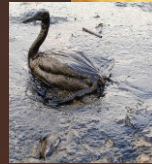
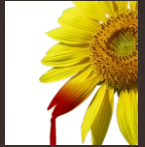


ISBN - 978-85-60360-38-3

Vladimir Garcia Magalhães
Gilberto Marcos Antônio Rodrigues
Marcelo Lamy
Ana Claudia Ribeiro Cardoso da Silva

(Organizadores)

DIREITO AMBIENTAL



DIREITO AMBIENTAL

**2º Congresso Internacional de Direito
Ambiental Internacional**



UNISANTOS

Universidade Católica de Santos

Chanceler	Dom Jacyr Francisco Braido, CS
Reitor	Prof. Me. Marcos Medina Leite
Pró-Reitora Acadêmica	Prof.ª. Me. Roseane Marques da Graça Lopes
Pró-Reitora Administrativa	Prof.ª. Me. Mariângela Mendes Lomba Pinho
Pró-Reitor Comunitário	Prof. Cláudio José dos Santos
Pró-Reitor de Pastoral	Prof. Pe. Cláudio Scherer da Silva



Coordenador:

Prof. Me. Marcelo Luciano Martins Di Renzo

Conselho Editorial 2013

Prof. Gildo dos Santos
Prof. Luiz Carlos Moreira
Prof. Luiz Carlos Barreira
Prof. Luiz Gonzaga Lourenço
Prof.ª. Marcia Fernandes Melzer
Prof. Marcelo Luciano Martins Di Renzo
Prof.ª. Maria Aparecida Meneguim
Prof.ª. Marlene Rosimar da Silva Viera
Prof. Paulo Roberto Bornsen Vibian
Prof. Sérgio Olavo Pinto da Costa
Prof.ª. Thaís dos Santos L. G. Rocha

Editora Universitária Leopoldianum
Av. Conselheiro Nébias, 300 - Vila Mathias
11015-002 - Santos - SP - Tel.: (13) 3205.5555
www.unisantos.br/edul

Atendimento
leopoldianum@unisantos.br

DIREITO AMBIENTAL

**2º Congresso Internacional de Direito
Ambiental Internacional**

**Vladimir Garcia Magalhães
Gilberto Marcos Antônio Rodrigues
Marcelo Lamy
Ana Claudia Ribeiro Cardoso da Silva**
(Organizadores)



*Editora Universitária
Leopoldianum*
Universidade Católica de Santos

Santos, SP
2013

Dados Internacionais de Catalogação

Sistema de Bibliotecas da Universidade Católica de Santos

SIBIU

D598 Direito ambiental [recurso eletrônico] : 2º Congresso
2013 Internacional de Direito Ambiental Internacional /
 Vladimir Garcia Magalhães...[et al.] (Organizadores).--
 Santos : Editora Universitária Leopoldianum, 2013.

1. Direito ambiental. I.Magalhães, Vladimir Garcia.
II.Rodrigues, Gilberto Marcos Antonio. III.Lamy, Marcelo.
IV.Silva, Ana Claudia Ribeiro Cardoso da. V. Título.

CDU 1997 -- 349.6

Capa / Editoração

Elcio Prado
Editora Leopoldianum/UniSantos

Revisão:

Julia de Lucca

Projeto gráfico para impressão

- **Formato:** 160 x 230 mm • **Mancha:** 120 x 190 mm
- **Tipologia:** Mirion Pro (Textos e Títulos)

Esta obra foi finalizada em 2013.

Colabore com a produção científica e cultural.
Proibida a reprodução total ou parcial desta obra sem a autorização do editor.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO

9

A EXTENSÃO GLOBAL DOS IMPACTOS AMBIENTAIS DECORRENTES DAS ATIVIDADES DAS REFINARIAS DE PETRÓLEO

Ana Claudia Ribeiro Cardoso da Silva

11

COMPROMISSOS DO BRASIL NA AGENDA AMBIENTAL GLOBAL NO CENÁRIO DO PRÉ-SAL NA BACIA DE SANTOS

*Ana Claudia Ribeiro Cardoso da Silva,
Mardônio da Silva Girão,
Fernando Cardozo Fernandes Rei*

21

CONFLITOS AMBIENTAIS, DEMOCRACIA E OS ACORDOS DE PESCA: O CASO DO RIO ARARI

Bianca Gabriela Cardoso Dias

35

PADRÕES SUSTENTÁVEIS DE USO DO SOLO URBANO NAS AGENDAS INTERNACIONAIS: O CASO DO LAND READJUSTMENT NO DIREITO JAPONÊS

*Cesar Tavares,
Maria Fernanda Britto Neves,
Fernando Cardozo Fernandes Rei*

49

INCINERADORES DE RESÍDUOS SÓLIDOS MUNICIPAIS, SOB A ÓTICA DOS PRINCÍPIOS DA PRECAUÇÃO E DA SUSTENTABILIDADE

*Cristiane Elias de Campos Pinto,
Gabriela Soldano Garcez*

63

A INFLUÊNCIA DE ESTOCOLMO COMO MARCO DAS DISCUSSÕES AMBIENTAIS NO BRASIL E NO MUNDO

*Enio Walcácer de Oliveira Filho,
Suyene Monteiro da Rocha*

77

DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO PELA REPARAÇÃO DOS DANOS MATERIAIS E MORAIS, DECORRENTES DE RETIRADA DE POPULAÇÃO DE ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL INVADIDA

Gabriela Soldano Garcez

91

O CRESCIMENTO SUSTENTÁVEL NA EMPRESA CONTEMPORÂNEA: TECNOLOGIA CONCILIADORA DE INTERESSES JURÍDICO-ECONÔMICOS NO ÂMBITO AMBIENTAL E EMPRESARIAL

*Eduardo da Silva Gonçalves,
Guilherme Fortes Monteiro de Castro,
Ana Laura Mello Magalhães,
Cleverson Nascimento Lares*

105

CONTRIBUTOS DO NEOCONSTITUCIONALISMO PARA O DESENVOLVIMENTO DO ESTADO AMBIENTAL

Jeferson Nogueira Fernandes

121

ÍNDICE GERAL DE SUSTENTABILIDADE AGREGADO: A COMPARAÇÃO DOS ÍNDICES DE CRESCIMENTO ECONÔMICO, DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E DE QUALIDADE AMBIENTAL

Juliana Gerent

135

PRINCÍPIOS DO DIREITO AMBIENTAL: UMA REFLEXÃO QUANTO A SUA APLICABILIDADE NOS SERVIÇOS DE LIMPEZA E DESINFECÇÃO EM ÁREA DE RESERVATÓRIO

*Letícia C. Correa e Silva,
Suyene Monteiro da Rocha*

147

TURISMO SUSTENTÁVEL E PATRIMÔNIO CULTURAL: PERSPECTIVAS DE PROTEÇÃO E FOMENTO

*Marcelo Vanzella Sartori,
Robinson Nicacio de Miranda*

161

RIO+10: A INFLUÊNCIA DA RIO-92 E OS REFLEXOS DA CONFERÊNCIA NA POLÍTICA MUNDIAL

*Mykaella Sales Sousa,
Rodrigo Ramos do Carmo,
Suyene Monteiro da Rocha*

179

MECANISMOS DE PROTEÇÃO E SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL

*Oswaldo de Freitas Teixeira,
Belinda Pereira da Cunha,
Rômulo Rhemo Palitot Braga*

193

BUEN GOBIERNO CORPORATIVO Y GESTIÓN AMBIENTAL: EL SISTEMA EUROPEO DE ECO-GESTIÓN Y ECO-AUDITORÍA (EMAS III)

Pilar Dopazo Fraguó

207

O CONSUMO SUSTENTÁVEL NO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL E O DIREITO À INFORMAÇÃO

Renata Cristine Ogassavara

223

REFLEXÕES SOBRE A RIO-92

*Rodrigo Ramos do Carmo,
Mykaella Sales Sousa,
Suyene Monteiro da Rocha*

239

SUSTENTABILIDADE NA SOCIEDADE DE RISCO GLOBAL: DESAFIO QUE SE IMPÕE PARA O DIREITO INTERNACIONAL AMBIENTAL

*Sidney Guerra,
Vivian Cunha*

253

COMÉRCIO E MEIO AMBIENTE: UMA DISCUSSÃO À LUZ DO DIREITO INTERNACIONAL

*Sidney Guerra,
Vivian Cunha*

265

APRESENTAÇÃO

O Meio Ambiente é um dos eixos transversais da UniSantos, juntamente com a Cidadania, o Porto e a Energia. As ações voltadas à área ambiental estão, portanto, entre os principais focos de interesse da Universidade, o que se reflete em atividades diversas, notadamente em seus programas de mestrado e doutorado em Direito Ambiental e Saúde Coletiva, bem como na promoção permanente de eventos com a temática ambiental.

Ademais, faz parte da responsabilidade social da UniSantos, como instituição católica e comunitária, contribuir para a preservação ambiental e a garantia do desenvolvimento sustentável no contexto regional, tanto no ensino, quanto na pesquisa e na extensão.

Em razão disso, desde o início dos anos 1980, a pesquisa relacionada ao Meio Ambiente na Universidade tem se expandido continuamente, por meio da constituição de diversos grupos de pesquisa e da concretização de tantos outros projetos de pesquisa no âmbito do Instituto de Pesquisas Científicas e Tecnológicas (Ipeci), dos cursos de graduação e dos programas de pós-graduação *stricto sensu*.

Em seu comprometimento com a sustentabilidade, a UniSantos desenvolve projetos que são referência ambiental no País, como o único programa de doutorado em Direito Ambiental Internacional do país e de toda a América Latina, a Agenda 21 de Cubatão e a Agenda Ambiental do Porto de Santos.

Nesse contexto, quarenta anos após a Conferência de Estocolmo e no mesmo ano da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, a UNISANTOS realizou, de 27 a 29 de Setembro de 2012, o **2º Congresso Internacional de Direito Ambiental Internacional**, ao mesmo tempo que sediou o **5º Congresso Internacional sobre Meio Ambiente e Direito Ambiental** da Academia Transdisciplinaria Internacional del Ambiente – ATINA.

Este livro concretiza, mais uma vez, a prioridade da UniSantos com as dimensões pesquisa e extensão em temas ambientais: reúne artigos científicos das mais diversas origens aprovados após rigorosa seleção (no procedimento de avaliação anônima) e apresentados no 2º Congresso Internacional de Direito Ambiental Internacional.

Desta forma, espera-se contribuir para a análise nacional e internacional da efetividade do direito ambiental e da gestão do meio ambiente, em um duplice contexto: de um lado, apresentando um balanço de resultados das quatro décadas da Conferência

de Estocolmo; de outro, apresentando as projeções ou proposições que os diversos pesquisadores participantes do congresso apontaram para questões ambientais concretas.

Vladimir Garcia Magalhães¹

Gilberto Marcos Antônio Rodrigues²

Marcelo Lamy³

Ana Claudia Ribeiro Cardoso da Silva⁴

(Organizadores)

¹ Doutor e Mestre em Direito Civil (FADUSP). Bacharel em Direito (FADUSP). Biólogo graduado no Instituto de Biociências (USP). Professor permanente do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu, Mestrado e Doutorado, em Direito Ambiental Internacional (UniSantos). Líder do grupo de pesquisa Direito e Biodiversidade (CNPq-UniSantos). Visiting Scholar no Environmental Law Institute (Washington/DC- EUA). Coordenador-Geral da Associação dos Professores de Direito Ambiental do Brasil (APRODAB). Diretor eleito do Instituto O Direito por um Planeta Verde. Diretor Acadêmico do Instituto Brasileiro de Advocacia Pública.

² Professor do Curso de Relações Internacionais da Universidade Federal do ABC. Professor dos Cursos de Graduação em Direito e em Relações Internacionais e do Programa de Mestrado e Doutorado em Direito da Universidade Católica de Santos (1998-2013). Pós-doutor em Direitos Humanos pela Universidade de Notre Dame (EUA).

³ Doutorado em Direito Ambiental Internacional e da Faculdade de Direito da Universidade Católica de Santos (UniSantos). Membro do Comitê Institucional de Iniciação Científica (CNPq-UniSantos) e Coordenador Institucional do Programa Ciência Sem Fronteiras (CAPES-CNPq-UniSantos). Diretor da Escola Superior de Direito Constitucional - ESDC. Coordenador e Professor da Pós-Graduação Lato Sensu em Direito Constitucional da ESDC. Conselheiro internacional e professor convidado do Instituto Jurídico Interdisciplinar - IJI da Faculdade de Direito da Universidade do Porto. Diretor da Revista Brasileira de Direito Constitucional - RBDC.

⁴ Mestranda em Direito Ambiental pela Universidade Católica de Santos. Bolsista CAPES. Integrante do Grupo de Estudo energia e meio ambiente. Advogada.

A EXTENSÃO GLOBAL DOS IMPACTOS AMBIENTAIS DECORRENTES DAS ATIVIDADES DAS REFINARIAS DE PETRÓLEO

Ana Claudia Ribeiro Cardoso da Silva

RESUMO

Atualmente, as atividades do dia a dia exigem uma série de produtos que advém da exploração do petróleo. Para que estes benefícios estejam à disposição da sociedade é necessário que o petróleo bruto passe por algumas etapas, dentre elas a do refino. As refinarias são extremamente necessárias para os padrões de consumo atuais. Entretanto, a atividade de refino é impactante do ponto de vista ambiental. E, é sobre esta problemática de impacto que o presente artigo se debruça.

PALAVRAS-CHAVE: Refinarias, Petróleo, Impactos e Meio Ambiente

ABSTRACT

Currently, the day-to-day require a series of products that comes from oil exploration. For these benefits is the willingness of society is necessary that the crude oil run through some steps, among them refining. The refineries are badly needed for current consumption patterns. However, the refining activity is impressive from the environmental point of view. And on this issue is the impact that this article focuses.

KEYWORDS: *Refineries, Oil, and Environmental Impacts*

INTRODUÇÃO

Cozinhar com gás de cozinha (GLP), fazer o trajeto do trabalho de carro utilizando gasolina, e viajar de avião são somente algumas atividades que demandam produtos derivados do petróleo. Para tanto são necessários alguns processos químicos e físicos de alteração da substancia do petróleo, após a extração deste, seja no subsolo ou no fundo do mar. Ocorre que alguns hábitos da vida diária fazem com que passe despercebido os processos que viabilizam as comodidades da vida. Ou seja, quais são as etapas que o petróleo deve passar para que chegue ao mercado um pote de guardar alimentos, por exemplo. No período compreendido entre a extração do petróleo e a

transformação deste em produtos comerciáveis muitos danos ao meio ambiente surgem e merecem ser abordados.

Deste modo, o presente artigo tem como objetivo explorar o processo de refino e abordar alguns impactos que essa atividade gera para o meio ambiente, expondo, ainda, a repercussão global deste contexto.

A importância desta pesquisa se revela no acesso à informação e na propagação da cidadania ambiental, pois, só se cuida daquilo que se conhece, então, possíveis mudanças de hábitos, cobrança de políticas públicas e comprometimento social só ocorrerão na medida em que os danos ao meio ambiente forem expostos, principalmente sobre as atividades tão constantes que passam sem ser observadas no cotidiano.

O trabalho foi desenvolvido com base na abordagem empírica e observatória, do ponto de vista procedimental.

Para tanto, o trabalho foi dividido em três etapas. Primeiro as atividades das refinarias foram abordadas, esclarecendo a necessidade, os setores, as classificações e o processo de refino. No segundo capítulo, a abordagem envolveu o meio ambiente e os impactos decorrentes da atividade. Por fim, no terceiro são apresentados os riscos globais que as refinarias podem oferecer.

1. AS ATIVIDADES DAS REFINARIAS

É fácil acostumar-se com os benefícios que certas matérias-primas oferecem. A possibilidade de armazenar alimentos em potes, conduzir um veículo sobre o asfalto em perfeitas condições de uso, colocar um combustível de qualidade no veículo, viajar de avião para conhecer lugares distantes, e até acender uma vela quando acaba a energia elétrica, são só alguns exemplos dos diversos benefícios, voltados para a comodidade, que o Petróleo pode fornecer.

Mas para que este formato seja alcançado, algumas etapas são necessárias, incluindo a indústria petroquímica, que é o “setor industrial responsável pela transformação de produtos do processamento do petróleo e do gás natural em bens de consumo e industriais para diversas finalidades, como, por exemplo, filmes, potes, fibras e embalagens” (REIS, 2012, p.15), geralmente posteriores à fase do refino. Ou seja, se o petróleo bruto não passar pela refinaria ele não alcança a sua potência máxima.

Essa necessidade de alterar ou separar o petróleo bruto ocorre porque a composição original do petróleo é formada por uma mistura complexa de hidrocarbonetos, em que “o carbono apresenta entre 83 e 86% da sua massa e o hidrogênio entre 11 e 13%” (REIS, 2005, p. 181), além de enxofre, nitrogênio, oxigênio e metais, que não contribuem para que esse leque de funções exista. É necessário que a substância bruta passe por setores que modifiquem o estado físico e alterem a composição química para ter as funções comerciais, relatadas acima. Isto porque “o petróleo, em seu estado

natural, não pode ser aproveitado de forma prática para outros fins que não o de fornecimento de energia via combustão” (BRASIL, 2012, p. 6), devendo, então, passar por diversos setores até que se torne disponível para a sociedade.

O principal objetivo dos processos de refinação é a obtenção da maior quantidade possível de derivados de alto valor comercial, ao menor custo operacional possível, com máxima qualidade, minimizando-se ao máximo a geração dos produtos de pequenos valores de mercado (MARIANO, 2001, p. 11).

O primeiro setor, chamado de *Upstream*, compreende a pesquisa, a perfuração e o desenvolvimento do projeto de exploração do petróleo. O segundo, conhecido como *Middlestream*, é a área de estudo do presente artigo. Neste setor o “petróleo bruto oriundo do processamento primário é transportado por navios, por oleodutos ou por ambos, até chegar aos terminais regionais, de onde é transferido para a refinaria e armazenado em tanques” (BRASIL, 2012, p.85), passa pelo transporte, onde é levado até a unidade de processamento, importação e exportação, refino e transporte até outras bases. O terceiro setor do petróleo é conhecido como *Dowstream*, neste a substância já refinada é levada até terminais e bases, envolvendo, então, transporte e distribuição, além do envio para a indústria petroquímica.

O segundo setor é o que nos interessa, pois, as refinarias de petróleo decompõem o petróleo em subprodutos, ou seja, modificam a substância do petróleo bruto, já que “o petróleo é encontrado no subsolo, junto com o gás natural e água” (REIS, 2005, p. 181).

As refinarias podem ser classificadas de acordo com o tipo de transformação do petróleo bruto, podendo constituir o grupo do processo de separação, conversão e/ou tratamento.

Uma refinaria de petróleo, ao ser planejada e construída, pode ser classificada em três grupos, de acordo com o seu objetivo básico: produção de combustíveis, produção de óleos básicos lubrificantes e parafinas e produção de matérias-primas para indústrias petroquímicas de primeira geração (BRASIL, 2012, p. 48).

Para que uma refinaria seja erguida, diversas barreiras surgem. Aliás, segundo especialistas da área, “os desafios inerentes à indústria de petróleo dizem respeito à grande dificuldade associada à definição do esquema de refino” (BRASIL, 2012, p. 58), fato atrelado aos diferentes tipos de petróleo e rendimentos. Por tal motivo, o ideal é que as refinarias sejam flexíveis do ponto de vista operacional.

Em linhas gerais, as refinarias têm por objetivo transformar o petróleo bruto em derivados que podem ser divididos em dois grandes grupos, os produtos energéticos, tais quais: de uso doméstico (gás liquefeito de petróleo (GLP) – gás de cozinha e querosene iluminante), automotivo: gasolina e óleo diesel, de aviação: gasolina e

querosene, industriais: gás combustível e óleo combustível, e marítimo: óleo diesel e óleo combustível; e não energéticos, como, por exemplo, óleo lubrificante e parafina, matérias-primas para petroquímicas e fertilizantes: gases, nafta e gasóleos, produtos especiais: solventes, óleo para pulverização agrícola, asfaltos, coque de petróleo, extraído aromático e outros (BRASIL, 2012).

Para que todos os derivados de petróleo, acima expostos, sejam produzidos, diversos processos de refino são necessários. No processo de separação, por exemplo, não há reações químicas, o petróleo é fracionado de acordo com os pontos de ebulição ou a diferença de solubilidade em solventes. Neste processo ocorre a destilação, que pode ser separada em destilação a vácuo e atmosférica. A destilação existe em todas as refinarias e serve para separar frações de hidrocarboneto, podendo obter Gás combustível (GC), Gás Liquefeito de Petróleo (GLP), nafta, querosene, gasóleo atmosférico, gasóleo de vácuo e resíduo de vácuo. Posterior a esta fase ocorre a desasfaltação, momento que um gasóleo de alta viscosidade é extraído após a ação com solventes. Depois destes processos a extração de aromáticos é realizada. Este é um dos processos mais antigos. Após, ocorre a desparafinação, com o objeto de produzir óleos básicos lubrificantes. Ainda, dentro do processo central de separação há desoleificação. Este necessita de temperaturas positivas (em torno de 20°C) e são capazes de gerar a parafina dura e a parafina mole. Por fim, ocorre a absorção de n-parafinas, que serve para remover hidrocarbonetos do querosene.

Já no processo de conversão ocorrem as reações químicas mediante a ação de temperatura e pressão. A conversão é altamente rentável, pois, transforma gasóleos de vácuo e resíduo em GLP, naftas, querosene, óleo diesel, lubrificantes ou petroquímicos básicos. Neste processo existem as etapas térmicas, como, por exemplo, o craqueamento térmico que quebra moléculas por meio de altas temperaturas (até 500°C), o coqueamento retardado, que sofre intensa quebra de moléculas de alta massa molar, além da Pirólise, que com temperatura e vapor d'água gera hidrocarbonetos olefinicos. Existem, ainda, as etapas catalíticas no processo de conversão, como o craqueamento catalítico em leito fluidizado (FCC), “No Brasil, a grande necessidade de produção de GLP e de gasolina (esta até o fim dos anos 1970) fez com que esse processo se fizesse presente em todas as refinarias nacionais voltadas para a produção de combustíveis” (BRASIL, 2012, p. 53). Existem, também, a fase do hidrocoqueamento catalítico, que consiste na quebra de moléculas na presença de hidrogênio, a alquilação catalítica, que corresponde à junção de duas moléculas leves para a formação de uma maior – produção de gasolina com elevado número de octano –, e a reforma catalítica, capaz de transformar uma nafta em hidrocarboneto aromático. Este último processo é essencial, pois, “a nafta reformada de alto número de octano permite que a refinaria

formule gasolina com baixos teores de enxofre e de olefinas, mantendo-se o número de octano requerido para os motores do ciclo Otto” (BRASIL, 2012, p. 55).

Após o processo de separação e conversão, descritos acima, surge o processo de tratamento. Este melhora a qualidade dos derivados de petróleo, através de modificações químicas que eliminam os contaminantes e estabilizam quimicamente os produtos acabados. O tratamento pode ser convencional, com aminas ou cáusticos, ou através de hidrotreatamento, que ajuda a reduzir o enxofre, o nitrogênio, o oxigênio e metais.

Por fim, existem os processos auxiliares. Estes são necessários, pois fornecem insumos para outros processos, como, por exemplo, a geração de hidrogênio e a recuperação de enxofres¹. Sobre a geração de hidrogênio, vale dizer que “muitas previsões indicam que o hidrogênio poderá se tornar o maior recurso energético do futuro, como apontado pelos elevados investimentos reportados pelo Departamento de Energia dos Estados Unidos” (BRASIL, 2012, p. 205). No Brasil, para atender a legislação de combustíveis a demanda de hidrogênio tem aumentado (BRASIL, 2012).

Como demonstrado, as refinarias, que no Brasil somam 13 no total, 11 delas pertencendo à Petrobras, que, segundo informação oficial apresentada no *site* da Petrobras, “produziram cerca de 1,8 milhão de barris de derivados por dia”, possuem uma estrutura e uma dinâmica altamente complexa, envolvendo maquinário, água, temperatura, produtos químicos, entre outros. E, esse movimento da indústria do petróleo, envolvendo o refino, gera uma série de impactos ambientais que merecem ser explorados.

2. O MEIO AMBIENTE E OS IMPACTOS DECORRENTES DAS REFINARIAS

O meio ambiente é tratado pela Constituição Federal de 1988, em seu art. 225. A constitucionalização do meio ambiente trouxe diversos benefícios materiais para o país, como, por exemplo, a colocação de um dever constitucional genérico de não degradar, a ecologização da propriedade e da sua função social, a proteção ambiental moldada como um direito fundamental, o levantamento constitucional da função estatal reguladora, a diminuição da discricionariedade administrativa, e a abordagem da participação pública (CANOTILHO, 2010, *passim*).

¹ No tocante à segurança no manuseio das Unidades de Recuperação de Enxofre (URE), vale mencionar o sulfeto de hidrogênio, gás incolor altamente tóxico que “retira a sensibilidade do olfato, podendo causar a morte imediata por inalação. Em baixa concentração, cheira ovo estragado e, quando inalado, causa envenenamento rápido e intenso” (BRASIL, 2012, p. 222); dióxido de enxofre, capaz de “irritar os olhos e as vias respiratórias. Baixos teores são detectados facilmente pelo olfato. A inalação de SO₂ pode causar morte, por isso o teor máximo de SO₂ no ar, permitido por um período de 8h de trabalho, é de 5cm³/m³. Um teor de 10cm³/m³ é aceitável durante um período de até 15 min”, e, o enxofre na forma sólida, pois, é inflamável.

A justificativa para a atenção que tem sido dada, nas últimas décadas, para o meio ambiente encontra pouso em diversos fatores, mas um em especial merece destaque, o caráter holístico. A discussão ultrapassa fronteiras e governos, eis que os impactos decorrentes de uma atividade nacional, por exemplo, também ultrapassam fronteiras, atingindo espaços e recursos naturais comuns², definidos como “oceanos, rios, atmosfera e áreas de parques” (FEENY, 2001, p. 19).

Além da justificativa exposta, o embate ambiental merece espaço, pois este ocorre no momento que a teoria se torna prática. Eis que, cuidar do meio ambiente sugere uma mudança de hábito. E, as mudanças, em geral, só ocorrem quando se tem real conhecimento sobre os fenômenos, riscos e importâncias, além da possibilidade de participação. Neste sentido, infere-se que a ordem posta somente será eficaz se a população tiver sentimento de amor e valorização da coisa de uso comum do povo (WAINER, 1995). É o que se chama de cidadania ambiental, que significa inserir a “participação democrática da sociedade no processo de decisão acerca da apropriação dos recursos naturais e da formulação de políticas que garantam a qualidade de vida” (SILVA-SÁNCHEZ, 2000, p. 95).

Todo esse arcabouço constitucional, envolvendo o nascimento de uma sistematização, a justificativa e os problemas da seara ambiental, contribuem para o microssistema do meio ambiente, que engloba, também, a Política Nacional do Meio Ambiente – Lei nº 6.938/81, que marcou “uma nova fase da política ambiental brasileira, que se propõe realizar uma gestão integrada dos recursos naturais” (SILVA-SÁNCHEZ, 2000, 78). Essa gestão integrada descansa no caráter holístico do meio ambiente, citado acima, pois, a partir desses impulsos legislativos é que muitas atividades foram repreendidas para adequar-se aos limites legais impostos, como, por exemplo, as atividades de refino, objeto deste estudo.

Neste raciocínio, antes de mencionar quais são, de fato, os impactos decorrentes do refino do petróleo, cumpre ainda que sucintamente esclarecer, dentro desse microssistema ambiental, onde estes impactos incidem.

