uma atmosfera mais comprometida com o meio ambiente, desde uma coleta de resíduos planejada até a utilização de fontes renováveis de energia; uma gestão mais funcional do espaço, que dê menos vazão ao aliciamento já tão banal no universo da política.

Outro fator de extrema influência na concepção de cidades inteligentes, dados os diversos estudos relativos à composição das metrópoles, descende da perturbação do excesso de carros nas ruas, que se manifesta em congestionamentos de horas,

numa escassez de vagas para estacionar em determinadas localidades, em verdadeiras sinfonias de buzinas, que por sua vez provocam uma irritação generalizada, fora o número elevado de acidentes e mortes no trânsito, além do frequente desrespeito entre os motoristas de todas as categorias de veículo que circulam pela cidade.

Interpretar a lição de Bauman "O consumidor é inimigo do cidadão" implica afirmar que o consumo é uma necessidade e não a felicidade. A qualidade de vida das pessoas está interligada ao bem-estar, condições ambientais que a cidade oferece.

Referências

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental.* 12. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

BARBIERI, José Carlos. *Desenvolvimento e meio ambiente*: as estratégias de mudanças da Agenda 21. Rio de Janeiro: Vozes, 1997.

BAUMAN, Zygmunt. *Danos colaterais*. Desigualdades sociais numa era global. Trad. Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

_____. *Vida líquida*. Trad. Carlos Alberto Medeiros. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2009.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, Senado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 13 out. 2017.

BRASIL. *Lei n° 8.078, de 11 de setembro de 1990*. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8078.htm>. Acesso em: 10 jul. 2017

CAMARGO, Aspásia; CAPOBIANCO, João Paulo R.; OLIVEIRA, José Antônio Puppim de Oliveira (Orgs.). *Meio ambiente Brasil*: avanços e obstáculos pós-Rio-92. Rio de Janeiro: Estação Liberdade, 2002.

CANCLINI, Néstor García. *Consumidores e cidadãos*: conflitos multiculturais da globalização. Trad. Maurício Santana Dias; Javier Rapp. 4. ed. Rio de Janeiro: UFRJ, 1999.

CAPRA, Fritjof. *As conexões ocultas*: ciência para uma vida sustentável. Tradução: Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Cultrix, 2003.

CARVALHO, Nathalie de Paula; CAÚLA, Bleine Queiroz. Tendências neoliberais na modernidade a partir de um resgate da inegociável questão ambiental e dos dilemas da democracia: uma possibilidade de desenvolvimento sustentável? In: ARAGÃO, Alexandra et al. *Direito e ambiente para uma democracia sustentável*: diálogos multidisciplinares entre Portugal e Brasil. Curitiba: Instituto Memória, 2015, p. 655-679.

CHACON, Suely Salgueiro. *O sertanejo e o caminho das águas*: políticas públicas, modernidade e sustentabilidade no semi-árido. 2005. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável)– Universidade de Brasília, Brasília, 2005.

COOPER, Phillip J.; VARGAS, Cláudia Maria. *Implementing sustainable development*: from global policy to local action. Rowman & Littlefield Publishers, Inc. 2004.

DIAS, Genebaldo Freire. *Elementos para capacitação em educação ambiental.* Ilhéus: Editus, 1999.

GEHL, Jan. *Cidade para pessoas*. Trad. Anita Di Marco. 3. ed. São Paulo: Perspectiva, 2015.

GOMES, Carla Amado. *Risco e modificação do acto autorizativo concretizador de deveres de protecção do ambiente*. 890p. Tese de doutoramento em Ciências Jurídico-Políticas (Direito Administrativo) apresentada à Universidade de Lisboa através da Faculdade de Direito, 2007.

_____. *Direito ambiental*. O ambiente como objeto e os objetos do direito do ambiente. Curitiba: Juruá, 2010.

GOMES, Gustavo Maia; SOUZA, Hermino Ramos de; MAGALHÃES, Antônio Rocha. *Desenvolvimento sustentável no Nordeste.* Brasília: IPEA, 1995.

LEFF, Enrique. *Saber ambiental*: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder. Tradução de Lúcia Mathilde Endlich Orth. 3.ed. Petrópolis: Vozes, 2004.

LEITE, Carlos. *Cidades sustentáveis, cidades inteligentes*: desenvolvimento sustentável num planeta urbano. Porto Alegre: Bookman, 2012.

LEMOS, André. *O futuro da internet*: em direção a uma ciberdemocracia. São Paulo: Paulus, 2010.

LÉVY, Pierre. *A inteligência coletiva*: por uma antropologia do ciberespaço. Trad. Luiz Paulo Rouanet. 4. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2003.

NALINI, José Renato; SILVA NETO, Wilson Levy Braga da. Cidades inteligentes e sustentáveis: desafios conceituais e regulatórios. In: CORTESE, Tatiana Tucunduva Philippi; KNIESS, Cláudia Terezinha; MACCARI, Emerson Antonio (Org.). *Cidades inteligentes e sustentáveis.* Barueri: Manole, 2017, p. 3-18.

ONU Brasil. *Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento*. Disponível em: <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>. Acesso em: 24 set. 2017.

RATTNER, Henrique. *Contabilização econômica do meio ambiente.* São Paulo: Governo do Estado de São Paulo, 1992.

SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional.* 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

THOMAS, Keith. *O homem e o mundo natural.* Trad: João Roberto Martins Filho. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

TOURAINE, Alain. *O que é a democracia?* Trad. Guilherme João de Freitas Teixeira. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1996.

1 ONU Brasil. Disponível em: <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>. Acesso em: 24 set. 2017.

2 De acordo com estimativas da ONU, a população mundial atingiu a marca de 6 bilhões de pessoas em 12 de outubro de 1999. Agora, 10 anos depois, ela é estimada em aproximadamente 7 bilhões. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/acao/populacao-mundial/>. Acesso em: 26 nov. 2017.

3 Disponível em: <http://www.iese.edu/research/pdfs/ST-0396-E.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2017.

As relações privadas e a perspectiva do desenvolvimento sustentável

Mariana Ribeiro Santiago
Doutora em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUCSP. Professora no Programa de Doutorado e Mestrado em Direito da Universidade de Marília - UNIMAR. Advogada.

Gabriela Eulálio de Lima
Mestre em Direito pela Universidade de Marília - UNIMAR. Coordenadora do Curso de Graduação em Direito da União Metropolitana de Educação e Cultura - Unime, unidade de Itabuna/BA. Advogada.

1 Introdução

A Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, produto da Conferência das Nações Unidas realizada no Rio de Janeiro, de 03 a 14 de junho de 1992, a qual completa no corrente ano de 2017 a expressiva marca de 25 anos, mostra-se de uma notável atualidade, permanecendo como um documento indispensável para a análise da matéria.

O princípio 8, da referida declaração, especificamente, direciona o tema para uma perspectiva que toca o setor privado, conclamando a sua participação no processo de desenvolvimento sustentável, ao determinar que "[...] os Estados devem reduzir e eliminar os padrões insustentáveis de produção e consumo, e promover políticas demográficas adequadas".

A necessidade da participação dos setores privados na difícil tarefa de implementação do desenvolvimento sustentável conduz à problemática de como operacionalizar tal cooperação, levando-se em conta os legítimos anseios de obtenção de lucro, liberdade e satisfação pessoal que se observa no referido setor.

Tal análise de sustentabilidade voltada para o setor privado se mostra justificável tendo em vista o impacto desta temática na proteção das gerações futuras, razão pela qual o objetivo do presente trabalho é traçar parâmetros de atuação para empresas e consumidores compatíveis com a preservação do meio ambiente.

Para a obtenção dos resultados almejados pelo trabalho, utilizamos a pesquisa bibliográfica, abrangendo obras especializadas sobre o tema. O método de abordagem seguido foi o dialético jurídico, abrangendo o fato concreto e a teoria, contrapondo as ideias de liberdade e satisfação individual que permeiam a esfera privada e os anseios coletivos de desenvolvimento sustentável.

2 A ATUALIDADE E A PUJANÇA DA RIO-92 PARA UM DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

O caráter globalizado do meio ambiente surgiu em meados da Década de 70, quando começou-se a discutir as ondas do ambientalismo de alcance a comunidade internacional, fruto da exploração inconscientemente dos recursos naturais por todos os membros da sociedade (ZULUF, 2000). Contudo, foi apenas no Rio de Janeiro em junho de 1992, com a realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento – CNUMAD, também reconhecida como Rio-92, ou ainda como Eco-92 e/ou Cúpula da Terra, que foi discutida e reconhecida pelo grupo internacional, representado pelos países presentes na ocasião, a premência de se abalizar as relações privadas e as perspectivas para um desenvolvimento sustentável, ou seja, foi admitida a imprescindibilidade de conformar um desenvolvimento que tivesse um viés socioeconômico com o uso dos recursos naturais, concluindo, pela necessidade de agregar os aspectos econômicos,

ambientais e sociais, a fim de garantir a perpetuação da vida humana partindo de um desenvolvimento que tivesse o viés sustentável (ONU, 1992).

O fato é que com a transformação da sociedade ao longo da história, as mudanças foram sendo edificadas num processo desequilibrado de desenvolvimento, que segundo apresentado pela doutrina é abalizado como sinônimo de crescimento econômico, assim enfatiza Paulo André Nassar:

> [...] o desenvolvimento é sinônimo de crescimento [...] tem por inspiração seminal as teorias econômicas do crescimento da década de 1950 de ROSENSTEIN-RODAN (1943), NURKSE (1953) E HIRCHMAN (1958). São tributárias dessa perspectiva as análises que propõem medir o desenvolvimento dos países exclusivamente por seu Produto Interno Bruto (PIB) (NASSAR, 2015, p. 134/135).

Essa defesa também é de Jefferson Marçal da Rocha: "[...] 'desenvolvimento' passou a se constituir numa palavra que incorporava tudo que estivesse associado à ideia de progresso e também a todos os dilemas da sociedade capitalista" (ROCHA, 2011, p. 13).

Veja-se que essa concepção primária de desenvolvimento é percebida antagônica a ideologia da preservação dos recursos naturais e manutenção do equilíbrio do Planeta, atingindo negativamente o contexto social. Entretanto, o radicalismo para o seu contrário – anteparar o desenvolvimento ou meramente freá-lo sem uma segunda escolha, acarretaria uma crise generalizada na economia mundial. Daí a apresentação do desenvolvimento sustentável como a solução mais sensata a ser ponderada pelas relações privadas.

Fundamentalmente, a definição pura de sustentabilidade, na conclusão de John Elkington, criador da teoria *Triple bottom line* (*Profit*, *Planet* e *People*), reflete como sendo o: "[...] princípio que assegura que nossas ações de hoje não limitarão a gama de opções econômicas, sociais e ambientais disponíveis para as futuras gerações" (ELKINGTON, 2012, p. 52).

Percebe-se que visão ampliada de desenvolvimento efetivado dentro dos padrões da sustentabilidade dá como resultado a busca equilibrada da exploração dos recursos naturais hoje, para a viabilização do aspecto econômico com a atenção

focada no meio ambiente e na justiça social, sem, para tanto, colocar em risco as gerações vindouras que, numa mesma expectativa, merecem ter condições equânimes de suprir suas necessidades, garantindo a perpetuação da vida humana.

O vigor das relações privadas, não pode ter sua atenção voltada para um desenvolvimento (aspecto econômico) próspero, atropelando a consciência sobre a importância de se manter um meio ambiente de qualidade com a indicação de uma justiça social – presente e futura, revelando caráter de irreversibilidade ao conceito de desenvolvimento a relação que deve haver entre este e os três pilares da sustentabilidade; logo, sendo a sociedade sua dependente, com vias a manter a qualidade ambiental para esta e as gerações porvindouras, as relações privadas carecem render-se aos organismos desse desenvolvimento sustentável, como meio de manter os negócios e o próprio consumo vivos.

É mais larga a visão de desenvolvimento sustentável, que ao considerar a importância dos três pilares – *Profit* (econômico), *Planet* (ambiental) e *People* (social) – como o alvo precípuo para a contribuição do crescimento econômico, revela quão atuais são os termos apresentados em 1992 na Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, apontando as relações privadas indicativos reais para operacionalizarem a cooperação ideal com a comunidade internacional, no tocante a preocupação latente com o meio ambiente, sem que, para tanto, deixem de lado os legítimos anseios de obtenção de lucro, liberdade e satisfação pessoal que se observa no referido setor.

Conquanto seja o lucro e a sua maximização a finalidade principal de todo empreendimento empresarial, afinal não há riscos no mundo dos negócios que tenham aspirações de ruínas, e o consumo a ferramenta de desejo de todo indivíduo pós-moderno, não se pode admitir um ambiente negocial ganancioso demais, a ponto de se deslembrar do todo social e da gama de problemas que a exploração e o gasto inconsciente dos recursos podem acarretar.

Destarte, ao passo que a indicação apresentada na referida Declaração no seu Princípio 8, traz como dever estatal a redução e a eliminação dos padrões insustentáveis de produção e consumo, bem como a promoção de políticas

demográficas adequadas, conclui-se que alcançar o caráter de includente e o viés sustentável, apresenta-se para além de uma solução às relações privadas, significando que qualquer desenvolvimento que opere insustentavelmente merece ser banido, para que vigore apenas aquele que trabalhe a variável econômica congregando axiomaticamente a concretização dos direitos e garantias fundamentais, que tem por finalidade conjugar prosperidade econômica, qualidade ambiental e justiça social, cabendo ao Direito a função de indicador dos meios disponíveis para o alcance dos objetivos do desenvolvimento sustentável (NASSAR, 2015, p. 140).

É inegável que os setores privados têm como legítimos anseios a obtenção de lucro, a liberdade e a satisfação pessoal. Ocorre que dentro das perspectivas sociais contemporâneas, essa ideia de capital econômico, necessita absorver outros conceitos, como o capital natural e social; tudo isso para que a proposta do aspecto econômico seja satisfeita, sem que para isso alavanque avarias ao setor socioambiental, viabilizando assim a concretização do princípio da sustentabilidade no ramo empresarial e consequentemente na sociedade como um todo.

Em território nacional a atuação estatal deve ser delineada para as situações previstas no Texto Constitucional de 1988 e colocada em prática quando necessário, buscando o equilíbrio primoroso para a formação do sistema econômico brasileiro na sua margem liberal, em que Estado intervencionista caminhe paralelo à atividade econômica dos particulares, então movidos pelo princípio da livre iniciativa e concorrência, resguardando o bem-estar social e a preservação ambiental.

A defesa do meio ambiente indicada como princípio da Ordem Econômica e Financeira – art. 170, VI, Constituição da República – já revela a importância do pilar econômico, a partir da qual o Estado brasileiro deverá pautar sua atuação para lograr a prosperidade econômica, todavia, revela também que carecerá operar associado aos pilares socioambientais.

Em que pese a inexistência propriamente dita da intenção de hierarquizar valores por parte do constituinte, no momento em que fundamenta o meio ambiente como um princípio da ordem econômica, afasta a prerrogativa singular do

pilar econômico no ordenamento jurídico brasileiro, referenciando a importância basilar dos pilares ambiental e social para a estrutura da ordem econômica.

A verdade é que partindo da concepção do termo sustentabilidade, dada a preocupação com o limite do uso dos recursos ambientais renováveis e não renováveis, o desenvolvimento deve ponderar sua atuação, com vias a manter um padrão de exploração equilibrado pela necessidade de garantir que as gerações futuras não tenham suas necessidades comprometidas pela exploração das presentes, suscitando uma inquietação em termos sociais.

A preocupação que repousa sobre o pilar ambiental é justamente a capacidade que os ecossistemas possuem frente ao número de atores econômicos – membros da sociedade de consumo – e a medida como eles exploram os recursos naturais. Portanto, a questão é que, quanto mais relações privadas operaram colocando em risco o meio ambiente, decorrentes de uma exploração imoderada e não planejada, o potencial ambiental será agravado e via de consequência atingirá o pilar econômico, inibindo ou travando a captação de lucros e o desenvolvimento, além de agravar significativamente o pilar social, uma vez que a própria existência humana estará condicionada à um contexto de incertezas, em decorrência dos riscos que as gerações presentes refletirão as futuras (PERALTA, 2014, p. 15).

Quando é o pilar ambiental o tema em pauta, não é permitido pensar isoladamente na exploração dos recursos. A característica de finitude dos bens na natureza revela a necessidade de ponderar um sistema de produção primário, no ciclo de vida dos bens produzidos, no descarte deles e na cadeia de produção ulterior; cuidando, portanto, de uma ideologia que salta da preocupação simplificada do "nascimento à morte" dos produtos para a ampla atenção a política do "nascimento ao nascimento", ou seja, da extração da matéria-prima à reciclagem ou descarte do produto, vigorando a ideia da tecnologia do ciclo de vida dos produtos (VALLE, 2004, p. 145/146).

3 EMPRESA, CONSUMO E PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE

Princípio basilar sobre o qual se sustentam as relações privadas é o da liberdade, o qual pode se manifestar na forma de livre iniciativa e de livre concorrência, no caso da atividade empresarial; ou, ainda, na feição de autonomia privada, nos negócios jurídicos em geral.

A empresa, em síntese, no sentido econômico, pode ser definida como uma organização de fatores de produção. Está inserida na ordem econômica como agente organizador da atividade produtiva e gestora de propriedades privadas (REQUIÃO, 1978, p. 32).

A esse respeito, vale lembrar a lição de Jaime Santos Briz (1966, p. 26), para quem "*[…] la libertad de industria en sentido amplio (como libertad de creación de empresas y libertad de economía) encierra la libertad de competencia, la libertad de contratación, la de producción y la de consumo*".

Nas palavras de Immanuel Kant, "[...] o princípio da autonomia é, pois, não escolher de outro modo mas sim, deste: que as máximas da escolha, no próprio querer, sejam ao mesmo tempo incluídas como lei universal" (1967, p. 109-111).

Contudo, ao proteger a liberdade como direito, a Constituição Federal de 1988 expressa a noção de limitação da iniciativa privada, quando trata dos seus valores sociais (arts. 1º, IV, e 170, *caput*), da solidariedade social (art. 3º, I) e da função social da propriedade (arts. 5º, XXIII, e 170, III).

Se a livre iniciativa é a possibilidade de agir antes de qualquer outro, sem influência externa, como uma expressão da liberdade, o valor social, no caso, significa que essa atividade deve ser socialmente útil e que se procurará a realização da justiça social, do bem-estar social (CRETELLA JUNIOR, 1992, p. 140-141).

Dessa forma, pode-se afirmar que limitar a empresa através de sua sociabilidade ou função social significa a democratização e moralização do governo da empresa e a realização de uma conduta que atenda aos superiores interesses do país e da sociedade (WALD, 2003, p. 854).

A previsão expressa, no atual Código Civil, dos princípios da função social da propriedade e do contrato vem arrematar esse entendimento, aplicando, especifica e expressamente, os preceitos da justiça social, consolidando entre nós, definitivamente, a visão da autonomia privada limitada.

Nesse sentido, dispõe o Código Civil, em seu artigo 421: "A liberdade de contratar será exercida em razão e nos limites da função social do contrato"; e no seu artigo 1.228, §1º: "O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna e as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas".

Especificamente em relação à defesa do meio ambiente, já há previsão no artigo 170, inciso VI, da Constituição Federal de 1988, como princípio geral da atividade econômica, bem como disciplina no artigo 225, do referido diploma legal, onde resta traçada a direção para a sustentabilidade.

Nesse prisma, as normas constitucionais citadas, com eficácia direta e imediata, determinam a responsabilidade solidária do Estado e da sociedade pela concretização do desenvolvimento sustentável, o que significa inclusão social, durável e equânime, ambiente limpo, inovador, ético e eficiente, no qual se assegure o direito ao bem-estar (FREITAS, 2012, p. 41).

Para além do discurso efêmero ou de ocasião, torna-se emergencial o diálogo interdisciplinar sobre as grandes questões ambientais da atualidade, como o aquecimento global, a poluição do ar e das águas, o exaurimento dos recursos naturais, o desmatamento etc., que extrapolam o âmbito natural, envolvendo o social e o econômico (FREITAS, 2012, p. 29 e 31).

Tais questões têm sido agravadas dentro do quadro atual da pós-modernidade, o que demanda analisar as instituições de direito privado no ambiente da sociedade de consumidores e suas especificidades, onde as ações empresariais podem significar

perdas em grande escala, para além de um grupo determinado de sócios, contratantes ou consumidores.

No contexto da sociedade de consumo, as empresas estimulam o jogo das diferenças, pregando que estas precisam ser reconhecidas e legitimadas socialmente, operando, assim, na esfera dos estilos de vida, potencializando o fenômeno do consumismo (FEATHERSTONE, 1995, p. 124).

O processo generalizado de consumo, transmutado em espetáculo, atinge a imagem e a própria alma do homem. O ser individual e suas reflexões restam abolidos em face da emissão e da recepção de signos, e a empresa tende a se aproveitar desse processo, para alavancar os lucros, sendo a publicidade o hino fundamental para tal fim (BAUDRILLARD, 2010, p. 261-262, 264).

Diante desse quadro, a saída para compatibilizar os interesses de empresa e consumidor com aspectos da sustentabilidade e, especificamente, proteção ao meio ambiente é o instrumento jurídico da solidariedade social, materializada no artigo 3º, inciso I, da Constituição Federal.

Referência no tema da solidariedade, Edgar Morin (2005, p. 36) ensina que:

> [...] em nosso mundo de homens, no qual as forças de separação, recolhimento, ruptura, deslocamento, ódio, são cada vez mais poderosas, mais do que sonhar com a harmonia geral ou com o paraíso, devemos reconhecer a necessidade vital, social e ética de amizade, de afeição e de amor pelos seres humanos, os quais, sem isso, viveriam de hostilidade e de agressividade, tornando-se amargos ou perecendo.

Na aclamada obra "A Via para o futuro da humanidade", o referido autor (MORIN, 2013, p. 76-77) destaca, ainda:

> A solidariedade anônima do Estado-Providência, com seus dispositivos de segurança e assistências de todas as ordens, é insuficiente. Há necessidade de uma solidariedade concreta e vivenciada, de pessoa para pessoa, de grupos para pessoas, de pessoa para grupos. [...] Não se trata, contudo, de promulgar a solidariedade, mas de liberar a força não empregada das boas vontades e de favorecer as ações de solidariedade. Segundo nossa concepção do indivíduo-sujeito, todo sujeito humano trás consigo dois quase-*softwares*: um é o da autoafirmação egocêntrica que o Ego-Eu expressa, vital para se alimentar, se defender, se desenvolver; o outro é os *software* do Nós, que inscreve o Eu em uma relação

> de amor ou de comunidade no seio de sua família, de sua pátria, de seu pertencimento religioso, de seu partido. Nossa civilização superdesenvolveu o primeiro *software* e subdesenvolveu o segundo. Mas este encontra-se apenas adormecido; trata-se de incitá-lo a despertar.

Ao relacionar solidariedade e justiça, Jürgen Habermas (2000, p. 75-76) afirma que:

> A justiça concebida deontologicamente exige, como sua outra face, a solidariedade. Não se trata, neste caso, de dois momentos que se complementam, mas de aspectos da mesma coisa. Toda moral autônoma tem que resolver, ao mesmo tempo, duas tarefas: ao reivindicar trato igual, e com ele um respeito equivalente pela dignidade de cada um, faz valer a inviolabilidade dos indivíduos na sociedade; e ao mesmo tempo em que exige a solidariedade por parte dos indivíduos, como membros de uma comunidade na qual são socializados, protege as relações intersubjetivas de reconhecimento recíproco. A justiça refere-se à igualdade da liberdade dos indivíduos que se determinam a si mesmos e que são insubstituíveis, enquanto a solidariedade refere-se ao bem, ou à felicidade dos companheiros irmanados em uma forma de vida intersubjetivamente compartilhada, e deste modo também à preservação da integridade dessa forma de vida. As normas não podem proteger um sem o outro, isto é, não podem proteger a igualdade de direitos e as liberdades dos indivíduos sem o bem do próximo e da comunidade a que eles pertencem.

A solidariedade social pode ser considerada como marca do Estado democrático de direito, no qual Estado e indivíduo assumem uma aliança, de caráter absolutamente democrático, visando incrementar direitos básicos destes, promoção de políticas de erradicação da pobreza e de redução das desigualdades (CARDOSO, 2010, p. 109, 116, 122 e 151).

Uma vez incluída como objetivo fundamental, pela Constituição Federal, o entendimento sobre a solidariedade social deve ser o de que a República Federativa do Brasil deve construir uma ordem de homens livres, com responsabilidade e apoio recíprocos, em que a justiça distributiva e retributiva prevaleça como fator de dignificação, voltando-se para a realização do bem estar social (SILVA, 2009, p. 46-47).

Isso significa que, para além da atuação do Estado, cada pessoa deve atuar em relação à outra com cooperação, assistência, amparo, ajuda e cuidado, num vínculo

de sentimento racionalmente guiado, com consciência de interdependência social (LÔBO, 2009, p. 81).

A solidariedade social realiza-se, então, como um ato complexo, no qual concorrem o Poder Público e a própria sociedade, apontando a Constituição Federal as diretrizes ideológicas, políticas e jurídicas para sua otimização e implementação, ao acolher os princípios da dignidade humana e do pluralismo social e político (DINIZ, 2007, p. 173).

O discurso da solidariedade, dentro de um quadro democrático, implica, assim, admitir direitos e deveres nas relações interindividuais, como cooperação e respeito, exigindo uma postura não só do Estado, mas também de cada cidadão em relação a todos os demais, o que vai muito além dos limites impostos às empresas e aos contratos em geral pelo instrumento da função social.

A seu turno, o princípio da solidariedade, que sustenta a função solidária da empresa e dos contratos, possui uma conotação diversa, pois agrega uma ideia de que se deve também colaborar, por meio do negócio, para o desenvolvimento da sociedade, numa perspectiva de auxílio às pessoas, de uma forma positiva, inclusive sob o ângulo das gerações futuras. A função solidária da empresa é aquela que traz uma contribuição valorosa para o desenvolvimento social.

Conclusão

Esse e todos os trabalhos que tenham como tema central o meio ambiente sempre são oportunos, aparentemente porque a crise ambiental é persistente e demanda atenção de todas as áreas; vem a tratar-se de uma crise que exige medidas ousadas e criativas de toda a comunidade, voltadas para a necessidade de se evidenciar a importância de um desenvolvimento globalmente sustentável conduzido pela sociedade do conhecimento de hoje.

Chega-se num estágio social em que é impossível que a gama de relações privadas que são incorporadas diariamente à economia global encontrem bem-estar

seguindo o caminho da insustentabilidade com a visão cega pela captação de lucro, a liberdade de negociação e a satisfação pessoal dos contratantes, sob a base única da exploração desmedida de recursos. Essas ações aliadas a característica de finitude dos recursos comuns ameaçam gravemente não só a inovação da geração humana, mas compromete o processo da globalização e a mais poderosa aspiração – o crescimento econômico.

Como discutido o quadro do desenvolvimento sustentável, partindo da análise participativa que deve ter dos setores privados, demanda um incremento de ferramentas e estratégias que tenham por finalidade eliminar condições e decisões injustas e desiguais pautadas apenas no pilar econômico, isso em razão dos graves riscos que a ação desiquilibrada e despreocupada com os três pilares da sustentabilidade podem ocasionar para toda a sociedade.

Arrematando, as relações privadas devem ponderar e atuar para um desenvolvimento sustentável, compreendendo-o como um princípio sistêmico que serve de instrumento harmônico entre os seus três pilares no âmbito do ordenamento social e também jurídico, que tem por escopo basilar permitir a coletividade o gozo sim de uma economia próspera, mas igualmente de um meio ambiente de qualidade que vem a consolidar a justiça social. Essa inquietação ubíqua significa que toda atividade praticada pelas relações privadas, deve estar dedicada à preservação da vida humana e, por consequência, do próprio meio ambiente. Protegendo essencialmente o princípio da dignidade da pessoa humana a partir do alcance do princípio da proteção ambiental.

Referências

BAUDRILLARD, Jean. *A sociedade de consumo*. S/L: Edições 70, 2010.

BRIZ, Jaime Santos. *La contratación privada: sus problemas en el tráfico moderno*. Madri: Montecorvo, 1966.

CARDOSO, Alenilton da Silva. *Princípio da solidariedade: o paradigma ético do direito contemporâneo*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2010.

Cretella JUNIOR, José. *Comentários à Constituição de 1988.* 3 ed. rev. Rio de Janeiro: Forense, v. I, 1992.

DINIZ, Marcio Augusto de Vasconcelos. Estado social e o princípio da solidariedade. *Nomos: Revista do Curso de Mestrado em direito da UFC*. Fortaleza, v. 26, pp. 171-185, janeiro-junho de 2007.

ELKINGTON, John. *Sustentabilidade:* canibais com garfo e faca. Tradução de Laura Prades Veiga. São Paulo: M.Books do Brasil Editora Ltda., 2012.

FEATHERSTONE, Mike. *Cultura de consumo e pós-modernismo*. Trad. Julio Assis Simões. São Paulo: Studio Nobel, 1995.

FREITAS, Juarez. Sustentabilidade: direito ao futuro. 2 ed. Belo Horizonte, Fórum, 2012.

HABERMAS, Jürgen. *Aclaraciones a la ética del discurso*. Madrid: Trotta, 2000.

KANT, Immanuel. *Fundamentos da metafísica dos costumes*. Tradução Lourival de Queiroz Henkel. Rio de Janeiro: Edições de Ouro, 1967.

LÔBO, Paulo Luiz Netto. *Direito civil:* parte geral. São Paulo: Saraiva, 2009.

MORIN, Edgar. *A via para o futuro da humanidade*. Tradução de Edgard de Assis Carvalho e Mariza perassi Bosco. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.

MORIN, Edgar. *O Método VI: ética.* 2. ed. Tradução de Juremir Machado da Silva. Porto Alegre: Porto Alegre: Sulina, 2005.

NASSAR, Paulo André. *Sustentabilidade democrática dos recursos ambientais:* estudo de caso do COEMA/PA. In: Antonio José de Mattos Neto (coord.). Sustentabilidade e direitos humanos: desafios para o desenvolvimento Brasileiro no Século XXI. Curitiba: Juruá, 2015.

ONU. Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. *Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento*. Disponível em: <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>. Acesso em 07 out. 2017.

PERALTA, Carlos E.. A justiça ecológica como novo paradigma da sociedade de risco contemporânea. In: _____ (org.); ALVARENGA, Luciano J. (org.); AUGUSTIN, Sérgio (org.). *Direito e justiça ambiental:* diálogos interdisciplinares sobre a crise ecológica. Caxias do Sul: Educs, 2014.

REQUIÃO, Rubens. *A co-gestão: a função social da empresa e o Estado de direito*. Revista Forense, São Paulo, a. 74, v. 262, pp. 31-39, abr.-jun./1978.

ROCHA, Jefferson Marçal da. *Sustentabilidade em questão:* economia, sociedade e meio ambiente. Jundiaí: Paco Editorial, 2011.

SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição.* 6. ed. atual., São Paulo: Malheiros, 2009.

VALLE, Cyro Eyer do. *Qualidade ambiental ISO 14000*. 5. ed. São Paulo: Senac São Paulo, 2004, 145/146.

WALD, Arnoldo. O empresário, a empresa e o Código Civil. *In*: FRANCIULLI NETTO, Domingos e al. (coord.). *O novo Código Civil: estudos em homenagem ao Prof. Miguel Reale*. São Paulo: LTR, pp. 838-855, 2003.

ZULUF, Werner E. O meio ambiente e o futuro. *Revista Estudos Avançados*, v. 14, n. 39, São Paulo, Maio/Ago. 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142000000200009>. Acesso em: 07 out. 2017

Algumas notas sobre o princípio 10 da declaração do Rio nos acordos regionais ambientais

Lívia Gaigher Bósio Campello
Pós-Doutorado em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo (USP). Doutorado em Direito das Relações Econômicas e Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP) e Mestrado em Políticas Públicas e Processo pelo Centro Universitário Fluminense (UNIFLU). Professora adjunta da Faculdade de Direito na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). Coordenadora do Programa de Mestrado em Direitos Humanos da UFMS. Coordenadora do Projeto de Pesquisa "Cooperação Internacional e Meio Ambiente" (MS/FUNDECT). Líder do Grupo de Pesquisa "Direitos Humanos, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável Global" (CNPq). Editora-chefe da Revista Direito da UFMS.

Renata Pereira Nocera
Mestranda em Direitos Humanos pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – UFMS

1 Introdução

O desenvolvimento do direito internacional do meio ambiente, como um ramo do direito internacional público, nas últimas décadas, vem impulsionando a adoção de políticas e normas de modo a contribuir para o desenvolvimento dos direitos

humanos, destacando-se o interesse em ampliar de maneira efetiva o vínculo entre direitos humanos e meio ambiente, tal como se revelam as necessidades atuais.

Em 1992, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, adotou a Declaração do Rio, que em seu princípio 10 estabelece claramente, pela primeira vez em um instrumento internacional, que a melhor maneira de tratar as questões ambientais é com a participação dos cidadãos preocupados e que cada pessoa tem o direito de participar no processo de tomada de decisão. Disso resultou uma abertura para criação de novos direitos humanos como os direitos de participação ambiental e a implementação de mecanismos internacionais para sua efetiva aplicação.

Em 1998, os Governos da Comissão Econômica das Nações Unidas para Europa (UNECE) aprovaram a Convenção de Aarhus, constituindo-se como um padrão de referência para as novas políticas atribuídas aos direitos humanos. A convenção tem como base fundamental o acesso à informação, à participação pública em processos de decisão e o acesso à justiça em matéria de meio ambiente, sendo esses três aspectos considerados como seus três pilares fundamentais. Estabelece relações entre os direitos ambientais e os direitos humanos, assumindo que o desenvolvimento sustentável só poderá ser atingido com o envolvimento de todos os cidadãos e dando relevo às interações que se devem estabelecer entre a sociedade e as autoridades estatais.

No corrente ano de 2018, os países da América Latina e do Caribe adotaram o primeiro acordo regional vinculante para proteger os direitos de participação ambiental, em caráter de aplicação do Princípio 10 da Declaração do Rio, tratando-se de um instrumento legal inédito para a região, em que se reconhece os direitos de acesso como uma ampliação da proteção dos direitos humanos.

Nesse contexto, propõe-se realizar uma breve análise dos direitos de participação nos acordos regionais ambientais, especificamente, a Convenção de Aarhus (1998) e o Acordo Regional Sobre o Acesso à Informação, Participação Pública e ao Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e Caribe (2018).

2 Afirmação histórica do princípio da participação pública em matéria ambiental no plano internacional

Com o desenvolvimento dos direitos de participação no campo dos direitos humanos foram fortalecidos os direitos de participação ambiental e sua integração ao campo do direito internacional do meio ambiente. Assim, as primeiras ideias relacionadas à necessidade de participação dos cidadãos e das comunidades na proteção ambiental, e não apenas dos Estados, surgiram na Declaração de Estocolmo 1972, que no item 7 de seu o preâmbulo proclama que:

> [...] será necessário que cidadãos e comunidades, empresas e instituições, em todos os planos, aceitem as responsabilidades que possuem e que todos eles participem equitativamente, nesse esforço comum. [...]. As administrações locais e nacionais, e suas respectivas jurisdições são as responsáveis pela maior parte do estabelecimento de normas e aplicações de medidas em grande escala sobre o meio ambiente.

Logo, a partir de Estocolmo, diversas foram as normativas internacionais que vieram a impulsionar a participação pública em matéria ambiental, até mesmo por força da politização do movimento ecológico verificado na década de 1980, com uma articulação cada vez maior de grupos voltados à proteção ambiental no cenário político, verificando-se uma maior reivindicação de instrumentos voltados a promover uma maior participação pública (SARLET; FENSTERSEIFER, 2014, p.122).

Nesse sentido, a Convenção sobre o Comércio Internacional de Espécies da Flora e Fauna Selvagens Ameaçadas de Extinção (CITES) de 1973 tornou-se um dos primeiros e modernos regimes jurídicos internacionais sobre meio ambiente a implementar a participação ambiental. Conforme explica Lívia Campello (2016, p. 100):

> O regime internacional estabelecido pela CITES é considerado entre os mais modernos e liberais dentre os tratados ambientais em termos de participação das ONG's, sendo que algumas de suas disposições sobre participação foram reproduzidas em outros tratados

> ambientais. Em parte, isso pode ser explicado pelas origens da Convenção, já que a ideia de um acordo internacional para controlar o comércio da vida selvagem foi iniciada pelo no setor não governamental, mais especificamente por uma Resolução de 1963 da IUCN.

Em 1992, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, adotou a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, estabelecendo em seu Princípio 10 que a melhor maneira de tratar as questões ambientais é com a participação dos cidadãos preocupados e que cada pessoa tem o direito de participar no processo de tomada de decisão (KNOX, 2017, p. 11). Com efeito, segundo Sarlet e Fensterseifer (2014, p. 123), "O princípio 10 da Declaração do Rio (1992), nesse percurso evolutivo, tornou-se, sem dúvida, a norma internacional referencial para a conformação do conteúdo inerente ao princípio da participação pública em questões envolvendo a tutela ecológica".

Em 2012, os Estados se reuniram novamente no Rio de Janeiro na ocasião da Rio+20, com a plena participação da sociedade civil, encontro em que foram renovados os compromissos com o desenvolvimento sustentável e com a promoção de um futuro econômico, social e ambientalmente sustentável para o nosso planeta e para as atuais e futuras gerações. A declaração final da Rio + 20, denominada "O futuro que queremos", trouxe no teor de seu texto a afirmação da participação ativa de todos os interessados, explorando novos mecanismos para promover a transparência e a participação efetiva da sociedade civil, em caráter de reafirmação do Princípio 10 da Declaração do Rio de 1992.

No âmbito da referida conferência foi assinada a Declaração sobre a Aplicação do Princípio 10 na América Latina e Caribe, favorecendo a implementação do Princípio 10 mediante a consolidação de esforços no âmbito regional para uma política de Estado que, além de transcender os ciclos políticos, ofereceria novas oportunidades para a cooperação regional. Logo, o princípio 10 da Declaração do Rio encontra-se no centro da Agenda 2030, ao garantir que toda pessoa tenha acesso à informação, participe na tomada de decisões e tenha acesso à justiça em assuntos

ambientais, em particular as pessoas e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e pobreza. Dessa forma, a participação pública foi alçada novamente e consagrada como um pilar fundamental do desenvolvimento sustentável.

3 A PARTICIPAÇÃO AMBIENTAL NA CONVENÇÃO DE AARHUS (1998)

Os direitos de participação, inicialmente delineados no Princípio 10 da Declaração do Rio, foram detalhados na Convenção de Aarhus, que embora seja um instrumento regional, sob a égide da Comissão Econômica das Nações Unidas para a Europa UNECE, está aberto à adesão de outros países, uma característica que, na prática, alarga o seu âmbito geográfico para além da Europa.

O principal objetivo da Convenção de Aarhus é "contribuir para a proteção do direito de todas as pessoas presentes e futuras gerações a viver em um meio ambiente adequado a sua saúde e bem-estar". Com este objetivo, a convenção exige que os Estados-Partes implementem três grupos de direitos de participação ambientais. O primeiro diz respeito ao direito de acesso à informação ambiental[1]. O termo "informação sobre meio ambiente" é definido, em linhas gerais, com base em três categorias de informações que podem ser referidas, nomeadamente (i) estado dos elementos do meio ambiente, (ii) atores, tais como substâncias, energia, ruído e radiação, e atividades ou medidas e (iii) estado da saúde e segurança humanas, condições da vida humana, locais culturais e estruturas edificadas, na medida em que elas são ou podem ser afetadas pelo estado dos elementos do meio ambiente.

O segundo grupo de direitos de participação ambiental diz respeito à participação pública direta em decisões relativas a atividades específicas[2], planos, programas e políticas relativas ao meio ambiente[3], bem como à participação pública na elaboração de regulamentos e/ou instrumentos normativos legalmente vinculantes[4]. Estes direitos podem ser vistos como aplicações específicas de um direito mais amplo de participação nos assuntos públicos em face mais notadamente

do Artigo 25 (a) do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, que se aplica também aos direitos econômicos, sociais e culturais[5].

O terceiro grupo de direitos de participação ambiental diz respeito ao acesso à justiça em conexão com o acesso à informação ambiental e à participação pública direta na tomada de decisões ambientais (artigo 9º). Este direito conforme o artigo 9º, parágrafo 3º, legitima os cidadãos a contestar atos e omissões de agentes privados e autoridades públicas que contrariam as disposições de suas leis nacionais relacionadas ao meio ambiente.

Para os três grupos de direitos, o público em causa abrange o cidadão afetado ou suscetível de ser afetado ou interessado no processo de tomada de decisões em matéria de meio ambiente. Além disso, quando um Estado-Parte não implementa as obrigações decorrentes da convenção dentro de seu sistema interno, os indivíduos ou grupos afetados poderão recorrer ao procedimento de descumprimento estabelecido pela convenção.

A convenção inclui características inovadoras, como um mecanismo de cumprimento que permite reclamações de membros do público para um comitê de cumprimento[6]. Isso permite que indivíduos e ONG's coloquem pressão sobre seus Estados de origem para fornecer direitos de participação que estejam em conformidade com os padrões desenvolvidos no regime do tratado.

Assim, no geral, a convenção sintetiza os laços estreitos entre os objetivos perseguidos pelos instrumentos de direitos humanos e de direito ambiental.

4 O ACORDO REGIONAL SOBRE ACESSO À INFORMAÇÃO, PARTICIPAÇÃO PÚBLICA E O ACESSO À JUSTIÇA EM ASSUNTOS AMBIENTAIS NA AMÉRICA LATINA E CARIBE (2018)

Representantes de 24 países da América Latina e do Caribe se reuniram em San José, Costa Rica, no dia 04 de março de 2018, ocasião em que adotaram o primeiro

acordo regional vinculante para proteger os direitos de acesso à informação, à participação pública e o acesso à justiça em assuntos ambientais, tratando-se de um instrumento legal inédito para a região (CEPAL, 2018).

Conforme texto final aprovado, o acordo tem como objetivo principal garantir uma implementação plena e efetiva no âmbito regional dos direitos de participação, bem como a criação e fortalecimento de capacidades e cooperação, assim contribuindo para a proteção dos direitos de cada pessoa, presentes e futuras gerações (CEPAL, 2018). Tal como os pilares estabelecidos na Convenção de Aarhus, os direitos de participação ora denominados "direitos de acesso", se entendem como os direitos de acesso à informação, a participação pública no processo de tomada de decisão ambiental e o acesso à justiça em assuntos ambientais, consagrados no Princípio 10 da Declaração do Rio (CEPAL, 2018).

A informação ambiental delimitada pelo artigo 5º do acordo regional, pode ser entendida por aquela informação escrita, visual, sonora, eletrônica ou registrada de qualquer forma, relacionada com o estado do meio ambiente e recursos naturais, conhecimentos tradicionais e genéticos, incluída a informação sobre possíveis impactos adversos vinculados à saúde humana.

A participação pública na tomada de decisões relativas a assuntos ambientais encontra-se prevista no artigo 7º do acordo regional, segundo o qual cada Parte se compromete a implementar uma participação aberta e inclusiva nos processos e tomadas de decisões ambientais em função de marcos normativos internos e internacionais, bem como adotará medidas para assegurar que a participação pública seja devidamente considerada e contribua desde as etapas iniciais dos processos decisórios ambientais. Por participação pública segundo o acordo regional, compreende-se o processo mediante o qual as pessoas naturais, jurídicas ou coletivas, contribuem para os processos de tomada de decisões em assuntos ambientais através de diversas modalidades de participação institucionalizadas ou estabelecidas em conformidade com a legislação ou práticas nacionais.

Esta participação deverá ser promovida pelos Estados-Partes em processos decisórios relativos a projetos e atividades e ainda em outros processos de

autorizações ambientais, que tenham ou possam oferecer um impacto significativo sobre o meio ambiente em todas as suas fases, seja em revisões, reexames ou mesmo atualizações, de maneira que as observações da sociedade civil sejam devidamente consideradas e contribuam para os processos respectivos, o que atribui uma ampliação ao direito humano de participação cidadã, vez que direcionado ao interesse público relativo às atividades que possam causar um impacto ao meio ambiente.

Uma questão interessante é o reconhecimento da razoabilidade procedimental, em atendimento aos princípios da transparência, prevenção e precaução, bem como a abertura para os grupos e organizações que promovem e defendem os direitos humanos em assuntos ambientais a fim de que possam atuar sem ameaças, restrições e insegurança[7].

Os direitos de acesso reconhecidos no acordo regional se completam com o acesso à justiça[8], em que cada Parte garantirá o direito de acionar a justiça em assuntos ambientais, de acordo com as garantias do devido processo no marco legal das legislações internas quando constatadas violações aos direitos de informação e participação pública em matéria de meio ambiente, bem como qualquer outra decisão, ação ou omissão que afete ou possa afetar de maneira adversa o meio ambiente ou ir de encontro a normas jurídicas relacionadas ao meio ambiente[9].

Conclusão

Os tratados internacionais ambientais que vinculam explicitamente os direitos de participação com outros direitos humanos, como os acordos regionais ora analisados, proporcionam um marco sólido e amplo para que os governos criem ações que envolvam e proporcionem uma implementação efetiva aos direitos humanos por meio de instrumentos ambientais.

Dessa forma, observam-se avanços nas legislações internacionais regionais quanto ao reconhecimento dos direitos de participação e a criação de mecanismos para esses efeitos. Contudo, os desafios em geral consistem na aplicação apropriada

desses mecanismos (planos, programas, estratégias e políticas públicas). Em ocasiões, a participação limita-se a cumprir com os requerimentos formais, se concretizam em grande parte durante as fases finais dos procedimentos ou mesmo após terem sido adotadas, não se adequando às características sociais, econômicas, geográficas das comunidades, e ainda não proporcionando a devida resposta às postulações de pessoas e organizações.

Além disso, é evidente a necessidade de se fortalecer as capacidades dos grupos de pessoas tradicionalmente vulneráveis nos processos participativos, como mulheres, povos indígenas e afrodescendentes, e de se reconhecer a diversidade de idiomas e culturas na região. A participação pública não pode estar restringida a poucos meios, como um só idioma, em países interculturais, ou um meio, como Internet, quando há sérias deficiências na cobertura. O Estado deve garantir os direitos de participação ambiental, prestando especial atenção aos grupos vulneráveis ou excluídos deste processo.

Referências

BANISAR. D; PARMAR. S; DA SILVA.L; EXCELL.C. Moving from Principles to Rights: Rio 2012 and Access to Information, Public Participation, and Justice. *Sustainable Development Law & Policy,* 12, n. 3, 2012.

BRUNNÉE, Jutta. The Stockholm declaration and the structure and processes of international environmental law. In: CHIRCOP, Aldo; McDORMAN, Ted & ROLSTON, Susan (Eds.). *The future of ocean regime building: essays in tribute to Douglas M. Johnstons*. Doordrecht: Martinus Nijhoff, 2008.

CAMPELLO, L. G. A participação das ONG's nos acordos multilaterais ambientais: Uma análise da Convenção sobre o Comércio de Espécies da Fauna e Flora Selvagens Ameaçadas de Extinção (CITES). *Revista de Direito Brasileira*, v. 14, pp. 01-30, 2016.

MOREIRA, V.G; CARLA M. *Compreender os Direitos Humanos*, coordenação de, Ius Gentium Conimbrigae/Centro de Direitos Humanos. Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2013.

RAZQUIN, L.J. El Convenio de Aarhus. Consecuencias de su ratificacíon por España. *Revista AJA – Actualidade Jurídica Aranzadi*, XV, Nº 670, Madrid, 20051414-753X.

RUIZ, J.J. *Derecho internacional del medio ambiente*. Madrid: Mcgraw Hill, 1999.

NACIONES UNIDAS. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe*: hacia el logro de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (LC/TS.2017/83), 2018.

_____.Texto Compilado Por La Mesa Directiva Que Incluye Las Propuestas De Texto De Los Países Relativas Al Documento Preliminar Del Acuerdo Regional Sobre El Acceso A La Información, La Participación Pública y El Acceso A La Justicia En Asuntos Ambientales En América Latina Y El Caribe (LC/L.4059/Rev.8), 2018.

UNITED NATION. Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment .Disponível em: <http://www.un-documents.net/aconf48-14r1.pdf>. Acesso em 28/01/2018.

1 Ver artigos 4º e 5º.

2 Ver artigo 6º.

3 Ver artigo 7º.

4 Ver artigo 8º

5 Todo cidadão terá o direito e a possibilidade, sem qualquer das formas de discriminação mencionadas no artigo 2 e sem restrições infundadas: a) de participar da condução dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente escolhidos; b) de votar e de ser eleito em eleições periódicas, autênticas, realizadas por sufrágio universal e igualitário e por voto secreto, que garantam a manifestação da vontade dos eleitores; c) de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país.

6 Ver artigo 15.

7 Ver artigo 9º.

8 Ver artigo 8º.

9 Ver parágrafos 1 e 2 do artigo 8º.

Informação e participação no contexto do desenvolvimento e da justiça ambiental: um estudo de temas emblemáticos à luz do princípio 10 da declaração Rio 92

Ricardo Stanziola Vieira
Professor Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica (mestrado e doutorado) e Programa de Mestrado em Políticas Públicas– UNIVALI. Pós-doutorado em Direito Ambiental, Urbanismo e gestão do território pela Universidade de Limoges.

1 Introdução: contextualização do principio 10 e da justiça ambiental na era do desenvolvimentismo (antropoceno)

Uma vez conscientes da opção brasileira e da maioria dos Estados do mundo pelo desenvolvimentismo e consequentemente pelo difícil acesso à informação, participação e controle social cidadão em temas socioambientais, temos as consequências certas deste processo. Situações de conflitos socioambientais ou de injustiça ambiental (violação de direitos humanos socioambientais) como as descritas neste breve artigo vêm sendo debatidas, apresentadas e de certa forma enfrentadas por lideranças, alguns intelectuais e setores mais organizados da sociedade civil organizada em diversos contextos nacionais e internacionais.

No entanto trata-se de uma luta ainda em grande disparidade. De um lado a sociedade civil e suas lideranças que a partir de movimentos críticos como a justiça ambiental começam a se dar conta da mencionada disparidade e violência estrutural gerada pelo modelo de desenvolvimento em curso (aqui designado por desenvolvimentismo). De outro lado temos todo o sistema de mercado globalizado e o setor público que o ampara formal e financeiramente cada vez mais. A questão socioambiental tem sido o palco principal destes conflitos.

Destaque para temas como desastres ambientais (e seus atingidos mais frequentes), violação dos direitos socioambientais de grupos vulneráveis como as crianças e adolescentes, modelo de desenvolvimento do agronegócio (muitas vezes caracterizado pelo forte êxodo rural de pequenos produtores ou quando não, pela sua submissão sistemática ao que se denomina, pomposamente, de "contratos de integração" e por fim a dramática situação do reconhecimento de territórios das populações e comunidades tradicionais.

A questão territorial merece destaque no cenário de injustiça ambiental decorrentes direta ou indiretamente do modelo desenvolvimentista. Sem pretensão de enunciar todos os casos conhecidos[1] ou de aprofundá-los mencionamos alguns que tem chamado a atenção no Brasil dos últimos tempos: o caso dos povos indígenas (caso de Belo Monte, Aldeia Maracanã, Kaiowaa Guarani, Ticuna, entre outros); territórios quilombolas (o exemplo de Alcântara – MA é um dos mais citados por apresentar às claras a postura do Estado Brasileiro); caso das caiçaras e pescadores artesanais (como nos enfrentamentos de grandes grupos transnacionais – em parceria com o Estado – como no caso de CSA e Thyssenkrupp Sepetiba – RJ e do complexo petroquímico do Rio de Janeiro – COMPERJ - na Baia da Guanabara, grandes obras de infraestrutura como os portos de Pecém- CE, Suape – PE entre tantos outros grandes projetos quase "inquestionáveis" em nosso país.

2 Direito à informação e à participação: premissas da justiça ambiental e de uma nova perspectiva para a dicotomia

DESENVOLVIMENTISMO X SUSTENTABILIDADE

Para além de um debate mais técnico e econômico acima apresentando entre desenvolvimentismo x sustentabilidade¸ o socioambientalismo e o conceito de justiça ambiental apresentam-se como novas concepções na abordagem da questão ambiental, que visam à conjugação dos fatores estritamente ambientais e de caráter técnico, com o seu contexto social, econômico, cultural, étnico e político. Reconhecem os saberes, os fazeres populares, as suas construções culturais sobre o seu ambiente como fatores determinantes no trato jurídico dos conflitos incidentes sobre bens socioambientais e como fontes de renovação do Direito Ambiental rumo a um "Direito da Sustentabilidade". Como bem coloca Santilli (2004, p.34), "o novo paradigma de desenvolvimento preconizado pelo socioambientalismo deve promover e valorizar a diversidade cultural e a consolidação do processo democrático no país, com ampla participação social na gestão ambiental".

Esta abordagem tem, portanto, uma estreita relação com a criação de condições estruturais mais favoráveis ao exercício da cidadania, por meio da criação e da consolidação de espaços públicos decisórios, entendendo-se que as decisões em matéria ambiental devem ser construídas coletivamente. Assim, propugna o desenvolvimento de uma democracia ambiental, capaz de fortalecer a cidadania ambiental e o exercício dos direitos ambientais essenciais que integram seu núcleo: acesso à informação, participação pública nos processos decisórios e acesso à justiça.

A concepção de Justiça Ambiental, desenvolvida pelo movimento internacional – *Environmental Justice*, tem como foco central a distribuição equitativa de riscos, custos e benefícios ambientais, independentemente de fatores não justificáveis racionalmente, tais como etnia, renda, posição social e poder; o igual acesso aos recursos ambientais e aos processos decisórios de caráter ambiental, traduzindo-se em sua democratização. Para tanto, faz-se necessária a criação de condições estruturais favoráveis à organização e ao empoderamento da sociedade como sujeitos ativos do processo de gestão ambiental. Parte da constatação de que grupos fragilizados em sua condição socioeconômica, étnica e informacional, que afetam a

sua aptidão para o exercício da cidadania, arcam com uma parcela desproporcional de custos ambientais e enfrentam maiores dificuldades de participação nos processos decisórios ambientais.[2]

Como conceito objetivo de Justiça Ambiental, adotado neste trabalho, destaca-se aquele firmado durante o Colóquio Internacional sobre Justiça Ambiental, Trabalho e Cidadania, realizado em Niterói, Rio de Janeiro, em 2001 e consolidado na Declaração de Princípios da Rede Brasileira de Justiça Ambiental (ACSELRAD, 2004 e 2002):

> Por justiça ambiental [...] designamos o conjunto de princípios e práticas que:
> a) Asseguram que nenhum grupo social, seja ele étnico, racial ou de classe, suporte uma parcela desproporcional das consequências ambientais negativas de operações econômicas, de decisões de políticas e de programas federais, estaduais, locais, assim como da ausência ou omissão de tais políticas;
> b) Asseguram acesso justo e equitativo, direto e indireto, aos recursos ambientais do país;
> c) Asseguram amplo acesso às informações relevantes sobre o uso dos recursos ambientais e a destinação de rejeitos e localização de fontes de riscos ambientais, bem como processos democráticos e participativos na definição de políticas, planos, programas e projetos que lhes dizem respeito;
> d) Favorecem a constituição de sujeitos coletivos de direitos, movimentos sociais e organizações populares para serem protagonistas na construção de modelos alternativos de desenvolvimento, que assegurem a democratização do acesso aos recursos ambientais e a sustentabilidade do seu uso.

3 Princípio 10 e temas socioambientais emergentes: algumas perspectivas para o direito e a justiça ambiental no contexto pós Rio+20

Como visto ao longo desse artigo o conteúdo do princípio 10 da Declaração do Rio constitui a essência da democracia ambiental, da justiça ambiental e portanto um pilar essencial do que se tem construído como boa governança ambiental global. Como tal o tema tem sido objetivo de diversas conferÊncias internacionais, Políticas

Públicas domésticas (caso de diversas Políticas Brasileiras) e de acordos internacionais (globais ou regionais: caso específico do esforço liderado pela Cepal no sentido de construir um regime regional de acesso à informação, participação e à justiça no contexto da América Latina e do Caribe). Para melhor situar o debate alguns pontos podem ser mais destacados: A relação mudança climática/desastres/vulnerabilidade; a importância de proteção dos processos ecológicos essenciais e sua relação com o princípio de não retrocesso; a incorporação e a prática dos princípios da justiça ambiental e o correspondente papel do Poder Judiciário.

3.1 A PROTEÇÃO DOS PROCESSOS ECOLÓGICOS ESSENCIAIS E O PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DE RETROCESSO EM MATÉRIA SOCIOAMBIENTAL

A garantia dos processos ecológicos essenciais ou, por assim dizer, dos serviços ecossistêmicos, já vem sendo discutida no meio científico há muito tempo. Contudo os limites ao atual modelo dito de desenvolvimento da sociedade globalizada trouxeram este debate para a ordem do dia.

Segundo a Avaliação Ecossistêmica do Milênio (AEM), estudo realizado a pedido da Organização das Nações Unidas (ONU) entre 2001 e 2005 envolvendo mais de 1.360 especialistas de 95 países, cerca de 60% (15 entre 24) dos serviços dos ecossistemas examinados (incluindo 70% dos serviços reguladores e culturais) vêm sendo degradados ou utilizados de forma não sustentável. A AEM resultou de solicitações governamentais por informações provenientes de quatro convenções internacionais - Convenção sobre Diversidade Biológica, Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação, Convenção Ramsar sobre Zonas úmidas e Convenção sobre Espécies Migratórias, visando suprir também as necessidades de outros grupos de interesse, incluindo comunidade empresarial, setor de saúde, organizações não governamentais e povos nativos.

Caso se mantenha o atual ritmo de crescimento, a humanidade precisará de pelo menos dois outros planetas Terra no final do século XXI para manter os padrões correntes de consumo. Para atenuar e reverter esses inúmeros problemas,

esperava-se que na Conferência Rio+20 os líderes globais definissem um caminho para a transição rápida e justa ao desenvolvimento sustentável, que assegurasse um padrão de vida razoável para a população mundial e interrompesse a destruição dos ecossistemas.

Daí decorre justamente a ideia de defesa do princípio de não retrocesso em matéria socioambiental. Este princípio vem da pauta de direitos humanos e terá grande repercussão na pauta do debate jurídico ambiental no nosso país. Da mesma forma que não aceitamos retrocesso das garantias individuais, também não há que se falar em retrocesso nas garantias coletivas e difusas. Um exemplo simples é a proteção dos recursos naturais das cidades: as cidades já não podem perder espaços verdes, que não dizem respeito apenas à extinção de espécies, mas à sobrevivência e à qualidade de vida das pessoas. Neste sentido também é o pensamento de Ingo Sarlet e Tiago Fensterseifer, ao associar os preceitos constitucionais de direitos e deveres do artigo 225, com o princípio do não retrocesso:

> [...] A CF 88 (art. 225, *caput,* e art. 5º par. 2º) atribuiu ao direito ao ambiente o *status* de direito fundamental do individuo e da coletividade, bem como consagrou a proteção ambiental como um dos objetivos ou tarefas fundamentais do Estado – Socioambiental – de Direito Brasileiro, o que conduz ao reconhecimento, pela ordem constitucional, da *dupla funcionalidade* da proteção ambiental no ordenamento jurídico brasileiro, a qual toma a forma simultaneamente de um *objeto e tarefa estatal* e de um *direito* (*e dever*) *fundamental* do individuo e da coletividade, implicando todo um complexo de direitos e deveres fundamentais de cunho ecológico. A partir das considerações, resulta caracterizada a obrigação do Estado de adotar medidas – legislativas e administrativas – atinentes à tutela ecológica, capazes de assegurar o desfrute adequado do direito fundamental em questão. [...] Nesse sentido, uma vez que a proteção do ambiente é alçada ao *status* constitucional de direito fundamental (além de tarefa e dever do Estado e da sociedade) e o desfrute da qualidade ambiental passa a ser identificado como elemento indispensável ao pleno desenvolvimento da pessoa humana, qualquer "óbice' que interfira na concretização do direito em questão deve ser afastado pelo Estado, seja tal conduta (ou omissão) obra de particulares, seja ela oriunda do próprio Poder Público. (SARLET & FENSTERSEIFER, 2015, p. 181-182)

3.2 Vulnerabilidade ambiental e pobreza - desastres ecológicos, deslocados socioeconômico-ambientais e

JUSTIÇA AMBIENTAL

Muito se tem discutido a respeito das mudanças globais, mais especialmente das mudanças climáticas, sobretudo após as divulgaçoes dos relatórios do IPCC, desde a década de 1990. O que não se tem discutido em profundidade e mais uma vez o processo decorrente da Conferência Rio+20 poderia ter sido uma oportunidade, são as relações destas mudanças climáticas (e seus termos de referência: mitigação, adaptação e resiliência) com a populações afetadas. Estas últimas muitas vezes estão em condições de absoluta fragilidade/vulnerabilidade e acabam, sem ironia ou coincidência, sendo "vítimas preferenciais" das mudanças globais. Trata-se de uma nova espécie (muito indireta) de injustiça ambiental, ou já dito na introduçao de injustiça climática. Neste sentido, é que nos propomos aqui a debater temas como desastres ecológicos e suas implicações para os Direitos Humanos e as Políticas Públicas (governança).

