

Luísa Barbisan Mortari

**OS DESAFIOS DA PROMOÇÃO DO
MEIO AMBIENTE SUSTENTÁVEL
E OS INSTRUMENTOS DE TUTELA COLETIVA
EM MATÉRIA AMBIENTAL**

2024

**EDITORA
CEI**

2. ASPECTOS GERAIS DO DIREITO AMBIENTAL

O presente capítulo tem por objetivo estudar os aspectos históricos e conceituais no que se refere a proteção do meio ambiente na seara constitucional, o direito ambiental internacional e a tutela do desenvolvimento humano, bem como destacar a importância dos princípios de Direito Ambiental.

2.1 A proteção constitucional do meio ambiente

Marcelo Abelha Rodrigues aduz que o direito ambiental brasileiro é recente. Destaca que a evolução jurídica e legislativa do direito ambiental no país ocorreu em três fases. Na primeira fase, “a proteção do meio ambiente tinha uma preocupação meramente econômica. O ambiente não era tutelado de modo autônomo, senão apenas como um bem privado, pertencente ao indivíduo”. A segunda fase é marcada pela “ideologia egoística e antropocêntrica pura”. Diferencia-se da primeira fase, pois, agora, “a legislação ambiental era balizada não mais pela preocupação econômica, mas pela preponderância na tutela da saúde e da qualidade de vida humana”. Por fim, em um terceiro momento, houve uma “verdadeira mudança de paradigma: não seria mais o homem o centro das atenções, mas o meio ambiente em si mesmo considerado” (2021, p. 33).

Ao conceituar o direito ambiental, Paulo de Bessa Antunes estabelece que

é o ramo do direito positivo que regula as relações entre os indivíduos, os governos e as empresas com o meio ambiente, disciplinando a forma pela qual os recursos ambientais serão apropriados economicamente, com vistas a assegurar a conciliação dos aspectos econômicos, sociais e ecológicos, com a melhoria das condições ambientais e bem-estar da população (2015, p. 3).

Para Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer, “o Direito Ambiental ou Ecológico [...] é resultado justamente de uma história social, cultural e política que lhe é anterior e que lhe foi também determinante”. Desse modo,

a sua razão de ser reside justamente em tal legitimação político-comunitária antecedente, ou seja, há relação direta de causalidade entre a ocorrência da poluição e degradação ecológica, a mobilização social em prol da proteção da Natureza e a regulação normativa da matéria pelo Direito. Em outras palavras, o despertar da consciência ecológica mediante práticas sociais consolidou os valores ecológicos no espaço político, alcançando, posteriormente, também o universo jurídico (2021, p. 134).

“A função primordial do Direito Ambiental é organizar a forma pela qual a sociedade se utiliza dos recursos ambientais, estabelecendo métodos, critérios, proibições e permissões, definindo o que pode e o que não pode ser apropriado economicamente (ambientalmente)” (ANTUNES, 2021, p.1).

Nas palavras de Paulo de Bessa Antunes, “o Direito Ambiental é, portanto, a norma que, baseada no fato ambiental e no valor ético ambiental, estabelece os mecanismos normativos capazes de disciplinar as atividades humanas em relação ao meio ambiente” (2021, p.1).

No que tange à evolução da proteção ao meio ambiente no Brasil, destaca-se que o Brasil Colônia já demonstrava preocupação com o meio ambiente, pois “naquela época, procurava-se proteger as florestas em decorrência da derrubada de árvores de madeira de lei para a exportação a Portugal, onde escasseava esse tipo de recurso”. Diante desse cenário, “nossos primeiros colonizadores resolveram adotar medidas protetivas às florestas e os recursos minerais por meio da criação de normas criminais” (SIRVINSKAS, 2019, p. 81).

Luís Paulo Sirvinskas esclarece que a Constituição de 1824 e o Código Criminal de 1830, na Monarquia, “previam o crime de corte ilegal de árvores e a proteção cultural. Depois, com a Lei n. 601, de 1850, estabeleceram-se sanções administrativa e penais para quem derrubasse matas e realizasse queimadas” (2019, p. 81).

Segundo os autores Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer,

a Constituição de 1934, por sua vez, no tocante ao meio ambiente, limitava-se, no seu art. 10, a atribuir competência privativa à União e supletiva ou complementar aos Estados, para legislar sobre “riquezas do subsolo, mineração, metalurgia, águas, energia hidrelétrica, florestas, caça e pesca e sua exploração (art. 5º, XIX, “j”)), bem como conferir competência concorrente à União e aos Estados para “cuidar da saúde e assistência

públicas” (art. 10, II) e “proteger as belezas naturais e os monumentos de valor histórico ou artístico, podendo impedir a evasão de obras de arte” (art. 10, III). A Constituição de 1937, de modo similar à de 1934, atribuiu competência legislativa privativa à União para dispor sobre os bens do domínio federal, minas, metalurgia, energia hidráulica, águas, florestas, caça e pesca e sua exploração (art. 16, XIV) e estabeleceu que os monumentos históricos, artísticos e naturais, assim como as paisagens ou os locais particularmente dotados pela Natureza, gozavam da proteção e dos cuidados especiais da Nação, dos Estados e dos Municípios, bem como que os atentados contra eles cometidos eram equiparados aos perpetrados contra o patrimônio nacional (art. 134). Os valores ecológicos, como se pode observar, ainda não estavam entre os seus fundamentos propriamente” (2021, p. 148).

