

A PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE NOS PAÍSES MENOS DESENVOLVIDOS: o caso da América Latina¹

ANTONIO HERMAN DE VASCONCELLOS E BENJAMIN^{2*}

Membro do Ministério Público do Estado de São Paulo.

Na medida em que, com freqüência, a pobreza generalizada está na raiz da degradação ambiental, sua eliminação e a garantia de acesso equitativo da população aos recursos ambientais tornam-se essenciais para o desenvolvimento sustentável.³

I. Introdução – 2. Um "mundo" chamado América Latina – 3. Os desafios ambientais do presente – 4. A pressão internacional em favor da proteção do meio ambiente – 5. O Direito Ambiental na América Latina – 6. Óbices ao desenvolvimento do Direito Ambiental na América Latina – 7. Enfraquecimento e renovação do sistema jurídico tradicional – 8. A constitucionalização da proteção do meio ambiente – 9. A elaboração de leis ambientais – 10. Os atores: 10.1 A sociedade civil; 10.2 As instituições governamentais; 10.3 As empresas – 11. A questão da implementação – 12. Conclusão.

1. Introdução

O planeta Terra está sitiado... pelo homem! De um lado, não conseguimos conter o assalto à atmosfera – com o efeito estufa, a

¹ Versão ampliada e atualizada de texto (em inglês) de aula ministrada no "Summer Programme in Community Environmental Law and Policy", organizado pelo *European Studies Institute, Catholic University of Louvain*, Bélgica, de 15 a 28 de julho de 1993. O autor agradece a Thierry Bourgoinie e Cecile Lion pelo convite que lhe foi feito.

² Atualmente, é membro e Secretário-Executivo da "Comissão de Juristas" do Estado de São Paulo encarregada de elaborar o Anteprojeto de Código Ambiental brasileiro.

³ The United Nations Environment Programme (UNEP), *Environmental Perspective to the Year 2000 and Beyond*, 1987.

diminuição da camada de ozônio e a poluição do ar; de outro lado, ameaçamos a vida na terra e nos oceanos – com o despejo de resíduos tóxicos e perigosos, a contaminação por agrotóxicos e a destruição de nossas florestas tropicais, ao ritmo de uma Áustria por ano, apagando para sempre mais de uma centena de espécies de plantas e animais por dia.⁴

A crise ambiental – o sítio ao planeta Terra –, que hoje ocupa a agenda dos políticos, dos economistas, dos juristas, dos meios de comunicação e principalmente da opinião pública, é fruto da revolução industrial, revolução esta que surgiu com a promessa de unidade universal, de paz e de bem estar para todos,⁵ sem se preocupar, contudo, com os seus efeitos no meio ambiente. De um lado, apesar do inegável crescimento econômico (desigual) e do progresso tecnológico que trouxe, não cumpriu aquilo que prometeu; do outro, nos deixou um débito ambiental que dificilmente conseguiremos resgatar.⁶

A revolução industrial, por esse prisma, foi uma revolução de benefícios para o homem, mas de ultraje e devastação para o planeta.

O sítio ao planeta é uma obra coletiva: envolve indivíduos cultos e analfabetos, ricos e pobres, povos do Ocidente e do Oriente, países desenvolvidos e menos desenvolvidos, pessoas físicas e grandes

⁴ Mostafa K. Tolba, *Foreword*, in The United Nations Environment Programme (UNEP), *The World Environment 1972-1992, Two Decades of Challenge*, London, and Chapman & Hall, 1992, p. VII.

⁵ Luis Guillermo Lumbreras, *Cultura, tecnología y modelos alternativos de desarrollo*, in Comercio Exterior, vol. 42, núm. 3, México, marzo de 1992, p. 200.

⁶ A questão do "resgate" ou reparação da degradação ambiental (dano ambiental) põe, em destaque, as três visões atuais sobre a capacidade do meio ambiente para suportar mudanças e choques: são as teses da "natureza perdoa" (*Nature forgiving*), da "natureza não perdoa" (*Nature unforgiving*) e da "natureza flexível" (*Nature resilient*). Há exemplos concretos que sustentam quaisquer das três percepções. Na primeira, pode-se mencionar os assentamentos pré-colombianos dos Maias e Astecas, onde o meio ambiente, profundamente transformado, acabou retornando à sua forma primitiva, a floresta tropical. Na segunda, pode-se citar a desertificação e a urbanização, fenômenos de difícil reversibilidade; na mesma linha, o desaparecimento de uma espécie, tirante as hipóteses fantásticas dos filmes de aventura, é irreversível. Na terceira, finalmente, estão incluídos os incêndios florestais que liberam nutrientes da própria floresta, permitindo sua regeneração (cf. UNEP, *The World Environment 1972-1992 ... cit.*, p. 2).

corporações, entes privados e o próprio Estado. Todas as nações, simultaneamente atores e vítimas deste cerco, são atingidas pelo grande desafio da proteção ambiental à nossa e às futuras gerações. Esse desafio é maior para os países menos desenvolvidos, pois cabe a eles encontrar, de uma só vez, soluções que lhes permitam sair da pobreza generalizada que os caracteriza e proteger os seus recursos ambientais. Em outras palavras, têm como tarefa inarredável propiciar à geração atual e às próximas melhores condições de vida, deixando-lhes, ao mesmo tempo, um patrimônio ambiental adequado, ou, nos termos da Constituição Federal brasileira de 1988, um "meio ambiente ecologicamente equilibrado".⁷

É certo que desafios não faltam na história das nações menos desenvolvidas, identificadas como "países do sul". Primeiro foi o colonialismo, com dominação direta e, em muitos casos (como na África e América Latina), com a utilização generalizada da escravidão. Depois a guerra fria e, com ela, a corrida armamentista, as guerras civis, os golpes de Estado, as ditaduras e o desrespeito cotidiano aos direitos humanos. Finalmente, nos anos 80 e especialmente na América Latina, veio a crise econômica duradoura, a inflação, a estagnação da economia, a fome, a miséria⁸ e, como consequência, a exploração desenfreada e irresponsável dos recursos naturais.

O presente artigo pretende analisar, numa perspectiva preponderantemente jurídica e crítica, alguns dos aspectos da proteção do meio ambiente na América Latina⁹, partindo do pressuposto de que a

⁷ Art. 225, *caput*.

⁸ A pobreza é o primeiro referencial que se deve ter em mente ao se analisar a problemática ambiental na América Latina. Como bem lembra Carlos Suárez, Presidente da Fundação Bariloche, "Enquanto o mundo e nossos governos estão analisando como ingressar no século XXI, quase 50% da população da região está regressando às condições de saúde e ambiente da Idade Média" (*Encuentro de los Andes*, vol. II, Discursos, Documentos y Declaración de los Andes, Las Leñas, Mendoza. Argentina, 15-19 de abril de 1991, p. 17).

⁹ Para uma análise mais detalhada e analítica, com estudo da situação em cada um dos países da América Latina e do Caribe, cf. o excelente Raul Brañes, *Institutional and Legal Aspects of the Environment in Latin America, Including the Participation of*

temática ambiental nessa região nem sempre coincide com a dos países industrializados¹⁰.

2. Um "mundo" chamado América Latina

A América Latina nasceu quando começavam os "tempos modernos". Cresceu enquanto ganhava corpo à revolução industrial. Somos, sem dúvida, parte desta história de industrialização, mas partícipes numa condição de inferioridade, colonial de dominador e dominado. Isso talvez explique porque essa revolução não nos atingiu da mesma maneira que afetou os países mais desenvolvidos.¹¹ Isso talvez também possa justificar porque certos problemas ambientais de nossa região têm características diversas daquelas encontradas nos países que conviveram com a revolução industrial em bases e momentos diferentes.

É desnecessário dizer que a conquista portuguesa e espanhola mudaram, para sempre, o meio ambiente da América Latina. Com a incorporação abrupta da região ao sistema econômico mundial, fomos inseridos num processo de dependência e subordinação, ainda vigente, que nos transformou em fonte "inesgotável" de recursos ambientais.

A exploração mineral e florestal, assim como a agropecuária, eram vistas como atividades talhadas para a América Latina.¹² A vastidão

Nongovernmental Organizations in Environmental Management, Washington, Inter-American Development Bank, 1991.

¹⁰ Alicia Bárcena Ibarra, *Reflexiones sobre la incorporación de la dimensión ambiental en el marco institucional y operativo del sector público en América Latina y el Caribe*, in *Consulta Sobre el Medio Ambiente*, Anales de la reunión con los organismos públicos responsables de la protección ambiental y la conservación de recursos naturales en América Latina y el Caribe, Washington, D.C., 1987, p. 62.

¹¹ Luis Guillermo Lumbreras, *art. cit.*, p. 199.

¹² Não havia realmente porque se poupar os recursos ambientais da colônia, pois não produzíamos para nós mesmos, mas para alimentar, vestir e embelezar um outro "mundo", distante, ao qual devíamos nossa existência e espiritualmente pertencíamos. "O processo de colonização obedeceu a um mesmo objetivo: a exploração da colônia em benefício da metrópole, exploração que implicou a ruptura de uma tendência à

dos territórios incentivava a exploração pela exploração, estimulando que, com o esgotamento dos recursos, se fosse em frente, na procura de novas áreas verdes a serem "desbravadas". Não se poderia esperar comportamento diverso numa "terra de ninguém", onde as populações nativas não eram sequer consideradas plenamente humanas.

Não conseguimos, até hoje, na América Latina, superar a marca do colonialismo, essa relação de dependência (produzimos para exportar) e subordinação (agora às multinacionais) na utilização dos nossos recursos naturais. Nossa herança, visível na própria legislação, é de conivência – quando não de estímulo com os macropredadores e com a exploração ambiental-mente não sustentável.¹³

Fala-se em América Latina, fala-se em crises, em pobreza e em disparidades econômicas. Entretanto, a história dessa região não é só uma de crises econômicas sucessivas e intermináveis. Após as guerras de independência, ainda na primeira metade do século XIX, a América Latina enfrentou crescimento econômico notável,¹⁴ principalmente no período que vai do término da segunda guerra mundial até o princípio dos anos 80. São os chamados "anos dourados", em que a região registrou crescimento anual do produto interno bruto de 5.5% e de 7% na indústria, com a população urbano passando de 45 a 70% do total. A mortalidade infantil caiu radicalmente, a vida média subiu, a educação foi democratizada e as condições sanitárias da população melhoraram enormemente.

harmonização entre sistema natural e sistema social e a alteração da relação homem/natureza" (Pablo Bifani, *Desarrollo y Medio Ambiente* – I, Madrid, CIFCA, 1980, p. 125).

