

# REVISTA de INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

Brasília • ano 46 • nº 181  
Janeiro/março – 2009

SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS DO SENADO FEDERAL

# A efetividade dos direitos dos cidadãos na proteção ao Meio Ambiente

A existência de um direito fundamental

Eduardo Biacchi Gomes  
Bettina Augusta Amorim Bulzico

## Sumário

1. Introdução. 2. Princípios do Direito Ambiental. 2.1. Princípio do Desenvolvimento Sustentável. 2.2. Princípio da Prevenção. 2.3. Princípio da Precaução (Prudência ou Cautela). 2.4. Princípio do Poluidor Pagador (PPP). 2.5. Princípio da Participação. 2.6. Princípio da não-indiferença. 3. Direitos Humanos e Proteção Ambiental. 3.1. A internacionalização da proteção dos Direitos Humanos e do Meio Ambiente. 3.2. A globalização da proteção dos Direitos Humanos e do Meio Ambiente. 4. O Meio Ambiente como patrimônio comum da humanidade: soberania compartilhada. 4.1. A definição de patrimônio comum da humanidade. 4.2. Soberania – Serviço. 4.3. Não-intervenção e não-ingerência. 5. Considerações finais.

## 1. Introdução

O direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado vem sendo tratado, no plano constitucional, como um direito fundamental da pessoa humana, devido a internalização dos tratados no nível constitucional.

Antes de ser considerado como um direito fundamental, trata-se de um direito humano de terceira geração, tendo em vista que são considerados como direitos coletivos e difusos, que não podem ser individualizados, notadamente porque a proteção e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito de toda a humanidade.

Eduardo Biacchi Gomes é Pós-Doutor pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, com estudos realizados na Universidade de Barcelona, Espanha, Doutor em Direito pela Universidade Federal do Paraná, Professor da Graduação e Mestrado da UniBrasil, FACINTER e PUCPR. Integrante do Grupo de Estudos PÁTRIAS, UniBrasil, Registrado no CNPQ.

Bettina Augusta Amorim Bulzico é Mestranda em Direito Constitucional pela UNIBRASIL, professora de Direito Ambiental da UNICEMP e Integrante do Grupo de Estudos PÁTRIAS, UniBrasil, Registrado no CNPQ.

Nas palavras de Norberto Bobbio (2004, p. 37):

“Direitos do homem são aqueles que pertencem, ou que deveriam pertencer, a todos os homens, ou dos quais nenhum homem pode ser despojado.”

Bobbio (2004, p. 56-57), ao comentar a Declaração Universal dos Direitos do Homem, 1948, assevera que:

“Portanto, torna-se evidente que, ao lado da afirmação dos direitos de cada homem, aos quais se refere de modo exclusivo a Declaração Universal, tornou-se agora madura – através do processo de descolonização e da tomada de consciência dos novos valores que ele expressa – a exigência de afirmar direitos fundamentais dos povos, (...) O Pacto sobre os direitos econômicos, sociais e culturais e o Pacto sobre os direitos civis e políticos, ambos adotados pela Assembléia Geral das Nações Unidas, em 16 de dezembro de 1966, começam assim: ‘Todos os povos têm direito à autodeterminação’; e prosseguem: ‘Em virtude desse direito, eles decidem livremente sobre seu estatuto político e perseguem livremente seu desenvolvimento econômico, social e cultural.’ (...) Mais uma vez, para além dos direitos do homem como indivíduo, desenham-se novos direitos de grupos humanos, povos e nações. (Um caso interessante, e bastante desconcertante, dessa Magna Charta dos povos, em processo de elaboração, que fala de um direito inerente a todos os povos de desfrutar e de dispor plenamente de suas riquezas e recursos naturais’. Não é difícil entender as razões dessa afirmação; bem mais difícil é prever suas conseqüências, caso ela seja aplicada literalmente).”

A sociedade internacional, portanto, no que diz respeito à proteção ao meio ambiente, vive um momento emblemático e paradigmático pois, se por um lado os

povos, mediante a aplicação do princípio da autodeterminação, têm o direito de dispor livremente dos recursos naturais, como assevera Norberto Bobbio, referido direito não pode ser aplicado indistintamente, na medida em que a proteção ao meio ambiente, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito que se sobrepõe ao primeiro.

Diante dessa dimensão, os países vêm concentrando esforços no sentido de desenvolver programas e firmar tratados na tentativa de evitar uma maior degradação ambiental em nível global.

O presente artigo tem o objetivo de apresentar o sistema de proteção do direito ambiental, principalmente no que se refere ao meio ambiente como patrimônio comum da humanidade. Dessa forma, num primeiro momento, apresenta-se o Direito Ambiental como o conjunto de regras e princípios destinados a proteger e fiscalizar a proteção do bem ambiental. Sempre que possível, pretende-se apresentar a realidade brasileira ao tratar dessas questões.

Num segundo momento, busca-se relacionar a proteção dos direitos humanos com o meio ambiente no sentido de traçar linhas gerais acerca da vertente internacional de proteção, apresentando a conscientização de que o problema ambiental não pode mais ser enfrentado como um problema de âmbito local e sim uma questão que transcende fronteiras. Para tanto, passa-se ao estudo da internacionalização e da globalização da proteção.

Adiante apresenta-se o meio ambiente como patrimônio comum da humanidade, ideia que traz o sentido de responsabilidade comum da comunidade internacional relativamente aos espaços naturais no globo, criando reconhecimento e respeito de tais valores além das fronteiras dos países que os comportam.