Durante a vigência da Constituição de 1946 ocorreu o Golpe Militar de 1964 e, a partir de então, “o seu texto passou a receber uma série de emendas, que a descaracterizam. Foi suspensa por seis meses pelo Ato Institucional n. 1 e, finalmente, substituída pela Constituição de 1967 (proposta oficialmente pelo Ato Institucional n. 4)”. A Constituição de 1946 adotou “conteúdo praticamente idêntico às Constituições de 1934 e de 1937, analisadas anteriormente, a Constituição de 1946 não inovou no tocante à proteção ambiental”. Ainda, no tocante à Carta de 1946,

no que diz respeito ao seu texto, ele atribuía competência à União para legislar sobre as riquezas do subsolo, mineração, águas, florestas, caça e pesca (art. 5º, XV, “I”) e estabelecia que as obras, monumentos e documentos de valor histórico e artístico, bem como os monumentos naturais, as paisagens e os locais dotados de particular beleza, ficavam sob a proteção do Poder Público (art. 175). A diretriz constitucional, portanto, ainda seguia a perspectiva meramente “conservacionista” no que diz com os recursos naturais, tal como se verificava, naquela quadra, no plano infraconstitucional (SARLET; FENSTERSEIFER, 2021, p. 149).

Ao dispor acerca da Constituição de 1967, Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer esclarecem que,

no tocante à proteção dos recursos naturais, reproduziu o conteúdo dos textos constitucionais precedentes, limitando-se a atribuir competência à União para legislar sobre jazidas, minas e outros recursos minerais,

metalurgia, florestas, caça e pesca e águas (art. 8º, XVII, “h” e “i”) e estabelecer o dever do Poder Público de proteção especial dos documentos, as obras e os locais de valor histórico ou artístico, os monumentos e as paisagens naturais notáveis, bem como as jazidas arqueológicas (art. 170, parágrafo único). A Constituição de 1969 (Emenda n. 1, de 17 de outubro de 1969), por sua vez, também não avança em nada em termos ecológicos e apenas confirma o perfil conservacionista da época [...], ao estabelecer, no art. 180 do texto constitucional militar, que “ficam sob a proteção especial do Poder Público os documentos, as obras e os locais de valor histórico ou artístico, os monumentos e as paisagens naturais notáveis, bem como as jazidas arqueológicas”. Ainda levará aproximadamente duas décadas para tal “estado de coisas” ser modificado no plano constitucional, o que só viria a ocorrer com a promulgação da CF/1988, conforme veremos logo adiante (2021, p. 150).

Segundo Luís Paulo Sirvinskas, “nas décadas de 1980 e 1990, houve um desenvolvimento enorme em nosso país no que tange à proteção ao meio ambiente; vários livros e artigos doutrinários foram publicados; inúmeras leis foram criadas nesse período”. Desse modo, verifica-se que “por essas e outras razões é que o meio ambiente deve ser a preocupação central do homem, pois toda a agressão a ele poderá trazer consequências irreversíveis às presentes e futuras gerações” (2019, p. 82),.

A Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n. 6.938/81) foi o “primeiro diploma legal que cuidou do meio ambiente como um direito próprio e autônomo”. O diploma legal instituiu “muito mais do que um simples conjunto de regras, mas estabelecendo uma política com princípios, escopos, diretrizes, instrumento e conceitos gerais sobre o meio ambiente”. Nesse sentido,

a verdade é que a Lei n. 6.938/81 introduziu um novo tratamento normativo para o meio ambiente. Primeiro, porque deixou de lado o tratamento atomizado em prol de uma visão molecular, considerando o entorno como um bem único, imaterial e indivisível, digno de tutela autônoma. [...] Dessa forma, é apenas a partir da Lei n. 6.938/81 que podemos falar verdadeiramente em um direito ambiental como ramo autônomo da ciência jurídica brasileira e não como um apêndice do direito administrativo. A proteção do meio ambiente e de seus componentes bióticos e abióticos (recursos ambientais) compreendidos de uma forma unívoca e globalizada deu-se a partir desse diploma (RODRIGUES, 2021, p. 34).

Nesse diapasão, Celso Antonio Pacheco Fiorillo destaca que

se a Política Nacional do Meio Ambiente protege a vida em todas as suas formas, e não é só o homem que possui vida, então todos que a possuem são tutelados e protegidos pelo direito ambiental, sendo certo que um bem, ainda que não seja vivo, pode ser ambiental, na medida que possa ser essencial à sadia qualidade de vida de outrem, em face do que determina o art. 225 da Constituição Federal (bem material ou mesmo imaterial). Dessa forma, a vida que não seja humana só poderá ser tutelada pelo direito ambiental na medida em que sua existência implique garantia da sadia qualidade de vida do homem, uma vez que numa sociedade organizada este é destinatário de toda e qualquer norma. (2021, p. 29)

Para Fabiano Melo Gonçalves de Oliveira, a Constituição Federal de 1988 foi a primeira a estabelecer um capítulo específico ao meio ambiente. “Contemplou um conjunto de comandos, obrigações e instrumentos para a efetivação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, como dever do Poder Público e da coletividade” (2017, p. 43).