Uma primeira aproximação ao significado do termo "desastre ecológico" é necessária para estabelecer sua relação com a vulnerabilidade ambiental ante os seus efeitos, especialmente aquela gerada pela pobreza. É um ponto complexo estabelecer um conceito, já que o desastre pode ser entendido a partir de diferentes perspectivas, sejam elas social, ambiental, econômica, etc. Mas, em linhas gerais, se pode dizer que se tem como característica principal a sua dimensão coletiva. Como destaca Lienhard (1991, p.91), é um evento que leva da passagem de um incidente, natural ou tecnológico, a um acidente de dimensões coletivas.

Nesse sentido, o desastre ecológico pode ter como causa estritamente a ação humana, decorrente do desenvolvimento de atividades e tecnologias ditas perigosas e que envolvem certo nível de risco ou ser produto de fenômenos naturais, nos quais também incidem fatores humanos, a exemplo do agravamento de fenômenos climáticos decorrentes do aquecimento global, em grande medida provocado pela ação humana. Em muitos documentos originados de organismos internacionais, verifica-se a predominância da referência a desastres naturais, em detrimento dos tecnológicos, mas é importante ressaltar que intrínsecas à concepção de desastre natural estão as ações humanas que contribuem ou intensificam os efeitos do

desastre. Nesse sentido, o "Guia operacional sobre direitos humanos e desastres naturais", elaborado pelo *Inter-Agency Standing Committee* (IASC)[3], ressalta a utilização do termo "naturais" por ser mais simples, sem desconsiderar que a magnitude das consequências de um desastre natural é determinada pela ação humana ou falta dela. Nesse documento, assim como no Manual que o acompanha, designado "Direitos humanos e desastres naturais: linhas diretrizes operacionais e manual sobre o respeito aos direitos humanos em situações de desastres naturais", os desastres naturais são entendidos como consequências de eventos decorrentes de perigos naturais que ultrapassam a capacidade local de resposta e afetam seriamente o desenvolvimento econômico e social de uma região, gerando perdas humanas, materiais, econômicas e/ou ambientais e excedendo a habilidade dos afetados de fazer frente a elas por seus próprios meios. Este conceito se coaduna ao adotado pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA)[4], em seu documento intitulado "Meio ambiente e riscos de desastres: perspectivas emergentes", que entende por desastre:

> [...] uma séria perturbação no funcionamento de uma comunidade ou sociedade causando geralmente perdas humanas, materiais, econômicas ou ambientais que excedem a capacidade das comunidades ou sociedades afetadas para enfrentá-la usando seus próprios recursos. Um desastre é uma função do processo de risco. Ele resulta da combinação de perigos, condições de vulnerabilidade e capacidade ou meios insuficientes para reduzir as consequências negativas potenciais do risco. (PNUMA, 2008, p. 6).[5]

Considerando o aspecto da vulnerabilidade, verifica-se que os desastres ecológicos não atingem a todos indistintamente. Determinados fatores podem gerar maior vulnerabilidade para a prevenção e para o enfrentamento dos seus efeitos. Dessa forma, a própria Declaração do Milênio, adotada pelas Nações Unidas em 2000, prevê como meta a proteção dos vulneráveis, entre os quais se encontram as populações que sofrem de maneira desproporcional com as consequências dos desastres naturais. Entre os fatores que podem gerar maior vulnerabilidade ambiental aos desastres, destaca-se a pobreza, que afeta a capacidade de determinados indivíduos e comunidades de se prevenir e proteger dos desastres ecológicos. A maior dificuldade em acessar determinadas informações e mesmo de

mobilidade, a necessidade de ocupar áreas de risco e de grande fragilidade ambiental, ou mesmo de superexplorar os recursos naturais de seu ambiente para garantir a sobrevivência, fazem dos mais pobres as vítimas preferenciais dos desastres. Essa relação entre pobreza, degradação ambiental e desastres é bem explicitada pelo PNUMA[6]:

> [...] os pobres são os mais vulneráveis aos desastres porque eles são frequentemente forçados a se estabelecer nas áreas marginais e têm menos acesso à prevenção, preparo e pronta advertência. Além disso, os pobres são os menos resilientes na recuperação dos desastres porque eles não dispõem de redes de suporte, seguros e opções alternativas de subsistência. (PNUMA, 2008)

O tema aqui debatido, profundamente relacionado a questões como os deslocados ou refugiados ecológicos e os impactos socioambientais das mudanças globais (climáticas, tecnológicas, resultantes do modelo de desenvolvimento) deverão constituir algumas das maiores preocupações no que se refere à governança ambiental global. Revelam a insuficiência dos atuais instrumentos de gestão e governança, da falta de credibilidade dos indicadores (inclusive de sustentabilidade) e apontam para a necessidade de um novo paradigma de governança, mais solidário e participativo. Eis por que a questão do acesso à informação e o conceito de justiça ambiental, antes periférico no contexto ambientalista, tem sido amplamente debatido e reconhecido.

3.3 Princípios da justiça ambiental (informação, participação e acesso à justiça em matéria ambiental) e papel estratégico do poder judiciário

O respeito do acesso à justiça em matéria ambiental já está consagrado em diversos diplomas. Citamos alguns: - Previsão inicial no Princípio 10 da Declaração do Rio sobre meio ambiente e desenvolvimento; 1998 – Convenção de Aarhus (sobre informação, participação e acesso à justiça em matéria ambiental). Embora esta última tenha sido adotada no contexto regional europeu, ela está aberta a todos os Estados que integram o Sistema das Nações Unidas; 2002 – áfrica do Sul, antes da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento

(Rio+10): encontro de cúpula de representantes do Poder Judiciário de diversos países para tratar do acesso à justiça, pela via do judiciário.

Sobretudo por sua interface com o tema da governança, que por sua vez implica o tema do acesso à justiça (ao poder judiciário). O fortalecimento do acesso à justiça em matéria ambiental, sobretudo em realidades como a brasileira, pode ajudar a superar as omissões e a ineficiência do Poder Público no controle de atividades degradadoras e em implementar e executar os programas de ação e políticas públicas ambientais (o direito ao meio ambiente sadio e equilibrado).

Neste sentido, o poder judiciário atuante e aberto ao acesso do cidadão poderia questionar o evidente retrocesso na legislação e na ação governamental em matéria ambiental, como nos casos de revisão do código florestal e da não consideração da variável ambiental nas grandes obras de infraestrutura nos últimos anos (barragens, portos, estradas).[7]

E neste quesito, o Brasil situa-se em condição privilegiada. Nossa legislação avança ao estender a titularidade de agir em juízo aos indivíduos (no caso de Ações Populares) e aos entes intermediários habilitados a agir na defesa do meio ambiente. Assim, além de associações, também possuem legitimidade o Ministério Público e a Defensoria Pública. Difere do sistema da Convenção de Aarhus em que esta abertura se refere aos indivíduos e às associações e não aos órgãos como o Ministério Público e a Defensoria.[8]

Desta forma, a tarefa de fazer o controle social de planejamento, execução e, não raro, omissão de políticas públicas, acaba sendo direcionada cada vez mais aos chamados “entes intermediários”, como o Ministério Público e a Defesa civil. Estes órgãos deveriam inclusive acompanhar a disponibilidade financeira do poder executivo para executar essa tarefa.

Em meio a este cenário, o poder judiciário se destaca como espaço privilegiado, por meio do qual a sociedade civil (direta ou indiretamente) pode fazer controle social. Para tanto, há que se efetuar uma sensibilização dos juízes; maior especialização dos magistrados com cortes especializadas em matéria ambiental;

criação de um Tribunal Ambiental Internacional ou 'Corte Internacional Ambiental', não apenas para disputas entre Estados, mas que possam ser também provocadas por indivíduos, Ministério Público e entes intermediários, como a exemplo da Corte Europeia de Direitos Humanos (CEDH), a qual permite acesso de indivíduos e entes intermediários.[9]

CONCLUSÃO

> *Élargir la démocratie à la taille de la cité mondial, tout en ménageant le sort des générations futures, constitue l'enjeux les plus considerable du droit post moderne.*
> (OST, 1999, p. 241)

Todo o processo envolvido nas Conferências das Nações Unidas sobre meio ambiente e desenvolvimento (e também outros envolvendo outros temas de interesse planetário como habitação e urbanismo, gênero, direitos sociais) tem levado a um repensar da essência do Direito Ambiental. A realização da Rio+20 constituiu, assim, como visto anteriormente, mais uma "janela de oportunidade" para se avançar no sentido do que se pode chamar didaticamente de Direito da Sustentabilidade, por sua vez incorporado pela reinvindicações e alertas trazidos pela movimento da justiça ambiental e mais especificamente, no Brasil, pelo chamado socioambientalismo.

Para que o Direito Ambiental possa cumprir esta função, faz-se necessária uma ampliação do seu escopo para uma perspectiva socioambiental. É nesta direção que tem se desenvolvido e consolidado, no caso brasileiro, especialmente a partir da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988[10], um novo paradigma para o entendimento e a análise das inter-relações entre ambiente e sociedade, sugerindo até mesmo que o modelo de Estado no Brasil possa ser denominado, por alguns autores como "Estado Ambiental de Direito". (LEITE & AYALA, 2002).

Neste sentido, experiências jurídicas pioneiras, como as que vêm sendo desenvolvidas no Direito Comunitário Europeu, no Direito Ambiental Internacional, bem como no Direito Interno Brasileiro (um dos casos de maior

avanço do Direito Ambiental Interno), merecem estudo mais aprofundado. A isso se nos propomos denominar de uma perspectiva de emergência de um "novo Direito Socioambiental". O socioambientalismo brasileiro se aproxima do movimento de Justiça Ambiental e de certas tendências e experiências europeias e internacionais.

Resta claro que as inovações do socioambientalismo têm sido acompanhadas de experiências semelhantes. É o caso do movimento de Justiça Ambiental de significativas inovações do sistema jurídico internacional e comunitário europeu, com destaque para a consagração dos princípios do acesso à informação e à participação em matéria ambiental. O princípio já consagrado do desenvolvimento sustentável também representa um dos ícones deste esforço renovatório. Este princípio foi originalmente apresentado na forma de três pilares: eficácia econômica, proteção do meio ambiente, equidade social. Atualmente, insere-se ainda um quarto pilar: o respeito pelas culturas.[11]

Este novo "Direito do Desenvolvimento Sustentável", mais versátil e flexível, seria a forma mais adequada para dar conta da complexidade e das grandes transformações que assolam o mundo contemporâneo.

O alcance da sustentabilidade ultrapassa a mera preservação e conservação de bens ambientais e a análise técnico-jurídica dos dilemas ambientais da humanidade. Requer a promoção da qualidade de vida em toda a sua amplitude, que inclui geração de emprego e renda; desenvolvimento humano e econômico equitativo; acesso à educação e, em especial, à informação; possibilidade de exercício da cidadania e democratização dos processos decisórios; promoção do multiculturalismo; superação da desigualdade; exclusão social e ambiental; bem como o respeito a todas as etnias. Este, portanto, é o objeto do "Direito da Sustentabilidade", mais amplo do que aquilo que se tem entendido como objeto do Direito Ambiental. Tem como meta a integração entre as questões ambiental *stricto sensu*, social, econômica, política e cultural na análise e no tratamento dos dilemas de sustentabilidade enfrentados pela sociedade contemporânea. Portanto o socioambientalismo e a Justiça Ambiental, ao preconizarem uma maior interface entre o social e o ambiental e a consideração de variáveis mais amplas do que o

conhecimento técnico e científico na abordagem da questão ambiental, tais como maior acesso à informação e à participação no processo decisório, podem se apresentar como suportes teóricos e práticos para o Direito da Sustentabilidade e a consequente proteção aos Direitos Humanos Socioambientais.

Referências

ACSELRAD, Henri; HERCULANO, Selene; PÁDUA, José Augusto. A justiça ambiental e a dinâmica das lutas socioambientais no Brasil – uma introdução. In: *Justiça Ambiental e Cidadania*. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Fundação Ford, 2004.

ALONSO, ângela; COSTA, Valeriano. Por uma sociologia dos conflitos ambientais no Brasil. In: ALIMONDA, Héctor (Org.). *Ecología Política*. Naturaleza, Sociedad y Utopia. Buenos Aires: CLACSO, 2002.

ANTYPAS, A, et. al. *Linking environmental protection, health, and human rights in the European Union:* an argument in favour of environmental justice policy. New York: Environmental Law & Management, 2008.

BROWN, Lester. *Plano B 4.0 Mobilização para salvar a civilização*. São Paulo: New Content Editora e Produtora, 2009.

CIDCE/CRIDEAU. Projeto de Convenção sobre o Estatuto Internacional dos Deslocados Ambientais. *Revue Européenne du Droit de L'Environnement*, Paris, n. 4, p. 381-393, 2008.

COMISSÃO PARA OS DIREITOS HUMANOS DA ONU. *Direitos humanos e meio ambiente como parte do desenvolvimento sustentável* (UNDoc/ACNUDH/Res 2003/71).

CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS DA ONU. *Resolução 7/23 Direitos Humanos e Mudanças Climáticas*.

DELMAS-MARTY, Mireille. *Le Pluralisme Ordonné* – Les forces imaginantes du droit (II). Paris: Seuil, 2006.

DOBSON, Andrew. *Justice and the environment* – conceptions of environmental sustainability and dimensions of social justice. Oxford: Oxford University Press, 1998.

GOULD, Kenneth. A. Clase social, justice ambiental e conflito político. In: ACSELRAD, Henri; HERCULANO, Selene; PÁDUA, José Augusto. *Justiça Ambiental e Cidadania*. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Fundação Ford, 2004.

LATOUCHE, Serge. *Pensar diferentemente. Por uma ecologia da civilização planetária*, entrevista com Serge Latouche. In Ecodebate- Cidadania e Meio Ambiente. Disponível em: <http://goo.gl/pUm7vJ>. Acesso em 23 de abril de 2014.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. *Direito Ambiental na sociedade de risco.* Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.

LIENHARD, C. *Pour un droit des catastrophes.* Paris: Recueil Le Dalloz, 1995.

MARÉS, Carlos Frederico. Introdução ao Direito Socioambiental. In: LIMA, André (Org.). *O Direito para o Brasil Socioambiental.* Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2002.

MARÉS, Carlos Frederico. Multiculturalismo e Direitos Coletivos. In: SOUSA SANTOS, Boaventura de (Org.). *Reconhecer para libertar:* os caminhos do cosmopolitismo cultural. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 93 e ss. (série Reiventar a emancipação social: para novos manifestos, 3).

MIRRA, álvaro Luiz Valery. *Ação Civil Pública e a reparação do dano ao meio ambiente.* São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002. p. 244.

MONEDIAIRE, Gérard. L'hypothèse d'un droit du développement durable. In: MATAGNE, Patrick. *Les Enjeux du Développment Durable*. Paris: L' Harmattan, 2005, p. 146 – 167.

MORAND, Charles-Albert. Le droit néo-moderne des politiques publiques. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1999. Coleção Droit et Société. ----- (direction.) *Le Droit Saisi par la mondialisation.* Bruxeles: Bruyant, 2001.

OST, François. Júpiter, Hercule, Hermes: trois modele du juge. In: BOURETZ, Pierre. *La force du droit* – Panorama des débats contemporains. France: Éditions Esprit, 1991. p. 241 to 272.

PNUMA, 2011. *Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável e a Erradicação da Pobreza* – Síntese para Tomadores de Decisão. Disponível em: www.unep.org/greeneconomy. Acesso em: 08 de novembro de 2013.

PORTO, Marcelo Firpo; ALIER, Joan Martinez. Ecologia política, economia ecológica e saúde coletiva: interfaces para a sustentabilidade do desenvolvimento e para a promoção da saúde. *Caderno Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 23, 2007.

PETRELLA, Ricardo. *Désir D'Humanité* – Le Droit de rêver. Bruxelles: Editions Labor, 2004.

SACHS, Ignacy. Qual desenvolvimento para o século XXI? *In: Barrère M. Terra, patrimônio comum:* A ciência a serviço do meio ambiente e do desenvolvimento. São Paulo: Nobel, 1992.

SANTILLI, Juliana. *Socioambientalismo e novos direitos* – proteção jurídica à diversidade biológica e cultural. São Paulo: Peirópolis, 2004.

SARLET, Ingo W.; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito Constitucional Ambiental*: Constituição, Direitos Fundamentais e Proteção do Ambiente. 2015. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. p. 181-182.

SICHES, Recasens. *Nueva filosofia de la interpretacion del derecho.* México: Porrúa, 1973.

1 Algumas referências neste sentido são o site da Rede Brasileira de Justiça ambiental, www.justicaambiental.org.br, o Blog "Combate ao Racismo ambiental" - http://racismoambiental.net.br/, e o "Mapa de conflitos envolvendo a justiça ambiental e saúde no Brasio - http://www.conflitoambiental.icict.fiocruz.br/.

2 O Termo justiça ambiental, entendido como reação à planejada desigualdade na distribuição de custos e benefícios do no decorrer do processo de crescimento/ desenvolvimento, surge nas décadas de 70/80 a partir de ações do movimento negro (especialmente nos EUA e áfrica Sul), que percebeu as novas formas de violência e discriminação, agora através do cenário ambiental, de que vinham sendo vítimas. A partir deste momento nasce o conceito de "racismo ambiental" e posteriormente de "justiça ambiental" uma vez que tais discriminações e violências decorrentes do modelo de crescimento adotado vitimizava igualmente outros grupos fragilizados étnica, social, cultural e politicamente.

3 IASC é um fórum de interagências único, de coordenação, desenvolvimento de políticas e processos decisórios, envolvendo parceiros humanitários tanto do sistema das Nações Unidas quanto externos. Foi criado em 1992, em consequência da Resolução 46/182 da Assembleia Geral das Nações Unidas sobre o fortalecimento da assistência humanitária e seu papel como primeiro mecanismo de cooperação interagências para a assistência humanitária foi afirmado pela Resolução 48/57 da Assembleia Geral das Nações Unidas.

4 Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA). *Environment and disaster risk:* emerging perspectives. 2008. Disponível em: http://goo.gl/42QZUU. Acesso em: 02 de Maio de 2014. p.12

5 Pode-se extrair dessa aproximação da ideia de desastre ecológico três elementos: 1 - dimensão coletiva; 2 - incapacidade das vítimas para enfrentar a situação de desastre sem auxílio externo; 3 - resultado de uma combinação de fatores ambientais, socioeconômicos e institucionais, destacando-se, entre eles, a vulnerabilidade. É nesse sentido que Lienhard (1995) se refere à causalidade complexa das catástrofes, ou seja, à dificuldade de estabelecer uma só causa para o evento, que é resultado de diversas interações entre fatores humanos e naturais e distintas formas de vulnerabilidade.

6 De outro lado, o PNUMA reforça a relação entre desastres ecológicos e degradação ambiental, demonstrando que áreas degradas estão mais expostas ao risco de desastres. Em consequência, os indivíduos e as comunidades que ocupam áreas degradadas são, por sua vez, mais vulneráveis aos desastres ecológicos. Também a Declaração de Hyogo (Conferência Mundial Sobre Redução De Desastres, 2005), adotada durante a Conferência Mundial para a Redução de Desastres, enfatiza as relações entre pobreza, vulnerabilidade ambiental e desastres.

7 Esta situação agravou-se com as obras para a Copa de 2014, uma vez que simplificaram-se os procedimentos de concessão/licitação, bem como de licenças. A via judicial apresenta-se como importante e em alguns casos como última via de recurso e também como única via possível para que a sociedade civil realize o controle do poder público. Eis por que é tão importante o tema do acesso à justiça em matéria ambiental, que deve ser neste caso invariavelmente participativo.

8 Isto é importante, na medida em que existe um esforço de aumentar o número de Estados partes na Convenção de Aarhus. Devemos ficar atentos, contudo, a essa limitação quanto aos entes intermediários. É sabido que a maior parte das ações coletivas (especialmente as Ações Civis Públicas) tem no Ministério Público e mais recentemente na Defensoria Pública seus principais protagonistas. É muito difícil, e não raro ato de coragem, a atuação de associações da sociedade civil neste sentido, especialmente em tempos de crise de financiamento, carência técnica e aproximação com o Estado (isso é notório no Brasil, tendo em vista o financiamento público e a proximidade com o governo, de muitas organizações da sociedade civil, as quais inclusive passaram a ter designação específica: OSCIPs).

9 São estas mesmas instituições (Ministério Público, Defensoria Pública – da União ou dos Estados, bem como organizações da sociedade civil) que tem tido atitude constitucionalmente condizente na defesa de bens e direitos socioambientais no Brasil. Casos como os mencionados na introdução deste trabalho (Belo Monte, Adeias indígenas, territórios quilombola, lutas de caiçaras, pescadores, entre tantos outros) revelam que apesar destes importantes esforços a postura desenvolvimentista intransigente do Estado associada a interesses privados e particulares ainda tem pautado a prática das políticas públicas no Brasil. Convém destacar instrumentos de participação e controle social (nacionais e internacionais) como os mencionados neste trabalho.

10 Marés aponta a natureza essencialmente coletiva dos direitos constitucionais reconhecidos aos povos indígenas, aos quilombolas e às outras populações tradicionais, e a quebra do paradigma constitucional individualista, reafirmando a "quase impossibilidade" de sobrevivência do multiculturalismo em um mundo no qual o Estado reconheça apenas os direitos individuais. Cf. MARÉS DE SOUZA FILHO, Carlos Frederico. *Multiculturalismo e Direitos Coletivos. In:* SOUSA SANTOS, Boaventura de (Org.). *Reconhecer para libertar:* os caminhos do cosmopolitismo cultural. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 93 e ss. (série Reiventar a emancipação social: para novos manifestos, 3).

11 Monediaire (2005) atenta para a importância e os desafios quanto ao reconhecimento do desenvolvimento sustentável como um princípio jurídico. Para o autor, o Tratado que institui a Comunidade Europeia, por exemplo, não apresenta jamais o desenvolvimento sustentável em condição de um princípio jurídico autônomo. Por outro lado, o autor entende que o Desenvolvimento Sustentável vem sendo reconhecido em diversos outros âmbitos do direito, sobretudo o Direito Internacional. Apresenta-se, portanto, a hipótese de que a consagração destes

novos princípios e valores deverá exigir uma nova conformação e percepção do direito. A isso Monediaire (2005, p. 146–167) tem denominado "Direito Pós-moderno mundializado".

Garantia dos direitos de acesso para uma efetiva democracia ambiental

Érica Patrícia Moreira de Freitas
Mestranda do PPGD – Mestrado em Proteção dos Direitos Fundamentais da Universidade de Itaúna/MG. Mestre em Linguística e Língua Portuguesa pela PUC Minas. Especialista em Direito Processual pelo IEC/PUC Minas. Especialista em Revisão de textos pelo IEC/PUC Minas. Especialista em Metodologia da Linguagem pela FAEL/EDUCON. Especialista em Educação a distância pela FAEL/EDUCON. Graduada em Letras pela PUC Minas. Bacharel em Direito pela PUC Minas. Advogada.

Deilton Ribeiro Brasil
Pós-doutorando em Direito pela University of Ljubljana, Eslovênia e Università di Pisa, Itália. Doutor em Direito pela UGF/RJ. Professor da Graduação e do PPGD - Mestrado em Proteção dos Direitos Fundamentais da Universidade de Itaúna-MG.

1 Introdução

Desde a redemocratização e tendo como marco a Constituição de 1988, o Brasil tem avançado na criação de leis, políticas e práticas voltadas para a garantia dos direitos de participação, de informação e de acesso à justiça. Diferentes leis que instituem políticas nacionais de meio ambiente e criam mecanismos para a participação dos cidadãos e suas organizações nas questões ambientais.

Com o objetivo de refletir acerca da garantia dos direitos de acesso à participação, a informação e a justiça, pretende-se neste estudo analisar o Princípio

10 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992, verificando se essa garantia de acesso influencia na efetividade da democracia ambiental.

Visa demonstrar ainda que, apesar dos avanços significativos nos últimos anos, o Princípio 10 da Declaração do Rio ainda não está totalmente desenvolvido ou encontra dificuldades de implementação. A prática do Princípio 10 é hoje extremamente relevante, considerando que este princípio fornece uma visão clara e pioneira de transparência, justiça e acesso à informação como base para o aprofundamento da democracia ambiental e da eliminação dos desequilíbrios mundiais.

É amplamente aceito que aprofundar a democracia como ordem coletiva exige maior igualdade de oportunidades e direitos. Isso significa expandir direitos de acesso à informação, participação e justiça em questões ambientais para esses setores da sociedade que têm sido tradicionalmente marginalizados na tomada de decisões. O que requer o fortalecimento das capacidades dos grupos de pessoas tradicionalmente sub-representadas nos processos participativos.

Neste contexto, o presente estudo se pauta numa abordagem teórico bibliográfica, de cunho dedutivo, inicialmente, traçando um panorama geral acerca da conferência sobre meio ambiente e desenvolvimento de 1992 que instituiu os 27 princípios, dos quais se encontra o princípio 10, objeto de análise neste texto. Na sequência, busca-se conceituar o princípio 10, suas implicações, objetivos e abrangência dos direitos de acesso para, finalmente, reconhecer que os acessos à participação, à informação e à justiça são a base para a efetivação da democracia ambiental.

2 A CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO DE 1992

A preocupação com os problemas ambientais vem se intensificando a cada ano, pois é necessária uma mudança comportamental urgente para não agravar ainda

mais a degradação do meio ambiente. Em alerta, há algumas décadas, essa temática tem sido abordada: o primeiro grande evento foi a Conferência de Estocolmo, realizada em 1972 na Suécia.

Outro relevante debate ambiental foi a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada em 1992, na cidade do Rio de Janeiro. O evento, que ficou conhecido como ECO-92 ou Rio-92, fez um balanço tanto dos problemas ambientais existentes, quanto dos progressos realizados, elaborando documentos importantes que continuam servindo de referência para as discussões ambientais.

Diferentemente da Conferência de Estocolmo, a ECO-92 teve um caráter especial em razão da presença maciça de inúmeros chefes de Estado, demonstrando assim a importância da questão ambiental no início dos anos 90. Assumindo o compromisso de conciliar o desenvolvimento socioeconômico com as questões ambientais.

A ECO-92 contou também com um grande número de Organizações Não Governamentais (ONGs), que realizaram de forma paralela o Fórum Global, que aprovou a Declaração do Rio (ou Carta da Terra). Conforme esse documento, os países ricos têm maior responsabilidade na preservação do planeta.

Duas importantes convenções foram aprovadas durante a ECO-92: uma sobre biodiversidade e outra sobre mudanças climáticas. Outro resultado de fundamental importância foi a assinatura da Agenda 21, um plano de ações com metas para a melhoria das condições ambientais do planeta.

Ainda de forma mais abrangente, como se verá adiante, a Conferência foi de extrema relevância, principalmente na instituição de princípios que visam alçar maiores garantias para o patamar ambiental.

2.1 Os princípios estabelecidos pela Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento

Trata-se de uma carta contendo 27 princípios que visa estabelecer um novo estilo de vida, um novo tipo de presença do homem na Terra, através da proteção dos recursos naturais e da busca do desenvolvimento sustentável e de melhores condições de vida para todos os povos. Resumidamente, nos termos da abordagem trazida pela CEPAL[1] 2013, os princípios dizem respeito a:

> PRINCÍPIO 1: Os seres humanos têm direito a uma vida saudável e produtiva em harmonia com a natureza;
> PRINCÍPIO 2: Direito dos estados de explorarem seus próprios recursos naturais e dever de controlar atividades de forma a não prejudicar o território de outros;
> PRINCÍPIO 3: O desenvolvimento deve ser promovido de forma a garantir as necessidades das presentes e futuras gerações;
> PRINCÍPIO 4: A proteção ambiental deve ser considerada parte integral do processo de desenvolvimento;
> PRINCÍPIO 5: A erradicação da pobreza é requisito indispensável para promoção do desenvolvimento sustentável;
> PRINCÍPIO 6: Deve ser dada prioridade à situação especial de países em desenvolvimento e aos mais pobres;
> PRINCÍPIO 7: Os Estados devem cooperar na conservação, proteção e recuperação da integridade e saúde do ecossistema Terra. Os Estados têm responsabilidade comum, mas diferenciada, em função de sua contribuição para a degradação do meio ambiente global.
> PRINCÍPIO 8: Os Estados devem reduzir e eliminar padrões de consumo e produção considerados insustentáveis.
> PRINCÍPIO 9: Os Estados devem cooperar no desenvolvimento e intercâmbio de conhecimento científico e tecnológico;
> PRINCÍPIO 10: A participação pública no processo decisório ambiental deve ser promovida e o acesso à informação facilitado;
> PRINCÍPIO 11: Os países devem promover a adoção de leis ambientais;
> PRINCÍPIO 12: As políticas econômicas com fins de proteção ambiental não devem servir para discriminar ou restringir o comércio internacional. Medidas para controle de problemas ambientais transfronteiriços ou globais devem, sempre que possível, ser baseadas em consenso entre os países;
> PRINCÍPIO 13: Deve-se promover a adoção de leis e tratados internacionais visando a responsabilização e compensação por danos causados ao meio ambiente;
> PRINCÍPIO 14: Os países devem cooperar no sentido de desestimular a transferência de atividades ou substâncias altamente nocivas ao meio ambiente e à saúde humana de um país a outro;

PRINCÍPIO 15: O princípio da precaução deverá ser aplicado amplamente pelos Estados, de acordo com suas próprias condições, de forma a proteger o meio ambiente;
PRINCÍPIO 16: As autoridades locais devem promover a internalização de custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos, levando em consideração que o poluidor deve arcar com os custos da poluição;
PRINCÍPIO 17: Os estudos de Impacto Ambiental como instrumentos nacionais devem ser utilizados para atividades que possam causar significativo impacto adverso ao meio ambiente e serem submetidos a uma decisão por autoridade local competente;
PRINCÍPIO 18: Os Estados devem notificar imediatamente outros Estados sobre desastres naturais ou outras emergências que possam causar dano ao seu ambiente;
PRINCÍPIO 19: Os Estados devem notificar previamente ou em tempo outros Estados que possam ser potencialmente afetados por atividades com significativo impacto ambiental transfronteiriço;
PRINCÍPIO 20: As mulheres têm um papel vital no gerenciamento e desenvolvimento ambiental. Sua participação integral é essencial para se atingir o desenvolvimento sustentável;
PRINCÍPIO 21: A criatividade, idealismo e coragem dos jovens do mundo deve ser mobilizada para se formar uma parceria global de forma a se atingir o desenvolvimento sustentável e assegurar um mundo melhor para todos;
PRINCÍPIO 22: As populações indígenas e outras comunidades locais têm um papel vital no gerenciamento e desenvolvimento ambiental em função de seus conhecimentos e práticas tradicionais. Os Estados devem reconhecer e assegurar seus direitos;
PRINCÍPIO 23: Os recursos naturais e ambientais de populações sob opressão, dominação e ocupação devem ser protegidos;
PRINCÍPIO 24: Os Estados devem respeitar o Direito Internacional e proteger o meio ambiente em tempos de conflitos armados;
PRINCÍPIO 25: A Paz, o Desenvolvimento e a Proteção Ambiental são interdependentes e indivisíveis.
PRINCÍPIO 26: Os Estados deverão resolver suas disputas de cunho ambiental de forma pacífica e através dos meios apropriados de acordo com a Carta das Nações Unidas;
PRINCÍPIO 27: Os Estados e as pessoas devem cooperar de boa fé e num espírito de parceria para o cumprimento dos princípios constantes dessa Declaração e para o desenvolvimento do Direito Internacional no campo do desenvolvimento sustentável.

Embora seja de relevante discussão os princípios elencados, a pretensão deste estudo é se restringir a analisar o princípio 10 e a relevância da garantia dos direitos de acesso para fins de se efetivar a democracia ambiental, tema que se verá adiante.

3 Considerações acerca do princípio 10

O Princípio 10 é um dos compromissos assumidos pelos Governos na Declaração da Conferência Rio-92 sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento para assegurar o acesso à participação, à informação e à justiça nas questões ambientais, bem como para estimular a conscientização e a participação popular, a disponibilização de informações e o funcionamento de mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que se refere à compensação e reparação de danos ao meio ambiente.

Após vinte anos da Conferência, durante a Rio+20, um grupo de países da América Latina e do Caribe deflagrou um processo para promover a aplicação desse princípio que trata do acesso à participação, à justiça e à informação em temas ambientais.

Assim está redigido o princípio 10 da declaração de meio ambiente e desenvolvimento:

> A melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações acerca de materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar dos processos decisórios. Os Estados irão facilitar e estimular a conscientização e a participação popular, colocando as informações à disposição de todos. Será proporcionado o acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que se refere à compensação e reparação de danos - Princípio 10 da Declaração do Rio Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Grifo nosso).

O Princípio 10 é conhecido como o princípio da democracia ambiental. Assegura a participação do cidadão nas instâncias de decisões dos governos sobre as questões ambientais e o acesso à informação e à justiça, nesses temas. Além disso, fica estabelecido o compromisso dos governos em garantir aos cidadãos a participação social, o acesso à informação e o acesso à Justiça nessas questões.

Diversos países latino-americanos e caribenhos se comprometeram em elaborar um Plano de Ação, com apoio da Cepal (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe), para ajudar na implementação do Princípio 10 em seus territórios. Com isso, busca-se a efetivação desse princípio para tornar cada informação de que disponha às autoridades públicas, relativa ao meio ambiente, disponível a todos os cidadãos interessados. (Artigo 19, 2011)

O acesso à informação motiva a população a participar nas tomadas de decisões do governo que, por sua vez, consegue de maneira mais efetiva responder às demandas das comunidades e aumentar a aceitação e o cumprimento das medidas ambientais. Como frisa Cepal:

> Há um reconhecimento crescente, tanto pela sociedade civil quanto pelos governos que o acesso à informação, participação e justiça em questões ambientais é fundamental para alcançar a protecção ambiental e o desenvolvimento sustentável. Para este fim, foi sugerido que os países da América Latina e do Caribe devem avançar numa política com base em uma informação mais participativa (CEPAL, 2013, p. 27, tradução livre)[2]

O objetivo maior que permeia a implantação do referido Princípio 10 é permitir que pessoas recebam informações do Estado em tempo hábil e participem desde o início de processos de tomada decisão que envolvam a execução de políticas governamentais e/ou a realização de empreendimentos que causem impactos socioambientais.

Devido ao contexto regional de ameaças ao meio ambiente, desequilíbrios ecológicos e descaso com populações vulneráveis, o acordo regional é uma importante oportunidade para melhorar a garantia do acesso à informação, participação e acesso à justiça nas questões ambientais, também chamados de direitos de acesso. Tais direitos são fundamentais para a prevenção de conflitos e para a judicialização de fatos que comprometem a qualidade ambiental e integridade dos serviços e bens ecossistêmicos (IMAFLORA, 2015).

Adotar de forma efetiva as diretrizes desse princípio no Brasil permitiria a todos os cidadãos reivindicar um desenvolvimento socioeconômico mais sustentável, com conservação ambiental e consciência sobre os impactos de obras em dezenas de

regiões, além de garantir uma participação mais efetiva da sociedade na discussão dos temas ambientais. Por isso, necessário abordar o alcance desses direitos de acesso.

4 Definição dos direitos de acesso

O acordo regional instituído pelo princípio 10 é uma importante ferramenta para garantir o acesso à informação, à participação e à justiça nas questões ambientais. Tais direitos são fundamentais para a prevenção de conflitos e para a judicialização de fatos que comprometem a qualidade ambiental e integridade dos serviços e bens ecossistêmicos. Daí a importância de analisar o contexto e a aplicabilidade dos direitos de acesso.

4.1 Acesso à participação

O acesso à participação reafirma o direito popular ao processo de formulação de políticas e projetos ambientais, e prevê a obrigatoriedade do governo em justificar publicamente o porquê de não incluir sugestões populares em suas políticas — o que não acontece atualmente. Além disso, o governo brasileiro tem hoje poder discricionário, e escolhe quando quer ou não ouvir a população na criação de uma nova lei ambiental, o que também deve ser mudado. Nesse sentido, esclarece Imaflora:

> Com maior ou menor centralidade, as diferentes leis que instituem políticas nacionais de meio ambiente, além de outras normas infralegais, criam mecanismos de participação e de controle social relacionados às questões ambientais. Os principais instrumentos existentes são os conselhos e os comitês de políticas públicas, as audiências, as consultas públicas e as conferências. Além destes, existe a previsão constitucional de outros instrumentos, que até o momento foram pouco utilizados no Brasil, como o plebiscito, o referendo e o projeto de lei de iniciativa popular. (IMAFLORA, 2015, p. 66)

Importante destacar nesse sentido que, a participação cidadã, por sua vez, se torna um mecanismo para integrar as preocupações e os conhecimentos dos

cidadãos nas decisões de políticas públicas que afetam o meio ambiente. E é por meio desses diversos instrumentos que essa participação se efetivará:

> A participação dos cidadãos na tomada de decisões aumenta a capacidade dos governos para responder às preocupações e demandas públicas em tempo hábil, construir consenso e melhorar a aceitação e o cumprimento das decisões ambientais, como cidadãos, eles são parte dessas decisões (CEPAL, 2016, p. 44).[3]

Essa participação informada dos cidadãos nos estágios iniciais da tomada de decisões ambientais pode, inclusive, contribuir para prevenir futuros conflitos ambientais.

Com esse objetivo, o acordo ainda prevê em seu ponto 8.2 que, a participação popular deve dar-se o mais cedo possível, quando todas as opções e soluções ainda sejam possíveis e para que se possa exercer uma influência real nas decisões políticas, e não apenas em estágios avançados do processo decisório, como tem sido em muitos casos; Em seu ponto 8.15, determina a obrigatoriedade de procedimentos de participação pública em projetos e atividades submetidos a avaliação de impacto ambiental. (Imaflora, 2015, p. 87)

Esse ponto elenca ainda uma lista de atividades e projetos em que a participação pública é obrigatória, tais como atividades de mineração e produção de energia.

4.2 Acesso à informação

A Constituição Federal de 1988 é um importante marco no estabelecimento do direito à informação e da publicidade como princípio da administração pública, que foram detalhados em várias leis, especialmente na Lei Federal de Acesso à Informação - LAI (Lei nº 12.527/2011), que estabelece obrigações de transparência ativa e passiva relacionadas a todas as áreas da gestão pública, e a Lei de Responsabilidade Fiscal, que aborda a transparência orçamentária. Além delas existe a Lei nº 10.650/2003 que trata especificamente do acesso à informação em temas ambientais e diversas leis ambientais que definem a obrigação do poder público em gerar, organizar e disponibilizar publicamente um conjunto de informações ambientais (CEPAL, 2016).

> O acesso à informação favorece a abertura e a transparência na tomada de decisões, o que contribui para aumentar a eficiência e eficácia da regulamentação ambiental. Também permite uma confiança total nas decisões tomadas pelas autoridades, demonstram a existência de um problema não visto anteriormente ou propõem uma solução alternativa. (CEPAL, 2013, p. 07, tradução livre)[4]

O acesso à informação reafirma o direito já garantido na legislação brasileira de a população acessar toda a informação sobre projetos e ações públicas sobre o tema. Uma das principais inovações é que esse direito se estenda também a projetos privados que impactam o meio ambiente. Ou seja, se uma empresa pretende extrair um recurso natural de determinada região, a população local pode obter detalhes do projeto e influenciá-lo.

Nesse sentido, o acordo traz expresso em seu ponto 7.12 que, autoridades públicas devem promover, com base em marcos legais e institucionais, o acesso às informações ambientais geradas por organismos privados, especialmente quando houver potencial ou efetivo risco de efeitos de suas atividades ou uso de substâncias perigosas para o ambiente, saúde e segurança (IMAFLORA, 2015, p. 88).

4.3 Acesso à justiça

Hoje a legislação brasileira dispõe de mecanismos legais que garantem o acesso à Justiça para pessoas ou grupos sem condições financeiras de fazê-lo. A efetivação do princípio garante, ademais, a gratuidade para populações em desvantagem tanto do processo em si quanto da assistência técnica jurídica necessária. A Europa já adotou leis baseadas nesse princípio, em um documento conhecido como Convenção de Aarhus[5]. Outros lugares do mundo, como o Japão, observam a iniciativa da América Latina para replicarem em suas legislações locais (IMAFLORA, 2015).

> O acesso à justiça, por sua vez, proporciona aos indivíduos e organizações da sociedade civil uma ferramenta para proteger seus direitos de acesso à informação e participação, pois lhes permite desafiar as decisões que, na sua opinião, não consideraram seus interesses. (CEPAL, 2013, p.07, tradução livre)[6].

A legislação brasileira, incluindo a própria Constituição, criou instituições e diferentes instrumentos que visam garantir o acesso à justiça para os cidadãos nas questões ambientais. O Brasil adota um conceito amplo de acesso à justiça, não o reduzindo ao acesso ao Poder Judiciário, mas também a instrumentos extrajudiciais de resolução de conflitos e de restauração de danos ambientais.

O acordo também prevê que, em seu ponto 9.3, os Estados promoverão, sempre que possível, o uso de critérios judiciais e/ou administrativos para interpretação nos casos de dano ambiental, como o princípio in *dubio pro natura*. Esse princípio é importante para balizar o desenvolvimento sustentável e é adotado na jurisprudência brasileira e de países como Costa Rica, Colômbia e México. Em seu ponto 9.5, propõe facilitar o acesso à justiça, prevendo a gratuidade dos processos relacionados a meio ambiente. A isenção dos custos facilita a organização da sociedade civil e estimula a atuação em prol do interesse público e social (IMAFLORA, 2015, p. 89)

O acesso à justiça é fundamental para assegurar os direitos ambientais daqueles que tradicionalmente foram excluídos da tomada de decisões e, com isso, servir de base para garantir a efetividade da democracia ambiental, como se propõe a seguir.

5 A GARANTIA DOS DIREITOS DE ACESSO E A EFETIVIDADE DA DEMOCRACIA AMBIENTAL

O acordo regional do Princípio 10 possui o potencial de aprofundar a democracia ambiental no Brasil e países da região. Além de reforçar leis e instrumentos já existentes, o acordo aponta para a exigência de novas normas e práticas que não estão previstas no arcabouço legal brasileiro, ou estão, mas de forma pouco explicita e /ou fragmentada.

Verifica-se a plena necessidade de implementar a garantia desses acessos com vistas a efetivar a democracia ambiental. Não é possível essa construção se ausentes garantias mínimas de participação, informação e justiça.

Nos termos do acordo, o acesso à participação estará garantido se permitido ao cidadão uma real influência nas decisões; se houver a existência de prazos razoáveis para que a sociedade possa ser informada, se preparar e participar com qualidade do processo de tomada de decisão (FOTY, 2008).

A participação pressupõe obrigação de levar em conta as sugestões e críticas da sociedade em relação a uma determinada proposta, com o compromisso de justificar aquelas que não foram incorporadas na decisão final e a necessidade de identificar os grupos diretamente afetados pela realização de determinado projeto ou atividade, promovendo ações específicas que garantam sua participação informada no processo decisório (FBMOS, 2009).

Traduz-se na necessidade de esforços adicionais para garantir a participação de grupos em desvantagem, incluindo o apoio a sua participação e o respeito a suas características socioculturais.

O acesso à informação, de igual modo, requer a criação e atualização de um sistema de informações ambientais que inclua, entre outros: legislação nacional e tratados internacionais; relatórios de passivos ambientais; informações sobre materiais, substâncias e atividades perigosas; lista de autoridades que possuam informações de conteúdo ambiental; relatórios sobre o estado do meio ambiente. Enfim, propiciar à sociedade a informação que ela necessita (FBMOS, 2009).

O mesmo tem-se no acesso à justiça: gratuidade dos processos relacionados a meio ambiente, o que não ocorre em todos os instrumentos existentes no país. Criação de mecanismos de apoio, incluindo assistência técnica e jurídica gratuita, para grupos em desvantagem. Execução de medidas adequadas para prevenir ameaças, ataques e coações a pessoas ou grupos no exercício de seus direitos à participação, à informação e à justiça. Criação de órgãos especializados, jurisdicionais ou não, em matéria ambiental. Criação e fortalecimento de mecanismos alternativos de resolução de conflitos e controvérsias (FBOMS, 2009).

Por fim, ações de fortalecimento de capacidades e de cooperação entre os países signatários, que contribuirão para a troca de experiência, o compartilhamento de

boas práticas, o aprimoramento institucional, além de outras ações conjuntas que permitirão um avanço coletivo e uma maior integração voltada ao aprofundamento da democracia ambiental na região.

> Para este fim, as regras devem ser orientadas por diversos princípios, que são consistentes com os princípios do acesso à informação, participação e justiça em questões ambientais: a coerência, assegurando regras e sanções razoáveis para alcançar objectivos específicos; abertura, tornando a decisão e o governo em geral transparente e processo compreensível; efetividade, considerando sempre que a boa governação é um meio para um fim e que o cumprimento efetivo também deve prevalecer; participação, de modo que considerar todos os fatores possíveis, e assinalar uma clara responsabilidade (accountability) de tomada de decisão (HARMAN, 2005, p. 86, tradução livre).[7]

Além disso, alguns elementos do Princípio 10 foram incluídos em muitos acordos ambientais multilaterais. Por exemplo, a Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação nos países com sérios problemas Seca e Desertificação, Particularmente na África afirma que as partes "irão promover o acesso público permanente a informação relevante" (artigo 19) que "deve garantir que as decisões relativas ao desenvolvimento e implementação de programas de combate à desertificação e mitigação dos efeitos da seca são tomadas com a participação das comunidades populacionais e locais" (artigo 3.º) e promover "o funcionamento eficaz das instituições nacionais e estruturas legais existentes" (ARTIGO 19).

A importância dos direitos de acesso também foi reconhecida pelo setor empresarial. Neste contexto, argumentou-se que a divulgação aberta de informações corporativas, longe de expor as empresas a um maior risco de interações negativas com os atores sociais, reduz custos e leva a formas mais positivas de resolução de problemas.

Na área das relações entre os negócios e a comunidade, também foi apontado que a participação de atores sociais muitas vezes pode aumentar a base de informações sobre questões sociais fundamentais em termos de tempo e custo efetivamente. Por exemplo, as comunidades indígenas podem contribuir para o estudo das empresas de conhecimentos importantes sobre as atuais relações entre

comunidade e meio ambiente e as mudanças apreciadas ao longo do tempo (IIMAD/ WBCSD, 2008).

Com a efetiva realização dessas possibilidades de avanço na democracia ambiental no Brasil, fica clara a importância de que o resultado final do processo de construção do instrumento regional seja um instrumento vinculante.

Dessa forma, é o momento para a criação de um instrumento regional com o potencial de fazer com que todas as nações da região adotem e implementem leis e práticas que garantam os direitos de acesso à informação, à participação pública e à justiça na questões ambientais para todas as pessoas, fazendo valer o pressuposto adotado pelo princípio 10.

Conclusão

É precisamente na área ambiental que se consagrou com maior relevância o círculo virtuoso entre os direitos de acesso e o meio ambiente. O Princípio 10 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento 1992 afirma que a melhor maneira de lidar com as questões ambientais é a participação de todos os cidadãos interessados.

Cada indivíduo deve ter acesso adequado à informação sobre o ambiente detida pelas autoridades públicas, incluindo informações sobre materiais e atividades que representam um perigo em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar nos processos de tomada de decisão.

A ideia é que os governos adotem práticas de participação pública em temas que atinjam diretamente a preservação ambiental, assim, haverá maior legitimidade nas suas ações e uma redução de danos sociais.

Os Estados devem facilitar e estimular a conscientização e participação do público, tornando as informações amplamente disponíveis a todos. O acesso efetivo aos processos judiciais e administrativos deve ser fornecido, incluindo a compensação por danos e recursos relevantes.

Com isso, restou evidenciado que princípio 10 está alicerçado em três pilares, que servirão de base para a constituição e efetivação da democracia ambiental:

1) O acesso à informação, definido como a capacidade dos cidadãos para obter informações na esfera ambiental que esteja detida pelas autoridades públicas.

2) O acesso à participação, definido como a capacidade dos cidadãos para fornecer entradas significativas, decisões atempadas e informadas e para influenciar as políticas, estratégias e planos em diferentes níveis e em projetos individuais que terão impactos ambientais.

3) E, por último, o acesso à justiça, definido como a capacidade dos cidadãos de recorrer a árbitros imparciais e independente para proteger os direitos ambientais ou danos ambientais, resolvendo rapidamente litígios relativos ao acesso à informação e participação nas decisões que afetam o ambiente.

Toda essa definição e abrangência dos direitos de acesso contidos no princípio 10 servem para demonstrar que, a democracia ambiental somente será plena se obedecidos e assegurados esses direitos, no real alcance que se propõe cada um, primando pela garantia da informação, da participação e da justiça.

Referências

ARTICLE 19/The Access Initiative (2011), Moving from principles to rights. Rio 2012 and ensuring access to information, public participation, and access to justice for everyone", julio [en línea]. Disponível em: <http://www.accessinitiative.org/sites/default/files/Moving%20from%20Principles%20to%20 Acesso em: 06 ago 2017.

ARTIGO 19. O QUE É O PRINCÍPIO 10? Disponível em: <http://artigo19.org/?p=334>. Acesso em: 05 ago 2017.

BRASIL. CONFERÊNCIA DO RIO EM 1992. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2017/03/17/O-que-%C3%A9-o-%E2%80%98Princ%C3%ADpio-10%E2%80%99-criado-na-confer%C3%AAncia-do-clima-do-Rio-em-1992-e-que-agora-volta-%C3%A0-tona>. Acesso em: 14 ago 2017.

BRASIL. Princípio 10 da Rio-92 volta à pauta para garantir melhor governança para questões ambientais. Disponível em: <http://wricidades.org/noticia/princ%C3%ADpio-10-da-rio-92-volta-%C3%A0-pauta-para-garantir-melhor-governan%C3%A7a-para-quest%C3%B5es>. Acesso em: 14 ago 2017.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). Acceso a la información, participación y justicia en temas ambientales en América Latina y el Caribe: situación actual, perspectivas y ejemplos de buenas prácticas. Serie Medio Ambiente y Desarrollo N° 151. Publicación de las Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2013.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). Sociedad, derechos y medio ambiente: estándares internacionales de derechos humanos aplicables al acceso a la información, a la participación pública y al acceso a la justicia. Publicación de las Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2016.

FBOMS. Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento. Fortalecer o acesso à informação ambiental e à participação da sociedade civil em tomada de decisões (Relatório do projeto). Brasília: FBOMS, 2009.

FOTI, J. y otros, Abriendo la puerta a la democracia ambiental. Washington, D.C., Voz y opción: Instituto de Recursos Mundiales (WRI), 2008.

HARMAN, J. The relationship between good governance and environmental compliance and enforcement. Seventh International Conference on Environmental Compliance and Enforcement, Internacional Network for Environmental Compliance and Enforcement, 2005.

IIMAD/WBCSD (Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo/Consejo Empresarial Mundial para el Desarrollo Sostenible). “Acceso a la información”, Abriendo brecha: minería, minerales y desarrollo sustentable, Londres, 2008.

IMAFLORA. Democracia Ambiental e Princípio 10 no Brasil: panorama, estudos de caso e o potencial do acordo regional, realizado pelo Imaflora e Artigo 19. São Paulo, 2015.

ONU. DECLARAÇÃO DO RIO SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. Disponível em : <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>. Acesso em: 05 ago 2017.

1 Comissão Econômica para América Latina e Caribe.

2 Existe un reconocimiento cada vez mayor tanto en la sociedad civil como en los gobiernos de que el acceso a la información, la participación y la justicia en los temas ambientales es un elemento central para lograr la protección ambiental y el desarrollo sostenible. Con este fin, se ha planteado que los países de América Latina y el Caribe deben avanzar en la formulación de políticas sobre la base de un proceso más participativo y con mayor información (CEPAL, 2013, p. 27, texto original).

3 La participación ciudadana informada es a su vez un mecanismo para integrar las preocupaciones y el conocimiento de la ciudadanía en las decisiones de políticas públicas que afectan al ambiente. Se ha planteado que la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones aumenta la capacidad de los gobiernos para responder a las inquietudes y demandas públicas de manera oportuna, construir consensos y mejorar la aceptación y el cumplimiento de las decisiones ambientales, ya que los ciudadanos se sienten parte de esas decisiones. (CEPAL, 2016, p. 44, texto original).

4 El acceso a la información favorece la apertura y transparencia en la toma de decisiones, lo que contribuye a aumentar la eficiencia y eficacia de la regulación ambiental. Permite asimismo confiar plenamente en las decisiones adoptadas por las autoridades, demostrar la existencia de un problema no visualizado con anterioridad o plantear una solución alternativa. (CEPAL, 2013, p.07, texto original).

5 A Convenção da UNECE (Comissão Económica para a Europa das Nações Unidas) sobre o acesso à informação, à participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente, foi adoptada em 25 de Junho de 1998, na cidade dinamarquesa de Aarhus, no âmbito da Quarta Conferência ministerial *"Ambiente para a Europa"*. Trata-se de um novo tipo de acordo ambiental, que procura interligar os direitos ambientais com os direitos humanos, assumindo que o desenvolvimento sustentável só poderá ser atingido com o envolvimento de todos os cidadãos, ao mesmo tempo que destaca a importância das interacções que, num contexto democrático, devem ser estabelecidas entre o público e as diversas autoridades. Disponível em <http://euroogle.com/dicionario.asp?definition=421>. Acesso em: 14 ago 2017.

6 El acceso a la justicia, en tanto, proporciona a los individuos y organizaciones de la sociedad civil una herramienta para proteger sus derechos de acceso a la información y participación, ya que les permite cuestionar las decisiones que, a su juicio, no han considerado sus intereses (CEPAL, 2013, texto original).

7 Con este fin, las normas han de regirse por varios principios, que son consistentes con los principios de acceso a la información, la participación y la justicia en temas ambientales: coherencia, asegurando normas y sanciones razonables para alcanzar los objetivos específicos;

apertura, haciendo de la toma de decisiones y el gobierno en general un proceso transparente y comprensible; eficacia, considerando siempre que la buena gobernanza es un medio para obtener un fin y que el efectivo cumplimiento de éste también ha de primar; participación, de manera que la toma de decisiones considere a todos los factores posibles, y una clara señalización de la responsabilidad (accountability) (HARMAN, 2005, p. 86, texto original).

Avaliação ambiental estratégica como instrumentos de proteção ambiental no contexto internacional, nacional e regional: implementação e novas perspectivas

Maria Cláudia da Silva Antunes de Souza
Doutora e Mestre em *Derecho Ambiental y de la Sostenibilidad* pela Universidade de Alicante – Espanha. Mestre em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI. Professora Permanente no Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica, nos cursos de Doutorado e Mestrado em Ciência Jurídica, e na Graduação no Curso de Direito da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI. Coordenadora do Grupo de Pesquisa "Direito Ambiental, Transnacionalidade e Sustentabilidade" cadastrado no CNPq/EDATS/UNIVALI. Coordenadora do Projeto de pesquisa aprovado no CNPq intitulado: "Análise comparada dos limites e das possibilidades da avaliação ambiental estratégica e sua efetivação com vistas a contribuir para uma melhor gestão ambiental da atividade portuária no Brasil e na Espanha". Advogada.

1 Introdução

Até o início da década de 70, dominava o pensamento que o meio ambiente seria fonte inesgotável de recursos e que qualquer ação de aproveitamento da natureza não haveria fim. Entretanto, fenômenos como secas, chuva ácida e a inversão térmica alertaram o meio social, fazendo com que essa visão ambiental começasse a ser questionada (Senado Federal. 2017).

A primeira Conferência das Nações Unidas, realizada em Estocolmo, em 1972, que produziu a Declaração sobre Ambiente Humano, estabelecendo princípios para questões ambientais internacionais, incluindo direitos humanos, gestão de recursos naturais, prevenção da poluição, dando surgimento ao direito ambiental internacional, elevando a cultura política mundial de respeito à ecologia, e servindo como o primeiro convite para a elaboração de novo paradigma econômico e civilizatório para os países.

Em 1987, o Relatório de *Brundtland*, conceituou Desenvolvimento Sustentável como: "a satisfação das necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem suas próprias necessidades". O Relatório complementa que: "um mundo onde a pobreza e a desigualdade são endêmicas estará sempre propenso à crises ecológicas, entre outras", "o Desenvolvimento Sustentável requer que as sociedades atendam às necessidades humanas tanto pelo aumento do potencial produtivo como pela garantia de oportunidades iguais para todos".

Em 1992, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro - Rio-92 (Eco-92) foi ocasião em que a comunidade política internacional admitiu claramente que era preciso conciliar o desenvolvimento socioeconômico com a utilização dos recursos da natureza, ratificando o conceito de desenvolvimento sustentável e, começando a moldar ações com o objetivo de proteção ambiental. Os países revisaram as propostas de Estocolmo e assinaram cinco documentos: a Agenda 21; o Princípio para a Administração Sustentável das Florestas; a Convenção da Biodiversidade e a Convenção sobre Mudança do Clima, além da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento com seus 27 princípios (BBB, 2002).

A presente pesquisa abordará o Princípio 11 da referida Declaração enfatizando que os Estados ao promulgarem legislações ambientais, devem evitar padrões que podem ser inadequados e de custos econômicos e sociais injustificados para outros países, em particular países em desenvolvimento. Reconhece ainda, a necessidade de ter metas ambientais, usando mecanismos que são adaptados a realidade dos países,

estendendo os prazos para a implementação da legislação e, finalmente, coloca maior urgência na implementação de ações aos países desenvolvidos.

O Protocolo de Montreal, por exemplo, reconhece com sucesso a diferença capacidades dos países em desenvolvimento e cria variáveis prazos para a implementação das disposições do Protocolo em países diferentes. A conferência do Rio reconheceu o contributo que um sistema de comércio multilateral aberto, equitativo e não discriminatório poderia fazer para o desenvolvimento sustentável.

O presente estudo está dividido em dois momentos: no primeiro, estuda a implementação de instrumentos de proteção ambiental no contexto internacional, nacional e regional. O segundo aborda sobre Organização Mundial do Comércio (OMC) e a proteção ao meio ambiente: novas perspectivas.

Quanto à Metodologia (PASOLD, 2015), foi utilizada a base lógica Indutiva por meio da pesquisa bibliográfica a ser utilizada no desenvolvimento da pesquisa, compreende o método cartesiano quanto à coleta de dados e no relatório final o método indutivo com as técnicas do referente, da categoria, dos conceitos operacionais, da pesquisa bibliográfica e do fichamento.

2 Implementação de instrumentos de proteção ambiental no contexto internacional, nacional e regional

Desde a Conferência das Nações Unidas de 1972 sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento tem ocorrido uma expansão na codificação do Direito Ambiental com princípios em convenções, decisões de organizações e a inserção na legislação nacional.

Por exemplo, desde 1972, a União Europeia adotou inúmeros instrumentos de proteção ao meio ambiente na legislação, principalmente preocupada com a limitação da poluição introduzindo normas mínimas, nomeadamente para resíduos sólidos, gestão, poluição da água e poluição do ar. Na União Europeia, bem como

em outros países, foi um passo importante em direção aos estudos que levassem ao Desenvolvimento Sustentável, como os instrumentos das Avaliações de Impacto Ambiental e Avaliações Ambientais Estratégicas (THERIVEL, 2010).

O princípio comum da Avaliação de Impacto Ambiental e Avaliação Ambiental Estratégica é garantir que a avaliação ambiental seja feita antes da aprovação de planos, programas e projetos a fim de proteger o meio ambiente e amenizar os impactos gerados pelo desenvolvimento econômico. Na Austrália, por exemplo, a legislação atual exige a Avaliação de Impacto Ambiental e, já está enraizada em diretrizes de 1974 elaboradas logo após a Conferência das Nações Unidas. (THERIVEL, 2010).

A Avaliação Ambiental Estratégica é instrumento que vem ganhando repercussão no cenário jurídico global, em favor de respaldar o Direito Ambiental. É um procedimento sistemático e contínuo de avaliação da qualidade do meio ambiente e das consequências ambientais decorrentes de visões e intenções alternativas de desenvolvimento, incorporadas em iniciativas tais como a formulação de políticas, planos e programas (PPP), de modo a assegurar a integração efetiva dos aspectos biofísicos, econômicos, sociais e políticos, o mais cedo possível, aos processos públicos de planejamento e tomada de decisão (PARTIDÁRIO, 2007).

Características de implementação da AAE	
Integrada	* Assegura uma avaliação ambiental apropriada para todas as decisões estratégicas relevantes, para o alcance do desenvolvimento sustentável; - Endereçado às interrelações dos aspectos biofísicos, sociais e econômicos; - É obrigatório para políticas de setores e regiões relevantes.
Orientada para Sustentabilidade	* Facilita a identificação de opções de desenvolvimento a alternativas que são mais sustentáveis[1].
Objetivo	* prover informação confiável, suficiente e usual para o planejamento de desenvolvimento e tomada de decisão; - é direcionado para as características do processo de decisão; - é efetivo em custo e tempo.
Responsável	

	* é de responsabilidade das agências competentes para que as decisões estratégicas sejam tomadas; - é desenvolvida com profissionalismo, rigor, imparcialidade e equilíbrio; - é sujeita a auditoria e verificação independentes; - documenta e justifica como as questões de sustentabilidade são levadas em consideração na tomada de decisão
Participativa	* informa e envolve o público interessado e afetado, bem como os órgãos governamentais em todo o processo de tomada de decisão; - tem informação clara e fácil, e assegura acesso suficiente para todas as informações relevantes.
Interativa	* assegura acessibilidade dos resultados da avaliação, o suficiente para influenciar no processo de tomada de decisão e inspirar o planejamento futuro; - prover informação suficiente sobre os impactos da implementação de uma decisão estratégica, para julgar o quanto determinada decisão pode ser revisada e providenciar uma base para decisões futuras.

