

# **Boletim Científico**

**Escola Superior do Ministério Público da União**

# ARGUMENTOS PARA O USO DE INSTRUMENTOS DE DIREITOS HUMANOS NA IMPLEMENTAÇÃO DO DIREITO INTERNACIONAL DO MEIO AMBIENTE

*Elton Ghersel\**

## 1 Introdução

A década de 1960 marca a emergência do moderno Direito Internacional do Meio Ambiente. Os tratados e convenções surgidos a partir dessa época progressivamente buscam a regulamentação das atividades dos Estados nos mais diversos aspectos de sua relação com o meio ambiente, indo muito além das simples tentativas de divisão equitativa da participação de cada Estado na exploração de recursos naturais compartilhados, característica marcante dos tratados primitivos.

O alargamento do âmbito de atuação do Direito Internacional do Meio Ambiente passou a enfrentar as limitações que o Direito Internacional geral, concebido como direito *entre Estados*, impunha à implementação de um sistema normativo que não mais se preocupava exclusivamente com as conseqüências da ação de uma das partes sobre o interesse imediato das outras. Enquanto os tratados de natureza ambiental (se é que assim poderiam ser chamados) limitavam-se a disciplinar a exploração de recursos naturais compartilhados ou a conservação de estoques vivos necessários à manutenção de atividades de exploração, a violação de obrigações internacionais por qualquer das partes costumava implicar prejuízo direto às outras, que dessa forma viam-se motivadas a recorrer aos métodos de resolução de disputas desenvolvidos pelo Direito Internacional (negociação, mediação, conciliação, arbitragem e decisões judiciais). A situação é diferente, entretanto, quando se trata da implementação de regras que disciplinam, por exemplo, a poluição atmosférica, a utilização de espaços não-sujeitos à jurisdição de nenhum Estado ou a conservação do patrimônio genético dentro das próprias fronteiras nacionais: a violação dessas regras nem sempre implica prejuízo imediato para outros Estados, e as formas tradicionais de solução pacífica de conflitos não se mostram suficientes para garantir o cumprimento das obrigações de direito internacional.

Isso fez com que o Direito Internacional do Meio Ambiente demonstrasse preocupação em desenvolver mecanismos e instituições hábeis a lidar com a implementação e a solução de controvérsias de natureza ambiental, impulsionando nesse aspecto o Direito Internacional geral.

O processo de internacionalização dos Direitos Humanos, iniciado no período imediatamente posterior à Segunda Guerra, proporcionou notável desenvolvimento no Direito Internacional. Em certa medida, os desafios para a implementação dos Direitos Humanos aproximam-se das dificuldades de implementação do Direito Ambiental, o que vem a reforçar as estreitas ligações entre esses dois ramos do Direito Internacional.

---

\* Elton Ghersel é Procurador Regional da República.

## 2 A evolução do Direito Internacional do Meio Ambiente

Costuma-se dividir, para fins didáticos, a evolução do Direito Internacional do Meio Ambiente em quatro períodos: o primeiro, começando com a elaboração de tratados bilaterais sobre pesca ainda no século XIX e até a criação de novas organizações internacionais em 1945, marca o início da conscientização de que os processos de industrialização requerem limitações à exploração de certos recursos naturais; o segundo, que vai da criação da ONU até a Conferência da Nações Unidas sobre o Ambiente Humano (Estocolmo, 1972), foi marcado pela criação de organizações internacionais ligadas à questão ambiental e pela adoção de tratados regionais e globais sobre fontes específicas de poluição e conservação de recursos ambientais particulares; o terceiro período, da Conferência de Estocolmo até a Eco-92, é identificado com esforços das Nações Unidas para a adoção de um sistema coordenado de respostas às principais questões de natureza ambiental, sendo também, nessa época, pela primeira vez adotada moratória global na produção, no consumo e na comercialização de produtos nocivos ao meio ambiente; o quarto e último período teria por início a Eco-92, a partir do que mereceu relevo a questão da integração das considerações ambientais em todas as demais atividades humanas<sup>1</sup>.

O Direito Internacional do Meio Ambiente, em suas feições atuais, compreende um conjunto de normas de alcance global e conteúdo setorial, ao lado de tratados de alcance regional, normalmente mais abrangentes em conteúdo. Parte dessas normas decorre de tratados e convenções herdadas dos períodos anteriores, mas pode-se afirmar que, de modo geral, os instrumentos modernos demonstram crescente preocupação na adoção de instituições e mecanismos destinados a assegurar o cumprimento das normas de caráter material. Tipicamente, esses mecanismos consistem na obrigação de apresentar relatórios periódicos a organizações internacionais, por vezes criadas pela própria convenção sob forma de um *secretariado*.