O meio ambiente “possui categoria difusa, de natureza pública e imaterial, não se confundindo com os bens ambientais” (BENATTI, 2005, p. 206). O que significa dizer que “o meio ambiente e os bens ambientais constituem duas esferas de relações jurídicas, independentes e inter-relacionadas, de bens públicos de uso comum” (BENATTI, 2005, p. 207). A consequência desta constatação é a de que no momento que uma determinada atividade gera impactos “está provocando danos ao mesmo tempo ao macrobem e ao microbem, e a reparação desse ser de tal magnitude que possibilite a recuperação da res afetada individualmente e também do meio ambiente” (BENATTI, 2005, p. 207). Ou seja, se existem impactos nas atividades de refino de petróleo, es-

² Segundo a teoria convencional dos comuns, de Garrett Hardin (1968), “a liberdade em relação a recursos comuns gera a ruína de todos”. Teoria criticada pela obra citada neste trabalho (FENNY, 2001).

tes são lançados sobre os bens ambientais, por exemplo: atmosfera, recursos hídricos, solo, entre outros, e, sobre o meio ambiente em si, o chamado macrobem, é o que o autor Benatti chama de regime de responsabilidade civil dupla.

Nesta toada, compreendida a institucionalização do meio ambiente, o motivo da proteção, os problemas da eficácia ambiental, o firmamento do microsistema e a natureza jurídica de meio ambiente e bens ambientais, pode-se partir para o real motivo da criação de todas essas discussões descritas acima. Se não houvesse impacto não haveria o direito ambiental repressivo. Afirmativa que traduz a existência de impactos, então, passemos a eles.

A atividade de refino, por si só, gera diversos impactos ao meio ambiente. Neste trabalho analisaremos os impactos sob três aspectos, quais sejam: as emissões atmosféricas, as águas residuais, e os resíduos sólidos.

As emissões atmosféricas estão relacionadas às seguintes atividades da refinaria:

Emissões resultantes da queima de combustíveis nos fornos e caldeiras; emissões específicas associadas à tecnologia empregada em determinado processo (como, por exemplo, queima de coque no regenerador do FCC); emissões resultantes da queima dos efluentes direcionados para as tochas; e emissões fugitivas (BRASIL, 2012, p. 248).

O mais interessante é que os maiores impactos das emissões não estarem relacionados às atividades de refino em si, mas sim, à produção de energia para manter a própria refinaria. Mais de 60% das emissões de uma refinaria estão ligadas ao uso dos “geradores de energia elétrica, caldeiras, fornos, regenerador do catalisador” (BRASIL, 2012, p. 249).

Segundo Nilo Indio do Brasil, os principais poluentes atmosféricos são dióxido de carbono, monóxido de carbono, óxido de nitrogênio, óxidos de enxofre, material particulado, compostos orgânicos voláteis e odores. O autor informa, ainda, que “não existe uma tecnologia viável para o abatimento de CO₂, em gases residuais” (BRASIL, 2012, p. 251), mas, tão somente, opções de redução.

Quanto às águas residuais e efluentes hídricos, é importante esclarecer que na atividade de refino o volume de água utilizado é muito grande. Por isso, “as águas residuais são tratadas em instalações de tratamento de águas residuais e depois descartadas em corpos d’água” (BRASIL, 2012, p. 253). Os locais de tratamento são chamados de Estação de Tratamento e Efluentes – ETE ou Estação de Tratamento de Despejos Industriais – ETDI. A purificação da água é baseada em técnicas de separação (primário, secundário e terciário). O tratamento tem relação com a alteração química ou física da água, de modo a permitir o seu reuso ou descarte. A relevância de mencionar a água como um dos bens ambientais impactados pelas refinarias encontra razão de ser, pois “a água, considerada o bem mais precioso do século XXI, está ameaçada de escassez,

em escala mundial, o que constitui um dos principais problemas do milênio” (GRANZIERA, 2011, p. 257).

Sobre os resíduos sólidos, que podem ser classificados como perigosos, não perigosos, não inertes e inertes. O tratamento destes engloba a incineração, depósito em aterros internos ou externos à refinaria e neutralização. Este ponto de impacto das refinarias é essencial, eis que pode causar danos ao solo e às águas subterrâneas. Neste sentido alerta a autora Patrícia Iglecias, “no século XXI, a responsabilização não deve ser um limite para o desenvolvimento das atividades econômicas, mas sim um instrumento de conciliação entre o desenvolvimento e a preservação do meio ambiente” (LEMONS, 2011, p. 242).

Estes são alguns impactos que as atividades de refino geram sobre o meio ambiente.

3. A EXTENSÃO GLOBAL DOS IMPACTOS

Como relatado no início da exposição deste trabalho, a discussão ambiental em nível global encontra sua porta de entrada no momento que os danos e impactos ao meio ambiente se tornam transfronteiriços.

De acordo com os impactos decorrentes das atividades de refino é possível tecer alguns comentários que afetam toda humanidade.

A emissão de gases decorrente das atividades de refino, no Brasil, por exemplo, pode parecer pequena. Entretanto, elas contribuem para um conjunto de emissões que causam o aumento da temperatura do planeta e comprometem a vida de todos que nele habitam. Desta forma, o processo de refino dentro de um país tem efeitos sobre todos os outros. Sobre o aquecimento global e as mudanças climáticas decorrente das atividades antrópicas, vale ressaltar que, “embora tenham sua origem na atmosfera, causam efeitos em todos os outros recursos ambientais e ecossistemas: biodiversidade, águas internas e marítimas, florestas, solo” (GRANZIERA, 2011, p. 333).

Sobre os resíduos sólidos, estes devem ser tratados com muito cuidado, pois, além de serem volumosos e oferecerem riscos para as reservas subterrâneas de água, dependendo da região, podem comprometer a agricultura e a pastagem, por causa da contaminação do solo, e causar aumentos brutos no preço dos alimentos, alteração dos valores de importação e exportação, além da emissão de gases decorrentes da decomposição ou alterações químicas.

Por fim, no que diz respeito às águas residuais, estas, se lançadas com produtos químicos nos rios e correntes de águas, podem contaminar canais, solos, e chegar até o oceano, levando produtos desconhecidos para as zonas costeiras, podendo comprometer a pesca, a biodiversidade da região, o lazer dos banhistas, afetando, inclusive o turismo internacional, e a saúde da população como um todo.

CONCLUSÃO

O presente trabalho teve por objetivo explorar a atividade de refino e demonstrar quais são os impactos ambientais decorrentes dela, além da sua extensão a nível global.

A atividade das refinarias de petróleo e derivados é essencial para a vida que a sociedade atual está habituada, tanto quanto aos benefícios, como quanto às comodidades. Refinar o petróleo é transformar um produto quase sem valor em um produto altamente rentável e desejado. A estrutura de uma refinaria é complexa e dinâmica, exigindo de todo o processo muitos maquinários, tecnologia, energia, água, e produtos químicos, por exemplo.

Mas, esta atividade não fornece somente benefícios. Conforme a demanda por produtos derivados do petróleo aumentam, a exploração do petróleo e o refino também aumentam, gerando, na mesma medida, impactos ao meio ambiente.

Na pesquisa os impactos abordados estão ligados à emissão de gases, água residual e resíduos sólidos, demonstrando a extensão destes no nível global.

O que se conclui da pesquisa é que a proteção do meio ambiente deve ser sopesada quando o assunto é impacto decorrente do consumo social. As refinarias oferecem produtos que em décadas atrás não se utilizava. Atualmente, com as descobertas de petróleo do Brasil as refinarias devem trabalhar a todo vapor, emitindo também muitos gases e gerando todos os outros impactos decorrentes da atividade, por isso este assunto merece atenção e estudo. O meio ambiente deve ser visto de maneira holística para que os impactos das atividades sejam extintos e ou consideravelmente atenuados, sob pena do planeta todo pagar a conta.

REFERÊNCIAS

BENATTI, J.H.. O meio ambiente e os bens ambientais. In: RIOS, A. V. V.. *O direito e o desenvolvimento sustentável: curso de direito ambiental*. São Paulo: Peirópolis, 2005, p. 205-243.

BENJAMIM, A. H.. Constitucionalização do Ambiente e Ecologização da Constituição Brasileira. In: CANOTILHO, J. J. G.; LEITE, J. R. M. (Org.). *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 77-148.

BRASIL, N. I. do. (Org.) *Processamento de Petróleo e Gás: petróleo e seus derivados, processamento primário, processos de refino, petroquímica, meio ambiente*. Reimpr. Rio de Janeiro: LTC, 2012.

FENNY, D.; BERKES, F.; MCCAY, B. J.; ACHESON, J. M. A.. Tragédia dos comuns: vinte e dois anos depois. In: DIEGUES, A. C. S.; MOREIRA, A. de C. C. (Org.). *Espaços*

e Recursos Naturais de Uso Comum. São Paulo: Núcleo de Apoio à Pesquisa Sobre Populações Humanas e Áreas Úmidas Brasileiras, USP, 2001, p. 17-42.

GRANZIERA, M. L. M.. *Direito Ambiental*. 2..ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2011.

LEMOS, P. F. I.. *Resíduos Sólidos e Responsabilidade Civil Pós-Consumo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MARIANO, J.B.. *Impactos Ambientais do Refino do Petróleo*. Dissertação de Mestrado, Rio de Janeiro, RJ, Brasil, 2001.

SILVA-SÀNCHEZ, S. S.. *Cidadania Ambiental: novos direitos no Brasil*. São Paulo: Humanitas/FFLCH/USP, 2000.

WAINER, A.H.. Legislação Ambiental Brasileira: evolução histórica do direito ambiental. In: *Revista de Direito Ambiental*. v.1, São Paulo: RT, 1995, p. 158-169. PETROBRAS. <http://www.petrobras.com.br/pt/quem-somos/perfil/atividades/refino/>. Acesso em 29 jul. 2012.

COMPROMISSOS DO BRASIL NA AGENDA AMBIENTAL GLOBAL NO CENÁRIO DO PRÉ-SAL NA BACIA DE SANTOS

Ana Claudia Ribeiro Cardoso da Silva

Mardônio da Silva Girão¹

Fernando Cardozo Fernandes Rei²

RESUMO

Há 20 anos o Brasil sediou a II Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Humano assumindo compromissos ligados ao meio ambiente e a produção de energia, decorrentes da Agenda 21 e da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas – CQNUMC, particularmente buscando estabilizar a emissão dos Gases de Efeito Estufa – GEE³. Ocorre que, no plano nacional, o Brasil tem somado esforços para investir na exploração do petróleo, na Bacia de Santos. Neste contexto de aparente divergência, uma análise deve ser feita, pois, o Brasil deve trilhar o seu caminho de desenvolvimento sem ignorar os compromissos internacionais que assumiu. Este é o ponto de investigação do trabalho realizado.

PALAVRAS-CHAVE: Agenda 21; CQNUMC; Pré-Sal

ABSTRACT

Twenty years ago, Brazil hosted the II United Nations Conference on Environment and Human Development assuming commitments related to the environment and energy production, resulting from the Agenda 21 and the United Nations Framework Convention on Climate Change – UNFCCC, particularly seeking to stabilize the emission of Greenhouse Gases – GHG. Occurs that at the national level Brazil has added efforts to invest in oil exploration. In this context of apparent divergence, an analysis should

¹ Doutorando em Direito Ambiental Internacional na Universidade Católica de Santos/UNISANTOS; Docente e Advogado.

² Professor do Programa de Doutorado em Direito Ambiental Internacional da Universidade Católica de Santos/UNISANTOS.

³ Os Gases causadores do Efeito Estufa – GEE que devem se reduzidos são Dióxido de Carbono (CO₂), Metano (CH₄), Óxido Nitroso (N₂O), Hidrofluorcarbonos (HFCs), Plerfluorcarbonos (PFCs) e Hexafluoreto de Enxofre (SF₆).

be done, because Brazil should pursue their path of development without ignoring its international commitments. This is the point of the research work.

KEYWORDS: *Agenda 21; UNFCCC; Pre-Salt*

INTRODUÇÃO

Nas últimas duas décadas, o Brasil assumiu compromissos internacionais vinculados ao regime das mudanças climáticas, que servem de rota para o alcance do desenvolvimento sustentável. No presente artigo, haverá um recorte de dois documentos assinados. O primeiro diz respeito à Agenda 21, e o segundo à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas – CQNUMC.

Os documentos citados acima fornecem compromissos de diversas ordens, por isso, um segundo recorte será feito, mas desta vez, quanto ao conteúdo dos documentos. A análise reportar-se-á somente ao capítulo que diz respeito ao tema da energia. Neste ponto, uma ressalva deve ser feita, eis que, por questões políticas da época, particularmente pelas pressões dos países árabes produtores de petróleo, a Agenda 21 não contém um capítulo dedicado à energia, sendo assim, o recorte desta será o tópico do Meio Ambiente. Por fim, a partir dos dois documentos e seus conteúdos realizar-se-á uma sobreposição destes com os objetivos da exploração do Pré-Sal na bacia de Santos.

O presente artigo buscará responder se o Brasil caminha para cumprir os compromissos colocados na Agenda Ambiental Global, apresentando a justificativa da resposta obtida, diante da exploração do pré-sal na Bacia de Santos.

A concepção da realidade desta pesquisa será traduzida pela metodologia de abordagem hermenêutica.

Para tanto, o trabalho foi assim organizado: primeiramente serão abordados os compromissos assumidos pelo Brasil na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças do Clima (CQNUMC) e na Agenda 21, especificamente no capítulo da energia e meio ambiente, respectivamente. Posteriormente, o balanço energético nacional e a matriz energética do país. Já na terceira parte, analisar-se-á o projeto do Pré-Sal, na Bacia de Santos, no plano interno. Depois, num movimento de junção, a pesquisa apresentará algumas incoerências identificadas entre os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil na agenda da sustentabilidade e na elaboração de políticas energéticas.

1. O BRASIL, A CONVENÇÃO-QUADRO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE AS MUDANÇAS CLIMÁTICAS E A AGENDA 21

Em 1992, no Rio, aconteceu a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD). Nesta cúpula discutiu-se a relação que deveria existir entre as bases sociais, econômicas e ambientais de um novo modelo de desenvolvimento. Nela foram assinadas a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças do Clima (CQNUMC) e a Agenda 21, documentos internacionais com diferentes níveis de compromisso, mas ambos com diretrizes de encaminhamento para o enfrentamento dos grandes problemas ambientais deste século, envolvendo a cooperação entre os 179 países participantes.

1.1. Compromissos do Brasil na CQNUMC

Segundo o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas - IPCC, “não há mais nenhuma dúvida: o clima está mudando” (BANCO MUNDIAL, 2010, p. xiv).

O regime internacional climático possui um único e claro objetivo, a estabilização da concentração atmosférica de gases de efeito estufa a níveis que limitem a interferência humana com o sistema climático. Para alcançá-lo privilegiou-se o princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciadas dos países, dividindo os países em três grupos de compromisso, através de anexos. Em linhas gerais, um grupo é composto pelos países industrializados e com economia de transição (Anexo I), o outro grupo composto somente pelos países industrializados (Anexo II), que estariam vinculados aos recursos financeiros e a transferência de tecnologia e, o grupo dos que não fazem parte desses Anexos I e II, que, portanto, assumiram compromissos gerais de formular e executar programas nacionais para mitigar a mudança do clima, enfrentando as emissões antrópicas por fontes e remoções por sumidouros de todos os gases de efeito estufa. O Brasil encontra-se neste último grupo.

Cumprir esclarecer que, a convenção é chamada de “Quadro”, pois, ela não é estática, é sim dinâmica e a assunção de novos compromissos molda-se à evolução do conhecimento científico e às negociações nas Conferências das Partes – COP realizadas anualmente. Afinal, é a Conferência das Partes que “revê a implementação da convenção, adota decisões para desenvolver as normas e negocia novos compromissos substantivos” (BANCO MUNDIAL, 2010, p. 234).

O regime climático, em verdade, foi, quando da sua criação, fruto da tese dos cientistas do IPCC⁴. Em 1988, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente

⁴ A importância de mencionar que as teses do IPCC são majoritariamente aceitas pelos doutrinadores atuais

– PNUMA e a Organização Meteorológica Mundial – OMM deram vida ao IPCC. Sua função estava atrelada à pesquisa e à formulação, e não solução, de informações científicas sobre a mudança do clima. Compõem o IPCC cientistas do mundo inteiro, e os documentos elaborados passam por uma revisão técnica rigorosa por parte dos especialistas e governos envolvidos. “O primeiro relatório foi completado em 1990 e teve grande importância para o estabelecimento da CQNUMC, em 1992” (VEIGA, 2008, p. 19).

A CQNUMC representa um dos pilares do regime internacional do clima. Juntamente com este acordo multilateral, o Protocolo de Kyoto, adotado em 1997 e implantado em 2005, com metas de mitigação obrigatórias para os países do Anexo I da CQNUMC e compromissos gerais para todas as partes, inclusive com a Implantação Conjunta, o MDL⁵ e o Comércio de Emissões; ainda o Plano de Ação de Bali, adotado em 2007, como um plano de cooperação de longo prazo (BANCO MUNDIAL, 2010). O Protocolo de Kyoto e o Plano de Ação de Bali foram igualmente impulsionados pelos relatórios do IPCC, respectivamente, pelo segundo relatório emitido em 1995, pelo terceiro relatório em 2001 e, quarto relatório, em 2007 (VEIGA, 2008).

No presente artigo o que mais importa destacar é que no regime do clima, quando da adoção da CQNUMC, o Brasil assumiu o compromisso de formular e implementar programas nacionais e/ou regionais para mitigar as mudanças climáticas advindas das atividades antrópicas, além do objetivo principal que é a estabilização da concentração de GEE na atmosfera.

1.2. O resultado da Agenda 21 no capítulo do meio ambiente

Neste mesmo caminho surgiu a Agenda 21, documento internacional programático que expressa um consenso mundial e um compromisso político a ser alcançado neste século. “A Agenda 21, plano mundial de ação para o desenvolvimento sustentável adotado na Conferência do Rio, tece laços entre o meio ambiente e o desenvolvimento sob a forma de um vasto inventário de ações e estratégias a realizar” (DERANI, 2001, p. 65).

tem escopo no fato de que se há uma tese, certamente há uma antítese. No tocante às mudanças climáticas, a antítese é ofertada pelos “céticos”. Eles afirmam “que o planeta estará mais frio dentro de duas décadas, pois o clima está sendo muito mais determinado por radiações cósmicas do que por ações humanas” (VEIGA, 2008, p. 9). Em que pese ser um grupo minoritário de pesquisadores, é essencial mencionar, pois, “no âmbito da sociedade científica, é absurdo tentar desqualificá-los, descartando a existência da incerteza” (VEIGA, 2008, p. 14).

⁵ Segundo Araújo (2012, p. 259), sobre o MDL, “hoje existem mais de 40 países conduzindo estes projetos, e os principais são Índia (557 projetos), China (299) e Brasil (220 projetos)”. Esse mecanismo “deixou de ser visto apenas como uma perspectiva interessante para o mercado internacional de carbono para passar a ser considerado como uma das boas alternativas financeiras para os países com metas de redução” (LIMA, 2006, p. 105).

Em verdade, a Agenda 21 é definida como um programa dinâmico, relativamente flexível para atender as diferenças sociais e econômicas de todos os países que dela fazem parte. “A agenda 21 é sem dúvida um dos grandes legados das Conferências das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em julho de 1992” (BRASIL, 2012, p. 9).

Em meio ao calor dos debates sobre a necessidade da tomada de decisões para as questões ambientais, alguns compromissos foram ofertados, colocados a termo e assumidos. Assim foi com o Brasil. Dentre diversos temas e áreas abordadas, o documento chama atenção para a responsabilidade que devem ter os governos para com o meio ambiente. Prevê como compromissos, por exemplo, o estímulo à política em favor do desenvolvimento sustentável, o exame dos padrões insustentáveis de consumo, o cuidado com as tomadas de decisões, o destaque para a proteção atmosférica, e a promoção da justiça social e da eficiência econômica.

A Agenda 21, apesar de seus quarenta capítulos temáticos, não contempla expressamente o tema energia, petróleo e sua exploração, em virtude das pressões políticas exercidas então pelas delegações dos países árabes produtores de petróleo no processo de sua negociação; entretanto, outros tópicos entrelaçados com esse tema foram abordados, como, por exemplo, o meio ambiente e a atmosfera, respectivamente, nos capítulos VIII e IX da Agenda 21. Assim, vejamos.

O documento abordou como objetivo melhorar a compreensão dos processos que afetam o clima do Planeta, intensificar a cooperação, e, como consequência, gerir medidas de mitigação com relação às mudanças climáticas.

Sobre o capítulo voltado para os problemas da atmosfera, criar um mecanismo que torne os processos de tomada de decisões mais conscientes das questões sociais, econômicas e ambientais, tendo em vista o caráter holístico do meio ambiente.

Numa apertada síntese, a Agenda 21 sugere, ainda, como oportunidades para diminuir as emissões de carbono o cuidado com o uso da terra e do oceano, para não reduzir os sumidouros dos GEE; a conservação e o uso sustentável de todos os sumidouros e reservatórios dos gases; bem como sugere uma abordagem de precaução e antecipação, ao invés de reação; além do aperfeiçoamento das bases científicas com o desenvolvimento de metodologias para medir os GEE transfronteiriços.

1.3. O balanço energético nacional e matriz energética do Brasil

Inicialmente cumpre estabelecer a diferença entre Balanço Energético Nacional e Matriz Energética, isto porque, o Balanço, lançado anualmente pelo Ministério de Minas e Energia, apresenta a Matriz Energética no passado, enquanto a Matriz Energética é voltada para o futuro (REIS, 2005, p. 297). Visto isso e tendo em vista as

especificidades da CQNUMC e da Agenda 21, é possível analisar o Balanço Energético do Brasil. Passaram-se 20 anos desde a assinatura destes documentos. Neste período o Brasil sofreu grandes mudanças relacionadas à sua produção de energia; “a matriz energética do Brasil, historicamente baseada nas usinas hidrelétricas, consolida a sua diversificação” (REENERGY, 2011, p. 68), pois, tem sofrido um processo de expansão através de novas fontes.

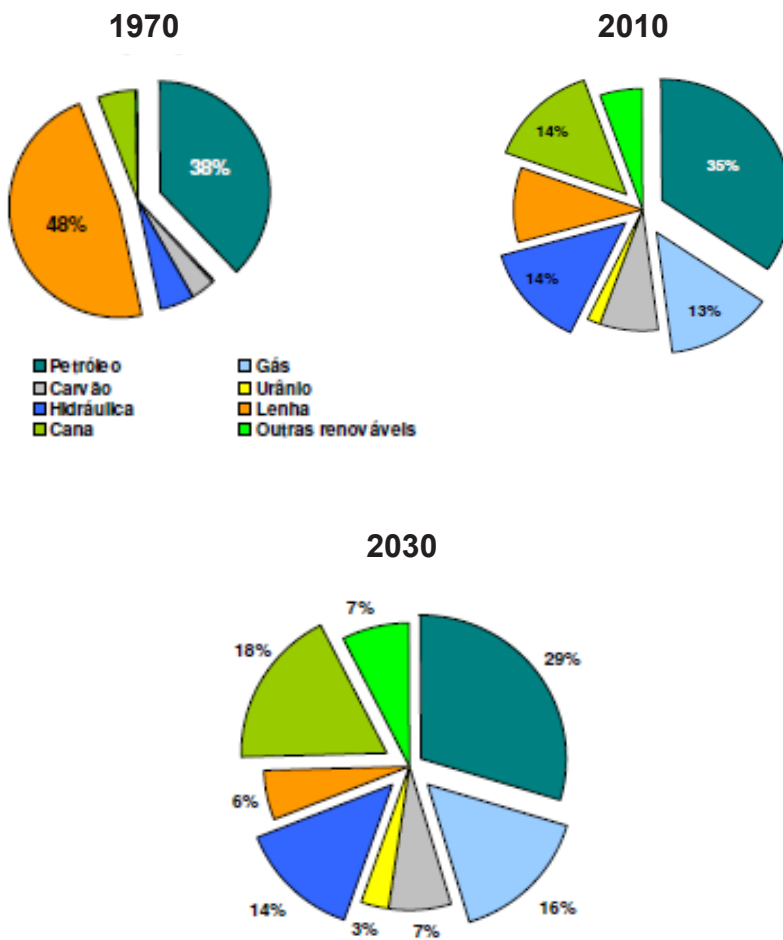
Segundo o Balanço Energético Nacional-BEN de 2012, a repartição da oferta de energia interna do Brasil é de 44, 1% de energia renovável - contemplando 15,7% de biomassa da cana, 14,7% hidráulica e eletricidade, 9,7% lenha e carvão vegetal, 4,1% lixo e outras renováveis -, e 55,9% de não renováveis, que abarca 38,6% do petróleo e seus derivados, 10,1% de gás natural, 5,1% de carvão mineral e 1,5% de urânio.

Essa diversidade é essencial para o Brasil. Em relação à energia eólica, por exemplo, é possível dizer que “uma das opções que mais têm ganhado relevância é o aproveitamento da força dos ventos. O País terá até 2014, quase dois mil megawatts (MH) de energia a mais vinda de usinas eólicas” (REENERGY, 2011, p. 68). Em relação à energia solar, “o potencial solar disponível no mundo é milhares de vezes maior que o consumo mundial de eletricidade. Entretanto, a energia solar ainda busca competitividade no mercado”(REENERGY, 2011, p. 64). Essencial mencionar o crescimento do etanol na matriz energética; tecnologia criada no Brasil, “a demanda de etanol deverá triplicar nesta década, passando de 27 bilhões de litros em 2010 para 73 bilhões em 2020 – incluindo 6,8 bilhões de litros para exportação” (Plano Decenal de Expansão de Energia/EPE, 2011, p. 5).

O biodiesel, introduzido na matriz energética do Brasil por meio da Lei n.º 11.097/2005, busca, a partir de vegetais oleaginosos, colaborar na substituição parcial do diesel derivado do petróleo. Atualmente, segundo a Agência Nacional do Petróleo, 80% da produção do biodiesel vêm da soja e 14% da gordura dos animais. O Biodiesel já representa 2% do total de consumo de diesel no Brasil. Em 2013 a esperança é chegar a 5% (REENERGY, 2011, p. 59). Isto significa que o Brasil, nas últimas décadas, tem expandido a participação de novas fontes de energia renováveis na sua matriz energética.

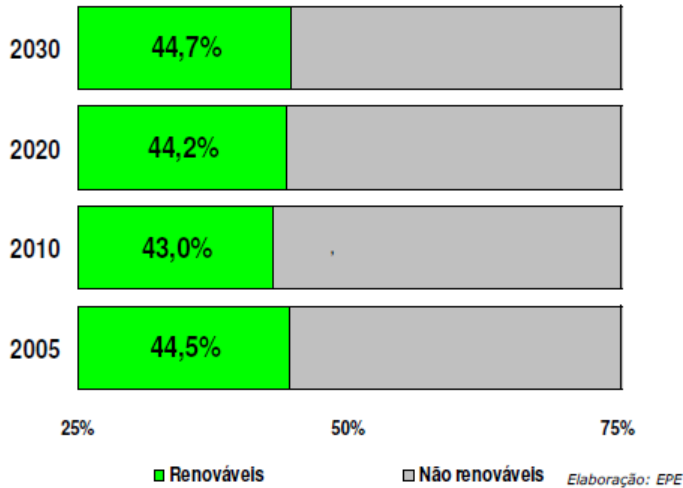
No entanto, quando se fala do futuro, deve-se falar tecnicamente em Matriz Energética, que “é um conjunto de balanços energéticos periódicos, construído para um período de tempo futuro, considerando diferentes cenários de evolução” (REIS, 2005, p. 299).