Fonte: IAIA (2002).

A Avaliação Ambiental Estratégica pode se constituir em importante ferramenta de gestão ambiental e contribuir, sobremaneira, para que as decisões, em base pública e privada, tenham mais consistência em relação às necessidades de um futuro sustentável (Souza, 2015). Conforme Sánchez (2008), a verdadeira medida do sucesso da AAE será sua capacidade de influenciar as decisões e não a confecção de relatórios volumosos e bem ilustrados.

Apesar de não haver legislação brasileira pertinente a Avaliação Ambiental Estratégica, em virtude da obrigatoriedade, por parte das agências de fomento (a exemplo do Banco Mundial), em realizar essa ferramenta de política ambiental, existem iniciativas em âmbito nacional sendo realizadas. Teixeira (2008), informa que o primeiro momento da experiência de AAE é ilustrado por dois processos importantes: a tentativa de estruturação de um sistema de AAE pelo CONSEMA em São Paulo e pela primeira experiência em AAE no Brasil, datada de 1994, ligada à construção do gasoduto Brasil-Bolívia (GASBOL).

Estes são desenvolvimentos positivos em legislação ambiental a nível regional e nacional e ajudaram na promoção da transparência e inclusão na tomada de decisões

ambientais.

3 Organização mundial do comércio (OMC) e a proteção ao meio ambiente: novas perspectivas

O princípio 11, também, reflete uma preocupação, particularmente entre os Estados em desenvolvimento, que padrões estabelecidos em um país podem causar injustificados custos sociais e econômicos para os outros impedindo exportações.

A análise da Organização Mundial do Comércio (OMC) mostra a quantidade de regulamentos propostos relacionados ao Meio Ambiente aumentou ao longo dos últimos dez anos. A maioria os objetivos ambientais citados são para a redução da poluição do solo e da água, conservação de energia, conservação de plantas e silvicultura, informação do consumidor, proteção de plantas ou território de pragas ou doenças. (Ministério das Relações Exteriores).

Por qualquer medida de atividade diplomática e legal, o campo do Direito Ambiental Internacional experimentou um crescimento notável desde 1972.

A OMC contribui para o desenvolvimento sustentável, por causa de seu potencial impacto no crescimento econômico e na diminuição da pobreza. Esse impacto seria uma alocação eficiente dos recursos por meio da melhora do comércio entre os países e a não-discriminação. É reconhecido na Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre Meio-Ambiente e Desenvolvimento, ocorrida em 1992 no Rio de Janeiro, em que um sistema de comércio multilateral aberto, com igualdade e não-discriminação é um importante fator para proteção e conservação de recursos ambientais e para promover o desenvolvimento sustentável.

Contudo, a rápida industrialização e urbanização das principais economias emergentes é uma preocupação, com o advento dos impactos ambientais adversos. Embora os países reconheçam a necessidade de adequar a legislação, o cumprimento do Princípio 11 ainda depende da eficácia dessas políticas. Além disso, a eficácia das

políticas deve explicar o consumo de recursos e as externalidades, particularmente aquelas que são exportadas para o desenvolvimento mundial.

Apesar das aspirações de acordos multilaterais como a Declaração do Rio para desenvolver comércio doméstico e proteção ao ambiente, continua a existir conflito. Por exemplo, desde 1992, o órgão de resolução de litígios da OMC tratou de uma série de casos importantes relacionados com legislação ambiental nacional que violou leis de comércio internacional que impedem restrições do acesso ao mercado.

Por exemplo, um caso emblemático ocorrido em 1998 envolvendo a proibição de importação de produtos de camarão aplicados pela legislação dos Estados Unidos para proteger tartarugas, durante o arrastão de pesca. O painel da OMC concluiu que a proibição de importações era inconsistente com determinadas regras do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), destacando a importância de alcançar acordos de cooperação em vez de criar condicionalidades de importação restritivas.

A decisão não reconheceu os argumentos trazidos pelos Estados Unidos, entendendo que houve discriminação entre membros da OMC, pois EUA proveu assistência técnica-financeira e períodos mais longos de adaptação a alguns países da América em comparação com os quatro países reclamantes da ásia. O documento do órgão Solucionador de Controvérsias (OSC) destacou que os países têm o direito de proteger o meio ambiente, deixando claro que o motivo da decisão não foi por questões ambientais.

A OMC reconhece que, cada vez mais, as questões ambientais estão interligadas com o comércio e, a importância de manter um comitê específico para tratar de questões ambientais, é preciso muito trabalho nesse sentido. Entretanto, com a quantidade de acordos ambientais que existem e virão a existir será preciso contar com o bom senso para que a assinatura de acordos não resulte em ações infundadas que não respeitem os princípios básicos da OMC.

Conclusão

O presente artigo analisou o Princípio 11 da Declaração do Meio Ambiente e Desenvolvimento enfatizando que os Estados ao promulgarem legislações ambientais, devem evitar padrões que podem ser inadequados e de custos econômicos e sociais injustificados para outros países, em particular países em desenvolvimento. Reconhece ainda, a necessidade de ter metas ambientais, usando mecanismos que são adaptados a realidade dos países, estendendo os prazos para a implementação da legislação e maior urgência na implementação de ações aos países desenvolvidos.

Percebeu-se a busca constante do efetivo cumprimento do Princípio 11 em um nível legislativo e exigindo compatibilidade entre comércio internacional e instituições ambientais para alcançar um quadro de governança global coordenado.

Destaca-se que os ganhos de crescimento em alguns casos são anulados pelos impactos ao meio ambiente. Enquanto o PIB continuar a ser um importante e indicador de prioridade do desenvolvimento de um país, progresso no fortalecimento da proteção ambiental permanecerá lento. O desafio de manter os mesmos pesos dos indicadores ambientais aos referidos nos econômicos.

Constata-se que a adaptação da legislação ambiental efetiva nos termos do princípio 11 é tanto um problema político como é técnico. O cumprimento do Princípio 11 é relevante para a promulgação de legislação internacional efetiva, não apenas em relação ao meio ambiente, mas em particular no comércio internacional. A negociação do direito internacional nestas áreas é muitas vezes estagnada por disputa política, o desafio é encontrar uma maneira de negociar em torno de interesses soberanos e prioridades comerciais, ao mesmo tempo em que aborda transfronteiras.

As crises ambientais continuam a ser o maior obstáculo para cumprindo o Princípio 11. Os desafios continuam em relação à discrepância entre a ratificação de obrigações ambientais internacionais e sua implementação. A proteção ambiental é um compromisso deve ser mantido, revisado e renovado. A capacidade financeira e habilidades para concretizá-los, muitas vezes, faltam nos países em desenvolvimento,

juntamente com um falta de estruturas institucionais, compromisso político ou investimento em longo prazo.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº. 4996 de 20 de fevereiro de 2013.* Altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de1981, tornando a Avaliação Ambiental Estratégica um dos instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente e dá outras providências. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=565264> Acesso em 30 agosto 2017.

FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade*: direito ao futuro. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente.* 9ª Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

PASOLD, Cesar Luiz. *Metodologia da Pesquisa Jurídica:* teoria e prática. 13. Ed. Florianópolis: Conceito Editorial. 2015.

PARTIDÁRIO, Maria do Rosário. *Guia de boas práticas para Avaliação Ambiental Estratégica.* Agência Portuguesa do Ambiente. Amadora: 2007.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 1988.

_____**.** *Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.* Disponível em: <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>. Acesso em 11 de setembro de 2017.

_____. *Ministério das Relações Exteriores*. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/diplomacia-economica-comercial-e-financeira/132-organizacao-mundial-do-comercio-omc>. Acesso em 11 de outubro de 2017.

_____. *Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços*. Disponivel em: <http://www.mdic.gov.br/>. Acesso em 10 de outubro de 2017.

SÁNCHEZ, L. E. Avaliação Ambiental Estratégica e sua aplicação no Brasil. In: *Rumos da Avaliação Ambiental Estratégica no Brasil.* São Paulo: Instituto de Estudos Avançados/USP, 2008. (disponível em www.ipea.usp.br).

SENADO FEDERAL. Da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente Humano, em Estocolmo, à Rio-92: agenda ambiental para os países e elaboração de documentos por Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. *Revista em discussão.* Disponível em: <http://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao/rio20/a-rio20/conferencia-das-

nacoes-unidas-para-o-meio-ambiente-humano-estocolmo-rio-92-agenda-ambiental-paises-elaboracao-documentos-comissao-mundial-sobre-meio-ambiente-e-desenvolvimento.aspx>. Acesso em: 13 setembro 2017.

SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de; DANTAS, Marcelo Buzaglo. *Competência Legislativa em Matéria Ambiental no Brasil e a Análise das Decisões do Supremo Tribunal Federal.* CONPEDI – João Pessoa (Paraíba). 2014

SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de. (coord.). *Avaliação Ambiental Estratégica: possibilidades e limites como instrumento de planejamento e apoio à sustentabilidade*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2015.

_____. Relatório da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. *Relatório Brundtland*, "Nosso Futuro Comum. Disponível em: <http://www.un.org/documents/ga/res/42/ares42-187.htm>. Acesso em: 13 setembro 2017.

_____. *United States Environmental Protection Agency.* Disponível em: <https://www.epa.gov/history>. Acesso: 20 setembro 2017.

TEIXEIRA, Izabella Mônica Vieira. *O uso da Avaliação Ambiental Estratégica no planejamento da oferta de blocos para exploração e produção de petróleo e gás natural no Brasil: uma proposta.* Tese (Doutorado). Rio de Janeiro: COPPE/UFRJ, 2008.

THERIVEL, Riki. *Strategic Environmental Assessment in Action*. 2. ed. London; Washington: Earthscan, 2010.

1 Que contribui para todas as estratégias de desenvolvimento sustentável conforme colocado na Rio 1992 e definido em políticas específicas.

Responsabilidade dos estados pelos danos ambientais à luz do princípio 13 da declaração do Rio-92

Jeovane da Silva Gomes
Mestrando em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Especialista em Direito Constitucional. Graduado em Direito pela Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul. Assessor Jurídico do Ministério Público Estadual de Mato Grosso do Sul.

Lívia Gaigher B. Campello
Pós-Doutorado em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo - USP, Doutorado em Direito das Relações Econômicas e Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC/SP e Mestrado em Políticas Públicas e Processo pelo Centro Universitário Fluminense - UNIFLU. Professora Adjunta na graduação e mestrado da Faculdade de Direito (FADIR) na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). Coordenadora do Programa de Mestrado em Direitos Humanos da UFMS. Coordenadora do Projeto de Pesquisa "Cooperação Internacional e Meio Ambiente" (MS/FUNDECT). Líder do Grupo de Pesquisa "Direitos Humanos, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável Global". (CNPq). Editora-chefe da Revista Direito UFMS.

1 Introdução

No paradigma do desenvolvimento sustentável, em que se vislumbra a preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações, é necessário contemplar medidas para prevenir, mitigar e eliminar danos ambientais que possam

resultar das atividades econômicas poluidoras e, ao mesmo tempo, estabelecer a efetiva responsabilidade pela eventual ocorrência dos danos.

O princípio 13 da Declaração do Rio prevê que "Os Estados irão desenvolver legislação nacional relativa à responsabilidade e à indenização das vítimas de poluição e de outros danos ambientais. Os Estados irão também cooperar, de maneira expedita e mais determinada, no desenvolvimento do direito internacional no que se refere à responsabilidade e à indenização por efeitos adversos dos danos ambientais causados, em áreas fora de sua jurisdição, por atividades dentro de sua jurisdição ou sob seu controle".

Há, portanto, duas orientações a serem destacadas nesse princípio: (i) o dever dos Estados de cooperar com o desenvolvimento da normativa internacional quanto à responsabilidade e reparação pelos danos ambientais transfronteiriços, ou seja, para além da jurisdição nacional e (ii) o dever dos Estados de elaborar suas legislações nacionais acerca da responsabilidade e da reparação às vítimas dos danos ambientais.

Desse modo, o presente capítulo pretende abordar a força jurídica do princípio 13 da Declaração do Rio-92, descrever a responsabilidade dos Estados quando os danos ultrapassam suas fronteiras, ainda que advenham de atividades lícitas e, finalmente, apontar a legislação brasileira em vigor que dá concretude ao que prescreve o referido princípio.

2 A NATUREZA JURÍDICA DO PRINCÍPIO 13 (APESAR DE SUA LINGUAGEM OBRIGATÓRIA) É DE SOFT LAW

O Princípio 13 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992, enquadra-se naquilo que se convencionou denominar de *soft law* ou *droit doux,* ou seja, normas que por não se revestirem da qualidade de tratado internacional, não possuem força jurídica obrigatória (DUARTE, 2009, p. 543).

Destarte, o citado princípio não gozaria das mesmas características das normas consideradas *hard law,* ou seja, normas que preveem, no caso de seu descumprimento, uma sanção, fato que, em tese, lhes daria maior efetividade. Tais normas, portanto, teriam por finalidade regulamentar futuros comportamentos dos Estados, contudo, sem deterem o *status* de 'norma jurídica', haja vista que não possuem sanções para o caso de descumprimento ou inobservância de seu texto, exceto as de natureza moral (MAZZUOLI, p. 2011, p. 324).

Porém, nos dizeres de Soares (2003, p. 92), embora contenham obrigações imperfeitas, as normas *soft law* gozam de alguma normatividade, tendo por finalidade a fixação de metas para futuras ações políticas nas relações internacionais e recomendar que os Estados adequem as normas de seu ordenamento interno às regras internacionais.

Corroborando com o entendimento de Soares, Reis (2010, p. 20) assevera que a *soft law* é norma jurídica de conteúdo programático, a qual:

> [...] implica adequação das leis e políticas internas do Estado ao conteúdo lá constante, e embora não se possa falar, como regra, em responsabilidade internacional pelo descumprimento, [...] a desconsideração deliberada do compromisso lá contido pode acarretar responsabilização do Estado no plano internacional quando sua omissão na adequação das políticas internas causar danos a terceiros.

À luz do exposto, ainda que o Princípio 13 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992 esteja inserido no conceito de normas *soft law,* acaba por gerar repercussão na seara do direito internacional e no ordenamento jurídico interno dos Estados, servindo como fonte para a elaboração de normas protetivas ao meio ambiente.

Frise-se, ademais, que tais normas fazem com que os Estados contem com um documento cujo conteúdo inicial é incipiente, ou seja, *soft,* contudo, a sua complementação futura poderá ser realizada por intermédio de anexos regulatórios ou de tratados-quadro. (OLIVEIRA, 2007, p. 88).

Ensina Oliveira (2007, p. 88), ainda, que a rigidez e a formalidade para a celebração de um tratado, aliadas à lentidão das negociações em caso de

modificações posteriores, não é algo que se adeque aos temas ambientais, nem mesmo às necessidades da comunidade internacional, já que esta clama por agilidade e perspicácia política na criação e instituição de medidas.

Esses documentos internacionais, via de regra, são pactuados em momentos políticos propícios, no qual são firmados os termos iniciais, ficando para o futuro os debates mais específicos. Logo, os Estados não necessitam reiniciar seus procedimentos diplomáticos para reformar ou emendar tais documentos, tendo em vista a previsão de uma forma mais eficiente de alterá-los. Portanto, a dificuldade de alterar as normas internacionais fica relativizada a fim de atender às novas exigências sociais e tecnológicas que são postas à apreciação do direito (OLIVEIRA, 2007, p. 92).

Dessa forma, as normas *soft law* não podem ser vistas como problema para o direito internacional, em particular quando se trata de normas que tratam de questões ambientais, pelo contrário, deve ser concebida como a criação de uma norma jurídica em seu estado inicial. Embora tais normas não sejam diretamente vinculantes para os Estados-nação, são, no entanto, consideradas como indicativos importantes para a formação do direito internacional consuetudinário.

3 Responsabilidade do estado por danos transfronteiriços

É sabido haver uma ligação entre os variados ecossistemas, os quais, em sua grande parcela, encontram-se espalhados pelos diversos países do mundo, havendo preocupação quanto à sua proteção, sobretudo em relação às atividades humanas que lhes causam potencial impacto. O problema surge quando tais atividades, geradoras de dano, ultrapassam as fronteiras de um Estado, impactando diretamente em outro Estado, ou na comunidade internacional como um todo.

Segundo Reis (p. 2010, p. 33), a responsabilidade internacional do Estado está relacionada "[...] às consequências que o direito internacional atribui ao descumprimento, por um Estado, de normas de direito internacional a que, em

geral, ele próprio se submeteu. O descumprimento de ditas normas, por sua vez, configura, em regra, ilícito internacional". Nota-se, assim, que praticada uma conduta causadora de dano ambiental pelo Estado, cujo alcance extrapole suas fronteiras, é perfeitamente possível a sua responsabilização diante do Direito Internacional.

As discussões acerca da regulamentação da poluição transfronteiriça no plano internacional muitas vezes começam por mencionar a arbitragem *Trail Smelter*, uma vez que foi o primeiro precedente jurisprudencial de um tribunal internacional a abordar o tema. Em resumo, descobriu-se que a poluição pela emissão de dióxido de enxofre proveniente de uma enorme fundição de mineração na Colúmbia Britânica causou danos às florestas de propriedade privada com atividade industrial madeireira no estado de Washington, e os Estados Unidos e o Canadá concordaram em encaminhar o assunto para arbitragem internacional.

O tribunal arbitral considerou o Canadá como responsável pelo dano à propriedade nos Estados Unidos e ordenou que o Canadá se abstivesse de causar qualquer dano por meio de fumaça ao estado de Washington. O tribunal concluiu que sob os princípios do direito internacional bem como da legislação dos Estados Unidos, nenhum Estado tem o direito de usar ou permitir o uso de seu território de tal maneira que cause danos por emissão de fumaça no território, propriedades ou pessoas de outro Estado, quando o caso tiver sérias consequências e o dano for estabelecido por evidência clara e convincente.

O precedente da arbitragem *Trail Smelter* nas últimas décadas foi reafirmado em numerosas declarações internacionais não vinculantes, conhecidas como *soft law*, conforme mencionado no capítulo anterior. Desse modo, a Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano de 1972, em seu Princípio 21, assim como a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992, em seu Princípio 2, dispõem acerca da possibilidade dos Estados de explorar seus recursos naturais, todavia, atribuindo-lhes a obrigação de assegurar que as atividades, 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.

É de se observar, portanto, que o Princípio 13 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992 fortalece o conteúdo expresso no Princípio 21 da Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano de 1972 e do Princípio 2 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992, na medida em que busca a responsabilização do Estado no caso de danos ambientais.

4 Dano ao meio ambiente e dano transfronteiriço

O meio ambiente poderia ser considerado limitado exclusivamente aos recursos naturais, como ar, solo, água, fauna e água, e sua interação. No entanto, uma definição ampla, que também abrange valores ambientais, tem sido a mais adotada pela comunidade internacional. Assim, em regra, há referência normativa aos recursos naturais e sua interação, enquanto conceito habitual no âmbito de um ecossistema protegido, e aos aspectos característicos da paisagem.

O patrimônio cultural abarca vários elementos compreendendo, por exemplo, os monumentos, edifícios, lugares naturais e formações geológicas. O valor deste patrimônio se dá não apenas pela conservação da sua beleza natural, mas pela importância histórica, artística, científica, estética, etnológica e antropológica. Diante desta visão holística do meio ambiente, o dano pode adotar diversas formas, configurando-se como uma perda ou deterioração do meio ambiente, isto é, prejuízo, modificação ou alteração que implica em diminuição da qualidade ou valor do meio ambiente em sentido amplo.

O dano transfronteiriço refere-se a uma externalidade física ou transbordamento que atravessa fronteiras políticas internas ou externas do Estado. Mais precisamente, a poluição transfronteiriça internacional ocorre quando um agente ambiental potencialmente nocivo é liberado em uma jurisdição política (o Estado de origem) e migra fisicamente de modo natural como ar, água ou solo para outra jurisdição política (o Estado afetado). Exemplos incluem o esgoto descarregado em um rio em

um Estado que é transportado rio abaixo para outro Estado ou no caso da radiação liberada de uma usina nuclear em um Estado que se espalha sobre outros Estados pelo vento.

Esse conceito se fundamenta nas noções de território, jurisdição e controle. Nesse sentido, refere-se aos danos causados na região fora do território, jurisdição ou controle onde a atividade perigosa estaria sendo realizada, sendo indiferente se os Estados interessados compartilham ou não uma fronteira. Basta imaginar como exemplo um acidente em uma plataforma em alto mar que produz efeitos no território de outro Estado.

A definição de dano (*damage*) é essencial para que se possa explicitar o fundamento das demandas por indenização. Desse modo, é importante observar que para ser indenizado o dano deve possuir certas características, como, por exemplo, foi destacado no laudo de arbitragem da Fundição Trail, em que o dano causava consequências graves (*serious consequences*) e existia de maneira clara e convincente. Algumas convenções internacionais se referem ao dano sensível (*significant*)[1]. Também o dano deve produzir um efeito prejudicial e real nos aspectos, por exemplo, da saúde humana, indústria, meio ambiente ou agricultura dos Estados.

5 Natureza da responsabilidade do Estado por danos transfronteiriços resultantes de atividades lícitas

Em 1997, durante o 49º período de sessões, a Comissão de Direito Internacional (CID) deliberou que o estudo sobre a responsabilidade do Estado pelas atividades lícitas abrangia duas questões diferentes, a saber, a prevenção e a própria responsabilidade, que deveriam ser separadamente. Desse modo, por um lado, devem ser regulamentados deveres do Estado destinados a prevenir a produção de danos transfronteiriços e, por outro lado, as modalidades de reparação no caso, apesar de tomadas medidas preventivas, de se ter produzido um dano.

Assim, o trabalho sobre a prevenção de danos transfronteiriços foi concluído em 2001, momento em que a CDI aprovou o texto final com um preâmbulo e dezenove artigos sobre a prevenção de danos transfronteiriços resultantes de atividades perigosas. Em 2002, a Comissão retomou a segunda questão, ou seja, a responsabilidade internacional do Estado, designando um novo grupo de trabalho, que redigiu seu primeiro relatório intitulado Responsabilidade Internacional por Atos Lícitos no Direito Internacional. Em 2006, a CDI aprovou o Projeto de Princípios na Alocação de Prejuízos em Caso de Danos Transfronteiriços Resultantes de Atividades Perigosas.

A natureza da responsabilidade internacional do Estado por danos transfronteiriços resultantes de atividades lícitas constitui uma das questões mais controversas no atual estágio de desenvolvimento do Direito Internacional. No entanto, apesar da diversidade de pontos de vista e abordagens sobre o assunto, é possível afirmar à luz do trabalho de codificação do CDI, que o tema passou da noção de uma responsabilidade objetiva em direção a uma responsabilidade subjetiva.

Isto é, na atualidade, a ideia de responsabilidade pelos riscos, objetiva, que exclui qualquer noção de culpa na violação do Direito Internacional pelo Estado, por certas atividades intrinsecamente arriscadas ou perigosas, vem sendo substituída pelo dever do Estado de prevenir qualquer dano transfronteiriço significativo, ou seja, o dever de diligência ou *due diligence*. Disso decorre que os Estados não estão obrigados a impedir e reparar de forma absoluta a produção de todos os danos extraterritoriais, mas sim estão obrigados a tomar todas as precauções próprias de "um bom governo", a fim de evitar a produção de tais danos.

Desse modo, no relatório sobre a prevenção de danos transfronteiriços da CDI foi recepcionada a noção de responsabilidade subjetiva pautada pelo dever de tomar todas as medidas apropriadas para prevenir e minimizar danos transfronteiriços; dever de cooperar, para o efeito, com outros Estados e com as respectivas organizações internacionais; e a obrigação de implementar, por meio de mecanismos legislativos, administrativos e de monitoramento, um sistema de autorização prévia

para todas aquelas atividades de potencial impacto, com base na realização de uma avaliação de impacto ambiental[2]. O descumprimento da obrigação de prevenção pode levar à responsabilidade do Estado por ato ilícito.

No entanto, se não houver indícios de negligência por parte das autoridades estatais, os danos causados poderão ser compensados com base em responsabilidade objetiva. É aí que o Direito Internacional passou da doutrina da responsabilidade internacional objetiva do Estado, pelos danos extraterritoriais, para a atribuição da responsabilidade objetiva do explorador. Este desenvolvimento encontra suporte nos tratados internacionais[3], nas leis internas estatais e está coerente com o fato de que é o operador ou explorador quem exerce o controle sobre a atividade arriscada e se beneficia com o retorno econômico, tendo, consequentemente, que suportar os danos decorrentes da atividade.

Na verdade, esta foi a abordagem adotada pela Comissão na proposta de Princípios acima mencionada, que afastou a posição adotada por mais de três décadas - em que o Estado era erguido como garantidor absoluto e único responsável pelos danos ocorridos em seu território ou sob sua jurisdição, para aceitar uma hipótese de "privatização" do risco criado. Esta mudança de percepção contribui para identificar os responsáveis pelos prejuízos de forma a facilitar a compensação.

Como contrapartida lógica a esse tipo de responsabilidade objetiva, e para não impedir o explorador de continuar realizando sua atividade perigosa – mas muitas vezes socialmente benéfica - o projeto de Princípios prevê uma compensação imediata e adequada e impõe ao operador ou explorador a obrigação de possuir garantias financeiras suficientes, como a contratação de seguros ou a constituição de fundos de compensação, ao mesmo tempo em que prescreve a obrigação dos Estados de adotar mecanismos de financiamento complementar, caso as garantias particulares mencionadas se revelem insuficientes.

6 Responsabilidade por danos ambientais no direito brasileiro

Conforme lição de Sarlet e Fensterseifer (2012, p. 44-45), o modelo contemporâneo de Estado de Direito superou o modelo do Estado Social, sendo adotado um modelo de Estado Socioambiental ou Pós-social, o qual não abandona as conquistas dos demais modelos, porém agrega uma dimensão ecológica, fazendo surgir um constitucionalismo socioambiental.

Nessa senda, é de se reconhecer que a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 o Brasil adotou o modelo de Estado Socioambiental, fato que, por via de consequência, resultou em um documento constitucional dedicado à proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Assim, a Constituição Federal de 1988, em nítido avanço em relação ao modelo de constitucionalismo social, no qual se buscava tão somente oportunizar condições mínimas de bem-estar, a fim de corrigir as desigualdades sociais, passou a se ocupar com a dimensão ecológica, indispensável para o efetivo gozo e fruição dos direitos fundamentais, bem como concretização da dignidade da pessoa humana.

Prescreve o artigo 225, §3º, da Constituição Federal de 1988 que:

> 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.
> [...]
> § 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. (BRASIL. Constituição Federal de 1988)

Nota-se, portanto, que o texto constitucional brasileiro prevê, no caso de violação ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, a responsabilização do causador do dano, pessoas físicas ou jurídicas, nas três esferas de responsabilidade (civil, administrativa e penal), cumulativamente ou não.

Não bastasse a previsão contida na Constituição Federal de 1988, no ordenamento brasileiro foi recepcionada a Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981, a qual dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, constituindo o Sistema

Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), cujo objetivo é "[...] a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana [...]" (BRASIL. Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981, art.1º).

A citada lei, em seu artigo 14, §1º, segundo lição de Benjamin (2011, p. 98), "[...] de uma tacada só, rompeu *duas* das pilastras de sustentação do paradigma aquiliano-individualista: a) objetivou a responsabilização civil; b) legitimou para a cobrança de reparação o Ministério Público [...]". Dispõe o artigo 14, §1º, da Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981:

> Art. 14 - Sem prejuízo das penalidades definidas pela legislação federal, estadual e municipal, o não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental sujeitará os transgressores:
> § 1º - Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente. (BRASIL. Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981, art.14, §1º)

Além do plano jurídico-substancial, o qual teve um avanço significativo, sobretudo quando tornou objetiva a responsabilidade por dano ambiental, na seara processual o constituinte e o legislador brasileiro também instrumentalizaram a tutela jurisdicional visando à proteção do meio ambiente e responsabilização do causador do dano, merecendo destaque, nesse particular, a ação popular, prevista no artigo 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal de 1988, regulamentada pela Lei n. 4.717, de 29 de junho de 1965, e a ação civil pública, cuja previsão está consagrada no artigo 129, inciso III, da Constituição Federal de 1988, e regulamentada pela Lei n. 7.347, de 24 de junho de 1985.

No que concerne à responsabilização penal e administrativa, ganham relevo as disposições contidas na Lei n. 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, que dispõem sobre

as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. Cabe sublinhar, por oportuno, que a lei em comento dispôs, de forma expressa, acerca da possibilidade de responsabilização das pessoas jurídicas nas esferas administrativa, civil e penal, trazendo, portanto, importante inovação na defesa do meio ambiente (BRASIL. Lei n. 9.605, de 12 fevereiro de 1998, art. 3º).

Nesse particular, o ordenamento jurídico interno brasileiro, seja em razão da previsão constitucional, seja em virtude das diversas leis infraconstitucionais, vem cumprindo com a recomendação do Princípio 13 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.

Conclusão

À luz do princípio 13 da Declaração do Rio e outros diplomas legais internacionais e nacionais, foi colocada em lugar de destaque a preservação e a proteção do meio ambiente no paradigma do desenvolvimento sustentável e as obrigações correlatas de mitigar os danos e restaurar o meio ambiente à sua situação original, tanto quanto possível.

Assim, ênfase foi dada a preocupação mais recente da comunidade internacional em reconhecer a proteção do meio ambiente como um valor em si, sem ter o foco apenas no contexto de danos a pessoas ou propriedades. Ademais, a política de preservação do meio ambiente é um recurso valioso para o benefício não apenas da geração atual, mas também das gerações futuras.

Tendo em vista a sua novidade e interesse comum na sua proteção, os danos ao meio ambiente em si podem constituir danos que devem estar sujeitos a uma pronta e adequada indenização, que inclui o ressarcimento dos custos das medidas, resposta razoável e restauração ou reintegração do meio ambiente.

Em razão disso, a Declaração do Rio, por meio do princípio 13, atribuiu aos Estados a obrigação de estabelecer legislação nacional e cooperar com o

desenvolvimento do Direito Internacional, visando à responsabilização dos causadores de danos ambientais e formas de indenização às vítimas.

O citado princípio foi além, ao prescrever que os Estados deveriam tratar, inclusive, da responsabilização e formas de indenização decorrentes de danos ambientais que gerem efeitos adversos em áreas fora de sua jurisdição, por atividades que ocorram dentro de sua jurisdição ou sob seu controle, ou seja, os chamados danos transfronteiriços.

Não obstante a natureza jurídica de *soft law* princípio 13 da Declaração do Rio, passou a ser fonte para a elaboração, pelos Estados, de normas cuja finalidade é proteção do meio ambiente, seja no âmbito interno ou internacional, inclusive quanto à tomada de medidas preventivas e à responsabilização dos próprios Estados por dano ambiental, tenha ele decorrido de atividade lícita ou ilícita.

Todavia, a responsabilização internacional do Estado por danos ambientais extraterritoriais vem ganhando novo contorno, pois, pelos esclarecimentos da Comissão de Direito Internacional, evoluiu da responsabilidade internacional objetiva do Estado por atividades extraterritoriais para a atribuição da responsabilidade objetiva do explorador, ou seja, daquele que de fato detém o controle sobre a atividade de risco, e dela se beneficia com retorno financeiro.

Percebeu-se, assim, que o princípio 13 da Declaração do Rio, ainda que considerado norma *soft*, contribuiu de forma significativa para a evolução da proteção do meio ambiente, seja na perspectiva interna dos Estados, caso do Brasil, a título de exemplo, ou no âmbito internacional, inclusive no que tange à evolução acerca da responsabilização por danos ambientais transfronteiriços.

Referências

BENJAMIN, Antonio Herman V. Responsabilidade Civil pelo Dano Ambiental. *In:* MILARÉ, Édis; MACHADO, Paulo Affonso Leme (orgs.). *Doutrinas Essenciais*: Direito Ambiental. São Paulo: Revista dos Tribunais. Vol. VI. 2011.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil, 5 de outubro de 1988. *In: VADE mecum*. 24ª ed. São Paulo: Editora Rideel, 2017.

_____. Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 2 de setembro de 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm>. Acesso em 01 de out. 2017.

_____. Lei n. 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 13 de fevereiro de 1998. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm>. Acesso em 01 de out. 2017.

DUARTE, Clarice Seixas. A proteção internacional do meio ambiente e o Supremo Tribunal Federal. In: AMARAL JUNIOR, Alberto (org.). *O STF e o direto internacional dos direitos humanos*. São Paulo: Quartier Latin do Brasil. 2009.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. *Curso de direito internacional público*. 7. Ed. rev., atual., ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

_____. Meio Ambiente e Direitos Humanos. *In:* MILARÉ, Édis; MACHADO, Paulo Affonso Leme (orgs.). *Doutrinas Essenciais*: Direito Ambiental. São Paulo: Revista dos Tribunais. Vol. VI. 2011.

MENEZES, Wagner. *Direito internacional no cenário contemporâneo*. 1 ed. Curitiba: Juruá, 2003.

OLIVEIRA, Rafael Santos de. *Direito Ambiental Internacional*: o papel da *soft law* em sua efetivação. Ijuí: Editora Unijuí, 2007.

ONU. Assembleia Geral das Nações Unidas. *Informe de la Comisión de Derecho Internacional,* 2006. Disponível em: <http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/165819/A_61_10-ES.pdf?sequence=6&isAllowed=y>. Acesso em: 21 de abril de 2018.

REIS, Alessandra de Medeiros Nogueira. *A Responsabilidade Internacional do Estado por Dano Ambiental*. 1ª ed. São Paulo: Campus Jurídico, 2010.

SARLET, Ingo Wolfgeng; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito Constitucional Ambiental*: Constituição, Direitos Fundamentais e Proteção do Ambiente. 2ª ed. rev. atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

SOARES, Guido Fernandes Silva. *Direito Internacional do Meio Ambiente*: emergência, obrigação e responsabilidade. 2. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2003.

VINUALES, Jorge (Ed.). *The Rio Declaration on Environment and Development:* A Commentary (Oxford Commentaries on International Law). OUP Oxford. Edição do Kindle. 2015.

1 Veja, por exemplo, as orientações de 1990 da Comissão Econômica das Nações Unidas para a Europa sobre a responsabilidade pela poluição transfronteiriça das águas; Artigo 10 das Regras de Helsinque sobre o uso das águas de rios internacionais; Parágrafos 1 e 2 da Resolução 2995 (XXVII) da Assembleia Geral de 15 de dezembro de 1972, sobre a cooperação entre Estados no campo do meio ambiente; A recomendação do Conselho da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) sobre os princípios relativos à poluição transfronteiriça, 1974.

2 Particular atenção com os recursos disponíveis aos Estados produtores dos atos lícitos e nocivos ao meio ambiente foi dada em vários tratados multilaterais, dentre os quais a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar merece destaque, que em seu art. 207 estabelece que o dever de agir com a devida diligência seja mais flexível para os Estados com menor poder econômico, ou a Convenção de Londres, que prescreve a necessidade de tomar todas essas medidas de acordo com a capacidade científica, técnica e econômica dos Estados.

3 Convenção Internacional sobre Responsabilidade Civil por Danos Devidos à Poluição das águas do Mar por Petróleo (Bruxelas, 29 de novembro de 1969); Convenção Internacional para a Constituição de um Fundo Internacional para Compensação pelos danos causados pela poluição por hidrocarbonetos (Bruxelas 18 de dezembro, 1971), o Protocolo de 1992 que altera a Convenção Internacional sobre a Responsabilidade Civil por danos causados pela poluição do mar por hidrocarbonetos (Londres, 27 de Novembro de 1992).

O princípio 13 da declaração do Rio de 1992, a responsabilidade do estado e o dever de compensação por danos ambientais transfronteiriços

Eliotério Fachin Dias
Doutorando em Direito do Estado (DINTER USP/UFMS). Mestre em Agronegócios pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFGD). Graduado em Ciências Jurídicas Especialista em Direito das Obrigações pela UNIGRAN Dourados/MS. Docente Efetivo do Curso de Direito da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS), UU. Dourados/MS.

1 Introdução

O direito ao meio ambiente, alçado ao *status* de direito humano fundamental foi reconhecido no plano internacional pela Declaração sobre o Meio Ambiente Humano, também chamada de Declaração de Estocolmo, aprovada na Conferencia das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, reunida de 5 a 16 de junho de 1972. A Declaração de Estocolmo proclama em seu Princípio 1:

> O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas, em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna, gozar de bem-estar e é portador solene de obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente, para as gerações presentes e futuras [...]

A Declaração de Estocolmo apregoa, em seu Princípio 21, que os Estados têm o direito de explorar soberanamente seus próprios recursos, "devendo assegurar-se de

que as suas atividades, dentro de sua jurisdição, ou sob seu controle, não prejudiquem o meio ambiente de outros Estados ou de zonas fora de sua jurisdição".

Trata-se de "um instrumento voltado para o futuro que pretendia fornecer um trampolim para o futuro desenvolvimento da legislação e da política ambiental internacional" evidenciada pelo Princípio 22[1], ressalta David A. WIRTH (1995, p. 611), instando os Estados a "cooperarem para desenvolver ainda mais a legislação internacional relativa à responsabilidade e compensação para vítimas de poluição e outros danos ambientais causados por atividades dentro da jurisdição ou controle de tais Estados em áreas além sua jurisdição" (SANDS, 1995, p. 629-630).

Vinte anos mais tarde, na cidade do Rio de Janeiro, de 3 a 14 de junho de 1992, realizou-se a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, também chamada de "Cúpula da Terra", ou "ECO-92" proclamando importantes diretrizes ambientais: a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento[2], reafirmando a Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, adotada em Estocolmo em junho de 1972 e a Agenda 21.

A Cúpula da Terra de 1992 "dá início à fase do direito internacional, alterando essencialmente sua abordagem no sentido da compatibilização do desenvolvimento econômico com as necessidades de proteção ambiental", aponta Gaetano ARMAO (2012, p. 6). Além de alargar a cooperação internacional à solução de problemas ambientais de caráter global, contribuiu para o subsequente desenvolvimento da legislação ambiental internacional.

O Princípio 2 da Declaração do Rio de 1992 proclama que: "os Estados têm o direito soberano de explorar seus próprios recursos", devendo responsabilizar-se em "assegurar que suas atividades sob sua jurisdição ou seu controle não causem danos ao meio ambiente de outros Estados, além dos limites de sua jurisdição nacional". E, o Princípio 13, que:

> Os Estados irão desenvolver legislação nacional relativa à responsabilidade e à indenização das vítimas de poluição e de outros danos ambientais. Os Estados irão

> também cooperar, de maneira expedita e mais determinada, no desenvolvimento do direito internacional no que se refere à responsabilização e indenização por efeitos adversos dos danos ambientais causados, em áreas fora de sua jurisdição, por atividades dentro de sua jurisdição ou sob seu controle.

Segundo Philippe SANDS *et al*. (2012, p. 771-772), a Declaração do Rio-92 pode ser a declaração mais significativa, ao reconhecer, com o Princípio 13, a importância de um maior desenvolvimento das leis nacionais e internacionais sobre responsabilidade e compensação, além de cooperação expedita e mais determinada; dispõe, também, sobre o dano ambiental, a preocupação com a responsabilidade e a compensação associada aos eventos dos danos, tanto nacional, como internacionalmente (TORRES, 2006, p. 372).

Além de ser uma extensão do Princípio da Prevenção (Princípio 2), o Princípio 13 da Declaração do Rio reconhece os desafios envolvidos no desenvolvimento de regimes de responsabilidade, tanto doméstica quanto internacional; e, é visto como uma extensão do Princípio 11, que dispõe sobre a legislação ambiental; e, também, como um prefácio ao Princípio 14 sobre a realocação de atividades perigosas (VIÑUALES, 2015, p. 37).

2 Avanços e retrocessos

O Princípio 13 da Declaração do Rio reconheceu "a importância de um maior desenvolvimento das leis nacionais e internacionais sobre responsabilidade e compensação" (SANDS *et al*, 2012, p. 772). Entretanto, mesmo com a existência de regras internacionais, uma das questões mais difíceis enfrentadas pela legislação ambiental internacional para assegurar a implementação e o cumprimento adequados e efetivos das obrigações ambientais, diz respeito à adequação de seu processo legislativo, devido às limitações impostas pelo princípio da soberania, que continuam a representar obstáculos significativos para os esforços globais de proteção ambiental, principalmente, quando os objetivos de proteção ambiental entram em conflito com interesses econômicos claros (SANDS, *et al.,* p. 15, 893, 895).

2.1 Escorço histórico

Desde os anos de 1970, até o início da década de 1990, houve uma proliferação de Convenções e Cartas Internacionais relevantes e significativas para a questão ambiental, impulsionadas por organizações não-governamentais (ONG's) internacionais, em resposta aos desastres ambientais até então ocorridos, dentre as quais se destacam: a Convenção de Genebra sobre Poluição Atmosférica Transfronteiriça (1979); a Carta da Natureza (1982), que introduziu o Princípio da Precaução; a Convenção de Montego Bay (1982), que estabelece regras de proteção do meio ambiente marinho, as zonas de proteção de ecossistemas, fauna, flora e diversidade biológica, dentre outras (ARMAO, 2012, p. 4-5).

O Relatório *Nosso Futuro Comum* (1987) ou "Relatório *Brundtland*"[3], assim denominado em homenagem à então primeira-ministra da Noruega, *Gro Harlem Brundtland*, presidente da Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento das Nações Unidas, criada em 1983, para recomendar maneiras para que a preocupação com o meio ambiente se traduzisse em maior cooperação entre os países em estágios diferentes de desenvolvimento, dentre outros objetivos; relata que "o direito nacional e o direito internacional estavam cada vez mais defasados devido ao ritmo acelerado e à dimensão crescente dos impactos sobre a base ecológica do desenvolvimento" (BRUNDTLAND, 1991, p. 23-24).

Peter H. SAND (2015, p. *xvi, xxi*) afirma que, "o número de organizações ambientais multilaterais mais que dobraram durante os 20 anos de Estocolmo até o Rio, testemunhando uma onda sem precedentes de difusão horizontal de leis e políticas ambientais inovadoras, com duplo efeito sobre o direito internacional".

Apesar de não criarem direitos e obrigações legais, a Declaração de Estocolmo (1972), os Princípios de Conduta do PNUMA (1978), a Carta Mundial da Natureza (1982), a Declaração do Rio (1992), revelam "a possibilidade de que possam refletir regras do direito internacional ou contribuir para o desenvolvimento de tais regras" (SANDS, 2003, p. 126).

2.2 Instrumentos internacionais de responsabilidade

DO ESTADO DECORRENTES DO PRINCIPIO 13 DA DECLARAÇÃO DO RIO

Nas últimas décadas, vários acordos internacionais sofreram influência da Declaração de Estocolmo (1972) e do Rio de Janeiro (1992), nas questões sobre responsabilidade e compensação por danos ambientais, dentre os quais se destacam:

A. CONVENÇÃO SOBRE RESPONSABILIDADE INTERNACIONAL POR DANOS CAUSADOS POR OBJETOS ESPACIAIS DE 1972

A referida convenção concluída em Londres, Washington e Moscou, em 29 de março de 1972, ratificada pelo Brasil e promulgada pelo Decreto 71.981, de 22 de março de 1973, versa sobre a responsabilidade internacional do Estado lançador de objetos espaciais por danos causados a terceiros, visando, além de reparar e restaurar os danos ambientais, assegurar a pronta compensação razoável e equitativa aos Estados lesados e às suas vítimas.

A Convenção de Responsabilidade Internacional por Danos Causados por Objetos Espaciais de 1972, mais conhecida como 'Convenção de Responsabilidade por Danos' é um dos "poucos tratados que estabelecem uma regra clara de responsabilidade do Estado" (SANDS, *et al*., 2012, p. 728), ao determinar, em seu art. 2º, que "um estado lançador serfá responsável absoluto pelo pagamento de indenização por danos causados por danos causados por seus objetos espaciais na superfície da Terra ou a aeronaves em vôo"[4].

Prevê ainda, em seu Art. 4º, § 2º, a responsabilidade solidária, quando dois ou mais Estados em conjunto lançarem ao espaço objetos que venham a causar algum dano a terceiro Estado ao colidir com a superfície terrestre, no caso de não ser possível estabelcer o grau de culpa de cada um desses Estados.

B. CONVENÇÃO DE MONTEGO BAY SOBRE O DIREITO DO MAR (1982)

A Convenção de Montego Bay estabelece, em seu Art. 235, que "Os Estados devem assegurar através de seu direito interno meios de recurso que permitam obter uma indenização pronta e adequada ou outra reparação pelos danos resultantes da poluição do meio marinho por pessoas jurídicas, singulares ou coletivas, sob sua jurisdição."

> [...] A fim de assegurar indenização pronta e adequada por todos os danos resultantes da poluição do meio marinho, os Estados devem cooperar na aplicação do Direito internacional vigente e no ulterior desenvolvimento do Direito internacional relativo às responsabilidades quanto à avaliação dos danos e à sua indenização e à solução das controvérsias conexas, bem como, se for o caso, na elaboração de critérios e procedimentos para o pagamento de indenização adequada [...][5].

Dispõe ainda, no Art. 139, sobre a obrigação dos Estados Partes de zelar no cumprimento de suas atividades no meio ambiente marinho; implicando, em caso de descumprimento, em responsabilidade internacional pelos por danos decorrentes, quer praticados por empresas estatais, pessoas físicas ou jurídicas que possuam sua nacionalidade, ou se encontrem sob seu controle efetivo ou de seus nacionais.

C. CONVENÇÃO SOBRE RESPONSABILIDADE CIVIL POR DANOS CAUSADOS PELA POLUIÇÃO POR HIDROCARBONETOS DE 1992

A Convenção firmada em Bruxelas, em 29 de novembro de 1969, alterada pelo Protocolo assinado em Londres, em 27 de novembro de 1992, com início de vigência na ordem internacional, a partir de 30 de maio de 1996, trata sobre a responsabilidade dos proprietários de navios pelos danos resultantes do derrame de hidrocarbonetos persistentes provenientes de navios tanques. Consagra o princípio da responsabilidade objetiva dos proprietários, limitada a um montante calculado em função da arqueação do navio, e institui um sistema de seguro de responsabilidade obrigatório (PORTUGAL, 1992).

D. CONVENÇÃO DE LUGANO DE 1993 DO CONSELHO DA EUROPA SOBRE RESPONSABILIDADE CIVIL POR DANOS RESULTANTES DE

ATIVIDADES PERIGOSAS PARA O AMBIENTE

A Convenção Européia de Lugano de 1993, o "primeiro acordo internacional para a elaboração de regras que regem o acesso aos tribunais nacionais para permitir o cumprimento das obrigações ambientais", é um instrumento regional, potencialmente aplicável, aberto aos Estados membros do Conselho da Europa e aos não-membros participantes de sua elaboração, e a qualquer outro que pretenda tornar-se parte após sua entrada em vigor (SANDS *et al.*, 2012, p. 123, 766).

A Convenção estabelece um regime estrito de responsabilidade civil por danos transfronteiriços resultantes de atividades perigosas para o meio ambiente e visa compensar adequadamente os danos resultantes e promover os meios de prevenção e reintegração.

Sua definição de atividade perigosa é ampla e abrange qualquer atividade que envolva o uso de substâncias perigosas e a operação de instalações de tratamento de resíduos, incineração ou descarte. Embora não seja diretamente vinculante, "uma vez que se torne efetiva, os países que a ratificarem são obrigados a transpô-la em suas leis nacionais, e qualquer outro país é livre para adotar uma lei nacional implementando suas disposições" (BERGKAMP, 2001, p. 29-30).

E. PROTOCOLO DE BASILÉIA DE 1999 SOBRE RESPONSABILIDADE E COMPENSAÇÃO POR DANOS RESULTANTES DE MOVIMENTOS TRANSFRONTEIRIÇOS DE RESÍDUOS PERIGOSOS E SUA ELIMINAÇÃO

A Convenção de Basiléia sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e sua Eliminação, firmada em 22 de março de 1989, entrou em vigor, em 05 de maio de 1992, data do depósito do vigésimo instrumento de ratificação, aceitação, confirmação formal e aprovação ou adesão.

Os Estados parte, atentos às disposições do Princípio 13 da Declaração do Rio de 1992, e preocupados com a necessidade de prever e estabelecer regras e procedimentos quanto à responsabilidade civil dos Estados e de terceiros resultantes

da eliminação, descarte, movimentação e tráfego transfronteiriço ilegal de resíduos perigosos firmaram o Protocolo de Basiléia, adotado na Quinta Conferência das Partes (COP-5), em 10 de dezembro de 1999, com o objetivo de proporcionar um regime abrangente, bem como compensação adequada e imediata por danos resultantes para o meio ambiente (LE BLANC, 2011, p. 83; SANDS *et al.*, 2012, p. 570).

Além da responsabilidade objetiva pelos danos ambientais transfronteiriços, o Protocolo impõe, em seu Art. 5º, a responsabilidade por culpa a qualquer pessoa que tenha causado danos ou contribuído para tal, por descumprimento de suas disposições ou em decorrência de omissão, atos ilícitos, intencionais ou não, negligência ou imprudência.

A esse respeito, Lucas Bergkamp (2001, p. 36), ressalta que "qualquer pessoa no controle de um resíduo é obrigada a tomar medidas de resposta razoáv eis necessárias para minimizar os danos decorrentes de um incidente".

F. PROTOCOLO DE NAGOYA-KUALA LUMPUR DE 2010 AO PROTOCOLO DE BIOSSEGURANÇA

O Protocolo de Responsabilidade Suplementar de Nagoya-Kuala Lumpur de 2010 ao Protocolo de Biossegurança "é o mais recente instrumento internacional a ser concluído no campo da responsabilidade civil" (SANDS *et al*, 2012, p. 764), menciona, em seu Preâmbulo, sobre o Princípio 13 da Declaração do Rio, articulado com a abordagem da Precaução do Princípio 15 e ao Protocolo de Cartagena (TELESETSKY (2011, sp), com o objetivo de

> [...] contribuir para a conservação e uso sustentável da diversidade biológica, levando em conta os riscos para a saúde humana, fornecendo regras e procedimentos internacionais no campo da responsabilidade e compensação em relação aos organismos geneticamente modificados [...].

O Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança da Convenção da Diversidade Biológica trata, em seu Art. 27, sobre a responsabilidade e o dever de reparação

frente aos danos provocados pelos movimentos transfronteiriços de OGM's.

> Artigo 27. Responsabilidade e Compensação
> A Conferência das Partes atuando na qualidade de reunião das Partes do presente Protocolo adotará, em sua primeira reunião, um processo em relação à elaboração apropriada de normas e procedimentos internacionais no campo da responsabilidade e compensação para danos que resultem dos movimentos transfronteiriços de organismos vivos modificados, analisando e levando em devida consideração os processos em andamento no direito internacional sobre essas matérias e procurará concluir esse processo num prazo de quatro anos.[6]

O Protocolo de Responsabilidade Suplementar de Nagoya-Kuala Lumpur, adotado em outubro de 2010, no Japão, tem tido um resultado decepcionante,

> [...] O Protocolo é menos um conjunto abrangente de regras internacionais juridicamente vinculativas sobre responsabilidade por danos causados por organismos modificados do que 'um texto que permite às Partes tratar os danos dos organismos vivos modificados através de sistemas de responsabilidade civil existentes ou através de mecanismos de responsabilidade civil recentemente desenvolvidos'. regras substantivas acordadas sobre a responsabilidade associada ao movimento transfronteiriço de OGMs [...] (SANDS *et al.,* 2012, p. 764).

Em relação aos desafios do Protocolo Suplementar de Nagoya e do Protocolo de Cartagena, "muitos dos Estados-chave promotores da biotecnologia não os assinaram", a exemplo dos Estados Unidos e Canadá, que permanecem como não-Partes do Protocolo de Cartagena, permanecendo fora das estruturas de responsabilidade e reparação de biossegurança internacionalmente negociadas (TELESETSKY, 2011, s.p.).

O Protocolo de Responsabilidade Suplementar de Nagoya-Kuala Lumpur de 2010, esclarece Philippe SANDS *et al*. (2012, p. 896) "é um exemplo pertinente: embora seja louvável que os 161 países signatários do Protocolo de Biossegurança tenham conseguido estabelecer regras sobre o complexo tema da responsabilidade por danos ambientais por organismos vivos modificados",

> [...] o regime de responsabilidade em si é essencialmente 'um texto que permite às Partes tratar os danos do OVM através de sistemas de responsabilidade civil existentes ou

> através de mecanismos de responsabilidade civil recentemente desenvolvidos' e, como tal, deixa questões críticas sobre o padrão de responsabilidade, isenções de responsabilidade, limites sobre a extensão da responsabilidade e a necessidade de os operadores manterem alguma forma de segurança financeira a ser resolvida pela legislação nacional.

Apesar do protagonismo da diplomacia brasileira nas negociações na Conferencia das Partes em 2010 no Japão, além de ter sido um dos primeiros a assiná-lo, em 02 de fevereiro de 2012, na sede da ONU, em Nova Iorque, o Protocolo permanece pendente de ratificação pelo Brasil, num intenso conflito de interesses legislativos no Congresso Nacional brasileiro (LANDONAI MOREIRA, 2016).

Por não ter recepcionado o Protocolo Suplementar de Nagoya, atrelado ao Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança, o Estado brasileiro coloca-se "numa posição de quase incompetência de cumprimento desses tratados frente à ordem internacional" (FERREIRA, 2014, p. 18).

2.3 Os danos ambientais transfronteiriços e a responsabilidade do estado no direito internacional ambiental

O princípio da prevenção de danos ambientais a outros Estados ou em áreas fora da jurisdição nacional estão amplamente afirmados em vários tratados de Direito Internacional Ambiental. Embora muitos acordos internacionais contenham obrigações de tutela e preservação ambiental, "poucos se referem expressamente à responsabilidade do Estado" [7,8].

Rui Décio Martins e Jorge Luís Mialhe relatam que a responsabilidade civil internacional do Estado ocorre, quando:

> (...) lhe são imputados atos de caráter ilícito que causem danos a outros Estados ou a seus nacionais, sejam pessoas ou bens, por conta de ação ou omissão dos seus órgãos ou de seus funcionários ou, ainda, por atos de seus habitantes reputados como ilícitos internacionais. Também há responsabilidade internacional por atos que não são necessariamente ilícitos, que causam danos e, por isso, devem ser reparados (MARTINS; MIALHE, 2009, p. 200-201).

Inúmeros danos ambientais impactam negativamente áreas nacionais, transfronteiriças e bens globais comuns, com graves consequências para os ecossistemas e para a vida humana e animal, exigindo legislações e normas, nacionais e internacionais, sobre a responsabilização do Estado, quanto às obrigações de repará-los ou de indenizar os Estados lesados e às suas vítimas (LE BLANC, 2011, p. 83).

Vez que os danos ambientais "não respeitam fronteiras políticas e administrativas e têm dimensões transfronteiriças", impõem-se, nas palavras de Juliana Santilli (2005), políticas de cooperação internacional entre os Estados e os diferentes atores sociais, implicando em uma soberania mais solidária para a proteção ambiental.

Nesse mesmo entendimento, Lívia Gaigher Bósio Campello (2013, p. 61-62), esclarece que, "o princípio da soberania do Estado permite que os Estados possam conduzir ou autorizar atividades em seus territórios, inclusive atividades que possam gerar efeitos adversos sobre seu próprio território". Todavia, "esse direito não é absoluto; pois, não há como se olvidar da obrigação de não causar danos a outros Estados".

Valerio de Oliveira Mazzuoli (2015, p. 1078), no mesmo sentido, ressalta que "a necessidade de proteção internacional do meio ambiente existe porque os Estados se deram conta de que os problemas ambientais ultrapassam fronteiras e não tem como ser resolvidos senão pela cooperação entre eles".

Os danos ambientais afetam tanto o território do Estado onde ocorre a atividade causadora, quanto o território de Estados diversos, ou bens globais comuns, isto é, os territórios não sujeitos à jurisdição nacional de qualquer Estado, como o alto-mar; como é o caso da poluição transfronteiriça[9], motivo de preocupação para as comunidades nacionais e internacionais (PNUMA, 2006, p. 53).

A natureza transfronteiriça de quase todos os problemas ambientais exige que sejam desenvolvidas regras e padrões regionais e internacionais, visando distribuir

efetiva e equitativamente a responsabilidade entre os Estados, esclarece Chee Yoke Ling (2012, p. 45).

Embora a compreensão moderna de soberania do Estado não esteja em desacordo com a prevenção de danos transfronteiriços, o Direito Internacional, ainda não tem maturidade suficiente para punir os respectivos Estados, em caso de violação de seus deveres como membros de uma comunidade global, vez que muitas legislações nacionais ou atos internacionais sobre responsabilidade civil ou do Estado, não estão em vigência, há muitos anos. Isso significa que o Direito Internacional, ainda não abrangeu totalmente as disposições do Princípio 13, nem os Estados agiram de maneira pronta e determinada para alterá-las (LE BLANC, 2011, p. 88).

Considerando a incerteza da responsabilidade internacional em relação aos danos ambientais e às legislações nacionais e internacionais exigidas pelo Princípio 13, "ainda não existe uma adequada sustentação para a avaliação, ajuste e solução de controvérsias sobre danos ambientais no Direito Internacional" (REIS, 2011, p. 7-8). Assim, faz-se necessário que o foco na política ambiental internacional contemporânea seja na prevenção, e não na reparação, pois:

> Uma abordagem preventiva tem sido muito significativa para o desenvolvimento da lei ambiental internacional e permanece no centro das políticas ambientais. Entretanto, é necessário analisar as contribuições potenciais de um mecanismo de remediação mais coerente à lei ambiental internacional. [...] Há necessidade de adaptar a responsabilidade internacional a um sistema mais adequado de restituição, especificamente para casos que envolvam danos ambientais. O que pode ser feito à luz dessas dificuldades para incorporar a adequada restituição de danos ambientais à teoria da responsabilidade internacional? (REIS, 2011, p. 9)

No mesmo diapasão, David Le Blanc (2011, p. 88) afirma que, o regime de responsabilidade e compensação ambiental é fragmentado e pouco eficaz, sendo "necessária uma estrutura reguladora ambiental que seja projetada para coordenar efetivamente a legislação, garantir sua entrada em vigor e sua conformidade com as disposições da comunidade global". Enquanto um regime efetivo de responsabilidade e compensação é requerido pelo Princípio 13:

> [...] é importante reconhecer que medidas preventivas são mais importantes que punitivas, [...] atribuir uma responsabilidade maior e mais clara a possíveis danos ambientais (e mais amplos) deve ser um fator de dissuasão, mas isso precisa ser reforçado por uma regulamentação forte e clara em nível nacional, apoiada pelo Direito Internacional.

Embora as Declarações de Estocolmo e do Rio de Janeiro, além de outros atos internacionais, estabeleçam sobre a cooperação internacional dos Estados em legislar sobre a responsabilização dos danos ambientais transfronteriços e de compensação ou indenização às suas vítimas, observa-se um 'vazio legislativo' de normas internas ou de Direito Internacional.

Conclusão

A Declaração de Estocolmo de 1972 reconhece o direito de soberania dos Estados na exploração de seus próprios recursos naturais, em sua jurisdição e sob seu controle, desde que tais atividades não prejudiquem o meio ambiente de outros Estados ou áreas além de sua jurisdição. Instando-lhes sobre a necessidade de cooperação dos Estados para o desenvolvimento de legislações e normas ambientais relativas à responsabilidade e indenização às vítimas de danos causados dentro e além de sua jurisdição.

Embora, amplamente reafirmados na Declaração do Rio-92, e, em muitos outros tratados ou convenções internacionais, sobre os princípios do desenvolvimento sustentável, da prevenção, de tutela e preservação ambiental, etc., poucos dispõem sobre a responsabilidade civil ou do Estado pelos danos ambientais.

Como demonstrado, o Direito Internacional Ambiental ainda não possui a maturidade suficiente para punir os Estados por violação de seus deveres como membros da comunidade global, vez que, grande parte das leis e normas, nacionais e internacionais, que versam sobre a responsabilidade do Estado e a compensação ambiental não estão em vigência, há muitos anos.

Podendo-se afirmar que o Direito Internacional Ambiental ainda não abrange na sua totalidade, as disposições das Declarações de Estocolmo ou do Rio de Janeiro, nem os Estados agem de maneira "expedita e mais determinada".

REFERÊNCIAS

ARMAO, Gaetano. La tutela dell'ambiente e delle aree naturali protette e la promozione della cooperazione transfrontaliera. 2012. *IRIS Universitá degli Studi di Palermo.* Disponível em: <http://www.siciliaparchi.com/imgs/armao_cooperazione-transnazionale-e-tutela-dell_ambiente.pdf> Acesso em 26 Abr.2018

BERGKAMP, Lucas. Liability and Environment: Private and Public Law Aspects of Civil Liability for Environmental Harm in an International Context. *The Hage/London/New York Kluwer Law International. 2001. ISBN 90 411 1645 1.* <https://books.google.com.br/books?id=7_CMjSLO9cUC&printsec=frontcover&source=gbs_atb&redir_esc=y&hl=pt-BR#v=onepage&q&f=false>. Acesso em 10 Maio.2018

BRASIL, Decreto 5.705, de 16 de fevereiro de 2006. Promulga o Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança da Convenção sobre Diversidade Biológica. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5705.htm> Acesso em 12 Maio.2018.

BRASIL, Decreto 71.981, de 22 de março de 1973. Promulga a Convenção sobre responsabilidade internacional por Danos Causados por Objetos Espaciais. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-71981-22-marco-1973-420587-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 12 Maio.2018.