De acordo com Cesar Fiorillo,

a nossa Carta Magna estruturou uma composição para a tutela dos valores ambientais, reconhecendo-lhes características próprias, desvinculadas do instituto da posse e da propriedade estabelecido em face de uma vetusta perspectiva cultural eurocêntrica, consagrando uma nova concepção ligada a direitos que muitas vezes transcendem a tradicional ideia dos direitos ortodoxos: os chamados direitos difusos (2021, p. 27).

Conforme Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer,

após a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81), o marco normativo mais significativo para a consolidação do Direito Ambiental e afirmação dos valores ecológicos no sistema jurídico brasileiro foi, sem dúvida, a consagração da proteção constitucional do meio ambiente no âmbito da Constituição Federal de 1988 e do seu paradigmático art. 225. A década de 1980, por essa ótica, pode ser denominada como a “década de ouro” do Direito Ambiental brasileiro, o que é simbolizado, em especial, pela importância da Lei 6.938/81 e pela CF/1988 (2021, p. 154).

Destarte, “a proteção do ambiente – e, portanto, a qualidade, o equilíbrio e a segurança ambiental – passam a integrar a nossa estrutura normativa constitucional e, com isso, a assegurar um novo fundamento para toda a ordem jurídica interna” (SARLET; MACHADO; FENSTERSEIFER, 2015, p. 31).

Segundo Marcelo Abelha Rodrigues, “o advento da Constituição de 1988 trouxe o arcabouço jurídico que faltava para que o Direito Ambiental fosse içado à categoria de ciência autônoma”. A Constituição Federal de 1988 “deu, além do status constitucional de ciência autônoma, o complemento de tutela material necessário à proteção sistemática do meio ambiente”. Assim, “seguindo a tendência mundial, a tutela do meio ambiente foi içada à categoria de direito expressamente protegido pela Constituição, tendo o legislador reservado um capítulo inteiro para o seu tratamento (art. 225)” (2021, p. 34).

Paulo de Bessa Antunes afirma que a Constituição Federal de 1988 trouxe inúmeras inovações em relação às que a antecederam, “notadamente na defesa dos direitos e garantias individuais e no reconhecimento de nova gama de direitos, dentre os quais se destaca o direito meio ambiente ecologicamente equilibrado”. Dispõe, ainda, que nas Constituições antecedentes, “as referências aos recursos ambientais eram feitas de maneira não sistemática, com pequenas menções aqui e ali, sem que se pudesse falar na existência de um contexto constitucional de proteção ao meio ambiente” (2021, p. 55).

Nessa senda, Reinaldo Dias refere que “no Brasil, a promulgação da Constituição Federal de 1988 significou o coroamento de um processo evolutivo no trato das questões ambientais”. Desse modo,

no texto constitucional, o meio ambiente aparece pela primeira vez como um direito fundamental da pessoa humana, estabelecendo uma relação direta entre cidadania e questão ambiental. A qualidade de vida passou a ser um direito assegurado constitucionalmente e a participação da população nos assuntos ambientais que lhe dizem respeito passou a ser reconhecida institucionalmente, como fator importante para a sustentabilidade do desenvolvimento (2014, p. 13).

A Carta Magna de 1988 reconhece o meio ambiente como direito fundamental, “impondo a obrigatoriedade de sua proteção, por se tratar

de bem de uso comum do povo, sendo essencial à sadia qualidade de vida”. Nesse toar,

a nossa carta Magna trouxe um capítulo específico voltado inteiramente para o meio ambiente, definindo-o como sendo direito de todos e dando-lhe a natureza de bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, incumbindo ao poder público e à coletividade o dever de zelar e preservar para que as próximas gerações façam bom uso e usufruam livremente de um meio ambiente equilibrado. O direito à vida, assegurado como direito fundamental, inclusive enquanto princípio do direito ambiental, e garantido pela dignidade da pessoa humana, ganha substancial reforço quanto ao direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado. São direitos que se complementam e se fortalecem, mutuamente (TRENNEPOHL, 2020, p. 76).

Dispondo acerca da fase de constitucionalização do Direito Ambiental, os autores Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer esclarecem que

a proteção do meio ambiente – e, portanto, a qualidade, o equilíbrio e a segurança ambiental – passou a integrar o núcleo da nossa estrutura normativa constitucional e, com isso, a assegurar um novo fundamento para toda a ordem jurídica interna. A consagração do objetivo e dos deveres de proteção ambiental a cargo do Estado brasileiro (em relação a todos os entes federativos) e, sobretudo, a atribuição do *status* jurídico-constitucional de *direito-dever fundamental* ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado colocam os valores ecológicos no “coração” do Direito brasileiro, influenciando todos os ramos jurídicos, inclusive a ponto de implicar limites a outros direitos (fundamentais ou não). Alinha-se a isso tudo também uma nova dimensão ecológica na conformação do conteúdo normativo do princípio da dignidade da pessoa humana (2021, p. 155).

Desse feita, estudar a evolução histórica e constitucional do Direito Ambiental é de suma importância para compreender o *status* que ocupa atualmente, qual seja, de direito fundamental assegurado constitucionalmente. À vista disso, a proteção ambiental torna-se imprescindível para regular as ações humanas em relação ao meio

ambiente de modo equilibrado e sustentável, assegurando a dignidade da pessoa humana.