Soberania estatal *versus* direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um dos elementos centrais de estudo do presente artigo, posto que, contemporane-

amente, com a intensificação das relações entre os Estados, o aumento do comércio internacional e, principalmente, com a relevância que a temática ganha neste Século, a própria concepção do Estado-Nação, é colocado em questionamento, com a transmutação do conceito de soberania.

Finalmente, os estudos prosseguem com uma análise das consequências decorrentes da globalização da proteção ambiental no que se refere à soberania dos Estados, que atualmente deve ser compreendida em função de atender o bem comum.

## 2. *Princípios do Direito Ambiental*

Trata-se do ponto de partida para o estudo de qualquer ramo da Ciência Jurídica. Princípios são alicerces, assentados nos fundamentos éticos, que buscam a verdade das coisas e sustentam o Direito. Entre as várias possibilidades de se compreender os princípios, existem duas vertentes de extrema relevância: o conceito de Alexy e o conceito de Dworkin.

Para Alexy (2001), princípios são normas que ordenam que algo se realize na maior medida possível, em relação às possibilidades jurídicas e fáticas. São, por conseguinte, mandados de otimização que se caracterizam por poderem ser cumpridos em diferentes graus e pela medida de seu cumprimento depender não só das possibilidades fáticas, mas também das possibilidades jurídicas.

Embora afirme que princípios podem ser equipados a valores, para Alexy (2001, p. 178 e ss.), princípios não são valores. Isso porque os princípios, como normas, apontam para o que se considera devido, ao passo que os valores apontam para o que pode ser considerado melhor. Assim, mesmo tendo uma operacionalização idêntica aos valores, os princípios apresentariam uma diferença básica perante os valores.

Entretanto, Dworkin defende a impossibilidade de equiparar princípios a valores, sob pena de desnaturar a própria lógica

da aplicação normativa. Prefere caracterizar os princípios, distinguindo-os das regras, de acordo com a natureza lógico-argumentativa.

Dessa forma, Dworkin (2002) sustenta que os princípios não apresentam consequências jurídicas quando as condições de aplicação são dadas. Eles não pretendem, nem mesmo, estabelecer as condições que tornam a sua aplicação necessária. Em vez disso, proferem uma razão que conduz a um argumento e a uma determinada direção.

Uma vez apresentadas as possibilidades de se vislumbrar os princípios, cabe mencionar que o presente trabalho pretende analisá-los de acordo com o ponto de vista de Alexy. Isso porque os princípios de Direito Ambiental pretendem, acima de tudo, proteger a vida e a dignidade da pessoa humana. Nesse sentido:

“(...) Os princípios do Direito Ambiental estão voltados para a finalidade básica de proteger a vida, em qualquer forma que esta se apresente, e garantir um padrão de existência digno para os seres humanos desta e das futuras gerações, bem como de conciliar os dois elementos anteriores com o desenvolvimento econômico ambientalmente sustentado.” (ANTUNES, 2004, p. 31)

A relevância dos bens tutelados requer uma forma de compreensão dos princípios como normas jurídicas possíveis de aplicação em caso concreto. Sendo que seu descumprimento gera sim consequências jurídicas. As peculiaridades do Direito Ambiental implicam alicerces diversos daqueles que usualmente sustentam os demais ramos do Direito. Destacam-se os princípios abaixo listados e conceituados.

### 2.1. *Princípio do Desenvolvimento Sustentável*

A antinomia entre desenvolvimento humano e preservação do meio ambiente prevaleceu por muitos anos, sendo neces-

sária para o desenvolvimento industrial e tecnológico a devastação de amplas áreas naturais e o uso descontrolado dos recursos naturais disponíveis. Entretanto, a fim de reverter a previsão de um planeta com escassez de recursos naturais, foi preciso mudar a maneira de pensar e agir.

A partir da década de 60, aproximadamente, o mundo começou a acolher a idéia de que desenvolvimento humano e preservação do meio ambiente deveriam conviver em harmonia, pois um é fonte de recursos para o outro. Em junho de 1972, com a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano e seu futuro, em Estocolmo, estabeleceram-se princípios comuns entre todas as nações, na preservação e melhoria do meio ambiente.

O Princípio do Desenvolvimento Sustentável é um deles e visa a harmonizar a durabilidade do modelo de desenvolvimento adotado com a preservação dos recursos naturais e da qualidade do meio ambiente. Visa a garantir o progresso, sem prejudicar o acesso das futuras gerações aos recursos naturais. Abrange ainda questões pertinentes à coibição de agressões ao meio ambiente e à erradicação da pobreza no mundo. (MILARÉ, 2004, p. 150)

Conclui-se, de acordo com esse Princípio, que é possível e extremamente necessário que continue havendo o desenvolvimento e o progresso da humanidade, desde que haja uma gestão racional dos recursos naturais disponíveis.

### 2.2. Princípio da Prevenção

Prevenção significa agir antecipadamente. Contudo, para que ocorra essa ação, *é preciso que se forme conhecimento do que prevenir.* (MACHADO, 2006)

Visando respaldar o desenvolvimento sustentável, aplica-se o princípio da prevenção nos casos de impactos ambientais, já conhecidos e estudados. Devem-se ter informações suficientes para afirmar que se trata de um ato pernicioso e passível de causar desequilíbrio ambiental.

Esse princípio está explícito na finalidade do Licenciamento Ambiental e seus estudos de impacto ambiental. Ambos são realizados a partir de conhecimentos já adquiridos sobre determinada intervenção no ambiente. Propõem, como forma de prevenção, medidas mitigadoras com o objetivo de minimizar o impacto ambiental.