Um exemplo da evolução da nossa Matriz Energética pode ser verificado no gráfico abaixo. Em 1970 havia somente cinco fontes relevantes, e a prospecção para 2030 é que as fontes somem oito espécies, com alteração, apenas, dos seus percentuais de participação.



Fonte: EPE

Para este trabalho, um dado oficial importante, relacionado à participação das fontes renováveis, merece ser apresentado.



Fonte: EPE

Isto porque, relacionando os dois gráficos acima, é possível perceber que, em que pese a análise do Plano Nacional de Energia Elétrica – PNE/2030 – EPE demonstrar que o número de fontes de energias renováveis aumentará nos próximos anos, este dado não representa um crescimento de sua participação no total gerado. Isto porque, em 1970 existiam mais de 50% de fontes renováveis na matriz energética brasileira, sendo que até 2030 este número não aumentará, sendo estimado para 44,7%. Ou seja, num período de 60 anos a matriz energética teve e terá uma queda na participação de fontes renováveis, sugerindo uma paulatina carbonização dessa matriz.

E, além dos dados passados do Balanço Energético Nacional, e futuros da Matriz Energética, é essencial, para o presente estudo, entender que “a visão futura da matriz e sua transparência também poderiam ter o efeito positivo de evitar (ou ao menos minimizar) as discontinuidades usuais quando da mudança de governo” (REIS, 2005, p. 352). Ou seja, o passado mostra que as opções de fontes de energia eram escassas, enquanto o futuro mostra que as novas fontes aumentaram, mas ainda assim a Matriz Energética brasileira continua dependente das energias não renováveis.

2. O PROJETO DE EXPLORAÇÃO DO PRÉ-SAL NA BACIA DE SANTOS

A humanidade já experimentou a lenha, o carvão vegetal, carvão mineral, o gás manufacturado, o gás natural, o combustível nuclear, o petróleo e seus derivados como fontes de energia. Neste trabalho analisaremos o que significa o projeto de exploração

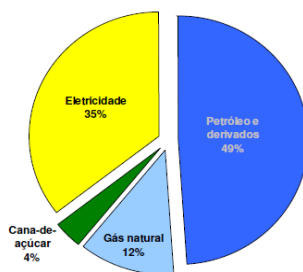
do Pré-Sal na Bacia de Santos, descoberto e confirmado entre 2004 e 2006, segundo dados da Petrobras.

A expressão Pré-sal é utilizada, pois o petróleo é extraído de rochas acomodadas na camada anterior ao sal do fundo mar (*offshore*). A profundidade desses reservatórios pode alcançar até sete mil metros, conforme informação da Petrobras. O projeto do Pré-Sal na Bacia de Santos, “é uma grande porção da margem continental brasileira, estendendo-se de Arraial do Cabo, no Estado do Rio de Janeiro” (GONÇALVES, 2007, p.7). “A província do pré-sal é considerada a maior descoberta de petróleo do hemisfério sul nos últimos trinta anos” (SEABRA, 2011).

Segundo o Anuário Estatístico Brasileiro de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis 2012, veiculado pela Agência Nacional do Petróleo – ANP, em 2011, foram produzidos 71 mil barris/dia de petróleo, o equivalente a 3,4% da produção nacional, que foi de 2,1 milhões de barris/dia. Esse resultado situou o Brasil na 13ª colocação no ranking mundial de produtores. Atualmente, os investimentos para o setor do petróleo somam 49% do total a ser investido entre 2005 e 2030, demonstrando que a trilha que o Brasil tem construído possui como foco dominante a exploração do petróleo e seus derivados.

Evolução da Matriz Energética Brasileira

Investimentos no Setor Energético 2005-2030: US\$ 804 bilhões



Fonte: EPE

Ainda, segundo dados do PDE/EPE-2020, nos próximos 10 anos haverá “uma extraordinária expansão da produção de petróleo. Graças ao pré-sal, o país praticamente triplicará sua produção, que passará dos 2,1 milhões de barris diários em 2010 para 6,1 milhões de barris por dia em 2020”. Isso significa que os projetos nacionais vinculados à energia tem como foco maior a exploração do petróleo, como se verificar no projeto da exploração do Pré-Sal na Bacia de Santos.

3. AGENDA DE CUMPRIMENTO FRENTE O CENÁRIO DO PRÉ-SAL

Antes de fazer a interface entre os compromissos e os projetos nacionais, é necessário abordar, ainda que sucintamente, a legislação nacional que cuida do aquecimento global. Alguns anos após a descoberta oficial do Pré-Sal na Bacia de Santos foi editada a Lei Federal nº 12.187, em 29 de dezembro de 2009. Esta Lei instituiu a Política Nacional sobre Mudanças do Clima no Brasil – PNMCM. Nela consta a previsão de que medidas para evitar as mudanças climáticas com origem antrópica serão tomadas, além de expressar como diretriz o estímulo e apoio à manutenção e à promoção de práticas e atividades de baixas emissões de GEEs, fixando uma série de instrumentos para que a Política Nacional das Mudanças Climáticas seja cumprida.

Coadunando com os objetivos da PNMCM, com a exposição da pesquisa demonstrada acima e num movimento de abertura da interface do presente artigo, o autor da obra *Aquecimento Global*, José Eli da Veiga, diz que “não há rumo para o desenvolvimento sustentável que não comece pela transição energética, que permitirá superação da atual dependência das fontes fósseis” (VEIGA, 2011, p. 36).

É certo que o Brasil desenrola um discurso de perseguidor do desenvolvimento sustentável, assumindo compromissos na agenda internacional. Seguindo a lógica do economista e agrônomo, citado acima, o Brasil deveria reunir esforços para mitigar a exploração dos combustíveis fósseis. Todavia, conforme demonstrado através das metas e perspectivas do projeto da exploração do Pré-Sal na Bacia de Santos, esse projeto ambicioso pode mudar a economia e a imagem do Brasil, contradizendo compromissos internacionais já assumidos, revelando que a prática nacional tem corrido de maneira avessa a tais compromissos, numa franca ignorância dessas obrigações na formulação de suas políticas internas, ao menos no capítulo de energia.

O Brasil tem chamado a atenção com sua pregação de “bom samaritano”, todavia, o caminhar do país tem sido realizado em cima de uma esteira rolante, pois ao adotar os compromissos internacionais ele caminha para frente, conforme demonstrado nas linhas acima, contudo, quando o assunto é desenvolvimento econômico a esteira rola no sentido contrario, movido por uma força que o leva para o oposto de todos os esforços reunidos ao longo de décadas. As práticas ligadas à exploração futura do petróleo são insustentáveis, pois, ainda que a justificativa da exploração seja econômica, é crucial entender que essa é uma opção ultrapassada, e que a sua insistência afastará a oportunidade estratégica de “tratar da agenda e do posicionamento do Brasil frente ao tema do desenvolvimento sustentável nos próximos anos” e que isso poderá prejudicar “as condições da inserção competitiva do Brasil nesta nova economia mundial” (VIANA, 2009, p. 306). Ou seja, a exploração de novas fontes de energias

não renováveis coloca o país em desvantagem competitiva na agenda eco-econômica mundial.

Fluxo energético	Petróleo	Gás natural	Carvão mineral	Produtos da cana	Derivados petróleo	Hidráulica e eletricidade	Outros	Total
1990								
Produção	32.550	6.233	1.915	18.451	0	17.770	30.714	107.632
2012								
Produção	108.976	23.888	2.110	43.271	0	36.857	41.687	256.789

Fonte: EPE/BEM 2012 – ano base 1990 e 2011 – 10³ TEP (tonelada equivalente de petróleo)

Apesar dos dados oficiais mostrarem que a diversidade de fontes de energia aumentou, seguindo a tabela da EPE⁶, é possível perceber que nos últimos 20 anos não houve qualquer mitigação dos planos que resultem na estabilização da emissão de gases de efeito estufa no capítulo de energia.

Segundo o plano decenal de expansão de energia, muitos esforços estão sendo destinados para a exploração do petróleo, mas grande parte do montante explorado é destinada a exportação, tornando o Brasil destacado economicamente e, reluzente (sic) no que concerne ao meio ambiente, já que quem emitirá os GEE será o país importador do seu petróleo. Vejamos:

Em 2020, cerca de 50% da produção brasileira será destinada ao mercado externo, possibilitando ao país, por um lado, auferir o bônus da grande renda oriunda da exportação de petróleo, e, por outro, evitar o ônus do aumento de emissões de gases poluentes decorrente do consumo de seus derivados.

Discurso incoerente e irresponsável. Segundo o trecho transcrito acima, o Brasil não utiliza todo o produto explorado nacionalmente, e, portanto, metodologicamente, não é seu o total das emissões dos gases decorrentes da combustão desse petróleo e seus derivados. Parece ser que desconhecem o significado de problema global.

⁶ A Empresa de Pesquisa Energética (EPE) é empresa pública instituída nos termos da Lei n° 10.847, de 15 de março de 2004, e do Decreto n° 5.184, de 16 de agosto de 2004, vinculada ao Ministério de Minas e Energia (MME), tem por finalidade prestar serviços na área de estudos e pesquisas destinados a subsidiar o planejamento do setor energético, tais como energia elétrica, petróleo e gás natural e seus derivados, carvão mineral, fontes energéticas renováveis e eficiência energética, dentre outras.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estreitamento da relação entre os países do globo terrestre para tratar dos impasses ambientais globais (SOARES, 2001) representa uma agenda nova. A participação do Brasil no desenvolvimento das discussões internacionais sobre o meio ambiente, desde a Convenção de Estocolmo, em 1972, até a Rio+20, em 2012, sempre foi presente, mas não necessariamente relevante. O legado da Rio92 não gera, no método da subsunção, uma conclusão de que os acordos firmados geram um caminho coerente a perseguir. Isto porque, a premissa menor, que neste artigo seria a celebração de acordos ligados ao tema da energia – vinculados com o clima da terra –, não manteve o elo com a premissa maior que seriam, neste, as práticas nacionais a seguir.

Faz-se, necessário, então, uma reflexão, pois “em um mundo sob os efeitos do aquecimento climático, a exploração de fontes fósseis para fabricação de produtos utilizados como energético dos transportes, entre outras finalidades, não parece ser o caminho para um desenvolvimento verde” (CASTRO, 2011, p. 6).

Ou seja, o Brasil participa ativamente das cúpulas e das reuniões que discutem os problemas ambientais do planeta voltados para as mudanças climáticas, ratifica compromissos, e, pelo observado, ofertam discrepâncias quando estão no plano interno, mesmo com uma Política Nacional sobre Mudanças Climáticas que gera obrigações nacionais.

Em suma, há um descompasso entre os poderes e a própria diplomacia brasileira. O Itamaraty desenvolve um discurso, o Poder executivo afirma outros e internamente as atividades são focadas e projetadas de maneira diversa que as assumidas no contexto internacional. E, num país que busca uma imagem de player confiável no cenário internacional esta análise não é positiva. Como afirma Rei, “parece evidente que a opção do governo federal é a do crescimento rápido, a qualquer preço, já que é preciso correr para aproveitar ao máximo o momento internacional que lhe é favorável” (REI, 2012, p. 46). Mas de maneira contrária a todo esse esforço voltado para o crescimento econômico, é necessário entender que “tratar da agenda e do posicionamento do Brasil frente ao tema do desenvolvimento sustentável nos próximos anos equivale a pensar sobre as condições da inserção competitiva do Brasil nesta nova economia mundial” (VIANNA, 2009, p. 306), de modo que o que se observa é que há, de fato, um descompasso entre o discurso ofertado e as práticas sustentadas pelo Brasil, que podem levá-lo ao caminho oposto do compromissado.

REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, R.O.. Protocolo de Quioto e o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL). In: *Revista de Direito Ambiental*. BENJAMIN, A.H.V.;MILARÉ,E. (Coord.). Ano 17, v. 65, jan-mar/2012, p. 245/286.
- BANCO MUNDIAL, *Relatório sobre o desenvolvimento mundial de 2010: desenvolvimento e mudança climática*. São Paulo: UNESP, 2010.
- BRASIL, N.I. do; ARAÚJO, M.A.S.; SOUSA, E.C.M. de (Orgs.). *Processamento de Petróleo e Gás: petróleo e seus derivados*. Rio de Janeiro: LTC, 2012.
- CASTRO, C.. Editorial. In: *Revista Renergy Brasil*. Ano 2, #7. Ceara (Fortaleza): Renergy Brasil, 2011.
- DERANI, C.. (Org.) Aspectos jurídicos da Agenda 21. In: *Direito Ambiental Internacional*. Santos: Leopoldianum, 2001, p. 64-82.
- GONÇALVES, A.; RODRIGUES, G. M. A. (Org.). *Direito do petróleo e gás: aspectos ambientais e internacionais*. Santos: Leopoldianum, 2007.
- LIMA, L.F. O Mecanismo de Desenvolvimento Limpo e os Certificados de Emissões Reduzidas – Aspectos Legais e Questões Contratuais. In: *Revista de Direitos Difusos: Direito Internacional – Estudos em Homenagem ao Prof. Guido Soares*. Julho-Agosto/2006. FIGUEIREDO, G.J.P.de; MACHADO, P.A.L... V. 38, ano VII, Rio de Janeiro: Portal Jurídico, 2006.
- REIS, L. B. dos. (Org.) *Energia, recursos naturais e a prática do desenvolvimento sustentável*. Barueri: Manole, 2005.
- SOARES, G.F.S.. *Direito Internacional do Meio Ambiente: emergência, obrigações e responsabilidades*. São Paulo: Atlas, 2001.
- VIANNA, S.B.; VEIGA, J.E.da; ABRANCHES, S.. A Sustentabilidade do Brasil. In: GIAMBIAGI & BARROS (Orgs.) *Brasil Pós-Crise, Agenda para a próxima década*. São Paulo: Campus, 2009, p. 305-324.
- VEIGA, J. E. da (Org.). *Aquecimento Global: frias contendas científicas*. São Paulo: Senac SP, 2008.
- _____. Entrevista. In: *Revista Renergy Brasil*. Ano 2, #7. Ceara (Fortaleza): Renergy Brasil, 2011, p. 34/40.

SEABRA, A.de A.; FREITAS, G. P. de; POLETTE, M.; CASILLAS, V. T. A. del. Uma promissora Província Petrolífera do pré-sal. *Rev. Direito GV* [online]. 2011, vol.7, n.1, p. 57-74. ISSN 1808-2432. EPE. Disponível em:http://www.epe.gov.br/PNE/20070626_1.pdf. Acesso em 26 jul.2012.

_____. Disponível em: http://www.epe.gov.br/imprensa/PressReleases/20110606_1.pdf. Acesso em 29 jul.2012.

PETROBRAS. Disponível em: <http://www.petrobras.com.br/pt/energia-etecnologia/fontesdeenergia/petroleo/presal/>. Acesso em 26 jul.2012

MCT. Disponível em:<http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/3996.html>. Acesso em 29 jul.2012

REI, F. Disponível em: <http://cenbio.iee.usp.br/download/documentos/ecoenergy2012/fernandorei.pdf>, acesso em 09/08/2012.

CONFLITOS AMBIENTAIS, DEMOCRACIA E OS ACORDOS DE PESCA: O CASO DO RIO ARARI

Bianca Gabriela Cardoso Dias¹

RESUMO

Desde o estabelecimento do Contrato Social de que falava Rousseau, a sociedade aceitou abrir mão do individualismo para legitimar um ente transcendental, o Estado, a regular a sua dinâmica, estando este habilitado a editar elementos normativos que regulem a vida comunitária, de forma a atingir a tão estimada paz social. Ocorre que, muito embora a teoria do Estado assim o dite, em muitos casos o ente estatal não consegue cobrir a diversidade de situações que lhe são apresentadas pela vivência social, notadamente naqueles países de dimensões continentais, como o Brasil, em especial na região amazônica. No entanto, não é apenas esse fator que se apresenta como barreira ao acesso dos órgãos estatais, mas também uma característica ímpar da área: a grande diversidade sociocultural. Sabe-se que as regiões mais isoladas da Amazônia, em especial no estado do Amazonas, possuem seus próprios sistemas normativos, praticados plenamente pelos membros das comunidades, pouco importando se tais regras comunitárias vão de encontro com o sistema jurídico nacional ou não. É nesse sentido que se faz importante efetuar um estudo acerca do possível conflito entre o direito costumeiro local e o direito nacional, traçando linhas gerais acerca de sua ocorrência e verificando os casos concretos vivenciados pelas comunidades que ali levam suas vidas. Com isto em mente, focalizaremos os olhares deste estudo para as questões relativas aos conflitos de pesca, instrumentos utilizados pelas comunidades pesqueiras a fim de regulamentar interesses locais e regionais, permitindo o manejo de recursos naturais de forma a contemplar a realidade vivida pelas comunidades ribeirinhas, contemplando especificamente o caso do Rio Arari, passando pelo processo de formalização do acordo, chegando aos seus efetivos resultados na comunidade.

PALAVRAS-CHAVE: Conflito; Costumes; Direito; Acordos; Pesca.

¹ Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas. Especialista em Direito Civil e Processual Civil. Membro do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI). Servidora Pública no Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas.

ABSTRACT

Since the establishment of the Social Contract that Rousseau spoke, society agreed to give up individualism to legitimize a transcendental entity, the State, to regulate its dynamics, being able to edit this normative elements that regulate the community life, to achieve the cherished peace. It happens that, although the theory of the State so dictate, in many cases the entity state can not cover the diversity of situations that are presented by social life, especially in those countries of continental dimensions like Brazil, especially in the Amazon region . However, it is not only this factor that appears to prevent access of state bodies, but also a unique characteristic of the area: the great diversity socio-cultural. It is known that the more isolated regions of the Amazon Forest, especially in the state of Amazon have their own regulatory systems, fully practiced by community members, regardless of whether such Community rules are out of the national legal system or not. In this sense, becomes important to perform a study on the possible conflict between the local customary law and national law, tracing outlines on its occurrence and checking the specific cases experienced by the communities they live their lives there. With this in mind, the looks of this study will focus on issues relating to conflicts of fishing, fishing tools used by communities to regulate local and regional interests, allowing the management of natural resources in order to contemplate the reality of the coastal communities, considering specifically the case of Rio Arari, in the process of formalizing the agreement, reaching its actual results in the community.

KEYWORDS: *Conflict; Habit; Law; Agreements; Fishing.*

INTRODUÇÃO

Ao tentarmos conceituar Direito, vários pequenos núcleos de sua definição automaticamente surgem nessas experiências, mas um deles costuma surgir com maior frequência: regulamentação. Nessa esteira de pensamento, muitos costumam definir a Ciência Jurídica como um conjunto de normas, compostas por suas regras e princípios, cujo objetivo é regular a vida em sociedade, de modo a evitar a incidência de conflitos ou, na ocorrência destes, a impor as devidas sanções.

Bobbio (2004) nos aponta que os jusnaturalistas, que acreditavam terem nascido as normas jurídicas do consenso geral, consubstanciado no famoso *contrato social*, já traziam como fundamento de tais regras a consonância e harmonia entre os homens, de forma que houvesse concordância na eliminação da violência e dominação por meio da abdicação de parte da liberdade em prol de um ente maior que a todos regeria: o Estado.

Sem ter como objetivo o debate acerca do mérito da teoria jusnaturalista, o que se pode afirmar é que o Estado, de fato, detém a soberania dentro do seu território em diversos campos de incidência, como o político e social, mas, sobremaneira, no jurídico. Assim, na sociedade como hoje a conhecemos, somente o Estado está autorizado a legislar e fazer cumprir as suas leis, por intermédio de representantes eleitos pelo povo e de juízes escolhidos conforme dado critério de seleção.

A questão acerca das populações tradicionais, suas culturas e modos de vida normalmente são avaliados pelo valor econômico que pode ser agregado ao resultado de seus conhecimentos, sendo encaradas pelo sistema capitalista como formas “politicamente corretas” de obtenção de lucro e propagação dos benefícios econômicos. Quase nula é a parcela daqueles que possuem interesse na compreensão dessas culturas e na forma com a qual elas interagem com a sociedade “hegemônica”, de forma a afastar a busca precipuamente financeira de resultados.

Fica clara, portanto, a ausência de estudos mais direcionados às questões pertinentes à compreensão das comunidades tradicionais e sua cultura. Porém, tal ausência se mostra ainda mais evidente quando o tema se volta para as práticas costumeiras observadas nessas populações, em confronto com o sistema jurídico posto.

Nesse contexto, podemos direcionar tal questionamento para uma figura singular no que tange à regulamentação de interesses e costumes culturais locais em detrimento da legislação positivada de forma geral: os acordos de pesca. Neles, busca-se estabelecer regras de conduta específicas direcionadas para o manejo da pesca em comunidades ribeirinhas, manejo este que, em muitos casos, gera conflitos diversos, diante dos diferentes grupos e interesses manifestados na busca do pescado.

Assim sendo, o presente trabalho tem por fundamento maior o lançamento de luzes sobre a questão dos acordos de pesca. Buscar-se-á compreender a forma pela qual os conflitos de pesca se formam e, feita essa compreensão, lançaremos luzes sobre o caso concreto observado na região do Rio Arari, localizada no município de Itacoatiara, no estado do Amazonas, tendo por base a pesquisa bibliográfica e de dados, com direcionamento sobre o processo administrativo IBAMA/MMA GEREX I/AM 02005.001672/2007-01, que culminou com a edição de instrução normativa formalizadora do acordo de pesca entabulado. Analisaremos todas as etapas de formação do acordo, bem como as consequências trazidas para a comunidade, verificando como o acordo pode transformar o dia-a-dia de uma comunidade ribeirinha.

1. A IDENTIDADE E O SUJEITO DE DIREITOS

Como já foi referenciado anteriormente, a questão relativa à colisão entre direito legislado e direito consuetudinário das comunidades tradicionais envolve diversas indagações, sendo a primeira delas aquela pertinente à caracterização de tais grupos. Tal como se afirmou quando se tratou sobre cultura, deve-se ponderar um conceito de comunidades tradicionais, a fim de que não se estenda a definição a um tal ponto que não haja rigor técnico na verificação dos usos e costumes praticados.

Nesse sentido, Dantas e Neto (2010) nos advertem da seguinte forma:

A “consciência de sua identidade” é o critério para determinar os grupos sociais, aos quais são aplicados os dispositivos legais relacionados ao acesso ao conhecimento tradicional associado à biodiversidade. Trata-se do mesmo critério utilizado pela Convenção 169 da OIT. É o que o sujeito diz de si mesmo, em relação ao grupo ao qual pertence. A maneira como se auto-representa reflete a representação sobre eles por aqueles que interagem com eles. Desde que os grupos sociais autodesignados como “populações indígenas” ou “comunidades locais” definam-se enquanto tal, devem ser “amparados” por esse dispositivo, que se aplica aos grupos sociais indistintamente. Não há definição prévia de quem seriam os grupos sociais, mas instrumentos que permitam aos sujeitos se definirem, segundo sua consciência.

Verifica-se, portanto, que o que caracteriza uma determinada comunidade tradicional, de forma a lhe conferir essa denominação, baseada em cultura e modos de viver que lhe são próprios, não deve ser uma série de pressupostos listados por observadores exteriores. É a identificação da comunidade para com ela mesma que faz com que ela seja considerada autônoma com relação às demais à sua volta, e não os ditames de uma ciência baseada estritamente na técnica.

Reconhecidas, por si próprias, como comunidades com tradições próprias, tais populações passam a ter como garantia legal, a proteção de seu patrimônio cultural. Aqui surge novamente a intervenção do Estado que, ao mesmo tempo em que declara a proteção a esse patrimônio, não se manifesta de forma clara acerca de como tal patrimônio sobreviverá ante as tentativas sucessivas de uniformização das relações sociais.

Vislumbra-se a opinião de Soares a esse respeito:

As transformações sociais decorrentes do dinamismo histórico contribuem para a evolução do conceito de patrimônio cultural. Em consequência, a conservação dos testemunhos tangíveis e intangíveis do passado não constitui apenas uma questão de técnica, mas um tema de atuação prática. [...] A partir dessa concepção, são desenvolvidos fundamentos jurídicos para

gestão e proteção do patrimônio cultural, de acordo com o sistema normativo de cada país. As discussões no Brasil acompanham a inquietação internacional e o resultado vem de modo explícito com a Constituição Federal de 1988, como se verá a seguir.

Concebido o patrimônio cultural dessas comunidades e a proteção jurídica, cria-se o cenário para inserção dos questionamentos deste trabalho, voltados à análise crítica dos usos e costumes nelas praticados em face do ordenamento jurídico posto.

2. MULTICULTURALIDADE AMBIENTAL

A noção de multiculturalidade nasce, antes de tudo, de uma ideia maior, que precisa necessariamente ser compreendida: o multiculturalismo. Andrea Semprini (1999, *apud* LOPES, 2006) nos aponta que, antes de tudo, o que se deve ter em mente com tal expressão é justamente a diferença e o direito de ser diferente daquilo que é considerado hegemônico.

As minorias surgem, portanto, como o campo principal de manifestação da diferença, eis que se contrapõem diuturnamente contra o chamado monoculturismo, empreendendo tentativas várias de fazer valer suas expressões próprias de cultura e modos de vida, independentemente de serem praticadas pelas maiorias.

É aqui que o autor ressalta a importância do relativismo valorativo atinente às práticas culturais:

Os valores são relativos. A principal consequência do caráter radicalmente subjetivo e enunciativo da experiência é a impossibilidade de fixar um plano de objetividade que escape a esse condicionamento. A verdade, então, só pode ser relativa, fundamentada numa história pessoal ou em convenções coletivas. Uma vez constatada a relatividade da verdade, surge a necessidade de relativizar-se qualquer julgamento de valor, que não pode mais visar a adequação com uma objetividade evanescente. O julgamento só faz sentido no interior de uma configuração específica, mediatizada pela linguagem e dentro de uma formação discursiva.

Em poucas palavras, pode-se observar que o multiculturalismo favorece a ideia de que a realidade traz em si valores relativos a cada comunidade ou cultura em particular, de sorte que não se pode conceber uma verdade tida por absoluta no que tange à cultura e às práticas de cada povo.

Feita esta explanação acerca da ideia de diferença trazida pelo multiculturalismo, se mostra possível adentrar a ideia de multiculturalidade ambiental.

Esta vislumbra, tal qual o multiculturalismo, a ideia da diversidade, contudo, seu enfoque é direcionado às diferenças observáveis nos regionalismos, decorrentes da forma pela qual o homem passou a adequar-se ao meio ambiente natural onde vive e se desenvolve.

Em outras palavras, a multiculturalidade abrange o multiculturalismo, eis que se debruça sobre a relação do homem, considerado na sua particularidade, para com o espaço e a cultura nos quais realiza o desenvolvimento de suas atividades. A seara amazônica é um campo propício para a observação da multiculturalidade, na medida em que tal região oferece um ambiente diferenciado, com biodiversidade própria, obrigando o homem que ali reside a adequar-se às particularidades daquele ambiente, de forma a possibilitar sua subsistência.

Indaga-se a forma pela qual o jurista, diante de toda a legislação atinente à proteção da cultura, pode debruçar-se sobre a multiculturalidade. Santos (2005) nos faz alguns apontamentos a esse respeito:

A interpretação constitucionalmente adequada importa para garantir judicialmente a multiculturalidade ambiental brasileira, definida como uma das dimensões caracterizadoras e integrantes da pluralidade existente no meio ambiente cultural, identificada pelas diversidades regionais, originárias dos distintos fatores ecológicos, econômicos e migratórios da ocupação humana no território nacional, que conformaram diferentes modos de ser brasileiro.

3. O MANEJO COMUNITÁRIO DE PESCA NA AMAZÔNIA

Os acordos de pesca surgem como alternativas manejadas pelas comunidades ribeirinhas com o fim específico de preservar suas áreas de pesca, diante do desenvolvimento impiedoso da pesca comercial. Esta, buscando tão somente os lucros que a produção lhe proporciona, ignora a subsistência e os modos de vida praticados por aqueles pescadores locais, passando por cima destas particularidades.