2.2 O Direito Ambiental internacional e a tutela do direito ao desenvolvimento humano

Apenas após a segunda metade do século XX é que os temas ligados à proteção da natureza “tornaram-se visíveis no cenário internacional, notadamente em razão da constatação de que o meio ambiente, ao contrário do que ocorre com os Estados, não se separa por fronteiras”. Nesse sentido, “o Direito Internacional do Meio Ambiente só chega à sua maturidade a partir do nascimento da ONU e do desenvolvimento da diplomacia multilateral”. A Assembleia-Geral da ONU passa a “tornar-se um importante foro de discussões sobre temas ambientais a partir de então” (MAZZUOLI, 2020, p. 917).

Segundo Patricia Pasqualini Philippi e Leonardo Zicarelli, “o direito ambiental é uma questão transnacional por excelência, pois sem o planeta, evidentemente, não poderemos viver”. Assim, “a perpetuação dos recursos do meio ambiente para as presentes e futuras gerações exige um pensar solidário, responsável e urgente face à exploração abusiva dos recursos naturais”. Nesse sentido, “junto com a modernidade e a busca pelo desenvolvimento de alguns países caminha o Direito Ambiental, um direito em construção e que exige novas reflexões”. Um dos desafios que o direito ambiental transnacional busca resolver é a satisfação das necessidades do presente, sem que haja o comprometimento da capacidade para que as gerações futuras satisfaçam as próprias (2013, p. 4-5).

Uma das características marcantes do Direito Ambiental é a sua “forte internacionalização e a influência recíproca entre o Direito Interno e o internacional” (ANTUNES, 2021, p. 5).

Nessa toada, Tiago Fensterseifer afirma que o Direito Ambiental, é, sem dúvida, uma das “disciplinas jurídicas mais ilustrativas para abordar o tema do “diálogo das fontes normativas”, dado o fato de buscar resguardar a integridade de um bem jurídico que transcende todas as fronteiras imagináveis e alcança a escala global: o Planeta Terra!”. Desse modo, “a complexidade e a forma como as diferentes fontes normativas

se interconectam é sobremaneira característica tratando-se do Direito Ambiental” (FENSTERSEIFER, 2021).

Nas palavras de Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer,

o direito fundamental ao meio ambiente, em sintonia com a sua natureza transindividual, apresenta um caráter transfronteiriço ou supraterritorial, o que se dá, muitas vezes, em razão da globalidade da degradação e poluição ambiental, revelando as limitações dos próprios Estados nacionais de lidarem com alguns problemas ecológicos, como ocorre, por exemplo, no caso do aquecimento global, perda da biodiversidade e da poluição química. Tal entendimento, igualmente nos conduz a repensar e relativizar o conceito clássico de soberania das Nações em relação aos recursos naturais existentes nos seus territórios. A partir de tal perspectiva, compreende-se com maior clareza por que os direitos de terceira dimensão, e especialmente o direito ao meio ambiente, são denominados usualmente como direitos de solidariedade ou fraternidade, já que transportam implicações de escala global e universal, exigindo, em decorrência disso, esforços e responsabilidades em escala até mesmo mundial para a sua efetivação e devida proteção. (2021, p. 323).

Paulo Márcio Cruz e Zenildo Bodnar dispõe que, “no contexto atual da sociedade de risco, hipercomplexa e policonflitiva, a relação entre Estado e sociedade deve ser de parceria e cooperação”. Frente ao surgimento dos novos direitos de terceira-dimensão, especialmente o direito ao meio ambiente equilibrado e sadio, torna-se necessário uma redefinição da organização política estatal. Desse modo, “o Estado passa a não mais atuar apenas como garantidor dos direitos de liberdade e provedor de direitos sociais”, mas também em “parceria com a sociedade para assegurar, inclusive, às futuras gerações e a toda a comunidade de vida, condições ideais de habitabilidade e de sustentabilidade” (2016, p. 9).

Após o período do pós-Guerra, complementando os direitos fundamentais do homem, “começaram a aparecer, no cenário internacional, as primeiras grandes normas de proteção internacional do meio ambiente, dando ensejo à formação dessa nova disciplina jurídica chamada Direito Internacional do Meio Ambiente”. A partir de então, “tanto os direitos relativos à pessoa humana como os atinentes ao meio

ambiente passaram a ser prioridades inequívocas da agenda internacional moderna” (MAZZUOLI, 2020, p. 920).

Para Fabiano Melo Gonçalves de Oliveira, “o arcabouço da proteção ambiental tem os seus aspectos mais importantes no tabuleiro das instituições internacionais, em especial na arquitetura das Nações Unidas”. Nesse diapasão, “o estudo do Direito Ambiental Internacional, em seus aspectos fundamentais, impõe a análise das conferências sobre o meio ambiente no âmbito das Organização das Nações Unidas (ONU) e documentos decorrentes” (2017, p. 21).

Desde a primeira conferência no ano de 1972 até os dias atuais, a Organização das Nações Unidas (ONU) “promoveu quatro conferências mundiais, decisivas para que temáticas como meio ambiente ecologicamente equilibrado, desenvolvimento sustentável, mudanças climáticas, entre outros, assumissem centralidade na agenda global” (OLIVEIRA, 2017, p. 21).