BRASIL, Decreto 99.165, de 12 de março de 1990. Promulga a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1990/decreto-99165-12-marco-1990-328535-publicacaooriginal-1-pe.html> Acesso em 12 Maio.2018.

CAMPELLO, Livia Gaigher Bósio. *Mecanismo de controle e promoção do cumprimento dos tratados multilaterais ambientais no marco da solidariedade internacional*. Tese. Doutorado em Direito das Relações Econômicas e Internacionais. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo: PUC-SP, 2013

CONVENÇÃO BANCAS. *Convenção Internacional sobre a Responsabilidade Civil por Danos resultantes da Poluição causada por Combustível de Bancas*. 2001. Disponível em:

<https://www.dgrm.mm.gov.pt/ff>. Acesso em 02 Maio.2018

CORADINI, Moema Ferreira Giuberti. Pressões ambientais versus econômicas. Uma proposta em prol da sustentabilidade e manutenção da vida tal qual a conhecemos, p. 82/112. In FINKELSTEIN, Claudio; NEGRINI FILHO, JOÃO; CAMPELLO, Livia Gaigher; OLIVEIRA, Vanessa Hasson de. *Direito ambiental no Século XXI*: Efetividade e Desafios. Rio de Janeira: Clássica, 2012, p. 88

FERREIRA, Taíssa Telles. *A Responsabilidade Internacional do Estado em face da regulamentação da Biotecnologia abrigada pelo Protocolo de Cartagena*. Dissertação. Programa de Pós-Graduação em Direito. Universidade de Caxias do Sul, 2014

FERRER, Gabriel Real; GLASENAPP, Maikon Cristiano; CRUZ, Paulo Marcio. Sustentabilidade: Um novo paradigma para o Direito. *Revista Novos Estudos Jurídicos*, Vol. 19 - n. 4 - Edição Especial 2014

LE BLANC, David (Superv.) *Sustainable Development in the 21st century (SD21). Stakeholder Forum for a Sustainable Future. Review of Implementation of the Rio Principles. Division for Sustainable Development of the United Nations, December,* 2011. <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/1127rioprinciples.pdf> Acesso em: 26 Abr.2018.

LING, Chee Yoke. *The Rio Declaration on Environment and Development: An Assessment. Environment & Development Series 12. TWN Third World Network. Penang, Malaysya*, 2012. Disponível em: <https://www.twn.my/title/end/end12.htm> Acesso em 26 Abr.2018

LANDONAI MOREIRA, Roberta. *Congresso e Política Externa:* a influência do legislativo brasileiro na tramitação do Protocolo de Nagoya à Convenção da Diversidade Biológica. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, SC, 2016.

MARTINS, Eliane M. Octaviano. Direito marítimo internacional: da responsabilidade internacional pelos danos causados ao meio ambiente marinho. *Verba Juris*, ano 7, jan./dez.2008, ISSN 1678-183-X, p. 257-288.

MARTINS, Rui Décio; MIALHE, Jorge Luís. A responsabilidade Civil Internacional dos Estados: Direitos Humanos e meio ambiente. *Cadernos de Direito.* Piracicaba, v. 9(16-17) 199-216, jan.-dez.2009.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público*. 9ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 1078.

PORTUGAL. Ministério Público Portugal em defesa da Legalidade Democrática. *Protocolo de 1992 relativo à Convenção Internacional sobre a Responsabilidade Civil pelos prejuízos devidos à Poluição por Hidrocarbunetos, 1992. (CLC92).* Disponível em: <http://www.ministeriopublico.pt/instrumento/protocolo-de-1992-relativo-convencao-internacional-sobre-responsabilidade-civil-pelos-20> Acesso em; 02 maio.2018.

REIS, Tarcisio Hardman. *Compensation for Environmental Damages under International Law. The Role of the International Judge. Energy and Environmental Law & Policy Series. Wolters Kluer Law @ Business 2011 Kluver Law International BV, The Netherlands.*

RELATÓRIO BRUNDLAND. *Nosso futuro comum*. 2. Ed. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1991.

RODRIGUES, Edivando Alves. Da responsabilidade internacional do Estado por danos causados por engenhos caídos do espaço sideral. *Revista Jus Navigandi*, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 18, n. 3495, 25 jan. 2013. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/23546>. Acesso em: 2 maio 2018.

SAND, Peter H. *The History and Origin of International Environmental Law: Introduction. Ludwig-Maximilians-University of Munich. Publisher: Edward Elgar Publishing Ltd., January 2015, Book. ISBN 978-1-78347-566-7, p. xiv-xxv.* Disponível: <https://www.researchgate.net/publication/292987036_The_History_and_Origin_of_Interna [Acesso em 30 Abr.2018]

SANDS, Philippe. *Principles of international environmental law I. Frameworks, standards and implementation. Manchester University Press, England, 1995.*

SANDS, Philippe. *Principles of International Environmental Law. Second Edition. Cambridge University Press.* 2003.

SANDS, Philippe; PEEL, Jacqueline; FABRA, Adriana; MACKENZIE, Ruth. *Principles of International Environmental Law. 3 ed. Cambridge University Press, The Edinburgh Building, Cambridge CB2 8RU, UK, ISBN 978-0-521-14093-5,* 2012.

TELESETSKY, Anastasia. *The 2010 Nagoya-Kuala Lumpur Supplementary Protocol: A New Treaty Assigning Transboundary Liability and Redress for Biodiversity Damage Caused by Genetically Modified Organisms. American Society of International Law. Vol. 15. Issue: 1. January 10, 2011.* Disponível em: <https://www.asil.org/insights/volume/15/issue/1/2010-nagoya-kuala-lumpur-supplementary-protocol-new-treaty-assigning> Acesso em: 11 Maio.2018

SANTILLI, Juliana. *Socioambientalismo e novos direitos*. IEB – Instituto Internacional de Educação do Brasil; ISA – Instituto Socioambiental. São Paulo: Pierópolis. 2012, ISBN 978-85-7596-040-0.

TORRES, Beatriz Silva. *Evaluácion del daño ambiental perspectiva internacional, p. 367/384. In* BENJAMIN, Antonio Herman. (Org.) *Direitos humanos e meio ambiente: Human rights and the environment.* São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2006.

UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. *Training Manual on International Environmental Law, ISBN: 92-807-2554-8, United Kingdom,* 2006.

VIÑUALES, Jorge E. *The Rio Declaration on Environment and Development. Oxford Public International Law, ISBN: 9780199686773,* 2015.

WIRTH, DAVID A. *The Rio Declaration on Environment and Development: Two Steps Forward and One Back, or Vice Versa." Georgia Law Review 29, (1995): 599-653.*

1 “Os Estados devem cooperar para continuar desenvolvendo o direito internacional no que se refere à responsabilidade e à indenização às vítimas da poluição e de outros danos ambientais que as atividades realizadas dentro da jurisdição ou sob o controle de tais Estados causem a zonas fora de sua jurisdição”. (Princípio 22 da Declaração de Estocolmo de 1972).

2 “Na Declaração do Rio de 1992 estão contemplados 27 princípios: o direito ao um meio ambiente sadio (Princípio 1); os direitos de acesso, informação, participação e justiça (10); a implementação nacional do desenvolvimento sustentável (3, 4, 8, 20 e 21); o dever da cooperação (5, 6, 7, 9, 12, 18 e 19); dever de evitar o dano ambiental (2, 14, 17, 24); dever de reparar os danos ambientais (10 e 13); dever de adotar legislações ambientais (11); do poluidor-pagador (16); reconhecimento do direito das minorias (22 e 23); da precaução (15) e da indissolubilidade da paz, do desenvolvimento e da proteção ambiental (25 e 26)”. (FERRER, Gabriel Real; GLASENAPP, Maikon Cristiano; CRUZ, Paulo Marcio. Sustentabilidade: Um novo paradigma para o Direito. *Revista Novos Estudos Jurídicos*. Vol. 19 - n. 4 - Edição Especial 2014).

3 “Devido à possibilidade de efeitos além das fronteiras, é essencial que os governos cooperem no sentido deestabelecer códigos internacionalmente aceitos de funcionamento que incluam os componentes técnicos, economicos, sociais (incluindo aspectos ligados à saúde e ao meio ambiente) e políticas da energia nuclear” (Relatório *Brundtland*, *Nosso futuro comum.* 2. Ed. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1991, p. 209).

4 BRASIL, Decreto 71.981, de 22 de março de 1973. Promulga a Convenção sobre responsabilidade internacional por Danos Causados por Objetos Espaciais. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-71981-22-marco-1973-420587-publicacaooriginal-1-pe.html> Acesso em 12 Maio.2018.

5 BRASIL, Decreto 99.165, de 12 de março de 1990. Promulga a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. Disponível em: < http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1990/decreto-99165-12-marco-1990-328535-publicacaooriginal-1-pe.html> Acesso em 12 Maio.2018.

6 BRASIL, Decreto 5.705, de 16 de fevereiro de 2006. Promulga o Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança da Convenção sobre Diversidade Biológica. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5705.htm> Acesso em 12 Maio.2018.

7 A responsabilidade internacional ou responsabilidade do Estado é um princípio pelo qual o mesmo pode ser responsabilizado perante a Corte Internacional de Justiça (CIJ) e ou tribunais internacionais; ou, ainda, por meios diplomáticos, nas reclamações ou acordos internacionais, embora seja um conceito geral aplicável a uma ampla gama de ações, tais como violações ao Direito Internacional Humanitário, aos acordos comerciais, entre outros. Existe uma infinidade de casos na

área ambiental que ajudam a definir o conceito de responsabilidade do Estado ou responsabilidade internacional por danos ambientais. Cf. UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. *Training Manual on International Environmental Law*, *United Kingdom,* 2006, p. 54.

8 Essa responsabilidade pode ser subdividida em duas categorias: 1) Responsabilidade do Estado por atos internacionalmente ilícitos, isto é, por violação de obrigações de internacionalização, que podem ser por culpa, violação de padrões de *due diligence* e responsabilidade estrita que ocorre mesmo se o Estado não infringir os padrões de *due diligence*, mas não obstante violado e a obrigação resulte em dano; 2) Um conceito muito mais restrito e mais recentemente reconhecido de Responsabilidade Estatal pelas consequências danosas de atividades legais, isto é, por danos resultantes de atividades que não são proibidas pela lei internacional, mas cujas consequências possam, no entanto, dar origem à responsabilidade internacional resultantes de atividades perigosas. Cf. UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. *Training Manual on International Environmental Law*, *United Kingdom,* 2006, p. 53

9 No caso de poluição transfronteiriça, definida pela OCDE como "qualquer poluição intencional ou não intencional cuja origem física esteja sujeita e esteja situada total ou parcialmente dentro da área sob jurisdição nacional de um Estado e que tenha efeitos na área sob a jurisdição nacional de outro estado". Poluição transfronteiriça pode resultar da violação das regras convencionais ou consuetudinárias e, portanto, prejudicar os direitos do Estado no qual os efeitos ocorrem. No caso de poluição que afeta áreas não sujeitas à jurisdição de qualquer Estado, comumente conhecida como poluição dos "bens comuns globais". Neste caso, nenhum Estado está diretamente autorizado a reagir, a menos que o Estado responsável pela poluição tenha violado uma obrigação *erga omnes*, isto é, uma obrigação para com todos. Cf. UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. *Training Manual on International Environmental Law*, *United Kingdom,* 2006, p. 53

Responsabilidade ambiental, princípio da precaução e política ambiental proativa: vínculo com o futuro

Luzia do Socorro Silva dos Santos
Mestre e doutora pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, com Pós-Doutoramento pela Universidade de Coimbra, Professora Universitária e Juíza de Direito do Poder Judiciário do Estado do Pará.

Consuelo Yatsuda Moromizato Yoshida
Mestre e doutora em Direito das Relações Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Professora do Departamento e do Núcleo de Pesquisa em Direitos Difusos e Coletivos (PUC/SP) e Coordenadora da Especialização em "Direito Ambiental e Gestão Estratégica da Sustentabilidade" (PUC/COGEAE/SP). Professora e pesquisadora do Programa de Mestrado "Concretização dos Direitos Sociais, Difusos e Coletivos" do Centro Universitário Salesiano de São Paulo-UNISAL/Lorena-SP. Desembargadora Federal junto ao Tribunal Regional Federal da 3ª Região.

1 Introdução

A Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento emitida em 1992, decorrente da Conferência das Nações Unidas realizada no Rio de Janeiro, no período de 3 a 14 de junho de 1992, conhecida como Cúpula da Terra, deve ser considerada um marco histórico das preocupações de Estados e da sociedade internacional sobre a qualidade de vida humana no planeta e sua interação com os ecossistemas terrestres.

De lá para cá pode ter havido estagnação e, até mesmo, retrocesso, com relação ao comprometimento obrigacional dos Poderes Públicos na proteção ambiental, tanto no plano internacional, quanto no plano interno em alguns países, a exemplo do Brasil, notadamente após a edição do Código Florestal de 2012.

Embora a problemática da recuperação e da preservação do meio ambiente envolva questões de justiça ambiental e de justiça ecológica[1], este artigo busca lançar luzes à última, em razão da importância do princípio da precaução para a sustentabilidade, considerada como núcleo essencial do desenvolvimento qualificado como sustentável[2], já que dita suas limitações.

O princípio da precaução bem fundamenta o instituto da responsabilidade ambiental como instrumento da política ambiental proativa, notadamente na perspectiva aqui desenvolvida, no intuito de ventilar novos ares para o avanço no entendimento acerca da elaboração, interpretação e aplicação do direito ambiental.

2 O PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO NOS DOCUMENTOS INTERNACIONAIS DA RIO 92: O PRINCÍPIO IN DUBIO PRO AMBIENTE COMO FUNDAMENTO[3]

O princípio em análise é proclamado como Princípio 15 da Declaração, com a seguinte dicção:

> Princípio 15: Com o fim de proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deverá ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos graves e irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.

Como se verá, na mesma ocasião foi assinada a Convenção da Diversidade Biológica e aprovada a Convenção Quadro de Mudanças Climáticas, assinada em Nova York, em 09/05/1992. Ambas adotam, com nuances diversas, o princípio da

precaução: enquanto nesta última Convenção é exigido, nos moldes da concepção alemã, que a ameaça de dano seja séria ou irreversível, e que haja manifestação a respeito dos custos das medidas ambientais (art. 3º), na Convenção da Diversidade Biológica exige-se apenas ameaça de sensível redução ou perda de diversidade ecológica para a adoção de medidas de precaução (MACHADO, 2009, p. 71).

O princípio da precaução amplia sobremaneira a atuação preventiva, na medida em que propugna que a ação para eliminar possíveis impactos danosos ao ambiente deve ser tomada antes que um nexo causal seja estabelecido com evidência científica absoluta.

As medidas de precaução consistem basicamente no estabelecimento de regras procedimentais minuciosas e rigorosas ao exercício da atividade, e no dever de informar.

O fundamento da precaução é o princípio *in dubio pro ambiente* e assenta-se na ideia de ponderação ecológica de bens e interesses (CANOTILHO, 1993, p. 69).

3 Princípio da precaução e a responsabilidade em face dos riscos incertos

A palavra precaução remete ao termo alemão *Vorsorge*, que possui amplo significado por representar o dever de cuidado e boa administração no tempo presente, bem como responsabilidade e investimento no futuro, incluindo planejamento a longo prazo, sendo que foi precisamente na Alemanha, no início da década de 70, que o princípio da precaução foi construído para fundamentar política pública intervencionista de combate à poluição atmosférica (MARTINS, 2002, p. 25).

Na concepção alemã, o princípio possui quatro postulados, a saber:

a. Detecção atempada dos perigos, pelo que se faz necessário promover a investigação científica;

b. Diante da ameaça de danos irreversíveis, a ausência de provas científicas conclusivas não pode consistir em argumento para postergar a adoção de medidas adequadas a controlar os riscos de danos ambientais;

c. Promoção de desenvolvimento tecnológico e incentivo à criação de novos processos com aptidão para reduzir ou eliminar os níveis de descarga de poluentes;

d. Consiste em tarefa do Estado promover a introdução de processos e tecnologias mais limpas no setor privado (MARTINS, 2002, p. 26)

Pode-se dizer, então, que o princípio da precaução, em sua concepção original alemã, implica na imposição pelo Estado de medidas viáveis para afastar o risco de degradação ambiental, quando ocorrer ameaça de danos graves ou irreversíveis, embora não haja certeza científica absoluta desses danos.

Adentra-se, assim, no campo do risco, o paradigma da incerteza, a exigir que a política ambiental se antecipe nas providências para afastar o perigo de dano.

Nesse sentido, diz Sadeleer (2015, p. 59-60) que a "questão não é apenas como prevenir riscos certos, calculáveis e passíveis de avaliação, mas sim como antecipar os riscos sugeridos pela possibilidade, contingência, plausibilidade e probabilidade".

Nas palavras de Jean-Marc Lavieille (1998, *apud* MACHADO, 2009, p. 78): "O princípio da precaução consiste em dizer que não somente somos responsáveis sobre o que nós sabemos, sobre o que nós deveríamos ter sabido, mas, também, sobre o de que nós deveríamos duvidar".

Diante desse quadro, considerando a abrangência dos termos que envolvem o princípio da precaução – risco, perigo, medidas viáveis, incerteza científica, intensidade do risco, ameaça – defende-se que o Poder Público adote interpretação mais favorável à sustentabilidade no sentido de manter a integralidade dos

ecossistemas para possibilitar o acesso às opções pelas gerações futuras, bastando para isso a aplicação do juízo de verossimilhança para tomada de decisões na gestão ambiental.

4 O PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO E O VÍNCULO COM O FUTURO: O ACESSO ÀS OPÇÕES PELAS GERAÇÕES FUTURAS

Com relação ao dever de conservação das opções quantitativas, qualitativas e de acesso ao sistema ecológico da terra pelos seres do futuro, cabe lembrar as lições de Edith Brown Weiss (1999), para quem a conservação da diversidade de opções, a conservação da qualidade e a conservação do acesso são os pressupostos necessários para o cumprimento das relações intergeracionais.

A conservação da diversidade de opções implica em manter a diversidade das bases dos componentes naturais e culturais, pois o respeito à variedade dos elementos dos ecossistemas importa na sua sobrevivência enquanto tal.

A conservação da qualidade fica garantida quando a geração atual, possuidora dos componentes ambientais – ecológicos e culturais – tal como hoje se encontram, transfere ao futuro o mesmo nível de qualidade dos ambientes naturais e culturais recebidos.

Quanto à conservação do acesso, deve ser garantido e efetivado o acesso das gerações presentes e futuras aos componentes ambientais, a significar que essa questão é intrageracional e intergeracional.

Tal dever de conservação é decorrente do princípio da precaução, a ser implementado pela política ambiental, que deve considerar não somente as questões bastante divulgadas, a exemplo dos organismos geneticamente modificados e do efeito estufa, como também o extermínio dos bens ecológicos, impondo limites à sua exploração.

Grande contribuição sobre a temática oferece Maria Alexandra de Sousa Aragão (2006, p. 270 *et seq*) que, ao tratar dos bens naturais abióticos, defende a existência de dever de preservação de reservas ecológicas mínimas de cada espécie, independentemente de sua utilidade ou de sua importância econômica. Serve de parâmetro os bens abióticos não renováveis, que não podem ser esgotados, pelo que se tem que manter reservas mínimas de ouro, cobre, manganês, carvão etc., sem qualquer distinção, sobreposição ou hierarquia de valor de determinado bem sobre outro.

A citada professora portuguesa se opõe à fungibilidade dos bens ecológicos e às medidas compensatórias à sua aniquilação, alertando que a falta de limites ao esgotamento dos bens ecológicos, desde que existentes substitutos renováveis, pressupõe que a utilização de cada um seja restrita ao conhecimento atual, sem considerar que podem posteriormente ser reveladas outras propriedades à luz das inovações científicas e tecnológicas que estão por vir.

Essa possibilidade de esgotamento parece inadmissível, restando clara a necessidade de reservas mínimas de cada bem ecológico abiótico não renovável para assegurar que as futuras gerações tenham acesso a elas, que, além do valor de uso, detêm o valor de existência[4].

5 O PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO NA EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL

O princípio da precaução é adotado pelo direito internacional e também no direito interno de vários Estados, como Alemanha, Reino Unido, Holanda e Brasil.

Na pesquisa empreendida por Machado (2008, p. 283), precedendo a Conferência Rio 92, registra-se a inserção do princípio na Declaração da Conferência Internacional do Mar do Norte (1987), passando em 1991/1992 a figurar em Convenções, como a Convenção sobre a Interdição de Importar Rejeitos Perigosos, na áfrica (Bamako/1991) e a Convenção Quadro sobre Mudanças

Climáticas, assinada previamente em Nova York e aprovada durante a Conferência, ocasião em que também foi assinada a Convenção da Diversidade Biológica.

Após a Conferência, a adoção do princípio se dissemina por inúmeras outras Convenções, e também Acordos e Protocolos, merecendo destaque o Protocolo de Cartagena sobre a Prevenção dos Riscos Biotecnológicos relativo à Convenção sobre a Diversidade Biológica (2000), por contemplar e desse modo contribuir para o reconhecimento, a nível internacional, da Avaliação de Riscos (MACHADO, 2008, p. 292), a ser objeto de destaque mais adiante.

Serão a seguir mencionadas experiências internacionais valiosas acerca da aplicação, ou não, do princípio da precaução pela jurisprudência, colacionadas também por Machado (2008, p. 283 *et seq*.), à exceção da última jurisprudência, do Tribunal Distrital de Haia.

O caso do "Projeto Gabcíkovo-Nagymaros" (MACHADO, 2008, p. 283 *et seq*) tem suas origens no tratado celebrado em 16/9/1977, entre a Hungria e a então Tchekoslováquia, visando a construção de um sistema de eclusas de Gabcíkovo-Nagyamaros, locais onde seriam construídas duas centrais hidroelétricas no Rio Danúbio. O investimento conjunto objetivava a produção de hidroeletricidade, a melhoria da navegação do trecho do rio Danúbio e a proteção das regiões ribeirinhas contra as inundações.

Foi levado a julgamento perante a Corte Internacional de Justiça (CIJ), cinco anos após o princípio da precaução figurar na Declaração da Conferência Rio 92. A Corte, todavia, não adentrou claramente na discussão desse princípio, não o aplicando ao caso em análise.

O trecho do Rio Danúbio e da região onde seria implantado o projeto abrange aproximadamente 200 quilômetros, entre Bratislava, na Eslováquia, e Budapeste, na Hungria, e apresenta as seguintes peculiaridades relevantes: à jusante de Bratislava, a declividade do rio diminui sensivelmente, criando uma planície aluvial de cascalho e sedimentos arenosos; a fronteira entre os dois Estados é constituída, na maior parte, pelo canal principal do rio; e entre as obras previstas, constavam as duas centrais

hidroelétricas: em Gabcíkovo (Eslováquia), com 720 MW; a outra em Nagymaros (Hungria), com 158 MW.

A Corte Internacional de Justiça reconhece que as Partes concordam acerca da necessidade de se ter séria preocupação com o meio ambiente e de se impor medidas de precaução; mas que estão fundamentalmente em desacordo quanto às consequências que daí decorrem para o projeto conjunto.

O núcleo da discussão concentrou-se na caracterização do "perigo" e do "estado de necessidade", tendo sido suscitado pela Hungria o "estado de necessidade" para interromper, em 1989, os trabalhos que deveria efetuar em razão do tratado celebrado em 1977. No entender da Corte, a palavra "perigo" evoca certamente a ideia de "risco", mas não haveria "estado de necessidade" sem um "perigo" devidamente dado como certo no momento pertinente; somente o temor de um "perigo" possível não seria suficiente.

Tem-se agora casos da jurisprudência da Comunidade Europeia, reconhecendo a aplicação do princípio da precaução (MACHADO, 2008, p. 285 *et seq*.). Segundo disposição do Tratado de Maastricht, de 1993, a política comunitária ambiental deve basear-se no princípio da precaução, sem limitar a aplicação do princípio a danos importantes e irreversíveis.

No caso da doença conhecida como "vaca louca" (encefalopatia espongiforme bovina), a Comunidade Europeia tomou medidas legais contra a exportação de carne britânica para outros Estados membros. A Corte Europeia de Justiça - CEJ, sediada em Luxemburgo, foi questionada pela Inglaterra para saber se a política agrícola havia sido devidamente aplicada, e a Corte pronunciou-se precisamente acerca da concepção legal de "ação sob incerteza": "Quando houver incerteza da existência de riscos ou da extensão da gravidade a que os riscos à saúde pública possam ter chegado, as instituições podem adotar medidas preventivas sem ter que esperar até que a realidade e seriedade de tais riscos tornem-se completamente aparentes" (MACHADO, 2008, p. 286).

O caso Pfizer tem origem na proibição pela Dinamarca, em 13 /01/1998, da utilização da virginiamicina como aditivo na alimentação de porcos e de frangos, diante do risco de uma transferência da resistência antimicrobiana dos animais para o homem, e, por conseguinte, uma redução da eficácia de certos medicamentos em medicina humana (item 138 da decisão).

Em 17/12/1998, o Conselho da Comunidade Europeia adotou regulamento modificando a Diretiva 70 /524/CEE proibindo o uso do referido antibiótico como fator de crescimento de crescimento de animais. Em razão disso, a Pfizer entrou com processo contra o referido Conselho, tendo-lhe sido desfavorável a decisão judicial: "Observe-se que o princípio da precaução permite às instituições comunitárias adotar, no interesse da saúde humana, mas com base num conhecimento científico ainda lacunar, medidas de proteção suscetíveis de afetar, mesmo de forma profunda, posições jurídicas protegidas e dá, a este respeito, uma margem de apreciação importante às instituições" (tópico 170 da decisão).

No *leading case* Pfizer, metodologicamente, o princípio da precaução indica a avaliação de risco. Estrategicamente, fornece exigências no caso de a decisão dirigir-se para medidas de intervenção.

Para encerrar os casos de jurisprudência no âmbito internacional, revela-se bem consentânea com os novos ares de comprometimento obrigacional com o futuro propugnado nesta análise, a recente jurisprudência do Tribunal Distrital de Haia (Processo nº C/09/456.689/Há ZA 13-1396), publicada em 24/6/2015, que, tendo como um dos fundamentos o princípio da precaução, determina que o Estado Holandês adote medidas para redução de gases de efeito estufa, buscando promover o controle das mudanças climáticas, fenômeno de risco global.

A ação, movida pela Fundação Urgenda, conseguiu obter decisão favorável ao determinar que o Poder Público tome providências para garantir que as emissões holandesas em 2020 sejam de, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) inferiores às emissões praticadas em 1990. Diz a decisão:

> As partes concordam que a gravidade e a extensão do problema climático tornam necessárias medidas para reduzir as emissões de gases com efeito estufa. Com base na

> política pública atual, a Holanda conseguirá reduzir 17%, no máximo, em 2020, resultado que estará abaixo do patamar de 25% a 40% destinado aos países desenvolvidos, segundo as necessidades consideradas pela ciência e pela política climática internacional.
> O Estado deve garantir proteção.
> O Estado deve fazer mais para evitar o perigo iminente causado pelas alterações climáticas, tendo em vista seu dever de cuidado para proteger e melhorar o ambiente e a vida. O Estado é responsável por controlar eficazmente os níveis de emissão holandeses. Além disso, os custos das medidas ordenadas pelo tribunal não são inaceitavelmente elevados. Portanto, o Estado não deve se omitir sob o argumento de que a solução para o problema climático global não depende somente dos esforços holandeses. Qualquer redução de emissões contribui para a prevenção de alterações climáticas perigosas e como um país desenvolvido nos Países Baixos deve assumir a liderança neste processo.
> Com este fim, o tribunal não adentra no domínio da política. Mas fornece proteção legal, também em processos contra o governo, respeitando-o no âmbito da formulação de políticas. Por estas razões, o tribunal deve exercer contenção e limita, então, a ordem de redução para 25%, limite inferior do patamar normativo entre 25%-40%.

Tais decisões, como se verifica, demonstram a adoção de medidas para assegurar a observância do princípio da precaução no âmbito da Comunidade Europeia, como forma de assegurar a proteção do meio ambiente.

6 O PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO NA EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

Baseando-se no mesmo alentado estudo que subsidiou o item anterior (MACHADO, 2008), será aqui abordada a desafiante experiência brasileira de tentativa do Poder Público dar cumprimento ao seu dever constitucional de exercer o controle e a fiscalização preventiva das técnicas, métodos e substâncias que envolvem manipulação genética, com base no princípio da precaução.

A rigor, o conjunto de preceitos constitucionais contemplados nos incisos do § 1º do art. 225 da Constituição Brasileira de 1988 fundamentam essa atuação preventiva fiscalizatória do Poder Público de forma muito mais abrangente: incumbe-lhe o dever de "fiscalizar as entidades destinadas à pesquisa e à

manipulação de material genético" (inciso II), de "controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente" (inciso V), de "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" (inciso IV) e de "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 à crueldade" (inciso VII).

A atual Lei de Biossegurança (Lei nº 11.105/2005), que estabelece mecanismos de fiscalização sobre os organismos geneticamente modificados - OGM, por sua vez, tem como uma de suas diretrizes a "observância do princípio da precaução para a proteção do meio ambiente" (art. 1 º); instituiu a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio), atribuindo-lhe competência para "proceder à análise de risco, caso a caso, relativamente a atividades e projetas que envolvam OGM e seus derivados" (art. 14, IV) e "deliberar que o OGM é potencialmente causador de significativa degradação do meio ambiente" (art. 16, § 2º) (MACHADO, 2008, p. 294-295)

> Não se aplica o princípio da precaução sem que haja risco na atividade examinada, sendo que nas atividades de engenharia genética o risco é afirmado ao ser indicada a necessidade da observância do princípio da precaução. A CTNBio - Comissão Técnica Nacional de Biossegurança só pode afastar a existência de possibilidade ou potencialidade de degradação ao meio se, evidentemente, avaliar publica e transparente a existência desse risco de degradação. Caso contrário, a CTNBio estaria agindo arbitrariamente, isto é, contra a Lei 11.105/2005 e contra a Constituição Federal (MACHADO, 2008, p. 295).

A avaliação de riscos pode ter um espectro menor que o estudo de impacto ambiental. Ambos os procedimentos visam agir com antecipação, atuando preventivamente, ainda que tenham fundamentos diversos. O estudo de impacto ambiental e a avaliação de riscos têm em comum o regime de publicidade e a atuação através de *experts* independentes e competentes. Os procedimentos não se excluem e nem se antagonizam, merecendo ser integrados, onde isto for possível. Ou seja, a avaliação de riscos, pública e transparente, deve, de preferência, ser

inserida no procedimento do estudo de impacto ambiental (MACHADO, 2008, p. 295).

6.1 Transgênicos. Incertezas e riscos. O caso da soja "round up ready"

A primeira experiência no Judiciário Brasileiro, de tentativa de aplicação do princípio da precaução para impedir, por meio de processo e decisões judiciais, a liberação e a comercialização de sementes da soja transgênica RR ("Round up Ready") foi frustrada.

Foi grande o embate, desde o início, entre os defensores e os críticos dos transgênicos. Os primeiros defendem a segurança dos métodos e técnicas de transgenia, afora vantagens econômicas para o agronegócio; já os segundos, vislumbram incertezas e riscos ainda não totalmente desvendados pelas pesquisas científicas em relação à saúde e ao meio ambiente, e defendem a aplicação do princípio da precaução, constante de várias Convenções de que o Brasil é signatário.

Enquanto a utilização da semente da soja RR não era autorizada, intercorrências indesejáveis ocorreram, notadamente: o contrabando oriundo da Argentina de sementes transgênicas (ou mais adequadamente, "grãos" transgênicos, sem qualquer controle de qualidade e certificação); e a ingerência governamental no curso do processo judicial, por meio de edição de sucessivas Medidas Provisórias, que tornaram inócuos e superados os propósitos da judicialização no que se refere à aplicação do princípio e das medidas de precaução, incluindo a atual Lei de Biossegurança (Lei nº 11.092/2005), eivada de inconstitucionalidades, segundo a ADI que a questiona.

A despeito de estar *sub judice* a discussão em torno da exigência de Estudo Prévio de Impacto Ambiental para a liberação do plantio e comercialização da semente da soja *Round up Ready* (ACP nº 97.34.00.036170-4; MC nº 1998.34.00.027681-8), a comercialização da produção da soja transgênica passou a ser disciplinada e liberada, safra por safra, por meio de Medidas Provisórias. Assim ocorreu com a produção de soja da safra de 2003 (MP nº 113/2003 e Lei nº

10.688/2003), liberando-a das exigências da Lei dos OGM's vigente à época (Lei nº 8.974/1995); da safra de 2004 (MP nº 131/2003, Lei nº 10.814/2003 e Decreto nº 4,846/2003), e finalmente da safra de 2005 (MP 223/2004, atual Lei nº 11.092/2005, conhecida como "Lei da Biossegurança", regulamentada pelo Decreto nº 5.591/2005).

Esta Lei de Biossegurança, por sua vez, na parte que cuidou dos OGM (Organismos Geneticamente Modificados), de que os transgênicos são espécie, foi objeto da ADI 3.526/DF, proposta junto ao Supremo Tribunal Federal pelo então Procurador-Geral da República, Cláudio Fonteles, contestando mais de 20 dispositivos que estabelecem normas de segurança e mecanismos de fiscalização dos OGM e seus derivados.

A cronologia do embargo judicial da soja transgênica no Brasil é feita com mais detalhamento pela Embrapa, abrangendo o período de 1999 a 2003[5].

A matéria "Transgênicos no Brasil: seguindo na contramão da biossegurança", elaborada em 5 de dezembro de 2013 (JACQUES, 2013), resume bem as agruras vivenciadas, sem êxito, na luta contra o ingresso avassalador da "era dos transgênicos" no Brasil.

Sob o pretexto de harmonização dos conflitos entre a lei anterior (Lei nº 8.974/1995) e as normas ambientais, a Lei nº 11.092/2005 concentrou as competências em matéria de OGM na Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio), enfraquecendo a posição dos Ministérios do Meio Ambiente e da Saúde; tornou o licenciamento ambiental facultativo à CTNBio, convalidou seus atos passados e, ainda, afastou a aplicação da Lei de Agrotóxicos.

Segundo o sistema informatizado do Supremo Tribunal Federal, o último andamento da ADI ocorreu em 21 de outubro de 2009, com a conclusão dos autos ao relator, Ministro Celso de Mello, para que proferisse voto, o que se aguarda desde então.

Neste ínterim, ocorreram diversas outras provocações ao Judiciário, em função da atuação arbitrária da CTNBio, notadamente. As liberações por ela deferidas

rotineiramente desprezam votos e argumentos contrários dos representantes da agricultura familiar, dos consumidores, dos Ministérios da Saúde, do Meio Ambiente e do Desenvolvimento Agrário, que defendem claramente a aplicação do princípio da precaução.

Em 2007, fez-se necessária a impetração de mandado de segurança para garantir o acesso de qualquer pessoa às reuniões plenárias e das subcomissões da CTNBio, que até então aconteciam a portas fechadas. Após reiterados pedidos de realização de audiência pública antes da liberação do primeiro milho GM no Brasil, foi preciso o ajuizamento de uma ação civil pública para garantir a participação popular. Além desses dois casos citados, seguiram-se outras ações judiciais, visando a coibir ilegalidades nos atos da Comissão e a contrapor os transgênicos às questões ambientais, de saúde e consumeristas.

Nesta linha de pesquisa, o estudo "Decisões conflitivas na liberação dos transgênicos no Brasil" atribuiu especial atenção às práticas instituídas pelos órgãos públicos, particularmente às da CTNBio, e pelas organizações da sociedade civil, tendo concluído que a forma de atuação das instâncias governamentais brasileiras constituiu um importante foco gerador de conflitos (MARINHO; GOMEZ, 2004).

6.1.1 Incertezas e riscos. Variabilidade de conceitos e terminologias

Segundo Rubens Nodari, que representou o Ministério do Meio Ambiente em evento realizado em 2004 sobre o tema "Transgênicos"[6], tradicionalmente é utilizado o *princípio da familiaridade* para liberação de novos produtos (usados até que ocorra um problema maior); todavia nos últimos trinta anos, o *princípio da precaução* se contrapõe ao da familiaridade.

Para Nodari, a questão polêmica e difícil de se visualizar consiste em *preocupar em descobrir as incertezas antes da liberação e não esperar que aconteça algum problema mais sério*. Quando se conhece a probabilidade de ocorrência de um evento e a magnitude desse evento, está-se diante de **risco**; quando não se conhece essa probabilidade, a ideia do risco, está-se diante de **incerteza.** Ponto importante

consiste em saber quais as incertezas que devemos torná-la risco. Deve ser feita uma avaliação específica para cada produto ou processo. Sabemos que não tem risco zero, mas temos que fazer esse esforço.

Quais os principais problemas que se deve conhecer antes de liberar?

a. a presença de genes de resistência a antibióticos (em grande parte dos transgênicos). Entretanto, a comunidade científica já atendeu às preocupações da sociedade e já se tem um sistema alternativo. Os novos transgênicos provavelmente não carregarão mais esses genes;

b. a ausência de controle da expressão gênica – utilização de sequências regulatórias totalmente independentes, que não nos obedecem, nem à planta, nem ao animal; elas são constitutivamente determinadas. Há necessidade de se evoluir para sistemas regulatórios que possa eventualmente expressar características em certas partes da planta, do animal, com muito mais segurança para o meio ambiente.

c. a ausência de controle do fluxo gênico - é fator de contaminação gênica ambiental: uma variedade transgênica de uma espécie, com o passar do tempo, pode contaminar outras variedades da mesma espécie. Os Estados Unidos acabam de reconhecer que as variedades convencionais estão contaminadas onde variedades transgênicas foram liberadas.

Aluízio Borém (2001), professor e pesquisador da Universidade Federal de Viçosa e que também participou do evento, identifica três tipos de riscos: os *riscos diretamente perceptíveis*, os quais são conhecidos e controlados instintiva e intuitivamente (andar de bicicleta em um trânsito caótico); os *riscos perceptíveis cientificamente*, ou seja, com o auxílio de métodos científicos (exposição a patógenos); e os *riscos virtuais*, quando os conhecimentos existentes não permitem consenso. Muitos desses riscos se relacionam à saúde (riscos decorrentes de baixo nível de radiação ou de resíduos de defensivos agrícolas). É o caso do escape gênico, em matéria de transgênicos.

Os críticos dos transgênicos apresentam vasta lista de possíveis riscos de um eventual escape de um transgene para espécies silvestres, com implicações ecológicas, sociais, culturais, religiosas, econômicas e éticas; devido ao incompleto conhecimento da ação do transgene, o risco dessa tecnologia não pode ser acuradamente estimado.

Mackenzie e Henry (1990, *apud* BORÉM, 2001) argumentam que o risco é em função da *exposição* e do *perigo*. No contexto dos transgênicos, a *exposição* é uma medida da capacidade de escape transgene da variedade transgênica. Na sequência, há necessidade de se estimar a probabilidade de o escape persistir, aumentar e se espalhar no ambiente, colonizando-o. O *perigo* é inerente à característica e se refere ao impacto que o transgene poderia ter no ambiente.

Para quantificação da *exposição,* é necessário estimar a probabilidade do escape gênico em função da distância entre indivíduos ou populações, bem como do tamanho da população fonte do escape e de sua persistência no *habitat.* Já a quantificação do *perigo,* ou do impacto do escape no ecossistema, que deveria acessar aspectos biológicos e socioeconômicos, não tem sido o principal alvo dos estudiosos do fluxo gênico. A subjetividade e complexidade do tema têm desencorajado as pesquisas direcionadas à quantificação do *perigo per se.*

Tendo sido liberados o plantio e comercialização da soja geneticamente modificada *round up ready* a cada safra, sem o Estudo Prévio de Impacto Ambiental discutido em juízo, sem a preocupação de *se descobrir as incertezas antes da liberação,* e *quais as incertezas que devem ser tornadas risco,* como alertou Rubens Nodari, e existindo ainda o *risco virtual* do escape gênico, como identifica Aluízio Borém (2001), a segurança do consumidor se resume na confiabilidade das informações que devem estar consubstanciadas na rotulagem.

6.1.2 O DIREITO À INFORMAÇÃO E O EMBATE EM TORNO DA ROTULAGEM DOS TRANSGÊNICOS

O direito à informação plena é um dos direitos básicos assegurados ao consumidor (Código de Defesa do Consumidor, art. 6º, II e III), e para assegurá-lo,

o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC) ajuizou em 2001 Ação Civil Pública em face da União Federal para exigir informação clara no rótulo de alimentos sobre o uso de transgênicos, independentemente do teor de ingredientes geneticamente modificados presentes.

Não obstante, em 2003, sobreveio o Decreto 4.680/2003, que exige a rotulagem dos alimentos que possuem soja ou derivado de soja em percentual acima de 1% de sua composição total, com utilização do símbolo "T" dentro de um triângulo de cor amarela[7].

A ação é julgada procedente em primeira instância, e mantida a decisão favorável ao pedido do IDEC pela 5ª Turma do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF-1). É afastada a aplicação do Decreto n° 4.680/2003, que flexibiliza a exigência de rotulagem, entendendo-se que o direito à informação previsto no Código de Defesa do Consumidor (CDC) se sobrepõe ao decreto.

A União Federal e a Associação Brasileira de Indústria de Alimentos (ABIA) ajuizam reclamação junto ao Supremo Tribunal Federal, sob alegação que o TRF-1 "usurpava a competência" da Corte de decidir sobre o tema.

Em 2012 a decisão do TRF-1 é suspensa até o julgamento da reclamação, por liminar concedida pelo Ministro Ricardo Lewandovski.

Finalmente, em maio de 2016, o Ministro Relator Edson Fachin, em decisão monocrática, julgou improcedente a reclamação, validando a decisão do TRF-1 que garante a rotulagem de qualquer teor de transgênicos, como pleiteado pelo IDEC em 2001.

A decisão do Supremo Tribunal Federal é muito importante neste momento, em que tramita no Senado, a passos acelerados, o PLC 34/2015, que altera a Lei de Biossegurança (Lei nº 11.092/2005) para liberar os produtores de alimentos de informar ao consumidor sobre a presença de componentes transgênicos quando esta se der em porcentagem inferior a 1% da composição total do produto alimentício, e abolir o símbolo de transgênicos.

7 Responsabilidade jurídica ambiental: tendência para o futuro

Encaminhando-se para as considerações finais, retoma-se a estreita relação do princípio precaucional com a responsabilidade ambiental, notadamente em uma abordagem voltada para o futuro.

Na dogmática jurídica tradicional a ideia de responsabilidade se refere à reparação, à prestação de contas, sendo o responsável pela ação danosa aquele a quem se obriga reparar ou sofrer a sanção.

No direito ambiental brasileiro há três ordens de responsabilidades previstas em nível constitucional no § 3º do artigo 225, invocáveis na hipótese de ofensas ao meio ambiente, pelo que se têm a responsabilidade civil ambiental, a responsabilidade administrativa ambiental e a responsabilidade criminal ambiental, que são esferas distintas, detentoras de regime jurídico próprio.

Cuidando-se da responsabilidade civil ambiental, sabe-se que é imputada quando alguém é obrigado a reparar outrem por danos causados, quer esses danos resultem da inexecução da lei ou do contrato, proveniente de ato lícito ou ilícito, com culpa ou sem culpa, vigorando a responsabilidade objetiva.

No entanto, várias são as dificuldades para identificação do agente ou agentes, para comprovação do dano e do risco de dano, considerando as consequências imediatas, mediatas e a longo prazo do evento causador da reparação, a envolver questões pessoais, espaciais e temporais complexas diante da teoria do risco invocada à resolução, tanto a teoria do risco criado quanto a teoria do risco integral.

Percebe-se que a responsabilização dos fenômenos que envolvem as ações ofensivas ao bem jurídico ambiental enfrenta, além dos problemas da diversidade de causas e concausas, a incessante busca pela comprovação de efetivo dano, estando-se distante na interpretação e aplicação normativa da configuração da ameaça e do risco como passíveis de responsabilização.

Tem-se, então, que avançar na concepção do instituto da responsabilidade jurídica para incluir a prevenção ao lado e ao mesmo nível da punição e da reparação. Há de se transformar o dever ético[8] de responder pelo futuro em dever jurídico.

Tal inferência advém da proposta de Catherine Thibierge (2004, p. 577-582), que expõe duas opções para o enfrentamento de novos desafios na esfera ambiental, da saúde e da bioética.

A primeira implica na ampliação das funções da responsabilidade civil, a estender a concepção de responsabilidade, até então restrito aos danos causados a outrem por ações passadas, para abarcar as ações que impactam o futuro, a se conformar a responsabilidade civil voltada também para o futuro, preventivamente.

A outra se traduz na construção de uma nova responsabilidade diante da necessidade de novo paradigma para a responsabilidade jurídica.

A autora francesa acima citada lembra que outrora a função repressiva e a função reparatória estavam ligadas à responsabilidade penal, tendo a reparação caráter acessório, até que em um determinado momento de função acessória da responsabilidade penal passou a ser a função principal da responsabilidade civil. Hodiernamente, a função acessória da responsabilidade civil tem caráter preventivo. Então, essa função preventiva se converteria na função principal de uma nova tipologia de responsabilização jurídica, com o objetivo de evitar ameaças de danos significativos.

Um dos alicerces dessa responsabilidade por antecipação, preventiva, repousa precisamente no princípio da precaução, para fundamentar a responsabilização da capacidade de agir na causação de impactos que podem resultar significativos danos ao meio ambiente.

Essa construção teórica de um novo paradigma da responsabilidade focada no futuro é um dos desafios a ser enfrentado por todos da geração presente.

CONCLUSÃO

A Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento produziu bons frutos, dentre os quais se destaca a consagração do princípio da precaução no contexto da comunidade internacional, já abraçado pelo sistema de diversos países como Reino Unido, Holanda, Brasil e Alemanha, país que primeiramente o conformou para aplicação na política pública intervencionista de combate à poluição.

Apresentou-se uma amostragem da inserção crescente do princípio da precaução nas Convenções, Acordos e Protocolos, iniciando-se antes mesmo dele figurar como Princípio 15 da Declaração da Conferência Rio 92. E foram colacionados casos hauridos da jurisprudência da Corte Internacional de Justiça (CIJ), da Corte Europeia de Justiça (CEJ) e do Tribunal Distrital de Haia, em que foi enfrentada a aplicação do princípio da precaução, nem sempre com muita clareza.

Foi trazida também a desafiante experiência brasileira de tentativa do Poder Público dar cumprimento ao seu dever constitucional de exercer o controle e a fiscalização preventiva das técnicas, métodos e substâncias que envolvem manipulação genética, com base no princípio da precaução.

A primeira experiência no Judiciário Brasileiro, na busca de aplicação do princípio da precaução para impedir, por meio de processo e decisões judiciais, a liberação e a comercialização de sementes da soja transgênica RR ("Round up Ready"), foi frustrada. E o direito do consumidor brasileiro de ter acesso à informação plena através da rotulagem dos transgênicos, a despeito da vitória conquistada junto ao Supremo Tribunal Federal, está sob ameaça de flexibilização e retrocesso da legislação.

Diante do paradigma da incerteza do contexto atual, o princípio da precaução aparece para que o Poder Público imponha medidas viáveis a fim de afastar o risco de degradação ambiental na ocorrência de ameaça de danos graves e irreversíveis, na concepção original alemã, embora não haja certeza científica absoluta sobre tais danos.

Defende-se que a intervenção do Poder Público seja pela interpretação mais favorável à sustentabilidade, considerando esta como núcleo essencial e de maior peso na concepção do desenvolvimento que pretenda ser sustentável, para manter a integralidade do sistema ecológico da terra, condição para superveniência do futuro das gerações vindouras, permitindo-lhes o acesso aos bens ecológicos pela conservação da diversidade de opções, de qualidade e de acesso, tratados por Edith Brown Weiss.

Apresenta-se a conservação dos bens ecológicos como dever jurídico não só pelo valor de uso, como também pelo valor de existência, fundado precipuamente no princípio da precaução, que vai apoiar também a reformulação do instituto da responsabilidade jurídica.

Essa revisitação da responsabilidade atende aos apelos da sociedade de riscos globais para prevenção na produção de danos impactantes ao meio ambiente, a permitir a qualidade de vida no futuro, adotando-se a tese de que o deslocamento do caráter preventivo da responsabilidade civil pode ser convertido em função principal de uma nova espécie de responsabilização por antecipação, preventiva, cuja imputação se voltará para a capacidade do agente na causação de significativos danos.

Referências

ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa. *O princípio do nível elevado de proteção e a renovação ecológica do direito do ambiente e dos resíduos.* Coimbra: Almedina, 2006.

BORÉM, Aluízio. *Escape gênico & transgênicos.* Viçosa: Universidade Federal de Viçosa, 2001.

BOSSELMANN, Klaus. *The principle of sustainability: transforming law and governance.* England: Ashgate, 2008.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Ponderação Ecológica de Bens e Interesses: actos jurídicos públicos e responsabilidade por danos ambientais. *Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra*, Coimbra, v. 9, 1993.

JACQUES, Luiz. *Transgênicos no Brasil: seguindo na contramão da biossegurança.* O nosso Futuro Roubado. Disponível em: <https://nossofuturoroubado.com.br/transgenicos-no-brasil-seguindo-na-contramao-da-biosseguranca/>. Acesso em 11 de junho de 2018.

JONAS, Hans. *El principio de responsabilidad: ensayo de una ética para la civilización tecnológica.* Barcelona: Herder, 1995.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro.* 17 ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

_____. O princípio da precaução e a análise de risco. *Revista Lusíada – Direito e Ambiente, Lisboa, n. 1, 2008.*

MARINHO, Carmem L. C.; GOMEZ, Carlos Minayo. Decisões conflitivas na liberação dos transgênicos no Brasil. *São Paulo em Perspectiva,* v. 18, n. 03, p. 96-102, jul./set. 2004.

MARTINS, Ana Gouveia e Freitas. *O princípio da precaução no direito do ambiente.* Lisboa: Associação Académica Faculdade Direito Lisboa, 2002.

NIETZSCHE, Frederico. *A genealogia da moral.* Trad. Carlos José de Meneses. 6ª ed. Lisboa: Guimarães Editores, 1992.

RICOEUR, Paul. *O justo ou a essência da justiça.* Lisboa: Instituto Piaget, 1997.

SADELEER, Nicolas de. Comentários sobre o status no direito internacional de três princípios ambientais. In: VARELA, Marcelo Dias. *Proteção Internacional do Meio Ambiente.* Disponível em: <www.tradevenvironment_eu/uploads/COMENTARIOS_SOBRE_O_STATUS_NO_DIRE Acessado em 18.10.2015.

THIBIERGE, Catherine. *Avenir de la responsabilité, responsabilité de l'avenir.* In: Recueil Dalloz, 2004, nº 9, p. 577-582.

WEIS, Edith Brown. O direito da biodiversidade no interesse das gerações futuras. Conferência publicada na *Revista CEJ,* v. 3, n. 8/mai./ago.1999.

YOSHIDA, Consuelo Y. Moromizato. A proteção do meio ambiente e dos direitos fundamentais correlatos no sistema constitucional brasileiro. In: MOROMIZATO YOSHIDA, Consuelo Yatsuda; AHMED, Flávio; CAVALCA, Renata Falson (Org.). *Temas fundamentais de direitos difusos e coletivos: desafios e perspectivas.* 1ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2013.

1 A justiça ecológica trata das relações entre os seres humanos e o ambiente, já a justiça ambiental cuida dos conflitos entre os homens tendo como causa o meio ambiente. No entanto, entende-se que não são fenômenos excludentes, pois, para a concretização da sustentabilidade, a justiça ecológica parece essencial para as resoluções satisfatórias das questões da justiça ambiental.

2 Essa visão se apoia no entendimento de Klaus Bosselmann (2008, p. 28 et. seq.), para quem no Relatório Brundtland o desenvolvimento sustentável possui enfoque antropocêntrico, já que pretende equilibrar o desenvolvimento econômico-social e a conservação ecológica, pressupondo que os aspectos econômicos, sociais e ecológicos têm o mesmo peso nesse modelo de desenvolvimento. Ocorre que a dimensão ecológica obrigatoriamente deve ter primazia por implicar no respeito às limitações dos sistemas ecológicos da terra a manter sua integralidade, única forma de tutelar a vida de forma ampla, a permitir que o desenvolvimento seja efetivamente sustentável.

3 O conteúdo deste item é extraído e atualizado do artigo da co-autora Consuelo Y. Moromizato Yoshida intitulado: A proteção do meio ambiente e dos direitos fundamentais correlatos no sistema constitucional brasileiro (Cf. Referência Bibliográfica ao final)

4 Valor de existência no sentido de um imperativo jurídico de existência de uma reserva mínima. Para apuração dessa reserva mínima o critério proposto por Alexandra Aragão decorre da consideração, cientificamente fundada, do estoque total existente e das necessidades de consumo a longo prazo, pelo que a quantidade do bem ecológico não renovável a ser poupado para constituição de reserva ecológica tem que ser superior ao tempo estimado, à taxa de utilização e levando em conta a evolução populacional, para aparecimento e desenvolvimento de materiais alternativos até uma escala que permita seu emprego como melhor técnica disponível (ARAGÃO, 2006, p. 281).

5 Vide site da EMBRAPA quanto ao estudo sobre a Cronologia do Embargo Judicial da soja transgênica. Disponível em: <https://www.embrapa.br/documents/1355202/1529289/Cronologia_do_Embargo_Judicial_da_Saaf6-496f-b3c5-2670491ae0e6>. Acesso em 11 de junho de 2018.

6 Ciclo de Debates 2004: Temas Atuais de Direito Ambiental, promovido pelo Tribunal Regional Federal da 3ª Região e pelo Departamento de Direito Ambiental da Escola de Magistrados da Justiça Federal da 3ª Região, sob nossa coordenação, no dia 26/03/2004.

7 Por este sistema, são isentos da rotulagem, por exemplo, produtos que tenham sido fabricados com matéria-prima 100% geneticamente modificada, mas que representam apenas 0,5% da composição do produto final.

8 De Nietzsche (1992, p. 47), passando por Hans Jonas (1995, p. 227) e Paul Ricoeur (1997, passim) vê-se a reflexão sobre a capacidade humana voltada para o futuro. Este último aborda a responsabilidade como uma obrigação, constatando que se a esfera jurídica não contempla a imputação em toda sua extensão, na esfera moral ela é encontrada em razão da necessidade da prevenção de danos, pelo que há de se substituir a ideia de reparação pela precaução para que o agente se responsabilize pelos prejuízos que pode causar.

O PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO NA PERCEPÇÃO DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA: PROTEÇÃO INTEGRAL AO MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

GILSON FERREIRA
Doutor em Direito Civil, Professor de Direito Civil.

1 INTRODUÇÃO

Há 25 anos, o Brasil acolheu a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, no Rio de Janeiro; dela resultou um importante documento - a Declaração do Rio de Janeiro - a Rio-92, que reafirmando, fortemente a Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, de Estocolmo, de 16 de junho de 1972, trouxe para o centro do debate duas questões relevantes: a biodiversidade e as mudanças climáticas.

Para avançar no enfrentamento das questões ambientais, a Conferência, tomou o desenvolvimento sustentável como um direito; asseverou que ele não pode ser assegurado e tampouco exercido ao arrepio do direito das futuras gerações; assentando o direito ao desenvolvimento sustentável, de um lado, na responsabilidade transgeracional e de outro na proteção integral do meio ambiente.

Dos 27 Princípios orientadores da atuação cooperativa dos Estados Nacionais na busca do desenvolvimento sustentável e na proteção do meio ambiente, destacou-se para análise, o Princípio 15, consubstanciado na Precaução, que

congrega, na sua compreensão importantes aspectos de justiça ambiental, equidade e respeito e, especialmente, de prevenção, diante da incerteza científica a respeito dos potenciais danos que podem ser causados ao meio ambiente no desenvolvimento das atividades econômicas.

2 O PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO

O Princípio da Precaução, nos termos em que foi expresso no Princípio 15, da Declaração do Rio de Janeiro, quer significar que a incerteza científica que recaia sobre os riscos e os danos que podem derivar da realização de determinada atividade econômica, não pode impedir, que se imponha a adoção de medidas preventivas e eficazes dos eventuais riscos e danos, segundo o atual estado da arte. A ideia da precaução é, fundamentalmente, evitar senão a degradação ambiental, por certo a sua intensificação.

Este princípio se estrutura, não apenas como um instrumento ético, vinculada à dimensão funcional do meio ambiente, buscando garantir-lhe a integridade, mas, sobretudo, como um mecanismo de dupla articulação de interesses, a saber: os interesses antropocêntricos da atualidade e os interesses das futuras gerações, que de igual forma são objeto de preocupação constitucional e infraconstitucional, segundo se decota da redação do artigo 225, da Constituição da República.

Para Michel Prieur o princípio da precaução traduz "Sabedoria popular que, diante da incerteza, prefere a prudência a uma audácia que pode ser suicida. É a recusa de uma sociedade onde o homem brincaria, sem controles, de aprendiz de feiticeiro." Segundo o autor, o princípio "foi melhor qualificado como o "princípio da prudência" e de comportamento padrão de bom senso, a precaução gradualmente se tornou primeiro uma referência de política pública, depois, então um princípio geral sem valor normativo, E, finalmente, um verdadeiro padrão legal" (PRIEUR, 2006, p. 1).

No cenário da legislação ambiental brasileira, é possível encontrar a presença desse princípio já na Lei nº 6.938, de 31/08/1981, que estabelece a Política

Nacional do Meio Ambiente; é o artigo 4, I e IV e V, da referida lei, que exige um equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e a utilização, de forma racional, dos recursos naturais, inserindo também a avaliação do impacto ambiental, que se revela como um significativo instrumento que viabiliza a adoção de medidas protetivas ao meio ambiente ao mesmo tempo em que assegura o direito à livre iniciativa e ao desenvolvimento econômico, articulando esses dois interesses pela perspectiva da sustentabilidade.

Para Guilherme José Purvin de Figueiredo (2013, p. 142) as medidas estabelecidas pela Constituição da República de proteção ao meio ambiente "são compatíveis com os valores da ordem econômica", dado que o princípio da livre iniciativa se escora nos valores constitucionais da cidadania, dignidade da pessoa humana e defesa do meio ambiente, dentre outros que o ladeiam, o que para Teresa Ancona Lopes (2010, p. 97) representa a aplicabilidade dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, aspectos que articulam e integram desenvolvimento sustentável, meio ambiente sadio e equilibrado e livre iniciativa.

Como quer que seja, o dever de aplicar o Princípio da Precaução no Direito Brasileiro decorre assim, de um lado, da Constituição, assentado no artigo 225, § 1º, inciso IV, cuja incidência, vale lembrar, se estende a todas as Políticas Públicas que de alguma forma incidam sobre o meio ambiente e de outro, como atestou o Supremo Tribunal Federal na ADPF 101/DF (BRASIL, 2009), da norma infraconstitucional, inserida na Política Nacional de Meio Ambiente.

Precaução e prevenção são termos correlatos, mas não se confundem; há de se compreender a necessária diferença que se estabelece entre um e outro princípio protetivo do meio ambiente; a precaução se constitui naquela atitude de cautela, de prudência, de cuidado, diante de um perigo abstrato, atinente aos riscos que cujo potencial danoso não se conhece; a prevenção, por sua vez, se revela na atitude antecipatória das consequências danosas que podem decorrer de perigo concreto, já conhecido que se quer e se poder evitar (MELO, 2010, p. 29).

Nesse cenário da abstração do perigo que subjaz à precaução, Patrícia Lemos Iglecias (2011, p. 71), acompanhando o pensamento de Phillipe Sands, anota que as

consequências práticas do Princípio da Precaução, isto é, sua materialização no plano dos fatos, devem ter tratamento casuístico; para a autora não é possível considerar a incidência do Princípio da Precaução de forma genérica, incidente, assim, a todas as hipóteses. Patrícia Lemos Iglecias afirma, ainda, que o Princípio da Precaução tem natureza integradora.

Com efeito: o dever ético-jurídico de assegurar a qualidade de vida das gerações futuras impõe que se promova o manejo adequado dos bens ambientais, que diante da sua escassez e vulnerabilidade, vedando-se a prática de atos atentatórios e predatórios à segurança dos ecossistemas e dos serviços ambientais que eles proporcionam. O Princípio da Precaução, então, articula e integra a livre iniciativa, enquanto garantia constitucional e o desenvolvimento tecnológico, como elemento que, ao possibilitar a realização de lucro, assegura não só o mais adequado aproveitamento dos recursos naturais, mas também a redução dos riscos bem como dos danos potenciais da atividade econômica.

Nesse sentido, é possível reafirmar a possibilidade de conciliação entre o direito ao meio ambiente estável, sem o qual não é viável, sequer pensar os demais direitos fundamentais, quiçá, assegurá-los de forma eficiente – e o direito à livre iniciativa econômica no debate centrado nas questões ambientais.

Parece equivocada a ideia de que há um conflito de difícil superação entre dois valores constitucionalmente relevantes: preservação ambiental e livre iniciativa econômica, que como qualquer prerrogativa não é absolutamente livre, mas, ao converso; a livre iniciativa só tem a sua fundamentalidade assentada quando se articular com os outros valores e com eles, em rede, numa tessitura bem urdida, a sua função socioambiental.

O princípio da precaução revela nítido interesse público, porque busca impedir grave lesão à ordem social constitucional, que assegura, como repetidamente se vem afirmando, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, tomado com manifesta natureza de bem de uso comum do povo, de essencialidade inequívoca à sadia qualidade de vida, de que resulta a imposição ao Poder Público e à

coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações, como expressão da responsabilidade transgeracional.