¹³ Margarita Marino de Botero, *in Encuentro de los Andes ... cit.*, p. 21.

¹⁴ No início deste século, a Argentina era um país mais rico que o Canadá.

Crescimento, sim, mas não em bases firmes, democráticas e sustentáveis. A crise estava em gestação, transformando a década de 80 nos chamados "anos perdidos".¹⁵

Diversos fatores levaram à crise atual, não nos cabendo analisá-los aqui em detalhe. As exportações continuaram sendo dominadas por produtos primários, que tiveram seus preços reduzidos no mercado internacional,¹⁶ fazendo com que a participação da América Latina no comércio mundial declinasse de mais de 10%, em 1945, para 7.5%, em 1980, e para pouco mais de 3%, em 1990. Bolsões de pobreza extrema apareceram nos países que mais se desenvolviam, como o Brasil e o México. A riqueza se concentrou nas mãos de uns poucos, aumentando a desigualdade social e propiciando, de certa maneira, a instabilidade social e o surgimento de ditaduras militares. As transferências (legais) para o exterior de grandes quantidades de capital¹⁷ e, paralelamente, a fuga (ilegal) de recursos tornaram-se fatos corriqueiros.¹⁸ Os governos buscaram dinheiro internacional, então fácil, o que resultou na gigantesca dívida externa presente,¹⁹ utilizando, ademais, políticas monetárias e fiscais inadequadas. A crise do petróleo, em 1973, trouxe novas complicações econômicas, com a drenagem de recursos econômicos, tão necessários ao desenvolvimento. A inflação disparou.²⁰ O meio ambiente, em tais condições, era absolutamente desconsiderado: "os anos dourados de 1945 a 1980 não sentaram bases sólidas para o

¹⁵ Ou "década perdida" (cf. Comissão de Desenvolvimento e Meio Ambiente da América Latina e do Caribe, *Nossa Própria Agenda*, edição em português. Banco Interamericano de Desenvolvimento e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, p. 1).

¹⁶ Nos anos 80, os preços reais dos produtos básicos de exportação da América Latina tiveram uma queda de quase 30%.

¹⁷ No período de 1976 a 1981, a região recebeu recursos externos líquidos da ordem de 85 bilhões de dólares. Entretanto, de 1982 a 1990, a transferência negativa chegou a aproximadamente 220 bilhões de dólares.

¹⁸ Estima-se que os depósitos no exterior de pessoas residentes na América Latina equivalem a 50% da dívida externa da região.

¹⁹ "Da dívida externa mundial de aproximadamente 950 bilhões de dólares em 1985, por volta de 30% pertencem a quatro países: Argentina, Brasil, México e Venezuela (The World Commission on Environment and Development, *Our Common Future*, Oxford, Oxford University Press, 1987, p. 73).

²⁰ Enquanto nos anos dourados a inflação anual média foi da ordem de 25%, nos anos 80 chegou a 1.000%.

desenvolvimento humano e a proteção do meio ambiente".²¹ São esses aspectos macro-econômicos e de política geral que, em certa medida, explicam a crise ambiental dos anos 90.

A América Latina, com raras exceções,²² ainda não conseguiu deixar para trás os males decorrentes da "década perdida", apesar de sua submissão total às regras e modelos de reajuste econômico ditados pelo Fundo Monetário Internacional. O quadro, nessa primeira metade da década de 90, permanece mais ou menos inalterado: inflação estratosférica, evasão de capitais e falta de investimentos,²³ desemprego, queda da qualidade de vida, pobreza extrema,²⁴ violência rural e urbana, emigração, enfim, desespero.

A "década perdida", em termos ambientais, foi catastrófica. Mas, paradoxalmente, com o desastre vieram medidas que hoje nos permitem ter esperanças. Nos anos 80 assistimos, a um só tempo, o agravamento e aceleração das pressões sobre o meio ambiente, como forma de crescer a qualquer custo e pagar a dívida externa,²⁵ e o

²¹ Aldo Ferrer, *Desarrollo humano, ambiente y el orden internacional: perspectiva latinoamericana*, in Comercio Exterior, vol. 42, núm. 7. julio de 1992, p. 610.

²² Chile e México, por exemplo.

²³ Isso apesar da *Agenda 21*, aprovada na ECO-92, reconhecer, expressamente, a necessidade de suporte financeiro do Norte ao Sul, afirmando que "Investimento é algo crítico para que os países em desenvolvimento possam alcançar crescimento econômico – imprescindível para a melhoria do bem estar social de suas populações e para a satisfação de necessidades básicas – de modo sustentável, sem deterioração ou depredação da base de recursos que suporta o desenvolvimento" (United Nations Conference on Environment & Development. *Agenda 21*, chapter 2, adotada no Rio de Janeiro, em 14 de junho de 1992).

²⁴ O número de pobres, em 1990, passava dos 200 milhões, sendo que desses, 70 ou 80 milhões se encontravam no nível de extrema pobreza. Todos esses males econômico-sociais, é evidente, atingem principalmente os mais fracos e as minorias: os pobres, os idosos, as crianças, as mulheres, os negros. Não é de hoje que se reconhece estar a pobreza na origem de muitos dos problemas ambientais; não tendo estas fronteiras, afetando todos os países, ricos e pobres indistintamente, a erradicação do subdesenvolvimento não pode ser responsabilidade exclusiva daqueles que com ele padecem. Ainda segundo a *Agenda 21*, "A luta contra a pobreza é responsabilidade de todos os países" (Chapter).

²⁵ Afirma-se, com razão, que "Os recursos naturais da América Latina estão sendo utilizados não para o desenvolvimento ou para a melhoria dos padrões de vida, mas para atender as exigências financeiras de credores localizados nos países industrializados" (The World Commission on Environment and Development, *Our Common Future ... cit.*, p. 75).

surgimento das primeiras medidas concretas, sinceras ou não, para estancar, ou pelo menos diminuir, a devastação ambiental.

Nesse período são criados os primeiros organismos ambientais estatais especializados, nacionais e locais, com a tarefa de planejar, gerir e fiscalizar a exploração dos recursos ambientais; também teve início um amplo movimento de conscientização, educação e formação ambiental, aparecendo, ao mesmo tempo, uma base legal moderna para tratar do problema. Nessa "onda" surgem as primeiras leis modernas, estritamente ambientais, como a "Lei da Política Nacional do Meio Ambiente", do Brasil.²⁶ É ainda nessa década que a democracia retorna a quase todos os países da região, com a promulgação de novas Constituições nacionais, algumas (Brasil e Colômbia, por exemplo) com vários dispositivos sobre o meio ambiente.

Hoje, inegavelmente, a proteção do meio ambiente não mais é um tema marginal, um luxo dos países ricos que os países latinoamericanos não podem importar e sustentar. A opinião pública começa a exigir *qualidade ambiental* como parte integrante da *qualidade de vida* e os governos admitem, expressamente, a magnitude dos problemas ambientais. Entretanto, "se não se progredir na erradicação da pobreza, no saneamento urbano e demais áreas que influem na qualidade de vida, não será possível avançar, como é necessário, sequer as metas estritamente ambientais".²⁷

3. Os desafios ambientais do presente

²⁶ Lei n. 6938/81, de 31.08.81. Para uma excelente análise do sistema ambiental brasileiro, cf. Paulo Affonso Leme Machado, *Direito Ambiental Brasileiro*, São Paulo, 1992.

²⁷ Aldo Ferrer, *art. cit.*, p. 612.

Os diversos ecossistemas latino-americanos oferecem uma grande diversidade de recursos naturais, que, bem aproveitados, poderiam perfeitamente extirpar a pobreza, sob bases de sustentabilidade.²⁸

Entre os atuais *desafios ambientais diretos* enfrentados pela América Latina podemos citar:²⁹ a) a urbanização crescente; b) o desmatamento incontrolável das florestas;³⁰ c) a poluição do ar e das águas, superficiais e subterrâneas; d) a utilização desenfreada de agrotóxicos; e) a perda de biodiversidade, com a destruição de ecossistemas inteiros, para a construção de obras de grande envergadura, como hidrelétricas, ou para a utilização do solo em atividades não-sustentáveis, como a agropecuária e a mineração;³¹ f) a importação, legal ou ilegal, de resíduos tóxicos e perigosos; g) a erosão de terras férteis; i) a degradação das áreas costeiras; e, j) a desertificação.

²⁸ Enrique Leff e Jacqueline Fortes, *Conocimiento, ciencia y tecnologia en la perspectiva del desarrollo sustentavel de America Latina y el Caribe, in Encuentro de los Andes ... cit.*, p. 62.

Com a penas 8% da população mundial, a América Latina e o Caribe têm 23% das florestas (46% das florestas tropicais) e 31% das águas de superfície disponíveis de todo o planeta (Cf. Comissão de Desenvolvimento e Meio Ambiente da América Latina e do Caribe, *Nossa Própria Agenda ... cit.*, p. 13).

²⁹ Nesse sentido, cf. Raul Brañes, *ob. cit.*, p. 3.

³⁰ Entre 1980 e 1985, foram desmatados, anualmente, 5.611.000 hectares de florestas tropicais latinoamericanas; aproximadamente 50% do desmatamento mundial de florestas tropicais ocorre na América Latina (cf. Roque Sevilla, *El desafio Ambiental y la coparticipacion pública y privada, in Banco Interamericano de Desarrollo, Consulta Sobre el Medio Ambiente ... cit.*, p. 37). No mundo todo, são desmatados, anualmente, 11 milhões de hectares de florestas tropicais (Comissão de Desenvolvimento e Meio Ambiente da América Latina e do Caribe, *Nossa Própria Agenda ... cit.*, p. 71).