### 2.3. Princípio da Precaução (Prudência ou Cautela)

Prevenção e precaução, embora muito parecidas, não podem ser confundidas. Pelo Princípio da Precaução, protege-se o patrimônio natural de riscos previsíveis, sobre os quais se têm poucos dados científicos. Em outras palavras, o Direito tem entendido que, perante a falta de resposta Científica exata para questões que envolvam a atividade humana, o melhor caminho é a prudência.

Essa postura conservadora, como forma de proteção, visa evitar consequências danosas ao meio ambiente. Seu uso está intimamente relacionado ao lançamento no ambiente de substâncias desconhecidas ou que não tenham sido suficientemente estudadas. Portanto, quando se realizam estudos e não se chega a nenhuma conclusão concreta dos impactos ambientais, proíbe-se a concretização do empreendimento por não saber seus riscos.

Isso não significa proibir o uso de substâncias recentemente descobertas e novas tecnologias, com o objetivo de evitar surpresas desagradáveis, pois esse desprezo causaria o estancamento do processo de desenvolvimento, trazendo grandes prejuízos à sociedade.

“Jamais se deve pensar na aplicação da prudência de maneira simplista, pois existe uma complexa relação entre progresso científico, inovação tecnológica e risco” (ANTUNES, 2004, p. 36). Sua aplicação depende de sabedoria e bom senso.

### 2.4. Princípio do Poluidor Pagador (PPP)

Como todo bem público, a água, o solo, o ar e os demais recursos naturais quando

poluídos ou prejudicados implicam um determinado custo para sua recuperação e limpeza, despesa esta que o Poder Público e a sociedade, por muitas vezes, suporta. O PPP visa repassar esse ônus econômico ao poluidor identificável, de maneira a eliminar, ou pelo menos reduzir, os custos que recaem sobre a sociedade.

Introduzido por um Conselho Diretor que trata de princípios e aspectos econômicos das políticas ambientais da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE, transformou-se em uma das premissas jurídicas mais importantes para a proteção ambiental e já se encontra nas mais importantes legislações nacionais e internacionais.

No Brasil, a lei 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, assegura que:

“Art. 4º - A Política Nacional do Meio Ambiente visará:

(...)

VII - à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados, e ao usuário, de contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos”.

Nota-se que a interpretação gramatical é ponto crucial: o Princípio afirma que o responsável pela poluição deverá pagar pelos danos causados. Não significa dizer que aquele que pagou terá o direito de poluir. O fundamento dessa forma de responsabilização é a solidariedade social e a prevenção mediante imposição da carga pelos custos ambientais aos responsáveis por produtos geradores de poluição. O princípio pretende conscientizar a sociedade acerca da importância do meio ambiente, de seu uso racionalizado e da importância de reduzir a emissão de substâncias poluentes.

O objetivo principal desse princípio seria a determinação de normas do que se pode ou não fazer, além de apresentar regras flexíveis tratando de meios dispo-

níveis que autorizariam o uso de determinado recurso natural. Para atingir um resultado mais satisfatório, o ideal seria aplicá-lo de forma a incentivar atividades não poluidoras e desestimular aquelas que agridem o meio ambiente. Até porque “o proprietário de um bem natural só participará para a sua conservação, à medida que os custos para evitar o dano ambiental fiquem abaixo do custo de reparação do dano. Acima desse limite, perde-se o interesse por uma redução da poluição” (DERANI, 2001, p. 167).

### 2.5. Princípio da Participação

É de extrema importância que o homem usufrua as riquezas naturais de modo ordenado. Para tanto, toda a coletividade é responsável pela manutenção do meio ambiente. De acordo com Paulo Affonso Leme Machado (2006, p. 74), o princípio compreende a participação na formação das decisões administrativas, a participação nos recursos administrativos e nos julgamentos administrativos, a participação legislativa direta (mediante a instituição do plebiscito ou referendo ambiental) e a participação nas ações judiciais.

Dele decorre o Princípio da Cooperação, por meio do qual se consolida uma divisão de funções dentro da ordem econômica que tem por fundamento as relações de mercado, reportando ao Estado e aos cidadãos a divisão dos custos decorrentes da implementação de uma política preventiva de proteção ambiental. O princípio da cooperação informa uma atuação conjunta do Estado e sociedade, na escolha de prioridades e nos processos decisórios (DERANI, 2001, p. 161).

Assim, a cooperação divide-se em duas vias. Primeiramente cabe aos cidadãos o dever de preservar, bem como denunciar danos ambientais aos órgãos públicos e exigir destes o cumprimento de medidas de defesa do meio ambiente. Ao Poder Público cabe tomar medidas de controle e fiscalização de ações e empreendimentos

que causem ou ameacem causar problemas ambientais, ponderando seus possíveis malefícios com a questão da utilidade pública da ação. Ademais, as políticas públicas destinadas às questões ambientais devem ser planejadas tendo em vista as questões sociais, vez que precisam caminhar juntas para que ocorra o desenvolvimento sustentável. Nesse sentido, o papel da participação e da cooperação é conjugar os diversos interesses individuais ou coletivos, resultando em políticas eficazes para o alcance do bem comum, razão do Estado Social.

#### *2.6. Princípio da não-indiferença*

A humanidade vive em um meio ambiente que é constantemente ameaçado pelas questões climáticas e, caso alguma medida não seja adotada pelo homem, em um futuro não muito distante, a própria raça humana poderá ser ameaçada em relação à sua existência.