Ao lado das normas de conteúdo obrigatório, há importantes instrumentos não-vinculantes (também conhecidos como *soft-law*), tais como a Declaração de Estocolmo (1972), a Declaração do Rio (1992) e a Agenda 21.

## 3 Direito Ambiental e Direitos Humanos

O primeiro parágrafo do preâmbulo da Declaração de Estocolmo (1972) proclama que os ambientes natural e artificial são essenciais ao bem-estar e ao gozo de direitos humanos básicos, inclusive o próprio direito à vida. O Princípio 1 da Declaração afirma: “O homem tem o direito fundamental à liberdade, igualdade e adequadas condições de vida, em um ambiente de qualidade que permita a vida digna e o bem-estar, e tem a solene responsabilidade de proteger e melhorar o meio ambiente, para a presente e as futuras gerações”.

---

<sup>1</sup> SANDS, Philippe. *Principles of international environmental law* (1). Manchester/New York: Manchester University Press, 1984. p. 25.

A afirmação de um *direito fundamental à vida em um ambiente de qualidade* expressa a aproximação entre os Direitos Humanos e o Direito Ambiental, dentro da ótica de que o direito à vida e à saúde constitui a base tanto da proteção aos direitos humanos quanto da proteção ambiental<sup>2</sup>. Trindade, citando Przetacznik e Ramcharam, ressalta que o direito à vida é “reconhecido como um direito humano básico ou fundamental [...] porque o gozo do direito à vida é uma condição necessária do gozo de todos os demais direitos humanos”, e que “o direito a um ambiente sadio e o direito à paz configuram-se como extensões ou corolários do direito à vida”<sup>3</sup>.

Para Sands, questões de direitos humanos relacionadas com a proteção ambiental receberam crescente atenção após episódios como o assassinato de Chico Mendes, as restrições ao direito de informação impostas aos cidadãos soviéticos em relação ao acidente nuclear de Chernobyl e a ausência ou limitada disponibilidade de garantias contra a violação de padrões ambientais e obrigações decorrentes dos sistemas legais nacionais<sup>4</sup>. Com efeito, diversos instrumentos internacionais do âmbito dos Direitos Humanos incorporaram referências ao direito a um ambiente decente, saudável ou viável<sup>5</sup>.

Os autores de língua inglesa costumam afirmar que a Declaração do Rio (1992) não reproduziu o Princípio 1 de Estocolmo<sup>6</sup>, e em geral evita o uso de uma terminologia que permita a afirmação de direitos. Isso porque, na versão em inglês, o Princípio 1 da Declaração do Rio afirma que “human beings [...] *are entitled to a healthy and productive life, in harmony with nature*”, o que certamente contrasta com a linguagem utilizada na Declaração de Estocolmo, em que se lê: “man has the *fundamental right* [...]”. Esse contraste, todavia, não parece existir nas versões em espanhol e francês (também línguas oficiais da ONU), em que se empregaram, respectivamente, as expressões “Los seres humanos [...] tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza” e “Les êtres humains [...] ont droit à une vie saine et productive, en harmonie avec la nature”. De qualquer forma, o Princípio 1 da Declaração do Rio manifesta incontestável opção antropocêntrica, ao afirmar que “Os seres humanos estão no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável. Têm direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza”.

É bem verdade que, seja vislumbrando no Princípio 1 do Rio um *direito* ou simplesmente um *fazer jus* a uma vida em harmonia com a natureza, a disposição, como um todo, é menos enfática do que o Princípio 1 de Estocolmo. Nada obstante, o antropocentrismo explícito e a adoção de princípios derivados da conexão entre os Direitos Humanos e o

---

<sup>2</sup> KISS, Alexandre; TRINDADE, Antônio. Two major challenges of our time: Human Rights and the environment. *Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional*, v. 45, n. 81/83, p. 147-150, 1992.

<sup>3</sup> TRINDADE, Antônio. *Direitos humanos e meio ambiente: paralelo dos sistemas de proteção internacional*. Porto Alegre: Fabris, 1993. p. 71 e 75.

<sup>4</sup> SANDS, op. cit., p. 221.