Diante deste quadro, os acordos de pesca surgem como ferramenta de proteção desses ribeirinhos que, após delimitar uma determinada área de várzea, estipulam regras de pesca próprias daquela região, restringindo o acesso àquele recurso natural de forma a proporcionar a continuidade de sua produtividade pesqueira para os ribeirinhos.

Ante o exposto, faz-se necessário um breve contexto histórico para compreensão de como tais acordos foram sendo formados, facilitando o entendimento de seus principais traços.

Castro e Macgrath (2001) nos oferecem um interessante panorama de formação dos acordos de pesca na Amazônia. Inicialmente nos remetemos aos idos de 1960, em que a demanda pelo pescado cresceu significativamente, aliada à descoberta de novas tecnologias que passariam a facilitar a instrumentalidade da pesca comercial, ao gradativo desaparecimento da juta como fonte de renda, o que fez com que a atividade pesqueira se intensificasse demasiadamente, se comparada a períodos anteriores.

Cria-se, com isto, um cenário de conflito entre os ribeirinhos locais, que há gerações praticam a pesca com seus próprios costumes há várias gerações e os pescadores comerciais, que buscam nos lagos de várzea lucros fáceis. Tais conflitos não foram apenas ideológicos, chegando às aias da violência, como no episódio conhecido como “Guerra do Peixe”, ocorrido em 1973, no lago do Janauacá, ocorrência em que vários equipamentos de pesca e barcos foram danificados, ocorrendo, inclusive, mortes.

Enquanto, de um lado, crescia a pressão comercial sobre as atividades pesqueiras dos ribeirinhos, estes iniciavam a sua própria mobilização, incentivados pela Igreja Católica que, por meio de seus missionários, fomentou a organização das comunidades, de forma que passassem a ter força política na defesa de suas reivindicações. Desta forma, o apoio dessa instituição, somado ao conhecimento ecológico local próprio dos ribeirinhos, formou o quadro ideal como nascedouro dos acordos de pesca, com vistas a preservar os costumes e a própria subsistência local.

Castro (idem) nos adverte, no entanto, que os acordos de pesca não podem ser interpretados apenas como uma forma de preservar o sistema pesqueiro de várzea praticado pelos ribeirinhos locais. Diversos outros fatores exercem influência sobre tais instrumentos, a exemplo da manifestação do poder político local, bem como formas de apropriação do espaço no qual a várzea se estende.

Fica evidente, portanto, que não se trata meramente de delimitação de determinadas regras para o manejo pesqueiro, mas sim o produto de diversas forças antagônicas, que no diagrama acima estão representadas pelas regras locais e regras externas, configurando o conflito que se quer estudar no presente trabalho. Essas forças exercidas se alinham também a outros fatores, como os usuários e a sustentabilidade ecológica, fatores que serão analisados adiante.

4. O ACORDO DE PESCA

Como dito alhures, o acordo de pesca se consubstancia na determinação de regras de pesca e de manejo em espaços de várzea destinados à pesca, após discussão com os atores envolvidos. O Estado, longe de conseguir alcançar e pacificar todos os conflitos normativos que lhe são apresentados, caracterizada em especial pela falta de normas

específicas e de agentes fiscalizadores das regras existentes, finda por ter de permitir tais combinações.

Cerdeira (2009) demonstra a situação de conflito vivenciada nesse contexto:

No contexto da peca, essa política visava o desenvolvimento pesqueiro a partir da implantação de indústrias no litoral amazônico por meio de mecanismos de incentivos fiscais. Mello (1993), afirma que esta política de desenvolvimento pesqueiro visava substituir os padrões produtivos tradicionais por um projeto que objetivava profissionalizar o pescador a partir de técnicas pesqueiras modernas, buscando o aumento da produção de pescado. Este modelo, centralizado no Estado, vem se mostrando ineficiente no manejo de espécies importantes economicamente (Ruffino e Isaac, 1994), e no controle de conflitos gerados a partir das relações que se estabelecem entre pescadores itinerantes e comunidades ribeirinhas ao longo da várzea amazônica (HARTMAN, 2001).

Se, num primeiro momento, os acordos de pesca significavam um sistema próprio das comunidades na elaboração de regras próprias de pesca, com a criação de projetos como o IARA/IBAMA (1992-1998) e o ProVárzea/IBAMA (2002-2008), o Estado passou a estar mais presente nesses pactos realizados, conferindo-lhes legitimidade estatal.

Surgem então os mencionados acordos de pesca, abarcando quatro principais tipos de regras: regras de acesso, uso, punição e fiscalização. Cada grupo de regras demonstra uma determinada perspectiva de visualização dos acordos, conforme se verá adiante.

A regra de acesso tem como diferencial a verificação da residência de determinada comunidade dentro do meio ambiente amazônico que proporciona a pesca. Assim, uma dada comunidade teria o direito de estabelecer suas regras pesqueiras dentro de sua delimitada área de residência, em atendimento a critérios de territorialidade e proximidade. Contudo, o IBAMA discorda do uso desse tipo de regra, na medida em que, por tratar-se de recurso natural, estaria submetido à regra de livre acesso, com base no Código de Águas original.

Por sua vez, as regras de uso se referem diretamente à forma pela qual a pesca é praticada dentro daquela territorialidade, dizendo respeito à sua logística de produção, transporte, período do ano, tipos de peixes a serem pescados, dentre outras peculiaridades. Por intermédio dessas regras, é possível realizar controle direto sobre a atividade pesqueira comercial, pois o conhecimento tradicional atrelado à pesca naquela localidade auxilia na determinação de normas de uso que beneficiem o ribeirinho.

Em princípio, tais regras parecem bastar para regulamentar e fixar os acordos de pesca. Contudo, são necessários outros tipos de regras para permitir que as de uso

sejam devidamente respeitadas e praticadas: são as regras de punição e fiscalização. As primeiras aplicam penas para os casos de desobediência às normas fixadas no acordo de pesca, e tem como exemplo mais comum a apreensão e destruição dos instrumentos proibidos, denúncia, etc.

No que tange às regras de fiscalização, verifica-se que estas são de frequência mais escassa, na medida em que se torna demasiado dificultoso estabelecer a forma pela qual a fiscalização se dará, bem como quem a efetivará. Daí surge a importância da participação do órgão do IBAMA que, ao participar diretamente da formalização do acordo, dá a ele força vinculante e a possibilidade de seus agentes realizarem as pertinentes fiscalizações dentro dos limites impostos nos acordos pactuados.

5. O CASO CONCRETO: A REGIÃO DO RIO ARARI

A região do rio Arari se localiza no município de Itacoatiara, no estado do Amazonas, e é formada por várias comunidades, podendo ser apontadas como principais as comunidades de Nossa Senhora do Livramento, São João do Araçá, Santa Tereza, Assembleia de Deus do Bacabal, São Miguel do Bonifácio, São João do Chocolateira, São Lázaro, São José, Tapaiúna, São Sebastião do Inajazinho, São Sebastião do Inajá Grande, São Paulo, São Tomé, Curuaçu, Ebenezer, Monte Cristo, São Jorge, Viva Bem, São Sebastião do Moura e Nossa Senhora do Perpétuo Socorro.

Nessa região, os ribeirinhos sobrevivem especialmente de suas atividades pesqueiras e extrativistas junto à floresta, vendendo os produtos para a cidade de Itacoatiara que, por sua vez, disponibiliza-os para a população ali residente. No entanto, com o decorrer do processo de desenvolvimento do setor comercial pesqueiro, os pescadores de subsistência e os ribeirinhos que vendem seus produtos ao município passaram a ter sua própria produção diminuída, ante a supressão dos estoques naturais e conflitos de interesses.

A superioridade técnica dos pescadores comerciais, aliada ao impedimento de atividade dos ribeirinhos em alguns lagos que guarnecem propriedades particulares, fez com que pouco a pouco a comunidade passasse a entender que, apenas com uma organização séria, poderiam defender-se da pressão do mercado, garantindo não apenas sua sobrevivência, mas também a permanência das espécies para o manejo futuro.

Neste sentido, já existia a Portaria IBAMA GEREEX 04/2002, a qual já dispunha algumas regras acerca do manejo pesqueiro na área do Rio Arari, diante dos baixos níveis dos estoques naturais, bem como a premente necessidade de regulamentação pesqueira naquela região.

Contudo, em maio de 2004, os ribeirinhos que moravam e se mantinham nessa região iniciaram seus movimentos para estipular suas próprias regras de manejo

pesqueiro, estipulando algumas regras diferenciadas com relação à Portaria. Apenas a título de exemplo, a Portaria já existente limitava a metragem das redes de espera a 30 metros, contudo, a prática local ensinava o uso de malhadeiras até 40 metros e, por vezes, até ultrapassando um pouco essa extensão. A restrição poderia prejudicar a subsistência dos ribeirinhos, e colocá-los em situação de extrema desvantagem para com os pescadores comerciais, além de representar um conflito direto para com o costume local, de forma que a melhor opção foi ouvir a própria comunidade e determinar o meio correto de pescar com malhadeira.

Com isto, deu-se início ao processo IBAMA/MMA GEREX I/AM 02005.001672/2007-01, tendo como interessado a Coordenação do Movimento do Acordo de Pesca Rio Arari. No requerimento, são apresentadas ao IBAMA, as atas de 12 reuniões, realizadas com a presença de representantes das comunidades ribeirinhas que pescam nos lagos que compõem o Rio Arari, bem como do INPA, IBAMA, UFAM, SDS, IPAAM, GTA e Prefeitura de Itacoatiara, após o envio de convites e ofícios para participação, bem como mapa legendado das áreas a serem abrangidas pelo acordo.

Como forma de justificativa para a formalização do acordo de pesca, foram apresentados como objetivos primordiais a discussão e proposição de normas que regulamentem o uso do ecossistema aquático que permeia as comunidades do Rio Arari, mapeamento das áreas de uso e melhoria da produção local frente aos conflitos de interesses para com os pescadores comerciais.

Para a consecução desses objetivos, são realizadas várias reuniões com o objetivo de esclarecer as dificuldades (que na maioria das vezes são falta de treinamento e informação para os comunitários, falta de interesse dos comunitários, dificuldade de acesso aos lagos que guarnecem propriedades particulares, etc.). Gradualmente, vai se criando uma consciência comunitária, com a mentalidade de que apenas com uma comunidade organizada e forte será possível a resolução de questões como a hegemonia dos barcos de pesca.

Logo nas primeiras reuniões, percebe-se um desinteresse inicial dos moradores, que não participam com tanta assiduidade dos encontros, não lêem as cartilhas informativas sobre o acordo de pesca disponibilizada pelo IBAMA e desconfiam do movimento, temendo estar preservando para que terceiros usufruam dos recursos pesqueiros. As comunidades também relutam em realizar o levantamento de produção das comunidades e o mapeamento da região (com lagos para pesca comercial, de subsistência ou procriação).

Contudo, no decorrer dessas reuniões, apesar das ausências de algumas comunidades e certa resistência em realizar o mapeamento das áreas e listagem dos lagos, tendo em vista as dificuldades mencionadas, foi possível observar que os comunitários,

como regra geral, compreendem a importância dos acordos de pesca e os benefícios que tal formalização fornece para o grupo local.

De acordo com as atas juntadas ao processo, pode-se constatar a ausência inicial dos agentes do IBAMA, em razão da falta de estrutura, com relatos de 3 fiscais para 11 municípios, suprida posteriormente, bem como a presença ativa do INPA, sendo que os órgãos realizaram importante trabalho de conscientização, ressaltando a importância do conhecimento sobre a biologia das espécies, o meio ambiente, da química existentes nas águas e a dinâmica de alimento existente nos lagos amazônicos.

Vencendo as dificuldades, é realizada a primeira minuta do acordo de pesca para a região. São definidas as áreas de uso (área livre, onde a pesca pode ser tanto comercial como de subsistência), áreas de manutenção (áreas exclusivas para pesca de subsistência), áreas de manejo (área de procriação, onde a pesca é proibida e algumas despescas podem ser autorizadas pelo órgão competente) e áreas de preservação (sanatório, onde a proibição é absoluta), com delimitação dos lagos utilizados para cada fim, organizando a forma pela qual se dará a atividade pesqueira ao longo do rio Arari.

Após as análises devidas, é realizado o Parecer Técnico n. 034/2007-NRP-Ibama-AM que, após reconhecer a importância do acordo, decide pela sua aprovação. É reforçado pelo Parecer Técnico n. 13/2008, que, após a reorganização física do processo, opina novamente pela edição da instrução normativa solicitada pela comunidade.

Feitas as devidas aprovações pelos órgãos diretivos do IBAMA, foi publicada no Diário Oficial da União a Instrução Normativa n. 181, de 10 de julho de 2008, formalizando perante o Estado e a sociedade as práticas de manejo pesqueiro na região, trazendo segurança jurídica aos ribeirinhos e pescadores de subsistência, que passam a ter um instrumento normativo oficial que confere legitimidade às suas práticas pesqueiras, bem como protege a comunidade da pressão comercial.

Todo o procedimento administrativo, que aqui foi apresentado de forma sintética, findou com sucesso, na edição da Instrução Normativa IBAMA 181 de 10/07/2008, que acolheu as pretensões dos comunitários e formalizou seus métodos de pesca utilizados localmente. Apesar do considerável tempo de finalização (pouco mais de 3 anos), tal lapso temporal se justifica para que toda a comunidade pudesse participar ativa e efetivamente na elaboração das normas que passariam a vigor na região, promovendo sua legitimidade.

CONCLUSÕES

Durante o estudo, avançamos por sobre definições diversas, tais como a identidade própria das comunidades tradicionais, a questão do multiculturalismo, o conceito de acordos de pesca e a sua destinação. Verificamos, de igual forma, que os acordos de

pesca se destinam a dar proteção, tanto ao meio ambiente encontrado em determinado espaço, quanto às práticas de manejo pesqueiro experimentadas pelas populações ali residentes, em detrimento do poderio econômico dos pescadores comerciais.

Também foi possível constatar, por meio do processo administrativo IBAMA/MMA GEREEX I/AM 02005.001672/2007-01, que as comunidades pertencentes ao complexo de águas do rio Arari, na cidade de Itacoatiara, estado do Amazonas, vivenciou de perto tais conflitos de interesses entre ribeirinhos e pescadores comerciais. Tais conflitos eram retratados na supressão do pescado quase que exclusivamente pelos pescadores do comércio, bem como na utilização de instrumentos de pesca com maior alcance e eficiência na captura dos peixes, o que deixava pouco para ser reproduzido pela natureza e para ser utilizado pelo ribeirinho, seja na sua subsistência ou na sua venda para a cidade.

Da análise do mencionado processo administrativo, pode-se concluir que diversas foram as dificuldades enfrentadas pelos líderes das comunidades, que passaram desde o desinteresse dos moradores mais desabitoados aos movimentos comunitários, até a própria logística do mapeamento dos lagos e sua destinação, bem como a falta de informação precisa e clara por parte de alguns órgãos estaduais para a confecção de documentos e reuniões com os ribeirinhos.

No entanto, mesmo com tais dificuldades, o acordo de pesca ainda se mostra como instrumento de democracia para essas comunidades, que têm a prerrogativa de exigir do Poder Público o reconhecimento de suas práticas pesqueiras, protegendo-as da hegemonia econômica e tecnológica dos pescadores comerciais.

Portanto, o caso vivenciado pelas comunidades do rio Arari reforça o entendimento de que os acordos de pesca, longe de serem apenas mais uma norma editada pelo IBAMA, protege efetivamente os costumes e práticas locais sobre os recursos pesqueiros, constituindo em importante ferramenta democrática e normativa para esses grupos comunitários, legitimando suas condutas e conferindo-lhes força normativa.

REFERÊNCIAS

BOBBIO, N.. *A era dos direitos*. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campu, 1992.

CASTRO, F.; MCGRATH, D.. *O manejo comunitário de lagos na Amazônia*. Parcerias Estratégicas 12, set. 2001. Disponível em: <http://www.ipam.org.br/download/livro/O-manejo-comunitario-de-lagos-na-Amazonia/488>. Acesso em: jun. 2012

CERDEIRA, R. G. P. *Acordo de Pesca como Instrumento de Gestão Participativa na Amazônia*. Manaus, 2009. Dissertação (Mestrado em Direito Ambiental) – Universidade do Estado do Amazonas.

LOPES, A. M. D'Á.. A contribuição da teoria do multiculturalismo para a defesa dos direitos fundamentais dos indígenas brasileiros. In: CONPEDI. (Org.). *Anais do XV Congresso Nacional do CONPEDI*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006, p. 78-90.

NETO, J.S.. *Comunidades Tradicionais no Brasil: Declarações, Convenções Internacionais e dispositivos jurídicos definidores de uma política nacional*. Manaus: UEA, 2007.

SANTOS, L. do S. S. dos. *Tutela das diversidades culturais regionais à luz do sistema jurídicos-ambiental*. Porto Alegre, S. A.: Fabris, 2005.

SOARES, I. V. P.. *Direito ao (do) patrimônio cultural brasileiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

PADRÕES SUSTENTÁVEIS DE USO DO SOLO URBANO NAS AGENDAS INTERNACIONAIS: O CASO DO LAND READJUSTMENT¹ NO DIREITO JAPONÊS

Cesar Tavares²

Maria Fernanda Britto Neves³

Fernando Cardozo Fernandes Rei⁴

RESUMO

Este artigo pretende apresentar o conceito de padrões sustentáveis de uso e ocupação do solo, a partir de documentos internacionais de referência – Agenda 21 e Agenda Habitat, analisando um caso específico de aplicação desses padrões, o *land readjustment* do direito japonês. O trabalho inclui também uma reflexão sobre os desafios e dificuldades do planejamento urbano nos grandes centros urbanos do planeta, indicando o *land readjustment* como uma boa via de amarração dos compromissos que devem ser assumidos para planejar a sustentabilidade nas cidades do século XXI.

PALAVRAS-CHAVE: Agenda 21; Agenda Habitat; Uso do Solo Urbano; Cidades Sustentáveis, Land Readjustment, planejamento e desenvolvimento urbano.

ABSTRACT

This article presents the concept of sustainable standards of land use and occupation, based in international documents of reference – Agenda 21 and Habitat Agenda, analyzing a specific case of application of these standards, the Land Readjustment at the Japanese law. The article also includes a discussion of the challenges and difficulties of

¹ Em que pesem as traduções que o termo pode receber – reajuste fundiário, reajuste de terras ou terrenos, reajuste do solo, urbano ou rural, o instituto do land readjustment ainda não se encontra regulado no Direito Brasileiro, razão pela qual o termo permanece com sua nomenclatura original traduzida para o inglês.

² Professor Mestre em Direito do Estado pela Universidade de Coimbra, professor da Universidade Federal de São Carlos, campus Sorocaba, Assessor Jurídico do Município de Piedade. Doutorando do Programa de Doutorado em Direito Ambiental Internacional da UNISANTOS – Universidade Católica de Santos

³ Arquiteta Urbanista, mestre em Gestão de Negócios, docente universitária e doutoranda do Programa de Doutorado em Direito Ambiental Internacional da UNISANTOS – Universidade Católica de Santos.

⁴ Professor Associado do Programa de Doutorado em Direito Ambiental Internacional da UNISANTOS – Universidade Católica de Santos.

urban planning in big cities on the planet, indicating the Land Readjustment as a good way of tying the commitments that must be assumed for planning sustainability in cities of the XXI century.

KEYWORDS: *Agenda 21, Habitat Agenda, Urban Land Use, Sustainable Cities, Land Readjustment, urban planning and development.*

INTRODUÇÃO

O presente trabalho pretende abordar os padrões de sustentabilidade no uso do solo e no planejamento urbano a partir das agendas ambientais internacionais, investigando os princípios definidos na Agenda 21 e na Agenda Habitat para a sustentabilidade das cidades.

Com base de princípios de sustentabilidade das agendas internacionais é apresentado o caso do *land readjustment* no direito japonês como paradigma de sustentabilidade no uso do solo e no planejamento urbano.

A metodologia adotada consistiu na revisão de dois programas ambientais internacionais – Agenda 21 e Agenda Habitat, enquanto instrumentos de *soft law*, com a elaboração de um resumo dos principais tópicos relacionados ao tema do desenvolvimento urbano sustentável.

No segundo momento, é feita a apresentação do caso do *land readjustment* japonês, como ferramenta de sustentabilidade no planejamento urbano.

O texto se inicia com uma breve abordagem sobre os principais desafios para o desenvolvimento urbano sustentável nas cidades modernas.

CIDADES MODERNAS – OS CONFLITOS PELA

APROPRIAÇÃO DO SOLO URBANO COMO DESAFIO PARA

O DESENVOLVIMENTO URBANO SUSTENTÁVEL

Segundo o Atlas Ambiental do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (Pnuma), mais da metade da população do planeta e 38% das pessoas entre 15 e 29 anos vivem atualmente em áreas urbanas. A Organização das Nações Unidas (ONU) calcula que em 2050 serão mais de 4,5 bilhões de pessoas (65% do total da população) vivendo em cidades (CANEPA, 2007).

Apesar dos avanços em índices sociais ao longo do Século XX, bem-estar e sustentabilidade não são as características das cidades modernas, especialmente nos países

periféricos e em desenvolvimento. O rápido crescimento dos centros urbanos se deu de forma desordenada, segregando e excluindo grandes contingentes populacionais.

As cidades modernas podem ser caracterizadas, conforme o conceito de Rolnik (2000, p. 75), como “espaços urbanos obsoletos”, que produzem uma vida insegura e arriscada, com enormes dificuldades de acesso a oportunidades de trabalho e desenvolvimento cultural e social para a maior parte da população.

São cidades que possuem poucos espaços providos de infraestrutura urbana e equipamentos. A maior parte da população que vive nos grandes centros urbanos não possui acesso aos benefícios que a arquitetura e o urbanismo modernos puderam conceber. Os espaços providos de infraestrutura são, em geral, apropriados por uma elite econômica que deles se beneficia, de forma absoluta, exclusiva e perpétua, sob a proteção de um liberal conceito de propriedade privada.

O problema das cidades modernas está em que, não havendo um planejamento público que assegure um desenvolvimento urbano sustentável, o mercado se encarrega do desenvolvimento urbano, porém, segundo uma lógica de exclusão, descompromissada com a sustentabilidade.

Cidades planejadas pelo mercado são cidades-gafanhoto. Podem ter grande pujança econômica, mas, certamente, isso custa o exaurimento dos recursos naturais. São cidades que adquirem dimensões impressionantes, sempre abandonando antigas áreas e recriando novos espaços em detrimento do meio ambiente e mediante o desperdício de recursos.

A geração da riqueza nos centros urbanos da modernidade depende da constante reprodução da desigualdade, uma vez que o mecanismo de atribuição do preço no mercado imobiliário depende da existência de diferenças de infraestrutura nas várias regiões da cidade e da escassez de áreas com infraestrutura.

A arquitetura e o urbanismo modernos conceberam técnicas capazes de promover um desenvolvimento urbano sustentável e inclusivo. No entanto, as melhores técnicas e o melhor planejamento não estão a serviço da inclusão ou da sustentabilidade, uma vez que a produção do espaço urbano não resulta da simples aplicação da técnica, mas sim de complexos e conflitivos processos políticos locais.

Maricato (2001, p. 40-41) elucida muito bem o paradoxo das cidades brasileiras. Para a autora, o desenvolvimento urbano brasileiro aconteceu sem que fossem modificadas as características da sociedade colonial brasileira, de modo que “nunca se rompeu com a assimetria em relação à dominação externa e que, internamente, nunca se rompeu tampouco com a dominação sobre o patrimonialismo e o privilégio”.

Essa desigualdade intrínseca aos processos macroeconômicos também se manifesta no nível local do planejamento urbano, na aplicação da lei e na gestão pública urbana.

Em apertada síntese, a insustentabilidade dos espaços urbanos, acima de tudo, é resultado de uma lógica de apropriação privada do planejamento urbano. O desenvolvimento de cidades insustentáveis, dessa forma, resulta de três condicionantes fundamentais:

- O alto nível de conflitos pela apropriação do solo;
- A omissão do poder público em relação às suas funções de planejamento; e
- O crescimento predatório das cidades, conforme a lógica econômica do mercado.

Portanto, um modelo sustentável de desenvolvimento urbano significa necessariamente substituir a lógica de mercado por uma lógica de planejamento público, que envolva toda a sociedade e concilie os interesses divergentes presentes nos processos de desenvolvimento.

Do ponto de vista econômico, essa mudança de paradigma de desenvolvimento urbano é representada pelo conceito da **justa e equilibrada distribuição dos custos e benefícios do desenvolvimento urbano**.

A implementação dos princípios e metas de sustentabilidade da Agenda 21 e da Agenda Habitat, em matéria de desenvolvimento urbano, passa, portanto, pela efetivação do princípio da justa e equilibrada distribuição dos custos e benefícios do desenvolvimento urbano na ordenação do solo urbano.

OS PADRÕES DE SUSTENTABILIDADE NO USO DO SOLO E PLANEJAMENTO URBANO PROPOSTOS NA AGENDA 21 E NA AGENDA HABITAT

A concepção sobre **cidades sustentáveis** surge a partir das primeiras discussões internacionais sobre desenvolvimento sustentável, ganhando ampla repercussão pública com as sessões e conferências ONU-HABITAT, promovidas pelo Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos: Habitat I, 1976, em Vancouver/Canadá; Habitat II, 1996, em Istambul/Turquia e; Istambul+5, 2001, em Nova Iorque/EUA.

O uso da expressão cidades sustentáveis, no entanto, deu-se a partir da década de 90, com a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Eco-92, realizada no Rio de Janeiro, quando foi aprovada a Agenda 21, que estabelece um pacto pela mudança do padrão de desenvolvimento global para o século XXI (CANEPA, 2007).

A Agenda Habitat e a Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos resultaram da segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – Habitat II, realizada na Turquia, Istambul, em 1996.

Uma novidade importante ocorreu na Conferência de Istambul: pela primeira vez em uma Conferência Mundial convocada pela ONU, as autoridades locais foram consideradas como parceiros importantes, participando por meio de um comitê específico, o Comitê II, onde puderam se expressar e encaminhar propostas para a redação do relatório final (FERNANDES, 2003).

Nesse sentido, a Agenda 21, em seu capítulo 5, Seção I, no qual relaciona as principais diretrizes sobre dinâmica demográfica e sustentabilidade, indica que “as cidades nos países em desenvolvimento crescerão muito, em tamanho e número, (...) sendo preciso dar mais atenção à eficiência das administrações municipais e governos locais” (AGENDA 21, 1992).

Assim, tanto a Agenda 21 quanto a Agenda Habitat reconhecem como fundamental no processo de desenvolvimento urbano a consolidação de um modelo de **governança**, capaz de promover arranjos entre os governos, as comunidades locais, as organizações não governamentais e empresas, reconhecendo o protagonismo dos atores como condição para o desenvolvimento urbano sustentável.

No capítulo 7 da Agenda 21, que trata da Promoção do Desenvolvimento Sustentável dos Assentamentos Humanos, foram descritas **oito áreas programáticas** para melhoria da qualidade social, econômica e ambiental dos assentamentos humanos. Promover o planejamento e o manejo sustentáveis do uso do solo é uma dessas áreas programáticas.