Não podemos ficar passivos quanto a questão os Estados, e os Povos devem-se unir na busca de adotar medidas específicas com a finalidade de proteger o meio ambiente. O princípio da não-indiferença, elaborado por Sidney Guerra (2006, p. 90 e ss.), traduz-se em uma importante medida de tutela de proteção ao meio ambiente.

Assim torna-se necessário que, por meio da solidariedade, os povos busquem adotar medidas pró-ativas, com vistas a, efetivamente, proteger o meio ambiente, mediante a realização de condutas que possam superar os meros interesses soberanos dos Estados e romper a soberania dos Estados, com vistas a que todos fiquem sensibilizados com a questão ambiental e, dessa forma, tenhamos uma sociedade mais justa, harmoniosa e equilibrada.

Em uma sociedade internacional, que atualmente é desigual, é claro que referido princípio é uma mera proposta, que, entretanto, deve ser examinada pelos Estados e pelos povos, como elemento do futuro de nossa humanidade.

### *3. Direitos Humanos e Proteção Ambiental*

#### *3.1. A internacionalização da proteção dos Direitos Humanos e do Meio Ambiente*

Tanto a proteção dos direitos humanos quanto do meio ambiente evoluíram de forma paralela e muito similar, no sentido de que o tratamento nacional concedido pelo Estados a ambas questões tornou-se, com o tempo, objeto de interesse internacional. Esse processo de internacionalização tem seu ápice com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, e com a já mencionada Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano, de 1972.

A promoção e proteção dos direitos humanos constituiu um dos fundamentos ideológicos de organização mundial após a Segunda Guerra Mundial. O texto base ou ponto de partida na proclamação e reconhecimento internacional dos direitos humanos se deu com a Declaração Universal de 1948. Nela segue o objetivo de assegurar a dignidade inerente a todos os membros da espécie humana mediante uma afirmação de direitos iguais e inalienáveis.

Entretanto, segundo Falk (2002, p. 140), nas primeiras décadas do processo de internacionalização da proteção dos direitos humanos, predominou a cultura dos direitos humanos em potencial, sendo que as condições necessárias para sua realização em termos de uma melhoria das condições materiais e políticas para os povos do mundo estavam quase totalmente ausentes e não eram sequer previsíveis.

Assim, as premissas da Declaração Universal só foram concluídas 18 anos após, com o advento dos Pactos Internacionais das Nações Unidas sobre Direitos Cívicos e Políticos e sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ambos datados de 1966. A partir de então, uma série de tratados globais e regionais abordam a proteção dos direitos humanos. Também há convenções que regulamentam situações concretas (discriminação e tortura, por exemplo), condições humanas específicas (tal como os

refugiados e os apátridas) e grupos vulneráveis (idosos, mulheres, indígenas, etc).

No que tange a proteção ambiental, inúmeros tratados surgiram após a Declaração de Estocolmo de 1972. A regulação internacional se desenvolveu de forma setorizada, apresentando respostas aos desafios propostos em cada uma das áreas. Estima-se que existam atualmente mais de 300 tratados multilaterais para a proteção e conservação da biosfera, aos quais se acrescentam inúmeros textos de organizações internacionais<sup>1</sup>. O Brasil muito tem contribuído para o desenvolvimento de tais respostas, o que lhe proporcionou grande prestígio internacional pelas iniciativas de proteção ambiental. A exemplo têm-se iniciativas como a Reunião Rio-92, a Reunião Rio+5, que resultou na Agenda 21 e sua adesão ao Protocolo de Kyoto.

O direito a um meio ambiente sadio e a garantia da qualidade ambiental para a presente e as futuras gerações configuram direitos humanos de terceira geração. Sua titularidade coletiva reflete, dentro do processo de afirmação de direitos humanos, a expressão significativa de um poder atribuído, não a cada indivíduo, mas à coletividade social. Tais direitos consagram o princípio da solidariedade e constituem um momento importante no processo de desenvolvimento, expansão e reconhecimento dos direitos humanos, caracterizados como valores fundamentais indisponíveis. Conseqüentemente, a proteção do ser humano e do meio ambiente

---

<sup>1</sup> "Dès le début de l'élaboration d'une législation internationale relative à la protection de l'environnement, les règles adaptées se divisaient en quatre grands groupes selon leur objectif: protection des eaux continentales, de la mer, de l'atmosphère et enfin celle de la faune et de la flore sauvages. L'oeuvre accomplie est très considérable: environ 300 traités multilatéraux - sans compter les accords bilatéraux, impossibles à chiffrer - environ 150 textes émanant des Communautés Européennes et d'innombrables résolutions, décisions et déclarations adoptées par des organisations internationales forment aujourd'hui un véritable "corpus juris" international dans ce domaine." (KISS, 2008).

passaram a ser enfrentados como desafios globais da atualidade.

O fato de tais questões possuírem tamanha amplitude exige uma nova configuração da sociedade e das relações internacionais e uma nova forma de equacionar aí a experiência humana (PUREZA, 2002). Essa configuração inovadora da sociedade e nova forma de equacionar a experiência humana, que ela implica, vem aflorar o sentimento de pertencimento dentro de uma lógica solidária, comunitária e contra-hegemônica, trazendo a ideia de que o planeta nos pertence e que cada um de nós lhe pertence. Diante disso, deu-se início à busca de soluções globais para a proteção de ambos interesses.