<sup>5</sup> Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (1981), art. 24; Protocolo Adicional à Convenção Inter-Americana de Direitos Humanos (Protocolo de San Salvador) (1988), art. 11; Convenção dos Direitos da Criança (1989), art. 24(2)(c).

<sup>6</sup> BOYLE, Alan. The role of international human rights law in the protection of the environment. In: BOYLE, A.; ANDERSON, M. (Eds.). *Human rights approaches to environmental protection*. Oxford: Oxford University Press, 1996. p. 43.

Direito Ambiental (do que é exemplo o desenvolvimento sustentável) não permitem afirmar que a Declaração do Rio tenha rejeitado uma visão integrada dos dois ramos do Direito, sendo apenas um indicativo da “contínua incerteza e controvérsia sobre o papel adequado dos direitos humanos no desenvolvimento do Direito Internacional do Meio Ambiente”<sup>7</sup>.

Em 1994, a subcomissão das Nações Unidas para a Prevenção de Discriminação e Proteção a Minorias apresentou seu relatório final, conhecido como “Relatório Ksentini”. Após ampla pesquisa e revisão das referências recíprocas entre instrumentos de Direito Ambiental e Direitos Humanos, bem como análise de problemas globais e regionais envolvendo as duas áreas e suas influências mútuas, a subcomissão efetuou uma série de recomendações às instituições internacionais envolvidas com a proteção ao ambiente e aos direitos humanos e, de forma certamente ambiciosa, propôs a adoção de uma extensa declaração no campo dos Direitos Humanos e do Meio Ambiente, capaz de conferir aos direitos ambientais um caráter autônomo no campo dos Direitos Humanos<sup>8</sup>. Boyle destaca que esses princípios proclamam que “toda a pessoa tem direito a um ambiente seguro, saudável e ecologicamente adequado” e que “toda a pessoa tem o direito a um ambiente adequado para satisfazer eqüitativamente as necessidades das gerações presentes, sem comprometer o direito das futuras gerações de satisfazer eqüitativamente suas próprias necessidades”<sup>9</sup>.

Essas formulações não são exatamente novidade no direito interno. O Relatório Ksentini identifica cerca de 60 Constituições que mencionavam obrigações ambientais, embora pouco menos da metade assegurasse aos cidadãos o direito a um ambiente saudável. Shelton afirma que “mais de 100 Constituições garantem o direito a um ambiente limpo e saudável, impõem um dever de prevenção ao dano ambiental ou mencionam a proteção ao ambiente ou recursos naturais. Metade delas, incluindo praticamente todas as adotadas desde 1992, reconhecem expressamente o direito a um ambiente limpo e saudável”<sup>10</sup>.

Embora as ligações dos direitos ambientais com os direitos humanos seja geralmente aceita pela doutrina, há alguma resistência no que se refere à necessidade ou à utilidade da formulação de um direito de natureza ambiental autônomo no âmbito dos direitos humanos. Pevato argumenta que as fontes de Direito Internacional não apontam necessariamente para a existência de um direito humano (ou fundamental) ao ambiente, e que o seu reconhecimento como um novo direito fundamental apenas reproduziria direitos humanos e princípios de conservação ambiental já existentes<sup>11</sup>.

A essa opinião, entretanto, é necessário opor que a formulação de direitos de natureza ambiental (entre eles o direito a um ambiente saudável) em termos de direitos humanos resultaria em disponibilizar para o Direito Ambiental poderosos instrumentos de

---

<sup>7</sup> Idem, *ibidem*, p. 43 (tradução livre).

<sup>8</sup> UN Doc E/CN.4/Sub.2/1994/9.

<sup>9</sup> BOYLE, op. cit., p. 45 (tradução livre).

<sup>10</sup> SHELTON, Dinah. *Human rights, health and environmental protection: linkages in Law and practice*. 2000. Disponível em: <<http://www.cedha.org.ar>>. Acesso em: 15 abr. 2003 (tradução livre).

<sup>11</sup> PEVATO, Paula. A right to environment in international law: current status and future outlook. *Reciel*, v. 8, n. 3, p. 309-321, 1999.

proteção desenvolvidos ao longo das décadas de experiência acumulada na internacionalização dos Direitos Humanos. Além disso, a indissolúvel ligação entre as duas áreas impõe a necessidade de coordenação de esforços e dedicação a objetivos comuns, já que tanto a qualidade ambiental é decisiva para o sucesso na implementação dos direitos humanos quanto o respeito a esses direitos resulta em inestimável impulso rumo ao desenvolvimento sustentável, um dos objetivos centrais do Direito Internacional do Meio Ambiente.