De acordo com Paulo de Bessa Antunes,

a proteção do meio ambiente é, atualmente, parte da agenda global e, em tal condição, um dos principais temas discutidos [...]. Com efeito, desde 1992, a Organização das Nações Unidas (ONU) realizou diversas conferências internacionais que tiveram como tema central a discussão e a deliberação sobre questões ambientais. O Direito Internacional do Meio Ambiente (DIMA) é uma das respostas dadas pela comunidade internacional à deterioração dos recursos ambientais em escala planetária. É resposta jurídica, originada na compreensão comum dos sujeitos de Direito Internacional no sentido de que somente uma ação uniforme e articulada entre os diversos atores internacionais é capaz de solucionar problemas que ultrapassam a fronteira de um único Estado. O DIMA surgiu no século XX, assim como a questão ambiental. É fato que, no passado, existiram alguns acordos internacionais sobre problemas comuns que afetavam os seus recursos naturais. Entretanto, foi somente no século passado que a preocupação se tornou mais eloquente e visível no cenário internacional. Todavia, deve ser observado que o interesse com a proteção do meio ambiente surge, inicialmente, no âmbito interno de cada país e, daí, se propaga para a arena internacional. Uma condição essencial para que o DIMA se desenvolva é a existência de instituições internacionais estáveis que expressem, no mínimo, o desejo de cooperação entre os Estados, pois não é concebível o tratamento de problemas multilaterais, sem instituições que os articulem de forma pacífica e cooperativa (ANTUNES, 2021, p. 9).

O Direito Ambiental Internacional advém da Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano, realizada em Estocolmo, em 1972, “tendo essa conferência, em suas declarações de princípios e recomendações, estabelecido, claramente, o valor de normas consuetudinárias, ou, ao menos princípios gerais de Direito Internacional” (MUKAI, 2016, p. 260).

Nesse sentido, Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer, lecionam que

antes mesmo da Conferência de Estocolmo, a Organização das Nações Unidas (ONU) já havia declarado 1970 como o “Ano de Proteção da Natureza”. [...] Na ocasião da Conferência de Estocolmo, é importante destacar, estabeleceu-se também a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, o que ensejou a abertura de uma agenda política internacional própria para a discussão e enfrentamento da crise ecológica. [...] A influência do ordenamento jurídico internacional em matéria ambiental é sentida de forma significativa no âmbito de todas as legislações nacionais, a ponto inclusive de vários países (e o Brasil se inclui entre eles) terem incorporado, no âmbito das suas legislações domésticas, o conteúdo (conceitos, objetivos, princípios, instrumentos etc) dos diplomas internacionais (declarações, tratados e convenções) em matéria ambiental, tanto no plano constitucional quanto infraconstitucional (2021, p. 137-138).

De acordo com Fabiano Melo Gonçalves de Oliveira, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, ocorrida em Estocolmo, em 1972, é considerada um importante marco do direito ambiental em âmbito internacional. “Ao seu término, foi editada a Declaração de Estocolmo sobre Meio Ambiente Humano, com 26 princípios”. Além da mencionada declaração, foi previsto outro instrumento denominado de Plano de Ações para o Meio Ambiente, com um conjunto de 109 recomendações. Ainda, segundo o autor,

no quadro institucional, como decorrência da Convenção de Estocolmo, estabeleceu-se em dezembro de 1972 o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), com sede em Nairóbi, Quênia, como programa do Sistema das Nações Unidas responsável por promover a proteção ao meio ambiente e o uso eficiente de recursos naturais no contexto do desenvolvimento sustentável. Atualmente, o PNUMA, como agência

do Sistema das Nações Unidas, é a principal autoridade global em meio ambiente (2017, p. 22).

Nesse contexto, destaca-se que

a importância da “migração” dos valores ecológicos para o campo jurídico é fundamental para o devido enfrentamento da crise ecológica. Ajustada a tal perspectiva, ou seja, de que é imperiosa a intervenção jurídica para a superação dos problemas ambientais enfrentados pela sociedade contemporânea, já que a crise ecológica implica violação a direitos humanos, a Declaração de Estocolmo (1972) estabeleceu, no seu Princípio 22, que “os Estados devem cooperar para continuar desenvolvendo o direito internacional no que se refere à responsabilidade e à indenização às vítimas da poluição e de outros danos ambientais que as atividades realizadas dentro da jurisdição ou sob o controle de tais Estados causem a zonas fora de sua jurisdição” (SARLET, FENSTERSEIFER, 2014, p. 44).