No Brasil, apesar da Floresta Amazônica ocupar, quase que com exclusividade, os noticiários internacionais, é na "Mata Atlântica" – muito mais rica em biodiversidade e em belezas naturais – que estão as maiores ameaças. Quando do descobrimento, ocupava ela 12% do território nacional (1,000,000 de quilômetros quadrados). Hoje, só restam 5% de sua área original. Seu futuro, não obstante todo o esforço de proteção que vem sendo feito, é incerto, pois na área de sua ocorrência vivem mais de 50 milhões de pessoas, estando lá localizadas, ademais, as maiores cidades do país e seus grandes pólos industriais. A perda contínua de biodiversidade é muito grave: 171 das 202 espécies de animais brasileiros ameaçados de extinção são originários da Mata Atlântica. Foi ela – e continua sendo – vítima de um dos maiores crimes ecológicos da história da humanidade.

³¹ Para dar uma idéia da biodiversidade da América Latina, tome-se o caso da Colômbia que, com menos de 1% do território mundial, tem 10% de todas as espécies de animais e plantas do planeta.

De todos esses problemas, talvez o mais visível, a nível internacional, seja o desmatamento.³² Internamente, contudo, na medida em que a América Latina, de uma maneira geral, tem uma taxa elevadíssima de urbanização, a poluição aérea e aquática são consideradas os grandes problemas ambientais.

O desmatamento, embora existente também nos países ricos, é mais complexo nos países menos desenvolvidos porque nestes as pressões sobre os recursos florestais são mais intensas, especialmente por parte de populações rurais ou nativas, quase todas em estado de miséria extrema.

Não nos iludamos, porém, com os argumentos utilizados por alguns governos latinoamericanos no sentido de que o desmatamento é fruto da exploração dos recursos naturais por essas "pobres" populações. Os maiores e mais devastadores desmatamentos ocorrem pelas mãos das grandes empresas, nacionais e multinacionais. E não são poucas às vezes em que o Estado estimula, diretamente – inclusive com incentivos fiscais e creditícios – a derrubada não-sustentável de florestas.

Conforme já mencionamos, a década de 80, embora perdida, social e economicamente, trouxe avanços significativos para a proteção do meio ambiente na América Latina, inclusive com um grande esforço de elaboração de leis ambientais.³³ Afora a promulgação das primeiras leis efetivamente ambientais, a região assistiu uma crescente preocupação, de governos e da própria sociedade, com a questão ambiental. Explodiu o movimento ambientalista e os governos criaram órgãos ambientais

³² Na ECO-92, no Rio de Janeiro, foi aprovada uma declaração formal ("*Non-Legally Binding Authoritative Statement of Principles for a Global Consensus on the Management, Conservation and Sustainable Development of All Types of Forests*"), prevendo um conjunto de princípios não-obrigatórios sobre florestas. Ficou estabelecido, entre outros pontos, a essencialidade das florestas para o desenvolvimento econômico e para a manutenção de todas as formas de vida; por isso mesmo, "seu manejo e conservação adequados interessam aos governos dos países a que pertencem, sendo importantes para as comunidades locais e para o meio ambiente como um todo" (preâmbulo, grifo nosso).

³³ Alicia Bárcena Ibarra, *art. cit.*, p. 70.

especializados, inclusive Ministérios do Meio Ambiente,³⁴ aumentando bastante o número de áreas naturais especialmente protegidas.³⁵

É importante observar que, no presente momento, como parece ocorrer em outras partes do mundo, diminui a velocidade das medidas de proteção ambiental. Por outro lado, como veremos mais abaixo, o despertar governamental para a problemática da degradação ambiental não tem se concretizado em medidas práticas efetivas.³⁶ A devastação continua e hoje as ameaças são maiores que ontem.

Um fato que merece ser mencionado é a crescente integração da América Latina (e do Caribe), em matéria ambiental, discutindo temas comuns e formulando políticas públicas de uma maneira regionalizada. Exemplo típico desse esforço é a chamada "*Plataforma de Tlatelolco sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento*", documento originado de uma reunião convocada pelo México e lá realizada, que contou com o apoio da Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL). A *Plataforma* reconhece, expressamente, a insustentabilidade do modelo de desenvolvimento predominante na América Latina e no Caribe, condicionando, contudo, a sustentabilidade ao combate à pobreza.

4. A pressão internacional em favor da proteção do meio ambiente

Na América Latina, a proteção legal do meio ambiente não é um fenômeno autóctone, nascido espontaneamente. Embora o movimento

³⁴ O que, por si só, não quer dizer muito. Como muito bem anota Paulo Affonso Leme Machado, "Preconiza-se não um superministério do ambiente, mas uma ação global nessa matéria. De nada valerá a existência do organismo oficial tratar do ambiente, se decisões que interessam, também e ainda que não exclusivamente ao tema, forem tomadas sem o seu conhecimento e a sua prévia opinião" (*ob. cit.*, p. 68).

³⁵ Apesar de que muitas dessas áreas estão protegidas somente "formalmente": são parques e reservas de "papel".

³⁶ Mostafa K. Tolba, *Foreword cit.*, p. VII.

ambientalista venha se fortalecendo e se impondo enormemente nos últimos anos, multiplicando-se as entidades ambientais privadas, forçoso é reconhecer que boa parte da legislação promulgada na década de 80 é mais fruto de pressões internacionais do que propriamente resposta a uma mobilização nacional irresistível. Órgãos são criados e leis – mesmo quando totalmente justificáveis – são promulgadas para agradar a opinião pública dos países industrializados, os maiores credores da América Latina, assim como para satisfazer preocupações, legítimas, dos organismos de financiamento, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento.³⁷

Não custa lembrar que a internacionalização do debate ambiental começou, em fins dos anos 60, com a polarização entre países desenvolvidos (o Norte) e países menos desenvolvidos (o Sul), contraposição esta até hoje não superada. Naquela época, os países do Sul estavam convencidos de que a proteção ambiental não tinha outra finalidade que não fosse impedir sua industrialização e modernização, necessárias ao exercício pleno de sua soberania.

Sob a liderança do Brasil, essas nações, esquecendo momentaneamente suas diferenças ideológicas oriundas da guerra-fria, defenderam, na Conferência Internacional de Estocolmo de 1972, a tese de que a degradação do meio ambiente era uma questão das nações industrializadas, cabendo a estas portanto, assumir seus custos.³⁸ Os problemas dos países do Sul eram a pobreza e o subdesenvolvimento.³⁹

³⁷ Atualmente, a situação tende a mudar, como consequência do crescimento e fortalecimento do movimento ambientalista e com congressistas eleitos através de plataformas ambientais (veja-se, no Brasil, o impacto concreto que teve a eleição do ambientalista Fábio Feldmann para a Câmara dos Deputados).

Nesse novo cenário, os governos latinoamericanos são forçados, cada vez mais, a dar respostas a uma audiência local aguerrida e articulada internacionalmente. Essa mobilização, inimaginável nos anos 70, período das ditaduras militares, vem permitindo a elaboração e promulgação de textos legais – constitucionais, inclusive – modernos e de boa técnica, sendo a Constituição do Brasil, de 1988, seu melhor exemplo (cf. em especial os arts. 170, VI, 186, II, e 225).

³⁸ No período anterior e nos anos imediatamente subsequentes à Conferência de Estocolmo de 1972 (*"The United Nations Conference on the Human Environment"*), a

O Direito Ambiental – porque o meio ambiente, como bem jurídico, pertence a todos e a ninguém em particular – tem, inegavelmente, uma vocação universalista.⁴⁰ Como decorrência dessa interdependência de interesses ambientais, parece justo e plausível que a questão ambiental não seja considerada, para todos os fins e de maneira absoluta, uma "questão interna" de cada país. A partir do reconhecimento de que a proteção do meio ambiente interessa a todas as nações indistintamente, é possível se imaginar – e os tratados e convenções internacionais assim demonstram – uma "ordem ambiental internacional", crescentemente poderosa.

Essa nova ordem internacional, necessária se queremos salvar o planeta do sítio que o ameaça, funciona através de *mecanismos negociais formais* (as convenções, tratados, acordos bilaterais ou multilaterais) ou mediante *mecanismos informais de pressão*. Aqueles são estudados no Direito Internacional, recebendo grande atenção e, em

proteção do meio ambiente não era uma questão com apelo popular significativo nos países menos desenvolvidos.

Os alertas sobre a degradação ambiental na África, Ásia e América Latina vinham de porta-vozes externos, localizados principalmente em países industrializados, os "colonizadores"; por isso mesmo, tais denúncias eram vistas com muita desconfiança pelos países menos desenvolvidos, sob o argumento de que entravavam o desenvolvimento – porta para sua real independência – que eles tanto necessitavam (UNEP, *The World Environment 1972-1992 ... cit.*, p. 664).

Segundo um dos maiores especialistas americanos em Direito Ambiental latinoamericano, em Estocolmo, "um grupo de países em desenvolvimento, liderados pelo Brasil, aliou-se contra os Estados Unidos e outras nações industrializadas. A questão que os dividia era saber se o crescimento econômico devia ou não ser temperado com medidas de proteção ambiental. Os brasileiros manifestaram sua insatisfação com sugestões de que o desenvolvimento desses países deveria sofrer restrições não aplicáveis às nações industrializadas, quando elas se encontravam em estágios similares de desenvolvimento" (Roger W. Findley, *Pollution control in Brazil*, reprint, in *Ecology Law Quarterly*, vol. 15, n. 1, 1988, p. 2).

Como conta o jurista brasileiro Édis Milaré, na época, um Ministro do Brasil chegou "a dizer que estávamos prontos a importar a poluição dos países desenvolvidos, pois os que não tivessem atingido ainda um nível econômico satisfatoriamente suficiente para atender às mínimas necessidades não deveriam desviar grandes somas de recursos para proteger o meio ambiente" (*Curadoria do Meio Ambiente*, São Paulo, APMP, 1988, p. 18).