3 Pressupostos de aplicação do princípio

Duas ideias básicas gravitam em torno do princípio da precaução; a primeira delas diz respeito às atividades econômicas potencialmente danosas, capazes de causar um dano coletivo, cujos elementos afetam os diferentes ecossistemas e serviços ambientais de forma catastrófica e a segunda, à presença da incerteza científica, revelada pela falta de evidências científicas a respeito da inexistência de riscos de danos.

Trata-se, segundo se pode depreender da redação da Resolução CONAMA nº 1, de 1986, que regulamenta o Estudo de Impacto Ambiental, de um reforço do dever de prudência, por meio da criação de uma obrigação legal de fazer

> [...] a análise dos impactos ambientais do projeto (...) discriminando: os impactos positivos e negativos (benéficos e adversos), diretos e indiretos, imediatos e a médio e longo prazo; temporários e permanentes; seu grau de reversibilidade; suas propriedades cumulativas e sinérgicas; a distribuição dos ônus e benefícios sociais (BRASIL, 1986).

Buscando a integral e mais elevada proteção do meio ambiente, na sua compreensão mais ampla, o princípio da precaução deve ser, então, tomado com a necessária cautela, representada por medidas preventivas destinadas a evitar que se concretize sério risco de degradação ambiental, ainda que não haja indícios ou provas científicas que vinculem, isto é, que estabeleçam o nexo de causalidade adequada entre a atividade desenvolvida e suas possíveis consequências.

A dúvida científica que possa eventualmente existir não se revela como condição eficiente e suficiente a impedir a aplicação do princípio e, pois, a adoção de medidas protetivas aos interesses ambientais em razão do princípio segundo o qual a dúvida deve favorecer o meio ambiente.

Trata-se, como afirma Alexandra Aragão de assegurar às "(...) pessoas e o seu ambiente (...) o benefício da dúvida quando haja incerteza sobre se uma dada acção os vai prejudicar" reflexo do que acontece "em relação ao meio ambiente de trabalho, cuja proteção reflete-se na qualidade de vida e segurança dos trabalhadores, desvela o princípio da proteção, alicerçado no 'in dúbio pro operário'" (ARAGÃO, 2007, p. 41).

A primeira questão de fato a desafiar a aplicação do Princípio da Precaução está na identificação das situações de risco potencialmente danosos, o que demonstra a perspectiva proativa do princípio da precaução em oposição ao princípio da prevenção, de natureza eminentemente reativa, dado que esta se concentra no dano que já se sabe de possível ocorrência, o que revela uma significativa mudança de paradigma (ARAGÃO, 2012, p. 162).

Merece por em destaque a ideia de que o Princípio da Precaução ao se relacionar diretamente ao desenvolvimento sustentável não tem o grau de incerteza de risco e dano limitado à verificação da gravidade do ponto de vista cientifico; este princípio também se relaciona com o ponto de vista da insustentabilidade social e dos graves danos sociais que podem decorrer da atividade.

Não tomar a perspectiva socioambiental como elemento articulador deste princípio é não se atender aos fins sociais a que se destinam a atividade e a legislação ambiental, o que traz para o primeiro plano da discussão aqueles aspectos de ponderação mencionados por Tereza Ancona Lopes, os quais foram apontados acima: razoabilidade proporcionalidade.

Esses dois vetores se mostram significativos na análise dos potenciais danos decorrentes da atividade, especialmente na consideração, por exemplo, de aspectos relativos à irreversibilidade da degradação ambiental tanto em relação à biodiversidade quanto em relação aos serviços ecossistêmicos, possibilidade de aumento dos danos já existente e sobretudo a dimensão do agravamento da injustiça ambiental, imputada a quem sofre os ônus, mas não aufere os bônus da atividade econômica (MIRRA, 2002, p. 4).

Para além da ponderação de fatores quantitativos que se referem ao risco, o princípio da precaução exige, ainda, que se leve em conta uma análise de aspectos qualitativos do risco, o que significa trazer para o campo de debate a questão da tolerabilidade do dano, como a margem possível de aceitabilidade ambiental e social dos danos potenciais.

Forte nessas circunstâncias, a aplicação do princípio importa, no plano da sua eficácia, o desencadeamento de uma série de medidas que impedem o fazer ou o deixar que se faça como expressão da livre iniciativa e das leis de mercado, sob o argumento de não haver alguma certeza científica legitimadora da imposição de restrições, as quais quando adotadas em caráter de precaução são orientadas pela ideia da menor restrição possível, aspectos que, segundo Alexandra Aragão (2012, p. 171) dependem, fundamentalmente, das características do risco e da sua gravidade.

A incerteza que deflagra a aplicação do princípio é aquela que reside na existência de motivos razoáveis, marcados, portanto, pela verossimilhança que justifique o receio; trata-se de dizer que ficam afastadas as hipóteses absurdas ou irreais, pois a verossimilhança e plausibilidade no contexto da atividade econômica são avaliadas à luz da ciência e da tecnologia disponível.

4 A PERSPECTIVA DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

A atuação do Superior Tribunal de Justiça no enfrentamento das questões ambientais sob a perspectiva do princípio da precaução instaurou uma nova racionalidade decisional ao assentar no acórdão do REsp 972.902/RS, da relatoria da Ministra Eliana Calmon a ideia de que a incerteza científica em torno dos danos potenciais à saúde e ao meio ambiente cria a possibilidade de inversão do ônus da prova trazendo para o centro do debate jurídico a natureza pública e coletiva do meio ambiente.

A perspectiva motivadora da inversão da tradicional regra distributiva do ônus da prova decorre da articulação de dois aspectos que emergem como fundamentais:

primeiro, da ideia de risco que subjacente à atividade potencialmente danosa, agrava-se diante da ausência de informação robusta a respeito dos danos que pode causar e, segundo, esse risco transfere para o empreendedor, como medida e ônus de prevenção de danos, a atividade probatória de demonstrar que a atividade não é potencialmente danosa.

O risco e os danos ao meio ambiente eventualmente decorrentes da atividade não podem ser transferidos para a coletividade; nesse sentido, aliás, decisão da 1ª Turma do Superior de Justiça no acórdão do REsp 1049822/RS, de que foi relator o Ministro Francisco Falcão, de cujo relatório se extrai que

> [...] II - Aquele que cria ou assume o risco de danos ambientais tem o dever de reparar os danos causados e, em tal contexto, transfere-se a ele todo o encargo de provar que sua conduta não foi lesiva.
> III - Cabível, na hipótese, a inversão do ônus da prova que, em verdade, se dá em prol da sociedade, que detém o direito de ver reparada ou compensada a eventual prática lesiva ao meio ambiente (BRASIL, 2009).

A decisão da Corte no sentido de amparar a inversão do ônus da prova em princípios transversais da ordem jurídica, sobretudo aqueles que amparam o meio ambiente, representa uma significativa mudança no paradigma da responsabilidade civil ambiental quando o bem jurídico tutelado se configura com as dimensões difusas e coletivas, como estabelece o artigo 18, da Lei, Lei 7.347/1985, de acordo com o voto condutor do Ministro Relator Francisco Falcão.

Segundo a Ministra Eliana Calmon,

> A essas normas agrega-se o Princípio da Precaução. Esse preceitua que o meio ambiente deve ter em seu favor o benefício da dúvida no caso de incerteza (por falta de provas cientificamente relevantes) sobre o nexo causal entre determinada atividade e um efeito ambiental negativo. Incentiva-se, assim, a antecipação de ação preventiva, ainda que não se tenha certeza sobre a sua necessidade e, por outro lado, proíbe-se as atuações potencialmente lesivas, mesmo que essa potencialidade não seja cientificamente indubitável (BRASIL, 2009, REsp 972.902/RS).

O tratamento diferenciado ou, conforme afirma o Ministro Herman Benjamim (1998, p. 17-18) fragmentado da responsabilidade ambiental, se fundamenta na imposição, pela ordem jurídica de "dever genérico e abstrato de não-degradação do meio ambiente, inverte-se, no campo dessas atividades, o regime de ilicitude, já que, nas novas bases jurídicas, esta se presume até prova em contrário", o que marca a singularidade do conflito ambiental.

O dever genérico de não degradação que emerge da ordem jurídica, sob o amparo do princípio da precaução, a bem da verdade, afasta o olhar, que assim se redireciona; abandona-se a ideia de ofensividade da atividade, para, ao revés, concentrar-se na demonstração da sua não-ofensividade.

Esse redirecionamento do olhar é significativamente importante, sobretudo, quando a verossimilhança ou a dúvida razoável pairar sobre a irreversibilidade dos danos, ou a houver dificuldade de sua reversão, o que muitas das vezes, sob um ponto de vista pragmático corresponderia à irreversibilidade tanto em função do custo, quanto do tempo ou da larga escala em que se produziria o dano.

Em 2015, a Secretaria de Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiçou a trouxe à luz a edição de nº 30 da publicação eletrônica Jurisprudência em Teses; este número cuida particularmente de demonstrar a consolidação da jurisprudência em temas ambientais e a tese de nº 4 retrata o que se discutiu acima, escorada a tese nos seguintes acórdãos, que lhe servem de precedente: REesp 1237893/SP, Rel. Ministra Eliana Calmon, julgado em 24/09/2013; AgRg no AREsp 206748/SP, Rel. Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva, julgado em 21/02/2013; REesp 883656/RS, Rel. Ministro Herman Benjamin, julgado em 09/03/2010, AgRg no REsp 1192569/RJ, Rel. Ministro Humberto Martins, julgado em 19/10/2010, REsp 1049822/RS, Rel. Ministro Francisco Falcão, julgado em 23/04/2009 (BRASIL, 2015).

O tratamento, portanto, que vem sendo dado ao princípio da precaução no âmbito da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça busca tornar concreto e eficaz o princípio da integral e máxima proteção ao meio ambiente como estratégia de assegurar o desenvolvimento econômico sustentável que no processo de sua

constante judicialização não fica impedido, mas viabilizado a partir de um novo olhar sobre as questões ambientais e seus paradigmas hermenêuticos.

No cenário jurisprudencial do Superior Tribunal de Justiça, como pode se extrair dos precedentes mencionados acima, a preponderância da tutela protetiva ao meio ambiente no confronto com a tutela da livre iniciativa toma em linha de consideração a natureza jurídica transgeracional do bem ambiental, dada a responsabilidade compartilhada de que a Constituição atribui a todos de preservar o meio ambiente para as futuras gerações.

A precaução é, portanto, um aspecto que se insere no processo de tomada de decisão a respeito das intervenções que se pretendem realizar no meio ambiente, especialmente quando se tem como marca distintiva da sociedade atual o risco e a dimensão reflexiva da apropriação econômica da natureza, o que significa dizer que, para assegurar os direitos fundamentais de vida e saúde, por exemplo, impõe-se uma postura de vigilância e de crítica.

A melhor alternativa, no contexto da sociedade de risco, que se apresenta para a solução do conflito entre meio ambiente e desenvolvimento econômico sustentável está em assegurar a precaução, diante da possibilidade de, no desenvolvimento da atividade econômica, o risco de degradação ambiental não apenas se concretizar em dano, mas se em dano irreversível.

Isto sabidamente causa profunda desestabilização socioeconômica, especialmente para aquelas comunidades que, sem auferir diretamente alguma vantagem da atividade, terá de suportar pesados ônus ambientais, transformando-se, muitas das vezes, em refugiados ambientais.

Uma questão que merece ser apontada e que representa, no cenário jurisprudencial, uma nova abordagem para o tratamento da complexidade que envolve as questões ambientais, especialmente com relação ao princípio da precaução é que, envolvendo as demandas ambientais, via de regra, o confronto de dois valores constitucionalmente assegurados, a solução do embate não se dá,

exatamente, pelo método da ponderação e do recurso à razoabilidade e à proporcionalidade.

A ideia, portanto, do princípio da precaução em sua concretude é combater a degradação ambiental desde o início, a fim de garantir, de forma duradoura, o usufruto dos bens ambientais, expressão mais ampla da política ambiental, cabendo aos juízes, de acordo com Michel Prieur determinar seu sentido e amplitude, dado que o princípio precaução não pode mais ser tomado apenas como une "simples valor de referência política ou de princípio puramente jurisprudencial ou quem sabe um valor legislativo, mas um valor constitucional, como aconteceu com em França depois de 2005, como anota o autor" (2006, p. 1).

Nesse sentido, a propósito, o voto do Ministro Celso de Mello no julgamento do Recurso Extraordinário RE 627189 / SP, cujo tema gerou o Tema 479, de Repercussão Geral em que se debate o conteúdo do princípio da precaução:

> A **Constituição da República**, ao dispor sobre a proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, **por ela própria reconhecido** como "bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida" (CF, art. 225, "caput"), **instituiu**, entre nós, **verdadeiro** "Estado de Direito Ambiental" **fundado** em bases constitucionais, em que o princípio da precaução **desempenha** papel de fundamental importância, (...) (grifos do Ministro) (BRASIL, 2016)

Assim, os instrumentos jurídicos devem ser empregados para que não haja comprometimento dos bens ambientais a ponto de provocar falência e degradação irreversível 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" (BRASIL, 2016).

Trata-se, nessa perspectiva, de buscar uma atuação mais pragmática e concretizadora da tutela ambiental, a solução dessas questões passa, segundo se pode depreender dos precedentes jurisprudenciais empregados pelo Superior Tribunal de Justiça do recurso às regras de direito material, infraconstitucional.

Conclusão

A par do que se disse, é possível concluir que o Princípio da Precaução:

I. É um princípio que deve integrar as políticas públicas que tenham por objetivo implementar o desenvolvimento sustentável, sem o que não parece ser possível assegurar a equidade transgeracional;

II. Deve incidir em todas as questões em que se mostre possível a existência de sérios e graves riscos ao meio ambiente saudável e equilibrado e à saúde das pessoas, dentre outros valores jurídicos ambientalmente tutelados;

III. Merece tratamento casuístico orientado pelas diretrizes da ponderação da razoabilidade e da proporcionalidade com vistas a assegurar a realização dos valores constitucionais da livre iniciativa, do direito fundamental ao desenvolvimento sustentável, da equidade transgeracional e sobretudo da manutenção do meio ambiente sadio e equilibrado;

IV. Revela uma significativa mudança paradigmática no tratamento na tutela do meio ambiente e no fortalecimento da ideia de desenvolvimento sustentável, pois importa num comportamento proativo de proteção integral e mais elevado dos interesses ambientais;

V. Assegura o cumprimento do preceito fundamental representado pelo direito à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, nos termos dos artigos 196 e 225 da Constituição da República, como expressão da elevação da máxima proteção ao meio ambiente como direito fundamental.

Referências

ARAGÃO, Alexandra. Direito constitucional do ambiente da União Europeia. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Orgs.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 11-55.

_____. *Aplicação nacional do princípio da precaução*. Coloquio 2011-2012. Associação dos Magistrados da Jurisdição Administrativa e Fiscal de Portugal. Lisboa: Edimarta Edição e Distribuição de Livros Lda., 2013, p. 159-185.

HERMAN, Benjamin. Responsabilidade Civil pelo Dano Ambiental. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, v. 9, ano 3, p. 17-18, jan/mar. 1998.

BRASIL. Resolução nº 001, de 23 de janeiro de 1986. Estabelece definições, responsabilidades, critérios básicos e diretrizes gerais para uso e implementação da Avaliação de Impacto Ambiental como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente.

_____. Supremo TribunaL Federal. Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 101/DF. Requerente: Presidente da República. Relatora Min. Cármen Lúcia. Brasília, 29 de junho de 2009. Disponível em http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 824679. Acesso em 14 de agosto de 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 627.189 SÃO PAULO. Recorrente: Eletropaulo Metropolitana - Eletricidade de São Paulo S/ A. Recorrido: Sociedade Amigos do Bairro City Boaçava E Outro(A/S). Relator Ministro Dias Tofolli. Brasília, 8 de junho de 2016. Disponível em http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 11239410. Acesso em 21 de agosto de 2017.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 1049822/RS. Requerente: All América Latina Logística Do Brasil SA. Requerido: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Relator: Ministro Francisco Falcão, Brasília, 23 de abril de 2009. Disponível em https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/4143468/recurso-especial-resp-1049822-rs-2008-0084061-9/inteiro-teor-12208484?. Acesso em 16 de agosto de 2017.

_____. Superior Tribunal de Justiça. *Jurisprudência em teses*. Brasília, nº 30, 18 de março de 2015.Disponível em http://www.stj.jus.br/internet_docs/jurisprudencia/jurisprudenciaemteses/Jurisprudencia%20e Acesso em 18 de agosto de 2017.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. *Curso de Direito Ambiental*. São Paulo: Ed. RT, 2013.

LEMOS, Patricia Faga Iglecias. *Meio ambiente e responsabilidade civil do proprietário:* análise do nexo causal. São Paulo: Ed. RT, 2012.

_____. *Resíduos Sólidos e responsabilidade pós-consumo.* São Paulo: Ed. RT, 2011.

LOPES. Teresa Ancona. *Princípio da precaução e evolução da responsabilidade civil.* São Paulo: Quartier Latin, 2010.

MIRRA, álvaro Luiz Valery. *Impacto Ambiental:* Aspectos da Legislação Brasileira. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

MELO, Tibério Bassi de. *Direito Ambiental na Propriedade Rural*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010.

PRIEUR, Michel. *Le Principe de précaution.* Les Xe Journées juridiques francochinoises sur le Droit. Paris, 11-19 de outubro de 2006. Disponível em http://www.legiscompare.fr/web/IMG/pdf/2-Prieur.pdf. Acesso em 20 de agosto de 2016.

Precaução e o controle do risco ambiental

Josilene Hernandes Ortolan Di Pietro
Professora Adjunta do Curso de Direito da UFMS, campus de Três Lagoas. Doutora em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM). Mestre em Direito pelo Centro Universitário Eurípides de Marília (UNIVEM). Líder do grupo de pesquisa "Direito, Cidadania e Desenvolvimento Sustentável".

1 Introdução

O mesmo avanço tecnológico e científico que proporciona melhorias, prosperidade e qualidade à vida em sociedade também impacta de forma negativa na vida do planeta, sobretudo no que se refere ao uso e exploração dos recursos naturais, que podem sofrer consequências irreversíveis.

A partir desta premissa é que a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992) enunciou o princípio da precaução (Princípio 15), o qual preceitua:

> Com o fim de proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deverá ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.

Desse princípio, extrai-se a regra pela qual a incerteza científica quanto à probabilidade de uma determinada ação ou empreendimento provocar dano ambiental, não pode ser invocada como justificativa para autorizar sua execução ou não determinar que sejam adotadas medidas em prol da tutela do meio ambiente. Trata-se da essência do direito ambiental.

De origem alemã, nos anos 70, intitulado "Vorsorge Prinzip", foi criado em resposta à poluição industrial, que provocava, dentre vários problemas, chuva ácida e dermatites (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE). Tão logo na década de 90 já atingia e era aplicado em todos os países europeus.

Além da Declaração de 1992, o princípio da precaução encontra-se em outros documentos internacionais, e ainda no texto preambular da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), segundo o qual "observando também que quando exista ameaça de sensível redução ou perda de diversidade biológica, a falta de plena certeza científica não deve ser usada como razão para postergar medidas para evitar ou minimizar essa ameaça".

Do mesmo modo, extrai-se do art. 10, item 6 do texto do Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança (2000), que estabelece as regras para o processo de tomada de decisões, que:

> A ausência de certeza científica devida à insuficiência das informações e dos conhecimentos científicos relevantes sobre a dimensão dos efeitos adversos potenciais de um organismo vivo modificado na conservação e no uso sustentável da diversidade biológica na Parte importadora, levando também em conta os riscos para a saúde humana, não impedirá esta Parte, a fim de evitar ou minimizar esses efeitos adversos potenciais, de tomar uma decisão, conforme o caso, sobre a importação do organismo vivo modificado em questão como se indica no parágrafo 3º acima.

No Brasil, a exigência constitucional da realização de estudo prévio de impacto ambiental (art. 225, §1º, IV da Constituição Federal de 1988) para instalação de atividade com potencial de causar a degradação do meio ambiente reflete a adoção do princípio da precaução, uma vez que, a partir desse estudo é possível estabelecer

os riscos de danos e as incertezas do empreendimento, proporcionando uma base de ação para a administração pública. Portanto, o princípio da precaução pode

> ser definido como uma nova dimensão da gestão do meio ambiente na busca do desenvolvimento sustentável e da minimização dos riscos. Diante dos progressos tecnológicos das sociedades contemporâneas, o princípio da precaução busca implementar uma lógica de segurança suplementar que vai além da ótica preventiva e questiona a razão do desenvolvimento das atividades humanas, em função de uma melhora qualitativa de vida para o homem, no presente e no futuro. Ele constitui o fio condutor da lógica da proteção ambiental (SILVA, 2004, p. 93).

Assim, impõe-se sua observância e aplicação toda vez que uma atividade puder colocar a risco, ainda que incerto, o meio ambiente. Visa impedir o risco mínimo diante da incerteza científica de degradação.

2 Implicâncias e o alcance do princípio da precaução

A essência do princípio está em inibir a mera monetarização do risco ambiental, isto é, autorizar a exploração de uma atividade expondo o meio ambiente a riscos de degradação, ainda que incertos, sob a justificativa de uma compensação monetária/indenização, caso ele efetivamente se concretize. Importante destacar que quando se fala em risco ambiental refere-se aos riscos iminentes e também aqueles futuros,

Ainda, referido princípio inverte a "lógica da responsabilidade clássica, exigindo uma medida cautelar antes do dano efetivo", uma vez que, "nesses casos, a mera indenização ou compensação seriam inócuas diante da extensão, incomensurabilidade e gravidade do impacto ambiental" (MORAES, 2011, p. 89).

Como destaca Cristiane Derani (2008, p. 149-150), o princípio da precaução indica

> Uma atuação "racional" para com os bens ambientais, com a mais cuidadosa apreensão possível dos recursos naturais, numa espécie de *Daseinvorsorge ou Zukunfworsorge*

> (cuidado, precaução com a existência ou com o futuro), que vai além que simples medidas para afastar o perigo. Na verdade, é uma "precaução contra o risco", que objetiva prevenir já uma suspeição de perigo ou garantir uma suficiente margem de segurança da linha de perigo. (...) este princípio é de tal importância que é considerado como o ponto direcionador central para a formação do direito ambiental.

Para sua incidência duas situações devem ser verificadas: primeiramente, se a atividade expõe à ameaça de dano grave e irreversível e se não há certeza do ponto de vista científico quanto a eles.

O núcleo do princípio está na incerteza da (im)possibilidade da concretização de um dano ambiental, quase que em sua totalidade irreversível. Por essa razão, havendo dúvida, não deve uma atividade ou empreendimento ser autorizado. Trata-se da sobreposição de valores que tutelam a sadia qualidade de vida sobre atos que, na maioria das vezes, buscam estritamente o lucro sem se preocupar com as externalidades que podem advir.

Em consequência, faz a sociedade despertar (ou ao menos refletir) para um novo paradigma, no qual diante da hipótese da configuração de um dano, impedir que este se concretize é sempre a melhor decisão, uma vez que a incerteza não pode ser invocada para autorizar que medidas protetivas sejam aplicadas.

Nesta linha, o princípio implica obrigatoriamente a adoção de novas formas de desenvolvimento e gestão para exploração da atividade econômica. Assim, como é possível concluir que o mesmo se resume "na busca do afastamento, no tempo e no espaço, do perigo; na busca também da proteção contra o próprio risco e na análise do potencial danoso oriundo do conjunto de atividades" (DERANI, 2008, p. 151).

É oportuno salientar que no âmbito da tutela ambiental há distinção entre o princípio da precaução e da prevenção, embora ambos sejam igualmente imprescindíveis na defesa do meio ambiente. No sentido técnico-jurídico dos termos, o princípio da prevenção diz respeito ao uso de instrumentos voltados à compatibilização do desenvolvimento da atividade e a proteção do meio ambiente, enquanto a precaução refere-se ao dever de utilização de instrumentos para obstar

ou determinar a adoção da prática do menor risco na exploração de uma atividade quando não for possível precisar a ocorrência de danos ambientais.

Para Clarice Seixas Duarte, o princípio da precaução é aquele "segundo o qual, a falta de certeza em relação às consequências extas de certas ações não deve servir de pretexto para remeter a um futuro incerto a adoção de medidas concretas para prevenir a degradação ambiental" (DUARTE, 2009, p. 549-550). Por sua vez, o princípio da prevenção "pretende evitar que o dano ocorra, mas é aplicado naquelas situações em que os riscos são conhecidos (ou pelo menos a probabilidade da ocorrência de um dano ambiental é previsível)" (DUARTE, 2009, p. 550).

Destarte, o princípio da precaução não só deve balizar a legislação nacional e internacional, como deve, sobretudo, pautar as políticas dos Estados de proteção ao meio ambiente. Nesse sentido,

> Os desdobramentos concretos das políticas públicas adotadas com base no princípio da precaução podem ser elencados nas seguintes ações: defesa contra o perigo ambiental iminente, afastamento ou diminuição de risco para o meio ambiente, proteção à configuração futura do meio ambiente, principalmente com a proteção e desenvolvimento das bases naturais de existência (DERANI, 2008, p. 151).

3 Distribuição do ônus da prova

Com o intuito de concretizar a tutela ambiental, um dos propósitos da precaução é inverter o ônus da prova, isto é, determinar que o proponente da atividade potencialmente danosa suporte o ônus, uma vez que transferir à sociedade este encargo é beneficiar o potencial poluidor em detrimento dos titulares do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, qual seja, toda coletividade.

No âmbito da defesa do meio ambiente, tem-se no processo coletivo ambiental um dos instrumentos mais eficazes para resguardar o direito da sociedade de pleitear esta tutela exercendo a jurisdição.

E, embora o ônus probatório refira-se à uma questão processual, em matéria ambiental invoca-se à incidência dos princípios da precaução e da prevenção como sustentáculo, de modo que haja garantia para, em havendo probabilidade de advir um dano ao meio ambiente, seja imposto ao poluidor (ainda que potencial) o dever de demonstrar o quão lesivo pode ser ou não sua atividade para o bem ambiental.

O que significa que, embora a regra no direito processual civil brasileiro seja de que incumbe ao autor da demanda judicial provar fato constitutivo de seu direito e ao réu o ônus de demonstrar fato que modifique, impeça ou extinga o direito do autor[1], no âmbito do processo coletivo ambiental operar-se-á a inversão desta regra, pela aplicação do princípio da precaução.

Em suma, "a incerteza científica milita em favor do ambiente, carregando-se ao interessado o ônus de provas que as intervenções pretendidas não trarão conseqüências [sic] indesejadas ao meio considerado" (MILARÉ, 2005, p. 62)

A propósito, vale ressaltar decisão do Superior Tribunal de Justiça (STJ) no ano de 2009, no qual o relator ministro Francisco Falcão inovou determinando a inversão do ônus da prova:

> AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANO AMBIENTAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. PROVA PERICIAL. INVERSÃO DO ÔNUS. ADIANTAMENTO PELO DEMANDADO. DESCABIMENTO. PRECEDENTES.
> I - Em autos de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público Estadual visando apurar dano ambiental, foram deferidos, a perícia e o pedido de inversão do Ônus e das custas respectivas, tendo a parte interposto agravo de instrumento contra tal decisão.
> II - Aquele que cria ou assume o risco de danos ambientais tem o dever de reparar os danos causados e, em tal contexto, transfere-se a ele todo o encargo de provar que sua conduta não foi lesiva.
> III - Cabível, na hipótese, a inversão do ônus da prova que, em verdade, se dá em prol da sociedade, que detém o direito de ver reparada ou compensada a eventual prática lesiva ao meio ambiente - artigo 6º, VIII, do CDC c/c o artigo 18, da lei no 7.347/85.
> IV - Recurso improvido. (REsp 1049822/RS, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 23/04/2009, DJe 18/05/2009).

No mesmo sentido, no julgamento do recurso especial n. 972902/RS sob o manto do princípio da precaução, foi proferida decisão semelhante pela relatora ministra Eliana Calmon, do qual se extrai do voto:

> A análise sobre o ônus da prova, em ação coletiva por dano ambiental, deve ser dirimida pela interpretação das leis aplicáveis ao mencionado instrumento processual à luz dos princípios norteadores do Direito Ambiental. Isso porque, em regra, a inversão do ônus probatórios deve assentar-se exclusivamente em disposição expressa de lei. Mas, no presente caso, essa inversão encontra fundamento também em princípios transversais ao ordenamento jurídico, quais sejam, os princípios ambientais. (REsp 972.902/RS, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 25/08/2009, DJe 14/09/2009).

Outras dezenas de decisões semelhantes podem ser encontradas junto à jurisprudência do STJ, sinalizando a ampla e louvável adoção do princípio da precaução para justificar a inversão do ônus da prova para transferir ao empreendedor todo o encargo de provar que sua conduta não trouxe riscos para o meio ambiente.

Conclusão

Apenas a proteção contra o perigo de dano concreto (prevenção) não é suficiente. Agir pautado na precaução implica adotar formas de proteção diversas contra os riscos sobre quais não se tem certeza científica quanto à probabilidade de sua ocorrência ou de sua mera existência.

A partir desta premissa, a precaução autoriza, no âmbito do processo coletivo ambiental, a inversão do ônus probatório, impondo ao poluidor o dever de demonstrar os riscos concretos que sua atividade tem o potencial de provocar ou não.

E, em que pese todo conteúdo e importância ao princípio conferida, importante deixar claro que sua aplicação não inviabiliza o desenvolvimento da atividade

econômica, ao revés, promove o desenvolvimento sustentável ao estabelecer o dever de adotar de medidas para impedir ocorrência de um dano ambiental concreto.

Referências

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 20/07/2017.

_____. REsp 972.902/RS, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 25/08/2009, DJe 14/09/2009).. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=200701758820&dt_publicacao=14/09/2009>. Acesso em 15/10/2017.

_____. REsp 1049822/RS, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 23/04/2009, DJe 18/05/2009). Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=3913453&num_registro=200800840619&data=20090518& Acesso em 15/10/2017.

DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico.* 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

DUARTE, Clarice Seixas. A proteção internacional do meio ambiente e o Supremo Tribunal Federal. In AMARAL JUNIOR, Alberto do; JUBILUT, Liliana Lyra [orgs]. *O STF e o direito internacional dos direitos humanos.* São Paulo: Quartier Latin, 2009.

MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente*: doutrina, jurisprudência, glossário. 4. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

MORAES, Gabriela Bueno de Almeida. *O princípio da precaução no direito internacional do meio ambiente.* Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2011

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração de Princípios da RIO-92. Disponível em: http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf. Acesso em 14/10/2017.

_____. Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança da convenção sobre diversidade biológica. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/sdi/ea/documentos/convs/prot_biosseguranca.pdf> Acesso em 14/10/2017.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 13.ed., rev .e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 10. ed. atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

SILVA, Solange Teles da. Princípio de precaução: uma nova postura em face dos riscos e incertezas científicas. In VARELLA, Marcelo Dias; PLATIAU, Ana Flávia Barros (Org.). *Princípio da precaução*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Direitos humanos e meio-ambiente*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1993.

1 Conforme art. 373 do Código de Processo Civil (CPC) brasileiro.

A GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE COMO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Paulo Roberto Pereira de Souza
Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Mestre em Direito pela Universidade Estadual de Londrina (UEL) e Bacharel em Direito pela Universidade Estadual de Maringá (UEM). Professor visitante do Programa de Ecologia em Sistemas Aquáticos Continentais-PEA, da Universidade Estadual de Maringá (UEM). Professor Visitante da *University Of Florida, Center for Govermental Responsability* e do Instituto de Antropologia e Meio Ambiente da *Universidad de Los Andes, Merida, Venezuela*. Professor Titular do Programa de Mestrado e Doutorado em Direito, da Universidade de Marília/SP (UNIMAR). Professor e Coordenador Brasileiro do *Summer Program in North American Law for Brazilian Judges, Prosecutors and Attorneys*. Membro Consultor da Comissão Nacional de Direito Ambiental, do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, do Instituto dos Advogados do Paraná (IAP) e Instituto dos Advogados Brasileiros (IAB).

Sinara Lacerda Andrade
Doutoranda e Mestre em Direito pela Universidade de Marília/SP (UNIMAR). Especialista em Direito Processual Penal com ênfase em Docência do Ensino Superior pela Universidade Gama Filho, Rio de Janeiro/RJ (UGF). Bacharel em Direito pela Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG). Avaliadora Associada ao Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito (CONPEDI). Professora Assistente do Programa de Mestrado em Direito da Universidade de Marília/SP (UNIMAR). Assessora, Consultora e Advogada.

1 Introdução

O presente capítulo tem como objetivo promover uma análise do Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001, como mecanismo de efetivação do desenvolvimento sustentável, que se dará especialmente mediante a gestão democrática da cidade.

Para essa abordagem, utilizar-se-á como referencial teórico, a globalização e o desenvolvimento sustentável, empregando como sistema de referência John Elkington e Juarez Freitas, com a finalidade de se fundamentar e estruturar o presente estudo. Para tanto, a pesquisa será dividida em três tópicos que analisarão os elementos envolvidos no contexto da gestão democrática da cidade e delimitarão suas definições, desta feita.

No primeiro tópico, abordar-se-á aspectos imprescindíveis no que concerne ao êxodo rural e a concentração populacional nos centros urbanos, apontando-se as origens e evolução dessas migrações, estabelecendo os parâmetros entre o desenvolvimento urbano e a degradação socioambiental das cidades, objetivando a proteção do macro bem ambiental.

A proposta do segundo tópico será analisar a Rio 92, especificamente a Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, como forma de estabelecer uma parceria global mediante a cooperação entre os Estados e os diversos setores da sociedade civil organizada, tendo como regra-matriz o desenvolvimento sustentável.

O tópico final examinará a efetividade de gestão democrática da cidade para o desenvolvimento sustentável, que se apresentará como o caminho mais adequado para a efetivação do desenvolvimento sustentável, possibilitando ao munícipe a oportunidade de exercer efetivamente seu direito constitucional a democracia.

A justificativa do presente estudo encontra-se na pouca abordagem dada à temática, que se desponta como umas das mais promissoras áreas do Direito Ambiental despertando interesse de áreas a fins como a Antropologia, Geografia,

Biologia e Ecologia e a Economia, entre outras, atraindo o interesse dos profissionais do Direito no que concerne à efetividade ao desenvolvimento sustentável.

O desenvolvimento do tema deu-se por meio de pesquisa bibliográfica, com amparo na doutrina nacional e estrangeira, bem como, legislação codificada e extravagante. Utilizou-se o método dedutivo e sistêmico, a fim de responder à problemática que se refere à: qual(is) seria(m) o(s) mecanismo(s) passível(is) de dar efetividade ao Princípio do Desenvolvimento Sustável?

Objetiva-se com o presente artigo demonstrar que Administração Pública e a Sociedade Civil Organizada, deverão atuar de forma conjunta e sistêmica nas funções de direção; planejamento; controle; avaliação e coordenação dos atos administrativos, promovendo uma gestão democrática mais transparente e efetiva não só aos munícipes, mas a todos os direta ou indiretamente nela envolvidos, preservando o meio ambiente e garantido um futuro menos inóspito às futuras gerações.

2 O ÊXODO RURAL E A CONCENTRAÇÃO POPULACIONAL NOS CENTROS URBANOS

Historicamente a Idade Média foi um período reconhecido por importantes avanços tecnológicos que à época representaram significativa evolução agrícola, possibilitando o aumento na produção de gêneros alimentícios. A imagem do feudo vivendo exclusivamente de seus recursos não mais condizia com a realidade social, iniciava-se uma especialização na produção agrícola.

Esse período, mais especificamente o século XIII, foi marcado pela diminuição das guerras e o fim das cruzadas, vivenciou-se um momento de tranquilidade, muito propício ao surgimento das primeiras relações comerciais, tanto entre os domínios de um mesmo feudo quanto com o de outros proprietários. Este clima de paz em conjunto com o aumento na produção de alimentos e um comércio emergente, culminou com um significativo aumento populacional no continente europeu (FRANCO JÚNIOR, 2001).

Essas importantes transformações sociais ocorridas nos séculos XI e XIII, somado ao êxodo rural e o crescimento urbano-demográfico possibilitaram, o surgimento do comércio que se fazia mais efervescente em determinados setores denominados "burgos" - bairros que posteriormente originariam a uma sociedade mercantil que ficaria reconhecida como burguesia - motivando a criação das corporações de mercadores (FRANCO JÚNIOR, 2001).

No século XIV o sistema feudal entrou em profunda crise, em razão de fatores como o êxodo rural e a ascensão da burguesia nas cidades medievais, que passaram a ter uma intensa movimentação comercial. A passagem da Idade Média para a Modernidade marca o surgimento de um novo modelo econômico que priorizava o comércio e as relações de consumo, o capitalismo atendia as necessidades de uma sociedade que vivenciava o renascimento urbano-econômico e a monetização.

A Revolução Inglesa do século XVII foi decisiva para o fomento das condições de aparecimento da industrialização. Com a indústria, o sistema capitalista passou a ser imperativo e complexo, gerando a divisão acentuada do trabalho nas cidades e o aumento do grande fluxo da massa de operários, propiciando um terreno fértil ao desenvolvimento industrial que, atrelado ao sistema financeiro – bancos, bolsas de valores – é fruto desse processo de ascensão do sistema capitalista e da Revolução Industrial (IGLESIAS, 1981).

Em âmbito nacional o capitalismo crescente e a regulamentação da atividade empresária – a organização dos elementos da produção que visa produzir bens para dá-los em troca por outros. E, da empresa – organização que, por conta e riscos próprios, fabrica bens para o mercado geral – mediante a promulgação do Código Comercial, proporcionaram uma mudança de paradigma, o êxodo rural e a concentração populacional nos grandes centros urbanos (ROCCO, 2003).

O censo demográfico de 2017 revelou que o Brasil possui 207.660.929 habitantes. Desses, 174.518.244 residem na zona urbana, o equivalente a 84,04% da totalidade da população brasileira. De acordo com o IBGE, na década de 1960, 13 milhões de pessoas trocaram o campo pela cidade; nos dez anos seguintes, esse número se elevou para 15,5 milhões (BRASIL, 2017).

Tudo indica que desde 1970, quando a população rural passou a ser minoritária, até os dias de hoje, mais de 40 milhões de brasileiros migraram do campo para a zona urbana. Examina-se que a região Sudeste concentra, sozinha, 72.282.411 habitantes, ou seja, 42,6% da população do país e tem um percentual de urbanização da ordem de 90,52%, desta feita, torna-se evidente o crescimento da cidade em detrimento do campo (GONÇALVES, 2001).

Observou que a população rural não era exclusivamente agrícola, uma vez que mais de 3,9 milhões de pessoas estavam ocupadas em atividades não-agrícolas em 1995, o que representava 26% da PEA (População Economicamente Ativa) rural ocupada. A PEA rural não-agrícola, de certa forma, vem mantendo o contingente de trabalhadores rurais, pois, enquanto os ocupados na agricultura permaneceram estagnados entre 1981 e 1995, a PEA rural não-agrícola aumentou em quase 1 milhão de pessoas em todo o país, principalmente nas regiões Sudeste e Centro-Oeste (DEL GROSSI, 1999).

Observa-se que embora o esvaziamento do campo tenha sofrido certa desaceleração nas duas últimas décadas, permanece intenso e contínuo. Em todas as unidades federais, com maior ou menor intensidade, prossegue o movimento de urbanização que marcou a segunda metade do século passado. Conforme dados do IBGE, o ritmo da urbanização no país vem diminuindo progressivamente, mas as taxas ainda se mantêm elevadas. Não apenas as capitais e metrópoles, mas também as pequenas e médias cidades vêm absorvendo o afluxo do êxodo rural (GONÇALVES, 2001).

Visando postos de emprego e uma busca por melhor qualidade de vida, a população rural se vê compelida a realizar movimentos migratórios como o êxodo rural, contudo, são barrados em diversos tipos de fronteiras, principalmente as fronteiras econômica e social. E por não terem condições de transpô-las vivem à margem delas, exercendo subempregos e domiciliando-se em áreas sem qualquer planejamento urbano, que por vezes e não raras são áreas de risco ou de preservação ambiental.

No Brasil os obstáculos à questão da habitação – especialmente nos grandes centros urbanos – assumiram maior visibilidade a partir das décadas de 80 e 90 período em que a globalização econômica, por meio da abertura de capitais, contribuiu decisivamente para um modelo de urbanização segregadora, que a médio/curto prazo demonstrou-se economicamente viável, mas em longo prazo, aumentou consideravelmente a má distribuição de renda e as desigualdades sociais (GODIM, 2012).

Esse dinamismo dos circuitos econômicos não produziu cidades com urbanidade, visto que, o planejamento urbano era tido como um segmento atrasado que estaria dificultando o avanço do moderno, mas que promoveu como efeito colateral, a imprevisibilidade dos problemas e riscos contemporâneos e uma maior dificuldade na proteção ambiental (ROLNIK, 1999).

Inegável que a globalização aumentou a circulação de produtos e serviços, o que em aspectos econômicos é salutar, mas extremamente prejudicial ao meio ambiente que, diante desse novo paradigma econômico, tornou-se ainda mais vulnerável. Demonstra-se, desta feita, uma necessidade ainda maior de proteção do macro bem ambiental, tendo como regra-matriz o desenvolvimento sustentável, equilibrando as esferas econômica, social e ambiental, a fim de construir um futuro menos inóspito às gerações futuras.

3 A Rio 92 e o princípio do desenvolvimento sustentável

O conceito de desenvolvimento sustentável somente surgiu em 1987 com a publicação do Relatório *Brundtland*, elaborado pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, que o definiu como um mecanismo desenvolvimentista "que atenda às necessidades dos presentes sem comprometer a capacidade de as [SIC] gerações futuras atenderem também às suas." O Relatório menciona a incompatibilidade entre desenvolvimento sustentável e os padrões de

produção e consumo, demonstrando a necessidade de uma nova relação entre "ser humano-meio ambiente" (CMMAD, 1991).

O conceito 'sustentabilidade' oriundo do latim *sustentare,* significa sustentar; apoiar; conservar; dar suporte a alguma condição, algo ou alguém, no momento de realizar ou aprimorar determinado processo ou tarefa (FERREIRA, 2004).

Dar suporte a alguma condição no sentido de desenvolver um conjunto de políticas capazes de, simultaneamente, garantir o aumento da renda nacional, o acesso a direitos sociais básicos – segurança econômica, acesso à saúde e educação – e a redução do aumento, produção e consumo de bens e seus impactos sobre o meio ambiente (SACHS, 2000).

O princípio do Desenvolvimento Sustentável refere-se às modalidades ambiental, social e empresarial. No que concerne à responsabilidade social, baseia-se no tripé social, ambiental e econômico, seu conceito advém da ideia de gerar um desenvolvimento econômico, porém, com a preocupação de preservar o um meio ambiente equilibrado às gerações futuras.[1]

Messias e Souza explicitam as variáveis construtivistas do princípio da sustentabilidade, dispondo que:

> O princípio do desenvolvimento sustável desenvolveu-se a partir da preocupação de como evitar, isolar, controlar e minimizar os riscos coproduzidos na pós-modernidade, sem comprometer o processo de modernização e sem romper as fronteiras do socialmente justo, do ambientalmente equilibrado, do economicamente viável e do politicamente correto, de forma a garantir a existência de vida digna para as atuais e futuras gerações (MESSIAS; SOUZA, 2015).

Devido à sua abrangência o princípio da sustentabilidade encontra-se disperso no texto constitucional e na legislação extravagante. A legislação, em linhas gerais, aborda e elenca os critérios de avaliação das políticas públicas e privadas, através da redução das desigualdades sociais e regionais e proteção da dignidade humana dos seres vivos, por meio de uma intervenção estatal reguladora, contra regressivismos desequilibradores da ambiência.[2]

No Preâmbulo da Constituição Federal o desenvolvimento aparece como 'valor supremo' mas de fato o será, desde que não seja um desenvolvimento antropocêntrico degradante da natureza e condene as relações parasitárias e predatórias. No artigo 225, a Constituição Federal impõe ao Poder Público e à coletividade, o dever de preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as atuais e as futuras gerações. Trata-se de um dever constitucional de proteção do equilíbrio ambiental. O inciso VI do artigo 170 da Constituição prevê que a ordem econômica terá por finalidade, assegurar a todos uma existência digna, conforme os ditames da justiça social, por meio da defesa do meio ambiente (BRASIL, 1988).

Outra perspectiva foi dada pela legislação extravagante que se preocupou em harmonizar os conceitos de desenvolvimento econômico e sustentável, consubstanciados na Lei nº 6.938/91 – que em seu artigo 4º, inciso I – dispôs que a política Nacional do Meio Ambiente visará à compatibilização do desenvolvimento econômico social, visando à preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico.

Portanto desde 1981 o direito ambiental brasileiro prevê a compatibilização entre o desenvolvimento econômico, social e ambiental de modo a garantir às futuras gerações, os direitos fundamentais ao desenvolvimento socioeconômico e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, pautados na livre iniciativa e na defesa ambiental.

Com o intuito de repensar a legislação e implementar em aspecto global o princípio do desenvolvimento socioeconômico, aconteceu no Rio de Janeiro a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Rio-92), Como resultado da conferência elaborou-se a Declaração do Rio de Janeiro, que inseriu no Princípio 4 a proteção ambiental ao processo de desenvolvimento registrando que: "[...] para alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental constituirá parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada isoladamente deste" (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1992).

Na Rio-92 oficializou-se a noção de desenvolvimento sustentável, que passou a ser definido como paradigma para o desenvolvimento socioeconômico aliado à conservação dos recursos naturais. O Estado brasileiro e outros países signatários da Agenda 21 Global assumiram o compromisso de adotá-lo como orientação para suas políticas de desenvolvimento.[3]

O princípio do desenvolvimento sustentável passou a ser encarado como uma meta a ser (per)seguida e respeitada por todos. Assim, a concepção de obtenção de lucro a qualquer preço, marcada pelo individualismo e pelo patrimonialismo, típicos do período liberal, cederam espaço ao coletivismo e à busca pelo desenvolvimento sustentável.

De acordo com Ayres (2008), o desenvolvimento sustentável é um conceito normativo sobre a maneira como os seres humanos devem agir em relação à natureza e como eles são responsáveis para com o outro e as futuras gerações. Neste contexto, observa-se que a sustentabilidade é condizente ao crescimento econômico baseado na justiça social e eficiência no uso de recursos naturais (Lozano, 2012).

O princípio da sustentabilidade passa a ser encarado como tarefa humanitária fundamental, como dispõe o artigo 9º do texto constitucional português – diploma que influencia sobremaneira a esfera hermenêutica nacional – refere-se a um princípio de enunciado prescritivo propositalmente aberto, que carece de concretude, mas que estabelece um imperativo categórico, dispondo que a sociedade deve organizar-se de maneira a vivenciar uma sustentabilidade interestatal, geracional e intergeracional.[4]

Após a compreensão global de que o princípio da sustentabilidade foi elevado a um *status* de regra-matriz universal, a dificuldade passou a ser sua efetiva concretização. Para tanto, é necessário que os princípios e direitos fundamentais que são comuns às gerações presentes e futuras, tornem-se o fundamento e o ápice da ordem jurídica, sendo passíveis inclusive, de suspender a eficácia de determinadas regras, quando for estritamente necessário, tão somente para assegurar a efetividade das metas intertemporais do sistema (FREITAS, 2005).

A efetivação do desenvolvimento sustentável somente ocorrerá no momento em que se sacrificar o mínimo, para preservar o máximo dos princípios e direitos fundamentais, vedando-se todas e quaisquer ações e omissões passíveis de causarem danos às presentes e futuras gerações, aplicando-se o princípio da sustentabilidade em consonância com o princípio da proporcionalidade (FREITAS, 2012).

É imprescindível humanizar e sensibilizar a aplicação do Direito, indo para além da letra da lei, imprimindo eficácia direta e imediata ao princípio, nesse sentido explicita Freitas:

> O conceito de sustentabilidade, aqui defendido, é o de princípio constitucional que determina, com eficácia direta e imediata, a responsabilidade do Estado e da sociedade pela concretização solidária do desenvolvimento material e imaterial, socialmente inclusivo, durável e equânime, ambientalmente limpo, inovador, ético e eficiente, no intuito de assegurar, no presente e no futuro, o direito ao bem-estar (FREITAS, 2012, p. 32).

Nesse sentido, a Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, buscando uma parceria global mediante a cooperação entre os Estados e os diversos setores da sociedade civil organizada, em seu Princípio 10, estabelece que:

> A melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações acerca de materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar dos processos decisórios. Os Estados irão facilitar e estimular a conscientização e a participação popular, colocando as informações à disposição de todos. Será proporcionado o acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que se refere à compensação e reparação de danos (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1992).

Nesse sentido, a gestão democrática da cidade apresenta-se, inicialmente, como o caminho mais adequado para a efetivação do desenvolvimento sustentável, visto que, possibilita ao munícipe a oportunidade de exercer efetivamente seu direito

constitucional a democracia, temática que passará a ser desenvolvida como resposta à problemática até aqui abordada.

4 A EFETIVIDADE DE GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Visando uma possibilidade de melhor planejamento socioambiental, a sociedade civil promoveu uma reação social organizada, consubstanciada no Movimento de Reforma Urbana, que incluiu na Constituição Federal de 1988, a Política Urbana e decorrendo dela, o Estatuto da Cidade.

O Movimento deu origem ao Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNRU), importante grupo composto de intelectuais ligados à temática urbana, urbanistas, advogados, professores universitários, estudantes e lideranças de movimentos sociais, com presença em várias partes do país, dando origem "a um novo sujeito coletivo, mais plural e heterogêneo que a maioria das organizações sociais até então existente" (SANTOS JÚNIOR, 2008, p. 146).

O Movimento Nacional pela Reforma Urbana consubstanciava-se pelo:

> [...] conjunto articulado de políticas públicas, de caráter redistributivista e universalista, voltado para o atendimento do seguinte objetivo primário: reduzir os níveis de injustiça social no meio urbano e promover uma maior democratização do planejamento e da gestão das cidades (SOUZA, 2006, p. 158).

Durante a elaboração da Constituição de 1988 o Movimento Nacional pela Reforma Urbana exerceu papel fundamental ao apresentar uma Proposta de Emenda Popular – com mais de 130 mil assinaturas – pleiteando a introdução de um capítulo sobre Política Urbana na Constituição, dando origem assim, aos artigos 182 e 183, dispositivos aptos a viabilizar a Reforma Urbana e a implementação de políticas focadas na redução da desigualdade social.[5]

Coube ao Estatuto da Cidade promover o desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza, marginalização, redução das desigualdades sociais e regionais e a promoção do bem-estar de todos, excluída qualquer forma de discriminação. Ao estabelecer um regramento para a cidade incorporando a questão ambiental, o Estatuto em seu artigo 1º parágrafo único, indica normas que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, propondo como objetivo da Política Urbana, o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana (BRASIL, 2001).

O Estatuto da Cidade determinou que a gestão democrática é uma das orientações da política urbana e caracteriza-se pelo controle efetivo de política pública urbana, em sua fase de participação do cidadão nas funções de direção, planejamento, controle e avaliação, na medida em que o termo gestão relaciona-se a dimensão do planejamento e coordenação destes atos administrativos (BUCCI, 2006).

É por meio da gestão que se procura assegurar que as diretrizes destinadas a uma cidade inclusiva – assim como os instr*u*mentos jurídicos introduzidos pela Constituição e própria legislação especializada – incidirão na política do território local, bem como, a execução destes não será distorcida, ou ignorada com a intenção de desvirtuá-los de sua finalidade existencial, atendendo a interesses clientelistas, diferentes da justiça social.

Segundo Ferreira, um dos caminhos para o efetivo desenvolvimento sustentável seria transferir o olhar da proteção ambiental para as cidades, mediante a participação popular na gestão administrativa: "o padrão de produção e consumo tende a consolidar-se no espaço das cidades e estas se tornam cada vez mais o foco principal na definição de estratégias e políticas de desenvolvimento" (FERREIRA, 1998).

Ocorre que a gestão democrática encontra-se ainda em desenvolvimento, prescindindo de um maior e urgente amadurecimento. Seus maiores desafios residem no sentido de ter que promover uma mudança de paradigma social, visto que os atores da gestão são os próprios munícipes que precisam compreender que

uma boa gestão pública se faz com participação popular de órgãos colegiados, debates, audiências e consultas públicas, conferências e iniciativa popular de projeto de lei, de forma a tornar a gestão publicar cada vez mais participativa, representativa e democrática.[6]

Nesse sentido, Porto explicita que há dispositivos legais passíveis de legitimar e garantir a efetivação da gestão democrática:

> [...] a Constituição da República Federativa do Brasil (artigo 29, XII) e do Estatuto da Cidade (artigo 40, §4°), acabam por meio que serem atos que vinculados ao poder local, regional e federal. E expressam duas formas de exercício democrático de poder. O primeiro através da participação por meio do conselho (Estatuto da Cidade, artigo 43) ou associações representativas dos vários segmentos sociais (Estatuto da Cidade, artigo 40, § 4°, II) manifesta a dimensão da democracia representativa. A promoção da política pública por meio de ato colegiado não é uma peculiaridade da política urbana, sendo presente em outras políticas de promoção de direitos sociais (PORTO, p. 152).

Para esboçar um exemplo positivo de implementação de gestão democrática, não por acaso a cidade escolhida - dentro dos parâmetros que se considera como uma cidade contemporânea - é Maringá, no estado do Paraná, uma metrópole regional com pouco menos de 400 quatrocentos mil habitantes que se tornou a terceira maior cidade do Paraná e o 66º município mais populoso do país (BRASIL, IBGE, 2017).

No que concerne à gestão democrática Maringá foi exemplar ao criar o movimento 'Repensando Maringá', onde lideranças empresariais e comunitárias realizaram mais de cem reuniões com diferentes organizações e líderes da sociedade civil, até obter uma unanimidade no sentido de se organizar para compartilhar o poder com os governantes.

Com estudos realizados pela Universidade Estadual de Maringá projetaram-se dois cenários: o primeiro da cidade dirigida pelos políticos o outro, da cidade dirigida pelos políticos com a participação da sociedade. A diferença foi discrepante e resultou em uma formulação legislativa que criou o Conselho de Desenvolvimento de Maringá – CODEM, com um plenário e 12 Câmaras Técnicas, onde - entre

plenário e câmaras técnicas, titulares e suplentes - conta com mais 400 líderes da comunidade e cerca de 420.000 habitantes (CODEM).

Elaborou-se também uma 'central de inteligência' com profissionais altamente qualificados que dão suporte às iniciativas dos membros do plenário e das câmaras técnicas e, para coroar, realizou-se a criação de um Fundo Municipal de Desenvolvimento com objetivo de financiar projetos de interesse local. Em 1996, foi realizada uma dinâmica de grupo, com metodologia de planejamento estratégico onde foram formuladas por setenta líderes comunitários, macro diretrizes para o desenvolvimento de Maringá, desde o ano de 1996 a 2020.

O mais curioso é que a diretriz número um tinha como objetivo frear o crescimento da cidade e, estimular o crescimento das pequenas cidades de seu entorno, em um raio de 100 quilômetros, objetivando a revitalização das mesmas. O Conselho de Desenvolvimento de Maringá tornou-se o mais importante organismo da sociedade civil local, e peça chave em toda tomada de decisão da cidade, sendo respeitado pelos políticos locais, estaduais e reconhecido em nível Federal.

Atualmente o Conselho está realizando - conjuntamente com uma das maiores consultorias do mundo a PwC Brasil *PricewaterhouseCoopers* - o *MASTER PLAN*, que tem como objetivo:

> [...] produzir um estudo global visando principalmente o crescimento racional com vistas ao conforto, segurança e qualidade de vida dos moradores. Deverá produzir uma região metropolitana com sustentabilidade econômica, ambiental e social. Deve levar em conta a infraestrutura do sistema viário, tipologia ideal de transporte de massa, os parques industriais e habitacionais, estrutura educacional e de saúde. Os recursos hídricos, áreas verdes, saneamento, energia e transporte metropolitano e municipal deverão, juntamente com as áreas de lazer, convivência e entretenimento, ser devidamente planejados. O Master Plan deverá se tornar o instrumento fundamental para o desenvolvimento inteligente de toda a região metropolitana de Maringá, e gerar um desenho inovador que se tornará uma grande marca. Será um poderoso veículo de atração de investimentos nacionais e internacionais e de moradores de alto padrão social e intelectual, beneficiando assim, todas as classes sociais.[7]

Maringá comprova que é plenamente possível e absolutamente efetiva a gestão democrática da cidade, demonstrando que os conselhos não têm que ser espaços de defesa de interesses de grupos, ratifica que o planejamento pode e deve ser restabelecido e, que a população é apta e absolutamente capaz de assumir o poder e se tornar força auxiliar importante para os governantes.

Desta feita, a gestão democrática da cidade demonstra ser o caminho mais adequado para a efetivação do desenvolvimento sustentável, visto que, concretiza a promoção harmoniosa dos desenvolvimentos ético, social, jurídico, político, econômico e ambiental, assegurando a toda coletividade o direito fundamental à boa administração pública, viabilizando a boa governança, estimulando a confiança intertemporal, a estabilidade das instituições de maneira a possibilitar ao munícipe o exercício essencial do direito a cidadania.

Conclusão

Ainda que em tempos pós-modernos, a democratização da gestão demonstra ser a maneira mais adequada para se discutir questões de caráter ambiental, pois, possibilita a participação de todos os cidadãos interessados, garantindo que seja uma discussão horizontalizada, promovendo uma nova forma de gestão cooperativa entre Administração Pública e os munícipes, a fim de que a população tenha a oportunidade de participar dos processos decisórios.

Evidenciou que, embora o Direito tenha estabelecido mecanismos para a gestão democrática das cidades, a falta de uma cultura de participação na tomada de decisões e, na formulação das políticas macro, a insustentabilidade dos padrões de produção e consumo existentes, indica a necessidade de uma mudança de paradigma frente à finitude dos recursos naturais.

Propõe-se que a criação de vários espaços de participação para a população como conselhos municipais de saúde; cultura; urbanismo; segurança; desenvolvimento; como também, orçamento participativo e audiências públicas, visando à formulação e estabelecimento de diretrizes para o plano diretor da cidade.

Analisou-se que esses espaços deverão ser projetados para serem ocupados de forma adequada uma vez que a sociedade civil deverá se organizar para ocupa-los, oferecendo efetivamente contribuição, como também, as entidades - clubes de serviço, entidades religiosas, associações cívicas e culturais - deveriam discutir os temas de interesse coletivo e levar sua contribuição.

A gestão democrática das cidades só ocorrerá efetivamente quando a sociedade civil se organizar e decidir debater e discutir planos, projetos e programas governamentais e participar da formulação das políticas públicas ou, até mesmo, exigir que tais políticas sejam explicitadas pois, em muitas das cidades brasileiras sequer existem políticas formuladas. O improviso é a regra. Já se dizia no tempo das navegações: não há vento bom para quem não sabe onde quer chegar.

É absurdo constatar que apesar do enorme êxodo rural e concentração de pessoas nas médias e grandes cidades, praticamente não há nelas planos e programas governamentais no sentido de fomentar políticas de decrescimento urbano a fim de leva-las de volta ao campo, para revitalizar as pequenas cidades que - nas regiões Sul e Sudeste – estão superlotadas e empobrecidas, com sua morte anunciada.

Faz parte da gestão democrática das cidades exigir de governantes em níveis estadual e federal a criação de programas de revitalização regional, por meio de incentivos, de assistência técnica e tecnológica, de estudos identificando vazios regionais e setoriais, formulando projetos, verticalizando a produção e agregando tecnologia.

Como dizia Ulisses Guimarães, “só o povo nas ruas mete medo em político”, no entanto, esse mesmo povo – que inserido em um contexto de democracia representativa, possui uma força descomunal – encontra-se em absoluto estado de inércia, catatônico, desmotivado diante de escândalos diários de corrupção.

Evidenciou-se a necessidade de se promover um encorajamento, uma ‘alavanca social’ reafirmando que um povo, não pode perder a sua capacidade de se indignar diante de uma injustiça. Afinal, somente uma verdadeira nação, será capaz de

realizar uma mudança de paradigma, seja para promover uma gestão democrática, seja no sentido de compreender que de fato "um filho teu não foge à luta".

Referências

AYRES, Robert U. *Sustainability economics: Where do we stand? Ecological Economics,* v.67, n.2, p.281-310, 2008.

BRASIL. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. Censo Agro 2017. Disponível em: <https://censos.ibge.gov.br/agro/2017>. Acesso em: 14 out 2017.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto de Cidade. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal. Estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm> Acesso em: 17 out. 2017.

BRASIL. Presidência da República. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 05 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.> Acesso em: 10 set. 2017.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Gestão democrática das cidades. In: DALLARI, Adilson & FERRAZ, Sérgio. *Estatuto da Cidade*: comentários à lei 10.257/2001. 2ª ed. São Paulo: Malheiros. 2006.

CANOTILHO, José Joaquim. Gomes. O Princípio da sustentabilidade como Princípio estruturante do Direito Constitucional. *Revista de Estudos Politécnicos*, vol. VIII, nº 13, p. 007-018, 2010. Disponível em <http://www.scielo.oces.mctes.pt/pdf/tek/n13/n13a02.pdf>. Acesso em: 16 out. 2017.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil*: o longo caminho. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CMMAD. Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Nosso futuro comum. 2ª ed. Trad.: *Our common future.* 1ª ed. 1988. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991.