### 3.2. *A globalização da proteção dos Direitos Humanos e do Meio Ambiente*

A consciência da inter-relação entre direitos humanos e meio ambiente contribuiu para que a internacionalização da proteção dos direitos humanos e do meio ambiente evoluísse para a globalização, no intuito de buscar soluções com base na solidariedade entre gerações. Essa ideia teve sua origem no século XVII, com as leis de Hugo Grócio<sup>2</sup>, e orientaram a criação do Direito Internacional Público Moderno. Porém, o tema só tomou sua devida importância no século XX, graças a um agrupado de convenções que dão corpo ao regime do patrimônio comum da humanidade e, conseqüentemente, à instituição, pela Unesco, de um regime formal protetor do patrimônio mundial.

A globalização da proteção de bens juridicamente relevantes é um fenômeno que envolve as mais variadas relações entre pessoas e entre instituições, resultando do profundo desenvolvimento da ciência e da tecnologia, principalmente no campo da comunicação, numa redefinição dos papéis dos Estados, dos indivíduos, das comunidades, da sociedade, das empresas

---

<sup>2</sup> Fundador e Sistematizador do Direito Internacional, cuja obra prima é *De Jure Belli AC Pacis* (O Direito de Guerra e Paz) de 1625.



e dos novéis blocos político-econômicos regionais. Assim, a globalização não ocorre apenas em razão da intensa circulação de bens, capitais, informações e de tecnologia através das fronteiras nacionais, com a consequente criação de um mercado mundial, mas também em função da universalização dos padrões culturais e da necessidade de equacionamento comum de problemas que afetam a totalidade do planeta, como o combate à degradação do meio ambiente, a proteção dos direitos humanos, o desarmamento nuclear e o crescimento populacional.

Fazendo uma análise histórica acerca da globalização da proteção dos direitos de terceira geração, observa-se que a primeira Conferência Mundial sobre Direitos Humanos realizada em Teerã, 1968 (duas décadas após a adoção da Declaração Universal), foi a responsável pela ideia de indivisibilidade de todos os direitos humanos: civis, políticos, econômicos, sociais e culturais. O entendimento veio a ser reforçado com o advento da Resolução nº 32/130, proferida pela Assembleia Geral da ONU em 1977 (três décadas depois da Declaração Universal) orientando que o exame de questões relativas aos direitos humanos fosse feito sob uma ótica global.

Ainda no âmbito da Assembleia Geral da ONU, duas outras Resoluções vieram a reforçar a ideia de inter-relação de todos os direitos humanos: a Resolução 39/145, de 1984, e a 41/117, de 1986. Assim, a proteção de uma categoria de direitos não exime o Estado do dever de resguardar os demais. Mais recentemente, essa abordagem encontrou expressão na Declaração e Programa de Ação de Viena, adotada pela II Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, realizada em junho de 1993. Seus resultados vieram a reiterar a questão da universalidade dos direitos humanos e dos esforços contemporâneos no sentido de garantir a indivisibilidade desses direitos na prática, sobretudo para os grupos com maior necessidade de proteção.

Quanto à proteção ambiental, sua organização setorizada tem contribuído para uma abordagem globalizante. A responsabilidade de tal proteção ficou a cargo das gerações, presentes e futuras, conforme determinou a Carta das Nações Unidas sobre Direitos Econômicos e Deveres dos Estados, de 1974 (dois anos após a Declaração de Estocolmo). Mais adiante, em 1989, momento em que a Assembleia Geral da ONU utilizou-se da Resolução nº 44/228 para convocar a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento em 1992, ficou reconhecido o fato de que o caráter global dos problemas ambientais requer ação em todos os níveis (global, regional e nacional), envolvendo o compromisso e a participação de todos os países.

Atualmente, o caráter global dessas questões reflete-se na busca pela conservação da diversidade biológica e prevenção da poluição atmosférica. De fato, as sociedades passaram a ter consciência de que o problema ambiental, na atualidade, transcende fronteiras nacionais, deixando de constituir-se num problema de âmbito local, mas de âmbito global (VIEIRA, 1998, p. 96). A partir de então, sua evolução normativa pautou-se num imperativo fundamental de sobrevivência e de solidariedade: a responsabilidade pela preservação da natureza, e consequentemente da vida, para as presentes e futuras gerações.

A Assembleia Geral da ONU, com a Resolução nº 43/53, de 1988, reconheceu ser a mudança climática um interesse comum da humanidade e determina a tomada de ação imediata para cuidar do problema dentro da estrutura global. Por fim, a Rio 92 tratou o tema da mudança climática como “interesse comum da humanidade”.

Certamente as Declarações emanadas das Conferências de Estocolmo (1972) e Rio (1992) estabelecem diretrizes fundadas em condutas devidas pelos Estados, criadas dentro de uma ordem jurídica ambiental flexível e sem caráter estritamente obrigatório e um “dever ser” eticamente idôneo a ser observa-

do de boa-fé e com espírito de solidariedade por todos os Estados e indivíduos.

#### 4. O Meio Ambiente como patrimônio comum da humanidade: soberania compartilhada

##### 4.1. A definição de patrimônio comum da humanidade

A Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural, adotada pela UNESCO em 1972, já foi subscrita por 184 Estados. Mais de 800 locais, em mais de 130 países, encontram-se representados na Lista do Patrimônio Mundial e usufruem da proteção da comunidade internacional, bem como da atenção redobrada do público em geral em todo o mundo. A Convenção do Patrimônio Mundial contribuiu – com a ideia inovadora de uma responsabilidade comum da comunidade internacional relativamente aos espaços de valor cultural e natural excepcional no mundo – para a criação de um reconhecimento além-fronteiras dos valores culturais universais.