³⁹ Leopondo Mármorea, *La ecología en las relaciones Norte-Sul: el debate sobre el desarrollo sustentable*, in *Comercio Exterior*, vol. 42, núm. 3, México, marzo de 1992, p. 208.

⁴⁰ Michel Prieur, *Droit de l'Évironnement*, 2e édition, Paris, Dalloz, 1991, p. 15.

certos casos, superestimando-se seus efeitos concretos.⁴¹ São lentos na sua formulação e de difícil implementação. Estes, diversamente, de existência indubitosa, são disfarçados, tanto pela parte que pressiona, como por aquele que é pressionado. São subestimados no plano jurídico-formal, não obstante a rapidez com que operam e a efetividade de sua implementação.⁴²

A América Latina, notadamente os países com jurisdição sobre a Amazônia, tem recebido pressões internacionais, públicas e privadas, destinadas a colocá-la nos "trilhos" da proteção ambiental. Com a democratização dos países que a compõem, o meio ambiente tomou o lugar dos direitos humanos na agenda das pressões internacionais. Não se deve diminuir a importância e o poder desses mecanismos informais, raramente reconhecidos publicamente.⁴³

A internacionalização do meio ambiente, por mecanismos formais ou informais, tem produzido resultados surpreendentes na América Latina. De um lado, os organismos internacionais, como a ONU,⁴⁴

⁴¹ É importante notar que nem sempre os países menos desenvolvidos são chamados a opinar e participar da elaboração de tratados e acordos internacionais que, diretamente, lhes dizem respeito. Isso é reconhecido, de maneira expressa, pela *Agenda 21*: "Muitos dos instrumentos legais e acordos internacionais no campo do meio ambiente têm sido elaborados sem a participação e contribuição adequadas dos países em desenvolvimento" (Capítulo 39). Conseqüentemente, suas realidades, com peculiaridades e dificuldades próprias, deixam de ser levadas em consideração, dificultando a execução dos documentos internacionais eventualmente assinados.

Por outro lado, raramente têm os países menos desenvolvidos – mesmo que quisessem (e, como regra, não querem ou fingem que querem) – os recursos para implementar as políticas de proteção do meio ambiente traçadas nos acordos e tratados internacionais. O "crescimento de obrigações internacionais traz sérios problemas para muitos governos de países em desenvolvimento, porque os deveres que assumem estão longe de terem custo-zero". Daí que "Os governos, em conseqüência, enfrentam uma pressão em dois sentidos: agregar-se aos acordos internacionais e destinar recursos escassos para sua implementação" (Mostafa K. Tolba, *Foreword ... cit.*, p. 731).

⁴² A prática atua de maneira demasiadamente simples: "ou o Estudo de Impacto Ambiental X é elaborado, ou o financiamento Y não é aprovado"; "ou o trajeto da rodovia Z é modificado, ou não libero os recursos para sua construção".

⁴³ No caso brasileiro, podemos citar o corte de subsídios governamentais para projetos agropecuários na Amazônia e o cancelamento ou alteração de projetos de desenvolvimento naquela região.

⁴⁴ No mundo todo, as Nações Unidas, através do UNEP, tem auxiliado mais de 48 países menos desenvolvidos na formulação e implementação de leis ambientais nacionais e na

motivada pela biodiversidade da região, passa a lhe dedicar uma atenção maior. De outra parte, os Bancos internacionais ou regionais,⁴⁵ preocupados com efeitos ambientais devastadores e irreversíveis de seus financiamentos, passam a exigir, como notado, cautelas antes inexistentes.

5. O Direito Ambiental na América Latina

Que os instrumentos jurídicos clássicos não têm condições de proteger o meio ambiente, hoje ninguém discute. A degradação ambiental, como preocupação universal, encontrou – e ainda encontra – os sistemas jurídicos nacionais e internacionais sobremaneira despreparados para proteger essa nova ordem de valores.⁴⁶

O Direito Ambiental surge com o ajuste e reforma de certos institutos e mecanismos legais tradicionais, com o trabalho de preenchimento das lacunas mais visíveis e injustificáveis, e, finalmente, com a formulação e utilização de novos instrumentos. Nenhuma outra disciplina jurídica recebeu um reconhecimento mundial ao nível e com a velocidade do Direito Ambiental. Em pouco mais de vinte anos, a questão

organização de instituições especializadas (UNEP, *The World Environment 1972-1992 ... cit.*, p. 750).

⁴⁵ O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), por exemplo, vem crescentemente, manifestando sua preocupação com o meio ambiente da América Latina, aumentando as restrições a financiamento de projetos e passando a exigir avaliação dos seus custos ambientais. Nesse seu trabalho, leva em conta o componente ambiental, tanto durante a formulação, como durante a execução do projeto de financiamento, não olvidando os aspectos ambientais associados com a etapa de operação dos projetos de desenvolvimento (cf. Francisco Szekely, *Estrategias para el fortalecimiento de la calidad ambiental en el ciclo de proyectos de desarrollo del BID*, in Banco Interamericano de Desarrollo, *Consulta Sobre el Medio Ambiente ... cit.*, 93).

⁴⁶ "O Direito nacional e internacional vêm, rapidamente, sendo superados pelo ritmo acelerado e escala crescente dos impactos sobre as bases ecológicas do desenvolvimento. Os governos precisam agora preencher lacunas substanciais no Direito nacional e internacional vigentes, naquilo que se refira ao meio ambiente, para encontrar formas de reconhecimento e proteção dos direitos da presente e das futuras gerações a um meio ambiente adequado à sua saúde e bem estar" (The World Commission on Environment and Development, *Our Common Future ... cit.*, p. 21).

ambiental saltou das discussões acadêmicas, dos laboratórios e das pesquisas técnicas para se integrar nos sistemas jurídicos de quase todos os países.

Raras vezes assistimos um novo ramo do Direito nascer com uma legitimidade social dessa magnitude, fruto da mobilização dos mais diversos setores da sociedade – dos organismos internacionais, dos órgãos governamentais, dos parlamentos, do Judiciário, da mídia, da opinião pública e dos próprios empresários – que, juntos, mais que permitiram, determinaram o nascimento do Direito Ambiental.⁴⁷ E a rápida evolução não cessou, com novos instrumentos jurídicos e formas de intervenção legal vindo à tona continuamente.

Não obstante a reconhecida universalidade de seu conteúdo jurídico (os princípios e instrumentos que o compõem) e uma certa uniformidade dos problemas ambientais *stricto sensu* (os males que pretende atacar), o Direito Ambiental se manifesta com variações nos diversos países, em particular nos menos desenvolvidos. É que, nessas nações, a questão ambiental quase sempre está agregada ao problema da pobreza e a uma certa carência de tradição, o que impõe desafios complementares a essa nova disciplina jurídica.⁴⁸

⁴⁷ Os vários organismos e instituições nacionais e internacionais vêm recebendo mandatos claros e indubitáveis para legislar (intervindo no mercado) na proteção do meio ambiente. Nesse sentido, a "Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento" ("*The Rio Declaration on Environment and Development*") não deixa dúvidas: "Os Estados devem promulgar legislação ambiental efetiva" (princípio 11). No plano regional, as organizações não governamentais da América Latina e do Caribe recentemente recomendaram a todos os países da região "Reconhecer e fortalecer a capacidade reguladora do Estado, de forma direta ou indireta, para a implementação das políticas de meio ambiente e dos recursos naturais". E disseram mais: "A plena proteção do direito ao meio ambiente e dos outros que lhe são correlatas impõe a promulgação de legislações ambientais nos Estados que ainda não as tenham, assim como a efetiva aplicação nos Estados que já as possuam em seu sistema jurídico" ("*Declaracion de los Andes*, 19 de abril de 1991, in *Encuentro de los Andes ... cit.*, p. 244).

⁴⁸ Nos países menos desenvolvidos, as normas jurídicas ambientais enfrentam problemas desconhecidos das nações industrializadas, seja no plano de sua formulação (deficiências de conhecimento técnico especializado, p. ex.), seja no plano da implementação (deficiências de recursos, p. ex.).

O Direito Ambiental da América Latina, embora enfrente condições locais – econômicas, sociais e políticas – bem distintas daquelas existentes nos países industrializados,⁴⁹ tem se desenvolvido, verdade que com um certo atraso, nas pegadas do Direito Ambiental destes últimos.

Instrumentos ambientais criados para a realidade dos países ricos, como o Estudo de Impacto Ambiental e o zoneamento ambiental, vêm sendo, surpreendentemente, bem sucedidos nos países menos desenvolvidos. A idéia de participação pública – inclusive com audiências públicas mais ou menos formais – na formulação de políticas ambientais também foi transportada com grande sucesso. Finalmente, mecanismos sofisticados e complexos de implementação judicial, como a *class action*, são transplantados e se incorporam ao dia-a-dia da proteção do meio ambiente.⁵⁰

⁴⁹ É impossível separar os problemas ambientais dos países menos desenvolvidos do "caldo problemático" econômico, social e político que os aflige. Muitos dos problemas ambientais da América Latina são, em verdade, problemas de subdesenvolvimento. Derivam da grande pressão demográfica, da falta de planejamento adequado do uso do solo e dos recursos naturais no processo de crescimento econômico, da carência de serviços públicos básicos, como saneamento, de níveis medievais de bem estar social. Tudo isso acoplado a um processo de industrialização acelerado e desordenado, causando, entre outras conseqüências, uma urbanização descontrolada, que inviabiliza a administração das cidades (Alicia Bárcena Ibarra, *art. cit.*, p. 62).

⁵⁰ No Brasil, em matéria ambiental, a democratização do acesso à justiça, com o relaxamento do formalismo processual, começou com a já citada Lei n. 6938/81, que concedeu ao Ministério Público legitimidade para ingressar em juízo em favor do meio ambiente. Segundo o texto legal, "O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal por danos causados ao meio ambiente" (art. 14, parágrafo I).

Posteriormente, a Lei n. 7347/85 – conhecida como "Lei dos Interesses Difusos" – ampliou essa legitimação originariamente concedida apenas ao Ministério Público, concedendo-a também a qualquer associação ambiental, desde que "esteja constituída há pelo menos um ano, nos termos da lei civil" e "inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção do meio ambiente" (art. 5, I e II).