DEL GROSSI, M.E. *Evolução das ocupações não-agrícolas no meio rural brasileiro*: 1981-1995. Tese de Doutorado. Campinas, IE/Unicamp, 1999. Disponível em: <http://www.iapar.br/arquivos/File/zip_pdf/Ase/pess_ocupbrasil.pdf>. Acesso em: 13 out. 2017.

DUARTE, Marise Costa de Souza. O Direito à Cidade e o Direito às Cidades Sustentáveis no Brasil: o direito à produção e fruição do espaço e o enfrentamento do déficit de implementação. *Revista de Filosofia do Direito, do Estado e da Sociedade*. FIDES, Natal. v 6. n 1. jan./jun. 2015. p. 15-33. Disponível em: < http://www.revistafides.com/ojs/index.php/br/article/view/465> Acesso em: 17 out. 2017.

ELKINGTON, John. *Triple bottom line revolution: reporting for the third millennium. Australian.* CPA, v. 69, 1994.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo dicionário Aurélio da língua portuguesa*. 3. ed. Curitiba: Positivo, 2004.

FERREIRA, Leila da Costa. *A questão ambiental*: sustentabilidade e políticas públicas no Brasil. São Paulo: Boitempo Editorial, 1998.

FRANCO JÚNIOR, Hilário. *A idade média*: nascimento do ocidente. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Brasiliense, 2001.

FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade*: direito ao futuro. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

FREITAS, Vladmir Passos de. *A constituição federal e a efetividade das normas ambientais*. 3ª ed. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2005.

GONCALVES, Alfredo José. Migrações Internas: evoluções e desafios. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 173-184. Dez. 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142001000300014&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 13 out. 2017.

GONDIM, Linda Maria de Pontes. Meio ambiente urbano e questão social: habitação popular em áreas de preservação ambiental. *Cad.* CRH, Salvador , v. 25, n. 64, p. 115-130, Apr. 2012 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792012000100009>

IGLÉSIAS, Francisco. *A Revolução Industrial*. São Paulo: Brasiliense, 1981.

LOZANO, R. Towards better embedding sustainability into companies' systems: an analysis of voluntary corporate initiatives. *Journal of Cleaner Production,* v. 25, p.14-26, 2012. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1016/j.jclepro.2011.11.060>. Acesso em: 16 out 2017.

MESSIAS Ewerton Ricardo; SOUZA, Paulo Roberto Pereira de Souza. Financiamento e Dano Ambiental: a Responsabilidade Civil das Instituições Financeiras. *Juris Lumen,* 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. ONU. Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento: de acordo com a Resolução nº 44/228 da Assembleia Geral da ONU, de 22-12-89. Estabelece uma abordagem equilibrada e integrada das questões relativas a meio ambiente e desenvolvimento: a Agenda 21. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1995. Disponível em: <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/agenda21.pdf>. Acesso em: 15 out 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. ONU. Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. 1992. Disponível em: <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf.>. Acesso em: 16 out. 2017.

PORTO, Jane Ferreira. Plano Diretor e Gestão Democrática: instrumentos jurídicos potencializadores do Direito à Cidade. *Revista de Direito da Cidade*. vol.04, nº 02. ISSN 2317-7721. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/viewFile/9715/7614>. Acesso em: 17 out. 2017.

ROCCO, Alfredo. *Princípio de Direito Comercial*. GAMA, Ricardo Rodrigues (trad.). Campinas: LZN, 2003.

ROLNIK, Raquel. Exclusão territorial e violência. *São Paulo em Perspectiva*, vol. 13, nº 4, 1999.

SACHS, Ignacy. *Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável*. In: STROH, Paula Yone (Org.). Rio de Janeiro: Garamond, 2000.

SANTOS JÚNIOR. *Meio Ambiente e Moradia*: direitos fundamentais e espaços especiais na cidade. Curitiba: Juruá, 2012. FIDES, Natal, v.6 , n. 1, jan./jun. 2015. 2008.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a cidade*: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. 4. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

1 O conceito do *Triple Bottom Line*, refere-se à *People, Planet e Profit*. Analisando os elementos separadamente, têm-se os aspectos: Econômico, cujo propósito é a criação de empreendimentos viáveis, atraentes para os investidores; Ambiental, objetivando analisar a interação de processos com o meio ambiente sem lhe causar danos permanentes e, Social que se preocupa com o estabelecimento de ações justas para trabalhadores, parceiros e sociedade. Juntos, os três pilares se relacionam de tal forma que a interseção entre eles resulta em viável, justo e vivível, resultando no alcance da sustentabilidade. Insta elucidar que recentemente, mais um pilar foi incorporado aos *Bottom lines*, qual seja: o pilar cultural. No entanto, este pilar ainda não foi totalmente incorporado pelas organizações como forma de análise para a sustentabilidade (ELKINGTON, 1994).

2 Eis o teor dos dispositivos: artigo 174, §1º: planejamento do desenvolvimento equilibrado; Art. 192: o sistema financeiro tem de promover o desenvolvimento que respeita os interesses da coletividade de forma inteligível; Art. 205: vinculado ao pleno desenvolvimento da pessoa; Art. 218: desenvolvimento científico e tecnológico (com limites ecológicos); Art. 219: desenvolvimento cultural e socieconômico, o bem-estar e a autonomia tecnológica (BRASIL, 1988).

3 Com o propósito de assegurar a realização dos compromissos assumidos durante a ECO-92, os participantes da Conferência elaboraram uma agenda de trabalhos para o próximo século: a Agenda 21. Por meio dela, a comunidade internacional procurou identificar os problemas prioritários; os recursos e meios para enfrentá-los, estabelecendo as metas para as próximas décadas, visando disciplinar e concentrar os esforços nas áreas chaves, evitando a dispersão, o desperdício e as ações contraproducentes. Refere-se a um programa de ações que definiu as diretrizes para o desenvolvimento, conciliando métodos de proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. ONU. Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento: de acordo com a Resolução nº 44/228 da Assembleia Geral da ONU, de 22-12-89. Estabelece uma abordagem equilibrada e integrada das questões relativas a meio ambiente e desenvolvimento: a Agenda 21. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1995. Disponível em: < http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/agenda21.pdf >. Acesso em: 15 out 2017.

4 Segue o teor do Artigo 9º do texto Constitucional Português: Art. 9º. O princípio da sustentabilidade é um princípio aberto carecido de concretização conformadora e que não transporta soluções prontas, vivendo de ponderações e de decisões problemáticas. É possível, porém, recortar, desde logo, o imperativo categórico que está na génese do princípio: os humanos devem organizar os seus comportamentos e ações de forma a não viverem: (i) à custa da natureza; (ii) à custa de outros seres humanos; (iii) à custa de outras nações; (iiii) à custa de outras gerações. O princípio da sustentabilidade comporta três dimensões básicas: (1) sustentabilidade interestatal, impondo a equidade entre países pobres e países ricos; (2) sustentabilidade geracional que aponta para a equidade entre diferentes grupos etários da mesma geração (ex.: jovem e idoso) e (3)

sustentabilidade intergeracional impositiva da equidade entre pessoas vivas no presente e pessoas que nascerão no futuro. CANOTILHO, José Joaquim. Gomes. O Princípio da sustentabilidade como Princípio estruturante do Direito Constitucional. Revista de Estudos Politécnicos, vol. VIII, nº 13, p. 007-018, 2010. Disponível em <http://www.scielo.oces.mctes.pt/pdf/tek/n13/n13a02.pdf>. Acesso em: 16 out. 2017.

5 Em seu artigo 182, a Constituição Federal trata das funções sociais da cidade e da garantia do bem estar dos habitantes como objetivos da política de desenvolvimento urbano. Ainda que a E.P. tenha sido parcialmente acolhida, a instituição do Capítulo intitulado Política Urbana foi considerado um enorme avanço no texto constitucional, impondo a responsabilidade compartilhada entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, para promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (art.23, IX); além da vinculação do direito de propriedade à sua função social (art.5º, incisos XXII e XXIII). DUARTE, Marise Costa de Souza. O Direito à Cidade e o Direito às Cidades Sustentáveis no Brasil: o direito à produção e fruição do espaço e o enfrentamento do déficit de implementação. IN: Revista de Filosofia do Direito, do Estado e da Sociedade. FIDES, Natal. v 6. n 1. jan./jun. 2015. p. 15-33. Disponível em: < http://www.revistafides.com/ojs/index.php/br/article/view/465> Acesso em: 17 out. 2017

6 Como estabelecido no artigo 43 do Estatuto da Cidade, estes são alguns dos instrumentos de gestão democrática da cidade: I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; II – debates, audiências e consultas públicas; III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto de Cidade. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal. Estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm> Acesso em: 17 out. 2017.

7 Trata-se de estudo socioeconômico da cidade, com foco nos próximos 30 anos. O custo do projeto, em torno de R$ 1 milhão, em sua primeira fase, será integralmente pago por empresas da cidade. Disponível em http://www.codem.org.br/site/index.php?sessao=03e5192c274p03&id=20.

Avaliação de impacto ambiental e avaliação ambiental estratégica: desafios conceituais e regulatórios

Maria Cláudia da Silva Antunes de Souza
Doutora e Mestre em *Derecho Ambiental y de la Sostenibilidad* pela Universidade de Alicante – Espanha. Mestre em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI. Professora Permanente no Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica, nos cursos de Doutorado e Mestrado em Ciência Jurídica, e na Graduação no Curso de Direito da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI. Coordenadora do Grupo de Pesquisa "Direito Ambiental, Transnacionalidade e Sustentabilidade" cadastrado no CNPq/EDATS/UNIVALI. Coordenadora do Projeto de pesquisa aprovado no CNPq intitulado: "Análise comparada dos limites e das possibilidades da avaliação ambiental estratégica e sua efetivação com vistas a contribuir para uma melhor gestão ambiental da atividade portuária no Brasil e na Espanha". Advogada.

1 Introdução

Até o início da década de 70, dominava o pensamento mundial no sentido de que o meio ambiente seria fonte inesgotável de recursos e que qualquer ação de aproveitamento da natureza não haveria fim. Entretanto, fenômenos como secas, chuva ácida e a inversão térmica alertaram o meio social, fazendo com que essa visão ambiental começasse a ser questionada (Senado Federal. 2017).

Em 1972, realizou-se a primeira Conferência das Nações Unidas, realizada em Estocolmo, que produziu a Declaração sobre Ambiente Humano, estabelecendo

princípios para questões ambientais internacionais, incluindo direitos humanos, gestão de recursos naturais, prevenção da poluição, dando surgimento ao direito ambiental internacional, elevando a cultura política mundial de respeito à ecologia, e servindo como o primeiro convite para a elaboração de novo paradigma econômico e civilizatório para os países.

Em 1987, o Relatório de *Brundtland*, conceituou Desenvolvimento Sustentável como: "a satisfação das necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem suas próprias necessidades". O Relatório complementa que: "um mundo onde a pobreza e a desigualdade são endêmicas estará sempre propenso à crises ecológicas, entre outras", "o Desenvolvimento Sustentável requer que as sociedades atendam às necessidades humanas tanto pelo aumento do potencial produtivo como pela garantia de oportunidades iguais para todos".

Em 1992, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro - Rio-92 (Eco-92) foi ocasião em que a comunidade política internacional admitiu claramente que era preciso conciliar o desenvolvimento socioeconômico com a utilização dos recursos da natureza, ratificando o conceito de desenvolvimento sustentável e, começando a moldar ações com o objetivo de proteção ambiental. Oportunidade que, formalizou a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento com seus 27 princípios.

A presente pesquisa abordará o Princípio 17 da referida Declaração analisando Avaliação de Impactos Ambientais, destacando a importância para atividades propostas que potencialmente produzam um impacto negativo sobre o meio ambiente.

O respectivo princípio já havia sido recepcionado em nosso ordenamento jurídico através da Política Nacional do Meio Ambiental (Lei 6.938/81) em seu artigo 9º e, posteriormente, na Constituição da República Federativa do Brasil. Historicamente, os Estados Unidos foi o país precursor responsável pela Avaliação de Impactos Ambientais (AIA), em 1969 com a implementação do NEPA (*National Environmental Policy Act*), com o intuito das agências e departamentos federais,

poderem avaliar os efeitos ambientais das propostas de legislação e projetos que seriam encaminhados.

Em que pese, nos EUA já ter sido implementada desde 1969, a inserção deste instrumento na Declaração do Rio -92 ratifica a sua importância e fortalece a implementação em outros países.

A Avaliação de Impactos Ambientais é um instrumento de defesa do meio ambiente, constituído por um conjunto de procedimentos técnicos e administrativos que visam à realização da análise sistemática dos impactos ambientais da instalação ou operação de uma atividade e suas diversas alternativas, com a finalidade de embasar as decisões quanto ao seu licenciamento. Oliveira (2005, p. 410) destaca que é por meio da AIA que os impactos ambientais de uma determinada atividade são levantados, de maneira a se apontar a viabilidade ambiental da atividade ou não, visando a aumentar os impactos positivos e a diminuir os impactos negativos.

O presente estudo está dividido em dois momentos: no primeiro, estuda a conceituação de Avaliação de Impactos Ambientais e Avaliação Ambiental Estratégica. O segundo aborda as experiências internacionais e nacionais da Avaliação Ambiental Estratégica. Por fim, o terceiro momento, importância da consolidação deste instrumento para a efetividade da Sustentabilidade.

Quanto à Metodologia (PASOLD, 2015), foi utilizada a base lógica Indutiva por meio da pesquisa bibliográfica a ser utilizada no desenvolvimento da pesquisa, compreende o método cartesiano quanto a coleta de dados e no relatório final o método indutivo com as técnicas do referente, da categoria, dos conceitos operacionais, da pesquisa bibliográfica e do fichamento.

2 Avaliação de impacto ambiental e avaliação ambiental estratégica – AAE: conceituação

A Avaliação de Impactos Ambientais é exame prévio e imprescindível no Planejamento Ambiental e subsídio indispensável para o licenciamento. É importante salientar que a AIA e suas modalidades prestam-se, sobretudo, a oferecer informações para auxiliar o Poder Público na tomada de decisão. Trata-se, fundamentalmente, de uma análise prévia e técnica dos riscos e danos potenciais que determinados empreendimentos ou ações podem causar às características essenciais do meio ambiente.

Existem várias modalidades de Avaliação de Impactos Ambientais que variam segundo diferentes métodos e objetivos que as caracterizam. Uma dessas variantes é a Avaliação Ambiental Integrada - AAI, que tem como escopo a identificação das principais características ambientais, econômicas e sociais das bacias hidrográficas, bem como a identificação dos potenciais conflitos locais e os que podem ocorrer devido a mais de um empreendimento.

Essa espécie de análise pesquisa os efeitos sinérgicos e cumulativos resultantes dos impactos ambientais ocasionados pelo conjunto dos aproveitamentos hidroelétricos em planejamento, a serem implantados em uma mesma bacia hidrográfica. No Brasil, a AAI tem sido aplicada, predominantemente, àqueles aproveitamentos.

Assim, na perspectiva relativa à tomada de decisão pela Administração Pública, a Avaliação Ambiental Integrada relaciona conhecimento e ação, avaliando os processos naturais e humanos e suas interações, no espaço e no tempo, facilitando a definição de estratégias para se evitar ou mitigar o dano.

Não se confunde aquele tipo de avaliação com a Avaliação Ambiental Estratégica - AAE, esta "se ocupa de uma escolha ou decisão necessária à formulação de uma política de governo que se preocupe em determinar, com acerto, área geográfica e tempo para implantar um programa ou projeto de desenvolvimento, como estratégica política, econômica e social" (Milaré, 2013. p. 740).

A Avaliação Ambiental Integrada – AAI é um mecanismo para avaliar os impactos ambientais de um conjunto de aproveitamentos hidroelétricos em uma

mesma bacia hidrográfica, já Avaliação Ambiental Estratégica - AAE, figura prevista em outros países, mas não disposta no ordenamento jurídico brasileiro, constitui um mecanismo de coordenação que, dentro dos diferentes níveis das atividades de planejamento governamentais, oferece um conjunto de alternativas de escala, de localização, de prazos e de tecnologias, uma vez que se insere no nível do planejamento de políticas, planos e programas públicos, não meramente de um projeto específico. Embora já houvesse na Resolução n. 01/86, o rol das atividades técnicas a serem desenvolvidas no Estudo de Impacto Ambiental, não foi estabelecida metodologia sistematizada para avaliação dos efeitos sinérgicos ou integrados. Este é o problema enfrentado até hoje.

A Avaliação Ambiental Integrada - AAI e a Avaliação Ambiental Estratégica - AAE são modalidades da Avaliação de Impacto Ambiental – AIA. São avaliações que se complementam no processo de planejamento ambiental. Ambas são desenvolvidas para análises antecipadas e integradas de políticas, planos e programas que afetam o meio ambiente e, por conseguinte, atuam juntas como ferramentas para melhorar, desde a concepção até a inserção ambiental dos projetos de desenvolvimento, subsidiando os licenciamentos ambientais.

3 Avaliação ambiental estratégica: experiências internacionais e nacionais

Os Estados Unidos da América tornou-se oficialmente, o primeiro país possuidor de um requisito formal e legal de Avaliação Ambiental Estratégica, doravante AAE, conhecida internacionalmente como SEA (*Strategic Environmental Assessment*) (THERIVEL, 2010, p. 51-52).

Pioneiro na aplicação e implementação da AAE, o EUA por meio do NEPA (*National Environmental Policy Act*), criou importantes instrumento para que atualmente o presente procedimento pudesse ser adotado.

Assim, paulatinamente houve um grande interesse de outros países, com o desdobramento da aplicação inicial, a AAE começou a se expandir ante sua

eficiência, por incentivos em países desenvolvidos.

A começar, pela Nova Zelândia, que possuía problemas ambientais que compreendiam: desmatamento, erosão do solo e desvantagem competitiva da fauna e flora naturais pela introdução de espécies exóticas. Constitui, portanto, em 1991 o instrumento jurídico básico, qual seja, a Lei de Gestão de Recursos (*Resource Management Act*), que consolida, sob o enfoque do desenvolvimento sustentável, resultando na responsabilidade de condução do processo concedida às autoridades regionais e locais, sobretudo para a aplicação da AAE às decisões estratégicas sob suas jurisdições.

A Grã-Bretanha também obteve a implementação da AAE, em 1993, destacando-se que atualmente o sistema de AAE da Grã-Bretanha é, aparentemente, o de mais ampla aplicação e tem sido uma das principais referências, a nível mundial, por possuir abordagem sistemática, apesar de complexa (THERIVEL, 2010).

O sistema de AAE na Holanda teve seu início diretamente fundamentado na AIA de projetos, sendo que este processo foi formalmente introduzido em 1987. Em 1993, durante a revisão da política ambiental de 1991, o governo verificou que estes requisitos não eram cumpridos de forma satisfatória, investimento mais neste instrumento (THERIVEL, 2010).

Por conseguinte, o Canadá, no ano de 1999, através do comprometimento assumido com os objetivos da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, surge a regulamentação da AAE, aplicando-se a todo o tipo de políticas, planos e programas, globais e setoriais (THERIVEL, 2010).

Ressalta-se, ainda, que no ano de 2001, foi lançada a Diretiva 201/42/CE, que resultou em opiniões dos estados-membros das mais diversas, porém, conseguiram aprovar a versão supracitada. Nas palavras de Therivel (2010), a evolução da Diretiva, desde a proposta inicial de 1990 até a sua forma final aprovada em 2001, foi discutida nos mínimos detalhes. Além disso, os Estados membros deveriam

tornar a diretiva operacional através da implementação de seus regulamentos até julho de 2004.

Resta ainda destaque para a China, que aprovou, no ano de 2002, a Lei de Avaliação de Impacto Ambiental do povo da República da China *(Environmental Impact Assessment Law of the People's Republic China).* Posteriormente, em agosto de 2009, o governo chinês publicou novos regulamentos sobre AIA, que se aplicam especificamente a ações estratégicas (MMA/SQA, 2002).

Ante o panorama internacional apresentado e para ilustrar o que já foi exposto, colaciona-se o enquadramento internacional da AAE para vislumbrar os tipos de enquadramento (FERNANDES, P.; PRADA F. 2009):

TIPO DE ENQUADRAMENTO REGULAMENTAR	PAÍSES
AAE definida em legislação específica	Portugal, Espanha, França, Bélgica, Itália, Reino Unido, Suécia, República Checa, Polônia, Estônia, Canadá, Brasil.
AAE integrada na legislação pré-existente de Avaliação de Impacto Ambiental (AIA)	Holanda, Alemanha, Finlândia, China.
AAE integrada em legislação enquadradora ou temática	áustria, Nova Zelândia, Estados Unidos da América.

A Constituição da República Federativa do Brasil recepcionou a Lei nº 6.938/81, ordenando a exigência do Estudo de Impacto Ambiental - EIA, uma das modalidades da Avaliação de Impacto Ambiental, e o Relatório de Impacto ao Meio Ambiente - RIMA para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente (art. 225, §1º, IV). O comando constitucional inseriu relevante abordagem quanto ao EIA/RIMA, sendo que este passou a ser exigido somente em caso de *significativa* degradação do meio ambiente.

Cabe ressaltar que, além da legislação federal citada, os Estados-membros e os Municípios podem também estabelecer normas relativas aos instrumentos da

PNMA, desde que respeitem os limites impostos pelos arts. 24 e 30, da CRFB. Assim, essas regras jamais poderão contrariar a legislação federal, no entanto, poderão suplementá-las, observando as peculiaridades locais (art. 24, e art. 30, II), ou ainda, na hipótese de inexistir lei federal disciplinando o assunto, o Estado exercerá a competência legislativa plena (art. 24, § 3º) (SOUZA, DANTAS, 2014).

Contudo, a Avaliação Ambiental Estratégica, configura como um elemento relativamente novo e inovador, tendo em vista que não foi regulamentado na legislação vigente, de maneira que se evidencia como instrumento eficaz em seu propósito, com objetivo de integração de questões ambientais ao processo de planejamento, promovendo celeridade às decisões que orientam a aplicação dos recursos e na escolha das melhores opções sustentáveis (SOUZA, 2015).

Atualmente, tramita o Projeto de Lei nº. 4996/2013, elaborado por Sarney Filho, que tem como objetivo tornar a Avaliação Ambiental Estratégica um dos instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente, ressalta-se a importância desta aprovação e inserção na legislação vigente.

4 Avaliação ambiental estratégica: importância da consolidação para a efetividade da sustentabilidade

A Avaliação de Impactos Ambientais deve atuar como instrumento para orientar todas as atividades com potencial de causar danos ao meio ambiente, incluindo os efeitos diretos ou indiretos sobre seres humanos, fauna, flora, solo, ar, água, clima, bens materiais e patrimônio cultural, como bem, a interação entre esses elementos. O objetivo imediato é orientar o processo de tomada de decisão, enquanto o objetivo em longo prazo é promover a Sustentabilidade, garantindo que as propostas de desenvolvimento não prejudiquem os recursos naturais, o bem estar, sustento da comunidade e povos que dependem destes recursos.

Freitas (2012, p. 41) anuncia que a sustentabilidade:

> [...] trata-se do princípio constitucional que determina, com eficácia direta e imediata, a responsabilidade do Estado e da sociedade pela concretização solidária do desenvolvimento material e imaterial, socialmente inclusivo, durável e equânime, ambiente limpo, inovador, ético e eficiente, no intuito de assegurar, preferencialmente de modo preventivo e precavido, no presente e no futuro, o direito ao bem-estar.

Compatibilizar meio ambiente com desenvolvimento significa considerar os problemas ambientais dentro de um processo contínuo de planejamento, atendendo-se adequadamente às exigências de ambos e observando-se as suas inter-relações particulares em cada contexto sociocultural, político, econômico e ecológico, dentro de uma dimensão de tempo/espaço. Neste sentido, o Desenvolvimento Sustentável surge como meio para que seja possível obter equilíbrio entre o progresso, a industrialização, o consumo e a estabilidade ambiental, como caminho para efetivar a Sustentabilidade e o bem estar da sociedade. É de se observar que sem o equilíbrio das dimensões tradicionais "ambiental, social, econômica" não há que se dizer da efetivação da Sustentabilidade.

Dentre as modalidades de Avaliação de Impactos Ambientais, se destaca a Avaliação Ambiental Estratégica pelas razões nesta pesquisa, em especial, pelo seu alcance ultrapassar as propostas iniciais da AIA, nos níveis locais, regionais, nacionais e transfronteriços.

Neste período que a Avaliação de Impactos Ambientais vem sendo implementada nos países desenvolvidos e em desenvolvimento, verifica-se que ainda carece de aprimoramentos, a saber: a) método de aplicação universalmente, incluir um mínimo de abrangência espacial e temporal; b) em regra, abordam apenas os impactos diretos do local, não levando em conta os impactos sociais e sinergéticos; c) apesar da previsão legal na maioria dos países a sua efetiva implementação é discreta, considerando os interesses econômicos e políticos; d) ineficiência na divulgação de informações, transparência e participação pública.

Destaca-se que a participação pública é um dos desafios da efetiva implementação da Avaliação de Impactos Ambientais, através do consentimento

livre, prévio e informado.

Conclusão

O presente estudo tratou do Princípio 17 da Declaração Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, analisando a Avaliação de Impactos Ambientais, em especial, a modalidade da Avaliação Ambiental Estratégica; destacando a importância para atividades que potencialmente produzam um impacto negativo sobre o meio ambiente.

Historicamente, os Estados Unidos foi o país precursor responsável pela Avaliação de Impactos Ambientais (AIA), em 1969 com a implementação do NEPA (*National Environmental Policy Act*), com o intuito das agências e departamentos federais, poderem avaliar os efeitos ambientais das propostas de legislação e projetos que seriam encaminhados.

Com o advento da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro - Rio 92 e, com a inserção entre um dos seus princípios, o instrumento da Avaliação de Impactos Ambientais este ganhou maior proporção e inserção em muitos países. Contudo, ainda, há muito por fazer, fortalecendo a cultura de incorporar preocupações socioambientais na adminIstração pública e privada.

É necessário analisar com cautela as modalidades da Avaliação de Impactos Ambientais, não se ater apenas um olhar restritivo aos projetos de execução, uma vez que considera os impactos diretos do empreendimento, deixando de lado uma diversidade de outros possíveis impactos que usualmente recebam a designação de impactos cumulativos, que podem assumir diferentes formas, a saber: a) impactos sinergéticos, no qual o impacto total de diferentes projetos excede a mera soma dos impactos individuais; b) impactos de limite ou de saturação, onde o ambiente pode ser resistente até certo nível, após torna-se rapidamente degradado; c) impactos induzidos ou diretos, onde um projeto de desenvolvimento pode estimular projetos

suplementares, sobretudo de infraestrutura; d) impactos globais, tais como os que ocorrem na biodiversidade do planeta.

No Brasil, ainda tramita o Projeto de Lei nº 4.996/2013, que tem como escopo tornar a Avaliação Ambiental Estratégica um dos instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente (Lei 6.938/81), destacando a relevância da aprovação e inserção no ordenamento jurídico, contribuindo na tomada de decisões e colaborando para processos mais eficientes de governança, sendo um dos caminhos precursores da consecução ao desenvolvimento sustentável.

Referências

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Avaliação Ambiental Estratégica*. Brasília: MMA/SQA, 2002. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/sqa_pnla/_arquivos/aae.pdf>. Acesso em 25 agosto 2017.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº. 4996 de 20 de fevereiro de 2013.* Altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de1981, tornando a Avaliação Ambiental Estratégica um dos instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente e dá outras providências. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=565264>. Acesso em 30 agosto 2017.

EGLER, Paulo César Gonçalves. *Perspectivas de uso no Brasil do processo de Avaliação Ambiental Estratégica.* Disponível em: <http://seer.cgee.org.br/index.php/parcerias_estrategicas/article/viewFile/166/160>. Acesso em: 08 setembro 2017.

FERNANDES, P.; PRADA F. A Avaliação Ambiental Estratégica de planos e programas do dector elético: práticas mundiais e a experiência da rede eléctrica nacional. *XII Encuentro Regional Iberoamericano de Cigré*. Porto Iguaçu – Argentina, 2009.

FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade*: direito ao futuro. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente*. 8ª Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

OCDE. *Aplicação da avaliação ambiental estratégica:* Guia de boas práticas na cooperação para o desenvolvimento. OECD Publishing, 2012. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264175877-pt>. Acesso 24 agosto 2017.

OLIVEIRA, Antônio Inagê de Assis. *Introdução à legislação ambiental brasileira e licenciamento ambiental*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

PASOLD, Cesar Luiz. *Metodologia da Pesquisa Jurídica*: teoria e prática. 13. Ed. Florianópolis: Conceito Editorial. 2015.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 1988.

_____. Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Disponível em: <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>. Acesso em 11 de setembro de 2017.

SENADO FEDERAL. Da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente Humano, em Estocolmo, à Rio-92: agenda ambiental para os países e elaboração de documentos por Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. *Revista em discussão*. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao/rio20/a-rio20/conferencia-das-nacoes-unidas-para-o-meio-ambiente-humano-estocolmo-rio-92-agenda-ambiental-paises-elaboracao-documentos-comissao-mundial-sobre-meio-ambiente-e-desenvolvimento.aspx>. Acesso em: 13 setembro 2017.

SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de; DANTAS, Marcelo Buzaglo. *Competência Legislativa em Matéria Ambiental no Brasil e a Análise das Decisões do Supremo Tribunal Federal.* CONPEDI – João Pessoa (Paraíba). 2014

SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de. (Coord.). *Avaliação Ambiental Estratégica:* possibilidades e limites como instrumento de planejamento e apoio à sustentabilidade. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2015.

_____ Relatório da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. *Relatório Brundtland*, "Nosso Futuro Comum". Disponível em: <http://www.un.org/documents/ga/res/42/ares42-187.htm>. Acesso em: 13 setembro 2017.

_____. *United States Environmental Protection Agency*. Disponível em: <https://www.epa.gov/history>. Acesso: 20 setembro 2017.

THERIVEL, Riki. *Strategic Environmental Assessment in Action*. 2. ed. London; Washington: Earthscan, 2010.

Comentários ao princípio 20 da declaração do rio sobre meio ambiente e desenvolvimento

Welington Oliveira de Souza dos Anjos Costa
Doutorando em Direito pela Universidade de São Paulo – USP e Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – UFMS. Mestre pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – UFMS.

Andréia Cristina Peres da Silva
Mestranda em Direito pela Universidade de Girona - UgD.

1 Introdução

Consolidada em um contexto de suma importância, a Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento é assinada na Conferência das Nações Unidas Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, ocorrida no Rio de Janeiro entre os dias 03 e 14 de junho de 1992, cujo evento passou a ser chamado ECO-92.

Dita conferência veio reafirmar os princípios da Declaração da Conferência das Nações Unidas Sobre Meio Ambiente Humano ocorrida em Estocolmo em 1972. Apesar desta ser marco teórico internacional quando se fala em proteção ao meio ambiente, a ECO-92 possui características peculiares, especialmente no tocante ao quórum participativo que reuniu inúmeros chefes de estado de todo o mundo preocupados com a causa ambiental.

Dentre os documentos lavrados na ocasião, a ECO-92 contou com 27 princípios comprometidos à preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações, bem como atentos à necessidade do desenvolvimento sustentável. E neste toar, o vigésimo princípio veio afirmar a importância da mulher no contexto de proteção ambiental e protagonista na realização do desenvolvimento sustentável.

Não poderia ser diferente tratar do assunto em sociedade na qual o gênero masculino ainda se sobrepõe ao feminino em diversos aspectos e a luta por direitos é travada constantemente. O documento aqui tratado inovou quando erigiu a mulher ao protagonismo no gerenciamento do meio ambiente e participação ao desenvolvimento sustentável. Por esta razão, imprescindível lembrar a importância do papel feminino na perspectiva ambiental, seja na declaração aqui analisada seja em outros documentos internacionais, bem como em termos de igualdade identitária.

2 O VIGÉSIMO PRINCÍPIO

O princípio vigésimo da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento assim estabeleceu:

> As mulheres têm um papel vital no gerenciamento do meio ambiente e no desenvolvimento. Sua participação plena é, portanto, essencial para se alcançar o desenvolvimento sustentável. (ECO-92)

Desta forma, prestigiando a todas as mulheres, a Declaração alçou seu papel fundamental na proteção ambiental e contribuição ao desenvolvimento sustentável, o que reforça as manifestações femininas ao redor do mundo pela necessária igualdade de gênero, aqui compreendida também em termos de múltiplas formas identitárias.

O princípio em estudo aporta importante inovação inclusive, haja vista que a Declaração de Estocolmo Sobre o Meio Ambiente de 1972 não trouxe nenhum

dispositivo acerca da participação da mulher na proteção do meio ambiente (DECLARAÇÃO DE ESTOCOLMO, 1972).

Por outro lado, existem série de outros documentos internacionais de renome que atentam quanto à participação feminina e que devem ser lembrados, seja porque contextualizam este aqui tratado seja porque a discussão da participação da mulher quanto mais aprofundada melhor e mais rapidamente atingirá a finalidade precípua da norma, que é justamente efetivar a participação e não apenas incluí-la na lei. Não obstante, a discussão necessita avançar em termos de compreensão do significado mulher e suas imbricações atuais.

3 O PAPEL VITAL DA MULHER NO CONTEXTO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

A preocupação com a inclusão feminina no contexto ambiental e todas as suas nuances foi bastante notável na Rio-92. A questão a ser refletida aqui é justamente quais as formas desta inclusão, a exemplo de políticas públicas e discussões nas bancadas que realmente concretizem os princípios e diretrizes mencionados e intensifiquem a sua força no ordenamento brasileiro. Ou seja, apresentar certa densificação da participação da mulher para a concretização da almejada sustentabilidade.

Uma abordagem inicial do Princípio 20 é a íntima e inexorável conexão entre o desenvolvimento sustentável e a própria capacidade de *gerar vida*, seja como Gaia[1], a mãe Terra, seja como o gênero feminino com capacidade reprodutiva para perpetuar a espécie.

Por exemplo, na obra de Margaret Atwood, o "Conto da Aia" (2017), a figura feminina é excluída da vida em sociedade e se faz uma divisão em castas com funções bem definidas: as Marthas, responsáveis pelos serviços domésticos; as Esposas, administradoras do lar; as Aias, com função de reproduzir; e as Tias, senhoras que educam as mulheres para a servidão e submissão. Em Gilead, o país

imaginário criado por Atwood, a mulher ocupa o extrato mais baixo da sociedade, sem direito a opinar, expressar-se, ter sentimentos ou mesmo ser alfabetizada.

Atwood consegue criar uma história que, assustadoramente, apresenta pontos de identidade com o mundo no século XXI. Mas, o que realmente chama a atenção para o princípio em estudo é que a questão central é que poucas mulheres são *férteis* nesse mundo de Atwwod e que a *poluição ambiental* foi quem levou à essa infertilidade geral, ou seja, vê-se o futuro em que o desenvolvimento não foi sustentável, gerou o caos e a extinção da raça humana.

O objetivo de se contextualizar esta ficção na perspectiva do Princípio 20 é apontar de pronto a elevada importância da participação *plena* da mulher para se alcançar o desenvolvimento sustentável e uma possível consequência (infertilidade e extinção) se não houver sua observância.

Para a compreensão do significado e alcance do princípio 20 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento é preciso, inicialmente, fixar o conceito do que seja *desenvolvimento sustentável* partindo-se do clássico conceito difundido no Relatório Brundtland[2] como sendo *aquele que satisfaz as necessidades presentes sem comprometer as necessidades das gerações futuras atenderem as suas próprias necessidades*.

Esse foi o eixo orientador para as análises da Conferência das Nações Unidas sobre do Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD) ocorrida no Rio de Janeiro em 1992[3], quando foram firmados importantes documentos[4] para a evolução da proteção ambiental.

Para Marcelo Abelha Rodrigues "o postulado do 'desenvolvimento sustentável' só pode ser entendido se associado ao princípio da ubiquidade", vez que a Terra é uma única coisa e a sustentabilidade exige que a manutenção dos recursos ambientais seja global (2002, p.135). Firma-se uma vez mais o postulado de que a natureza não conhece fronteiras e o patrimônio ambiental pertence à humanidade e não a países, grupos, raças ou etnias.

O professor Juarez Freitas (2012, p. 15), de forma mais ampla e abrangente, compreende o princípio do desenvolvimento sustentável como "o vetor que tem o condão de recalibrar o modo de pensar e gerir o destino comum". E explicita sua concepção de *bem-estar pluridimensional* (social, econômico, ético, ambiental e jurídico-político) como núcleo do princípio do desenvolvimento sustentável que deve assegurar o "reconhecimento da titularidade de direitos fundamentais das gerações presentes e futuras".

O princípio do desenvolvimento sustentável, propõe, portanto, o seguinte conceito:

> [...] trata-se do princípio constitucional que determina, com eficácia direta e imediata, a responsabilidade do Estado e da sociedade pela concretização solidária do desenvolvimento material e imaterial, socialmente inclusivo, durável e equânime, ambientalmente limpo, inovador, ético e eficiente, no intuito de assegurar preferencialmente de modo preventivo e precavido, no presente e no futuro, o direito ao bem-estar (FREITAS, 2012, p. 41).

Dito conceito condiz bem como o princípio 20 ao colocar como elementos constitutivos do desenvolvimento sustentável *a solidariedade, a inclusão social, a equanimidade e a ética*, preceitos que devem nortear as relações. Avança, especialmente, em incluir uma dimensão ética para o desenvolvimento sustentável, destacando o núcleo essencial da dignidade em inserir *todos os seres vivos no futuro comum* (FREITAS, 2012, p. 47 e ss).

Ora, com essas lentes fica claro estabelecer a íntima e profunda relação entre a sustentabilidade e o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana, que irradia seus efeitos nas relações sociais e nas relações com a natureza. Evidencia-se a obrigatória observância da dignidade em toda e qualquer política de desenvolvimento.

Em termos de desenvolvimento como progresso econômico e material tem-se uma verdadeira transmutação de paradigma e essa mudança paradigmática vem acontecendo (a passos lentos, é verdade, mas caminha). Veja-se por exemplo a iniciativa do governo francês em 2008 quando solicitou à Joseph Stiglitz, Amartya

Sem e Jean Paul Fitoussi uma análise sobre a medição do desempenho econômico e do progresso social que, ao final, ficou conhecido como Relatório Stiglitz (STIGLITZ, 2012).

Dito relatório objetivou cambiar a ênfase que sempre se deu à produção e enfocar o *bem-estar* das pessoas. Ou seja, trata-se de colocar o sujeito como centro das informações relevantes e tomada de decisão:

> [...] estabelece uma distinção entre avaliação do bem-estar presente e avaliação de sua sustentabilidade, isto é, de sua capacidade para se manter no tempo. O bem-estar presente depende, ao mesmo tempo, dos recursos econômicos, como as rendas, e de características não econômicas da vida das pessoas: o que elas fazem e o que elas podem fazer, a apreciação delas sobre sua própria vida, seu meio ambiente natural. A sustentabilidade desses níveis de bem-estar depende da questão de saber se os estoques de capital importantes para nossa vida (capital natural, físico, humano, social) serão ou não transmitidos às gerações futuras (STIGLITZ, 2012, p. 15).

Vê-se de tudo isso que, apesar do avanço notável que a introdução do conceito de desenvolvimento sustentável trouxe para a discussão da preservação na Rio-92, é preciso ir além. Amartya Sen transcende esse limite quando propõe uma nova visão do sujeito no desenvolvimento sustentável, tratando da *expansão das liberdades substanciais* e abandonando a ideia inicial restrita de *satisfação de necessidades*[5]. Propõe, ainda, uma postura mais ativa para o desenvolvimento de valores e de um senso de responsabilidade que levem à ética ambiental (SEN, 2010, p. 343). Pretende, pois, ampliar a concepção mesmo de sustentabilidade substituindo *necessidades* por *valores*:

> Que papel então deve caber aos cidadãos na política ambiental? Primeiro, deve envolver a capacidade de pensar, valorizar e agir, e isso requer conceber seres humanos como agentes, em vez de meramente recipientes (SEN, 2010, p. 69).

Sobre essa necessária assunção da condição de agente, o mesmo autor aponta que "o grande alcance da condição de agente das mulheres é uma das áreas mais negligenciadas nos estudos sobre o desenvolvimento e requer correção urgente" (SEN, 2010, p. 263).

Vê-se, então, que a sustentabilidade abriga valor muito caro à humanidade, tratando com suas liberdades e escolhas que deve ter como horizonte também a intertemporalidade com vistas à equidade geracional[6].

Nesse passo, não se pode perder de vista que, apesar das múltiplas dimensões entrelaçadas, um dos valores mais importantes, por suas graves consequências, é a inclusão e a não discriminação da mulher no contexto de desenvolvimento. Ressalte-se que o mesmo princípio 20 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente está na Agenda 21 ao estabelecer que o desenvolvimento somente será sustentável se abranger mecanismos para o *fortalecimento do papel da mulher*, conforme Capítulo 24, Seção III deste Documento (AGENDA 21, 1992).

Organismos internacionais da Organização das Nações Unidas - ONU promoveram planos de ação e convenções para a integração plena, equitativa e benéfica da mulher levando em conta especialmente os dados e conclusões do relatório da Conferência Mundial para o Exame e Avaliação das Realizações da Década das Nações Unidas para a Mulher, Igualdade, Desenvolvimento e Paz realizado em Nairóbi de 15 a 26 de julho de 1985. Este relatório, também conhecido como Estratégias Prospectivas de Nairóbi para o Progresso da Mulher enfatiza a participação feminina no controle da degradação ambiental, da preservação dos ecossistemas e do acesso à terra em condições de igualdade (1985). Por óbvio que a Agenda 21 somente terá sucesso se houver participação efetiva da mulher nas esferas política e econômica para que as ações propostas sejam concretizadas.

Os objetivos da Agenda 21 para concretização do princípio 20 da ECO-92 remetem à uma necessária e urgente mudança de rumo da política, economia e educação das mulheres:

> 24.2. Propõem-se aos Governos nacionais os seguintes objetivos:
> (a) Implementar as Estratégias Prospectivas de Nairóbi para o Progresso da Mulher, particularmente em relação à participação da mulher no manejo nacional dos ecossistemas e no controle da degradação ambiental;
> (b) Aumentar a proporção de mulheres nos postos de decisão, planejamento, assessoria técnica, manejo e divulgação no campo de meio ambiente e desenvolvimento;

(c) Considerar a possibilidade de desenvolver e divulgar até o ano 2000 uma estratégia de mudanças necessárias para eliminar os obstáculos constitucionais, jurídicos, administrativos, culturais, comportamentais, sociais e econômicos à plena participação da mulher no desenvolvimento sustentável e na vida pública;
(d) Estabelecer até 1995 mecanismos nos planos nacional, regional e internacional para avaliar a implementação e o impacto das políticas e programas de meio ambiente e desenvolvimento sobre a mulher, assegurando-lhe que contribua para essas políticas e que se beneficie delas;
(e) Avaliar, examinar, revisar e implementar, quando apropriado, currículos e materiais educacionais, tendo em vista promover entre homens e mulheres a difusão dos conhecimentos pertinentes à questão do gênero e da avaliação dos papéis da mulher por meio do ensino formal e informal, bem como por meio de instituições de treinamento, em colaboração com organizações não-governamentais;
(f) Formular e implementar políticas governamentais e diretrizes, estratégias e planos nacionais claros para conseguir a igualdade em todos os aspectos da sociedade, inclusive a promoção da alfabetização, do ensino, do treinamento, da nutrição e da saúde da mulher, bem como a participação dela em postos-chaves de tomada de decisões e no manejo do meio ambiente, em particular no que se refere ao seu acesso aos recursos, facilitando um melhor aceso a todas as formas de crédito, em especial no setor informal, tomando medidas para assegurar o acesso da mulher ao direito de propriedade, bem como aos insumos e implementos agrícolas;
(g) Implementar, em caráter urgente, segundo as condições de cada país, medidas para assegurar que mulheres e homens tenham o mesmo direito de decidir com liberdade e responsabilidade o número e o espaçamento de seus filhos e tenham acesso à informação, à educação e aos meios, quando apropriado, que lhes permitam exercer esse direito em consonância com sua liberdade, sua dignidade e seus valores pessoais;
(h) Considerar a possibilidade de adotar, reforçar e fazer cumprir uma legislação que proíba a violência contra a mulher e tomar todas as medidas administrativas, sociais e educacionais necessárias para eliminar a violência contra a mulher em todas as suas formas.

As ações para alcançar esses objetivos da Agenda 21 (1992) também foram dispostos de forma detalhada:

24.3. Os Governos devem dedicar-se ativamente a implementar o seguinte:
(a) Medidas para examinar políticas e estabelecer planos a fim de aumentar a proporção de mulheres que participem como responsáveis pela tomada de decisões, planejadoras,

gerentes, cientistas e assessoras técnicas na formulação, no desenvolvimento e na implementação de políticas e programas para o desenvolvimento sustentável;
(b) Medidas para fortalecer e dar poderes a organismos, organizações não-governamentais e grupos femininos a fim de aumentar o fortalecimento institucional para o desenvolvimento sustentável;
(c) Medidas para eliminar o analfabetismo entre as mulheres e meninas e expandir a matrícula delas nas instituições de ensino, para promover a meta de acesso universal ao ensino primário e secundário de meninas e mulheres e para ampliar as oportunidades de treinamento e educação para elas em ciência e tecnologia, particularmente no nível pós-secundário;
(d) Programas para promover a redução do grande volume de trabalho das mulheres e meninas no lar e fora de casa, mediante o estabelecimento de mais creches e jardins de infância de custo acessível por Governos, autoridades locais, empregadores e outras organizações pertinentes e por meio da distribuição equitativa das tarefas domésticas entre o homem e a mulher; e para promover a provisão de tecnologias ambientalmente saudáveis que tenham sido elaboradas, desenvolvidas e aperfeiçoadas em consultas à mulher, o abastecimento de água salubre, o fornecimento de combustível eficiente e de instalações sanitárias adequadas;
(e) Programas para estabelecer e fortalecer os serviços de saúde preventivos e curativos que compreendam serviços de saúde reprodutiva seguros e eficazes, centrados na mulher e gerenciados por mulheres, e planejamento familiar responsável, acessíveis e de custo exequível, e serviços, quando apropriado, em consonância com a liberdade, a dignidade e os valores pessoais. Os programas devem centrar-se na prestação de serviços de saúde abrangentes que incluam cuidado pré-natal, educação e informação sobre saúde e paternidade responsável, e dar oportunidade a todas as mulheres de amamentar completamente, pelo menos durante os quatro primeiros meses após o parto. Os programas devem apoiar plenamente os papéis produtivo e reprodutivo da mulher e seu bem-estar, assim como dar atenção especial à necessidade de oferecer serviços de saúde melhores e iguais para todas as crianças e de reduzir o risco da mortalidade e das doenças maternas e infantis;
(f) Programas para apoiar e aumentar as oportunidades de emprego em condições de igualdade e remuneração equitativa da mulher nos setores formal e informal, com sistemas e serviços de apoio econômico, político e social adequados que compreendam o cuidado das crianças, em particular creches e licença para os pais, e acesso igual a crédito, terra e outros recursos naturais;
(g) Programas para estabelecer sistemas bancários rurais, tendo em vista facilitar e aumentar o acesso da mulher ao crédito e aos insumos e implementos agrícolas;
(h) Programas para desenvolver a consciência dos consumidores e a participação ativa da mulher, enfatizando seu papel decisivo na realização das mudanças necessárias para

reduzir ou eliminar padrões insustentáveis de consumo e produção, especialmente nos países industrializados, a fim de estimular o investimento em atividades produtivas ambientalmente saudáveis e induzir a um desenvolvimento industrial benévolo do ponto de vista ambiental e social;

(i) Programas para eliminar imagens, estereótipos, atitudes e preconceitos negativos persistentes contra a mulher mediante mudanças nos padrões de socialização, nos meios de comunicação, na propaganda e no ensino formal ou informal;

(j) Medidas para examinar o progresso alcançado nessas áreas, inclusive com a preparação de um relatório de exame e avaliação que inclua recomendações para a conferência mundial sobre a mulher de 1995.

E foram previstas, ainda, as seguintes medidas urgentes:

24.6. Os países devem tomar medidas urgentes para evitar a degradação rápida do meio ambiente e da economia em andamento nos países em desenvolvimento, a qual afeta, em geral, a vida da mulher e da criança nas zonas rurais sujeitas a secas, desertificação e desmatamento, hostilidades armadas, desastres naturais, resíduos tóxicos e às consequências do uso de produtos agroquímicos inadequados.

24.7. A fim de alcançar essas metas, a mulher deve participar plenamente da tomada de decisões e da implementação das atividades de desenvolvimento sustentável.

(b)Pesquisa, coleta de dados e difusão da informação

24.8. Os países, em colaboração com instituições acadêmicas e pesquisadoras locais, devem desenvolver bancos de dados, sistemas de informação, pesquisas participantes orientadas para a ação e análises de políticas sensíveis às diferenças de sexo sobre os seguintes aspectos:

(a) Conhecimento e experiência por parte da mulher do manejo e conservação dos recursos naturais, para incorporação às bancos de dados e aos sistemas de informação voltados para o desenvolvimento sustentável;

(b) O impacto sobre a mulher dos programas de ajuste estrutural. Nas pesquisas sobre os programas de ajuste estrutural deve-se dar atenção especial aos impactos diferenciados desses programas sobre a mulher, especialmente no que se refere aos cortes nos serviços sociais, educação e saúde e à eliminação dos subsídios à alimentação e aos combustíveis;

(c) O impacto sobre a mulher da degradação ambiental, em particular de secas, desertificação, produtos químicos tóxicos e hostilidades armadas;

(d) Análise das relações estruturais entre relações de gênero, meio ambiente e desenvolvimento;

(e) Integração do valor do trabalho não remunerado, inclusive do que atualmente se denomina “doméstico”, nos mecanismos de contabilização dos recursos, a fim de

> representar melhor o verdadeiro valor da contribuição da mulher à economia, utilizando as diretrizes revisadas para o Sistema de Contas Nacionais das Nações Unidas, a serem publicadas em 1993;
> (f) Medidas para efetuar e incluir análises de impacto ambiental, social e sobre os sexos, como elemento essencial do desenvolvimento e monitoramento de programas e políticas;
> (g) Programas para criar centros de treinamento, pesquisa e recursos urbanos e rurais nos países desenvolvidos e em desenvolvimento que servirão para disseminar tecnologias ambientalmente saudáveis para a mulher.

Denota-se assim que as diretivas a serem seguidas pelos governos foram cuidadosamente previstas, mas que, infelizmente, passados quase trinta anos, em sua maioria não saíram do papel. Em reforço aos princípios da ECO-92, no ano 2000, foram estabelecidas pela ONU oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) e constou no objetivo três *promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres* (ONU, 2000).

Recentemente, foram traçados os ODS - Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, uma agenda mundial assumida pela Cúpula das nações Unidas em setembro de 2015 composta por 17 objetivos e 169 metas a serem atingidas até 2030. Está consagrado no Objetivo cinco a *igualdade de gênero* que visa erradicar a discriminação e a violência contra a mulher e promover sua participação efetiva em todos os níveis da vida pública e privada (ONU, 2015)[7].

4 Novas perspectivas femininas frente à dignidade humana

A célebre frase de Simone de Beauvoir, “não se nasce mulher, torna-se mulher” (BEAUVOIR, 1949), é atemporal e perfeitamente aplicável ao contexto do significado da palavra mulher em termos de desenvolvimento sustentável. Em tempos de ampliação dos direitos fundamentais, quando as múltiplas formas identitárias alcançam respeito e dignificação, não se pode realizar a leitura do princípio em comento sem considerar, além das mulheres cis (aquelas que desde o nascimento associam sua identidade de gênero as mulheres trans, estas entendidas

como aquelas que no nascimento tiveram um gênero registral designativo diverso daquele relativo à sua identidade de gênero.

A ideia da participação feminina no contexto do desenvolvimento sustentável faz recordar a sustentabilidade necessária ao exercício da cidadania e presente nas relações de igualdade. Desta forma, nada mais justo do que estender a participação em questão também às mulheres transexuais.

Costa e Campello (2017) definem a transexualidade como inconformismo entre o sexo biológico estabelecido no nascimento (por terceiros) e aquele associado à identidade de gênero, apontando que esta não é pré-discursiva, enseja ampla interpretação e não é estática. Na perspectiva De Jesus (2012, p. 8-9), a transexualidade é uma questão de identidade identificada ao longo da história e do mundo inteiro. Segundo leciona a autora, o que identifica a pessoa transexual é o modo de sentir.

Em linhas simples, pode-se definir a transexualidade como uma forma de vivência da identidade de gênero. Em geral para que esta identidade seja reconhecida, as pessoas transexuais buscam a alteração de seu registro civil, o qual invariavelmente reflete seu sexo biológico constatado quando do nascimento, a fim de que este corresponda ao seu gênero, na forma exposta, vivenciado de acordo com a identidade.

Dito desta forma, especialmente tendo em perspectiva a igualdade entre seres humanos em sentido lato, as mulheres transexuais são consideradas protagonistas ao desenvolvimento sustentável tanto quando às mulheres cis. Isto porque, ser mulher é papel fundamental ao desenvolvimento aqui tratado e cada qual aporta consigo sua vivência e luta aptas a contribuir com a coletividade feminina, a fim de que discriminações de desigualdades de outrora não sejam perpetuadas nas futuras gerações.

O artigo 7º da Declaração Universal de Direitos Humanos assim estabeleceu:

> Todos são iguais perante a lei e, sem distinção, têm direito a igual proteção da lei. Todos têm direito a proteção igual contra qualquer discriminação que viole a presente

> Declaração e contra qualquer incitamento a tal discriminação (DECLARAÇÃO UNIVERSAL DE DIREITOS HUMANOS, 1948).

O papel da mulher no meio ambiente é vital, ou seja, sua vida deve ser considerada parte do meio ambiente para fins de compreensão de sua função para o desenvolvimento sustentável. Em conta disso, não é possível diferenciar mulheres cis de mulheres trans quando todas são mulheres propriamente ditas e, nos termos da Declaração em estudo, possuem papel importante na consolidação dos princípios para a defesa do bem mundial e coletivo que é o meio ambiente.

Buscando a igualdade aqui abordada, no ano de 2006 reuniram-se em Yogyakarta - Indonésia, especialistas em orientação sexual e identidade de gênero, dispondo na ocasião que esta é estabelecida de acordo com a autonomia de cada um, experiência interna e individual, aliada ao sexo de nascimento ou outros meios de viver e sentir.

Lavraram-se então os Princípios de Yogyakarta (YOGYAKARTA, Princípios sobre a Aplicação da Legislação Internacional de Direitos Humanos em Relação à Orientação Sexual e Identidade de Gênero, 2007), que trazem diretrizes para o respeito aos direitos humanos daqueles que vivenciam sua identidade de gênero, lastreados em argumentos firmes da autodeterminação, liberdade, privacidade e, especialmente, dignidade. O princípio segundo deste texto internacional assim dispôs:

> Todas as pessoas têm o direito de desfrutar de todos os direitos humanos livres de discriminação por sua orientação sexual ou identidade de gênero. Todos e todas têm direito à igualdade perante à lei e à proteção da lei sem qualquer discriminação, seja ou não também afetado o gozo de outro direito humano. A lei deve proibir qualquer dessas discriminações e garantir a todas as pessoas proteção igual e eficaz contra qualquer uma dessas discriminações. A discriminação com base na orientação sexual ou identidade gênero inclui qualquer distinção, exclusão, restrição ou preferência baseada na orientação sexual ou identidade de gênero que tenha o objetivo ou efeito de anular ou prejudicar a igualdade perante à lei ou proteção igual da lei, ou o reconhecimento, gozo ou exercício, em base igualitária de todos os direitos humanos e das liberdades fundamentais. A discriminação baseada na orientação sexual ou identidade de gênero pode ser, e comumente é, agravada por discriminação decorrente de outras circunstâncias, inclusive

> aquelas relacionadas ao gênero, raça, idade, religião, necessidades especiais, situação de saúde e status econômico.

Da leitura do dispositivo tem-se claramente a vedação à discriminação em razão da identidade de gênero. Primeiramente, porque a questão é puramente individual e não pode ser gerida ou chancelada pelo Estado. Em segundo lugar, e consequente ao primeiro raciocínio, porque em termos humanos, a mulher transexual e a mulher cis não podem ser compreendidas diferentemente para o nenhum fim, mormente esta finalidade comum de proteção do meio ambiente e contribuição para o desenvolvimento sustentável, que somente ocorrerá com a aplicação do princípio da igualdade.

Não fosse apenas isso, tratando da impossibilidade de tratamento discriminatório contra a mulher, a Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher, ratificada pelo ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto n. 4.377/02 (BRASIL, Decreto n. 4.377, de 13 de setembro de 2002), em seu princípio primeiro, assim estabeleceu:

> Para os fins da presente Convenção, a expressão "discriminação contra a mulher" significará toda a distinção, exclusão ou restrição baseada no sexo e que tenha por objeto ou resultado prejudicar ou anular o reconhecimento, gozo ou exercício pela mulher independentemente de seu estado civil com base na igualdade do homem e da mulher, dos direitos humanos e liberdades fundamentais nos campos: político, econômico, social, cultural e civil ou em qualquer outro campo. (CONVENÇÃO SOBRE A ELIMINAÇÃO DE TODAS AS FORMAS DE DISCRIMINAÇÃO CONTRA A MULHER, 1979)

A consideração das mulheres em sentido amplo quando da leitura da Declaração do Rio atende à finalidade legal dos dispositivos internacionais e consolida o postulado de igualdade tão caro a todos os ordenamentos jurídicos.

Outrossim, considerando que, ainda nos dias atuais, a transexualidade é entendida como doença psiquiátrica na maior parte dos países, inclusive no Brasil[8] (ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE, Código Internacional de Doenças. Transtorno de Identidade Sexual, CID F 64.0), a discussão em questão desponta

em momento oportuno para ratificar o entendimento já lastreado nos estudos mais atuais e nos diplomas internacionais que rechaçam por completo o viés patológico das identidades de gênero. Inclusive, na perspectiva desenvolvimentista e de sustentabilidade para as presentes e futuras gerações, a conclusão não pode ser diferente.

O princípio n. 18[9] de Yogyakarta (YOGYAKARTA, 2007) traz a proteção contra abusos médicos, no sentido de que nenhuma pessoa deve ser forçadamente submetida a tratamento em razão de sua identidade de gênero e, a despeito de classificações em sentido contrário, verbeta que a orientação sexual e a identidade de gênero não devem ser consideradas doenças.

A patologização das identidades de gênero viria a excluir as mulheres trans do papel participativo fundamental na proteção do meio ambiente e garantia do desenvolvimento sustentável e da normativa internacional, como se sujeitos de direitos não fossem. Entretanto, este argumento está ultrapassado em termos de legislação internacional humanitária e estudos atuais sobre o assunto, de forma que a compreensão da participação da mulher aqui estudada deve se dar em sentido amplo, já que *"não é possível você reconhecer a plena humanidade do outro quando acredita que ele é transtornado"* (DE JESUS, 2016, p. 547).

Conclusão

Para efetivamente consolidar o que se pretende com a proteção do meio ambiente e fomentar o desenvolvimento sustentável, o papel da mulher é imprescindível. Exatamente por isso a ECO-92 veio reafirmar esta participação, a qual deve ser entendida em sentido amplo e não restringido aos conceitos que vêm se superando dia após dia.

Não obstante, são vários os documentos internacionais que tratam sobre a necessidade da participação feminina e todos estão amplamente contextualizados para o mesmo fim: a tão esperada igualdade de gênero. Para tanto, é fundamental que esta igualdade seja implementada sem quaisquer tipos de discriminação, afinal a

finalidade precípua aqui discutida é viabilizar a proteção ambiental para as presentes e futuras gerações.

É por isso que esta pesquisa, não apenas com a questão jurídica posta na norma, preocupou-se em lembrar dos conceitos de mulher e a forma como esta veio mencionada ao longo da construção histórica da humanidade. Não é demais recordar que a luta pela igualdade feminina ainda é latente e merece ser discutida em todas as frentes e oportunidades.

As múltiplas formas identitárias estão incluídas em sociedade e suas vivências merecem reconhecimento e respeito, tanto no dia a dia quanto na proteção jurídica, nacional e sobretudo internacional. Este é o espírito de igualdade que possibilita o exercício efetivo de direitos em termos de cidadania. Os dispositivos internacionais não podem ser analisados isoladamente e as diretivas humanitárias clamam por modificação do olhar. Estas devem ser as buscas maiores quando se fala em desenvolvimento sustentável: igualdade e participação.

A ECO-92 traz importante normativa em seu artigo vigésimo e sua efetiva implementação junto ao ordenamento brasileiro, e demais mundo afora, deve ocorrer a diário na proteção ambiental e desenvolvimento sustentável, sem práticas discriminatórias. O intuito da norma, em termos humanitários, é bastante claro e assim deve ser considerado.

Referências

ATWOOD, Margaret. *O conto da aia*. Trad. Ana Deiró. Rio de Janeiro: Rocco, 2017.

BRASIL. Constituição. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ ccivil_03/Constituicao/Constituiçao.htm>. Acesso em: 24 jun. 2016.

_____. Decreto nº. 4.377 de 13 de setembro de 2002. Promulga a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979, e revoga o Decreto nº 89.460, de 20 de março de 1984. In: *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, de 13 set. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4377.htm>. Acesso em 15 mai. 2018.