A originalidade da Convenção está no fato de vincular num mesmo documento o conceito de conservação da natureza e preservação dos espaços culturais, devido à sua íntima relação. Para garantir que a Lista do Patrimônio Mundial reflita a diversidade dos mais variados espaços culturais e naturais do mundo, em 1994 foi aprovada uma Estratégia Global para uma Lista Representativa do Patrimônio Mundial, que propicia a inscrição de espaços de relevante interesse cultural ou natural. A gestão e preservação desses espaços são processos de caráter permanente que interessam tanto as comunidades locais como internacionais.

Nos termos da convenção, o meio ambiente, como patrimônio comum da humanidade, pode ser compreendido de três formas:

“Artigo 2º para fins da presente Convenção serão considerados como patrimônio natural:

– Os monumentos naturais constituídos por formações físicas e biológicas ou por grupos de tais formações com valor universal excepcional do ponto de vista estético ou científico.

– As formações geológicas e fisiográficas e as zonas estritamente delimitadas que constituem *habitat* de espécies animais e vegetais ameaçadas, com valor universal excepcional do ponto de vista da ciência ou da conservação.

– Os locais de interesse natural ou zonas naturais estritamente delimitadas, com valor universal excepcional do ponto de vista da ciência, conservação ou beleza natural.”

Com base nessa nova concepção dos recursos ambientais, muitos autores vêm tratando do surgimento de um Estado Democrático de Direito<sup>3</sup> conjugado com a proteção ambiental e abalizado numa lógica solidária, comunitária e contra-hegemônica que, por vezes, tende a limitar a soberania dos países.

De acordo com a convenção, o meio ambiente como patrimônio comum da humanidade pode ser comparado a solidariedade econômica e social para alcançar um desenvolvimento sustentável, orientado pela busca da igualdade substancial entre os cidadãos, mediante o controle jurídico e uso racional do patrimônio natural. Por tal razão e sob o argumento de que os recursos ambientais são finitos e antagônicos com a produção de capital e consumo existentes.

José Manuel Pureza (2002, p. 252) delimita duas fases substancialmente distintas de proteção de tais bens, do ponto de vista do contraste com a lógica territorialista dominante. Ele classifica como as duas fases do patrimônio comum da humanidade. A primeira idade abrange as manifestações de positividade do regime relativamente a

<sup>3</sup> Canotilho utiliza-se da expressão “Estado Constitucional Ecológico”. Já Pureza opta pela denominação “Estado Democrático Ambiental”.

espaços comuns onde nunca se havia feito sentir a afirmação de pretensões territoriais. Nesses casos, a contestação da territorialização faz-se de fora do espaço dessa mesma territorialização. Os espaços qualificados como patrimônio comum da humanidade não vão além de um espacialmente diminuído remanescente de apropriação crescente, por isso mesmo confirmando a *contrario* a matriz territorialista do sistema internacional. A discrepância entre os projetos iniciais de Malta, tendentes à qualificação do espaço marítimo no seu todo como patrimônio comum da humanidade, e o alcance espacial da Parte XI da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar é algo que vem manifestamente em apoio dessa apreciação.

As situações de segunda idade do patrimônio comum da humanidade traduzem-se na aplicação deste regime a bens e recursos (como os culturais e ambientais classificados como patrimônio mundial pela Unesco) situados dentro do domínio de jurisdição espacial dos Estados. Nesse contexto, a atriz territorial é abandonada. O princípio do patrimônio comum da humanidade passa a atuar dentro do reduto da soberania territorial dos Estados e o significado maior da consagração desse princípio é a alteração profunda da lógica de exercício da soberania dos Estados. Não se trata de constituir um patrimônio independente de titularidade da comunidade internacional, com base em bens retirados da jurisdição dos Estados. O que ocorre é uma transformação no modo de atuar dos países em relação a esses bens e recursos. A lógica territorialista dá lugar, nesse novo quadro, a uma gestão desses espaços e bens guiada pela noção de função social e ecológica (a função social e ecológica da soberania, ampliação planetária da função social e ecológica da propriedade) e relacionada à transtemporalidade e à transespacialidade da Humanidade. Isso faz com que a soberania-domínio passe a ser substituída pela soberania-serviço (PUREZA, 2002, p. 253).

#### 4.2. A Soberania – Serviço

Pureza (2008), ao relacionar direitos humanos de terceira geração e proteção ambiental, esclarece que:

“Este sentido comunitário que norteia os direitos humanos da terceira geração impõe-lhes duas notas características principais: em primeiro lugar, são direitos que se enraízam em preocupações incindivelmente planetárias, pelo que exprimem uma interdependência alargada, simultaneamente trans-espacial e trans-temporal, isto é, quer entre todos os membros presentes da Humanidade, quer entre as gerações presentes e as gerações futuras; em segundo lugar, enquanto veículos jurídicos dessa interdependência alargada, os direitos da terceira geração enfatizam a sobriedade e a frugalidade no uso dos bens e a sua administração responsável. Em suma, enquanto a liberdade, como valor-guia dos direitos da primeira geração, tinha como pergunta emblemática ‘que posso fazer?’, a solidariedade, como valor-guia dos direitos da terceira geração, inspira uma outra pergunta emblemática: ‘que devo fazer?’. Essa é, de facto, a pergunta-chave do tempo da crise ecológica.”

Constata-se que o patrimônio comum da humanidade provocou transformações nas relações internacionais. De fato, o problema ambiental de um Estado é, de certa forma, interesse de toda a comunidade internacional visto que a poluição não respeita os limites territoriais do Estado. O ecossistema global é interligado, interdependente, e a degradação de áreas naturais não prejudica apenas o ecossistema em cujo território está inserido, mas os povos de todo o globo.