Finalmente, a Lei n. 8078/90 (Código de Defesa do Consumidor), cuja vasta e avançada parte processual também se aplica aos litígios ambientais, além de alterar a Lei n. 7347/85, no que se refere às associações, estabelecendo que "O requisito da pré-constituição poderá ser dispensado pelo juiz quando haja manifesto interesse social evidenciado pela dimensão ou característica do dano ou pela relevância do bem jurídico a ser protegido" (art. 113), também instituiu a primeira *class action* brasileira: é a "ação coletiva para a defesa de interesses individuais homogêneos" (arts. 91 a 100).

Não queremos dizer, com isso, que modelos institucionais e legais possam ser importados, sem qualquer preocupação ou cautela,⁵¹ para a realidade dos países latinoamericanos. Longe disso.

Afirmamos, isso sim, que muito do importado até agora, em termos de Direito Ambiental, não tem apresentado incompatibilidades absolutas ou insanáveis com o modelo jurídico vigente na América Latina.⁵² Mas, por outro lado, fruto de suas peculiaridades econômico-político-sociais, a América Latina não pode se contentar com a mera importação de instrumentos jurídicos de tutela ambiental. Há, ao lado disso, que desenvolver uns tantos outros mecanismos que lhe sejam próprios, talhados para enfrentar a complexidade de sua realidade e, por essa via, capazes de proteger o meio ambiente de maneira mais adequada e eficiente.

Estritamente falando, não existe um Direito Ambiental latinoamericano anterior à Conferência de Estocolmo de 1972. Em verdade, só no início dos anos 80 é que se observa uma preocupação progressiva, nem sempre sincera, no sentido de adaptar-se o sistema jurídico tradicional desses países – ainda apegado às velhas concepções e doutrinas do século passado – aos novos desafios trazidos pela devastação contínua do meio ambiente. Antes disso, leis esparsas protegiam (ou melhor, pretendiam proteger) certos recursos naturais, como as florestas⁵³ e a fauna.⁵⁴ Não havia, contudo, uma preocupação do Direito e dos juristas com o meio ambiente, como realidade própria e autônoma, mas apenas com alguns dos seus elementos ou aspectos.

Hoje, o panorama é, inegavelmente, diverso, embora muito ainda precise ser feito. Como sucede em todo o mundo, políticas

⁵¹ Alicia Bárcena Ibarra, *art. cit.*, p. 62.

⁵² Assim é apesar de vários dos instrumentos jurídicos ambientais, hoje universalizados em países de *civil law*, filiarem-se ao *common law* (o Estudo de Impacto Ambiental, p. ex.).

⁵³ O Código Florestal brasileiro, por exemplo, é de 1965 (Lei n. 4771/65).

⁵⁴ Ainda tomando o Brasil como exemplo, a legislação de proteção à fauna, ainda vigente, foi promulgada em 1967 (Lei n. 5197/67).

ambientais – e com elas normas ambientais – são incorporadas às agendas dos governos de virtualmente todos os países da América Latina.⁵⁵ Países importantes, como o Brasil, têm legislação ambiental *stricto sensu* moderna e, em certa medida, com possibilidades reais de implementação.⁵⁶ Pode-se dizer, pois, que, no rastro desse despertar mais amplo para a questão ambiental, o Direito Ambiental deixou de ser uma realidade apenas dos países ricos.

Atualmente, sem dúvida, a proteção legal do meio ambiente faz parte, pelo menos de maneira formal, dos sistemas jurídicos dos países menos desenvolvidos, notadamente da América Latina. Primeiro, como imposição das nações industrializadas ou modismo de uns poucos setores da sociedade; depois, como uma das vertentes da crítica mais geral ao chamado "Direito tradicional"; e, finalmente, como necessidade real, reconhecida por importantes segmentos sociais e acadêmicos locais, ou seja, como instrumento vital para alcançar certos objetivos sociais não albergados na ordem jurídica até então vigente. Em pouco mais de dez anos, o Direito Ambiental nos países menos desenvolvidos fez todo esse percurso, *via crucis* esta que, de certa maneira, também foi vencida pelos países desenvolvidos, só que em evolução mais espontânea e gradativa, como resposta às pressões internas e não externas.

Em síntese, apesar da peculiaridade de sua problemática ambiental – circundada por problemas sociais e econômicos desconhecidos dos países ricos⁵⁷ – o Direito Ambiental, nos países menos

⁵⁵ UNEP, *The World Environment 1972-1992 ... cit.*, p. 729.

⁵⁶ Ressalte-se, porém, que, conforme levantamento recente em 25 países da região (incluindo Caribe), menos de dez deles tinham legislação verdadeiramente ambiental (Cf. UNEP, *The World Environment 1972-1992 ... cit.*, p. 727.

⁵⁷ Embora os problemas ambientais *stricto sensu* sejam, com maior ou menor variação, os mesmos em qualquer país (poluição aérea e aquática, resíduos tóxicos e perigosos, a utilização de agrotóxicos, desmatamento, perda de biodiversidade, etc), não se pode negar que a questão ambiental tem enfoques distintos nos países industrializados e nos menos desenvolvidos. "A grande diferença é que a degradação ambiental nos países em desenvolvimento não é somente o clássico dilema entre desenvolvimento e qualidade ambiental, mas também um problema inerente ao subdesenvolvimento e por isso ligado

desenvolvidos, vem seguindo, de certa maneira, o modelo formulado nas nações industrializadas. Adota a mesma fundamentação e quase todos os instrumentos legais, novidades absolutas em seus sistemas e tradições jurídicas. Os resultados, não obstante as dificuldades de implementação, são visíveis e promissores.

6. Óbices ao desenvolvimento do Direito Ambiental na América Latina

Mesmo com toda a pressão internacional e os reclamos da opinião pública interna, não tem sido fácil o desenvolvimento do Direito Ambiental nos países menos desenvolvidos.

Conforme já mencionado, uma primeira barreira, não diretamente relacionada com o sistema jurídico, é a pobreza. O Relatório "*Nosso Futuro Comum*" reconhece que

A maioria dos países em desenvolvimento tem agora renda per capita mais baixa do que no início da década. Pobreza e desemprego crescentes aumentaram a pressão sobre os recursos ambientais, na medida em que um número maior de pessoas tem sido forçado a depender mais diretamente deles. Muitos governos reduziram seus esforços destinados a proteger o meio ambiente e a introduzir considerações ecológicas no planejamento do desenvolvimento.⁵⁸

Além dessas barreiras de caráter sócio econômico, outras podem, no nível jurídico propriamente dito, ser apontadas:

a) o apego exagerado a uma concepção individualista da propriedade, respaldada em Códigos Civis do século XIX⁵⁹, ainda vigentes,

à carência de serviços, à falta de infraestrutura básica, à pobreza" (Alicia Bárcena Ibarra, *art. cit.*, p. 61).

⁵⁸ The World Commission on Environment and Development, *Our Common Future ... cit.*, p. 6.

⁵⁹ Contrariando, inclusive, até a letra da Constituição, que, como sucede no Brasil, prevê a "função social" da propriedade.

permitindo (e até estimulando) que o proprietário faça livre uso daquilo que lhe pertence,⁶⁰ desde que respeitados limites mínimos⁶¹;

b) a inserção dos problemas ambientais na esfera privada dos indivíduos, devendo o Estado, por isso mesmo, ser um mero expectador das eventuais conseqüências negativas da utilização dos recursos naturais, uso este inerente ao exercício do direito de propriedade;

c) a ausência de tradição de qualquer preocupação com a natureza;

d) a consagração, ainda geral, do princípio da culpa na responsabilidade civil⁶² impossibilitando a reparação dos danos ambientais, individuais ou coletivos;⁶³

e) a percepção do Direito – e de sua implementação – como regramento de interesses e direitos individuais e, só excepcionalmente, coletivos;

f) a visão de que o Direito apenas indiretamente tem uma função preventiva,⁶⁴ pois sua função principal é, sem inibir a liberdade empresarial, corrigir e reparar danos⁶⁵; e,

⁶⁰ Nos termos do Código Civil brasileiro, "A lei assegura ao proprietário o direito de usar, gozar e dispor de seus bens" (art. 524), sendo que "O domínio presume-se exclusivo e ilimitado" (art. 527).

⁶¹ Como, por exemplo, os direitos de vizinhança. Nesse sentido, o Código Civil brasileiro estabelece que "O *proprietário*, ou *inquilino* de um prédio tem o direito de impedir que o mau uso da propriedade vizinha possa prejudicar a segurança, o sossego e a saúde dos que o *habitam*" (art. 554, grifos nossos). Observe-se o caráter individualista dessa proteção, especialmente quando exige, para seu exercício, numa interpretação literal, o título jurídico de "proprietário" ou "inquilino" da área prejudicada. Mas não só: é proteção para os que nela habitam!

⁶² Era, por exemplo, o sistema brasileiro até o advento da Lei n. 6938/81. Antes disso, aplicava-se o Código Civil ("Art. 159. Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência, ou imprudência, violar direito, ou causar prejuízo a outrem, fica obrigado a reparar o dano").

⁶³ A situação, apesar da oposição de juristas mais conservadores e do empresariado, tende a se alterar com a adoção generalizada de sistemas de responsabilidade civil objetiva, padrão já quase consensual no plano internacional. Segundo a *Declaração do Rio*, "Os Estados devem desenvolver normas nacionais de responsabilidade e compensação para as vítimas da poluição e de outros danos ambientais" (princípio 13).

g) a falta de consciência e educação da população para a problemática ambiental, o que quer dizer que as normas jurídicas ambientais não são conhecidas, utilizadas ou respeitadas.

Felizmente, esses obstáculos vêm sendo, um a um, derrubados, permitindo, assim, o surgimento e o desenvolvimento do Direito Ambiental. Não está claro ainda se o Direito Ambiental na América Latina é produto de uma revolução jurídica maior ou se é ele, em si, um dos produtores dessa renovação do sistema jurídico tradicional, visível em todo o continente. O certo é que as alterações trazidas pelo Direito Ambiental, como a responsabilidade civil objetiva e o afrouxamento dos requisitos da *legitimatío ad causam*, têm, igualmente, sido incorporadas em outras disciplinas jurídicas, como o Direito do Consumidor.