No mesmo capítulo 7, nos itens 7.29 a 7.31, a Agenda 21 traça as diretrizes fundamentais para o planejamento e o manejo sustentáveis do uso do solo, indicando atividades como: a criação de um marco legal nacional para o planejamento do uso do solo; a instituição de incentivos fiscais e medidas de controle para induzir o planejamento urbano racional e ambientalmente saudável; medidas para fortalecimento de práticas comunitárias de uso do solo em conformidade com diretrizes de proteção ambiental; criação de mercados imobiliários acessíveis às populações de baixa renda; criação de um sistema eficiente de registros fundiários; abertura de amplas linhas de crédito para a população de baixa adquirir a propriedade do solo; integração entre iniciativa privada, poder público e sociedade no planejamento urbano; criação de programas de aperfeiçoamento de pessoal que trabalha com o planejamento urbano; incentivos internacionais para programas de intercâmbio de experiências bem sucedidas no planejamento urbano sustentável.

Com esses parâmetros fundamentais a Agenda 21 lança as bases para um conceito de desenvolvimento urbano sustentável. Na publicação Agenda 21 e a Sustentabilidade

das Cidades, do Ministério do Meio Ambiente brasileiro, nesse mesmo sentido, encontra-se a seguinte reflexão:

O slogan ambientalista “Pensar Globalmente, Agir Localmente” serviu de inspiração para o capítulo 28 da Agenda 21, que pede maior atenção com as cidades, já que estas são fundamentais para a implementação das políticas propostas no documento. Muitos dos problemas e das soluções listados na Agenda 21 têm raízes em atividades locais, assim, as autoridades locais e seus planos de governo são um fator-chave para fazer o desenvolvimento sustentável acontecer (MMA).

A Agenda Habitat, pressupondo as diretrizes fundamentais de desenvolvimento urbano sustentável, já delineadas na Agenda 21, cria compromissos mais concretos para os Estados, descrevendo ações mais detalhadas com relação ao uso sustentável do solo.

Foram compromissos assumidos pelos chefes de estado e administradores locais na Agenda Habitat: garantir habitação como prioridade social, dentro de programas de criação de políticas urbanas; criar estratégias para geração de empregos, erradicação da pobreza e integração social; garantir a segurança legal da posse e o acesso igual à terra a todas as pessoas; promover o acesso à água potável, esgoto sanitário e outros serviços, equipamentos e áreas de lazer básicas; promover métodos de construção e tecnologias sustentáveis, que estimulem a economia de energia e que protejam a saúde humana; garantir a acessibilidade para todos.

A Agenda Habitat também trouxe capítulo relevante sobre a cooperação internacional no planejamento urbano:

É necessário buscar e desenvolver abordagens e estruturas inovadoras para a cooperação internacional no desenvolvimento e na gestão de assentamentos humanos que incluam a participação ativa de todos os níveis de governo, do setor privado, cooperativas, organizações não governamentais e organizações comunitárias na tomada de decisões, formulação, implementação e avaliação de políticas e alocação de recursos [...] Essas abordagens inovadoras não devem apenas promover a cooperação internacional, mas também incorporar novas formas de parceria e cooperação entre as organizações da sociedade civil, o setor privado e as autoridades locais (FERNANDES, 2003, p. 176).

Em relação ao desenvolvimento sustentável específico dos assentamentos humanos e à oferta de moradias, a Agenda Habitat orienta que a comunidade internacional assegure a melhoria da qualidade de vida das pessoas, tanto em áreas urbanas, quanto rurais; facilite a captação de recursos e investimentos internacionais em habitação e infraestrutura, por parte das autoridades locais, empresas e organizações; estimule a

cooperação internacional para minimizar os impactos relevantes da migração internacional, não negando, porém, o apoio aos refugiados e pessoas desalojadas de seus locais de origem.

Sintetizando as premissas das Agendas 21 e Habitat, a publicação Estado das Cidades do Mundo, do Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-HABITAT), editado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), demonstra o quanto são essenciais a preocupação e o investimento da comunidade internacional, favorecendo o empoderamento e a busca de soluções para os problemas urbanos, em prol das comunidades locais (IPEA, 2010).

A redução de favelas é um dos pontos fundamentais do Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (ONU-HABITAT). Nesse sentido o HABITAT da ONU ressalta que o direito à cidade sustentável tem evoluído nos últimos 50 anos para enfrentar os desafios do desenvolvimento excludente, da partilha seletiva dos benefícios urbanos, da marginalização e discriminação, que são implacáveis nas cidades de hoje. Mais do que uma disposição legal, o direito à cidade sustentável é a expressão da profunda ansiedade dos moradores urbanos pelo efetivo reconhecimento dos seus vários direitos humanos (IPEA, 2010).

Em 1988, o Brasil foi o primeiro país a incluir o direito à cidade sustentável em um texto constitucional, inaugurando assim a tendência de institucionalizar nas ordens jurídicas internas o conceito de cidade sustentável, tal como construído no âmbito internacional, a partir da Conferências HABITAT e da Agenda 21.

Nesse sentido, podem ser citados alguns dispositivos de direito interno exitosos na construção do conceito de cidades sustentáveis: o Pacto Cívico e dos Cidadãos de Dakar, de 2003; a Carta do Cidadão da Índia, de 1997; o Orçamento Participativo e o Programa de Governança Solidária Local, de Porto Alegre, de 2004 (IPEA, 2010).

O direito a cidade sustentável clama por um tipo holístico, equilibrado e multicultural de desenvolvimento urbano. Portanto, deve impregnar todas as áreas das políticas, incluindo o uso, o planejamento, a gestão e a reforma do solo, e deve fazê-lo em estreita cooperação com as agências do governo e com a sociedade civil (IPEA, 2010).

Em síntese, importa observar que a Agenda 21 cria o conceito novo de sustentabilidade para o desenvolvimento urbano e a Agenda Habitat demanda a procura de novos instrumentos de planejamento urbano que possam dar conta das demandas de sustentabilidade no desenvolvimento urbano.

Respondendo a essas demandas das agendas internacionais, o Japão tem partilhado a experiência exitosa do *land readjustment*, principal instrumento de planejamento urbano do direito japonês. O *land readjustment* tem sido aplicado no Japão desde o século XIX e tem sido o grande responsável pela reconstrução de um território que

constantemente sofre de desastres naturais e que foi severamente atingido na Segunda Guerra Mundial. Para além de enfrentar todos esses desastres, o Japão ainda passou, no mesmo período, por intensos processos de industrialização e de êxodo rural.

O *LAND READJUSTMENT* NO DIREITO JAPONÊS

O *land readjustment* é um método de desenvolvimento urbano que busca realizar o conceito de sustentabilidade no uso e ocupação do solo urbano. Neste item, o objetivo é descrever como o *land readjustment* supera as dificuldades dos outros métodos de desenvolvimento urbano, dando concretude à concepção das cidades sustentáveis, conforme os padrões das Agendas internacionais.

Para Souza (2009, p. 29):

Land readjustment é um método de desenvolvimento urbano de execução compartilhada, em que os proprietários e inquilinos contribuem para o financiamento e a realização do projeto, dividindo de maneira equilibrada os custos e os benefícios do desenvolvimento urbano. Essa prática é autorizada pro meio de lei específica e sua execução fica a cargo de uma agência técnica multidisciplinar conhecida como agência de implementação, que é responsável pelo processo de transformação das diversas unidades fundiárias inseridas na delimitação do projeto.

Para entender o conceito, algumas noções devem ser delineadas.

Primeiro, a noção de **reposicionamento de lotes, ou reploting**. A grande diferença entre o *land readjustment* e as outras formas de desenvolvimento urbano consiste justamente na possibilidade de reconfigurar toda a estrutura fundiária da área de intervenção. Ou seja, a área objeto do *land readjustment* pode ser redesenhada, promovendo-se uma mudança completa no traçado das vias e no formato e localização dos lotes. Em vez de conservar a essência das estruturas fundiárias que conformam o desenho da cidade, promovendo pequenas e pontuais alterações, o *land readjustment* volta-se para a modificação profunda na estrutura fundiária da área de intervenção.

O reposicionamento de lotes ou *reploting* é o mecanismo que possibilita tamanhas alterações na configuração do espaço urbano. Trata-se de ferramenta de planejamento que consiste na “mudança de localização, formato e área de diversas parcelas de terra, segundo processos de amalgamação, subdivisão, relocação e troca, com o objetivo de atingir o cenário estipulado pelo projeto de *land readjustment*” (SOUZA, 2009, p. 29).

Segundo as diretrizes da Lei de Land Readjustment (LRL), o reposicionamento de lotes não é aleatório, nem arbitrário, pois deve obedecer a um **plano de reploting**, pelo qual são fixados e discutidos publicamente **critérios de correspondência** entre o antigo e o novo lote de cada titular de direito.

As regras de correspondência obrigam à obediência de diretrizes pelas quais os novos lotes deverão ter características, em termos de localização (em relação a equipamentos e infraestrutura), área, solo, suprimento de água, uso de solo, meio ambiente, entre outros, semelhantes àquelas que possuíam os antigos lotes.

O direito japonês denomina essas diretrizes de **lei de correspondência**, uma vez que a identidade de características entre o lote antigo e o novo é impossível, restando a fixação de critérios de correspondência estabelecidos em planos de redesenho fundiário amplamente debatidos com os próprios interessados.

A aplicação da lei de correspondência só é possível uma vez que a avaliação dos lotes se dá conjugando-se critérios diferentes dos tradicionais sistemas de avaliação pelo valor de mercado, que são subjetivos e imprecisos. Pelos sistemas de avaliação de mercado, nunca é possível saber o suposto valor real de um dado terreno, uma vez que anúncio de investimentos públicos gera pressões especulativas que conduzem intermináveis discussões judiciais sobre o valor das áreas urbanas.

Na sistemática da lei japonesa de *land readjustment* é possível compensar as imprecisões da avaliação de mercado mediante a utilização da **avaliação por cálculo do coeficiente viário**, que expressa índices objetivos relacionados à dimensão e à classificação das vias em que se situa cada parcela de terra.

Esses índices são fixados em portaria do governo central japonês e foram submetidos a revisões que os atualizaram conforme as condições da economia japonesa.

Segundo Yanase, citado por Souza (2009, p. 42-43):

[...] esse sistema tem os seguintes pontos positivos: grande quantidade de lotes pode ser avaliada num curto período de tempo; possíveis desvios durante a avaliação não significativos; por ser um método científico e baseado em regras claras, o entendimento com os proprietários não se torna difícil; e possibilita o cálculo do valor monetário da terra antes e depois do projeto de *land readjustment*, com menor interferência dos processos especulativos.

Os projetos de *land readjustment* não podem ser desenvolvidos pela simples imposição dos poderes de autoridade pública sobre o cidadão, tal como ocorre na aplicação do instituto da desapropriação. Em situações pontuais de oposição aos projetos, são utilizados mecanismos para sanar impasses que inviabilizam os projetos de *land readjustment*, tais como a desapropriação, a exclusão da propriedade do perímetro de modificação mediante o pagamento de tributos adicionais e o congelamento das atividades econômicas.

No entanto, o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado é bastante mitigado e a nota característica na implementação dos projetos de *land*

readjustment é o protagonismo exercido sobre as agências de implementação e pelos conselhos de proprietários e detentores de direitos.

As agências de implementação são responsáveis por duas funções fundamentais: desempenhar todo o trabalho técnico envolvido na elaboração e execução dos projetos de *land readjustment*; administrar resolutivamente todos os processos de acordo e consenso entre detentores de direitos envolvidos na área de interferência dos projetos, além de promover a interlocução entre técnicos, detentores de direitos e prestadores de serviços, tais como as construtoras e empreiteiras, envolvidos na execução dos projetos.

Conforme destacado por Souza (2009, p. 31), a agência de implementação é uma

organização administrativa do setor público (governo local, estadual, nacional, corporações públicas, etc.), do setor privado (cooperativa de proprietários, agente de promoção individual, etc.) ou de combinação entre os dois setores (autarquia pública, corporações de capital misto, etc.)

Em qualquer caso, haverá conselho ou associação, integrados por pelos detentores de direitos, que tomará as decisões fundamentais das agências de implementação, tendo poderes inclusive para substituir o corpo técnico da agência.

Conforme anota Souza (2009, p. 54):

A agência de implementação por associação ou cooperativa de *land readjustment* precisa ser administrada e composta por quatro agentes: os executivos, os auditores, o presidente e os representantes da associação. Todos os detentores de direitos dentro da área do projeto devem ser membros da associação (LRL § 25) e o poder público pode designar, caso a associação faça o requerimento, peritos para ocupar o posto de um dos agentes necessários para a boa execução do projeto (LRL, § 25,2).

Importa destacar, portanto, que o instituto das agências de implementação do direito japonês garante alguns pressupostos fundamentais para o sucesso dos projetos de *land readjustment*, quais sejam: a participação direta dos detentores de direitos, a transparência dos processos e a estabilidade das decisões.

Os projetos de *land readjustment*, dessa forma, não são resultado de um trabalho burocrático e centralizador do poder público. Além disso, não estão sujeitos à instabilidade decisória gerada pelos períodos eleitorais, em que pese a necessidade de adequação aos planos diretores de desenvolvimento urbano e a exigência de autorização prévia do governo, para os casos de projetos de agências privadas.

Outro conceito fundamental para entender o *land readjustment* é a **taxa de contribuição**. Os projetos de *land readjustment* demandam a separação de áreas para a instalação de infraestruturas e equipamentos públicos. Uma vez que as áreas públicas

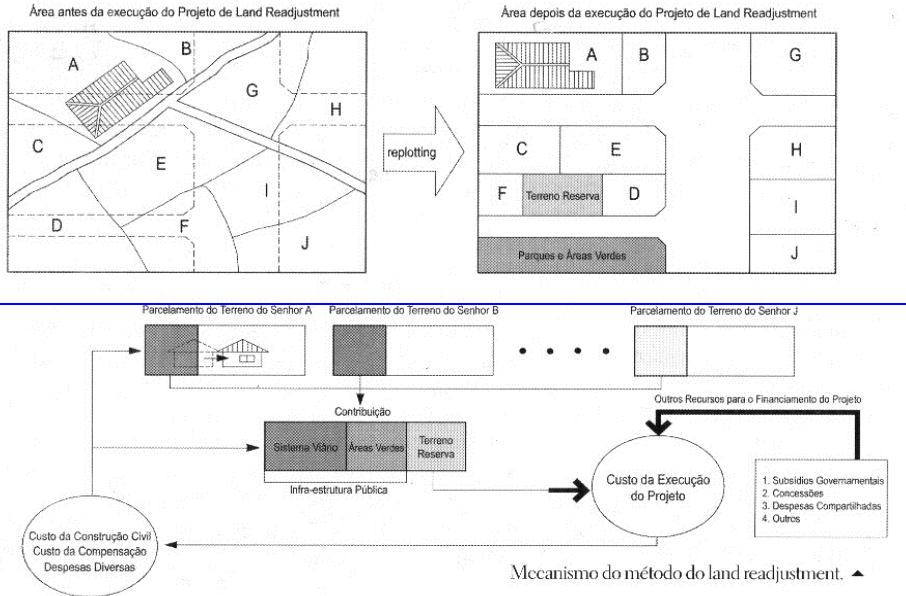
são escassas ou inexistentes, tais áreas devem ser obtidas pela transferência de parte das propriedades privadas envolvidas no projeto de *land readjustment*.

Assim, na implantação do plano de *reploting*, todos os titulares de direitos transferem ao domínio público parte de suas propriedades, a fim de possibilitar a instalação dos melhoramentos públicos necessários. Dessa forma, “a diferença em área de propriedade privada entre antes e depois do *reploting* medida em porcentagem é denominada de taxa de contribuição.” (SOUZA, 2009, p. 30).

Importa destacar que a parcela de área privada transferida ao domínio público não é um ônus suportado pelo particular, sem qualquer tipo de contraprestação. Com a implantação do projeto de *land readjustment* e a instalação das infraestruturas públicas na área de intervenção, as áreas particulares têm seu valor acrescido. Dessa forma, mesmo que menores, as áreas privadas têm mais valor do que na situação anterior à implantação dos projetos de *land readjustment*, compensando assim a taxa de contribuição para o domínio público.

No projeto de *land readjustment* deve haver uma equação econômica que, com base nos cálculos de avaliação dos terrenos pelo coeficiente viário, demonstre as compensações trazidas pelos investimentos públicos nas áreas privadas. Dessa forma, os particulares sabem que, mesmo transferindo parte de suas áreas para o domínio público, a instalação de praças, parques, escolas, linhas de metrô, amplas vias de acesso, levará a uma sobrevalorização de suas propriedades, que terão um valor maior do que na situação anterior.

Mas, além da taxa de contribuição, a lei japonesa de *land readjustment* também prevê a separação de áreas particulares para a criação de **terrenos-reserva**, conforme se pode verificar no quadro 1. Os investimentos públicos realizados na implantação dos projetos de *land readjustment* devem ser financiados de alguma forma. Assim, os terrenos-reserva são lotes resultantes de antigas áreas privadas que foram transferidas para o poder público e que são vendidos pela agência de implementação, para financiar os gastos públicos com a implantação do *land readjustment*.

Quadro 1: aplicação de projeto de *land readjustment*.

Fonte: SOUZA, F.F, 2009, p.34.

CONSIDERAÇÕES FINAIS: AS VANTAGENS DO LAND READJUSTMENT PARA A SUSTENTABILIDADE NO DESENVOLVIMENTO URBANO

Conforme se observa nas Agendas Ambientais Internacionais aqui tratadas, a efetivação de padrões de desenvolvimento urbano sustentável significa o enfrentamento de questões econômicas e sociais relacionadas ao desenvolvimento urbano. Portanto, desigualdade na apropriação do solo urbano, especulação imobiliária, planejamento estritamente submetido aos interesses de proprietários e conglomerados econômicos são questões de natureza econômica e social, cujo equacionamento está na base das concepções internacionais sobre desenvolvimento urbano sustentável.

O *land readjustment*, dessa forma, foi aqui abordado como um método para enfrentar essas questões econômicas e socioambientais, resultando dessa abordagem a sua virtualidade como ferramenta de desenvolvimento urbano sustentável. Nesse sen-

tido, necessário destacar, a título de conclusão, as principais vantagens da utilização desse importante método para o desenvolvimento sustentável das cidades.

É fundamental ressaltar que a combinação dos institutos da taxa de contribuição e do terreno-reserva responde às necessidades de realizar a justa distribuição dos custos e benefícios do desenvolvimento. Mediante esses institutos, o poder público será fortemente subsidiado pela transferência de áreas privadas, o que certamente vai diminuir as necessidades de investimentos públicos. Os particulares, por sua vez, terão suas áreas valorizadas com a instalação dos equipamentos públicos, compensando as contribuições que deram ao domínio público.

Não há particulares que enriqueçam demasiadamente, prevalecendo-se em razão da posição privilegiada de suas áreas, tal como ocorre nos modelos tradicionais de desenvolvimento urbano. Em sentido contrário, no *land readjustment*, a lei de correspondência assegura que os novos lotes conferidos a cada particular terão uma correspondência de valor com os lotes antigos. Assim, a lei de correspondência é uma garantia de que os investimentos públicos em infraestrutura nunca serão um fator de desequiparação, pela geração de riquezas decorrentes da apropriação privada de áreas privilegiadas.

Ademais, a ampla participação de todos os detentores de direitos nos projetos de *land readjustment* é uma garantia de que os projetos de *reploting* aconteçam sem criar privilégios odiosos. Os processos de acordo e consenso necessárias à elaboração e implantação dos projetos de *land readjustment* são uma garantia de transparência e acompanhamento constante pelos próprios interessados.

Outro grande benefício do *land readjustment* é o fato de não acontecerem processos de expulsão de populações. Nas cidades obsoletas, caracterizadas pela apropriação da função de planejamento pelo mercado imobiliário, é comum ver conglomerados econômicos se apropriarem de áreas recém-valorizadas, expulsando populações inteiras para periferias urbanas, causando grandes prejuízos ao meio ambiente.

Os projetos de *land readjustment* contribuem para superar essa dificuldade, uma vez que são os próprios detentores de direitos que formulam os projetos de *land readjustment*, permanecendo na área de intervenção, contribuindo com a implantação das infraestruturas públicas e se beneficiando com elas. Com o *land readjustment*, a população participa efetivamente da dinâmica de desenvolvimento urbano assumindo plena responsabilidade por ela.

De outro lado, o mercado imobiliário também se beneficia com os projetos de *land readjustment*. A instalação de infraestruturas e serviços públicos, a comercialização de terrenos-reserva, o desenvolvimento de novos serviços, a geração de novas dinâmicas, representam novos ativos que poderão ser amplamente explorados pelo mercado imobiliário e pela iniciativa privada.

Enfim, assegurar o planejamento público para o desenvolvimento urbano é a grande diferença que faz do *land readjustment* um método de efetivação do desenvolvimento urbano sustentável conforme as Agendas Ambientais Internacionais.

REFERÊNCIAS

AGENDA 21. *Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento*. Rio de Janeiro, 1992.

CANEPA, C.. *Cidades Sustentáveis: o município como locus da sustentabilidade*. São Paulo: RCS , 2007.

FERNANDES, M.. *Agenda Habitat para Municípios*. Rio de Janeiro: IBAM, 2003. IPEA, 2010. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/100408_cidadesdomundo_portugues.pdf. Acesso em 18 jul.2012.

MARICATO, H.. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis: Vozes, 2001.

MMA – Ministério do Meio Ambiente. *Agenda 21 e a Sustentabilidade das Cidades*.

ROLNIK, R.. Impacto da aplicação de novos instrumentos urbanísticos em cidades do Estado de São Paulo. In: *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*. ANPUR/IGC/UFMG, nº 2, p. 73-88, 2000.

SOUZA, F. F. de. *Métodos de Planejamento Urbano: Projetos de Land Readjustment e Redesenvolvimento Urbano*. São Paulo: Paulo's Comunicação, 2009.

UNITED NATIONS. *The Habitat Agenda*. Disponível em ww2.unhabitat.org/declarations/habitat_agenda.asp. Acesso em 18 jul./2012.

INCINERADORES DE RESÍDUOS SÓLIDOS MUNICIPAIS, SOB A ÓTICA DOS PRINCÍPIOS DA PRECAUÇÃO E DA SUSTENTABILIDADE

Cristiane Elias de Campos Pinto¹

Gabriela Soldano Garcez²

RESUMO

A produção de resíduos sólidos e sua destinação é tema de grande preocupação social, haja vista que, nas últimas décadas, tornou-se um problema ambiental sem precedentes, diante de falta de políticas públicas a fim de regular a correta eliminação e reutilização destes produtos. Diversas administrações públicas questionaram a adoção de incineradores como forma de diminuição do volume final dos resíduos. Entretanto, inúmeras pesquisas científicas concluíram que a utilização de incineradores está longe de ser a alternativa ambientalmente acertada. Neste contexto, o presente artigo visa analisar os aspectos negativos do emprego dos incineradores, dentre eles: os gases tóxicos liberados; o alto custo econômico para sua construção e manutenção e, as implicações para a saúde da população. Por fim, analisa o tema sob a luz da Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº. 12.305/10), que trouxe princípios, objetivos e políticas para a gestão integrada dos entes públicos e privados responsáveis pela geração de resíduos, dando a devida importância aos princípios basilares da precaução e da sustentabilidade.

PALAVRAS-CHAVE: Resíduos Sólidos; Incineração; Sustentabilidade; Precaução.

ABSTRACT

The production of solid waste and its disposal is a matter of great social concern, considering that, in recent decades, it has become an environmental problem unprecedented in the face of lack of public policies to regulate the correct disposal and reuse of these

¹ Advogada e Professora Universitária. Pós-graduada em Direito pela Universidade Católica de Santos e pela Pontifícia Universidade Católica de Belo Horizonte. Mestranda em Direito Ambiental pela Universidade Católica de Santos.

² Advogada e Jornalista diplomada. Pós-graduada em Direito Processual Civil e Direito Processual do Trabalho pela Universidade Católica de Santos. Mestranda em Direito Ambiental pela Universidade Católica de Santos.

products. Several governments have questioned the adoption of incinerators as a way to decrease the volume of final waste. However, numerous scientific research concluded that the use of incinerators is far from the alternative environmentally correct. In this context, this article aims to analyze the negative aspects of the job of incinerators, among them: the toxic gases released, the high economic cost for its construction and maintenance, and the implications for population health. Finally, it analyzes the issue in light of the National Solid Wastes (Law no. 12.305/10), which brought the principles, objectives and policies for the integrated management of public and private entities responsible for generation of waste, giving due consideration the basic principles of precaution and sustainability.

KEYWORDS: *Solid waste, Incineration, Sustainability, Precaution.*

INTRODUÇÃO

O crescimento demográfico; a criação de novos hábitos; o desenvolvimento industrial, entre outros fatores, contribuíram para a alteração nas características e, principalmente, no aumento da quantidade dos resíduos sólidos produzidos pela população.

O gerenciamento inadequado deste material pode resultar em riscos indesejáveis, entre eles: problemas de saúde e degradação ambiental, como, por exemplo, alterações no solo, na água e a propagação de poluentes pelo ar. Por isso, os resíduos recolhidos devem, obrigatoriamente, receber uma destinação final que não cause danos à saúde pública ou ao meio ambiente.

Uma das formas de destinação (que, teoricamente, contribui para diminuição da quantidade final deste material) é a incineração. Entretanto, esta solução apresenta vantagens e desvantagens.

O presente trabalho visa analisar os aspectos negativos da incineração, sendo estes: as emissões tóxicas, os custos econômicos e as implicações para a saúde humana e para o meio ambiente. Ademais, avalia esta forma de destinação final sob a luz dos objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Por fim, pondera a adoção dos incineradores sob a ótica dos princípios da sustentabilidade e da precaução, basilares no Direito Ambiental.

1. INCINERADORES DE RESÍDUOS SÓLIDOS

A palavra “resíduo” vem do latim *residere*, que significa resto, sobra. Resíduos sólidos são todos os rejeitos resultantes das atividades humanas. Podem ser formados de diversas origens, como, por exemplo, industrial, comercial, hospitalar, agrícola, doméstica, da limpeza de vias públicas etc.

A noção de “resíduo” não existe na natureza. (...) A noção de resíduos como elemento negativo, causador de degradação da qualidade ambiental, é de origem antrópica e, em geral, aparece quando a capacidade de absorção natural pelo meio no qual está inserido é ultrapassada (BIDONE, 2001, p.3).

Nas últimas décadas, a produção de resíduos sólidos da espécie urbana tem acelerado, o que se tornou um problema para as administrações públicas.

A Organização Mundial de Saúde define resíduos sólidos como sendo “qualquer coisa que o proprietário não queria mais, em certo local e em certo momento, e que não apresenta valor comercial corrente ou percebido”.

Também conhecido simplesmente como “lixo”, estes materiais são compostos por todo e qualquer material sólido proveniente das atividades diárias do homem na sociedade, cujo proprietário ou produtor não o considere com valor suficiente para conservá-lo.

Os resíduos sólidos urbanos podem ser classificados em: a) domiciliares (gerados nas residências e, removidos pela coleta domiciliar municipal); b) comerciais (gerados como, por exemplo, nos supermercados. São objeto de coleta específica, pois ultrapassam os limites estabelecidos pela coleta regular municipal.); c) de serviços de saúde (provenientes como, por exemplo, de hospitais. Devem receber coleta e tratamento especial); d) de varrição (formados pelos materiais encontrados em vias públicas); e) entulhos (restos de construção e reformas prediais. Também serão objeto de coletas específicas); f) especiais (como, por exemplo, animais mortos); g) outros (como, por exemplo, resíduos provenientes de feiras livres). Nestes dois últimos casos, os resíduos devem ser removidos por serviços públicos ou privados, dependendo da estrutura de cada município (CETESB, 1997, p. 3-4).

Por outro lado, entre os fatores que influenciam a quantidade e a composição destes resíduos encontram-se: o número de habitantes da região; os hábitos desta população; a respectiva área a ser analisada; condições climáticas etc.