Embora o princípio de não-interferência nos assuntos internos de um poder soberano seja um dogma da legislação internacional, sempre que há um problema

envolvendo violação de direitos humanos e destruição do meio ambiente em determinado Estado, os demais buscam interferir no sentido de resolver a questão. Isso é feito sob o argumento de que a comunidade internacional tem a *obrigação* de intervir em defesa dos direitos humanos em qualquer lugar do mundo. Por outro lado, tal tipo de intervenção confronta-se com o conceito tradicional de soberania, o qual pressupõe que a última palavra nos assuntos internos seja sempre dada pelo Estado soberano, sem interferência dos demais.

Diante disso, uma série de questões podem ser postas: Até que ponto um Estado pode agir de modo a prejudicar toda a humanidade, tendo por base sua soberania e a igualdade entre os Estados? É aceitável que um país destrua patrimônio comum da humanidade, ou coloque em risco a sobrevivência e a qualidade de vida de todas as espécies do planeta, com base nesses princípios? Pode um tratado se opor à ratificação de todo e qualquer tratado que verse sobre questões globais, e, com esse comportamento, prejudicar a humanidade?

A resposta para tais indagações encontra-se na concepção de poder soberano. Certamente, não é possível compreendê-lo como ilimitado. A soberania é condicionada tanto aos fatores históricos e sociais quanto às leis. Nesse sentido, e levando em consideração que o Estado, e, por conseguinte, a soberania, devem existir em prol do bem comum, é que se pode partir para uma justificativa das interferências, de um Estado em outro, que vêm acontecendo quando direitos humanos são desrespeitados ou o meio ambiente é prejudicado. Ora, sendo as fronteiras construções artificiais criadas pelos Estados, nos dias de hoje, mais do que nunca, há necessidade de enfrentarmos os desafios decorrentes desse fato e seus reflexos no direito.

Entretanto, se por um lado acontecimentos desse tipo realmente motivam países a “palpar” nos assuntos de outros países, com o intuito de proteger a humanidade

como um todo, na maioria das vezes, além do sofrimento dos povos e do desrespeito à natureza, há também maciços interesses econômicos. Nem é demais mencionar que a capacidade de desrespeitar os direitos humanos e o meio ambiente parece estar diretamente relacionada ao poderio econômico do país desrespeitador.

No que tange às questões ambientais, por exemplo, constata-se que a população dos países industrializados no hemisfério norte, que corresponde a 20 % da população mundial, gastam 80% da energia e produzem de 75 a 80% dos gases responsáveis pelo aquecimento da atmosfera, o denominado efeito estufa. Portanto, os níveis de poluição são diretamente proporcionais ao modo de produção e de vida da população (VIEIRA, 1998, p. 94). Alegando os possíveis prejuízos econômicos que poderiam ocorrer, ignorando a solidariedade, foi que os Estados Unidos se tornaram o país que mais hesitou em assinar o Protocolo de Kyoto.

Esse mesmo país, pátria da democracia e da liberdade, é responsável por violar direitos básicos da pessoa ao desrespeitar Convenções sobre prisioneiros de guerra e prender suspeitos de terrorismo (sem provas), deixando-os incomunicáveis por meses e sem direito a advogado. Viola, inclusive, os direitos de crianças e adolescentes, descumprindo a Convenção de Haia, sobre adoção internacional, e “devolve” ao Brasil um adolescente legalmente adotado por americanos, haja vista ter sido condenado por um crime.

Por outro lado, os países economicamente mais fracos sucumbem ao peso de um possível embargo, de uma possível retaliação econômica, e acabam, na prática, tomando decisões “soberanas” que tenham sido “recomendadas” pelos países economicamente dominantes.

Diante de tudo isso, boa parte dos autores atuais entende que há necessidade de se repensar o conceito de soberania, para que se possa adequá-lo a um mundo

altamente globalizado e interdependente. O que parece ser menos unânime é quanto ao nível em que será realizada essa revisão: se o conceito em si deve ser alterado ou se deve ser feita apenas uma releitura do conceito existente; e mais, no caso de se entender que o conceito deve mesmo ser reformulado, qual seria a melhor forma de fazê-lo, quais elementos deveriam ser acrescentados ou subtraídos.

Boaventura de Sousa Santos, Richard Falk e José Manuel Pureza fazem parte da corrente que compreende que o Estado e sua soberania devem ser reformulados, incluindo o sentido de solidariedade em seus conceitos.

Boaventura de Sousa Santos (2002, p. 252) sublinha que um dos momentos decisivos dessa reconfiguração é a transformação do Estado nacional em “novíssimo movimento social”. Essa transformação envolve, para ele, a emergência de “uma nova forma de organização política mais vasta que o Estado, de que o Estado é articulador e que integra um conjunto híbrido de fluxos, redes e organizações em que se combinam e interpenetram elementos estatais e não estatais, nacionais e globais”.

Richard Falk (2002, p. 224), por sua vez, traz o conceito de “Estado militante” e “cidadãos peregrinos” referindo-se ao impacto desestruturador que a globalização acarreta para os conceitos tradicionais de cidadania e de comunidade. O Estado militante nada mais é do que a transfiguração da clássica matriz *vestfaliana* da soberania estatal em disponibilização dos canais de política externa para o patrocínio de causas na sociedade civil global. Esse Estado tido como solidário e pós-moderno se alinha com forças sociais progressivas em vários cenários específicos e se recusa cumprir a disciplina do capital global se os respectivos resultados determinarem a produção de danos sociais, ambientais e espirituais. Por sua vez, o cidadão peregrino é a síntese de uma comunidade humana imaginada articulada sobre os valores da não violência,

da justiça social, do equilíbrio ecológico e da democracia participativa.