Os juristas tradicionais da América Latina, como já tinham feito no início do século com o Direito do Trabalho, tentaram, sem sucesso ou repercussão maior, defender a tese de que o meio ambiente – assim como o consumidor – podia ser protegido, com uns poucos ajustes, dentro do quadro legal vigente, isto é, através do sistema do Código Civil.

Como em países de *civil law* da Europa, o desenvolvimento da proteção do meio ambiente deu-se à margem do sistema tradicional, afastando-se, pela especialização, do Código Civil e da jurisprudência com ele associada. O objetivo – nem sempre alcançado, como mostram certas

⁶⁴ As políticas públicas de proteção do meio ambiente e o próprio Direito Ambiental em seus primórdios atuavam – quando atuavam – para "apagar incêndios". A idéia era a de que seria possível retornar ao *status quo ante*; em outras palavras, "nossas práticas de manejo ambiental têm se concentrado, de maneira geral, em reparação pós-fato do dano: *reflorestamento*, *regeneração* de terras desérticas, *restauração* do meio ambiente urbano, *recuperação* de habitats naturais e *reabilitação* de áreas selvagens" (The World Commission on Environment and Development, *Our Common Future* ... cit., p. 39, grifos no original).

⁶⁵ A *Declaração do Rio* refuta, frontalmente, essa percepção, ao afirmar que "Para proteger o meio ambiente, o método da precaução deve ser largamente aplicado pelos Estados de acordo com suas capacidades. Onde existirem ameaças de dano grave ou irreversível, a ausência de certeza científica absoluta não deve ser utilizada como fundamento para o adiamento de medidas economicamente eficientes de prevenção da degradação ambiental" (Princípio 15, grifo nosso).

decisões judiciais brasileiras – parece ser o de *publicizar* as normas e direitos ambientais.

Foge-se, por essa porta, do conservadorismo que tem caracterizado o Direito Privado latinoamericano, distanciando-se, tanto quanto possível, de suas concepções ultrapassadas de propriedade e de autonomia privada. A primeira tarefa do Direito Ambiental na América Latina, portanto, foi retirar⁶⁶ o manto de intocabilidade do direito de propriedade; deixa ele de ser algo que se insere apenas na esfera exclusiva do indivíduo, mas que leva em consideração outros valores e necessidades de caráter social.

Na superação do conceito tradicional de propriedade, tem sido muito importante o desenvolvimento do Direito Constitucional latinoamericano, que, em diversos países, desde a primeira metade deste século, incorporou a idéia de "função social" da propriedade, impondo a esta, com isso, limites mais amplos que aqueles previstos na legislação civil tradicional.

Além disso, mais e mais se aceita que o Estado, mesmo em certas áreas normalmente consideradas sob o abrigo do Direito Privado, tem um papel fundamental a cumprir. Logo, no Direito Ambiental, como parte do Direito Público, com mais razão se justifica a intervenção do Estado, legislando e implementando políticas de proteção do meio ambiente. Em outras palavras, não só o proprietário, mas o Estado, como representante da coletividade, tem interesse na utilização do solo e dos recursos naturais.

Quanto à responsabilidade civil pelo dano ambiental, embora não tenha ela alcançado o patamar do "*Superfund*" norte-americano, já não é, em muitos países latinoamericanos, baseada em culpa. É

⁶⁶ Ou, melhor, trazer a si o movimento da "funcionalização social da propriedade", que já se manifestara ou esboçara em outras áreas.

responsabilidade civil objetiva.⁶⁷ Aqui está talvez o maior avanço que o Direito Ambiental poderia trazer em relação ao Direito Privado tradicional.

Ademais, como já mencionamos, novos sistemas de acesso à justiça, com a introdução de mecanismos coletivos de reparação, como a ação popular,⁶⁸ a ação civil pública⁶⁹ e até *class action*,⁷⁰ permitem quebrar a perspectiva individualista da implementação da proteção do meio ambiente.

Ampliam-se, por outro lado, as funções do juiz, recebendo ele grandes poderes de cautela; com isso, altera-se, radicalmente, a concepção reparatória e repressiva do Direito, incorporando-se a ele uma face decididamente preventiva.

Finalmente, a sociedade, gradativamente, se conscientiza da importância de proteger o meio ambiente, e, crescentemente, associações civis e cidadãos batem às portas dos tribunais.

7. Enfraquecimento e renovação do sistema jurídico tradicional

Diversos caminhos têm sido adotados pelo Direito Ambiental para vencer os obstáculos do Direito tradicional ao seu desenvolvimento. Os países latinoamericanos não coincidem nem na velocidade com que

⁶⁷ Veja-se o caso brasileiro, onde a Lei n. 6938/81 consagrou, expressamente, o novo regime jurídico ("é o poluidor obrigado, independentemente de existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade", art. 14, par. 1).

⁶⁸ Não apenas a ação popular tradicional, mas "ação popular ambiental". Nesse sentido, a Constituição brasileira de 1988 ("qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência", art. 5, LXXIII, grifo nosso).

⁶⁹ Largamente utilizada no Direito brasileiro (veja-se a Lei n. 7347/85, já citada).

⁷⁰ Consulte-se a Lei n. 8.078/90 (arts. 91 e segs., e art. 117).

promulgam normas jurídicas ambientais, nem no tipo de instrumentos legais que adotam.

De qualquer modo, pode-se dizer que a evolução operou em *quatro estágios* principais: a) de uma legislação que nada previa sobre a proteção do meio ambiente (os Códigos Civis), b) passou-se a regular aspectos setoriais da questão ambiental (fauna e flora, p. ex.); c) em seguida, num terceiro momento, foram promulgadas leis propriamente ambientais, informadas por uma "concepção holística e sistemática", "protetoras do meio ambiente como um todo";⁷¹ d) finalmente, deu-se a incorporação da proteção ambiental nas Constituições nacionais (Brasil e Colômbia, p. ex.) e estaduais (em países federados).

8. A constitucionalização da proteção do meio ambiente

Vimos que um dos grandes óbices à proteção do meio ambiente nos países da América Latina é a concepção individualista da propriedade, já mitigada na legislação, mas ainda profundamente arraigada na jurisprudência e na doutrina. Como já notamos, desde a primeira metade deste século, contudo, em algumas Constituições, a "função social" foi agregada à propriedade privada. Durante certo tempo, foi essa "função social", na ausência de fundamento constitucional mais direto ou expresso, utilizada – sem grande sucesso⁷² – para fundamentar a proteção do meio ambiente. O argumento era o de que um dos limites impostos à propriedade, como decorrência dessa sua função social, era a proteção ambiental.

⁷¹ Raul Brañes, *ob. cit.*, p. 14.

⁷² Surpreendentemente, como verdadeiro "Zumbi", a doutrina individualista da propriedade privada, típica dos Códigos Civis, resistiu, através de decisões judiciais conservadoras, sobrevivendo, em contradição com seu novo perfil de "Função social" previsto nas Constituições.

Posteriormente, no final dos anos 80, com a queda das ditaduras militares e a elaboração de novas Constituições, o meio ambiente vem a ser reconhecido e protegido diretamente. E mais, a função social da propriedade incorpora, também expressamente, a questão ambiental.⁷³

A "constitucionalização" do meio ambiente tem importantes implicações teóricas e práticas, que não podemos analisar aqui. De qualquer modo, basta lembrar que com ela é afastada a visão tradicional de que o meio ambiente, como realidade incorpórea, não é um bem e, por isso mesmo, não pode ser objeto de proteção jurídica.⁷⁴

E, o que é mais importante: o direito de propriedade, em razão de sua "função social ambiental", não mais legitima ou autoriza a degradação do meio ambiente e a utilização não-sustentável dos recursos naturais. Ao contrário, sem proteção ambiental inexistente direito de propriedade constitucionalmente garantido.

9. A elaboração de leis ambientais

Nos últimos anos, no plano infraconstitucional, o Direito Ambiental, na América Latina, tem se manifestado através de leis ambientais "gerais", algumas até denominadas "Código", dando um regimento amplo à disciplina jurídica do meio ambiente.⁷⁵ São leis que

⁷³ A Constituição Federal do Brasil, de 1988, diz, de forma direta, em seu art. 186, que a "função social" da propriedade rural é cumprida quando ela atende, entre outros requisitos simultâneos, a "utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente".

Além disso, de forma mais ampla, inclui, entre os princípios a serem observados pela "ordem econômica", a "defesa do meio ambiente" (art. 170, VI).

⁷⁴ Para uma análise mais aprofundada do tema, cf. Raul Brañes, *ob. cit.*, p. 21.

⁷⁵ Veja-se, por exemplo, o "Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente" colombiano (Decreto 2811, de 18.12.74), a "Ley Orgánica del Ambiente" (de 16.6.76) e a "Ley Penal del Ambiente" (de 3.1.92) venezuelanas, a "Ley para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental" equatoriana (Decreto

prevêem, a um só tempo, dispositivos substantivos – criando novos direitos e obrigações – e procedimentais – estabelecendo instrumentos adequados de implementação (sanções administrativa e penais, e mecanismos de facilitação do acesso à justiça).

Algumas dessas leis ambientais tomaram como modelo o *National Environmental Policy Act*, dos EUA, de 1970, mas vão além, pois ao lado de instrumentos previstos neste (o Estudo de Impacto Ambiental, p. ex.), trazem outros, como a responsabilidade civil objetiva para o dano ambiental, a flexibilização das regras de *legitimado ad causam* e sanções criminais.⁷⁶

10. Os atores

Embora vários sejam os atores da proteção ambiental na América Latina, o Estado (ele mesmo grande poluidor!) é, de longe, apesar de toda sua fragilidade, o mais forte e, em alguns países, surpreendentemente, o mais atuante.