#### **4 Meio ambiente e direitos civis e políticos**

Os direitos civis e políticos costumam ser descritos como direitos individuais garantidores da liberdade contra interferência estatal arbitrária e de participação na sociedade civil. O Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (1966) contempla, entre outros, os direitos à autodeterminação dos povos e à igualdade, à vida, à liberdade e à justiça, à liberdade de pensamento, de consciência, de religião e de expressão, direitos políticos e de associação. Dizer que o direito à vida seria mais facilmente e mais bem implementado em condições ambientais favoráveis é quase uma obviedade. Outras ligações dos direitos abrangidos pelo Pacto dos Direitos Civis e Políticos com o ambiente podem não ser tão auto-evidentes, a exemplo dos direitos de participação política e acesso à justiça.

O Princípio 10 da Declaração do Rio (1992) reconhece:

“A melhor maneira de tratar questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo deve ter acesso adequado a informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações sobre materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar em processos de tomada de decisões. Os Estados devem facilitar e estimular a conscientização e a participação pública, colocando a informação à disposição de todos. Deve ser propiciado acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que diz respeito a compensação e reparação de danos”.

A primeira parte do Princípio 10 evidencia a importância da participação para a realização do direito a um ambiente saudável, e nisso constitui um bom exemplo de como a implementação de um direito fundamental favorece a proteção ambiental. O direito de participação é mencionado no art. 25 do Pacto, como direito “de tomar parte na direção dos negócios públicos, diretamente ou por intermédio de representantes livremente eleitos”.

Por outro lado, a questão do acesso à justiça é certamente um dos principais desafios do Direito Ambiental, tanto no plano doméstico quanto internacional. Picolotti e Bordenave advertem que o Direito Internacional do Meio Ambiente não dispõe de mecanismos que permitam aos indivíduos exigir judicialmente o cumprimento, pelo Estado, das obrigações ambientais assumidas em tratados ou convenções.

As autoras entendem como implementação a habilidade de exigir perante um juiz o cumprimento de obrigações e a realização de direitos relativos à proteção do meio

ambiente<sup>12</sup>. O direito interno também apresenta fortes limitações a esse respeito, pois mesmo em países como o Brasil, que expressamente asseguram a existência de um direito à qualidade ambiental (Constituição, art. 225), é duvidosa a possibilidade do indivíduo de exigir o respeito a esse direito, salvo nas hipóteses estritas dos direitos de vizinhança.

Nesse passo, a internacionalização dos Direitos Humanos representou notável contribuição para o Direito Internacional. Os direitos civis e políticos compõem a categoria de Direitos Humanos que conta com os mais fortes mecanismos de proteção, sendo digno de nota que o sistema de petições, “mediante o qual veio a cristalizar-se a capacidade processual internacional dos indivíduos, constitui um mecanismo de proteção de marcante significação, além de conquista de transcendência histórica”<sup>13</sup>.

Sob o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (1966), pelo Primeiro Protocolo, os Estados-Partes podem consentir em que o Comitê de Direitos Humanos aprecie comunicações de violações de direitos assegurados pelo Pacto. No âmbito da Convenção Americana de Direitos Humanos essas comunicações podem ser dirigidas à Comissão Interamericana dos Direitos Humanos, e em certas hipóteses disso pode resultar uma ação de Direito Internacional perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos, com a eventual condenação do Estado infrator. O sistema europeu vai mais além, permitindo que indivíduos se dirijam diretamente à Corte Européia dos Direitos Humanos (Protocolo n. 9).

Assim, pode-se afirmar que a formulação de um direito ao ambiente saudável em termos de um direito fundamental, e especificamente um direito civil, teria a vantagem de dotar o Direito Internacional do Meio Ambiente de um poderoso mecanismo de implementação, consistente na possibilidade de que indivíduos venham a exigir o cumprimento de obrigações ambientais perante instituições internacionais, incluindo-se aí os órgãos judiciais.