Nesse diapasão, Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer discorrendo acerca de importantes marcos no direito ambiental internacional, esclarecem que

do ponto de vista histórico, o surgimento e o fortalecimento do Direito Ambiental sempre foram impulsionados, em grande medida, a partir do cenário jurídico internacional. A título de exemplo, entre inúmeros outros eventos, podemos citar a realização das grandes Conferências da Organização das Nações Unidas (ONU) em matéria ambiental – Estocolmo (1972), Rio-92 (1992), Johannesburgo (2002) e Rio+20 (2012), bem como os diplomas (declarações e tratados) internacionais firmados em tais oportunidades. A consagração da proteção ecológica no âmbito de Direito Internacional, inclusive na esfera do Direito Internacional dos Direitos Humanos, criou todo um aparato normativo extremamente sofisticado e abrangente. De modo exemplificativo, podemos citar: a Declaração de Estocolmo (1972), a Carta Mundial da Natureza (1982), adotada pela Assembleia Geral da ONU, o Protocolo de San Salvador Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1988), a Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992), a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (1992), a Convenção sobre Diversidade Biológica (1992), a Declaração e Programa de Ação de Viena, promulgada na 2ª Conferência Mundial sobre Direitos Humanos (1993), o Protocolo

de Quioto (1997), a Convenção de Aarhus sobre Acesso à Informação, Participação Pública na Tomada de Decisões e Acesso à Justiça em Matéria Ambiental (1998), o Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança (2000), a Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes (2001) e o Acordo de Paris (2015) (2021, p. 138).

No cenário nacional, Cesar Antonio Pacheco Fiorillo, elucida que, “de fato, em vista das grandes mudanças experimentadas ao longo das últimas décadas, não mais podemos enxergar o nosso País, em pleno século XXI, com base no século XIX”. A revolução tecnológica que vivenciamos determinou “uma modificação brutal do nosso sistema com avanços que se projetaram na atual sociedade da informação”. Logo, os grandes assuntos envolvendo conflitos de interesses não estão mais adaptados a “situações iminentemente individuais, mas sim a conflitos coletivos” (2021, p. 52-53).

Consoante Valerio de Oliveira Mazzuoli, “o Brasil é parte nos principais tratados internacionais sobre meio ambiente concluídos sob os auspícios da Organização das Nações Unidas”. Antes mesmo da promulgação da Constituição Federal de 1988, o Brasil já havia “ratificado os mais importantes tratados internacionais relativos ao Direito Internacional do Meio Ambiente, o que veio a intensificar-se posteriormente à entrada em vigor do atual texto constitucional” (2020, p. 920).

No Brasil, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992), realizada em 1992, no Rio de Janeiro, “também conhecida como a Cúpula da Terra, representou o ápice da preocupação ambiental mundial. Essa importância se reflete na participação de 179 países, 116 chefes de Estado e de governo e mais de 10.000 participantes”. A Rio/92 gerou cinco documentos internacionais, a saber: a) Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento; b) Agenda 21; c) Convenção-Quadro sobre Mudanças do Clima; d) Convenção sobre Diversidade Biológica ou da Biodiversidade; e, e) Declaração de Princípios sobre Florestas (OLIVEIRA, 2017, p. 23).

Dentre os documentos internacionais criados na Rio/92, destaca-se a Agenda 21 que “é um plano de ação com uma série de instrumentos e iniciativas para a proteção do meio ambiente no âmbito internacional,

regional e local”; e a Convenção-Quadro sobre Mudanças do Clima que “possui como finalidade a estabilização das concentrações dos gases do efeito estufa, em níveis que evitem a perigosa interferência antrópica no sistema climático” (OLIVEIRA, 2017, p. 37).

A Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+10), realizada em 2002, em Johannesburgo, “discutiu o resultado das conferências anteriores e estabeleceu os compromissos de alteração nos padrões insustentáveis de produção e consumo e de proteção dos recursos naturais no Planeta”. Por sua vez, a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20), realizada em 2012, no Rio de Janeiro e o documento final é denominado “O Futuro que Queremos” (OLIVEIRA, 2017, p. 37).

De acordo com Valerio de Oliveira Mazzuoli,

de 13 a 22 de junho de 2012, novamente no Rio de Janeiro, teve lugar a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, a Rio+20, assim conhecida por marcar os vinte anos de realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO-92). A Conferência trabalhou com dois temas principais: a) economia verde no contexto do desenvolvimento sustentável e da erradicação da pobreza; e b) estrutura institucional para o desenvolvimento sustentável. Inúmeras críticas foram lançadas ao draft final da Conferência, especialmente a de que as propostas apresentadas não receberam dos governos um apoio significativo (2020, p. 919).

No Sistema Interamericano de Direitos Humanos (OEA), “a preservação do meio ambiente é prevista no Protocolo de San Salvador, que versa sobre os direitos econômicos, sociais e culturais”. Além do mais, a tutela ao meio ambiente é um dos princípios da Carta Democrática Interamericana. Por fim, no âmbito do Mercosul, destaca-se a criação de dois documentos principais: “a) Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do Mercosul; e, b) Protocolo Adicional ao Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do Mercosul em Matéria de Cooperação e Assistência frente a Emergências Ambientais” (OLIVEIRA, 2017, p.37).