Quanto ao aspecto sanitário, este lixo tem papel na transmissão de doenças, devido à ação de moscas, mosquitos e baratas, que encontram nestes locais o ambiente adequado para a sua proliferação. Já quanto ao aspecto ambiental, a destinação inadequada destes resíduos pode acarretar a degradação do meio ambiente, a contaminação de recursos naturais, como ar, água e solo.

Aliado a estes fatores, bem como a ausência de qualquer valor comercial; de uso ou de troca, a ocupação de espaço por estes materiais torna-se um problema, levando ao seu desprezo e eliminação.

A incineração é uma das formas de tratamento e destinação final destes resíduos. Considerada um tratamento térmico, a incineração é um processo de combustão controlada, que ocorre em temperaturas em torno de 800° a 1.000°C.

Com início da década de 1970, a incineração passou a ser utilizada nos países de “primeiro mundo”, devido à contaminação dos solos e lençóis subterrâneos pelos resíduos que se acumulavam nos lixões a céu aberto. Queimar o lixo passou a ser a solução, vez que diminuiria o volume existente para somente 1/3 do original.

“É um processo de redução de volume de um resíduo, a partir de um conjunto de fenômenos físicos (evaporação e sublimação, por exemplo) e químicos (pirólise e oxirredução, que é a combustão)” (BIDONE, 2001, p.135).

Países como Suíça, Alemanha, Holanda, França, Reino Unido, Itália, Japão, Austrália, Bélgica, Canadá e EUA (como nos estados de Ohio, New Jersey, Nova York e Califórnia) já utilizaram os serviços de um incinerador de resíduos sólidos. E, infelizmente, sofreram as consequências por isso.

Em meados do ano de 2011, no município de Santos, estado de São Paulo, especialistas questionaram a construção e utilização de um incinerador para a destinação final dos resíduos sólidos urbanos produzidos pela população local, tendo em vista que o aterro sanitário existente atualmente (localizado no Sítio das Neves, na área continental da cidade) teria vida útil limitada.

Tal questionamento não foi levado adiante, tendo em vista o elevado custo desta tecnologia, bem como os impactos ambientais e a saúde da população resultantes desta utilização.

2. RISCOS RELACIONADOS À INCINERAÇÃO

São diversas as consequências da adoção de um incinerador. Entretanto, infelizmente, nem todas elas são positivas.

2.1 - Emissões tóxicas

Os grandes incineradores realizam duas tarefas ao mesmo tempo. Primeiramente, queimam todo o lixo produzido pela população de um determinado local, mas também aproveitam a energia liberada por esta queima para produzir eletricidade.

Neste processo, o cloro existente na massa do lixo transforma-se em cloreto de hidrogênio (um gás ácido forte), que corrói a maioria dos metais que encontrar, se estiver em altas temperaturas. Este gás pode, inclusive, danificar o material que produz o próprio incinerador, tornando-o ainda mais perigoso.

Ademais, devido à queima, a combustão de nitrogênio e oxigênio no ar forma o óxido de nitrogênio (gás neutro), no qual reagentes (de alto valor econômico) são efetivos na retirada de apenas 60% do que for liberado no ambiente. O restante é

convertido pela luz solar em dióxido de nitrogênio, causadores da fumaça fotoquímica e da chuva ácida.

Salienta-se que, o incinerador é uma das principais fontes de liberação de mercúrio no ambiente, bem como de dioxinas e furanos (estruturas cíclicas que contém cloro, altamente lipofílicos e persistentes no meio ambiente), tanto pelo ar, quanto pelo solo (tendo em vista o depósito das cinzas resultantes da queima em aterros) (SANTOS, 2011, p. 208).

Há, ainda, a liberação de metais pesados e tóxicos, como o chumbo, cádmio, arsênico, mercúrio e cromo, devido à combustão de produtos como o plástico. Tais metais são apenas alguns exemplos, tendo em vista que, com a combustão, são emitidos cerca de 35 metais no ar.

Vale informar também que, com a combustão do incinerador são produzidas duas espécies de cinzas: uma cinza sedimentada, que cai na grelha da fornalha (resultante da queima do lixo), bem como uma cinza que fica em suspensão, que deveria ser totalmente coletada pelas caldeiras e pelos dispositivos de combate a poluição do ar.

Além dos gases, há o material não combustível que é gerado após a combustão, conhecido como “cinzas de fundo”, que é recolhido para ser enviado aos aterros, bem como existem as “cinzas volantes”, que apresentam tamanho muito pequeno e ficam em suspensão, necessitando de sistemas de controle e captação, sem o que são diretamente eliminadas pelas chaminés (SANTOS, 2011, p. 205).

Se esta cinza em suspensão alcançar o meio ambiente, os danos serão enormes, pois ela contém níveis elevados de tóxicos, como os metais e dioxinas citados. Ademais, haverá emissão de gases causadores do efeito estufa.

Por outro lado, não restam dúvidas que, a composição dos resíduos sólidos urbanos é complexa, vez que composta de matéria orgânica (restos de alimentos) e de matéria química (como produtos de limpeza, plástico, medicamentos etc), bem como variada quanto a forma, composição, estado físico etc. Todos estes materiais queimam em conjunto no incinerador, ocasionando reações físico-químicas diversas e, formando novos subprodutos e compostos químicos, prejudiciais ao meio ambiente equilibrado e à saúde humana.

Caso o controle do incinerador não seja eficaz, parte destes produtos não chega a queimar, sendo dispensados no meio ambiente, produzindo os gases já citados (em grande quantidade).

Vale salientar que, o incinerador não é um processo que elimina totalmente os resíduos sólidos urbanos, mas tão somente diminui o seu volume.

No final do processo, o que se obtém é um outro tipo de resíduo, na forma de cinzas contaminadas por diversos agentes e compostos tóxicos. (...) 58% dos subprodutos gerados pela combustão incompleta nos incineradores são simplesmente desconhecidos (SANTOS, 2011, p. 206).

Mesmo diante do risco de emitir todos esses gases poluentes citados, bem como de não processar os resíduos sólidos urbanos na sua totalidade, o custo de produção da queima por um incinerador é extremamente alto.

2.2 - Custos Econômicos

Um incinerador com três precipitadores para controle da poluição custa, aproximadamente, US\$ 190 milhões. Entretanto, estes valores não permanecem na comunidade local, porque a tecnologia necessária para a construção e manutenção destes equipamentos deve ser empregada por grandes firmas de engenharia, muitas vezes multinacionais. Assim, a comunidade sequer chega a lucrar com a instalação de um incinerador em seu território.

Por se tratarem de unidades complexas, com alto grau de automatização e número elevado de dispositivos de controle de processo, que exigem especialização da mão de obra, os incineradores requerem valores altos de investimento e custos de operação mais elevados em relação a outros processos (CETESB, 1997, p. 18).

Por outro lado, além dos empregos gerados para construção da aparelhagem, muitos poucos empregos permanentes são criados. Tomem-se, como exemplo, diversas cidades nos EUA que adotaram um incinerador, empregando cerca de apenas 100 trabalhadores. Enquanto que, com a coleta seletiva, reciclagem e compostagem, pode-se empregar mais que o dobro deste número.

Vale salientar, ainda que, conforme dito anteriormente, um incinerador, além de queimar o lixo, gera energia. Entretanto, a quantidade de energia produzida é quase insignificante e, sequer justifica os gastos envolvidos na construção do próprio incinerador, além dos custos relativos à proteção ambiental e com o descarte das cinzas produzidas pela queima.

Um incinerador teria que estar em funcionamento durante vários anos, para produzir uma quantidade de energia considerável. Pois, durante os primeiros anos após a sua construção, irá despender mais energia do que produzir.

2.3 - Implicações para a saúde humana e para o meio ambiente

“Todo processo de combustão gera resíduos tóxicos, a começar pelo fato de que a combustão nunca é completa, apenas parcial” (SANTOS, 2011, p. 207).

Os metais tóxicos anteriormente citados, liberados pelas cinzas da combustão de produtos como o plástico, entram na corrente sanguínea pelos pulmões com facilidade, através da respiração, ou seja, estes poluentes são produtos inaláveis, que oferecem riscos à saúde pública, pois podem causar disfunção endócrina (doença, causada por agentes químicos, que atinge o sistema endócrino e os hormônios, interferindo, por exemplo, com o metabolismo da tireoide, e, portanto, no equilíbrio hormonal), alterações no sistema imunológico e no comportamento dos cromossomos, alterações comportamentais e, até mesmo, diminuição da inteligência (SANTOS, 2011, p. 208).

Estudos internacionais comprovam o desenvolvimento de diversos tipos de câncer, como, por exemplo, de pulmão, fígado, laringe, estômago, rins e bexiga, além de problemas na gravidez, como baixo peso do feto ao nascer e anomalias congênitas.

Há, ainda, mutação no sistema urinário dos trabalhadores envolvidos diretamente com o incinerador, bem como significativo aumento dos casos de sarcomas e linfomas não Hodgkin.

Na cidade de São Paulo, o incinerador Vergueiro (desativado em 2002), emitia concentrações relevantes de arsênio, cádmio e dioxinas para a região vizinha, em bairro de alta concentração populacional. O número de casos de câncer de pulmão e de linfoma não Hodgkin foi superior ao esperado, em avaliações feitas ao redor da fonte (incinerador), em raios concêntricos de até sete quilômetros de distância a partir da origem das emissões (GOUVEIA; DO PRADO, 2010, p. 8).

Entretanto, não é somente a população que reside próxima à instalação do incinerador ou aqueles que trabalham diretamente nas máquinas do local que são atingidos pelos efeitos danosos dos agentes químicos tóxicos. Os poluentes podem alcançar plantações e rios, contaminando animais e peixes (que, se abatidos para o comércio, contaminam seus consumidores), bem como alcançar distâncias ainda maiores pela ação dos ventos. Assim, populações distantes podem ser atingidas por comparam alimentos contaminados ou, ainda, por inalarem o ar com os poluentes dos incineradores.

3. OPÇÕES À INCINERAÇÃO

Diante de todas estas implicações negativas, bem como com o crescente aumento dos resíduos sólidos nos meios urbanos, há uma maior preocupação por parte dos governantes e da população quanto às opções de destinação final destes resíduos que não envolvam quaisquer dos processos de incineração.

Dentre as alternativas, destacam-se os aterros sanitários, o reaproveitamento, a reciclagem e a compostagem.

O aterro é a solução mais adotada, devido ao menor custo de investimento e operação. Consiste em depositar todos os resíduos produzidos pela população numa área própria para tanto, levando em consideração critérios rígidos de engenharia (como, por exemplo, confinar o lixo no menor volume possível, cobrindo-o com uma camada de terra ou de argila selecionada e compactada, ao final dos trabalhos de cada dia) e normas operacionais específicas. Entretanto, tais áreas estão cada vez mais difíceis de serem encontradas.

Já o reaproveitamento consiste na reutilização do material nas condições em que foi descartado, submetendo-o a poucos tratamentos, como somente operações de limpeza e etiquetamento. Tal forma de destinação pode ser aplicada em, por exemplo, embalagens, caixas e garrafas de vidro.

Por sua vez, a reciclagem faz com que os resíduos se transformem em novos produtos, ou seja, os materiais constituintes de um determinado objeto passam, em momento posterior, a serem componentes de outro objeto, não necessariamente igual ao anterior. Tome-se, como exemplo, a reciclagem de garrafas plásticas para a produção de tecidos.

Quanto ao aspecto da geração de empregos, a reciclagem emprega mais do que a incineração, bem como reverte maior quantidade de valores para a população. Vale salientar, ainda, que: “90% do material que segue para os incineradores poderia ser reciclado” (SANTOS, 2011, p. 219).

Por fim, a compostagem transforma os resíduos em compostos orgânicos, com propriedades e características completamente diferentes do material de origem.

A compostagem é um método de decomposição do material biodegradável existente nos resíduos, sob condições adequadas, de forma a obter um composto orgânico (húmus) para utilização na agricultura. Esse processo, além de diminuir o volume, fornece como produto final um composto que pode ser utilizado na fertilização do solo (BIDONE, 2001, p. 44).

Entretanto, a melhor forma de diminuição da quantidade de resíduos sólidos urbanos, recolhidos pela coleta regular, é ainda a educação ambiental da população, vez

que propicia a aprendizagem da população sobre o seu papel de gerador de resíduos sólidos.

4. LEI Nº. 12.305/10 – LEI DE RESÍDUOS SÓLIDOS E A POLÍTICA DE TRATAMENTO DOS REJEITOS

A análise dos objetivos da política nacional somada às pesquisas científicas cujos resultados já apontamos, induz ao entendimento de que a incineração, vista como processo de eliminação de resíduos, não é a alternativa ambiental e sustentável pretendida pelo legislador.

A Lei nº. 12.305, de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, constitui um verdadeiro marco para o direito ambiental, no tratamento da questão do gerenciamento e disposição dos resíduos.

O diploma legal dispõe sobre os princípios do plano, seus objetivos e instrumentos econômicos de gestão integrada, incluindo a responsabilidade dos gestores da política nacional em comento.

No que se refere à responsabilidade dos agentes produtores de resíduos, vale destacar o que menciona o texto legal, no sentido de que as pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado responsáveis direta ou indiretamente pela geração de resíduos sólidos estão sujeitas a sua observância (artigo 2º).

Revela-se inovadora a inclusão das pessoas físicas ou jurídicas de direito privado como corresponsáveis pela correta destinação de resíduos, adotando, assim, a noção de gestão democrática das cidades presente no Estatuto da Cidade, como instrumento de planejamento urbano municipal.

Nos termos do artigo 7º da citada Lei, constituem objetivos da PNRS, a proteção da saúde pública e da qualidade ambiental, não geração, redução e reciclagem dos resíduos sólidos e a adoção de tecnologias limpas para minimizar os impactos ambientais. Denota-se, portanto, pela observação dos objetivos traçados pela norma citada, que a incineração de resíduos mostra-se incompatível, diante das políticas públicas adotadas pelo legislador.

Resta claro, pelo o que já foi analisado nos itens anteriores que, os efeitos da incineração para o meio ambiente, aliado ao alto custo do investimento tecnológico e impacto social da atividade, é medida inversa a proposta estatal definida pela lei.

Por outro lado, e ainda que figure como prioridade a não geração, redução, reutilização e demais métodos, consta das diretrizes aplicáveis aos resíduos sólidos, a teor do que dispõe o §1º, do artigo 9º, que, poderão ser utilizadas tecnologias visando à recuperação energética dos resíduos sólidos urbanos, desde que comprovada sua

viabilidade técnica e ambiental e, com a implantação de programa de monitoramento de emissão de gases tóxicos aprovado pelo órgão ambiental (artigo 9º).

Referido dispositivo, confere a possibilidade de utilização de outros métodos que não o reaproveitamento e reutilização dos rejeitos, ainda que dependente de aprovação por órgão ambiental.

A resolução CONAMA nº. 001, de 1986, estabelece que dependerá de elaboração de estudo prévio de impacto ambiental e respectivo relatório (RIMA), a ser submetido à aprovação pelo órgão estadual do meio ambiente, as atividades de aterro sanitário, processamento e disposição final de resíduos sólidos tóxicos ou perigosos (artigo 2º, inciso I).

Ainda assim, e sem ignorar o respaldo legal já existente, para que a atividade de incineração seja realizada é necessária a aprovação pelo órgão ambiental. O que não nos parece suficiente, em vista de toda a produção científica sobre o tema.

Nesse aspecto, o legislador perdeu valiosa oportunidade para coibir instrumentos e ferramentas lesivas ao meio ambiente e a política ambiental em matéria de resíduos sólidos, na medida em que oportuniza eventual autorização para a instalação de incineradores, já que referido método não encontra expressa vedação legal, inobstante haja suficiente produção e pesquisa científica sobre o assunto.

Sendo assim, caberá aos órgãos ambientais a análise e autorização de tais programas, o que nos parece preocupante, considerando a falta de investimento e capacitação técnica destinada a tais departamentos nos últimos anos.

5. DO PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO EM FACE DA UTILIZAÇÃO DE INCINERADORES E DA POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS

Entendemos que, não é por acaso que o princípio da precaução insere-se no texto legal com prioridade. A precaução constitui a base de todas as questões ambientais e, como bem aduz Norma Sueli Padilha (PADILHA, 2010, p. 249), “o princípio da precaução é o fundamento de todas as medidas acautelatórias, pois importa prevenir a agressão ao meio ambiente, antes que ela se materialize”.

A PNRS tratou também dos princípios e objetivos da política de resíduos sólidos. O texto legal elencou os princípios que devem nortear a ação dos atores sociais (artigo 6º). Dentre eles, destaca-se o princípio da prevenção e da precaução.

É sabido que os princípios insculpidos nas normas jurídicas servem como base para interpretação de seu conteúdo e, nesse sentido, adotou primeiramente o legislador o

princípio da precaução e prevenção, basilares de toda a política ambiental vigente no ordenamento nacional e estrangeiro.

O princípio da precaução deve ser entendido como aquele que, verificado potencial risco de qualquer atividade ao meio ambiente, esta deve ser proibida e ou evitada. O agente responsável por tal atividade é que deve demonstrar adequadamente que não há risco ambiental.

Como assevera Aragão (ARAGÃO; CANOTILHO; LEITE, 2007, p. 41), na “dúvida sobre a perigosidade de uma certa actividade para o ambiente, decide-se a favor do ambiente e contra o potencial poluidor”.

Sendo assim, e considerando que a nova política legislativa adotou o princípio da precaução para regular as ações dos envolvidos na questão, não nos parece admissível a utilização da técnica de incineração como tratamento, solução ou enfrentamento da problemática dos resíduos.

Outra interpretação não nos parece admissível, diante de tudo o que já se sabe sobre os resultados de tal técnica.

6. DO PRINCÍPIO DA SUSTENTABILIDADE RELATIVO AO MANEJO DOS RESÍDUOS SÓLIDOS

O princípio da sustentabilidade relaciona-se com o princípio da precaução e com a ideia de desenvolvimento econômico, implicando dizer que o caminho do crescimento e da exploração de recursos esgotáveis e não esgotáveis devem ser paralelos e, sob esse prisma, a incineração também se mostra incompatível.

Cavalcanti (CAVALCANTI, 2002, p. 24) nos mostra que:

A ideia de sustentabilidade, por sua vez, implica uma limitação definida nas possibilidades de crescimento. É sobre esse fundamento que é indispensável agregar preocupações ecológicas (ou ecossociais) as políticas públicas no Brasil.

Não é possível ignorar os efeitos do crescimento econômico em detrimento do desenvolvimento sustentável das nações, até porque a preocupação com a escassez de recursos naturais e a qualidade de vida das pessoas é relativamente recente.

Por conta dessa preocupação, é que se faz tão importante a concretização de uma política pública para o manejo dos resíduos sólidos, considerando ainda que as alternativas adotadas pela maior parte dos municípios brasileiros mostram-se incipientes e não articuladas.

Os passivos ambientais são enormes em termos de resíduos, haja vista a quantidade de lixões ainda em atividade ou em áreas ainda não recuperadas, destacando-se,

ainda, que os custos de reparação das áreas contaminadas são extremamente elevados, e dependem de tecnologia apropriada, enquanto que, por outro lado, o poder público age de forma ineficiente a fiscalizar tais atividades.

CONCLUSÕES ARTICULADAS

Ao longo deste artigo, mostramos que os incineradores de resíduos sólidos a despeito dos já conhecidos resultados da atividade para o meio ambiente, constituem tecnologia disponível no mercado e, ainda que se trate de uma alternativa de elevado custo, não encontram impeditivo legal expresso. Ainda assim, defendemos que, pela análise e interpretação dos princípios adotados pela política nacional, a utilização de tal método mostra-se incompatível.

Por outro lado, a Política Nacional de Resíduos Sólidos trouxe parâmetros bem definidos aos agentes públicos e privados acerca da destinação dos resíduos, adotando princípios e regras que objetivam a reciclagem e a reutilização dos mesmos, como solução adequada, levando em conta a prevenção de danos ao meio ambiente e os aspectos sociais favoráveis na utilização dessas práticas.

De outro modo, na esteira da lei em comento, a reciclagem e ou a reutilização promovem desenvolvimento econômico e social. Ademais, defendemos que a gestão integrada dos entes públicos e privados é medida certa para o enfrentamento da questão, muito embora tal articulação, na prática, não seja muito simples.

É certo, portanto, que qualquer plano ou política deve atender a prevenção de danos ambientais, seja em razão da preservação da qualidade de vida das pessoas em sociedade, seja em função da potencial irreversibilidade das ações lesivas conjugadas ao elevado custo econômico e social.

De sorte que, diante de todos os argumentos apresentados, a incineração mostra-se irrazoável.

REFERÊNCIAS

ARAGÃO, A.; CANOTILHO, J.J.G.; LEITE, J.R.M.. (org.). *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2007.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. *Resíduos Sólidos*. Rio de Janeiro, ABNT, 1987.

BIDONE, F.R.A.. (coord.). *Resíduos sólidos provenientes de coletas especiais: eliminação e valorização*. Rio de Janeiro: RiMa, 2001.

CAVALCANTI, C.. *Meio Ambiente, Desenvolvimento Sustentável e Políticas Públicas*. São Paulo: Cortez, 2002.

CETESB. *Apostilas Ambientais: resíduos sólidos domiciliares e de serviços de saúde: tratamento e disposição final*. São Paulo: CETESB, 1997.

GOUVEIA, N.; DO PRADO, R.. Análise espacial dos riscos à saúde associados à incineração de resíduos sólidos: avaliação preliminar. *Revista Brasileira de Epidemiologia*. Volume 13, nº. 1, p. 3-10. São Paulo: Associação Brasileira de pós-graduação em Saúde Coletiva, 2010.

PADILHA, N.S.. *Fundamentos Constitucionais do Direito Ambiental Brasileiro*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

SANTOS, C.;L dos S. (et al). Incineradores de resíduos sólidos, processo de coincineração e implicações para a saúde humana: princípio da precaução. *Revista de Direito Ambiental*, v. 62, ano 15, abril-junho de 2011. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

A INFLUÊNCIA DE ESTOCOLMO COMO MARCO DAS DISCUSSÕES AMBIENTAIS NO BRASIL E NO MUNDO

Enio Walcacer de Oliveira Filho¹

Suyene Monteiro da Rocha²

RESUMO

O presente trabalho tem o fito de abordar o processo de evolução da política ambiental no Brasil. Como marco histórico adotamos o cenário nacional e o período que vai desde a era Vargas, na década 1930, até Estocolmo, traçando os acontecimentos históricos que influenciaram as discussões e os documentos da Conferência de 1972. Entretanto, para a compreensão de Estocolmo, foi imprescindível traçar as estruturas de formação e constituição de Founex, a reunião preparatória da Conferência de Estocolmo. Debruçando olhar aguçado à Conferência, objeto do trabalho, apresentamos suas estruturas e discussões, bem como uma visão crítica de seus produtos. Vertendo olhar para o âmbito nacional e a influência do evento de 72, traçamos o processo evolutivo da legislação ambiental pátria, além das questões internas e divergências que cercaram o debate travado na Conferência de Estocolmo entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento.

PALAVRAS-CHAVE: Getúlio Vargas; Estocolmo; Rio de Janeiro; Meio Ambiente, desenvolvimento sustentável.

ABSTRACT

The present work has the aim of addressing the process of evolution of environmental policy in Brazil. We adopted the historical landmark the national scene and the period from the Vargas age, the decade in 1930, to Stockholm, tracing the historical events that influenced the discussions and documents of the Conference of 1972. However,

¹ Acadêmico do curso de direito da Universidade Federal do Tocantins – UFT, Graduado em Comunicação Social pela UFT e pós-graduando em Ciências Criminais pela mesma instituição.

² Mestre em Ciências Ambientais pela UFT. Docente na Universidade Federal do Tocantins e no Centro Universitário Luterano de Palmas.

for the understanding of Stockholm, was essential to trace the training facilities and the constitution of Founex, the preparatory meeting of the Conference of Stockholm. Turning sharp eye to the Conference, the subject of this paper, we present structures and discussions, as well as a critical view of their products. Pouring look at the national level and the influence of event 72, we traced the evolutionary process of environmental legislation homeland, in addition to internal issues and disagreements that surrounded the debate at the Stockholm Conference between the developed and developing countries.

KEYWORDS: *Getúlio Vargas; Stockholm; Rio de Janeiro; environment, sustainable development.*

INTRODUÇÃO

Como consequência da II Grande Guerra, aflorou a crença generalizada na grande força exercida pelos meios de comunicação, foi um período em que a mídia foi sendo encarada como forma de moldar a opinião pública e inclinar as grandes massas para qualquer ponto de vista desejado pelos comunicadores (DEFLEUR, BALL-ROKEACH, 1993). Posteriormente, isso fez com que as tecnologias de difusão da informação em massa alargassem seus potenciais, também gerou uma integração global de informação, ampliando as preocupações globais com questões de interesses difusos e comuns a várias nações, como é o caso das questões ambientais.

E no tocante a essa temática, mas voltada para o viés político institucional temos que no ano de 1948, fora criado a União internacional para Conservação da Natureza, instituição integrada por grupo de cientistas vinculados a ONU, que trouxeram elementos políticos e ideológicos a questões ambientais (DINIZ, 2006). A este cenário somava-se os problemas ecológicos já decorrentes do desenvolvimento de técnicas científicas nas mais diversas áreas. Segundo Duarte (2003), já na década de 1950 em Londres e algumas cidades europeias, havia índices de poluição que já causavam graves doenças a população, sendo que a contaminação hídrica na Europa atingia níveis preocupantes.

Na década de 1960 houve uma grande expansão dos movimentos ecológicos eixo dos países desenvolvidos³ ligadas aos movimentos de contestação do período. Fato impulsionado pela repercussão de grandes obras que denunciavam problemas relacionados ao meio ambiente, dentre elas: *Silent Spring* (1962), de Rachel Carson, *This Endangered planet* (1971), de Richard Falk e ainda ensaios de livros de Garret Hardin,

³ Utilizaremos os termos países desenvolvidos e em desenvolvimento em referência aos termos utilizados na época da Conferência de Estocolmo, em sinónímia aos termos países de 1º mundo e 3º mundo, ou até países desenvolvidos e subdesenvolvidos, respectivamente, referindo-se aos primeiros, em todos os casos como os países do eixo norte e aos segundos a países do eixo sul.

como *The Tragedy of Commons* (1968) e *Exploring New Ethics for Survival* (1972), todos com forte influência na opinião pública.

Entretanto o Brasil vivia outra realidade. Enquanto os países ricos, ou desenvolvidos estavam passando por um período de estabilidade, onde o desenvolvimento econômico e social dava a população margem a pensar em outros aspectos concernentes a saúde pública, a poluição e ao meio ambiente, o Brasil passava por momento diverso.

Almejava-se no Brasil da época o desenvolvimento e o fomento de sua economia, era um período regido por um governo ditatorial, fato político que se entrelaçava com os fatores econômicos, ocasionando dificuldades à população, reflexões ainda decorrentes da renúncia do presidente Jânio Quadros. Havia um processo de industrialização, necessidade imposta pela dificuldade de importação no pós-guerra. Assim, o governo militar conseguiu em sua gestão, impor um crescimento ao Brasil, e o período foi conhecido como o Milagre Brasileiro. Em um primeiro momento, marcada pela exacerbação do nacionalismo e repressão aos movimentos sociais, ampliando consideravelmente a exploração dos trabalhadores e fazendo a economia do Brasil crescer milagrosamente em um primeiro período.

As populações dos países em desenvolvimento, ao contrário dos desenvolvidos, preocupavam-se em primazia com o desenvolvimento econômico e social, era ainda muito presente o pensamento da infinitude dos recursos, apesar de haver focos de poluição que já preocupavam a população, como em São Paulo e Cubatão, eram casos pontuais e isolados, pouco perceptíveis em um país continental como o Brasil.