A jurisprudência internacional tem dado alguns exemplos de como a interação entre o Direito Ambiental e os Direitos Humanos pode contribuir para a proteção ambiental. Nos casos “López Ostra vs. Espanha” e “Anna Maria Guerra e outros 39 vs. Itália” a Corte Européia de Direitos Humanos decidiu que a omissão do governo em impedir o funcionamento de instalações causadoras de severa poluição constitui violação ao art. 8 da Convenção Européia dos Direitos Humanos, que assegura o respeito à vida privada e familiar, à moradia e à correspondência – e isso embora a Convenção Européia não faça nenhuma referência expressa ao meio-ambiente. A Corte Interamericana de Direitos Humanos decidiu que os direitos à proteção judicial e de propriedade foram violados no caso “Comunidade Indígena Awas Tigni Mayagna (Sumo) vs. Nicarágua” (arts. 25 e 21 da Convenção Americana sobre os Direitos Humanos – Pacto de San José).

Se, por um lado, a concepção de um direito ao ambiente no âmbito dos direitos civis e políticos é capaz de oferecer um grau extra de proteção ao indivíduo contra a degradação da qualidade ambiental, também é verdade que um direito assim concebido pouco teria a dizer sobre outras questões ambientais igualmente relevantes, como a

<sup>12</sup> PICOLOTTI, Romina; BORDENAVE, Sofia. *The enforcement of environmental Law from a Human Rights perspective*. Córdoba : Center for Human Rights and The Environment, 2002. p.1.

<sup>13</sup> TRINDADE. *A proteção internacional dos direitos humanos: fundamentos jurídicos e instrumentos básicos*. São Paulo: Saraiva, 1991. p. 8.

preservação da diversidade biológica e do patrimônio genético, dos espaços comuns globais (alto-mar, Antártida, espaço sideral), aquecimento global, camada de Ozônio e proteção a espécies migratórias ou altamente migratórias. Sob a ótica dos direitos civis e políticos, nitidamente focada no indivíduo em sua proteção contra interferência estatal arbitrária, as formulações mais adequadas situam-se no âmbito da garantia de um padrão mínimo de qualidade ambiental (como direito substantivo), assim como direitos adjetivos ou procedimentais, como o direito à informação ambiental, o direito de participação na tomada de decisões que afetem adversamente o ambiente e o direito de acesso à justiça. Por isso, para atingir um grau de proteção ambiental compatível com o Direito Internacional do Meio Ambiente em suas feições atuais, é necessário enunciar direitos ambientais que não contidos no âmbito dos direitos civis e políticos, atingindo a esfera dos direitos econômicos e sociais e de solidariedade.

## **5 Meio ambiente e direitos econômicos, sociais e culturais**

A categoria dos chamados direitos econômicos, sociais e culturais é integrada por direitos tidos como “coletivos”, na terminologia adotada pelo Direito Internacional. São direitos mais focados em grupos e categorias de pessoas do que propriamente no indivíduo<sup>14</sup>, e cuja realização depende, em grande parte, do sucesso dos Estados na adoção de políticas públicas e na promoção do desenvolvimento social.

O Pacto Internacional dos Direitos Econômicos e Sociais (1966) inclui o direito ao trabalho, a uma remuneração equitativa que proporcione ao trabalhador e à sua família “condições dignas de existência”; à previdência social; a condições de segurança e higiene no trabalho; à cultura e ao lazer; a proteção e assistência à família, às gestantes e à infância; o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si e sua família, inclusive alimentação, vestuário e moradia adequados e uma melhora contínua das condições de existência; o direito de toda pessoa estar protegida contra a fome; o direito de toda pessoa ao “mais alto nível possível de saúde física e mental”; o direito à educação e à participação na vida cultural. Também são proclamados os direitos à organização sindical (“fundar e se filiar a sindicatos”) e o direito de greve, a rigor direitos civis e políticos.

Costumam-se apontar o direito a condições de segurança e higiene no trabalho, o direito à alimentação e moradia adequados, a proteção contra a fome e o direito à saúde como os principais elos entre direitos econômicos, sociais e culturais e a qualidade ambiental. A natureza coletiva desses direitos faz com que essa categoria seja adequada para a formulação de direitos de natureza ambiental menos antropocêntricos, ou seja, menos voltados para a proteção individual e mais vocacionados para a proteção do ambiente natural. Esse foi o caminho trilhado pelo Protocolo Adicional à Convenção Americana em matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Protocolo de San Salvador, 1998),

---

<sup>14</sup> Não se está aqui afirmando que o indivíduo não seja também sujeito desses direitos. Adverte Sohn que em razão de serem os direitos coletivos sempre destinados aos indivíduos, eles são também direitos individuais (SOHN, Louis B. The new international Law: protection of the rights of individuals rather than States. *American University Law Review*, v. 32, n. 1, p. 48) (tradução livre).

que em seu art. 11 proclama o direito a um meio ambiente sadio, nos seguintes termos: “1. Toda pessoa tem direito a viver em meio ambiente sadio e a contar com os serviços públicos básicos. 2. Os Estados-Partes promoverão a proteção, preservação e melhoramento do meio ambiente”.