Pureza completa o pensamento acima sugerindo que o Estado militante deva associar-se com coligações transnacionais de organizações não-governamentais, em que os Estados assumissem o papel de potencializadores internacionais das aspirações contra-hegemônicas formuladas pelas ONG’s, assumindo-as como suas.

#### 4.3. Não-intervenção e não-ingerência

Vigora, no direito internacional, o princípio da igualdade soberana entre os Estados, conforme o disposto no artigo 2º da Carta das Nações Unidas do ano de 1948. Como os Estados são igualmente soberanos, ao menos formalmente, não é lícito que nenhum Estado venha a se imiscuir em questões de natureza interna de outro Estado, princípio da não-intervenção.

Pelo princípio da não-ingerência, a Organização das Nações Unidas somente poderá intervir em questões de interesse soberano dos Estados, quando os mesmos transcenderem as fronteiras do Estado e, portanto, colocarem em risco toda a sociedade internacional.

Sidney Guerra (2006, p. 188 e ss.) questiona se os Estados possuem o poder soberano e ilimitado de, livremente, explorarem as suas riquezas naturais, mesmo que as condutas venham a acarretar danos irreversíveis ao meio ambiente e, portanto, para toda a humanidade.

Referido autor ressalta a ideia de interferência humanitária na matéria ambiental, quando o ato puder minorar o sofrimento da população civil o que, em tese, poderia ser utilizado na área do meio ambiente. Conclui ao afirmar que, não obstante, a soberania do Estado em utilizar livremente os recursos naturais (Princípio n. 2 da Convenção do Rio), a mesma não pode ser aplicada indistintamente, porque deve estar presente a razoabilidade.

Pela razoabilidade nas políticas estatais, o país, não obstante seja soberano para

explorar o meio ambiente, deve fazê-lo de forma racional, de forma a não prejudicar toda a humanidade.

### 5. Considerações finais

Neste Século XXI, a questão do meio ambiente ganha relevante destaque no cenário internacional, tendo em vista o grande desenvolvimento tecnológico e o fomento do intercâmbio comercial, que surgiu, principalmente, a partir da década de 90.

O homem passou, então, a utilizar o meio ambiente, não mais como seu aliado, mas como um instrumento de desenvolvimento predatório, sem se lembrar, entretanto, que depende, para a sua própria sobrevivência, da manutenção equilibrada do meio ambiente.

Com a degradação ao meio ambiente, surgiu uma nova preocupação comum: a do postulado globalista de proteção ao meio ambiente, que despontou com o reconhecimento desse bem como patrimônio comum da humanidade, e pode ser compreendido na medida em que se reconhece a insuficiência da proteção nos níveis de sistemas jurídicos isolados (estatais ou não). Faz-se necessária a proteção de acordo com sistemas jurídico-políticos, internacionais e supranacionais, no intuito de alcançar um padrão de proteção ambiental razoável em nível planetário e estruturar uma responsabilidade global (de estados, organizações e grupos) quanto às exigências de sustentabilidade ambiental.

A proteção globalizada pretende, em última análise, a produção de um Direito Ambiental Mundial. Isso não significa desprezar as estruturas estatais e as instituições locais; mais do que isso, trata-se de buscar uma conscientização de toda a humanidade, no sentido de que o meio ambiente deve ser protegido e tutelado, sem que implique, necessariamente, a perda do direito de soberania dos Estados em explorar o meio ambiente.

Entretanto, como asseverado anteriormente, mediante a aplicação dos princípios e postulados construídos, referida exploração deve-se dar de forma equilibrada e racional, de forma a preservar o bem maior da humanidade, que é o meio ambiente, que se trata de um direito humano, no plano internacional, e de um direito fundamental de todos.

### Referências

ALEXY, Robert. *Teoria da argumentação jurídica: a teoria o discurso racional como teoria da justificação jurídica*. São Paulo: Landy, 2001.

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. 7 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. 5 ed. Rio de Janeiro: Campus, 2004.

DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. 2 ed. São Paulo: Max Limonad, 2001.

DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. Tradução de Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

FALK, Richard. *La Globalización depredadora: una crítica*. Madrid: Siglo Veintiuno, 2002.

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

KISS, Alexandre. *Droit international de l'environnement*. Disponível em : <[http://www.diramb.gov.pt/data/basedoc/TXT\\_D\\_9148\\_1\\_0001.htm](http://www.diramb.gov.pt/data/basedoc/TXT_D_9148_1_0001.htm)>. Acesso em: 30 jan. 2008.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2006.

MILARÉ, Édís. *Direito do Ambiente*. 3 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

PUREZA, José Manuel. Para um internacionalismo pós-vestfaliano. In: SANTOS, Boaventura de Souza (Org). *A globalização e as ciências sociais*. São Paulo: Cortez, 2002.

\_\_\_\_\_. *Tribunais, natureza e sociedade: o direito do ambiente em Portugal*. Disponível em: <[http://www.diramb.gov.pt/data/basedoc/TXT\\_D\\_8826\\_1\\_0001.htm](http://www.diramb.gov.pt/data/basedoc/TXT_D_8826_1_0001.htm)>. Acesso em: 01 fev. 2008.

VIEIRA, Litszt. *Cidadania e globalização*. 2 ed. Rio de Janeiro: Record, 1998.