Segundo Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer, a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável da ONU, “é um plano de ação para as pessoas, para o planeta e para a prosperidade, agindo de

forma colaborativa” e com o intuito de adotar as “medidas ousadas e transformadoras que são urgentemente necessárias para direcionar o mundo para um caminho sustentável e resiliente”. Dessa feita,

a Agenda 2030 também busca fortalecer a paz universal com mais liberdade, e reconhecemos, ademais, que a erradicação da pobreza em todas as suas formas e dimensões, especialmente a pobreza extrema, é o maior desafio global e um requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável, de modo a compatibilizar os eixos social, econômico e ecológico no contexto do desenvolvimento sustentável. Os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 metas elencados na Agenda 2030 demonstram a escala e a ambição dessa nova Agenda universal. Eles se constroem sobre o legado dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) e se propõem a realizar o que estes não conseguiram alcançar. Em linhas gerais, os ODS buscam concretizar os direitos humanos de todos e alcançar a igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres e meninas, considerando, ademais, que todos os ODS são integrados, indivisíveis e equilibram as três dimensões do desenvolvimento sustentável, ou seja, a econômica, a social e a ambiental. Os Objetivos e metas estimularão a ação para os próximos 15 anos em áreas de importância crucial para a humanidade e para o Planeta: pessoas, Planeta, prosperidade, paz e parceria (2021, p. 140).

Nessa senda, Paulo de Bessa Antunes afirma que a tutela ao meio ambiente é uma evolução dos direitos humanos. “A profunda e estreita relação entre direitos humanos e proteção ao meio ambiente tem sido reconhecida pelo STF, assim como tem sido reconhecida pela Corte Constitucional” que a salvaguarda ao meio ambiente, ou “a alegação de que a ação administrativa se faz em defesa do meio ambiente, não pode ser feita sem a observância dos direitos e das garantias individuais” (2021, p. 61).

Para Valerio de Oliveira Mazzuoli,

é importante observar [...] que a consequência de todo esse processo normativo internacional no campo ambiental tem reflexos na seara da proteção internacional dos direitos humanos, ainda mais quando se leva em consideração que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, apesar de não ter sido expressamente colocado no texto da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948 (na qual somente constam direitos civis e políticos e direitos econômicos, sociais e culturais),

pertence ao “bloco de constitucionalidade” dos textos constitucionais contemporâneos, dentre eles, o texto constitucional brasileiro de 1988. Acredita-se, contudo, que a Declaração Universal de 1948 certamente mencionaria o direito ao meio ambiente se fosse negociada hoje. A atual tendência do direito internacional moderno é que as declarações sobre cada esfera de proteção também sejam cada vez mais amplas, cedendo espaço para que os vínculos entre as diversas categorias de direitos se desenvolvam (2020, p. 920).

Conforme Luís Paulo Sirvinskas, “o destino da humanidade está intimamente ligado à preservação do meio ambiente”. “A espécie humana não é eterna. Isso é certeza científica”. O autor destaca que

precisamos conscientizar-nos disso, ressaltando que a consciência ecológica está intimamente ligada à preservação do meio ambiente. A importância da preservação dos recursos naturais passou a ser preocupação mundial e nenhum país pode eximir-se de sua responsabilidade. Tal necessidade de proteção do ambiente é antiga e surgiu quando o homem passou a valorizar a natureza, mas não de maneira tão acentuada como nos dias de hoje. Talvez não se desse muita importância à extinção dos animais e da flora, mas existia um respeito para com a natureza, por ser criação divina. Só depois que o homem começou a conhecer a interação dos micro-organismos existentes no ecossistema é que sua responsabilidade aumentou (2019, p. 84-86).

“A evolução do homem foi longa até atingir uma consciência plena e completa da necessidade da preservação do meio ambiente” [...] “Não só por causa das ameaças que vem sofrendo nosso planeta, mas também pela necessidade de preservar os recursos naturais para as futuras gerações” (SIRVINSKAS, 2019, p. 87).

Segundo Valerio de Oliveira Mazzuoli,

a proteção do meio ambiente não é matéria reservada ao domínio exclusivo da legislação doméstica dos Estados, mas é dever de toda a comunidade internacional. A proteção ambiental, abrangendo a preservação da natureza em todos os seus aspectos relativos à vida humana, tem por finalidade tutelar o meio ambiente em decorrência do direito à sadia qualidade de vida, em todos os seus desdobramentos, sendo considerado

uma das vertentes dos direitos fundamentais da pessoa humana (2020, p. 927).

Patricia Pasqualini Philippi e Leonardo Zicarelli destacam que “todos os Estados e todas as populações têm direito ao desenvolvimento. Sem ele a natureza, também é seriamente afetada”. No entanto, o desenvolvimento exige sustentabilidade, solidariedade, fraternidade e responsabilidade. “O desenvolvimento sustentável é hoje a mais importante alternativa para sobrevivência da vida na terra. E a terra é a casa de todos e não de alguns” (2013, p. 16).

Nesse contexto, para Reinaldo Dias,

em qualquer análise da relação existente entre o exercício da cidadania e a questão ambiental, devem-se levar em consideração os novos direitos inseridos nas Constituições Federal, Estaduais e nas Leis Orgânicas Municipais. Nesses textos, o direito ambiental aparece como fundamental à pessoa humana, incorporando-se no conceito de cidadania. Nesse contexto, um direito fundamental à vida pode ser colocado em risco permanente pela ação do homem ao causar prejuízos irreversíveis ao ecossistema. Essa situação torna a questão ambiental indissociável do conceito de cidadania, na medida em que qualquer ameaça a esse direito coloca em perigo a própria existência do cidadão, que desse modo se vê na contingência de ao menos se preocupar em protegê-lo, para garantir a sua sobrevivência e das futuras gerações. Esse processo, que ocorre em termos globais, consolida a qualidade ambiental como valor universal (2014, p. 14).