A preocupação com a proteção ambiental também figura na Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (Carta de Banjul, 1981), enunciando no art. 24 que “Todos os povos têm direito a um meio ambiente geral satisfatório, propício ao seu desenvolvimento”.

Portanto, no âmbito desses direitos seria possível proclamar um direito substantivo ao *aprimoramento* da qualidade ambiental (e não mais apenas uma garantia de padrão mínimo), com influência em algumas das questões já mencionadas, como a preservação da biodiversidade e a proteção contra mudanças climáticas.

Os direitos econômicos, sociais e culturais, entretanto, não dispõem de métodos de implementação tão diretos quanto os direitos civis e políticos. O Pacto Internacional reconhece que esses direitos são de implementação *progressiva* (art. 2[1]), o que certamente enfraquece a causa da implementação. Em geral, recorre-se ao sistema de relatórios, embora em alguns casos seja possível o uso do sistema de petições (no âmbito do sistema interamericano de proteção, podem ser objeto de petição individual violações ao direito de organização sindical e ao direito à educação<sup>15</sup>). O sistema de relatórios consiste na obrigação de apresentação periódica de informações sobre as medidas adotadas e os progressos alcançados visando assegurar o respeito aos direitos econômicos e sociais. No sistema da ONU essa obrigação não vai muito além disso, permitindo apenas que organizações internacionais efetuem observações e recomendações para a efetiva implementação dos direitos assegurados no Pacto.

O sistema de relatórios não é, em absoluto, desconhecido do Direito Internacional do Meio Ambiente. De fato, é a técnica central de implementação da Convenção-Quadro sobre Mudança Climática (1992), da Convenção de Viena para a Proteção da Camada de Ozônio (1985) e seu Protocolo de Montreal sobre Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio (1987), da Convenção da Unesco relativa à Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural (Convenção de Paris, 1972) e tantas outras. Ainda assim, a formulação de direitos ambientais em termos de direitos econômicos, sociais e culturais teria a vantagem de incorporar à proteção ambiental princípios implícitos e explícitos do Direito Internacional dos Direitos Humanos, entre os quais a obrigação de assegurar proteção a esses direitos de forma prioritária em relação a outros objetivos e, principalmente, a progressividade, no sentido de que não se admite a adoção de medidas que importem em *retrocesso* na implementação dos direitos já assegurados.

## **6 Meio ambiente e direitos de solidariedade**

O Simpósio de Especialistas da Unesco sobre Direitos de Solidariedade e Direitos dos Povos (San Marino, 1984) concluiu que os direitos proclamados pela ONU incluem o

---

<sup>15</sup> Protocolo Adicional ao Pacto de San José, art. 19(6).

direito dos povos à existência, à livre disposição de seus recursos naturais, ao patrimônio natural comum da humanidade, à autodeterminação, à paz, à segurança, à educação, à informação e à comunicação e a um ambiente são e ecologicamente equilibrado. São direitos que em boa extensão coincidem com princípios proclamados pelo Direito Internacional do Meio Ambiente, tal como estatuído, v. g., no Princípio 21 da Declaração de Estocolmo:

Os Estados têm, de acordo com a Carta das Nações Unidas e os princípios do Direito Internacional, o direito soberano de explorar seus recursos naturais segundo suas próprias políticas ambientais e a responsabilidade de assegurar que atividades sob sua jurisdição ou controle não causem danos ao ambiente de outros Estados ou áreas além dos limites da jurisdição nacional.

Na Declaração do Rio essa disposição foi mantida (Princípio 2), com a adição do direito de exploração dos recursos naturais próprios segundo políticas ambientais *e de desenvolvimento*. Diversas convenções mencionam a soberania sobre os recursos naturais dos Estados, sendo particularmente relevantes o preâmbulo da Convenção-Quadro sobre Mudança Climática (1992), que reafirma o princípio da soberania “em cooperação internacional” na busca de soluções para o aquecimento global, e o art. 15(1) da Convenção sobre Diversidade Biológica (1992), dispondo que a autoridade para determinar o acesso a recursos genéticos é exercida nacionalmente e de acordo com a legislação nacional.