10.1 A sociedade civil⁷⁷

n. 374, publicado em 21.6.76), a "Ley de Protección del Medio Ambiente y del Uso Racional de los Recursos Naturales" cubana (Ley n. 33/81, publicada em 12.2.81), a "Lei da Política Nacional do Meio Ambiente" brasileira (Lei n. 6938/81), a "Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente" guatemalteca (Decreto n. 68-86, publicada em 19.12.86), a "Ley General del Equilibrio Ecológico y Ia Protección al Ambiente" mexicana (de 28.1.88), "Codigo del Medio Ambiente y los Recursos Naturales" peruano (Decreto Legislativo n. 613, de 8.9.90), e a "Ley General del Medio Ambiente" boliviana (Ley n. 1333, publicada em 15.6.92).

⁷⁶ É o caso da Lei n. 6938/81 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente) do Brasil.

⁷⁷ Uma completa análise da situação das ONGs ambientais na América Latina pode ser encontrada em Raul Brañes, *ob. cit.*, pp. 73-99.

Na América Latina, a proteção do meio ambiente, como tema jurídico, encontra seus antecedentes mais próximos no movimento ambientalista que se formou no contexto mais geral da luta dos anos 70 e 80 pela democracia. O ambientalismo latinoamericano nasceu, por isso mesmo, com um forte componente ideológico, hoje diluído, mas que ainda o persegue. De certa maneira produto desses movimentos organizados, o Direito Ambiental, na sua fase de formação, também era considerado parte de uma agenda mais ampla da "esquerda", daqueles que eram contra a livre iniciativa.

No presente, o movimento ambientalista, com seu crescimento, atingiu todos os setores da sociedade, dos pobres aos ricos, dos cultos aos analfabetos, dos nacionalistas aos internacionalistas. O universo humano do movimento ambientalista latinoamericano é bem amplo, de empresários a líderes sindicais,⁷⁸ de partidos políticos⁷⁹ a movimentos religiosos,⁸⁰ de líderes estudantis a integrantes das associações de bairros, de militantes da reforma agrária a profissionais liberais,⁸¹ de seringalistas⁸² a representantes da mídia. Não seria equivocado dizer que é o meio ambiente, como causa comum, e não mais uma ideologia política específica, que identifica e une os ambientalistas latinoamericanos.

É formidável o crescimento do movimento ambientalista na América Latina e Caribe. A região conta hoje com mais de 6.000 ONGs com objetivos direta ou indiretamente relacionados com a proteção do

⁷⁸ As Centrais Sindicais têm instituído comitês de meio ambiente, como organismos permanentes e especializados. Como exemplo, vale citar a CUT (Central Única de Trabalhadores) brasileira.

⁷⁹ Em alguns países, o Partido Verde está formalmente organizado, como no Brasil, onde, nas últimas eleições presidenciais, apresentou candidato próprio, contando, atualmente, com um representante na Câmara dos Deputados (Deputado Sidney de Miguel, do Rio de Janeiro), Prefeitos e vários vereadores.

⁸⁰ A Igreja Católica vem criando organismos e comissões dedicados à questão ambiental.

⁸¹ As instituições de representação das profissões liberais, como a Ordem dos Advogados, têm instituído comissões especializadas e permanentes para cuidar das questões ambientais.

⁸² Os seringueiros da Amazônia, por exemplo, principalmente a partir de Chico Mendes, casam a questão de sua sobrevivência econômica à proteção do meio ambiente.

meio ambiente.⁸³ Caminhamos, pois, para um momento em que a sociedade civil começa a ser capaz de utilizar certos instrumentos jurídicos de participação colocados à sua disposição pelo Direito Ambiental e que eram vistos como de difícil aplicação nos países menos desenvolvidos, exatamente por falta de porta-vozes adequados (as audiências públicas, p. ex.).

As ONGs latinoamericanas têm estrutura e dimensão muito variadas. Vão de organismos meramente informais à entidades formalmente constituídas. Apesar dessa heterogeneidade, algumas limitações mais ou menos comuns a todas elas podem ser apontadas:⁸⁴ a) não são profissionalizadas;⁸⁵ b) ressentem-se da falta de quadro pessoal fixo, capacitado tecnicamente e remunerado; c) têm poucos filiados; d) desconhecem a legislação ambiental básica, raramente utilizando os mecanismos judiciais disponíveis, mesmo os mais simples;⁸⁶ e) são transitórias (surgem e desaparecem com facilidade); e) dependem de favores governamentais, diretos ou indiretos; f) não são especializadas, tendo uma tendência a "atirar em todas as direções".

10.2 As instituições governamentais

Antes mesmo do surgimento do Direito Ambiental, a América Latina já contava com órgãos públicos especializados que cuidavam – ou deviam cuidar – de matérias específicas, como florestas, caça, pesca,

⁸³ UNEP, *The World Environment 1972-1992 ... cit.*, p. 728.

⁸⁴ Roque Sevilla, *art. cit.*, p. 43.

⁸⁵ Há, evidentemente, exceções, como a "Fundação SOS Mata Atlântica", de São Paulo, e a "Ecotrópica", de Cuiabá, ambas no Brasil, e a "Fundación Ambiente y Recursos Naturales" (FARN), na Argentina.

⁸⁶ Como acontece no Brasil, desde 1985, com a promulgação da Lei n. 7347, que, como vimos, deu às associações legitimação para agir perante os tribunais, através da "ação civil pública".

poluição, etc. Eram, contudo, órgãos fragmentados, não inseridos num contexto mais amplo de proteção ambiental.

De qualquer modo, são bem jovens – e, por isso mesmo, com experiência, capacitação técnica e estrutura limitadas⁸⁷ – as instituições governamentais latinoamericanas dedicadas, de maneira ampla e especializada, à proteção do meio ambiente. O surgimento do Direito Ambiental, com novas leis, fortaleceu esses órgãos, criando outros e, em certos países, instituindo "Ministérios do Meio Ambiente".⁸⁸

Pode-se afirmar, que a generalidade dos países latinoamericanos possui hoje órgãos encarregados de proteger o meio ambiente, seja com ações corretivas, resolvendo problemas atuais de poluição e erosão, por exemplo, seja com ações preventivas, buscando evitar o dano ambiental, com ferramentas como o licenciamento, o zoneamento ambiental e o Estudo de Impacto Ambiental.

Esses órgãos apresentam certas características comuns que, como veremos abaixo, estão associadas à má-qualidade da implementação ambiental: a) fragilidade política; b) participação mínima no orçamento geral do Estado; c) má remuneração e flutuação do pessoal técnico; d) ausência de tradição de gestão democrática dos recursos ambientais; e) vulnerabilidade às pressões do poder econômico e "captura" pelos regulados; f) falta de credibilidade; g) ênfase nas medidas corretivas e não nas preventivas, embora essas sejam, econômica e tecnologicamente, as mais eficientes.

10.3 As empresas

⁸⁷ Francisco Szekely, *art. cit.*, p. 83.

⁸⁸ No Brasil, p. ex.

Até bem recentemente, as empresas da América Latina, ainda imbuídas do espírito que orientou toda a política econômica da região – com o beneplácito e estímulo do Estado – de crescimento econômica a qualquer custo e do *laissez faire*, viam as agressões ao meio ambiente como um mal necessário, justificáveis pelo bem maior que seria a superação da pobreza e do subdesenvolvimento.

De uma maneira geral, as empresas locais ainda não entendem porque precisam respeitar o meio ambiente. São freqüentes as críticas à intervenção do Estado na livre iniciativa, através de procedimentos como o Estudo de Impacto Ambiental e do próprio processo de licenciamento.

Deve-se notar, nesse contexto, que o Estado, proprietário de grandes empresas públicas – hidrelétricas, telecomunicação, mineração, indústrias petroquímicas e siderúrgicas, etc. – é, muitas vezes, o maior poluidor.

11. A questão da implementação

A legislação ambiental é um "nada" quando não cumpre seus objetivos através de um programa eficiente de implementação.⁸⁹ Em matéria ambiental, um dos maiores desafios da América Latina é a implementação das políticas públicas e normas ambientais. A lei, não raras vezes, é um mero documento formal, destinado a dar um mínimo de satisfação à opinião pública nacional e, nos últimos tempos, internacional.

⁸⁹ Nos termos da *Agenda 21*, "Os governos, com o apoio, quando apropriado, de organismos internacionais competentes, devem, regularmente, avaliar as leis e regulamentos promulgados e o aparato institucional/administrativo correlato, estabelecidos nos níveis nacional/estadual e local/municipal no campo do meio ambiente e desenvolvimento sustentável, com a perspectiva de fazê-los, na prática, efetivos" (Capítulo 8).

Mesmo com ajuda de outras nações,⁹⁰ legislar nos países menos desenvolvidos é apenas um passo – um primeiro passo, em si já difícil – na direção dos objetivos que se pretende alcançar. Obstáculos ainda maiores surgem no momento de implementar as leis eventualmente promulgadas.

Leis extremamente amplas e bem elaboradas, muitas vezes com auxílio de consultores externos,⁹¹ permanecem letra morta, porque faltam os mecanismos eficientes e as condições sociopolíticas para sua implementação. Os países adotam, às vezes sem pestanejar, princípios "revolucionários" de proteção do meio ambiente, mas poucos se preocupam em desenvolver instrumentos eficazes para sua implementação.⁹²

O certo é que, embora muitos dos problemas ambientais sejam comuns à generalidade dos países, cada nação apresenta peculiaridades locais que, de uma forma ou de outra, influem – ou devem influir – na escolha dos instrumentos de controle ambiental e na forma de sua implementação.⁹³

Quais seriam as principais causas do fracasso, generalizado poderíamos dizer, da implementação das políticas públicas ambientais e do Direito Ambiental na América Latina?