De acordo com Tiago Fensterseifer,

há forte tendência em se conceber cada vez mais a natureza “multifível” do sistema jurídico (subnacional, nacional, comparado e internacional) pela ótica do fenômeno da globalização, o que é impulsionado sobremaneira pelo Direito Ambiental, inclusive como medida de compatibilização das “leis dos homens” às “leis da Natureza”. Em outras palavras, as “leis da Natureza” não estão condicionadas e limitadas a fronteiras nacionais, como se pode vislumbrar de forma paradigmática na questão do aquecimento global e das mudanças climáticas. Isso, por certo, revela não apenas a imperativa cooperação entre Nações no plano internacional, mas também a necessidade de um marco normativo apto a regular e enfrentar a questão em escala planetária, reforçando a importância de coordenação – e, na

medida do possível, uniformidade – entre marcos normativos plurais e de diferentes níveis (local, regional, nacional, comunitário e internacional) (FENSTERSEIFER, 2021).

Ademais, “a natureza de direito humano (e, pelo prisma constitucional, também de direito fundamental) atribuída ao direito ao meio ambiente” também sustenta essa “perspectiva no sentido de buscar tal diálogo de fontes normativas para além do espectro legislativo doméstico, sempre com o propósito de reforçar o regime jurídico de proteção ecológica” (FENSTERSEIFER, 2021).

Nessa senda, Luís Paulo Sirvinskas esclarece que “vê-se, pois, que as agressões ao meio ambiente são as mais diversas; para protegê-lo, faz-se necessário conscientizar o homem por meio do conhecimento da relação homem *versus* ambiente” (2019, p. 88).

“O mais consagrado dispositivo constitucional é, sem dúvida, o que impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado como essencial à sadia qualidade de vida das presentes e futuras gerações” (TRENNEPOHL, 2020, p. 78).

Nesse contexto, tratando-se de direito ambiental internacional e a proteção do direito ao desenvolvimento humano, imperioso destacar os litígios climáticos. Nesse sentido,

os litígios climáticos se apresentam como uma possibilidade estratégica na luta contra a mudança do clima e a favor da defesa dos direitos humanos. Cada vez mais, organizações da sociedade civil têm se utilizado desses mecanismos. Isso porque não só existe um fenômeno mundial de compartilhamento de experiências em torno desse instrumento – o que se pode constatar nos esforços da Organização das Nações Unidas (ONU) de dar visibilidade ao tema por meio do documento *The status of climate change litigation: a global review* –, mas também porque o uso do litígio climático representa mais uma oportunidade de trazer à tona a emergência climática no debate público (CONNECTAS DIREITOS HUMANOS, 2019, p. 12).

As análises sobre litígios climáticos serão aprofundadas no decorrer do presente estudo, no entanto, para ilustrar a importância e a necessidade de equilíbrio entre direitos humanos e ambientais, destacam-se os documentos internacionais que relacionam as mudanças climáticas aos

direitos humanos, extraídos do Guia de Litigância Climática, produzido pela Conectas Direitos Humanos, em 2019:



Figura 01 – Fonte: Conectas Direitos Humanos - Guia de litigância climática – 2019

Ao tratar da jurisprudência dos nossos Tribunais (STF e STJ), Tiago Fensterseifer esclarece que

o diálogo de fontes normativas é cada vez mais recorrente, especialmente na temática ambiental. A título de exemplo, em dois casos emblemáticos (Fundo Clima e Fundo Amazônia) que tiveram audiências públicas realizadas pelo STF no ano de 2020, os Ministros-Relatores dos respectivos processos serviram-se tanto de um diálogo de fontes normativas quanto de um diálogo de Cortes de Justiça (ou diálogo jurisprudencial) para fundamentar as suas decisões convocatórias das referidas audiências (FENSTERSEIFER, 2021).

Dessa forma, o Direito Ambiental trata-se de direito humano internacional, que possui caráter transfronteiriço ou transindividual, exigindo a atenção e a colaboração em escala global para que haja efetiva proteção. Conforme visto, diversos são os eventos nacionais e internacionais que asseveram a essencialidade da manutenção de um ambiente sadio e equilibrado. A preocupação e consciência ambiental aliadas à litigância climática são fundamentais para que se possa frear atos de violação ambiental, assegurando que as presentes e futuras gerações possam continuar vivendo em um ambiente sustentável.

2.3 Princípios do Direito Ambiental

Segundo Marcelo Abelha Rodrigues, cada vez mais reconhece-se a importância dos princípios para o mundo do direito. “Se em um dado momento da evolução da ciência jurídica eram eles vistos — no mesmo patamar dos costumes e da analogia — como mera fonte de integração [...], hoje não mais se nega sua força normativa” (2020, p. 343).

Nas palavras de Fabiano Melo Gonçalves de Oliveira, “o Direito Ambiental possui princípios próprios, que norteiam tanto os intérpretes quanto os executores das normas ambientais” (2017, p. 101). Assim, “as regras jurídicas que constituem o Direito Ambiental, [...] são em sua maioria de natureza pública, mais precisamente, manifestações do exercício do poder de polícia do Estado” (MUKAI, 2016, p. 51).

Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer lecionam que