O princípio da soberania sobre os recursos naturais convive com o direito ao “Patrimônio Comum da Humanidade”, mencionado no art. 22 da Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, no terceiro parágrafo do preâmbulo da Convenção sobre Diversidade Biológica e no preâmbulo da Convenção-Quadro sobre Mudança Climática (preocupação comum à humanidade). Também a Convenção de Montego Bay sobre o Direito do Mar (1982) afirma o direito comum sobre o alto-mar e o fundo oceânico (a “área”).

Os direitos dos povos incluem a cooperação e a assistência, largamente utilizadas em matéria ambiental. Aqui também merece referência o Princípio 24 da Declaração de Estocolmo e, mais explicitamente, o Princípio 27 da Declaração do Rio: Os Estados e os povos deverão cooperar de boa-fé e com espírito de parceria no cumprimento dos princípios consagrados nesta Declaração e para o maior desenvolvimento do direito internacional no campo do desenvolvimento sustentável.

Para Sands, a obrigação de cooperação é afirmada em “virtualmente todos os acordos ambientais de aplicação bilateral ou regional, assim como instrumentos globais. Essas obrigações surgem em termos gerais, relativos à implementação dos tratados e seus objetivos, ou reportam-se a compromissos específicos”<sup>16</sup>.

Pode-se estabelecer uma ligação entre os deveres de cooperação e assistência e o Princípio 7 da Declaração do Rio, que afirma:

“Os Estados cooperarão em espírito de parceria global para conservar, proteger e recuperar a saúde e integridade do ecossistema da Terra. Tendo em conta as

---

<sup>16</sup> SANDS, op. cit., 197.

diferentes contribuições para a degradação ambiental global, os Estados têm responsabilidades comuns mas diferenciadas. Os países desenvolvidos reconhecem a responsabilidade que lhes cabe na procura do desenvolvimento sustentável a nível internacional, considerando as pressões exercidas pelas suas sociedades sobre o ambiente global e as tecnologias e os recursos financeiros de que dispõem”.

O *Princípio da Responsabilidade Comum Diferenciada* compreende a responsabilidade comum dos Estados na conservação, na proteção e na recuperação do ambiente global, mas também ressalta a diferenciação dessa responsabilidade em razão da contribuição individual de cada parte na origem de problemas ambientais particulares e da respectiva capacidade em prevenir, reduzir ou controlar a ocorrência de danos ambientais. Interessa mais de perto o elemento da diferenciação: quando se leva em conta a contribuição de cada Estado ou sociedade na criação de um problema ambiental específico, está-se evidenciando uma certa polarização no campo do Direito Internacional do Meio Ambiente, pois os países “pobres” apontam a responsabilidade dos “ricos” pela maior parte da degradação ambiental, embora estes últimos não pareçam dispostos a assumir tal responsabilidade. Por outro lado, o princípio é aceito pelos países “ricos” não como forma de reconhecimento de sua maior responsabilidade pela situação atual do ambiente, mas sim em função de sua maior capacidade de prestar assistência tecnológica e financeira.

Possivelmente a aplicação mais drástica do Princípio da Responsabilidade Comum Diferenciada encontra-se na Convenção-Quadro sobre Mudança Climática e seu Protocolo de Kyoto. A Convenção relaciona nominalmente em seus anexos os países “desenvolvidos”, “em desenvolvimento” e “em transição para uma economia de mercado”, impondo compromissos diferenciados em relação a cada um dos grupos, inclusive o dever de prover “novos e adicionais” recursos financeiros para cobrir os custos incorridos por partes “em desenvolvimento” no cumprimento de suas obrigações. No Protocolo de Kyoto as metas de redução de emissão de gases causadores do efeito estufa são diferenciadas em relação a cada grupo. Já a Convenção sobre Diversidade Biológica reconhece a necessidade de estabelecimento de mecanismos adequados para a transferência de tecnologia “em condições justas e favoráveis” e de cooperação financeira (arts. 17 e 21). Disposições dessa natureza, embora plenamente justificáveis sob o aspecto da distribuição equitativa dos ônus e recursos, podem servir de argumento para que países do grupo “em desenvolvimento” se eximam do cumprimento de obrigações internacionais relativas ao meio ambiente, e isso certamente não é o ideal do ponto de vista da proteção ambiental. É bem mais interessante a formulação de um direito geral de receber assistência e cooperação (inclusive financeira e tecnológica), como um direito de solidariedade autônomo e não vinculado ao cumprimento de outras obrigações.