⁹⁰ Os países menos desenvolvidos não têm – nem se esperaria que tivessem – o conhecimento técnico-científico e os recursos imprescindíveis à formulação e implementação de uma boa política ambiental. Por isso mesmo, "Um esforço sério deve ser empreendido pelos países desenvolvidos e em desenvolvimento, trabalhando em parceria para estruturar um corpo suficiente de pessoal treinado – cientistas, economistas e advogados ambientais, e administradores de recursos – em cada país em desenvolvimento, visando criar instituições governamentais efetivas que lidem com a gestão do meio ambiente e com problemas setoriais de gestão de recursos. Só então poderão os países em desenvolvimento efetuar monitoramento e avaliação ambientais, formular padrões ambientais adequados às condições locais, desenvolver instrumentos de contabilidade ambiental e promulgar normas ambientais apropriadas; tudo isso sendo fundamental para sua capacidade de gestão ambiental e desenvolvimento sustentável" (UNEP, *The World Environment 1972-1992 ... cit.*, p. 731).

⁹¹ O caso mais recente é o da Bolívia.

⁹² Alicia Bárcena Ibarra, *art. cit.*, p. 62.

⁹³ "Padrões utilizados por certos países podem ser inadequados e terem custos econômicos e sociais injustificáveis para outros países, em particular os em desenvolvimento" (*Rio Declaration*, Princípio 11).

Não há uma causa única, mas um conjunto de fatores, alguns deles já mencionados:

a) a falta de consciência e educação dos cidadãos, fazendo com que as violações ambientais, apesar de sua ilegalidade, sejam consideradas "fatos normais", corriqueiros e admissíveis;⁹⁴

b) a pouca credibilidade dos órgãos ambientais e do próprio Poder Judiciário, este visto, normalmente, como inacessível, caro, parcial em favor dos poluidores e com certa insensibilidade, quando não antipatia, para com as questões ambientais;

c) o meio ambiente não é uma prioridade política, já que há necessidades sociais mais urgentes a serem atendidas. Conseqüentemente, na repartição dos recursos orçamentários, a proteção do meio ambiente só recebe sobras;⁹⁵

d) a transitoriedade de alguns órgãos com responsabilidades ambientais (são criados, extintos, fundidos ou divididos com facilidade, às vezes numa mesma gestão) e dos funcionários que, com remuneração inadequada, após ganharem certa especialização, vão trabalhar na iniciativa privada, não raro utilizando seu conhecimento contra o próprio Estado que investiu na sua formação;

e) uma concentração exagerada da implementação nas mãos do Estado, justamente nele que é o maior ou um dos maiores poluidores;

f) a ausência de inventários atualizados e confiáveis dos recursos naturais e das áreas mais afetadas, impedindo qualquer atividade mais sofisticada de planejamento e avaliação da implementação;

⁹⁴ Na Amazônia brasileira, p. ex., a "tartarugada" ainda freqüente, como prato sofisticado, a mesa dos segmentos mais abastados da sociedade. Nas festas de casamento, a riqueza e o poder do anfitrião se medem pelo tamanho da tartaruga servida aos convidados!

⁹⁵ Basta lembrar o exemplo da Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo – o mais rico e populoso do Brasil – com uma participação, em 1993, de apenas 0.72% no orçamento geral.

g) a falta de recursos humanos e materiais especializados, determinando, em conseqüência, que por impossibilidade de perícias mais complexas, certas violações ambientais fiquem impunes;

h) a inexistência de órgãos públicos especializados ou, no outro extremo, a duplicação ou superposição de funções;

i) o obsoletismo dos sistemas jurídicos como um todo e a atecnicidade da legislação ambiental, ora confusa, ora incompleta, ora conflitante com outras leis existentes, ora formalmente inadequada (p. ex., usa-se Decretos do Poder Executivo quando a matéria só pode ser regrada por lei promulgada pelo Poder Legislativo);

j) o formalismo exagerado do sistema sancionatório, que impede, por exemplo, a punição criminal das pessoas jurídicas.⁹⁶ De outro lado, regras processuais que dificultam ou simplesmente inviabilizam a prova das violações ambientais e protelam a execução da condenação penal através de recursos múltiplos e de privilégios. Em tal situação, não é de admirar que a extinção da punibilidade criminal pela prescrição seja uma das principais causas de impunidade. Na hipótese de aplicação de sanção administrativa, o infrator, em vez de se abster de novas violações da lei, prefere pagar a eventual multa, de valor insignificante, quando comparada com os benefícios a serem auferidos com a atividade ilegal;

k) a ausência de órgãos de implementação independentes, com exceções, como a do Brasil, onde o Poder Judiciário goza de grande autonomia e o Ministério Público é quase um quarto poder; e, finalmente,

l) a disputa de competências entre os diversos níveis de governo (Governo Federal, Governos Estaduais e Governos Municipais).

⁹⁶ Mesmo quando, como sucede no Brasil, a Constituição Federal assim o determine ("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", art. 225, parágrafo 3, grifo nosso). Cinco anos após a promulgação da Constituição – que é de 1988 – a responsabilidade penal da pessoa jurídica ainda não foi regulamentada!

Em decorrência dessa falência generalizada do sistema de proteção ambiental, há, hoje, em toda a América Latina, uma demanda cada vez mais visível e estridente por mecanismos eficientes de implementação.⁹⁷ As entidades não-governamentais e a própria mídia reclamam, diariamente, a punição dos infratores da legislação ambiental.

Nos debates e seminários públicos, naqueles países que já contam com legislação especializada, quem agora é escrutinado não é a lei, mas o sistema de implementação. Os órgãos públicos encarregados de executar a legislação ambiental são criticados aberta e impiedosamente. Busca-se fazer com que as leis ambientais cumpram seus objetivos e tenham aplicação contra aqueles que as infringem. Novas instituições, como o Ombudsman, são sugeridas. Sanções penais e administrativas mais duras são exigidas.

12. Conclusão

Não custa repetir que a América Latina, como todo o planeta, está sitiada. Sem qualquer exagero, não parece haver dúvida que nossa região caminha, a largos passos, para agregar à "pobreza econômica" do presente a "pobreza ambiental" do futuro, fruto da exploração não-sustentável de nossos recursos ambientais. "O modo como tratamos a natureza pressagia pobreza social ainda maior. Desta forma, estamos comprometendo também o futuro das outras nações do planeta, que sofrerão igualmente as conseqüências de nossa crise ecológica".⁹⁸

Poucos são os que negam que os problemas latinoamericanos são múltiplos, complexos e de difícil solução, mas que, apesar de tudo, exigem solução. O que não se pode compreender – e aceitar – é a

⁹⁷ UNEP, *The World Environment 1972-1992* ... cit., p. 643.

⁹⁸ Comissão de Desenvolvimento e Meio Ambiente da América Latina e do Caribe, *Nossa Própria Agenda* ... cit., p. 226.

transformação da proteção ambiental numa plataforma de mentira, destinada a enganar a todos com falsas prioridades, com "leis que não pegam" e com órgãos de papel.

Como resposta às pressões dos países desenvolvidos e ao crescimento do movimento ambientalista local, os governos da América Latina estão cada vez mais dispostos a assinar – e até a propor – Declarações, Tratados e Acordos, a criar órgãos públicos especializados, a promulgar leis e decretos.,

Mas não nos iludamos. Tais ações são reativas, não proativas; se existe sinceridade e vontade de acertar aqui e ali, no geral há muito de hipocrisia e oportunismo em todas essas ações. São ações simpáticas, mas destituídas de resultados palpáveis. Respondem ao clamor público, acalmam os ânimos por um momento, mas não cumprem seus objetivos e não diminuem as agressões ao meio ambiente. Da Amazônia aos Andes, da Patagônia ao norte do México, o meio ambiente continua ameaçado e sendo destruído impiedosamente, apesar de todos os discursos e programas. Alguma coisa tem de estar errado!

Na América Latina, especialmente em tempos de "vacas magras", quando os financiamentos internacionais são disputados ferozmente, há estímulo para se brincar de proteger o meio ambiente. As leis, mesmo algumas que se dizem ambientais, são, como no regime legal do sec. XIX, espelhos lustrosos de uma realidade que não será alcançada; são normas legais para não serem cumpridas.

Os implementadores, em número insuficiente, tecnicamente despreparados e mal remunerados, quando não assustados e capturados, fazem parte, muitos deles involuntariamente, dessa grande farsa destinada a acalmar a opinião pública local e internacional. É difícil ser otimista em tais condições, mas eu quero, como latinoamericano, acreditar que podemos superar nossas práticas não-sustentáveis.

E não tenho dúvida que, para mudarmos, haveremos que desenvolver o Direito Ambiental, em bases distintas daquelas que caracterizaram o Direito Administrativo e o Direito Civil tradicionais. Os largos progressos legislativos feitos até agora, inimagináveis há quinze anos atrás, são indicadores de que é possível mudar e impedir a catástrofe ambiental. O Direito e seus operadores não são simples expectadores do sítio ao planeta.

Mas não basta apenas promulgar leis ambientais. Se a dimensão ambiental não for suficientemente incorporada no sistema jurídico como um todo, o Direito Ambiental e as normas ambientais dificilmente serão aplicados.⁹⁹ É insuficiente, pois, a pura e simples criação de uma nova disciplina jurídica – mesmo que fincada em princípios, instrumentos e institutos próprios – sem uma alteração profunda de alguns dos alicerces do Direito tradicional, moldados para uma realidade econômica, social e política muito distinta da atual.

Ainda não conseguimos compreender que nossa diversidade, variedade, riqueza e história se devem, em grande parte, à formidável riqueza dos diferentes espaços naturais e espécies vivas que participam do nosso universo, o universo da América Latina.¹⁰⁰

Quiçá possa o Direito Ambiental – com leis e implementação de verdade – nos auxiliar a entender e preservar a riqueza do meio ambiente que nos cerca e nos dá a vida.

O Direito Ambiental apenas dá os seus primeiros passos na América Latina. Mas aperfeiçoando-se sua formulação e implementação, e com um pouco de esforço e vontade política, teremos condições de, através da lei, produto de regimes democráticos, deixarmos para trás nosso passado (e presente) descompromissado com o meio ambiente,

⁹⁹ Raul Branes, *ob. cit.*, p. 105.

¹⁰⁰ Margarita Marino de Botero, *in Encuentro de los Andes ... cit.*, p. 21.

preservando para nossos filhos e para os filhos de nossos filhos os recursos naturais que, hoje, nos causam inigualável admiração.