_____. Ministério do Meio Ambiente. Agenda 21 Brasileira. Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/resultcons.pdf>. Acesso em 24 mai. 2018.

_____. Ministério do Meio Ambiente. Agenda 21. Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21>. Acesso em 24 mai. 2018.

_____. Ministério do Meio Ambiente. Carta da Terra. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/carta_terra.pdf>. Acesso em 24 mai. 2018.

CONFERÊNCIA MUNDIAL PARA O EXAME E AVALIAÇÃO DAS REALIZAÇÕES DA DÉCADA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A MULHER, IGUALDADE, DESENVOLVIMENTO E PAZ, 1985. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/cap24.pdf>. Acesso em 24 mai. 2018.

CONVENÇÃO SOBRE A ELIMINAÇÃO DE TODAS AS FORMAS DE DISCRIMINAÇÃO CONTRA A MULHER, 1979. Disponível em: <http://www.compromissoeatitude.org.br/wp-content/uploads/2012/11/SPM2006_CEDAW_portugues.pdf>. Acesso em 15 mai. 2018.

COSTA, Welington Oliveira de Souza dos Anjos; CAMPELLO, Lívia Gaigher Bósio. Cultura e Multiculturalismo: Identidade LGBT, Transexuais e Questões de Gênero. *Revista Jurídica*. vol. 01, nº. 46, Curitiba, 2017. pp. 146-163. DOI: 10.6084/m9.figshare.5172379. Disponível em: <file:///C:/Users/Welington/Downloads/2003-6205-1-PB%20(1).pdf>. Acesso em 18 jul. 2017.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DE DIREITOS HUMANOS, 1948. Disponível em: <http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf>. Acesso em 14 mai. 2018.

DECLARAÇÃO DE ESTOCOLMO SOBRE O MEIO AMBIENTE, 1972. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/declaracao-de-estocolmo-sobre-o-ambiente-humano.html>. Acesso em 16 mai. 2018.

DE BEAUVOIR, Simone. *O Segundo Sexo*. v.I, II. Tradução Sérgio Milliet. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.

DE JESUS, Jaqueline Gomes. *Orientações sobre Identidade de Gênero:* Conceitos e Termos – Guia Técnico sobre pessoas Transexuais, Travestis e demais Transgêneros, para formadores de opinião. Brasília, 2012. Disponível em: <https://www.sertao.ufg.br/up/16/o/ORIENTA%C3%87%C3%95ES_POPULA%C3%87%1334065989>. Acesso em 10 set. 2016.

_____. Operadores do Direito no Atendimento às Pessoas Trans. *Revista Direito & Práxis*. Rio de Janeiro, Vol. 07, N. 15, 2016, p. 537-556. Disponível em: <file:///C:/Users/Welington/Downloads/25377-80892-1-PB.pdf>. Acesso em 25 ago. 2017.

DERANI, Cristiane. *Direito Ambiental Econômico*. São Paulo: Max Limonad, 1997.

FERRY, Luc. A sabedoria dos mitos gregos: aprender a viver II. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009.

FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade. Direito ao Futuro*. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. *Declaração do Rio Sobre o Meio Ambiente*. Disponível em: <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>. Acesso em 13 de mai. 2018.

_____. *Objetivos do Desenvolvimento do Milênio – ODM, 2000. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/tema/odm/>. Acesso em 24 mai. 2018.*

_____. *Objetivos do Desenvolvimento Sustentável – ODS, 2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/tema/odm/>. Acesso em 24 mai. 2018.*

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE – OMS. Código Internacional de Doenças. CID 10 F 64.0. Transexualismo Classificação Internacional de Doenças. Disponível em: <http://cid10.bancodesaude.com.br/cid-10-f/f640/transexualismo>. Acesso em 22 de ago. 2017.

PRINCÍPIOS DE YOGYAKARTA. Princípios sobre a Aplicação da Legislação Internacional de Direitos Humanos em relação à Orientação Sexual e Identidade de Gênero, de julho de 2007. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sos/gays/principios_de_yogyakarta.pdf>. Acesso em 19 de mai. 2016.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Instituições de Direito Ambiental*. vol. 1 São Paulo: Max Limonad, 2002.

SEN, Amartya, KLIKSBERG, Bernardo. *As pessoas em primeiro lugar*: A ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado. Tradução de Bernardo Ajzemberg e Carlos Eduardo Lins da Silva. São Paulo: Cia das Letras, 2010.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como Liberdade*. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Cia das Letras, 2010.

STIGLITZ, Joseph E.. SEN, Amartya, FITOUSSI, Jean-Paul. *Relatório da Comissão sobre a Mensuração de Desenpenho Economico e progresso social.* 2012 Disponível em: <https://territorioobservatorio.files.wordpress.com/2013/04/relatc3b3rio-da-comissc3a3o-sobre-a-mensurac3a7c3a3o-de-desempenho-econc3b4mico-e-progresso-social.pdf>. Acesso em 24 mai. 2016.

1 Gaia significa terra em grego e na mitologia é a mãe por excelência, a matriz que dá origem a todos os outros seres que habitarão o planeta. Ela representa a fertilidade, a natureza que cria e nutre a vida. Para ver mais: Luc Ferry, A sabedoria dos mitos gregos: aprender a viver II, 2009.

2 Em 1987 foi divulgado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento das Nações Unidas (CMMAD) o documento intitulado "Nosso Futuro Comum" amplamente conhecido como Relatório Brundland pois estava à frente da referida Comissão a ex primeira Ministra da Noruega a médica Gro Harlem Brundtland.

3 Também conhecida como ECO-92.

4 "A Carta da Terra" e a "Agenda 21", esta sendo instrumento para a construção de um planejamento, na qual cada país ficou responsável por programar ações eficientes para a consecução dos objetivos ali estabelecidos, e que, em síntese, tem como meta transformar o paradigma de progresso (AGENDA 21 BRASILEIRA, 2002).

5 Afirma o autor que "ver as pessoas somente em termos de suas necessidades pode nos proporcionar uma visão um tanto acanhada da humanidade" (SEN, 2010, p. 65).

6 Nessa perspectiva o desenvolvimento sustentável significa a própria manutenção da vida na Terra e, claro, seu fundamento está diretamente ligado à dimensão axiológica do direito fundamental à vida. Na feliz redação da Constituição Federal de 1988: "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" (BRASIL, 1988).

7 Para ver mais sobre as ações que estão sendo feitas para concretizar o ODS 5 consultar: http://www.onumulheres.org.br/planeta5050-2030/paridade/

8 Trata-se de um desejo de viver e ser aceito enquanto pessoa do sexo oposto. Este desejo se acompanha em geral de um sentimento de mal-estar ou de inadaptação por referência a seu próprio sexo anatômico e do desejo de submeter-se a uma intervenção cirúrgica ou a um tratamento hormonal a fim de tornar seu corpo tão conforme quanto possível ao sexo desejado (Transexualismo).

9 Nenhuma pessoa deve ser forçada a submeter-se a qualquer forma de tratamento, procedimento ou teste, físico ou psicológico, ou ser confinada em instalações médicas com base na sua orientação sexual ou identidade de gênero. A despeito de quaisquer classificações contrárias, a orientação sexual e identidade de gênero de uma pessoa não são, em si próprias, doenças médicas a serem tratadas, curadas ou eliminadas.

Sustentabilidade global e o protagonismo juvenil à luz da encíclica laudato sí e da Carta da Terra

Maria Aparecida Alkimim
Coordenadora e Professora Pesquisadora do Programa de Mestrado em Direito do Centro UNISAL-Lorena. Professora do Curso de Graduação em Direito do UNISAL-Lorena. Pós-Doutora em Democracia e Direitos Humanos pela Universidade de Coimbra/*Ius Gentium Conimbragae*. Mestre e Doutora em Direito pela PUC/SP.

Antonio de Paula Júnior
Advogado. Mestrando do Programa de Mestrado em Direito do Centro Universitário Salesiano de São Paulo

1 Introdução

O presente artigo visa uma análise do Princípio 21 da ECO/92 que tem como temática: "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" (Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992-ECO/92), com destaque à Encíclica *Laudato Sí* e à Carta da Terra, cujos documentos cuidam da proteção ambiental e da preservação do ecossistema, além das questões sociais que afetam a sustentabilidade global.

Esses dois documentos são o ponto de partida para o desenvolvimento da pesquisa, havendo destaque especial para a importância do protagonismo juvenil exaltado pelo Estatuto da Juventude que prima, juntamente com outros textos legislativos e documentos de proteção ambiental pela educação ambiental e em direitos humanos para se lidar com as crises pós-modernas e garantir a sustentabilidade, em especial, para as gerações futuras e consequente qualidade de vida e bem-comum geral.

O mundo pós-moderno marcado pelo desenvolvimento capitalista, fruto da globalização, impôs um novo estilo de vida, cuja globalização trouxe consigo benefícios e malefícios, e o pior malefício é a produção econômica de sustentação no mundo globalizado que leva à extração de recursos naturais finitos e de forma infinita, gerando a deterioração da biodiversidade, além do desmatamento que leva ao aquecimento global, a poluição do ar, rios, florestas etc, somando-se à crise política, econômica e social de proporção mundial manifestada pelo aumento das desigualdades que leva à pobreza e à precariedade das condições de vida, além do alastramento a violência que gera a sociedade da insegurança e do medo.

Toda essa degradação ambiental, social, econômica, política e mesmo cultural marca uma era pós-moderna de crises globais, onde também o abuso do poder político, econômico e religioso leva à degradação das pessoas, com aumento da violência entre pessoas, entre governantes e entre povos e, assim sendo, urge o despertar para o protagonismo juvenil na discussão de questões sociais, ambientais, políticas, econômicas e culturais, com o objetivo de se buscar soluções para a sustentabilidade no presente e para as gerações futuras.

Conforme será demonstrado, a educação ambiental visa despertar a conscientização da necessidade da preservação ambiental, mas também corrobora para o desenvolvimento do espírito de cidadania participativa, solidária e para construção de uma sociedade onde prevaleça a justiça social, sinônimo de bem-comum geral.

2 Juventude e os desafios da sociedade

GLOBAL

No Brasil, a disciplina jurídica que regula os direitos da criança, do adolescente e do jovem se materializa no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA, Lei n. 8069/90) e no Estatuto da Juventude (EJ, Lei n. 12.852/2013), além de outras leis esparsas, tal como a Lei da Palmada etc, sendo que no âmbito internacional a Convenção sobre os Direitos da Criança (ONU, 1989) regulamenta os direitos fundamentais infanto-juvenis.

De acordo com o artigo 1º, § 1º. do EJ, "são consideradas jovens as pessoas com idade entre 15 (quinze) e 29 (vinte e nove) anos de idade", valendo destacar que aos adolescentes com idade entre 15 anos e 18 anos será aplicado o ECA e o EJ será aplicado em caráter excepcional e quando não conflitar com as normas de proteção integral constantes no ECA. A juventude de hoje assume um papel de relevância na sociedade em que vive, não apenas por assumir a qualidade de sujeitos de direitos, mas porque ocupa o protagonismo na transformação social, na preservação ambiental, na melhoria da qualidade e na criação de uma sociedade justa, ética e solidária.

O jovem no mundo pós-moderno deve enfrentar a deterioração ética e cultural acompanhada da deterioração ecológica, em uma sociedade fragmentada onde há o risco latente de se transformar em pessoas solitárias e individualistas, com busca imediata e deturpada de satisfação, com alastramento de crises familiares e sociais onde há dificuldade de se reconhecer o outro, gerando a deficiência ou até mesmo incapacidade de se pensar, planejar, criar e transformar o presente e mirar no horizonte as gerações futuras.

O jovem constitui a célula da sociedade capaz de transformar a sociedade e definir as projeções para o futuro, cujo jovem moderno nasceu no berço da informática e da robótica, o que permite acesso às informações globais e também estreitamento de relações para interações e troca de informações e vivências, e isso possibilita um diálogo franco e aberto com as questões e problemas do mundo, em especial, no que se refere à preservação da espécie e da sustentabilidade global.

Esse diálogo leva a juventude a ocupar o seu espaço na cidadania global, ou seja, permite uma atuação proativa e com autonomia, permitindo a revisão e defesa de princípios e valores éticos, apreensão dos direitos humanos com respeito ao outro e à diversidade, valorização e proteção ambiental, compreendendo o sentido e a necessidade do meio ambiente para preservação da vida e convívio numa sociedade onde prevaleça o bem-comum. A inclusão do jovem na cidadania global implica na sua autonomia em fazer, participar e decidir matérias relacionadas às políticas públicas, elementares para conservação dos direitos humanos e para preservação ambiental.

Nesse sentido, o EJ primando pela autonomia, qualidade de sujeito de direito do jovem e corresponsável pelas questões ambientais e sociais, além do seu direito natural de participação, informação e decisão, elenca no artigo 2º os princípios que regem a autonomia e a cidadania global da juventude:

> I - promoção da autonomia e emancipação dos jovens;
> II - valorização e promoção da participação social e política, de forma direta e por meio de suas representações;
> III - promoção da criatividade e da participação no desenvolvimento do País;
> IV - reconhecimento do jovem como sujeito de direitos universais, geracionais e singulares;
> V - promoção do bem-estar, da experimentação e do desenvolvimento integral do jovem;
> VI - respeito à identidade e à diversidade individual e coletiva da juventude;
> VII - promoção da vida segura, da cultura da paz, da solidariedade e da não discriminação; e
> VIII - valorização do diálogo e convívio do jovem com as demais gerações.

Há necessidade de diálogo sobre questões sociais, políticas, econômicas e culturais, além, evidentemente, do meio ambiente através de ações individuais ou até mesmo de representações da juventude, conforme previsto no EJ. A parceria na defesa do meio ambiente nasce do diálogo entre pessoas, entre membros da mesma comunidade e em rede internacional que conta com os benefícios da informática e da telemática.

Portanto, o diálogo sobre meio ambiente é o caminho para a defesa do meio ambiente e da sustentabilidade, revelando que "nosso planeta é uma terra pátria e que a humanidade é um só povo que habita a mesma casa comum" (PAPA FRANCISCO, Encíclica *Laudato Sí*, ns. 173-174) e, nesse sentido, urge a parceria global para a defesa do meio ambiente e a busca de um desenvolvimento sustentável para a garantia de um futuro melhor para todos, dependendo do envolvimento e das ações conscientes dos jovens no presente.

2.1 Sociedade global e a crise global: ameaças ambientais para as gerações futuras

A globalização neoliberal que aproxima povos, culturas, economias, trabalhadores, criando a sociedade global mundial é uma realidade do mundo moderno, intensificando-se no mundo pós-moderno, sendo certo que é um fenômeno que representa para os povos um caminho sem volta, pois não se concebe o desenvolvimento humano, social, econômico e cultural sem a globalização.

A globalização embora tenha trazido o avanço na área da ciência e na área da tecnologia da informação, também trouxe aquilo que se denomina de crise socioambiental global, notadamente no que tange à degradação ambiental que afeta a sustentabilidade para as gerações presentes e, em especial, para as futuras. O grande desafio na sociedade global é estabelecer uma forma saudável de conciliar o desenvolvimento econômico e a proteção ambiental e sustentabilidade presente e futura.

Na atualidade, há dois documentos relevantes ligados à defesa do meio ambiente e da qualidade de vida, bem como das condições sócio-econômica-política-ambiental com destaque à ecologia integral, sustentabilidade geral, justiça social e bem-comum, que são a Carta da Terra (UNESCO, 2000) e a Encíclica *Laudato Sí* (Carta Encíclica sobre o cuidado da casa comum, lançada pelo Papa Francisco em maio de 2015).

A Carta da Terra, divulgada pela UNESCO em 2000, tem como princípios elementares o respeito e o cuidado com a vida, a integridade ecológica, a justiça

social e econômica, a democracia e a não-violência e paz. Logo no seu Preâmbulo destaca que o mundo padece de um momento crítico e a humanidade encontra-se ameaçada pela degradação ambiental, advertindo que a humanidade deve escolher o seu futuro, sendo a humanidade conclamada a unir forças e esforços em busca de uma sociedade global sustentável baseada no respeito à natureza, nos direitos humanos, na justiça econômica e na cultura da paz.(CARTA DA TERRA, Preâmbulo, 2000).

A sociedade global que plantou a lógica do capitalismo global trouxe avanços para a humanidade, conhecimentos instantâneos, capacidade de desenvolvimento científico, contudo, também instalou a crise global que impõe enfrentamento de problemas presentes e futuros, onde se estabeleceu, graças ao sistema capitalista, padrões dominantes de produção, circulação e consumo em escala mundial, às custas de devastação ambiental, redução e escassez de recursos naturais e massiva extinção de espécies (CARTA DA TERRA, 2000), com desigualdades da distribuição da riqueza, com intensa injustiça social, concentração de renda, pobreza, aumento da violência etc.

A Encíclica do Papa Francisco, *Laudato Sí,* busca demonstrar a necessidade de cuidado com a Casa Comum (Planeta Terra), para garantir a sustentabilidade integral no presente e no futuro e, para tanto, destaca as vertentes do mundo moderno que ameaçam a biodiversidade e a própria existência humana, sendo elas: o surgimento do paradigma tecnocrático e a sua globalização que representa poder nas mãos de uns, inclusive para destruição da natureza e do homem; o alastramento da pobreza e da fome, revelando a degradação social e a desigualdade global e a crise do antropocentrismo moderno, onde o homem pretende dominar o mundo e tudo o que a natureza oferece, sem a responsabilidade de preservação (ENCÍCLICA *LAUDATO SÍ).*

Dessas vertentes tratadas pela Encíclica *Laudato Sí* exsurgem cinco grandes questões que constituem o marco da crise global e que ameaçam a sustentabilidade: poluição e mudanças climáticas; disponibilidade e qualidade da água; extinção e

perda da biodiversidade, deterioração da qualidade de vida e degradação social; desigualdade planetária.

Papa Francisco adverte que a proteção ambiental e a proteção humana aos direitos humanos devem caminhar *pari passu*, ressaltando que a degradação social decorre de componentes sociais da mudança global: inovação tecnológica, exclusão social, desigualdade, fragmentação social, aumento da pobreza e o aparecimento de novas formas de agressividade social, como o narcotráfico etc, significando que nos dois últimos séculos o crescimento não significa verdadeiro progresso integral e melhora da qualidade de vida. (ENCÍCLICA *LAUDATO SÍ*, n. 46)

A crise global se concentra mais na questão ambiental, pois a poluição e mudanças climáticas, a utilização excessiva e desordenada da água, a deterioração da biodiversidade estão afetando o planeta terra, Nossa Casa Comum, representando ameaça para toda a espécie de vida, gerando como consequência dessa ameaça ambiental, fruto também do capitalismo selvagem pós-moderno, a deterioração da qualidade de vida, com degradação das condições de vida, intensificação da desigualdade, exclusão, pobreza, concentração da riqueza nas mãos de poucos, afetando, conforme afirmou Papa Francisco, as pessoas em estado de vulnerabilidade.

Nesse sentido, pode-se afirmar que o ambiente natural e a pessoa humana degradam-se em conjunto, surgindo a degradação social, e Papa Francisco exalta que "Hoje não podemos de reconhecer que uma verdadeira abordagem ecológica sempre se torna uma abordagem social, e assim sendo, deve-se ouvir o clamor da terra e dos pobres. (ENCÍCLICA *LAUDATO SÍ*, n. 49)

De acordo com o Relatório *Brundland* para preservação ambiental no presente e a garantia de preservação para as gerações futuras há necessidade de uso dos recursos naturais de modo a "suprir as necessidades da geração presente sem afetar a possibilidade das gerações futuras de suprir as suas", cujo Relatório avoca as dimensões ambiental, social, cultural e econômica da sustentabilidade.

Nesse sentido, a crise global necessidade de intervenções de todas as sociedades e de todo o mundo, sendo os jovens as pessoas que devem ser preparadas para se mobilizarem e buscarem a transformação e criação de uma sociedade global de preservação, respeito e busca incessante do bem-comum, sendo necessário, para tanto, o diálogo intergeracional, de ampla dimensão e sem fronteiras.

3 Sustentabilidade, justiça social e solidariedade

A sustentabilidade é um termo abrangente, pois está ligada à preservação do ecossistema e à qualidade de vida, sendo que no mundo globalizado o crescimento desorganizado populacional, a produção industrial em grande escala e de forma competidora, com o fim de proporcionar bens de consumo e riqueza oriunda da produção industrial e capitalista, representa uma ameaça ao desenvolvimento sustentável e a qualidade de vida e bem-estar de todos, exigindo uma mobilização para se fazer uma parceria global com ações solidárias entre povos e nações visando alcançar o desenvolvimento sustentável para as gerações presentes e, principalmente, futuras (ECO 92, Princípio 21) diante da degradação ambiental e escassez de recursos.

O meio ambiente sadio e equilibrado para as presentes e futuras gerações é um direito e garantia fundamental consagrado pelo art. 225 da CF/88:

> 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.

O equilíbrio ambiental essencial para a sadia qualidade de vida, está relacionado com a sustentabilidade que representa um compromisso de equilíbrio entre o homem e o meio ambiente, contudo, a sustentabilidade, além do aspecto ambiental, envolve outros aspectos e setores da vida cotidiana, e dentre esses aspectos há de considerar o ambiental, cultural, social e econômico.

Logo, a sustentabilidade assume um sentido holístico, pois a sustentabilidade sob o aspecto ambiental significa ações, procedimento e medidas que permitam que "a Terra e seus biomas se mantenham vivos, protegidos, alimentados de nutrientes a ponto de estarem sempre bem conservados e à altura dos riscos que possam advir" (BOFF, 2015, p. 32), ao passo que, sob outros ângulos, significa o abandono à cultura antropocentrista para abarcar uma visão ampla, holística de planeta terra e tudo aquilo que existe proveniente da natureza e das ações e criações humanas.

Sustentabilidade se confunde com o desenvolvimento sustentável, e este por sua vez merece uma visão mais ampla, conduzindo à sustentabilidade social, econômica, cultural e ambiental, portanto, o desenvolvimento sustentável se perfaz por todas essas vertentes.

Segundo Silva (2005, p. 11-40) o desenvolvimento sustentável pode ser conceituado como sendo

> […] um processo de transformação que ocorre de forma harmoniosa nas dimensões espacial, social, ambiental, cultural e econômica a partir do individual para o global; estas dimensões são inter-relacionadas por meio de instituições que estabelecem as regras de interações e que também influenciam no comportamento da sociedade local.

A sociedade moderna, no mundo inteiro, possui desafios a superar quando o assunto é promoção do desenvolvimento sustentável, preservação ambiental, redução da pobreza, prevalência da justiça social e do bem comum, cujo desenvolvimento sustentável deve ser analisado em suas três dimensões: social, econômica e ambiental.

A ONU, buscando mobilizar todos os Estados-Partes lança as diretrizes para o desenvolvimento sustentável através do Protocolo de Agendas, sendo que, na atualidade, está vigendo a Agenda de Desenvolvimento Sustentável Pós-2015, conhecida como Agenda 2030, que estabelece um conjunto de programas, ações e diretrizes que orientarão os trabalhos das Nações Unidas e de seus países membros rumo ao desenvolvimento sustentável. (ONU, 2015) No Preâmbulo da Carta da Terra consta que a "A capacidade de recuperação da comunidade da vida e o bem-

estar da humanidade dependem da preservação de uma biosfera saudável com todos seus sistemas ecológicos, uma rica variedade de planta e animais, solos férteis, água puras e ar limpo." (CARTA DA TERRA, 2000), sendo que o desenvolvimento sustentável e proteção ambiental é inseparável da sustentabilidade social e econômica, onde impera a sociedade capitalista e com consumo desmedido, prevalecendo a injustiça, pobreza, desigualdades e violência.

O EJ (Lei n. 12.852/2013) em seu art. 34 disciplina o "direito à sustentabilidade e ao meio ambiente", assegurando ao jovem o "direito à sustentabilidade e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida", tratando-se de um direito difuso de titularidade indeterminada, garantia de todos e, no caso, especialmente aos jovens. Logo é dever fundamental do jovem preservar o meio ambiente e por outro lado, é dever do Estado o estabelecimento de políticas públicas que incorporem a dimensão ambiental.

Justiça Social ou geral, na lição de Franco Montoro, visa o bem comum e se concretiza quando todas as partes, ou sejam, a sociedade, governantes, governados, indivíduos e grupos, dão à comunidade o bem que lhe é devido (2005, p. 178), logo, os políticos e governantes devem criar leis que visem o bem comum e os cidadãos devem cumprir a lei, agir com respeito e ética, pois agindo assim, estar-se-á no caminho do bem comum, contribuindo cada particular com o bem comum.

A justiça social implica proteção e preservação ambiental, com qualidade de vida para todos e a qualidade devida e bem comum implica, por sua vez, redução da pobreza, igualdade de acesso e oportunidades. Conforme afirma Boff, "a sustentabilidade de uma sociedade se mede por sua capacidade de incluir a todos e garantir-lhes os meios de uma vida suficiente e decente." (2015, p. 19-20)

A Carta do Rio de Janeiro, expõe claramente que "todos os Estados e todos os indivíduos devem, como requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável, cooperar na tarefa essencial de erradicar a pobreza, de forma a reduzir as disparidades nos padrões de vida e melhor atender as necessidades da maioria da população do mundo. (CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O

MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO-ECO/92, AGENDA 21, ONU, 1995)

Isso significa buscar assegurar os valores da dignidade e do bem estar da pessoa humana, como expressão da justiça social que concretiza o bem comum e o respeito ao bem comum tem como norte a solidariedade, seja entre indivíduos, ou até mesmo entre Estado e coletividade, quando o Estado busca efetivar políticas públicas que visem concretizar os direitos fundamentais.

O agir coletivo em prol do bem comum é um agir solidário, sendo o bem comum um bem de todos, ou seja, geral e que representa uma relação necessária entre as partes e o todo, com o fim de benefício, ajuda, partilha, fraternidade, representando uma relação de solidariedade, logo, o bem comum representa respeito com a pessoa humana, titular de direitos humanos e fundamentais, dentre eles o de ter uma vida saudável e feliz, gerando bem-estar, paz social e segurança social (*LAUDATO SÍ,* n. 157), cujo bem comum só se realiza através da justiça social e distributiva, tratando de dever de todos defender o bem comum, logo, a solidariedade diante do bem comum é dever de todos, cuja solidariedade em prol do bem como deve prevalecer numa sociedade de desigualdade, de pessoas privadas de direitos fundamentais (Laudato Sí, n. 158)

O Século XX, marcado pelo Estado do Bem Estar Social, consagrou no âmbito Constitucional o Princípio da Solidariedade, e o art. 3º., I da CF/88 preconiza que constitui objetivos da República Federativa do Brasil a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, cujo tripé resulta na busca e manutenção do bem comum e na justiça social, com o dever do Estado de concretizar direitos e garantias fundamentais.

A solidariedade é princípio moral e jurídico e, à medida que está inserida na ordem jurídica, representa o dever positivo por parte do Estado em concretizar os direitos sociais e fundamentais, realizando as políticas públicas, mas a solidariedade também envolve os membros da sociedade e das organizações, pois se traduz em dever recíproco entre os indivíduos, tornando cada um responsável na mesma proporção que o outro no equilíbrio das relações sociais, ambientais etc.

A Agenda 21 regula as ações solidárias a serem adotadas no âmbito global, nacional para construção de sociedades sustentáveis, cuja essência desse documento é promover a compatibilização entre crescimento e eficiência econômica, proteção ambiental e justiça social. O crescimento econômico eficiente significa equilíbrio na utilização dos recursos naturais e possibilidade de controle da erosão e degradação, com vistas à preservação e manutenção dos recursos naturais, implicando a utilização finita e medida.

O homem não pode apenas retirar da natureza a sua fonte de lucro por meio de exploração abusiva, afetando a biodiversidade, deve retirar o que a natureza proporciona, contudo, deve ter a capacidade e condições de retornar para a natureza aquilo que extraiu com o fito de reposição e não degradação ou esgotamento dos recursos naturais que são finitos. A sustentabilidade do meio ambiente, da economia, da sociedade e do próprio homem requer um olhar profundo em matéria de ecologia integral, que abrange vários tipos de ecologia, ou melhor, várias dimensões humanas e sociais: a ambiental, a social, a econômica, a cultural e a ecologia da vida diária (ENCÍCLICA *LAUDATO SÍ*, n. 137), pois a complexidade da crise humana requer uma abordagem integral das crises, não se pode separá-las, daí a expressão ecologia integral, que significa proteger o meio ambiente e ao mesmo tempo proteger o homem, pois trata-se de unidade quando se fala de proteção planetária e cuidado com a Casa Comum.

4 Educação ambiental e a promoção da sustentabilidade

O mundo atravessa por situação de crise ambiental, social, política, econômica e de segurança e, assim sendo, urge mudar de rumo para se atingir a sustentabilidade em todas as suas dimensões, e como bem pontuou Papa Francisco "muitas coisas devem mudar o rumo, mas antes de tudo é o ser humano que precisa mudar" (ENCÍCLICA *LAUDATO SÍ*, n. 202). Nesse sentido, a formação e educação da criança, adolescente e jovem é elementar para a mudança de rumo, cuja educação

deve estar centrada em direitos humanos e na educação ambiental, visando formar uma aliança do homem com o seu semelhante e do homem com o meio ambiente.

A consciência cidadã e de respeito ao outro, com tolerância e espírito de paz somente se aprende e apreende através da educação em direitos humanos, assim como somente se desperta a consciência ambiental e se dá sentido às ações de preservação e conservação do ecossistema por meio de uma educação ambiental.

A educação é um processo contínuo e permanente de formação da pessoa, cujo processo educacional é um fenômeno complexo, pois envolve a formação e conscientização do ser e a compreensão do sentido da existência, o agir ético e respeitoso, a necessidade de satisfazer as suas necessidades particulares e individuais, sem abandonar a visão e compreensão do outro e de tudo que está em sua volta, pois o sentido da educação é permitir que o homem interaja no meio em que vive, permitindo-se ser feliz e contribuindo para o bem comum, construindo uma sociedade justa, fraterna e solidária.

A mudança requer um processo emancipatório do jovem para que assuma a posição de protagonista no processo de transformação do mundo e busca da melhor perfeição possível para tornar o mundo melhor.

De acordo com o Relatório da UNESCO sobre a "Educação no Século XXI" o processo educativo deve ter por finalidade de "aprender a conhecer, aprender a fazer, aprender a ser, aprender a viver juntos", e Boff acrescenta como finalidade do processo educativo "aprender a cuidar da Mãe Terra, de todas as formas de vida e de todos os seres". (BOFF, 2015, p. 150)

Os documentos internacionais de Proteção ao Planeta Terra e de defesa da sustentabilidade clamam pela educação ambiental, pois "a consciência da gravidade da crise cultural e ecológica hodierna precisa traduzir-se em novos hábitos" (PAPA FRANCISCO, Encíclica *Laudato Sí*, n. 209), com uma ética comportamental e ética ecológica, cujos desideratos somente se atinge por meio de uma educação ambiental destinada às crianças e jovens.

Um desses documentos é a Carta da Terra que em seu princípio 14.a destaca a necessidade de se "oferecer a todos, em especial, às crianças e jovens oportunidades educativas que os capacitem a contribuir ativamente para o desenvolvimento sustentável." No mesmo sentido e mais recentemente, a Agenda 21em seu princípio 14 .d prevê a necessidade de se "ampliar as oportunidades educacionais para a infância e a juventude, inclusive as de educação para a responsabilidade em relação ao meio ambiente a ao desenvolvimento (...)". (CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO-ECO/92, AGENDA 21, ONU, 1995)

Na Encíclica *Laudato Sí*, o Papa Francisco exalta a educação ambiental afirmando que "a educação ambiental tem vindo a ampliar os seus objetivos. Se, no começo, estava muito centrada na informação científica, e na conscientização e prevenção dos riscos ambientais, agora tende a incluir uma crítica dos 'mitos' da modernidade baseados na razão instrumental (individualismo, progresso ilimitado, concorrência, consumismo, mercado sem regras) e tende também a recuperar os distintos níveis de equilíbrio ecológico: o interior consigo mesmo, o solidário com os outros, o natural com todos os seres vivos, o espiritual com Deus." (n. 210.) No Brasil, o artigo 225 da CF/88 em seu parágrafo 1º., inciso VI, disciplinando o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações estabelece como meta a promoção da "educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente.

No plano infraconstitucional a LDB (Lei Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996), além de agasalhar uma educação comprometida com a democracia e a educação inspirada na liberdade, respeito à pessoa humana, à biodiversidade e nos ideais de solidariedade para a plena formação visando o desenvolvimento do educando, exercício da cidadania e qualificação para o trabalho.; também faz referência à educação ambiental no artigo 32, inciso II, segundo o qual se exige, para o Ensino Fundamental, a "compreensão ambiental natural e social do sistema político, da tecnologia, das artes e dos valores em que se fundamenta a sociedade"; e no artigo 36, § 1º, segundo o qual os

currículos do ensino fundamental e médio "devem abranger, obrigatoriamente, (...) o conhecimento do mundo físico e natural e da realidade social e política do Brasil.

De acordo com a Lei n. 9.795/99 a educação ambiental é "um componente essencial e permanente da educação nacional, deve estar presente, de forma articulada, em todos os níveis e modalidades do processo educativo, em caráter formal e não formal (art. 2º.)."

Visando a preservação do meio ambiente e a sustentabilidade o Estado tem o dever positivo de promover em todos os níveis de ensino a educação ambiental de acordo com a Política Nacional do meio Ambiente (art. 35, EJ). O Estatuto da Juventude menciona que um dos objetivos da educação ambiental é o despertar da consciência crítica sobre a problemática ambiental e social; estímulo e o fortalecimento de uma consciência crítica sobre a problemática ambiental e social, destacando a participação a participação individual e coletiva na preservação do equilíbrio do meio ambiente.

Denota-se que a Educação Ambiental é um complemento da Educação em Direitos Humanos, na verdade, a educação ambiental é espécie do gênero Educação em Direitos Humanos, pois visa educar para a paz, respeito, preservação, solidariedade, amor para com o outro e para com a Mãe Terra, logo, com o meio ambiente global. Inclusive o Plano Internacional de Implementação das Diretrizes da Década das Nações Unidas da Educação para o Desenvolvimento Sustentável 1996-2014, indica que "(...) o respeito aos direitos humanos é condição *sine qua non* do desenvolvimento sustentável" (UNESCO, 2005).

No âmbito interno, a Educação em Direitos Humanos integra o Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos (PNEDH, Brasil,2006), que tem como base o Programa Mundial de Educação em Direitos Humanos, cuja educação em direitos humanos se aplica tanto no âmbito da educação básica, como no âmbito do ensino superior, abarcando o conteúdo inter e multidisciplinar, cujo fundamento teleológico é desenvolver uma pedagógica conscientizadora e libertadora, voltada para o respeito e valorização da diversidade, aos conceitos de sustentabilidade e de

formação da cidadania ativa. (Ministério da Educação-Conselho Nacional de Educação, 2017).

Segundo o PNEDH, a educação em direitos humanos deve ser promovida em três dimensões: a) conhecimentos e habilidades: compreender os direitos humanos e os mecanismos existentes para a sua proteção, assim como incentivar o exercício de habilidades na vida cotidiana; b) valores, atitudes e comportamentos: desenvolver valores e fortalecer atitudes e comportamentos que respeitem os direitos humanos; c) ações: desencadear atividades para a promoção defesa e reparação das violações aos direitos humanos. (Ministério da Educação-Conselho Nacional de Educação, 2017).

O processo envolvendo a educação ambiental tem por finalidade a conscientização da proteção e conservação do meio ambiente, permitindo ao jovem a capacidade de criação e construção de meios de proteção e, antes de tudo de conhecer e respeitar o bem-viver com o outro e com o meio ambiente, superando desafios e perseverando no caminho da justiça e na solidariedade.

5 O PROTAGONISMO JUVENIL PARA A SUSTENTABILIDADE E PARA GARANTIA DE UM FUTURO MELHOR

Para se "garantir a generosidade e a beleza da Terra para as gerações atuais e futuras' (CARTA DA Terra, Princípio n. 4), o processo educativo centrado em valores humanos e ambientais deve promover no jovem a capacidade de reflexão e transformação do mundo em que vive e, para tanto, o jovem deve se conscientizar do seu protagonismo em matéria de proteção e conservação ambiental, compreender que os recursos naturais são finitos à medida que o homem os utiliza de forma degradante e que o jovem, como sujeito de direitos e de deveres, deve contribuir e ser solidário, para que seja preservada a biodiversidade e a qualidade de vida no presente e no futuro.

A Agenda 21 da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, em seu capítulo 25 traça as diretrizes para a infância e a juventude em matéria de desenvolvimento sustentável, considerando a essencialidade da participação ativa do jovem na tomada de decisões sobre o meio ambiente e o desenvolvimento sustentável tanto sob o viés econômico como social, bem como na implantação de programas e de políticas públicas, dispondo expressamente no item 25.2 que é elementar a participação da juventude na tomada de decisões nas questões que afetem sua vida atual e com projeção na vida futura.

O caminho para a participação do jovem é o diálogo entre a comunidade jovem e o poder público e certo que em todos os níveis e estabelecer mecanismos que permitam o acesso da juventude à informação, dando aos jovens a oportunidade de apresentarem suas opiniões sobre as decisões governamentais, inclusive sobre a implementação da Agenda 21. À medida que o jovem assume o protagonismo nas questões sociais, políticas e ambientais e se envolve no processo de transformação e desenvolvimento do meio em que vive, visando o bem comum, estará exercendo a chamada justiça participativa, ou seja, um quarto gênero de justiça, considerando os gêneros justiça distributiva, comutativa e social, cuja justiça participativa conduz para uma sociedade justa e fraterna (LAFAYETTE POZZOLI, 2009).

Nesse viés, a justiça participativa é sinônimo de autonomia do jovem que exalta o seu protagonismo e atuação proativa nas discussões sobre políticas públicas envolvendo questões sociais e ambientais, e segundo Costa,

> O protagonismo é uma forma de ajudar o adolescente a construir sua autonomia, através da geração de espaços e situações propiciadoras da sua participação criativa, construtiva e solidária na solução de problemas reais, como já dissemos, na escola, na comunidade e na vida social mais ampla (2000, p. 23).

A participação do jovem em matéria de política pública relacionada ao meio ambiente e à sustentabilidade está consagrada no art. 36 do Estatuto da Juventude, cujo instrumento normativo e de declaração de direitos disciplina que o Poder Público deve considerar

> I - o estímulo e o fortalecimento de organizações, movimentos, redes e outros coletivos de juventude que atuem no âmbito das questões ambientais e em prol do desenvolvimento sustentável;
> II - o incentivo à participação dos jovens na elaboração das políticas públicas de meio ambiente;
> III - a criação de programas de educação ambiental destinados aos jovens; e
> IV - o incentivo à participação dos jovens em projetos de geração de trabalho e renda que visem ao desenvolvimento sustentável nos âmbitos rural e urbano.

O mundo atual requer um agir ético e de envolvimento da criança, do adolescente e do jovem, pois representam as gerações futuras, e o despertar para o protagonismo significa o exercício da justiça participativa e democrática, com autonomia e liberdade nas questões familiares, sociais, políticas, econômicas e ambientais, revelando que são sujeitos de direitos e responsáveis por fazer valer esses direitos, conhecendo, apreendendo e colocando em prática os Direitos Humanos que representam conquista e devem representar exercício pleno e efetivo garantias individuais e coletivas.

Certamente haverá perspectiva de um futuro melhor e salvaguarda das gerações futuras se o jovem de hoje assumir o seu protagonismo na sociedade em que vive, com participação autônoma, consciente e democrática, tornando-se agentes transformadores da sociedade globalizada e predadora da natureza, à que medida que buscam adotar a iniciativa de participar e de agir com responsabilidade pessoal e social, respeito, espírito solidário, de paz e de fraternidade com o próximo e com o meio ambiente, pois assim estará colaborando com a construção de uma sociedade justa, fraterna, solidária e, consequentemente, sustentável.

Papa Francisco na Encíclica *Laudato Sí* clama para todos se unirem em prol do bem-comum, implicando um agir solidário, notadamente, em prol dos mais pobres, cuja solidariedade deve ser intergeracional, ou seja, estendida às gerações futuras, lembrando que "a solidariedade intergeracional não é uma questão opcional, mas uma questão essencial de justiça, pois a terra que recebemos pertence também àqueles que hão de vir depois de nós" (*LAUDATO SÍ).*

O jovem deve ser conduzido a aprender e apreender o sentido e alcance da integridade ecológica, deve ser educado para os direitos humanos e para a preservação ambiental, buscando estabelecer uma nova aliança com o outro e com o meio ambiente, com a natureza, portanto, conduzir-se no caminho da "democracia ecológico-social (BOFF, 1999, p. 204) e isso implica participação mais ativa e mais ampla, com igualdade, anulando as diferenças e com comunhão de interesses.

Conclusão

À guisa de conclusão, é notório que o mundo globalizado impôs uma nova lógica de produção, de circulação e de consumo de bens e serviços, interferindo nos hábitos, comportamentos e ações do homem, assim como, o mundo globalizado trouxe à tona um novo jovem, com um novo perfil e com novas necessidades.

O jovem de hoje nasceu no mundo globalizado que também assinala as crises globais, sendo a mais grave a crise ambiental que ameaça de extermínio o ecossistema e a própria vida humana, e, nesse sentido, urge uma conscientização plena, imediata e com capacidade de reflexão e transformação por parte do jovem, que representa a geração presente e a geração futura.

Torna-se elementar a efetivação das diretrizes traçadas pelo Estatuto da Juventude, no sentido de estimular e fomentar a participação do jovem na discussão, planejamento, implementação e acompanhamento das políticas públicas que visem a sustentabilidade global, ou seja, ambiental, social, política, econômica e cultural, visando uma sociedade solidária, onde impere a justiça social e o bem-comum, portanto, a sustentabilidade.

Referências

AGENDA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL Pós-2015-ONUS. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/desenvolvimento-sustentavel-meio-ambiente/135-agenda-de-desenvolvimento-pos-2015>. Acesso em 05 set 2017.

BOFF, Leonardo. *Dignitas Terrae –Ecologia: Grito da Terra, Grito dos Pobres*. 3 ed. São Paulo: ática, 1999.

_____. *Sustentabilidade. O que é – O que não é*. 4 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2015.

BRASIL. Lei 9.394, de 20.12.1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

_____. Lei 9.795, de 27.04.1999. Dispõe sobre Educação Ambiental e institui a Política Nacional de Educação Ambiental, e dá outras providências.

_____. Lei Federal 8069/1990. Estatuto da Criança e do Adolescente.

_____. Lei Federal 12.852/2013. Estatuto da Juventude.

_____. Ministério da Educação-Conselho Nacional de Educação. *Resolução n. 1 de 30 de maio de 2012*, estabelece Diretrizes Nacionais para a Educação em Direitos Humanos. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=10889-rcp001-12&category_slug=maio-2012-pdf&Itemid=30192)>. Acesso em 10 de set de 2017.

_____. Ministério da Educação-Conselho Nacional de Educação. *Resolução n. 2 de 15/6/2012*, estabelece Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Ambiental. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=10988-rcp002-12-pdf&category_slug=maio-2012-pdf&Itemid=30192>. Acesso em 10 de set de 2017.

_____. *Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos*: 2006/Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, Ministério da Educação, Ministério da Justiça, UNESCO, 2006.

CARTA DA TERRA. Disponível em: <http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/cartadaterra.pdf>. Acesso em 15 set 2017.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO-ECO/92, AGENDA 21, ONU- Brasilia: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados Centro de Documentação e Informação Coordenação de Biblioteca http://bd.camara.gov.br, 1995, disponível em: <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/agenda21.pdf>. Acesso em 05 set 2017.

COSTA, Antonio Carlos Gomes da. *Protagonismo juvenil: adolescência, educação e participação democrática.* Salvador: Fundação Odebrecht, 2000.

Década da Educação das Nações Unidas para um Desenvolvimento Sustentável, 2005-2014: documento final do esquema internacional de implementação. – Brasília : UNESCO, 2005.

ENCÍCLICA LAUDATO SÍ. Disponível em: <http://w2.vatican.va/content/francesco/pt/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si.html>. Acesso em 15 set 2017.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO-Conselho Nacional de Educação, 2017. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/docman/maio-2017-pdf/65181-rces001-17-pdf/file>. Acesso em 15 set 2017.

MONTORO, André Franco. *Introdução à Ciência do Direito*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2005, p. 178.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Proposta de Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Ambiental*. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/publicacao13.pdf>. Acesso em: 15 set 2017.

POZZOLI, Lafayette. *Justiça Participativa*. São Paulo, 2009. Disponível em *Academus.*

SANTOS, Luiz Dario dos. Ética empresarial, Reponsabilidade Social e Sustentabilidade. São Paulo: PoloBooks, 2017.

SILVA, Christian Luiz da. Desenvolvimento sustentável: um conceito multidisciplinar In: SILVA, C.L (org.) *Reflexões sobre o desenvolvimento sustentável*, 2005.

SIQUEIRA JÚNIOR, Paulo Hamilton; OLIVEIRA, Miguel Augusto Machado de. *Direitos Humanos e Cidadania.* 2ª.ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

Comunidades indígenas e tradicionais: a bioeconomia como caminho para o direito ao desenvolvimento

Joseliza Turine
Doutoranda no Programa de Doutorado em Biotecnologia e Biodiversidade da Rede-Pro-Centro-Oeste na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Juíza de Direito do Tribunal de Justiça do Mato Grosso do Sul

1 Introdução

A biodiversidade brasileira configura-se como um potencial fator para o desenvolvimento da bioeconomia dentro de um ambiente normativo vocacionado à preservação ambiental aliada ao desenvolvimento regional e nacional. O Brasil é um dos países mais megadiversos do planeta o que se configura, simultaneamente, como uma responsabilidade e uma oportunidade: responsabilidade com a preservação e oportunidade de desenvolvimento.

O interesse científico e econômico em relação à temática de preservação ambiental e as comunidades indígenas e tradicionais vem crescendo recentemente, na medida em que se passou a reconhecer a importância dos conhecimentos da biodiversidade que as cercam. Os saberes sobre os recursos naturais são fatores primordiais para a utilização e conservação dos territórios.

As pesquisas e os estudos realizados sobre a utilização da biodiversidade, costumeiramente, partem de conhecimentos tradicionais anteriores, passados entre gerações e advindos desde o tempo em que, na coleta, já se diferenciavam as

possíveis utilizações dos produtos naturais. E assim são pesquisados e integrados ao mercado os recursos da biodiversidade, que se configuraram em produtos inovadores nas áreas da alimentação, saúde, vestiário, dentre outras áreas.

De acordo com o Princípio 22 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a chave da sustentabilidade ambiental está conectada às comunidades tradicionais. Os povos indígenas e suas comunidades, bem como outras comunidades locais, têm um papel vital no gerenciamento ambiental e no desenvolvimento, em virtude de seus conhecimentos e de suas práticas tradicionais.

Em relação ao tratamento a ser dado às comunidades, a observância do caráter social da sustentabilidade é pilar para garantir seu direito ao desenvolvimento para que possa exercer seu papel vital no gerenciamento ambiental e prosperar ao utilizar seus conhecimentos e práticas tradicionais.

E nesse caminho o papel do Estado é essencial, como formulador e executor de políticas públicas que possam, simultaneamente, apoiar as demandas de conservação ambiental e a identidade cultural das comunidades, promovendo seus interesses, com participação efetiva em um processo que busque o desenvolvimento sustentável, considerando as necessidades ambientais das gerações atuais sem perder de vista as necessidades das futuras gerações, observando simultaneamente os direitos fundamentais dos cidadãos e das comunidades locais.

O uso da biodiversidade, dentro de um regramento que atenda aos interesses das comunidades tradicionais, deve se configurar como um importante e estratégico instrumento para redução de desigualdades sociais e garantia de efetivação de direito ao desenvolvimento. E por esse motivo é relevante discutir o papel do marco legal do uso da biodiversidade como ferramenta para atingir a sustentabilidade nos planos ambiental, social e econômico, num contexto de visão dos recursos naturais que ultrapassa uma análise unifocal, com conteúdo multifacetado para a busca de soluções em várias áreas de conhecimento.

Assim, nesse paradigma, com um regramento que permita a utilização sustentável dos recursos da natureza, a bioeconomia representa uma grande

oportunidade de desenvolvimento para os países megadiversos. O Brasil, como um dos países com maior riqueza de recursos ambientais do mundo, representa um palco para todas as oportunidades de desenvolvimento nacional e local sobretudo no plano da biotecnologia. E toda essa energia produtiva deve se voltar para o desenvolvimento do ser humano, com uma pavimentação normativa acerca do uso dos recursos naturais que possibilita o avanço das inovações em compasso com a preservação de direitos fundamentais.

Os direitos humanos e fundamentais, dentre esses o direito ambiental e o direito ao desenvolvimento, devem ser sempre amparados. Defende-se neste texto que é possível demonstrar que o desenvolvimento representado pelas novas biotecnologias representa uma oportunidade de progresso das comunidades indígenas e tradicionais e locais, dentro de uma normatização adequada que garanta justa repartição de benefícios.

2 Direitos humanos e desenvolvimento

O primeiro documento de alcance mundial a normatizar os direitos humanos, a Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, se configurou como um marco histórico e inspirou Constituições de muitos países. Porém, os direitos humanos foram e vão se expandindo permanentemente no tempo, com base em mudanças históricas, da economia, da tecnologia, da cultura e da sociedade. Assim, não são taxativos em sua enumeração ou significado, estando em constante processo de implantação, não nascendo todos de uma vez e nem de uma vez por todas (BOBBIO, 2004), mas se reinventam conforme as mutações sociais se apresentam.

Com o surgimento do processo de internacionalização dos direitos humanos pós-segunda guerra mundial, fluiu a concepção contemporânea dos direitos humanos, introduzida pela Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. Estabeleceu-se um novo paradigma em direitos humanos, com a crença de que um sistema protetivo internacional pode ser mais eficaz para prevenir violações de direitos humanos. A proteção dos direitos humanos deixou de ser questão interna ao

Estado, suplantando os limites da soberania estatal e alcançando proteção por toda a comunidade internacional, como fator que validará a legitimidade internacional do próprio Estado.

Os direitos humanos ascenderam ao patamar do Direito Internacional Público, inscritos em tratados ou costumes internacionais, e constituem um dos temas mais importantes do Direito Internacional contemporâneo. São universais, pertencendo a todas as pessoas humanas, inalienáveis, irrenunciáveis, inexauríveis e imprescritíveis. Em matéria de direitos humanos há também vedação ao retrocesso, nunca podendo a proteção estatal se efetivar de forma menos abrangente do que já o fora.

Essa visão contemporânea é marcada pela extensão universal de tais direitos, com condição única para ser detentor deles a de pessoa, direitos que passam a ser indivisíveis, abrangendo a garantia dos direitos civis e políticos que necessitam para seu resguardo a observância dos direitos sociais, econômicos e culturais. Violado um deles, todos restarão violados. Desta forma, segundo Piovesan (2010, p. 98), "sob esta perspectiva integral, identificam-se dois impactos: a) a inter-relação e interdependência das diversas categorias de direitos humanos; e b) a paridade em grau de relevância dos direitos sociais e de direitos civis e políticos".

A visão sobre os direitos do homem como integrais, interdependentes e indivisíveis, universalizados e internacionalizados, refletirá em todos os direitos civis e sociais, caracterizando-se o século XX por um período de conquista e concretização de direitos, que tem sequência no século atual, direitos que serão implantados no plano interno, constando expressa ou implicitamente tais direitos fundamentais do texto constitucional brasileiro.

Vários autores (SARLET, 2012; BONAVIDES, 2015; SILVEIRA, 2010) classificam os direitos humanos em dimensões ou gerações, o que não afasta a convivência dos direitos das várias gerações e a ressignificação do conteúdo dos direitos humanos de cada dimensão, com os enquadramentos necessários para adaptação às mudanças sociais, mas permite um ordenamento histórico e temático dos direitos humanos.

Os de primeira geração estão relacionados com os direitos civis e políticos. Atuaram como limitadores ao poder estatal e permitiram a inversão da ordem lógica então existente de que o indivíduo deveria servir ao Estado para o paradigma de que ao Estado cabe o atendimento e proteção da dignidade do indivíduo, bem como o resguardo da sua liberdade.

Os de segunda geração relacionam-se ao Estado social, aos direitos sociais, econômicos, culturais e coletivos, postos sob o fundamento da igualdade, e não mais do indivíduo. Os direitos humanos de terceira geração são os relacionados à fraternidade, à solidariedade entre os povos, como o direito ao meio ambiente e ao desenvolvimento, direitos transindividuais, coletivos e difusos. A solidariedade que deve haver entre os povos ultrapassa o momento presente, garantindo-se tais direitos a pessoas não nascidas que pertencerão a futuras gerações, num caráter intergeracional.

Os direitos humanos de quarta geração resultam da globalização e seu processo de estreitamento das relações internacionais, principalmente em relação ao incremento do comércio internacional e da velocidade da comunicação, com os reflexos éticos e de responsabilidade que os envolvem. Nesta geração inserem-se as discussões sobre a biotecnologia e sua capacidade de atuar na manipulação da vida, um enfoque tecnológico e inovador capaz de gerar novos direitos.

Esses direitos não se sobrepõem em suas gerações, devendo ser lidos conjuntamente, porém foram reconhecidos em momentos diferentes com base em sua construção histórica (revoluções burguesas, socialistas e nacionalistas, pós segunda guerra mundial e como resultado da velocidade das inovações tecnológicas) e estão em constante aperfeiçoamento. Se considerados direitos humanos, devem garantir a dignidade da pessoa humana, com proteção jurídica em seu sentido social, econômico, político e cultural. Mas os valores humanos são dinâmicos e sendo engrandecido seu âmbito de abrangência, pode ocorrer que o direito venha a reconhecer a necessidade de proteção.

Por tal razão, aliados aos direitos já consagrados, novos direitos surgem em decorrência da alteração do estado da técnica e seus efeitos na economia e na

convivência social, produzindo-se inovações que deverão alterar a forma, ritmo, valores e condições de vida da sociedade.

As práticas tecnológicas impactam o rol dos direitos humanos, pois são aptas a fazer emergir direitos antes desconhecidos ou a incrementar o rol para efetivação dos direitos já admitidos, sobretudo pelas oportunidades trazidas ao desenvolvimento regional ou nacional dos povos, fortalecendo a solidariedade. E como tudo muda, também o reconhecimento de direitos está em constante atividade, com base na alteração de uma realidade social, num processo dinamogênico (SILVEIRA, 2010).

O direito ao desenvolvimento, não obstante classificado como direito de terceira geração, se relaciona com os direitos econômicos, sociais e culturais, contemplando três dimensões centrais: justiça social, com igual oportunidade a todos no acesso a recursos básicos, como saúde, alimentação, trabalho, moradia e distribuição de renda; participação, como componente democrático e; políticas nacionais e cooperação internacional (PIOVESAN, 2010). Todos devem participar dos benefícios do desenvolvimento, para que ele alcance real concretude.

O desenvolvimento deve estar em consonância com os direitos fundamentais e com os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil de garantir o desenvolvimento nacional, reduzir as desigualdades sociais e construir uma sociedade livre, justa e solidária e promover o bem de todos, consoante disposto na Constituição Federal. Nesse processo de desenvolvimento, toda a sociedade deve ter sua parcela, cada qual se utilizando dos meios e dos conhecimentos de que dispõe, mormente quando de seu conhecimento deve resultar produtos que sejam coadjuvantes para melhoria das condições de vida de outros seres humanos.

O desenvolvimento deverá considerar que os direitos sociais são direitos fundamentais, com previsão constitucional, garantidos e limitados no espaço e tempo, devendo ser implementados, promovidos e protegidos. Cumpre aos Estados cooperar para que se dê o fortalecimento da capacitação endógena de promoção do desenvolvimento sustentável, intensificando o desenvolvimento, transferência e difusão das tecnologias, promovendo compreensão científica com base no

intercâmbio de saberes científicos e de inovação, consoante princípio 9 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.

Com base nessa visão de desenvolvimento pode-se afirmar ser possível e necessária, devendo ser estimulada mediante políticas públicas adequadas, a utilização de produtos da biodiversidade pelo ser humano, feita com base na preservação dos direitos fundamentais e objetivos fundamentais prescritos na Constituição, para todos as finalidades que possibilitem sua utilidade para melhor condição da vida humana, mas sobretudo para viabilizar o desenvolvimento de comunidades indígenas ou tradicionais que detenham o conhecimento tradicional associado à biodiversidade.

Tal afirmação está inserida no contexto da Declaração sobre o direito ao desenvolvimento, de 1986, que considera como direito e dever dos Estados a formulação de políticas públicas nacionais que, adequadas ao desenvolvimento, busquem soluções nacionais para o aprimoramento do bem-estar de todos os indivíduos que nele vivam, e que possam participar do desenvolvimento de forma ativa e livre, bem como da distribuição equitativa dos benefícios que dele resultem.

3 Meio ambiente e comunidades tradicionais

O direito ao meio ambiente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida e intergeracional, está descrito no art. 225 da Constituição Federal de 1988, incumbindo-se ao Poder Público e à coletividade como um todo o dever de cuidado. Porém, os recursos naturais nem sempre foram objeto de proteção, pois a consciência da necessidade de preservação ambiental também se desenvolveu no tempo e com base em estudos verificadores do fato de que a exploração ilimitada e predatória poderia levar à perda da biodiversidade terrestre.

O cenário de avanço tecnológico é demonstrado na exploração dos recursos naturais, o que fez surgir uma preocupação global com o uso dos recursos naturais, ensejando discussões e conferências mundiais com objetivo específico de refletir

sobre o uso da diversidade biológica, o desenvolvimento sustentável, a biossegurança e o papel das comunidades tradicionais que detenham o conhecimento associado à biodiversidade. Tais discussões foram travadas sob enfoque do denominado Direito Internacional Ambiental, que estabelece diretrizes para o Direito Ambiental interno.

Nesse contexto, uma nova visão começou a ser formada, nos planos nacional e internacional, relativa à consciência da possibilidade do esgotamento dos recursos naturais e do direito do ser humano ao meio ambiente ecologicamente equilibrado para uso pelas gerações atuais e futuras.

O meio ambiente passou a ser considerado como condição inafastável do desenvolvimento saudável da vida humana e da saúde ambiental essencial para a saúde humana. Porém, o estudo do ambiente está dentro de um contexto complexo em que a questão ambiental é parcial, setorial, não podendo ser abarcada em todas as suas dimensões de forma satisfatória, em que estão presentes interesses diversos, dos seres humanos, cidadãos, homens da ciência e de fé, restando mescladas as questões de direito e de ética ambientais, bem como uma gama de conhecimentos interdisciplinares necessários para desbravá-lo.

A evolução não é previsível, inexistindo dados seguros sobre qual caminho deve ser seguido, num paradoxo entre desenvolvimento atual e preservação das gerações não nascidas, em que a solução é estarem lado a lado economia e ecologia. Ao direito do Ambiente cumprirá a função de ser o ordenador das relações da sociedade humana e das leis naturais (MILARÉ, 2015), porém a regência das leis naturais vem das ciências da natureza.

Torna-se, portanto, imprescindível pensar no conhecimento científico e na sustentabilidade como meio para a preservação da biodiversidade, que deverá ser utilizada para o desenvolvimento de comunidades que tradicionalmente vivem esse ambiente natural. Novas tecnologias de caráter sustentável têm aptidão para representar uma alternativa para a manutenção dos recursos naturais e para a igualitária repartição dos proveitos de sua utilização, causando impactos positivos no desenvolvimento local de comunidades tradicionais, com respeito à diversidade e aos direitos humanos.

Assim, direitos humanos, direito ao desenvolvimento, meio ambiente, comunidades tradicionais, desenvolvimento regional e nacional estão estritamente interligados, sendo que o texto constitucional brasileiro incorporou tais direitos, ante o compromisso assumido com a prevalência dos direitos humanos. Essas normas da Constituição estão em constante processo de busca de efetivação, de harmonização e são intituladas como direitos fundamentais.

Utiliza-se neste texto o termo diversidade como sinônimo de riqueza de espécies, que o homem deverá fazer uso e preservar para presentes e futuras gerações. E saber a diversidade de espécies numa determinada área é fundamental para a compreensão da natureza, e, por extensão, para otimizar o gerenciamento da área em relação a atividades de exploração de baixo impacto, conservação de recursos naturais ou recuperação de ecossistemas degradados (MELO, 2008). O reconhecimento da importância de se conhecer a diversidade tem estimulado a criação nos últimos anos de diversos tipos de inventários, tanto para conservação quanto para avaliação ambiental, processo em que a grande fonte de informação é o indivíduo local.

A observância de todas as prescrições constitucionais em matéria ambiental, incluindo o princípio da precaução e o caráter intergeracional; a realização da justiça social com a busca do desenvolvimento territorial local pelo mecanismo da repartição de benefícios, o direito à vida e o direito à saúde, são aspectos que se complementam e fortalecem que o desenvolvimento das comunidades tradicionais deve ser concretizado com utilização dos conhecimentos que detêm sobre a biodiversidade, sem qualquer prejuízo ao caráter intergeracional do direito ambiental, e garantindo-se às gerações presentes melhores condições de vida e ao meio ambiente uma chance concreta de que a biodiversidade possa ser cuidada e defendida também por quem a conhece intimamente e dela retira seu próprio desenvolvimento de modo sustentável.

4 Impactos da bioeconomia no desenvolvimento local

A repartição de benefícios da biodiversidade, prevista no art. 17, da Lei n. 13.123/2015, é mecanismo essencial para promover o desenvolvimento local do território em que se localize o recurso da biodiversidade utilizado na geração de um produto.