O direito à assistência e cooperação é também um pressuposto da implementação do direito ao desenvolvimento. A Agenda 21 enfatiza que a pobreza e a degradação ambiental estão estreitamente relacionadas, e que as modalidades insustentáveis de consumo e produção agravam a pobreza e os desequilíbrios regionais (Capítulo 4, parágrafo 3). Trindade ressalta que “a perspectiva dos informes do PNUD, assim como da Declaração das Nações

Unidas sobre o Direito ao Desenvolvimento de 1986, coloca o conceito de desenvolvimento humano na esfera dos direitos humanos, e enfatiza a inter-relação entre os direitos políticos, econômicos e sociais<sup>17</sup>.

O Princípio do Desenvolvimento Sustentável ainda não havia sido expressamente formulado em 1972, mas a Declaração de Estocolmo já se referia à “[...] solene obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras” (Princípio 1).

Somente em 1987, com a publicação do Relatório Brundtland, definiu-se desenvolvimento sustentável como o “desenvolvimento que atende às necessidades do presente sem comprometer a habilidade das futuras gerações em atender às suas próprias necessidades”<sup>18</sup>, e desde então tem-se referido ao desenvolvimento sustentável em praticamente todos os acordos internacionais formalizados. O princípio contém quatro elementos fundamentais: a necessidade de preservar o ambiente para as gerações futuras (equidade intergeracional); a utilização dos recursos naturais de forma sustentável (uso sustentável); a distribuição equitativa da utilização dos recursos ambientais (equidade intrageneracional); e a integração dos aspectos ambientais nas políticas, planos e projetos econômicos e de desenvolvimento (princípio da integração).

A Declaração do Rio foi expressa em aproximar o Princípio do Desenvolvimento Sustentável dos Direitos Humanos, ao afirmar, no Princípio 1, que “os seres humanos estão no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável”. Nota-se, dessa forma, que o Princípio do Desenvolvimento Sustentável constitui justamente a confluência dos Direitos Humanos com o Direito Ambiental, conjugando o direito ao desenvolvimento com a proteção ao meio ambiente.

## 7 Conclusão

Procurou-se demonstrar a íntima relação existente entre o Direito Internacional dos Direitos Humanos e o Direito Internacional do Meio Ambiente, em virtude de sua origem comum (o direito à vida), evolução paralela e objetivo final (o desenvolvimento sustentável). Procurou-se também demonstrar que a formulação de direitos de natureza ambiental no âmbito dos direitos humanos é teoricamente adequada, conceitualmente possível e praticamente necessária não só à ampliação das possibilidades de implementação dos direitos ambientais já enunciados, como também à proteção de bens ambientais ainda não devidamente amparados pelo Direito Internacional do Meio Ambiente.

Mais do que isso, procurou-se demonstrar que o direito a um ambiente saudável inclui-se no âmbito dos direitos civis e políticos, como garantia de um padrão aceitável de qualidade ambiental, de direitos de participação e de acesso judicial; no âmbito dos direitos econômicos, culturais e sociais, como direito à progressiva melhoria ambiental e proteção à biodiversidade, à atmosfera e aos espaços comuns; e no âmbito dos direitos de solidariedade,

<sup>17</sup> TRINDADE, A. A. La relación entre el desarrollo sustentable y los derechos económicos, sociales y culturales. *Estudios básicos de derechos humanos II*. San José, CR: IIDH, 1995. p. 25.

<sup>18</sup> Relatório da Comissão Mundial para o Meio Ambiente e Desenvolvimento. *Our Common Future* (tradução livre).

mediante assistência e cooperação entre os povos, com a finalidade de promover o desenvolvimento sustentável. A integração entre os dois ramos do Direito Internacional tem como vantagem facilitar a implementação tanto dos Direitos Humanos quanto do Direito Ambiental, merecendo destaque os instrumentos de proteção desenvolvidos no âmbito do Direito Internacional dos Direitos Humanos. O uso desses instrumentos apresenta inegável utilidade para o Direito Internacional do Meio Ambiente, na medida em que a implementação é uma reconhecida deficiência nessa área.