O conceito de desenvolvimento local prescrito pelos órgãos nacionais e internacionais reporta-se às oportunidades sociais e à viabilidade e competitividade da economia local em prol do ser humano, ao pleno exercício da cidadania de cada pessoa e aos aspectos relacionados à manutenção do equilíbrio dinâmico dos ecossistemas.

Se o desenvolvimento somente tem razão de ser quando traz benefícios ao homem, por certo todas as situações que envolvem o ser humano, como o meio ambiente de que faz parte (natural e artificial), suas aptidões e necessidades como capacidade para o trabalho, saúde, alimentação, educação, hão de ser consideradas, inclusive em termos locais. Nenhum desenvolvimento é sustentável se não garantir a segurança alimentar de todos os habitantes do território em que ocorre (MANCE, 2004). A consideração das situações locais fornece subsídios para que o homem retire de sua vivência essa segurança.

A CDB, regulamentada pelo Decreto n° 2/1994 e internalizada pelo Decreto Executivo n° 2.519/1998, reconheceu essa peculiaridade ao disciplinar o direito à repartição dos benefícios pelas comunidades tradicionais, situação que vai ao encontro da preservação ambiental e da possibilidade do desenvolvimento territorial local, ao trazer frutos aos que contribuem com seu conhecimento, inteligência cognitiva local, considerada como riqueza de maior evidência.

As respostas mais efetivas são aquelas dadas pelas pessoas que conhecem a cultura do local, conhecimento que tem valor inestimável e que é inegável no contexto do uso da biodiversidade. Esse conhecimento é apto a gerar inovação e benefícios e, num sistema produtivo, deve interagir com empreendimentos e instituições de apoio para que possa trazer benefícios tanto locais como geograficamente distantes.

A inovação é vista como um processo do desenvolvimento, que necessita de conhecimento. Não é um fim, mas uma busca de bem estar. É um processo complexo que deve despertar interesse, para que um território possa saber conhecer a realidade externa, adaptar sua realidade interna àquela e promover transformação, denominando-se, então, território inteligente.

Atualmente, quando se fala em utilização da biodiversidade, esse conhecimento apresenta peculiar relevância, em um contexto de finalidades e limitações de uso possíveis para se manter o meio ambiente para presentes e futuras gerações. As comunidades indígenas e tradicionais detêm o conhecimento do território em que se encontra a vasta biodiversidade. Por tal razão, é importante que se discuta a repartição de benefícios e como seus efeitos impactam o desenvolvimento local, num sistema de redes que considera o indivíduo local com preponderância, em razão da valorização de seu conhecimento.

O desenvolvimento territorial local acaba por resultar em solução para altas taxas de desemprego e redução de desigualdades, o que deve ser um dos objetivos econômicos do Estado. Ao ser transportado para o direito, o desenvolvimento local é um meio de garantia dos direitos fundamentais e uma alternativa para um desempenho ambiental sustentável, com soluções nacionais que passem a ocorrer por meio de redes de cooperação política, nos campos nacional e internacional. Isso porque a evolução do conceito de desenvolvimento local estabelece consonância com a repartição de benefícios, prevista na CDB e representada no direito nacional pela Lei nº 13.123/2015.

Os Estados devem estabelecer um governo em rede, abrangendo os diferentes atores em todas as instâncias com mecanismos de coordenação, empresas, instituições e sociedade civil. Todos são envolvidos num mecanismo de participação que viabilize uma construção coletiva com preservação dos direitos fundamentais de todos os envolvidos.

Diante da competitividade globalizada atual em rede e das grandes ameaças das questões ambientais, os sistemas produtivos e industriais ficaram altamente dependentes do conhecimento e das inovações e já não conseguem mais depender

somente de esforços individuais e das lógicas tradicionais de desempenho. Se esse conhecimento advier de uma comunidade tradicional, ele deverá ser adequadamente remunerado, concretizando assim a justiça social. E essa retribuição aos conhecimentos tradicionais, já prevista na CDB, deve ser corretamente tratada na legislação nacional, para que possa ser tida como justa. E tratar corretamente implica não somente prever a repartição de benefícios, mas buscar mecanismos efetivos para que ele se concretize na realidade, de modo eficaz.

A bioeconomia, com todo o potencial da biotecnologia, é um fator determinante para o desenvolvimento das comunidades indígenas e tradicionais. A biotecnologia atua como um potencial fator para concretização dos fins estatais relativos aos direitos fundamentais, sobretudo frente a realidade de que a população e as necessidades humanas são crescentes e os recursos limitados e a biotecnologia tem aptidão para apresentar soluções para as demandas humanas.

5 Conclusão

A bioeconomia, que tem na biotecnologia a base para processos inovadores de produção e transformação, representa para os países megadiversos, em especial para o Brasil, um instrumento estratégico de desenvolvimento sustentável, que pode garantir o desenvolvimento em seus aspectos macro (nacional) e micro (local), este último uma oportunidade de prosperidade às comunidades indígenas e tradicionais, diante de um ambiente normativo adequado.

Após 25 anos da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento pode-se creditar certo avanço na questão da repartição de benefícios, num caminho para o fortalecimento da capacitação interna de desenvolvimento sustentável, nacional e regional, com minimização dos entraves para acesso aos recursos da biodiversidade trazidos pela Lei n. 13.123/2015. Entretanto, a questão da repartição de benefícios ainda precisa ser aprimorada para que venha a atingir sua finalidade máxima de coadjuvar desenvolvimento humano nas comunidades.

A construção da lei de acesso à biodiversidade realizou-se num ambiente participativo que incluiu diversos setores da sociedade, como o produtivo, científico, comunidades, indígenas, e representou um avanço frente à legislação então existente. Reconheceu-se o direito a repartição dos benefícios, mas o mecanismo de identificação da origem do conhecimento tradicional a ser recompensado ainda não é efetivo.

Às comunidades tradicionais e os povos indígenas devem ser resguardadas condições para participação no desenvolvimento sustentável, por seu papel vital no gerenciamento ambiental e práticas tradicionais, muitas delas diretamente relacionadas aos recursos naturais. Devem ser reconhecidas e apoiadas pelo Estado mediante políticas públicas relativas à cultura, à identidade e aos interesses, consoante disposto no Princípio 22 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.

Por tal motivo, hão que ser implementados pelo Estado estudos continuados na busca da justa repartição de benefícios, instrumento essencial para concretização do direito ao desenvolvimento das comunidades indígenas e tradicionais, posto que se incluem no ambiente de cooperação para fortalecimento da capacidade endógena para o desenvolvimento sustentável, coadjuvando a compreensão para pesquisas científicas inovadoras, que intensifiquem o desenvolvimento e possam promover tecnologias novas e inovadoras, dando cumprimento ao Princípio 9 da Declaração.

É papel do Estado o fortalecimento das políticas públicas de promoção do desenvolvimento humano com preservação ambiental, social e econômica. Há que se buscar um modelo de sustentabilidade forte, que tenha como base os recursos naturais e como pilares a sociedade e a economia em pé de igualdade, afastando a prevalência do pensamento econômico sobre as condições sociais e ambientais o que geraria a continuidade de um modelo fraco de sustentabilidade (WINTER, 2009).

Os próximos anos deverão ser de avanços e maturidade dos temas que envolvem as práticas biotecnológicas e suas intrínsecas relações com os direitos fundamentais. O que se propõe é uma exploração destes temas livre de preconceitos, conciliando a proteção dos direitos fundamentais com as pesquisas biotecnológicas e a proteção

aos direitos dos povos indígenas e tradicionais A inovação, por si só, é perfeitamente compatível com os direitos fundamentais, os princípios e fundamentos da República Federativa do Brasil e deve ser incentivada como política pública, ao mesmo passo em que se busca solução para efetividade do direito a repartição dos benefícios dos produtos advindos da biodiversidade.

Referências

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, 119 p.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2015, 862p.

MANCE, Euclides André. *Fome zero e economia solidária: o desenvolvimento sustentável e a transformação estrutural do Brasil*. Curitiba: Instituto de Filosofia da Libertação: Editora Gráfica Popular, 2004, 276 p.

MELO, Adriano Sanches. O que ganhamos "confundindo" riqueza de espécies e equabilidade em um índice de diversidade? *Biota Neotrópica*, São Paulo, v. 8, n. 3, p. 21-27, jul./set. 2008.

MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente*. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, 1.708 p.

PIOVESAN, Flávia. Direito ao desenvolvimento: desafios contemporâneos. In: PIOVESAN, F.; SOARES, I. V. P. (Coord.). *Direito ao Desenvolvimento*. Belo Horizonte: Fórum, p. 95-116, 2010.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A Eficácia dos direitos fundamentais*. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012, 501 p.

SILVEIRA, Vladmir Oliveira da; ROCASOLANO, Maria Mendez. *Direitos Humanos: conceitos, significados e funções*. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 260.

WINTER, Gerd. Um fundamento e dois pilares: o conceito de desenvolvimento sustentável 20 anos após o Relatório Brundtland. In: MACHADO, Paulo Affonso Leme; KISHI, Sandra Akemi Shimada (Orgs.). *Desenvolvimento sustentável, OGM e responsabilidade civil na União Européia*. 2009, p.1-23.

Os povos indígenas e a declaração Rio-92: desafios da sustentabilidade e autonomia

Antonio H. Aguilera Urquiza
Professor Associado da UFMS. Professor da Pós-graduação em Antropologia Social e da Pós-graduação em Direito da UFMS. Líder do Grupo de Pesquisa "Antropologia, Direitos Humanos e Povos Tradicionais". Bolsista PQ2.

Adriana de Oliveira Rocha
Mestranda na Pós-graduação em Direitos Humanos/UFMS.

1 Introdução

Há 25 anos o mundo estava com os olhos voltados para a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, mais conhecida como Rio-92, a qual teve a representação de 117 países e avançou em muitos elementos sobre os temas do desenvolvimento sustentável. Foi um importante espaço de reflexão e de tomada de posicionamento, por parte de países, ambientalistas e simpatizantes desta causa, acerca das agressões ambientais e suas consequências, as quais assombravam o mundo naquela época.

Passado um quarto de século, é o momento propício para retomar a reflexão e avaliar o percurso transcorrido por governos, grupos sociais e organizações não governamentais, acerca do tema ambiental, mais especificamente, o desenvolvimento e a sustentabilidade.

Em termos metodológicos, o presente texto é fruto inicialmente da experiência e atuação profissional dos autores, assim como foi elaborado a partir de pesquisa bibliográfica e documental, com o objetivo de apresentar reflexão teórico-crítica acerca da Declaração Rio-92 e a participação dos povos indígenas, em especial, ressaltando os desafios da sustentabilidade e autonomia.

O ponto de partida é a própria Declaração, especialmente em seus princípios 22 e 23, mas também, tomamos como referência o próprio direito internacional, quando se trata dos indígenas, qual seja, a Convenção 169 da OIT (Organização Internacional do Trabalho), promulgada pelo Brasil em 2004. Constatamos que a Declaração Rio-92 foi significativa, no entanto, ainda permanecem graves desrespeitos aos direitos dos povos indígenas em relação à concepção de desenvolvimento sustentável e, sobretudo, no respeito ao direito à autonomia desses povos tradicionais.

2 Os povos indígenas e a Cconstituição Federal de 1988

Durante quase 500 anos o Estado brasileiro se recusou a reconhecer a diversidade cultural e linguística dos povos indígenas e por acréscimo, pouco fez em relação aos seus direitos originários aos territórios tradicionais. Mesmo assim, apesar das tentativas de assimilação e negação das identidades indígenas, ainda subsistem no país, segundo dados do IBGE (2010), ao redor de 300 etnias, com suas particularidades culturais, históricas, territoriais e visão de mundo. Esses povos receberam com esperança a Constituição Federal, pois pela primeira vez, o Estado ao mesmo tempo em que reconheceu sua diversidade, e assinalou para o reconhecimento dos direitos fundamentais ao território e ao meio ambiente (AGUILERA URQUIZA, 2016).

Assim, a Constituição de 1988, que precedeu a Rio-92, dedicou todo um capítulo ao meio ambiente. Desde então a dogmática jurídica passou a identificar o direito ao meio ambiente equilibrado com os direitos fundamentais. Atribuiu-se à

coletividade a coparticipação, com o Estado, na obrigação de proteger e respeitar o meio-ambiente (CF, 1988, art. 225, *caput*). A função ambiental pública ficou expressa no parágrafo 1º., do artigo 225, em que foram elencadas as providências destinadas a tornar efetivo esse direito.

No contexto da redemocratização do País, os povos indígenas brasileiros também angariaram um capítulo da Carta, contendo dois dispositivos que expressam o regramento e principiologia a ser observada pela sociedade nacional quanto à convivência com as sociedades indígenas. Pela primeira vez o ordenamento interno traz o conceito de terra indígena no texto da Constituição (CF, 1988, art. 231). Mais relevante ainda é que na construção desse conceito ficou consignada a necessidade de se respeitar a função ambiental das chamadas terras indígenas. Vejamos os dispositivos:

> Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.
> § 1º São terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, *as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais ao seu bem-estar e as necessárias à sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições*.

Foi a partir deste momento histórico que o legislador constituinte optou por, definitivamente, associar as populações autóctones à preservação de recursos naturais. Ao mesmo tempo, articulou ser a preservação dos recursos naturais um dos fundamentos para o reconhecimento do direito às suas terras.

Entendemos que esse duplo papel de funcionalização dos recursos naturais, de modo que as populações indígenas sejam responsáveis por sua preservação e, ao mesmo tempo, que eles sirvam ao propósito da demarcação das terras tradicionais dos indígenas, é uma das construções mais importantes do constitucionalismo brasileiro nesta seara. Trata-se, na verdade, por parte do legislador, do reconhecimento da cosmovisão que os povos nativos milenarmente desenvolveram na sua relação com o ambiente. Além disso, coloca a questão da imprescindibilidade

desses recursos para o modo de vida dos indígenas ao longo de gerações criando um vínculo entre o passado e o futuro.

Tal construção, além do respeito ao direito básico dos povos originários, atende perfeitamente ao caráter intergeracional do direito ambiental, pensando-se também com acerto que as populações indígenas não podem se ver confinadas em pequenas áreas de terras ao longo das sucessivas gerações uma vez que habitar os próprios espaços territoriais é tão vital a elas que constitui a base de todos os demais direitos reconhecidos na Constituição.

3 A declaração Rio-92 e os povos indígenas

Passada a promulgação da Constituição de 1988, e sobrevindo a Conferência Rio-92, os documentos internacionais que envolvem o direito ao meio ambiente vêm se preocupando cada vez mais com a inclusão dos povos indígenas e tradicionais em seus textos. De sua vez, o direito interno acaba por introjetar esse viés socioambiental, ainda porque há o compromisso brasileiro com as convenções sobre o meio ambiente além da Convenção 169, da Organização Internacional do Trabalho, editada um ano após a Constituição brasileira, e que trata de povos tribais e tradicionais.

Outra estratégia inovadora, agora no âmbito interno, e que também passa a ser utilizada a partir dos anos 1990, é a inclusão de instrumentos de participação social na gestão ambiental. Dois exemplos confirmam esta ideia: a Lei n. 9.433/97, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, e a lei 9.985/00, que regula o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, preconizam a participação das comunidades envolvidas, seja através dos Comitês de Bacia, seja garantindo às populações locais o envolvimento na criação, implantação e gestão das unidades de conservação (ROCHA, 2010).

Vê-se, então, que o caminho trilhado pela legislação ambiental brasileira vai estabelecendo um diálogo com as normativas internacionais de modo a atender,

entre outros compromissos, a uma crescente demanda democrática, em que a participação social nos processos protetivos do meio-ambiente é cada vez mais exigida, tanto para a eleição das políticas públicas necessárias, como no controle social dessas mesmas políticas, através de instrumentos de gestão e fiscalização simultâneos.

Mais um exemplo, segundo Rocha (2010) da participação social dos povos indígenas e tradicionais na elaboração das políticas para o meio ambiente é o da Agenda 21, iniciada pela ONU em 1989, como preparação para a Rio-92, cujas versões são atualizadas a cada nova conferência. Este importante documento possui um capítulo exclusivo (Capítulo 26) dedicado ao "*reconhecimento e fortalecimento do papel das populações indígenas e suas comunidades*". Mencionado capítulo assim se dedica a pensar sobre esse reconhecimento e fortalecimento desse papel:

> Bases para la acción. 26.1. Las poblaciones indígenas y sus comunidades han establecido una relación histórica con sus tierras y suelen ser, en general, descendientes de los habitantes originales de esas tierras. En el contexto del presente capítulo, se sobreentiende que el término 'tierras' abarca el medio ambiente de las zonas que esas poblaciones ocupan tradicionalmente. [...]. Objetivos. 26.3. b) Establecer, cuando proceda, acuerdos para intensificar la participación de las poblaciones indígenas y sus comunidades en la formulación de políticas, leyes y programas relacionados con la ordenación de los recursos em el plano nacional y otros procesos que pudieran afectarles, así como para propiciar que formulen propuestas en favor de políticas y programas de esa índole; Medios de ejecución. b) Mecanismos jurídicos y administrativos. 26.8 Los gobiernos, en colaboración con las poblaciones indígenas afectadas, deberían incorporar los derechos y responsabilidades de las poblaciones indígenas y sus comunidades a la legislación de cada país, en la forma apropiada a su situación particular. Los países en desarrollo podrán requerir asistencia técnica para llevar a cabo esas actividades.

Em tradução livre desse capítulo da Agenda 21 podemos dizer que sua consonância com a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho é bastante grande, vez que recomenda que se procedam acordos para intensificar a participação indígena e de suas comunidades na formulação de políticas, leis e programas relacionados com a ordenação de recursos no plano nacional e em outros processos que possam afetá-los.

A agenda prevê também que se formulem propostas para propiciar políticas de proteção do meio ambiente. Mais que isso, a normativa quer induzir a que os governos incorporem direitos e obrigações levando em consideração as populações indígenas nacionais, sendo que os países em desenvolvimento deveriam poder contar com o auxílio técnico da sociedade internacional para dar vazão à agenda no que diz respeito aos povos indígenas.

Com relação à Declaração da Conferência Rio-92 houve ênfase no papel vital que as populações indígenas ao redor do mundo possuem no gerenciamento ambiental e no desenvolvimento, em virtude de seus conhecimentos e de suas práticas tradicionais. Isso constou expressamente no Princípio 22[1], que também trouxe aos Estados o dever de reconhecimento da identidade indígena, suas culturas e seus interesses. Para a Declaração os Estados devem oferecer condições de participação a essas populações de modo que o desenvolvimento sustentável colha suas propostas, passando por um processo de consulta livre, prévia e informada, nos moldes aventados pela Convenção 169, da OIT.

Se efetivamente o conteúdo dessa declaração continuar inspirando outros documentos tais como a mencionada Agenda 21, é esperado que se atinja o objetivo do Princípio 23[2], para o qual urge proteger o meio ambiente e os recursos naturais sob a gestão dos povos submetidos à opressão, dominação e ocupação.

Nada mais claro, então, que a Conferência Rio-92 pretendeu atingir dois alvos: o primeiro seria o direito à participação dos indígenas e povos ou comunidades tradicionais naquilo que se convencionou chamar de desenvolvimento sustentável. O segundo objetivo seria a proteção dos recursos naturais e meio ambiente dos povos submetidos à dominação política e ocupações diversas de seus territórios, resultantes de atividades coloniais atuais, ou pretéritas.

Ao longo dos últimos 25 anos, porém, tem-se observado que a Declaração está longe de se tornar efetiva, tanto em matéria de positivação de seu conteúdo de caráter principiológico, quanto do ponto de vista político, com a eleição de políticas públicas adequadas. O Brasil realizou alguns esforços, como se verá a seguir, mas ainda insuficientes para chegar-se à constatação que exista o respeito aos princípios

encartados na Declaração Rio-92, ao menos nos níveis de premência e maciços investimentos de recursos públicos que tais políticas públicas demandariam.

4 Os desafios da sustentabilidade e autonomia na gestão dos territórios indígenas

O principal desafio à sustentabilidade dos territórios indígenas já reconhecidos é o garantir o respeito às instâncias políticas e de direito interno dos indígenas, compreendendo para isso a consulta prévia e informada às populações indígenas nos termos aventados pelo artigo 6º, da Convenção 169 da OIT. Referida convenção foi entronizada no direito brasileiro pelo Decreto n. 5.054, de 2004, constituindo assim parte do ordenamento interno. Ocorre que as disposições da convenção raramente são levadas em conta na tomada de decisões não sendo raro que os indígenas suscitem falta de consulta a seus interesses perante o Estado e outros partícipes do desenvolvimento nacional q uando são projetados empreendimentos, principalmente no campo da infraestrutura, tais como estradas, hidroelétricas e ferrovias.

Relativamente à autonomia na gestão de territórios – os quais em boa parte ainda pendem de ser demarcados, é bom que se diga – o avanço vem ocorrendo, ainda que a passos lentos. No ano de 2008 foi criado um grupo interministerial encarregado de preparar o decreto regulamentador da Política Nacional de Gestão Ambiental e Territorial em Terras Indígenas - PNGATI. Foram realizadas consultas aos indígenas em todo o País, chegando-se ao Decreto n. 7.747, de 5.6.2012.

A normativa em questão instituiu a referida PNGATI, com o objetivo de garantir e promover a proteção, a recuperação, a conservação e o uso sustentável dos recursos naturais das terras e territórios indígenas, assegurando a integridade do patrimônio indígena, a melhoria da qualidade de vida e as condições plenas de reprodução física e cultural das atuais e futuras gerações dos povos indígenas, respeitando sua autonomia sociocultural.

Constitui, portanto, importante contribuição positivada para a autonomia de gestão que se espera atingir nas terras indígenas, sendo uma de suas diretrizes o protagonismo e autonomia sociocultural dos povos indígenas. Foi prevista a participação indígena na chamada governança da PNGATI, respeitadas as instâncias de representação indígenas e as perspectivas de gênero e geracional.

Ocorre que sua implementação depende de programas e ações previstos no plano plurianual, nas diretrizes orçamentárias e nos orçamentos anuais, além de outras iniciativas e parcerias. Num quadro de limitação do orçamento federal introduzido pela Emenda Constitucional n. 95, de 2017, o chamado teto de gastos públicos, é possível que as ações do PNGATI se vejam também limitadas, exigindo dos povos indígenas iniciativas próprias, tais como o etnoturismo, a visitação pública de suas terras e a comercialização de excedentes produtivos, a fim de dar conta da gestão autônoma esperada.

Outro elemento importante emanado da Convenção 169/OIT, é o art. 07, o qual afirma o direito dos povos indígenas definirem suas prioridades de desenvolvimento, como se segue abaixo:

> Os povos interessados terão o direito de definir suas próprias prioridades no processo de desenvolvimento na medida em que afete sua vida, crenças, instituições, bem-estar espiritual e as terras que ocupam ou usam para outros fins, e de controlar, na maior medida possível, seu próprio desenvolvimento econômico, social e cultural. Além disso, eles participarão da formulação, implementação e avaliação de planos e programas de desenvolvimento nacional e regional que possam afetá-los diretamente (OIT, 169, art. 07).

Segundo esse dispositivo do direito internacional e recepcionado pelo Brasil em 2004, conforme afirmado acima, os povos indígenas além da prerrogativa de serem consultados (artigo 6º) para projetos e empreendimentos que incidam sobre seus territórios, também possuem a prerrogativa da autonomia em decidirem por suas prioridades próprias, quanto ao desenvolvimento econômico, social e cultual de suas comunidades e de seus territórios.

Talvez, em se tratando de desenvolvimento sustentável, tema central da Rio-92, este seja o grande papel e desafio reservado aos povos indígenas: o direito a seus territórios tradicionais e o direito ao seu desenvolvimento, conforme seus usos, costumes e tradições.

A conformidade de projetos de desenvolvimento segundo os usos, costumes e tradições dos povos indígenas não é tarefa fácil, eis que a sociedade nacional pouco conhece desses elementos da cultura dos povos indígenas, para não dizer que lhes faz menoscabo. É comum serem deixados de lado no planejamento estatal, nas pesquisas prospectivas e nas pesquisas acadêmicas que visam fundamentar as áreas da economia, engenharia, saúde, segurança pública e educação. Em relação ao meio ambiente não poderia ser diferente, havendo subestimação das práticas indígenas de conservação ambiental envolvidas com as atividades tradicionais como agricultura e pesca.

Constatamos a partir das nossas vivências profissionais, enquanto pesquisador e advogada, que a aplicabilidade dos documentos internacionais e mesmo legislação interna é mitigada, frequentemente havendo desrespeito aos princípios e regras oriundos desse arcabouço jurídico, ainda que tenha havido a consagração de princípios muito caros aos povos tradicionais na Conferência Rio-92 e nas que lhe sucederam, conforme acima explicitado.

Conclusão

Considera-se que houve avanço a partir da Conferência Rio-92 para os povos indígenas e tradicionais de todo o mundo uma vez que os princípios 22 e 23 passaram a inspirar textos constitucionais nos países periféricos e lembrar aos países centrais de suas responsabilidades para com esses povos, após os longos processos coloniais.

O Brasil, a partir de discussões internas, já havia trazido na sua Constituição de 1988 a dogmática jurídica e principiologia destinada a garantir a participação das sociedades indígenas no processo de desenvolvimento sustentável, porquanto

reconhece positivamente aos indígenas os costumes, línguas crenças e tradições, bem como a organização social, de modo que não se pode ignorar esses direitos fundamentais na eleição de políticas públicas com vistas à proteção do meio ambiente em terras indígenas, conceito delimitado a partir da Constituição de 1988, artigos 231 e parágrafo primeiro.

A reprodução física (das gerações) e cultural dos povos indígenas brasileiros é intrinsecamente relacionada com a preservação de recursos naturais, o que significa que o reconhecimento de suas terras passa pela proteção ao meio ambiente. Lado inverso, sem o reconhecimento das terras indígenas tais recursos naturais ainda íntegros por conta do manejo sustentável operado por esses povos estão ameaçados em sua existência.

Esses conceitos trazidos pelo constitucionalismo brasileiro constituem vanguarda no ambiente internacional de tal modo que precederam a própria Declaração Rio-92. Esta de sua vez veio a fortalecer a fundamentação interna do direito à participação e ao desenvolvimento sustentável segundo a cosmovisão exercitada por esses povos há milênios, bem antes do surgimento do ambientalismo como direito humano na categoria dos direitos de solidariedade. Essa fertilização recíproca é desejável, mas ainda encontra barreiras institucionais e teóricas nos planejamentos dos governos e na consideração das razões dos povos indígenas nos processos de desenvolvimento, levando-se em conta sua autonomia no que diz respeito às terras tradicionalmente ocupadas por eles.

A possibilidade de retrocesso não deve deixar de ser invocada uma vez que a redução de orçamentos provocada pela limitação determinada por uma emenda constitucional (teto dos gastos públicos) nos próximos vinte anos é um horizonte a não ser desprezado. A falta de demarcação administrativa das terras indígenas e a oposição a tais processos de reconhecimento fundiário nas searas institucional e jurisdicional pode vir a comprometer no médio e longo prazo a preservação de recursos naturais sob a gestão dos indígenas. Esta gestão de sua vez necessita encontrar canais institucionais mais eficientes de modo a dar aplicabilidade aos princípios 22 e 23 da Declaração do Rio, 1992.

Referências

AGUILERA URQUIZA, Antonio H. *Antropologia e História dos povos indígenas em Mato Grosso do Sul.* Campo Grande: Ed. UFMS. 2016.

BRASIL. Constituição Federal de 1988.

DECLARAÇÃO RIO 92. *Conferência das Nações Unidas sobre meio ambiente e desenvolvimento.* In: Estudos Avançados, SP: vol. 6 (nº 15), 1992.

IBGE. *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas*. Brasília, 2010.

OIT. Organização Internacional do Trabalho. *Convenção n° 169 sobre povos indígenas e tribais e Resolução referente à ação da OIT* / Organização Internacional do Trabalho. - Brasília: OIT, 2011.

ONU. *Organização das Nações Unidas.* Agenda 21. 1989.

ROCHA, Adriana de Oliveira. *Terras Indígenas e Unidades de Conservação: duas categorias de proteção (etno) ambiental em conflito?* Monografia de Especialização. Curso de Especialização *Lato Sensu* em Direito Público. Escola da Advocacia-Geral da União e Universidade de Brasília – UnB. 2010.

1 **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 (DECLARAÇÃO RIO 92, 1992).

2 **PRINCÍPIO 23**: O meio ambiente e os recursos naturais dos povos submetidos à opressão, dominação e ocupação devem ser protegidos (DECLARAÇÃO RIO 92, 1992).

Declaração do Rio de 1992: qual desenvolvimento sustentável?

Davi Marcucci Pracucho
Mestre em Direito, com área de concentração em Direitos Humanos, pela Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS) - Linha de Pesquisa: Direitos Fundamentais, Democracia e Desenvolvimento Sustentável. Bacharel em Direito pela Universidade de São Paulo (USP) - Faculdade de Direito do Largo São Francisco. Especialista em Direito Aplicado ao Ministério Público Federal pela Escola Superior do Ministério Público da União (ESMPU). Procurador da República - membro do Ministério Público Federal (MPF). Ex-Defensor Público no Estado de São Paulo.

1 Introdução

Um dos grandes legados da Declaração do Rio de 1992 foi a introdução definitiva, na órbita internacional, da ideia de desenvolvimento sustentável. Embora implícito nos preceitos da Declaração de Estocolmo de 1972, foi após o passar de duas décadas, na Declaração firmada na capital carioca, que o desenvolvimento sustentável tornou-se uma diretriz adotada de forma inequívoca pelos membros das Nações Unidas, mediante múltiplas menções enfáticas no decorrer dos 27 princípios enunciados naquele documento.

Matriz da Declaração de 1992 e subjacente à própria Conferência em que ela foi assinada – a denominada "Cúpula da Terra" (maior conferência promovida pela ONU até aquele momento) – o desenvolvimento sustentável tornou-se, a partir de então, um paradigma tão consensual e obrigatório quanto discutível e flexível. O

resultado disso? Uma ideia forte e onipresente; porém, ao mesmo tempo, vaga e deficitária de prática.

Por mais que se possa argumentar que a ideia de desenvolvimento sustentável seja um mero artifício diplomático ou político, o fato é que, por isso mesmo, ela ostenta, ainda que latente, a capacidade, ou melhor, a qualidade de abrigar e exprimir um significado admitido em comum, algo sobre o qual não pode haver espaço para disputa.

O conteúdo do desenvolvimento sustentável é uma questão que – já deve saber ou ter notado o leitor – está longe de ser nova. Pelo contrário: acompanha a humanidade há mais de 25 anos. Esse dado bem que poderia ser um desestímulo para pensar ou escrever a respeito, inculcando um irremediável ceticismo. Mas ele também pode ser visto como um sintoma, o sinal de uma negação ou reticência reiterada, recalcitrante. Dito de outro modo, a expressão do adiamento de uma ação reconhecidamente necessária, todavia não implementada.

Bem se vê, por estas notas preambulares, que este breve ensaio não pretende ter por premissa ou desaguar no pirronismo. Rumo oposto, busca fornecer uma – modesta – contribuição para a compreensão da diretriz ínsita ao conceito de desenvolvimento sustentável. A fim de que tal anseio possa ser adequadamente compreendido; e, sobretudo, posto em ação.

2 Declaração do Rio de 1992 e desenvolvimento sustentável

Se a Conferência de Estocolmo em 1972 havia sido o despertar da consciência ambiental no plano internacional, a Conferência do Rio de Janeiro, realizada no período de 3 a 14 de junho de 1992, representou a consolidação dessa consciência (GUERRA, 2006, p. 25). Com efeito, a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento registrou, em seu preâmbulo, não apenas o propósito de reafirmar a Declaração sobre o Meio Ambiente Humano adotada em 1972, mas também o de

"avançar a partir dela, […] reconhecendo a natureza integral e interdependente da Terra, nosso lar" (ONU, 1992a, p. 1).

Eis, entretanto, o pano de fundo de tal avanço: na década de 1980, ante os até então limitados resultados concretos da Declaração de Estocolmo, a Assembleia Geral das Nações Unidas resolveu convocar uma nova conferência, desta feita antecedida por medidas preparatórias aptas a identificar os problemas centrais e indicar rumos a adotar (SILVA, G., 1995, p. 31). Assim é que foi criada, em 1983, a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, presidida pela à época ex-primeira ministra da Noruega Gro Harlem Brundtland. Ao longo de um período de aproximadamente três anos, a Comissão realizou visitas a diversos países para colher informações sobre questões ambientais e de desenvolvimento (OLIVEIRA; MONT´ALVERNE, 2015, p. 118).

Concluídos os trabalhos, a comissão, em seu relatório – o famoso Relatório Brundtland – dividiu os problemas ambientais em três grandes grupos, a saber: (i) a poluição ambiental, envolvendo, entre outros problemas, as emissões de carbono, a poluição das águas, as mudanças climáticas e os efeitos nocivos dos produtos químicos e radioativos; (ii) a diminuição dos recursos naturais, tais como as florestas, o solo e as águas freáticas; emergindo, ademais, problemas como a desertificação e a erosão; e (iii) os problemas sociais, a exemplo do crescimento urbano acelerado, da oferta de serviços sanitários e educacionais, do acesso à água potável e do uso da terra (GUERRA, 2006, pp. 75-76).

Em meio a esse quadro, o Relatório Brundtland consignou que o modelo de desenvolvimento praticado à época precisava mudar. Preconizou, então, outro modo de desenvolvimento, um modo que fosse capaz de preservar os recursos naturais: o desenvolvimento sustentável (OLIVEIRA; MONT´ALVERNE, 2015, p. 118). Na célebre síntese do Relatório: "Sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs" (ONU, 1987, p. 41). Sendo que, conforme observa Gerra (2006, p. 76), o Relatório Brundtland sugeriu, ainda, a realização de

uma nova conferência pelas Nações Unidas para discutir a questão, o que abriu caminho para a Conferência do Rio de Janeiro de 1992.

Nesse evento, 172 países (com 108 chefes de Estado participando) firmaram, dentre outros importantes documentos em matéria ambiental – p. ex.: Convenção sobre Diversidade Biológica, Declaração de Princípios sobre Florestas e Agenda 21 – a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, que teve como característica marcante a fixação de princípios ambientais (FISHER, 2017, p. 45), vale dizer, princípios voltados à proteção do meio ambiente.

Presente, como não poderia deixar de ser, o desenvolvimento sustentável, ideia que foi a base, o fundamento, de todas as reflexões que antecederam a Conferência (DERANI, 2001, p. 65). Dos 27 princípios da Declaração do Rio, 11 mencionam expressamente a expressão "desenvolvimento sustentável", a começar pelo próprio Princípio 1: "Os seres humanos estão no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável. Têm direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza" (ONU, 1992a, p. 1). Outrossim, não se olvidou da destacada fórmula expressa no Relatório Brundtland, a qual veio a ser consagrada no Princípio 3 da Declaração: "O direito ao desenvolvimento deve ser exercido de modo a permitir que sejam atendidas equitativamente as necessidades de desenvolvimento e de meio ambiente das gerações presentes e futuras" (ONU, 1992a, idem).

Para Machado (2013, p. 79), em tal quesito – o desenvolvimento sustentável – os princípios mais fortes da Declaração de 1992 são os Princípios 4 e 8, porquanto fornecem as diretrizes mais concretas tanto para os Estados como para os indivíduos. No Princípio 4, tem-se o seguinte mandamento: "Para alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental constituirá parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada isoladamente deste" (ONU, 1992, ibidem). Já no Princípio 8, assim conclama a Declaração do Rio: "Para alcançar o desenvolvimento sustentável e uma qualidade de vida mais elevada para todos, os Estados devem reduzir e eliminar os padrões insustentáveis de produção e consumo, e promover políticas demográficas adequadas" (ONU, 1992a, p. 2).

Em que pese tenha tido o mérito de cristalizar no direito das gentes a ideia de desenvolvimento sustentável, a partir do que tal conceito ganhou relevo em outros documentos internacionais – *v.g.*, na Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas, também resultante da Conferência de 1992 – a Declaração do Rio não trouxe uma definição, ou marcos precisos, do que vem a ser desenvolvimento sustentável. E, posteriormente, nada obstante a menção à mesma ideia em outras declarações e tratados/convenções, a situação de indefinição não se alterou em grande medida, de sorte que, ainda hoje, verifica-se patente dificuldade na implementação do desenvolvimento sustentável, além de amiúde se discutir o seu *status* jurídico no plano internacional (OLIVEIRA; MONT´ALVERNE, 2015, pp124-129).

Segundo Fisher (2017, p. 45), a imprecisão da ideia de desenvolvimento sustentável deve-se à necessidade de reunir grupos diversos em torno da crença de que a proteção ambiental e o crescimento econômico são objetivos compatíveis que podem ser harmonizados. Pode-se complementar com observação de Rodrigo Hernandez (2006, p. 160), para quem a expressão "desenvolvimento sustentável" transformou-se em um achado diplomático que veio a ser manejado, em função de sua flexibilidade, para tentar resolver contradições por vezes insolúveis, bem como para reconciliar as aspirações dos Estados do Sul em matéria de desenvolvimento econômico.

Independente disso, o fato é que o desenvolvimento sustentável, na atualidade, figura como um paradigma inevitável que norteia, senão todas, a maioria das ações humanas, integrando ou permeando discursos políticos, econômicos, jurídicos e culturais, do nível "global" aos níveis locais, nos setores público e privado (BARRAL, 2012, p. 377). Persistindo, na teoria e na prática, a indagação: o que é desenvolvimento sustentável? É possível determinar o seu conteúdo, ainda que mínimo, o conteúdo daquela escolha que foi realizada pela Cúpula da Terra em 1992?

3 Desenvolvimento sustentável e

IDIOSSINCRASIA

O professor Humphreys (2018, pp. 25-29), da Universidade de Londres, classifica os possíveis significados para a noção de desenvolvimento sustentável em quatro categorias, a saber: significado extraído do Relatório Brundtland; significado extraído da Declaração do Rio ou outros instrumentos; significado literal; e significado construcionista.

No primeiro dos significados, extraído da célebre fórmula do Relatório Brundtland – atender às necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de atender suas próprias necessidades – tem-se uma visão utilitarista, antropocêntrica, preconizando a gestão racional dos recursos ambientais de modo que eles não venham a ser esgotados, ou que o ambiente não seja irremediavelmente comprometido. Com isso – daí o utilitarismo – preserva-se a base ambiental para que se possa ter um contínuo desenvolvimento, cada vez maior.

Extrair o significado do desenvolvimento sustentável da Declaração do Rio ou de outro instrumento em particular quer dizer, em termos práticos, ter-se um significado variável, conforme a fonte em questão e o seu contexto, o que pode encerrar não apenas um, mas uma série de princípios e padrões. Quer dizer, ademais, que o conteúdo do desenvolvimento sustentável varia de acordo com as circunstâncias, em especial de acordo com o tempo, o lugar e a matéria envolvida.

Nesta segunda categoria, pode-se incluir – é o que anota o professor em referência – a compreensão da Corte Internacional de Justiça, consoante se infere do julgamento do caso *Gabcikovo Nagymaros*. Asseverou a Corte, naquela oportunidade, que o desenvolvimento sustentável pode ser depreendido de "novas normas e padrões" que são "estabelecidos em um grande número de instrumentos". Além disso, que deve receber o peso adequado quando os Estados contemplam "novas atividades" ou quando dão prosseguimento a atividades iniciadas no passado.

Na terceira categoria, Humphreys reúne aqueles que, discordando das duas visões precedentes, apoiam-se em uma interpretação restrita, fiando-se na vagueza e obscuridade da expressão "desenvolvimento sustentável". Disso extraem, no

máximo, um conceito que, conquanto indeterminado, ostenta notória força política, gozando de ampla aceitação.

Por último, no grupo das perspectivas ditas construcionistas, o professor saxão coloca as abordagens que, misturando as três anteriores, identificam o desenvolvimento sustentável como um processo, ou como um conceito com um papel instrumental apto a cambiar os padrões de desenvolvimento. A ênfase, aqui, está no processo, no contínuo processo de mudança e adaptação. No decorrer desse trilhar, busca-se a conciliação e a harmonização de necessidades, resolvendo-se tensões e disputas relacionadas ao meio ambiente.

De acordo com Humphreys (2018, p. 29), subjacente às variadas abordagens circundando a ideia de desenvolvimento sustentável está sempre presente, de alguma forma, o escopo de equilíbrio entre o desenvolvimento socioeconômico, de um lado, e a proteção ambiental, de outro.

Insere-se, nesse quadro, a elucidativa preleção de Barral (2012, pp. 380-381), que expressa o paradigma do desenvolvimento sustentável com a seguinte fórmula: *desenvolvimento sustentável = (equidade intergeracional + equidade intrageracional) x integração*.

Segundo a autora, quando se fala em equidade intergeracional (*i.e.*: entre gerações), quer-se dizer que as escolhas a serem realizadas no processo de desenvolvimento devem possibilitar que o capital ambiental hoje disponível seja transmitido para as gerações futuras em condições equivalentes às em que foi recebido pelas gerações do presente. Essa é, precisamente, a qualidade *sustentável* do desenvolvimento.

A equidade intrageracional (dentro da mesma geração), por sua vez, exprime a ideia de que se deve proceder com equidade na distribuição dos resultados do desenvolvimento dentro da mesma geração, tanto internamente (em uma sociedade nacional) como no nível internacional (vale dizer: entre Estados desenvolvidos e em desenvolvimento). Cuida-se, aqui, como se vê, do *desenvolvimento* propriamente dito.

Adverte Barral que é apenas a leitura conjunta desses princípios – a equidade intergeracional e a equidade intrageracional – que pode conferir à expressão "desenvolvimento sustentável" o seu sentido próprio e específico. De modo que um processo de desenvolvimento somente poderá ser considerado *sustentável* quando a equidade intergeracional (na prática: a proteção ambiental) e a equidade intrageracional (na prática: desenvolvimento econômico e social justos) forem igualmente garantidas, sendo integradas (conciliadas).

Se, de um lado, o desenvolvimento sustentável é um objetivo a ser perseguido; de outro, a *integração* entre justiça socioeconômica e proteção ambiental é a *técnica-chave* para a sua concretização – arremata a autora.

A despeito da fórmula enunciada, a professora de Hertfordshire esclarece que o desenvolvimento sustentável é um conceito intrinsecamente evolutivo e variável, isso em função da época (*ratione temporis*), do lugar (*ratione loci*), do sujeito (*ratione personae*) em foco e da atividade desenvolvida (BARRAL, 2012, p. 382).

Igualmente enfatizando o imperativo de *integração*, tem-se a doutrina de Rodrigo Hernández (2006, pp. 174-175). No artigo intitulado *El concepto de desarrollo sostenible en el Derecho internacional*, o autor explica que o desenvolvimento sustentável transcende a simples soma dos seus três componentes – o desenvolvimento econômico, o desenvolvimento social e a proteção do meio ambiente. A viabilização da sua prática exige mais, repousa na equilibrada integração de tais componentes, de modo sejam perseguidos de forma simultânea, e reforçando-se mutuamente.

Rodrigo Hernández (2006, p. 210) reputa necessário outro elemento, digno de nota: a participação livre, ativa e proveitosa dos cidadãos no processo de desenvolvimento. Essa é, segundo ele, a base sobre a qual deve ocorrer a integração dos processos econômicos, sociais e políticos.

Para o professor da *Universitat Pompeu Fabra*, o significado da expressão "desenvolvimento sustentável" já se encontra, hoje, bem estabelecido. O grande desafio do momento, mais do que nunca, é identificar formas para a sua

implementação, na sua essência, sobretudo resgatando-o do uso demagógico, comercial (marketing verde) ou meramente retórico (RODRIGO HERNÁNDEZ, 2006, p. 210).

Ocorre, entretanto, que as situações práticas impõem escolhas. E é difícil imaginar como uma fórmula abstrata de plena "integração" ou "equilíbrio" – a qual equivale, na prática, a uma *não-escolha* – possa fornecer alguma diretriz útil e segura, que não venha a ser meramente simbólica. Ou mesmo que não possa ser facilmente deturpada ou manipulada nos frequentes – e cada vez mais frequentes – casos conflituosos envolvendo atividades humanas e degradação ambiental.

4 Desenvolvimento sustentável e escolha

A preocupação com a tutela do meio ambiente surgiu depois que a sua degradação passou a ameaçar não apenas o bem-estar, porém a qualidade da vida humana, se não a própria sobrevivência da humanidade (SILVA, J., 2013, p. 30).

A natureza sempre foi um tema central para a humanidade, é verdade. Contudo, a contemporânea *crise* ou *questão ambiental* (como se costuma denominar) vem de um novo problema – já não tão novo assim – que, mundo afora, as comunidades humanas passaram a perceber e viver; e que, então, impôs-se de tal forma na relação ser humano – natureza que até mesmo a correção ou adequação desse dualismo veio a ser repensada. Pádua (2012, p. 19-29) expõe com propriedade:

> O que caracteriza a discussão ambiental na cultura contemporânea não é a forte atenção para o tema da natureza. Ela sempre foi uma categoria central do pensamento humano, ao menos na cultura ocidental, desde a Antiguidade (não entrarei aqui na interessante discussão sobre a universalidade ou não do conceito de "natureza"). […]
> Mas o tema da capacidade da ação humana para degradar, ou mesmo destruir, o mundo natural é essencialmente moderno.
> A modernidade da questão ambiental – da ideia que a relação com ambiente natural coloca um problema radical e inescapável para a continuidade da vida humana […]. A própria ideia de colapso, de destruição do futuro, começa a aparecer nesse contexto.
> […]

> Ainda existe, de fato, uma presença muito forte do enfoque, que já foi chamado de "flutuante", no sentido de a humanidade flutuar acima do planeta, como se os seres humanos não fossem animais mamíferos e primatas, seres que respiram e precisam cotidianamente se alimentar de elementos minerais e biológicos existentes na Terra. Como se não fossem, em verdade, seres que, mais que estabelecer "contatos" pontuais, vivem por meio do mundo natural, dependendo dos fluxos de matéria e energia que garantem a reprodução da atmosfera, da hidrosfera, da biosfera, e assim por diante. Mesmo que, na sutil observação de Alfred Crosby, a presença dos humanos nos ecossistemas ocorra na maior parte das vezes de maneira "distraída". O reconhecimento desse fato, contudo, seria simplório e vulgar se não reconhecesse também as outras dimensões do fenômeno humano, incluindo a realidade de que o ser humano histórico está tão inescapavelmente imerso na cultura e na linguagem quanto na ecosfera terrestre.

Em Giddens (1991, p. 187), vê-se uma possível *catástrofe ecológica* como um dos riscos de "alta consequência" que a humanidade enfrenta nos dias de hoje. Nas palavras do autor: "A possibilidade de catástrofe ecológica é menos imediata que o risco de uma grande guerra, mas suas implicações são igualmente perturbadoras. Danos ambientais irreversíveis de longo prazo podem já ter ocorrido, talvez envolvendo fenômenos dos quais ainda não estamos a par".

A questão ambiental, entretanto, não se cinge à assombrosa possibilidade de vir a ocorrer uma catástrofe ou um colapso, pondo em risco a sobrevivência, ou as condições de sobrevivência, da humanidade. A depredação dos recursos naturais e a degradação do meio ambiente geram inúmeros outros problemas e riscos cotidianos, tornados comuns, que podem passar – e com frequência passam – despercebidos.

Conforme explica Beck (2011, p. 26-27), nas sociedades contemporâneas, ao lado dos problemas e dos conflitos envolvendo a distribuição das riquezas (que são *possuídas*), emergiram os problemas e os conflitos em torno da distribuição dos *riscos* (que são *atribuídos*, suportados), dentre os quais aqueles decorrentes, precisamente, da degradação ambiental, aqui tratada. Em tal conjuntura – assinala o autor – podem ser identificados novos danos, de caráter *sistemático*, danos esses que, não raro, permanecem *invisíveis*; e que acabam por adquirir um potencial de tornarem-se, até mesmo, *irreversíveis*.

Os danos sistemáticos e os riscos difusamente atribuídos (ou simplesmente não atribuídos) geram, de mais a mais, o que o sociólogo alemão denomina *efeito bumerangue*, apto a implodir o esquema de classes. Diz Beck (2011, p. 27), especificamente, que "os riscos da modernidade cedo ou tarde acabam alcançando aqueles que os produziram ou que lucram com eles [...] Tampouco os ricos e poderosos estão seguros diante deles".

A prevenção e o manejo dos riscos da modernidade demanda, pois, uma reorganização de poderes e de responsabilidades. E, nesse cenário, posições de definição de riscos tornam-se posições-chave em termos sociopolíticos (BECK, 2011, p. 27).

Neste ponto, retoma-se o paradigma do desenvolvimento sustentável, concebido justamente como uma tomada de posição diante da grave crise ou questão ambiental, seus problemas e conflitos.

O seu conteúdo comumente aceito, foi visto no tópico precedente, tem como ponto nuclear a "integração" ou o "equilíbrio" entre desenvolvimento socioeconômico e preservação da natureza. Uma ideia deveras abstrata, quase que especulativa, ensejando, na prática, mais perguntas do que respostas.

Procedendo a uma revisão crítica da ideia de desenvolvimento sustentável, Bosselmann (2015, p. 17) esclarece que, no seu sentido original, o desenvolvimento sustentável compreende uma mudança de comportamento de sociedades inteiras em relação à biosfera, uma nova ética que englobe a natureza, além de pessoas. Anota que esse significado, em que pese tenha sido abraçado pela Comissão Brundtland, perdeu-se em algum momento entre os anos 1980 e os dias de hoje, tendo se popularizado a imprecisa noção de desenvolvimento sustentável como aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer o atendimento de necessidades futuras – a chamada *versão fraca de sustentabilidade* (ou abordagem *ambiental*)[1], assaz popular entre os governos e nos negócios.

Sobre tal ponto de vista, que acaba por envolver a aspiração de uma sustentabilidade ao mesmo tempo econômica, social e ecológica, o autor observa

tratar-se, no fundo, de uma "ideia utópica, uma meta distante que nunca poderá ser alcançada" (BOSSELMANN, 2015, p. 29).

Explica, ademais, que a integração de políticas econômicas, sociais e ambientais, em que pese a sua relevância, não se confunde com o desenvolvimento sustentável, porquanto não representa uma verdadeira alternativa para a preservação da integridade ecológica da Terra. Aponta que a ideia de integração ou conciliação, em verdade, não é um marco próprio do desenvolvimento sustentável, e sim uma característica inerente a qualquer modelo de gestão que cuide de interesses conflitantes, inclusive questões ambientais (BOSSELMANN, 2015, p. 43).

Bosselmann (2015, p. 29) complementa elucidando que a sustentabilidade, em seu conceito original e básico, exprime um equilíbrio físico entre a sociedade humana e o ambiente natural: se os processos de troca física entre a sociedade humana e o ambiente natural são mantidos por um longo período, aí então é que uma situação de sustentabilidade pode ser observada.

Seguem as expressivas palavras do professor da Universidade de Auckland sobre a essência fundamentalmente ecológica da sustentabilidade:

> É fundamental, contudo, perceber a essência ecológica do conceito. Não percebê-la significa que interesses sociais, econômicos e ambientais não tem para onde ir. Ou existe desenvolvimento sustentável ecológico ou não existe desenvolvimento sustentável algum. A percepção dos fatores ambiental, econômico e social como sendo igualmente importantes para o desenvolvimento sustentável é, indiscutivelmente, o maior equívoco do desenvolvimento sustentável e o maior obstáculo para se alcançar a justiça socioeconômica.
> […]
> A grande questão é, contudo, se a integração das leis será suficiente para alcançar a demanda do desenvolvimento sustentável. Usando uma analogia, o resultado de um caso de custódia de uma criança é determinado pela consideração de todas as diversas questões pessoais, sociais e econômicas que podem estar envolvidas? Ou é o "melhor interesse da criança", que em última análise, determina o resultado? Naturalmente, o "melhor interesse" é a referência final, todos os outros fatores são relevantes e importantes, mas sujeitos a servir o "melhor interesse da criança" (BOSSELMANN, 2015, p. 42-44).

Vale dizer: sem o equilíbrio físico entre as sociedades humanas e a natureza – equilíbrio *ecológico* – no *agora* (o presente), essência da autêntica sustentabilidade, não é possível um desenvolvimento que seja, de fato, sustentável. Com efeito:

> O desenvolvimento sustentável não exige um ato de equilíbrio entre as necessidades das pessoas que vivem hoje e as necessidades das pessoas que viverão no futuro, nem um ato de equilíbrio entre as necessidades econômicas, sociais e ambientais. A noção de desenvolvimento sustentável, se as palavras e sua história tem algum significado, é bastante clara. Ele convoca para o desenvolvimento baseado na sustentabilidade ecológica a fim de atender às necessidades das pessoas que vivem hoje e no futuro. Entendido dessa forma, o conceito fornece conteúdo e direção. Ele pode ser usado na sociedade e executado pelo Direito. A qualidade jurídica do conceito de desenvolvimento sustentável firma-se quando a sua ideia central é compreendida (BOSSELMANN, 2015, p. 28).

Em síntese: sustentabilidade é a "preservação da substância ou da integridade dos sistemas ecológicos" (BOSSELMANN, 2015, p. 48), de sorte que qualquer processo de desenvolvimento – econômico e/ou social – precisa respeitar tais limites para que possa ser devidamente qualificado como sustentável.

Nota-se, então, que ser ou não sustentável exige, a valer, uma *escolha ética*:

> O que está envolvido quando o "ambiente natural" e o "desenvolvimento humano" estão para ser integrados? Há escolhas éticas que devem ser feitas, por exemplo, tratar o ambiente natural como base e limitação para o desenvolvimento humano, ou o desenvolvimento humano como base e limitação para o ambiente natural (BOSSELMANN, 2015, p. 48).

Bosselmann (2015, p. 47) assinala que, ainda que de modo não tão claro, a escolha ética da sustentabilidade ecológica está presente na Declaração de Estocolmo de 1972, quando se reconheceu a necessidade de proteger e melhorar o ambiente humano (princípio 13), exortando-se à melhoria da capacidade da Terra para produzir recursos vitais renováveis e ao emprego de recursos não renováveis sem seu esgotamento e para o benefício de todos (Princípios 3 e 5) (ONU, 1972, p. 3-4).

Igualmente presente, outrossim, na Declaração do Rio de 1992, o documento que, em especial, interessa aqui. Nela – destaca o professor de Auckland – a

proteção ambiental foi colocada como uma espécie de *modus operandi* do desenvolvimento sustentável (BOSSELMANN, 2015, p. 57). Veja-se, especialmente, o teor do Princípio 4: "Para alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental constituirá parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada isoladamente deste" (ONU, 1992b, p. 2).

Proteger o meio ambiente é, essencialmente, optar por – *escolher* – estabelecer e impor limites às atividades humanas. E, antes disso, é reconhecer que o desenvolvimento econômico e social precisam ser condicionados à preservação da integridade dos sistemas ecológicos. Esse é o *modus operandi* da sustentabilidade. É o que faz de um processo de desenvolvimento, verdadeiramente, sustentável.

Conclusão

Em 1992, na cidade do Rio Janeiro, 20 anos depois da Conferência de Estocolmo, novamente se reuniu a comunidade internacional em torno da chamada crise ou questão ambiental. A quantidade e a seriedade dos problemas envolvidos na relação entre desenvolvimento e meio ambiente reclamava a premente definição de rumos a seguir.

A Conferência e a Declaração do Rio de 1992 representam pois, antes de tudo, o reconhecimento de que a permanência no caminho percorrido até então seria insustentável. A percepção de que o desenvolvimento, econômico e social, não pode ser construído com base em uma visão individualista, imediatista e fragmentada da realidade.

Assim é que, no decorrer dos 27 princípios integrantes da Declaração de 1992, despontou, eloquentemente, a proposta do desenvolvimento sustentável. Uma ideia que veio para ficar, tornando-se um paradigma praticamente onipresente e inevitável, na política, na economia, no direito e nas relações humanas em geral.

Nenhum dos 27 princípios da Declaração do Rio trouxe uma definição ou um conceito do que seja, precisamente, desenvolvimento sustentável. Isso, associado à

ampla abrangência da ideia, ensejou, naturalmente, diferentes interpretações em sede teórica e, máxime, deu azo a inúmeros modos de aplicação na prática – interessando, nesse particular, as situações concretas de conflitos envolvendo a degradação do meio ambiente.

Sem embargo, a compreensão do desenvolvimento sustentável não se pode dar apartada da sua origem histórica e de seu autêntico desiderato; enfim, da escolha ética que ele expressa. Falar em desenvolvimento sustentável é reconhecer e dizer, dito de outro modo, que é preciso impor sustentabilidade ao processo de desenvolvimento econômico e social. E a sustentabilidade, original e fundamentalmente, é um conceito ecológico.

Nesse ponto, é clarividente a Declaração do Rio: a proteção ambiental é imprescindível ao desenvolvimento sustentável. Não se trata, simplesmente, de considerar ou argumentar com a proteção do meio ambiente, e sim de fazê-la presente sempre, como limite ou condicionante de todas as atividades humanas capazes, de alguma forma, de degradar o ambiente. É essa a diretriz que deve ser levada para a análise de cada caso em particular, dado que nunca existirá sustentabilidade sem ações sustentáveis.

Zelar pelo autêntico desenvolvimento sustentável em cada situação, sobretudo em situações de conflito, requer redobrada cautela com os discursos tendentes à flexibilização das medidas de proteção ambiental, ainda que em prol de um suposto ganho em termos de desenvolvimento econômico e/ou social. Afinal, cuida-se, em cada caso, de uma decisão. Sendo certo que, sem a preservação da integridade ecológica, pode-se até ter algum processo de desenvolvimento, mas tal processo jamais será, autenticamente, *sustentável*.

Referências

BARRAL, Virginie. Sustainable Development in International Law: Nature and Operation of an Evolutive Legal Norm. *The European Journal of International Law*, [S.L], v. 23, n. 2, pp. 277-400, 2012.

BECK, Ulrich. *Sociedade de risco*: rumo a uma outra modernidade. Tradução Sebastião Nascimento. 2ª ed. São Paulo: Editora 34, 2011, 383 p. Título original: Risikogesellschaft.

BOSSELMANN, Klaus. *O princípio da sustentabilidade*: transformando direito e governança. Tradução Phillip Gil França. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, 287 p.

DERANI, Cristiane. Aspectos jurídicos da Agenda 21. In: DERANI, Cristiane; COSTA, José Augusto Fontoura (org). *Direito ambiental internacional*. Santos, SP: Leopoldianum, 2001, 216 p., pp. 64-82.

FISHER, Elizabeth. *Environmental law*: a very short introduction. Oxford: Oxford University Press, 2017, 148 p.

GIDDENS, Anthony. *As consequências da modernidade*. Tradução Raul Fiker. São Paulo: Unesp, 1991, 193 p. Título original: The consequences of modernity.

GUERRA, Sidney. *Direito ambiental internacional*. Rio de Janeiro: Maria Augusta Delgado, 2006, 290 p.

HUMPHREYS, Matthew. *Sustainable development in the European Union*: a general principle. Abingdon, OX: Routledge, 2018, 155 p.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2013, 1311 p.

OLIVEIRA, Liziane Paixão Silva; MONT´ALVERNE, Tarin Cristino Frota. A evolução da noção de desenvolvimento sustentável nas conferências das Nações Unidas. In: GRANZIERA, Maria Luiza Machado; REI, Fernando (coord.). *Direito ambiental internacional*: avanços e retrocessos: 40 anos de conferências das Nações Unidas. São Paulo: Atlas, 2015, 158 p., pp. 116-132.

ONU. *Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento*, 1992a, 4 p. Disponível em: <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2018.

_____. *Report of the United Nations Conference on Environment and Development*: annex I: Rio Declaration of Environment and Development. Rio de Janeiro, 3-14 June 1992b, 5 p. Disponível em: <http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-1annex1.htm>. Acesso em: 05 jul. 2018.

_____. *Report of the United Nations Conference on the Human Environment. Stockholm*, 5-16 June 1972, 80 p. Disponível em: <http://www.un-documents.net/aconf48-14r1.pdf>. Acesso em: 05 jul. 2018.

_____. *Report of the World Commission on Environment and*

Development: Our Common Future, 1987, 300 p. Disponível em: <http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>. Acesso em: 02 jul. 2018.

PÁDUA, José Augusto. As bases teóricas da história ambiental. In: FRANCO, José Luiz de Andrade et al. (org.). *História ambiental*: fronteiras, recursos naturais e conservação da natureza. Rio de Janeiro: Garamond, 2012, 390 p., pp. 17-37.

RODRIGO HERNÁNDEZ, ángel J. El concepto de desarrollo sostenible en el derecho internacional. *Agenda ONU*: Anuario da Asociación para as Nacións Unidas en España, n. 8/2006-07, jul. 2006, pp. 159-213.

SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. *Direito ambiental internacional*. Rio de Janeiro: Thex, 1995, 249 p.

SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2013, 374 p.

1 Na chamada *versão forte*, ou abordagem *ecológica*, o desenvolvimento sustentável é aquele que não admite concessões em detrimento da integridade ecológica da Terra. "A abordagem ambiental pressupõe a validade do crescimento e coloca em paridade de importância a sustentabilidade ambiental, a justiça social e a prosperidade econômica (´sustentabilidade fraca´). A diferença entre elas [abordagem ecológica e abordagem ambiental] não é só gradual, mas fundamental [...]" (BOSSELMANN, 2015, p. 47).