Em meio a esse cenário, surge o Clube de Roma, grupo de cientistas, industriais e políticos liderados pelo cientista norte-americano Dennis Meadows, que se constituiu em 1968, com o intento de discutir e aprofundar os estudos acerca dos limites do crescimento econômico, tendo em tela os meios de produção empregados, a exploração dos recursos e o crescimento da população mundial.

O grupo consolidou um movimento emergente, e ratificou a tendência destrutiva dos meios até então empregados de desenvolvimento, que culminariam, segundo o grupo, de forma inevitável a destruição do planeta. Segundo o grupo, nos dez anos que precederam o trabalho realizado por eles, todas as pessoas que olharam o mundo sob uma ótica global e em longo prazo, chegaram a conclusões semelhantes (MEADOWS *apud* BRÜSEKE, 1994).

Uma das principais teses suscitadas foi a de que os limites do crescimento da Terra seriam alcançados em cem anos, caso fossem mantidos o crescimento populacional, e os meios de produção vigentes na época, e o resultado disto seria o declínio súbito e incontrolável da população e da capacidade industrial. Além desta perspectiva catastrófica, o grupo também elencou que seria possível modificar estas tendências, planejando o crescimento de forma a satisfazer as necessidades básicas materiais de cada

pessoa na Terra, mas seria necessário o empenho para modificar a forma de consumo e de crescimento populacional.

O relatório, e os seus prognósticos catastróficos, não ficaram incólumes as críticas, principalmente dos teóricos que se identificavam com as teorias do crescimento. Na época, segundo Franz Brüseke (1994), “o prêmio Nobel em Economia, Solow, criticou com veemência os prognósticos catastróficos do Clube de Roma”, além de intelectuais dos países do sul, que também se manifestaram de forma crítica a estas teses.

FOUNEX, A DESCOBERTA DE UM CAMINHO DO MEIO PARA ESTOCOLMO

A escolha de Estocolmo como sede para a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente oficialmente foi estabelecida na resolução 2581 da XXIV da Assembleia Geral das Nações Unidas, que continha, o oferecimento do Governo Sueco para a realização da conferência e o conseqüente termo de aceitação. Além disso, estabeleceu-se o Comitê Preparatório integrado por 27 representantes nomeados pelos Governos destes países,⁴ dentre eles o Brasil.

As prévias da conferência de Estocolmo foram fundamentais para a mudança de postura para o foco em que se sustentaria a conferência, inicialmente tangenciando-se para as teses de crescimento zero. O Brasil, levando em conta o crescimento que alcançava na época da realização da conferência, aonde os números de crescimento chegavam a 10 % ao ano, não via com bons olhos quaisquer interferências externas que viessem a prejudicar estes números de crescimento.

A grande problemática que cabe ser pontuada em breves linhas, sem o esgotamento da profundidade que pode suscitar o tema, é a dicotomia que impulsionou a participação dos países desenvolvidos e os em desenvolvimento nesta Conferência. De um lado, os países em desenvolvimento, eram fortemente pressionados pela via natural da democracia, os anseios de mudança que emergiram do povo, da sociedade civil organizada e até dos cientistas e pesquisadores destes países, em uma época em que emergiam movimentos da contracultura, questionando os modelos adotados para que aqueles países atingissem o nível de desenvolvimento em que estavam. Por outro lado, as populações dos países em desenvolvimento estavam muito mais preocupadas com a alimentação, com os danos gerados pela falta de saneamento básico, pela falta de empregos, ficando apenas a cargo da pressão internacional o incentivo para a participação destes países nesta Conferência.

⁴ Além do Brasil, Argentina, Canadá, Chipre, Cingapura, Costa Rica, EUA, França, Gana, Guiné, Índia, Irã, Itália, Iugoslávia, Jamaica, Japão, Ilhas Maurício, México, Nigéria, Países Baixos, Reino Unido, República Árabe Unida, Suécia, Tchecoslováquia, Togo, União Soviética e Zâmbia.

Uma das premissas que deveriam ser adotadas pela ONU para afastar a ideia corrente dos países em desenvolvimento de que a questão ambiental era apenas uma medida para frear o crescimento dos países em desenvolvimento, era exatamente focar as questões ambientais levando em conta a principal preocupação de países como o Brasil, o contexto social e econômico de crescimento e as peculiaridades dos países emergentes. Dentre os principais atores para angariar a participação dos países em desenvolvimento estava Maurice Strong. Para tentar trazer os países em desenvolvimento para as discussões Strong convocou o Grupo de Peritos sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente, que se reuniram em Founex, na Suíça em junho de 1971.

Segundo Lago (2006), “Founex fora determinante para a definição do foco que teria a Conferência”. Nesta reunião, basicamente ampliou-se o escopo das discussões e do debate que seria posteriormente feito em Estocolmo, incluindo na agenda das discussões temas de relevante importância para os países em desenvolvimentos, que se viram contemplados pela primeira vez em suas necessidades reais. Pode-se dizer que Founex, que teve alcance apenas institucional, pela primeira vez inicia a discussão entre os termos desenvolvimento e o meio ambiente, formando o embrião para o conceito de desenvolvimento sustentável que viria a surgir com força no mundo, após os resultados da conferência de Estocolmo.

Foi a partir do Relatório de Founex, intitulado “Report on Development and Environment” (Relatório sobre desenvolvimento e meio ambiente), que os países em desenvolvimento conseguiram vislumbrar que as suas questões seriam ouvidas, inclusive, em partes do relatório podendo ser vista a questão econômica do aumento de capital e atratividade de indústrias devido à realocação geográfica de empresas produtivas, saindo de ambientes saturados de países desenvolvidos para realocarem-se em países em desenvolvimento. Era este o ponto que atraiu em principal o Brasil, a possibilidade de ver as suas questões principais contempladas na discussão, sendo a questão preponderante a época era o combate à pobreza, o subdesenvolvimento, e o avanço da economia.

Durante a XXVI Sessão da Assembleia Geral que se aprovou a Resolução 2849 sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente, que formalizou, em certo grau, o espírito consolidador do relatório de Founex em um texto oficial, que orientaria os trabalhos de Estocolmo. O texto contém uma série de recomendações que se referem aos direitos dos países em desenvolvimento, e as ameaças que preocupavam estes países, quanto ao seu desenvolvimento, decepcionando em certo grau os países desenvolvidos, que intentavam uma agenda que fosse essencialmente ambientalista, mas abrindo um campo inteiramente novo nas discussões ambientais.

A inclusão de temas como a pobreza, o desenvolvimento e sua vinculação com o tema meio ambiente fora uma das vitórias destas discussões, e mérito dos países

em desenvolvimento, em especial o Brasil, como cita Ignacy Sachs (1993), quando se refere à escolha entre diminuir a pobreza e reverter o declínio ambiental, os líderes mundiais agora se deparam com a impossibilidade de se alcançar um desses objetivos sem que o outro também seja logrado.

A CONFERÊNCIA DE ESTOCOLMO

A bipolarização de ideias fora a tônica da Conferência, mas o fato já estava sendo abrandado pelas pontuações feitas em Founex, contudo, esta bipolaridade iria ser acentuada com a publicação, pouco antes da Conferência do material ligado as teses debatidas no Clube de Roma, “Os Limites do Crescimento” e “Projeto para sobrevivência”, com sua temática apocalíptica que suscitava a tese do crescimento zero, muito mal vista pelos países emergentes, que serviu de base para as teses dos países desenvolvidos e a opinião pública mundial.

Os países desenvolvidos, o Eixo Norte, defendiam os apelos sociais, e do mundo científico, pois as teses suscitadas por eles, de crescimento zero, manteriam as posições econômicas mundiais estáticas da forma que se encontrava na época. Para estes países, que já havia atingido um nível de desenvolvimento e conforto quanto às necessidades materiais de suas populações havia uma comodidade em sustentar as teses que freariam qualquer desenvolvimento e que dividiriam o ônus dos danos ambientais já causados ao mundo na época por todos os países, independente de seu nível de desenvolvimento.

As teses sustentadas pelos países desenvolvidos, primordialmente as do “crescimento zero”, influenciadas pelo Clube de Roma, transpareciam como sendo barreiras ao crescimento que estava sendo atingidos por países como o Brasil e os países em desenvolvimento.

No discurso de cisão entre o pensamento do Norte e do Sul emergiram questões que ampliaram a visão restrita que se tinha do meio ambiente, colocando em separado a questão do desenvolvimento, da sociedade, neste sentido, Sachs (1993) aduz que o crescimento pela desigualdade, baseado em uma economia de mercado sem controle, pode somente aprofundar a cisão entre o Norte e o Sul e a dualidade interna de cada sociedade. A rigor a sua tendência é exacerbar o círculo vicioso da pobreza e da degradação ambiental. De alguma forma, a cisão e o conflito de pensamento fez com que a visão abordada naquela conferência fosse alargada de forma a abordar o tema em um espectro ainda maior, posteriormente levando a cabo o termo cunhado anos depois como “desenvolvimento sustentável”, onde se mesclariam os termos desenvolvimento e ecologia em um só, necessário para o desenvolvimento racional da sociedade em todos os seus fatores.

O que se viu na Conferência de Estocolmo foram posições contrapostas entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento, sendo que o Brasil assumiu papel de destaque e liderança entre os últimos na sustentação de suas teses desenvolvimentistas.

Podemos citar como principal argumento dos países subdesenvolvidos, ou do eixo sul, a tese de que estes não são poluidores e sim possuem pequenos nichos de poluição, e está é decorrente de sua pobreza, dela advindo fenômenos como a erosão do solo, favelização de cidades, queimadas. Segundo a tese do Brasil, o crescimento econômico, o desenvolvimento corrigiria estes problemas. Seguindo nesta linha de raciocínio, os países em desenvolvimento sustentavam que todo e qualquer gasto com o Meio Ambiente, desviado de fundos destinados ao crescimento econômico, seriam ilegítimos, pois fariam com que estes países em desenvolvimento continuassem padecendo de seu principal problema, a pobreza. Segundo esta tese, a principal responsabilidade com o Meio Ambiente seria dos países desenvolvidos, enquanto a principal responsabilidade dos países em desenvolvimento seria desenvolver-se (DUARTE, 2003).

O que havia sido a centelha para a realização da Conferência, os problemas ambientais, e a preocupação com a finitude dos recursos e o crescimento da poluição, começaram a ceder espaço diante da tenacidade dos países em desenvolvimento, liderados pelo Brasil, na manutenção das teses do direito ao desenvolvimento e da soberania absoluta dos Estados. Esta conexão entre o intento inicial e o foco ampliado pelo discurso dos países em desenvolvimento deram a tônica a toda a Conferência, onde pontos opostos foram a todo tempo a ideia da controversa dificuldade de se encontrar pontos de entendimento comuns entre os países do eixo Norte e Sul.

Ao final da Conferência não houve um consenso entre os países, mesmo assim chegou-se a um denominador comum. O Brasil atribuiu aos países em desenvolvimento a maior parcela da culpa como poluidores, cabendo-lhes a maior parcela na limpeza. O documento final da Conferência mostra a dicotomia entre os pensamentos, mas mostra sobremaneira as vitórias alcançadas, dentre elas, a inclusão da questão ambiental em uma agenda internacional, a possibilidade de países em desenvolvimento firmarem as suas posições e ainda a maior visibilidade governamental aos temas referentes ao meio ambiente, além da criação do PNUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, esta sendo uma determinante para manter-se um ritmo e um progresso nos debates acerca do meio ambiente em escala mundial.

Analisando a proclamação, onde foram publicados os vinte e seis princípios resultantes da conferência de Estocolmo, que “estabeleceram as bases para as negociações ligadas à área ambiental por duas décadas” (LAGO, 2006), podemos ver a influência do Brasil e do grupo de países em desenvolvimento nos seguintes princípios da declaração: princípio 8, onde fala sobre o desenvolvimento econômico e social como

indispensáveis ao homem, seu bem estar e a qualidade de vida na Terra; princípio 9 onde aduz sobre as deficiências ambientais causadas pelo subdesenvolvimento sendo o desenvolvimento acelerado a melhor forma de combatê-los; princípio 11 quando fala sobre o potencial de desenvolvimento dos países e que as políticas ambientais não poderão afetar esta capacidade; princípio 12 sobre a assistência financeira internacional para a incorporação de medidas voltadas ao meio ambiente, quando solicitado pelos países em desenvolvimento; princípio 17 que cita a soberania nacional para a tutela ambiental; princípio 21 acerca da soberania nacional da exploração dos recursos naturais em decorrência das políticas nacionais de tutela ambiental, cabendo a cada país a responsabilidade de assegurar seu patrimônio ambiental e por fim o princípio 23 que inicia o debate acerca da soberania do interesse local sobre o internacional na tutela ambiental, considerando o sistema de valores de cada região.

A CONFERÊNCIA DE ESTOCOLMO E OS SEUS RESULTADOS PARA O BRASIL

Como consequência imediata no Brasil, e principalmente como satisfação a comunidade internacional, foi criada em 1973 a SEMA, Secretaria do Meio Ambiente. Contudo, eram apenas maquiagens para que a opinião internacional não se voltasse contra o Brasil, servindo mais como uma satisfação. De qualquer forma, independente do motivo da criação deste órgão, iniciou-se no país a noção de que os recursos naturais eram finitos, questionando-se as velhas políticas adotadas no Brasil (SILVA, 2010). Opondo-se a fachada governamental de criação da SEMA, este fato fez emergir incidentalmente o ambientalismo no país. Foi um fenômeno que possibilitou o surgimento de um “ambientalismo de Estado”, bastante significativo para o Brasil (SILVA-SANCHEZ, 2000).

A SEMA, em sua criação, não tinha qualquer poder de atuação real no que concerne a atividades realizadas pelo regime ditatorial como “atividades de base”, suas ações estavam sempre centralizadas na Presidência da República, o que deixava inócua força sua atuação real de órgão nas questões ambientais. Em vários outros casos o órgão não tinha poder de atuação, mesmo frente às denúncias do movimento ambientalista crescente no país, externamente a SEMA era uma justificativa as pressões internacionais quanto à criação de órgãos reguladores em matéria ao meio ambiente, contudo a realidade fática do órgão era a inocuidade de atuação prática (SILVA-SANCHEZ, 2000).

Outra grande característica do período foi a criação de parques nacionais de conservação ambiental, como forma de demonstrar no cenário internacional a preocupação interna com a questão, mas para alguns era forma de responder efetivamente

aos artigos da declaração de Estocolmo, conclamando “os países a criarem instituições adequadas para lidar com as questões ambientais” (DUARTE, 2003).

Embora o Brasil apresentasse ressalvas quanto o acordado na Conferência de Estocolmo, havia um temor do governo quanto à impressão que isso provocaria na comunidade internacional, que impulsionava o governo a tomar medidas que aparentassem o compromisso do Brasil com o referendado em Estocolmo.

O crescimento das críticas ao Brasil não era o cerne de sua preocupação, o que trazia problemas que chamavam a atenção do governo eram as restrições a países inobservantes da nova ótica mundial as matérias ambientais, “que lhe gerou grandes problemas como o boicote sofrido por parte dos Estados Unidos e outros países desenvolvidos, o que dificultou sua entrada no mercado protecionista euro-americano” (DINIZ, 2006, p. 27-28).

Contudo o crescimento acelerado, a base que ainda sustentava a força do governo ditatorial no Brasil, apesar das críticas internacionais quanto ao meio ambiente, começaria a ceder em 1973 com a crise mundial do petróleo e a recessão, o que em âmbito nacional frustraria os planos que tinha o governo de transformar o país em uma grande potência mundial.

Apesar das pequenas mudanças que o Brasil operou internamente, com o fito único de dar uma resposta aos organismos internacionais do Meio Ambiente, foi apenas no final da década de 1970 e início de 80 que a tutela ambiental no Brasil efetivamente consolidou-se, em especial com a criação da Lei que regulamentou a Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA, e instituiu o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, na Lei 6.938 de 31 de agosto de 1981. Trata-se, segundo alguns autores, da mais importante Lei depois da Constituição Federal de 1988 e que inclusive serviu de base ao seu texto sobre o meio ambiente, onde está “traçada toda sistemática necessária para a política ambiental: conceitos básicos, objeto, princípios, objetivos, diretrizes, instrumentos, órgãos, responsabilidade objetiva, etc.” (GUERRA, 2009).

Foi através desta Lei da Política Nacional de Meio Ambiente que foram criados o Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA e o Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA, órgãos vinculados a Presidência da República e responsáveis pela formulação das políticas ambientais. O Brasil parecia finalmente avançar formalmente na consecução dos objetivos mundiais de preservação ambiental.

O Brasil neste período já estava caminhando rumo ao discurso que levaria internamente a consolidação dos esforços no sentido de colocar o meio ambiente como uma das prioridades do governo, conforme os esforços que eram eivigados em âmbito internacional pelo PNUMA. O ápice da institucionalização da preocupação com o meio ambiente no Brasil, entretanto, se daria com a inclusão de “abrangente capítulo sobre o meio ambiente em sua Constituição de 1988” (SACHS, 1993).

No final da década de 1970 e início de 80, a visão brasileira para o meio ambiente era voltada para a racionalização da utilização de seus recursos naturais. Em 1978, no âmbito internacional, o Brasil firmou o Tratado de Cooperação Amazônica, estabelecendo metas de ocupação da região, desenvolvimento com incentivo a pesquisas científicas, e de forma racional. Como mérito o tratado inclui as populações locais em suas considerações, o que, segundo Duarte (2003), “a diplomacia brasileira considera de alta relevância para as relações regionais”.

Em âmbito global, é importante verificar que foi exatamente no final da década de 1970 e nos anos 80 que grandes problemáticas nas questões ambientais começaram a coadunar-se com as previsões apocalípticas dos Malthusianos em Estocolmo. Os danos à camada de ozônio trariam sérios problemas aos países desenvolvidos do Norte e na Austrália, aumentando vertiginosamente as estatísticas de câncer de pele e catarata nestes países. Entre 1988 e 1989, houve no mundo verões de calor intenso, causando inclusive óbitos nos Estados Unidos, mais uma vez corroborando as previsões já feitas na década de 1970. Em 1986, tínhamos um mundo já globalizado em termos de difusão de informação, as notícias circulavam em uma velocidade já espantosa pelos cantos do planeta, duas notícias nesta época assombraram o mundo: o vazamento da Indústria Química de Bhopal na Índia e da Usina Nuclear de Chernobyl, na Rússia. Mais uma vez o tema surgia com a força de urgência no cenário mundial.

No mesmo viés da divulgação destas catástrofes ambientais, no Brasil, na cidade de Goiânia, ocorreu o problema da contaminação pelo Césio-90, que causou terror na população nacional. Concomitante a estes problemas ambientais, em escala global e local, o Brasil viu-se sendo atacado por meio de propagandas em escala mundial, onde se propagava a participação do Brasil como principal vilão dos problemas ambientais que estavam acontecendo, em especial nas queimadas e destruição da floresta Amazônica. Esta divulgação fora feita pelos países desenvolvidos pela sua pura incapacidade de “exortar seus compatriotas e eleitores à contenção do consumo em nome da salvaguarda do planeta.” Somado a todo este cenário global de problemas, o Brasil emergia como um “bode expiatório”, o que era fácil de ser produzido, utilizando-se toda a argumentativa utilizada pelo Brasil na Conferência de Estocolmo e as notícias divulgadas na época que colocavam o país como vilão ambiental (DUARTE, 2003).

A democracia emergente no Brasil, fruto do fim da ditadura, trazia a tona a participação popular na manifestação contra a deterioração das condições ambientais. A classe média urbana brasileira já convivia com a degradação de seus bairros, a destruição das paisagens naturais, e o descaso com patrimônios naturais, como praias, lagos e parques. Era uma tardia similaridade com o mesmo processo acontecido nos países desenvolvidos que culminou na década de 1970 na Conferência de Estocolmo.

O processo se intensificou, com a criação de ONGs e com a participação da sociedade científica nas reivindicações ligadas às causas ambientais (LAGO, 2006).

Contudo, foi com a publicação do relatório alcunhado de Brutland, *Nosso Futuro Comum* (1987), que foi o resultado tardio da Conferência de Estocolmo que mais uma vez a comoção e a atenção global aos problemas advindos da má utilização do meio ambiente foram suscitados. Neste relatório, fruto dos trabalhos de Estocolmo, cunhou-se o termo desenvolvimento sustentável, termo amplamente divulgado em decorrência do relatório, consolidando em definitivo a junção da agenda ambiental com a agenda desenvolvimentista no mundo.

No Brasil, todo o discurso nacionalista, tradicional, que punha ênfase na soberania total sobre os recursos naturais, pouco a pouco começaram a ceder lugar aos apelos para cooperação, o diálogo e “à formação de parcerias para equacionar as diferentes perspectivas dos atores envolvidos em negociações ambientais. A Conferência ECO-92 foi o coroamento dessa estratégia e o ponto de partida para o aprimoramento do desenvolvimento brasileiro nos fóruns ambientais internacionais” (DUARTE, 2003, p.25).

Conforme cita Duarte (2003, p. 33), este era um “momento decisivo na retomada do multilateralismo, a ação concertada de três ou mais Estados para obtenção de fins comuns em âmbito internacional”. E seguindo o raciocínio, o Brasil “ao atuar como sede da negociação [...] esperava capacitar-se também como articulador, negociador e ator internacional habilitado para organizar eventos complexos”. O período mostrava ser uma oportunidade para modificar-se a visão internacional sobre o país, além de repensar os modelos de desenvolvimento econômico de forma equilibrada com a sustentabilidade do crescimento. Então em 6 de dezembro de 1988, em plena Assembleia Constituinte, o Brasil apresentou a sua candidatura para sediar a Conferência de 1992 sobre meio ambiente e desenvolvimento.

O que se percebe, é que o Brasil articulou o caminho para ECO-92⁵ de forma a tentar convencer a opinião internacional de sua mudança de visão com relação ao Meio Ambiente. Foi uma forma de consolidar duas posições: a da mudança de pensamento do governo sobre o meio ambiente; de colocar-se como articulador internacional e manter a posição de liderança alcançada em Estocolmo, junto aos países em desenvolvimento, quanto às articulações internacionais sobre o tema ambiental e desenvolvimentista.

Foi apenas na CNUMAD que os países chegaram a um consenso comum, pelo menos no âmbito dos discursos ali proferidos, de que a sobrevivência do planeta e principalmente da humanidade e seu modo de vida, dependeria da mudança de sua forma de lidar com o meio ambiente e os recursos naturais, compatibilizando

⁵ ECO-92 e CNUMAD são designações do mesmo evento, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada na cidade do Rio de Janeiro em 1992, por isso o nome ECO-92.

e sincronizando o desenvolvimento necessário para o bem estar humano com a preservação dos recursos naturais, primando pelos direitos das populações de hoje e do futuro de nossa Terra.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A institucionalização da questão ambiental no Brasil e no mundo foi um processo lento, que veio a consolidar-se apenas nos últimos 40 anos, iniciando-se proeminentemente na década de 1970. Além de ser alçada na norma positivada brasileira como bem jurídico a ser tutelado pelo Estado, o tema meio ambiente tem estado cada vez mais presente, nos últimos 20 anos em todas as esferas da sociedade civil organizada, da grande mídia e sendo objeto constante de estudos e aprimoramentos.

A profusão de informações acerca do tema, e a amplitude e interdisciplinaridade cada vez maior que o tema atinge em nossas vidas é fruto de um longo e lento processo, que passou por grandes marcos internos no Brasil, iniciando-se em 1930, na era Vargas, passando por Estocolmo em 1972 e culminando na década de 1980 em dois marcos principais, o PNMA em 1981 e a Constituição em 1988, onde o meio ambiente foi alçado a direito fundamental no Art. 225 da Carta Magna.

Esta mudança na forma do Estado lidar com o meio ambiente, operada internamente nos marcos já citados, aconteceu inicialmente por pressões externas, pelos países desenvolvidos, por sua vez pressionados pela classe média de seus países, no pós II Guerra Mundial, tendo, internamente, apenas na década de 1980 atingido a sociedade civil organizada no Brasil, em um processo que aconteceu de fora para dentro, por pressões internacionais e de cima para baixo, sem a participação popular ainda na ditadura brasileira, e hoje é um tema amplamente debatido em nossa sociedade.

A evolução sofrida internamente quanto à tutela ambiental, que evoluiu desde a tutela de microbens a tutela coletiva dos direitos transindividuais relativos ao meio ambiente e hoje é tida como fundamental, levou o país a um Estado onde pelo menos um modelo fictício de direito ambiental existe, faltando, no entanto grandes passos a serem dados em busca de uma efetiva implementação destas normas, para que com isso consolide-se toda uma história evolutiva que circunda o tema meio ambiente, tanto no Brasil, quanto no mundo.

Ainda hoje os resultados estão muito aquém do que era esperado, carecendo de medidas mais eficazes em um âmbito multidisciplinar para que seja efetivada no plano global. No Brasil, apesar do grandioso arcabouço normativo relacionado à área ambiental, pouca efetividade ainda existe na execução destas normas no plano concreto. No país existem hoje mais de 40 tratados Internacionais versando sobre meio ambiente, além de mais de 80 leis de proteção ambiental, dos primeiros mais de 30 foram

celebrados na década de 70, e das leis, 50 delas foram promulgadas a partir da década de 1970, mesmo assim não vemos um reflexo contundente deste aparato legal na tutela efetiva do meio ambiente brasileiro, ante a expressão da matéria.

REFERÊNCIAS

DUARTE, F. C.; BETTI, L.V.J.. *Direito econômico e meio ambiente: a institucionalização do tempo social e a promessa de um futuro sustentável*. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, v. 18, p. 4219-4234, 2009.

DUARTE, L.C.B.. *Política externa e meio ambiente*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2003.

DINIZ, S.M.R.. *Conhecimento tradicional indígena e biodiversidade brasileira: Os Krahô*. Palmas: UFT, 2006. (dissertação de Mestrado)

GUERRA, S.; GUERRA, S.. *Curso de direito ambiental*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

LAGO, A.A.C.. *Estocolmo, Rio, Joanesburgo: o Brasil e as três conferências ambientais das nações unidas*. Brasília: Funag, 2006.

COMISSÃO Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. *Nosso futuro comum*, Fundação Getúlio Vargas: Rio de Janeiro, 1991.

OLIVEIRA, F.P.M.; GUIMARÃES, F. R.. *Direito, meio ambiente e cidadania: uma abordagem interdisciplinar*. São Paulo: Madras, 2004.

SACHS, I.. *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. Organização Paula Yone Stroh. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

_____. *Estratégias de transição para o século XXI: desenvolvimento e meio ambiente*. Tradução Magda Lopes. São Paulo: Nobel, 1993.

SILVA-SANCHEZ, S.S.. *Cidadania ambiental: novos direitos no Brasil*. São Paulo: FFÇCH/USP: 2000.

SILVA, A.T.. *Relações internacionais e meio ambiente: construindo uma agenda de governança policêntrica*. In: *III ECONTRO DA ANPPAS*, GT 14 – *RELAÇÕES INTERNACIONAIS E AMBIENTE*, 2006, Brasília: ANPPAS, 2006.

STRUMINSKI, E.. *A política ambiental na era Vargas*. Disponível em: <<http://www.cienciahoje.pt/index.php?oid=22081&op=all>> acesso em: mar. 2012.

DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO PELA REPARAÇÃO DOS DANOS MATERIAIS E MORAIS, DECORRENTES DE RETIRADA DE POPULAÇÃO DE ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL INVADIDA

Gabriela Soldano Garcez¹

RESUMO

A Constituição de 1988 outorga ao Município o dever de promover políticas de desenvolvimento urbano e ordenamento do território, visando o bem-estar de seus habitantes, bem como a defesa e proteção do meio ambiente para as presentes e futuras gerações. O Município tem o dever de fiscalizar seu território, podendo exercer os atos de poder de polícia (autoexecutáveis), com a finalidade de implementação de políticas habitacionais, visando impedir ocupações e construções ilegais em áreas de proteção ambiental. Quando o Poder Público se omite no exercício desta atividade, torna-se responsável pela desordem urbanística e pela degradação ambiental, mas também pela reparação de eventuais prejuízos sofridos pela população que, posteriormente, foi retirada daquela área, em que não houve fiscalização por parte do Município. O presente artigo visa analisar tal responsabilidade diante da omissão estatal e, para tanto, propõe uma análise do conceito de meio ambiente e de sua tutela jurídica, bem como da responsabilidade civil em matéria ambiental. Avalia, ainda, a omissão do Poder Público Municipal quanto à ocupação de área de proteção ambiental. Com isso, propõe uma análise sobre a responsabilidade do Estado pela reparação de eventuais danos materiais e morais pela retirada de população desta área ambiental invadida, na qual não houve qualquer prévio exercício do poder de polícia municipal para a sua fiscalização.

PALAVRAS-CHAVE: Responsabilidade; danos ambientais; poder de polícia; omissão estatal.

ABSTRACT

The 1988 Constitution grants the municipality the duty to promote urban development policies and planning, seeking the welfare of its inhabitants, as well as defense and protection of the environment for present and future generations. The municipality has

¹ Advogada e Jornalista diplomada. Pós-graduada em Direito Processual Civil e Direito Processual do Trabalho pela Universidade Católica de Santos. Mestranda em Direito Ambiental pela Universidade Católica de Santos.

a duty to monitor its territory, may exercise the acts of police power (self-executable), for the purpose of implementation of housing policies, in order to prevent illegal occupation and construction in areas of environmental protection. When the Government is omitted in the exercise of this activity, it is responsible for urban disorder and environmental degradation, but also for repairing any damage suffered by the population that was later removed from that area, where there was no review by the municipality. This article aims to analyze this responsibility to the omission of the state and, therefore, proposes an analysis of the concept of environment protection and their legal and civil liability in environmental matters. Has evaluated the omission of the municipal government and the occupation of the area of environmental protection. Thus, we propose an analysis of the state's responsibility for repairing material and moral damage by the removal of people invaded this environmental area in which there was no prior exercise of municipal police for their review.

KEYWORDS: *Responsibility; environmental damage; police power; state failure.*

INTRODUÇÃO

Este artigo tem início com o conceito de meio ambiente e Direito Ambiental, bem como da necessidade de proteção deste bem jurídico. Posteriormente, aborda a responsabilidade civil em matéria ambiental, tanto do ponto de vista dos danos ambientais derivados de condutas omissivas, quanto de condutas comissivas do Estado.

Ademais, de forma introdutória ao assunto a ser abordado, propõe uma análise do direito à moradia como responsabilidade do Estado, sopesando tanto a omissão do Poder Público Municipal quanto à construção de moradias em áreas de preservação ambiental, bem como quanto à ação municipal na concessão de serviços essenciais para esta população irregular, como, por exemplo, água, luz, coleta de lixo e esgoto.

Por fim, avalia a responsabilidade civil do Estado por eventuais danos materiais e morais sofridos por população em situação irregular, que foi retirada de área de proteção ambiental, na qual não houve qualquer exercício prévio de poder de polícia, mas sim, concessão de serviços sociais básicos que encorajaram a permanência da população naquele local (como os já citados: água, luz, coleta de lixo e esgoto).

Com isso, o artigo tem por objetivo analisar o dever do Poder Público Municipal quanto à fiscalização das ocupações e construções irregulares em locais de proteção ambiental, bem como a possível retirada da população destes locais através do efetivo exercício do poder de polícia. Avalia, ainda, as consequências perpetuadas diante da omissão deste dever estatal, como, por exemplo, a reparação pelos danos materiais e morais de população retirada da área em que não houve fiscalização estatal.

1. DIREITO AMBIENTAL

O conceito legal da expressão “meio ambiente” está contido no artigo 3º, inciso I, da Lei nº. 6.938, de 1981 (Política Nacional do Meio Ambiente), como sendo o “conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”.

A Constituição de 1988 (a primeira brasileira a mencionar a expressão “meio ambiente”) recepcionou este conceito, reconhecendo-o “como um bem ambiental fundamental” (PORFIRIO JUNIOR, 2002, p. 33) e classificando-o como um “bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida”, ou seja, alçando-o a condição de um direito difuso, inserido no rol de direitos de terceira dimensão (representativos dos direitos de fraternidade, que buscam a preservação da qualidade de vida, determinação dos povos, entre outros).

1.1 - Necessidade de tutela do meio ambiente

Um bem jurídico desta importância não poderia ficar longe da proteção do Direito. Por esta razão, o Direito Ambiental passou a disciplinar “o comportamento humano em relação ao meio ambiente” (MUKAI, 1992, p.10).

O professor Carlos Gomes de Carvalho (CARVALHO, 1990, p. 140) define o Direito Ambiental como o “conjunto de princípios e regras destinados à proteção do meio ambiente, compreendendo medidas administrativas e judiciais, com a reparação econômica e financeira dos danos causados ao ambiente e aos ecossistemas de uma maneira geral”.

Pode-se concluir que, o Direito Ambiental visa disciplinar as atividades humanas, a fim de diminuir os impactos negativos destas para o ambiente, garantindo o máximo de proteção possível a este bem jurídico.

O Direito Ambiental constitui o conjunto de regras jurídicas de direito público que norteiam as atividades humanas, ora impondo limites, ora induzindo comportamentos por meio de instrumentos econômicos, com o objetivo de garantir que essas atividades não causem danos ao meio ambiente, impondo-se a responsabilização e as consequentes sanções aos transgressores dessas normas (GRANZIERA, 2011, p. 6).

2. RESPONSABILIDADE CIVIL AMBIENTAL

Conforme visto, o artigo 225, da Constituição, prevê o direito de todos a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, impondo ao Poder Público e a coletividade o dever de protegê-lo e defendê-lo para as presentes e futuras gerações. Dentre os mecanismos previstos para a efetivação desta proteção ambiental, encontra-se a responsabilização pelos danos ambientais.

2.1 - Breve panorama da responsabilidade civil

“A responsabilidade civil pode ser definida como a obrigação imposta a uma pessoa, física ou jurídica, de ressarcir os danos, patrimoniais e/ou morais, que causou a alguém seja em razão de sua atividade ou de sua conduta” (SILVA, 2005, p. 426). Esse dever jurídico de reparar o dano pode ser causado tanto por uma relação jurídica contratual (responsabilidade contratual), como também pela transgressão de um dever imposto pela lei (responsabilidade extracontratual ou aquiliana).

O Código Civil de 2002, no artigo 927, combinado com os artigos 186 e 187, impõe a obrigação de reparar o dano pela prática de atos ilícitos, entendidos como a ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, que viole direito e cause dano a outrem, ainda que exclusivamente moral (artigo 186), ou ainda, o exercício de um direito excedendo seus limites impostos pelos fins econômicos ou sociais, pela boa-fé ou bons costumes (artigo 187).

Por outro lado, o parágrafo único, do artigo 927, adota a Teoria da Responsabilidade Civil Objetiva, aplicada as atividades que implicam em risco. Neste contexto, coube à legislação esparsa determinar os casos considerados atividade de risco, como fez o parágrafo 1º, do artigo 14, da Lei nº. 6.938/81, quanto à responsabilidade civil objetiva em matéria ambiental.

2.2 - Responsabilidade civil do Estado em matéria ambiental

De forma geral, nosso ordenamento jurídico segue a teoria da responsabilidade civil objetiva do Estado, devendo este ser responsabilizado pelos danos causados a terceiros pela Administração ou por seus agentes (parágrafo 6º, do artigo 37, da Constituição Federal).

A doutrina sustenta que esta responsabilidade estatal é pautada na Teoria do Risco Administrativo, o que permite a prova de excludente de responsabilidade, dentre elas a culpa exclusiva da vítima, a culpa de terceiros ou, ainda, caso fortuito ou de força maior.

Tratando-se de matéria ambiental, o parágrafo 1º, do artigo 14, da Lei nº. 6.938/81, prevê a obrigação do poluidor de indenizar os danos causados ao meio ambiente.

Artigo 14, parágrafo 1º - Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente.

O inciso IV, do artigo 3º, da mesma Lei, disciplina quem pode configurar na posição de poluidor como sendo toda “pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental”.

Dessa forma, como o Estado assumiu os riscos de sua conduta, pode ser responsabilizado, caso venha a causar um dano ambiental. Tal responsabilidade pode ser derivada de condutas omissivas ou comissivas.

2.2.1 – Dos danos ambientais derivados de condutas comissivas do

Estado

Na hipótese de condutas comissivas, desde a Constituição de 1946, adota-se a Teoria da Responsabilidade Objetiva do Estado, extraída atualmente do parágrafo 6º, do artigo 37, da Constituição. Dessa forma, todo ato comissivo da Administração que resulta em dano ambiental enseja responsabilidade objetiva.

2.2.2 – Dos danos ambientais derivados de condutas omissivas do

Estado

Na hipótese de condutas omissivas, a Administração não se apresenta como causador direto do dano ambiental.

O Poder Público poderá sempre figurar no polo passivo de qualquer demanda dirigida à reparação do meio ambiente: se ele não for responsável por ter ocasionado diretamente o dano, por intermédio de um de seus agentes, o será ao menos solidariamente, por omissão no dever de fiscalização e impedir que tais danos aconteçam. (MILARÉ, 2000, p. 426).

Prevalece na doutrina o entendimento de que, no caso de condutas omissivas (quando o serviço não funcionou, funcionou tardiamente ou de forma ineficiente), deve ser aplicada a responsabilidade subjetiva.

Celso Antônio Bandeira de Mello (MELLO, 2002, pp. 854/855) afirma que se o Estado não agiu, não pode ser ele o autor do dano. “E, se não foi o autor, só cabe responsabilizá-lo caso esteja obrigado a impedir o dano. Isto é: só faz sentido responsabilizá-lo se descumpriu dever legal que lhe impunha obstar o evento lesivo”.

Assim, o Estado pode ser responsabilizado quando descumprir o dever legal de obstar eventos que venham a causar danos ambientais. Tal dever legal configura o exercício do poder de polícia por parte da Administração. A necessidade do exercício deste poder deve ser auferido em cada caso concreto.

O juiz, ao analisar uma ação de responsabilidade por omissão, deverá verificar a conduta realizada pelo Estado. Haverá responsabilidade civil por omissão sempre que o Estado ferir o dever geral de cautela exigido para aquela espécie de caso. É necessário demonstrar a culpa por negligência, imprudência ou imperícia no serviço ensejador do dano, quando ao Estado era exigido um certo padrão de conduta capaz de obstar o evento lesivo. Não há como se delimitar *a priori* o que venha a ser este padrão de conduta exigido. Há de se realizar uma análise sistemática para cada caso, cotejando-se, entre a obrigação exigida do Estado oriunda de um dever geral de cautela, a especificidade do dever de vigilância de cada setor de proteção ambiental e o padrão normal de diligência a que deve estar submetido o Estado no trato do serviço público (SILVEIRA, 1998, pp. 178/179).

3 - DO DIREITO À MORADIA

O direito a moradia foi introduzido no rol de direitos sociais do artigo 6º, da Constituição, pela Emenda Constitucional nº. 64, de 2010, tornando-se parte, portanto, dos direitos fundamentais do sistema jurídico brasileiro.

3.1 - Do direito à moradia como responsabilidade do Estado

O Estado tem obrigação de criar meios materiais indispensáveis para o exercício efetivo e de forma progressiva do direito à moradia, já que, segundo a Constituição, os direitos fundamentais têm aplicabilidade imediata (artigo 5º, parágrafo 1º). Para tanto, deve adotar instrumentos financeiros, legais e administrativos para a promoção de uma política habitacional, tendo em vista que faz parte da competência legislativa concorrente (Estados e Municípios) a edição de uma lei estadual de política habitacio-

nal e urbana, com organismos e instrumentos próprios, com destino especial as áreas metropolitanas, como, por exemplo, a Baixada Santista.

Com relação a esta política habitacional, os Estados têm, ainda, de acordo com o artigo 23, inciso IX, da Constituição, o dever de promover programas de construção de moradias para a população, bem como melhorar as condições habitacionais e de saneamento básico.

Essa norma emite a obrigação para as entidades federativas de atender os grupos sociais marginalizados e excluídos do mercado habitacional, mediante a realização de programas de habitação de interesse social, como, por exemplo, o de regularização fundiária e urbanização de favelas (SAULE JÚNIOR, 1999, p. 101).

Entretanto, mesmo diante desta obrigação constitucional, por vezes, tanto o Estado quanto o Município quedam-se inertes quanto à ocupação de áreas ambientalmente protegidas.

3.2 - Da omissão do Poder Público Municipal quanto à ocupação de área de proteção ambiental

O Poder Público Municipal tem o dever legal e constitucional de impedir a degradação ambiental, ocasionada por construções ilegais em áreas de proteção ambiental, como, por exemplo, nos mangues e topos de morro.

Quando não realizada tal proteção, tendo em vista a omissão no exercício do poder de polícia em defesa do meio ambiente, o Município pode ser considerado como “poluidor indireto primário”, pois permitiu que construções ilegais fossem levantadas por terceiros.

Neste sentido, já decidiu o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, afirmando a legitimidade passiva do município em ação civil pública ambiental, tendo em vista o conceito de poluidor, contido no artigo 3º, inciso IV, da Lei nº. 6.938/1991:

Ação civil pública proposta pelo Ministério Público contra o Município do Rio de Janeiro visando compeli-lo a demolir construções situadas em zona de proteção ambiental, o Penedo Dois Irmãos. Legitimidade passiva do Município na qualidade de poluidor indireto primário, pela omissão no cumprimento de seu dever constitucional e legal de impedir a degradação ambiental, pelas construções ilegais. Inexistência do litisconsórcio necessário da União, Estado, Município, ocupantes e proprietários da área pela peculiaridade da ação civil pública que visa defender interesses difusos e é regida pelo princípio da solidariedade, pelo qual incumbe ao autor escolher com quem

demandar. Competência consequente da Justiça Estadual. A proteção do meio ambiente é um poder-dever do Município, vinculativo, não se cogitando pura e simplesmente de poder discricionário. Liminar concedida e revogada. Provimento do recurso para restabelecê-la diante da fumaça do bom direito e do perigo de demora (TJRJ - 1ª Câmara Cível, Agravo de Instrumento nº 2.200/95. Relator Des. Martinho Campos, julgado em 09/04/96. Publicado no Diário Oficial de 31/05/96).

Do acórdão citado, extrai-se o seguinte trecho:

Tem o Município o dever constitucional de defender e preservar o meio ambiente, impedindo a sua degradação e o dever legal, na forma da Lei Orgânica (artigo 443) de interditar, embargar, ou demolir qualquer construção ou atividade de urbanização executada sem autorização ou licença.

(...) Se o Município, por omissão, deixa de cumprir o seu dever constitucional e legal de proteger o meio ambiente, é responsável indireto, como diz a lei, pela degradação. (TJRJ - 1ª Câmara Cível, Agravo de Instrumento nº 2.200/95. Relator Des. Martinho Campos, julgado em 09/04/96. Publicado no Diário Oficial de 31/05/96).

No mesmo sentido, também decidiu o Tribunal de Justiça de São Paulo, afirmando a responsabilidade do município pela ausência de qualquer política administrativa necessária para impedir loteamentos irregulares.

Ação Civil Pública – Loteamento irregular – Regularização – Atribuição de competência municipal – Ausência de responsabilidade solidária do Estado, quer pela regularização, quer pelos danos aos adquirentes de lotes e ao meio ambiente. Ilegitimidade passiva ad causam da Fazenda do Estado. (TJSP – 8ª Câmara Direito Privado, Ap. Cível nº. 251.161.1/4. Relator Des. Cesar Lacerda, julgado em 14.8.1996).

Do acórdão citado, extrai-se o seguinte trecho:

Trata-se de responsabilização objetiva do Poder Público Municipal, pelos prejuízos decorrentes de comportamento omissivo. A regularização de loteamentos é atividade atribuída à Prefeitura Municipal. (...)

A respeitável sentença recorrida conferiu adequada solução à demanda, ao reconhecer a omissão administrativa da Prefeitura Municipal, que não adotou suficientes medidas capazes de impedir a implantação do loteamento irregular, de nefastas consequências urbanísticas e ecológicas. (TJSP – 8ª Câmara Direito Privado, Ap. Cível nº. 251.161.1/4. Relator Des. Cesar Lacerda, julgado em 14.8.1996).

Conclui-se que à Administração Pública compete a fiscalização das construções e ocupações, sendo estas legítimas ou não. Assim, quando não implementado o dever constitucional de preservação do meio ambiente, tendo em vista que não realizou qualquer das condutas necessárias para impedir as construções ilegais, vez que estão em dissonância dos padrões estabelecidos nas legislações de uso e parcelamento do solo, o Poder Público Municipal é responsável indireto pela degradação, pois se omitiu na fiscalização do solo urbano, permitindo o crescimento de “cidades ilegítimas”.

Por outro lado, em determinadas ocasiões, além do Poder Público Municipal quedar-se inerte quanto à ocupação das áreas mencionadas, este mesmo ente exerce ações de políticas públicas visando implementar serviços sociais básicos para esta população que se encontra em situação claramente irregular.

3.3 - Da ação do Poder Público Municipal na implementação de serviços básicos, como água, luz e coleta de lixo, em áreas ocupadas irregularmente

Diante de uma ocupação irregular já estabelecida, o dilema encontra-se na possibilidade de efetivação de serviços públicos essenciais pela Administração Pública a esta população irregular, como, por exemplo, água, luz, saneamento básico, entre outros.

Dessa forma, a pergunta essencial é:

O Poder Público tem o dever de prestar os serviços públicos essenciais para um grupo de cidadãos residentes num loteamento irregular situado numa área de preservação ambiental, com a finalidade de suprir suas necessidades básicas como o abastecimento de água? (SAULE JÚNIOR, 1999, p. 264).

Com fundamento nas responsabilidades e obrigações estabelecidas na Constituição de 1988, como o direito a saúde e a moradia, entre outros, todos considerados direitos fundamentais (tendo em vista o caráter primordial à vida humana), o Poder Público Municipal pode implementar serviços básicos essenciais, como, por exemplo, abastecimento de água, luz, coleta de esgoto e lixo, para esta população carente, ocupante irregular do solo urbano.

Estes serviços são destinados a garantir a dignidade da pessoa humana, que é tanto fundamento do Estado brasileiro (artigo 1º, inciso III, da Constituição), quanto princípio norteador das políticas públicas.

É inegável que políticas de saneamento, recursos hídricos, prestação de serviços de luz e coleta de esgoto, por exemplo, são condicionantes para uma configuração mínima de dignidade.

Dessa forma, políticas que visam o atendimento a condições básicas de vida e adequadas de habitação são reconhecidas como efetivadoras de direitos humanos, e resultam num conjunto de obrigações a serem cumpridas pelo Estado para garantia e respeito aos direitos da pessoa.

O pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade significa a obrigação do Poder Público promover a defesa dos interesses difusos da comunidade. As funções da cidade, como interesses difusos deve compreender o acesso de todos os que vivem na cidade à moradia, aos equipamentos e serviços urbanos como transporte coletivo, saneamento básico, direito à saúde, à educação, cultura, enfim, os direitos urbanos que são aqueles inerentes às condições de vida digna na cidade (SAULE JÚNIOR, 1999, p. 289).

4. DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO PELA REPARAÇÃO DOS DANOS MATERIAIS E MORAIS, DECORRENTES DO CUMPRIMENTO DE ORDEM JUDICIAL PARA RETIRADA DE POPULAÇÃO DE ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL INVADIDA

Percebe-se que, diante da omissão do Poder Público no exercício do poder de polícia, a fim de impedir danos ambientais praticados por terceiros, o Estado deve ser responsabilizado de forma solidária pelos danos ambientais decorrentes da conduta realizada, que não foi impedida pela polícia administrativa.

Entretanto, o que aqui se questiona é a obrigação do Estado pela reparação dos danos materiais e morais à população retirada de área de proteção ambiental invadida, diante de ordem judicial para tanto, mas que haviam recebido, por parte do Poder Público Municipal, os serviços sociais básicos.

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo já decidiu no sentido de que tal responsabilidade é inexistente, tendo em vista que, se o imóvel ocupado encontra-se em área de preservação ambiental, é, portanto, um bem de uso comum do povo, o que lhe concede as características de indisponibilidade, inalienabilidade e insusceptibilidade de usucapião. Não haveria, portanto, qualquer omissão ensejadora de indenização à população.

Neste sentido:

Indenização por danos materiais e morais – pretensão deduzida por ocupante clandestino de área de preservação ambiental, da qual foi desapossado por decisão judicial, passando a residir em complexo habitacional – descabimento – bem de uso comum do povo, indisponível e inalienável, insuscetível de posse ou propriedade por usucapião, cuja detenção não gera direitos – precedentes do STJ – ato administrativo de desocupação, ademais, do qual não poderia resultar a obrigação de indenizar, porquanto efetivado em cumprimento à determinação judicial – direito legalmente reconhecido à Administração de sacrificar bens ou valores jurídicos inferiormente valorados pela ordem jurídica – autor que se colocou voluntariamente em situação de ilegalidade, descabendo a reparação de danos morais – ação improcedente – recurso improvido. (TJSP - 13ª Câmara de Direito Público - Apelação com Revisão nº. 3924845/1. Relator Des. Oliveira Passos. Julgado em 23 de abril de 2008).

Do julgado citado, relevante ressaltar o seguinte entendimento:

De tais fatos não poderia resultar a obrigação de indenizar da Administração, que praticou ato de império, em cumprimento à decisão judicial. (...) Veja-se que inexistente, segundo a jurisprudência, responsabilidade civil do Estado por danos decorrentes de atos legislativos (TJSP - 13ª Câmara de Direito Público - Apelação com Revisão nº. 3924845/1. Relator Des. Oliveira Passos. Julgado em 23 de abril de 2008).

Por outro lado, para Yussef Said Cahali (CAHALI, 1995, p. 286), basta a omissão da Administração, resultando em dano, para verificar-se sua obrigação de reparação.

Desde que exigível da Administração a execução da obra, a prestação do serviço, ou a realização do ato omitido, que teriam prevenido ou evitado o evento danoso sofrido pelo particular identifica-se na conduta omissiva estatal a causa bastante para determinar a responsabilidade objetiva do Estado por sua reparação.

Isso ocorre porque, a Constituição Federal, no parágrafo 6º, do artigo 37, adota a teoria da responsabilidade civil objetiva do Estado pelos danos causados pela Administração a terceiros.

Neste contexto, a Administração é responsável pelos danos causados aos particulares, em razão de uma conduta omissiva, englobando a situação aqui questionada, tendo em vista que o Município ausentou-se do seu dever de polícia, permitindo que a população permanecesse em área sabidamente de proteção ambiental, bem como encorajando a sua manutenção no local, através da disponibilização de meios para tanto (os já citados serviços básicos).

Conclui-se que, o dever de indenizar não decorre do cumprimento de sentença judicial (conforme levantado pelos doutros desembargadores), mas sim: 1) da omissão da Administração na retirada da população de área de proteção ambiental invadida, tendo em vista a ausência do exercício efetivo do poder de polícia; e, 2) da concessão de meios para que esta população permanecesse no local.

CONCLUSÃO

Diante das considerações levantadas, conclui-se que o Estado será responsabilizado quando descumprir o dever legal de obstar eventos que venham a causar danos ambientais, ou seja, quando não exercer efetivamente o poder de polícia, sendo certo que esta omissão gera danos que modificam o meio ambiente acima do tolerável.

Entretanto, a questão aqui levantada trata-se da responsabilidade do Estado pelos danos ocasionados à população que foi retirada de área de proteção ambiental depois de anos no local (onde estabeleceram suas moradias e comércios), em que não houve qualquer exercício do poder de polícia por parte da Administração para conscientização destas pessoas e, posteriormente, encaminhamento para outro local. Por outro lado, a municipalidade ofereceu meios para o encorajamento da permanência desta população no local, com o fornecimento de serviços básicos, como saneamento e coleta de lixo.

Percebe-se que o Poder Público Municipal não pode permitir que a população estabeleça sua moradia em área de proteção ambiental. Entretanto, se a municipalidade vier a se omitir do seu dever de polícia, o Estado deve agir e impedir que tais construções ilegais venham a ocorrer. Isso ocorre porque, a competência para a promoção de programas de moradia é comum entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Ademais, a competência para a edição de lei estadual de política habitacional e urbana é concorrente entre Estados e Municípios.

Entretanto, se nenhum dos dois entes públicos nada fez, a população em situação irregular tem direito a condições mínimas de vida, como água, luz e esgoto, a fim de garantir o mínimo de dignidade da pessoa humana.

Por outro lado, se estes serviços estiverem implementados e, por ventura surgir uma decisão judicial que obrigue a retirada desta população, tanto Poder Público Municipal quanto Estadual devem fornecer condições para que estes cidadãos venham a se estabelecer em outro local.

Conclui-se, assim, que, a Administração não é responsável pelos danos causados em razão de ordem judicial para a retirada da população, mas sim em razão de uma conduta omissiva, pois não praticou o seu dever constitucional de fiscalização das

áreas ambientais, bem como permitiu que a população ali se instalasse, fornecendo os serviços mencionados.

REFERÊNCIAS

- CAHALI, Y. S.. *Responsabilidade Civil do Estado*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.
- CARVALHO, C. G. de. *Introdução ao direito ambiental*. Cuiabá: Verde-Pantanal, 1990.
- GRANZIERA, M. L. M.. *Direito Ambiental*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2011.
- MELLO, C. A. B. de. *Curso de Direito Administrativo*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.
- MILARÉ, É.. *Direito do Ambiente*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.
- MUKAI, T.. *Direito Ambiental sistematizado*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1992.
- PORFIRIO JÚNIOR, N. de F.. *Responsabilidade do Estado em face do dano ambiental*. São Paulo: Malheiros, 2002.
- SAULE JÚNIOR, N.. *Direito à cidade – trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis*. São Paulo: Max Limonad, 1999.
- SILVA, S. T. da. Responsabilidade Civil Ambiental. In: PHILIPPI JUNIOR, A.; ALVES, A. C. (editores). *Curso Interdisciplinar de Direito Ambiental*. São Paulo: Manole, 2005.
- SILVEIRA, P. A. C. V. da. Responsabilidade Civil da Administração Pública por dano ambiental. In: *Revista da Ajuris – Associação dos Juizes do Rio Grande do Sul*. Volume 72, pp. 162-185. Porto Alegre, março de 1998.

O CRESCIMENTO SUSTENTÁVEL NA EMPRESA CONTEMPORÂNEA: TECNOLOGIA CONCILIADORA DE INTERESSES JURÍDICO- ECONÔMICOS NO ÂMBITO AMBIENTAL E EMPRESARIAL

Eduardo da Silva Gonçalves¹

Guilherme Fortes Monteiro de Castro²

Ana Laura Mello Magalhães³

Cleverson Nascimento Lares⁴

RESUMO

Presentemente nota-se vasta preocupação com a preservação ambiental, desenvolvendo-se e aprimorando-se técnicas sustentáveis ambiental e economicamente, minimizando-se impactos ambientais e gerando lucro. A sustentabilidade se baseia no equilíbrio entre crescimento econômico, equidade social e proteção ambiental. O crescimento sustentável define limites para o desenvolvimento; uma vez que o crescimento insustentável gerou enormes desequilíbrios. Assim surge o Desenvolvimento Sustentável, conciliando o desenvolvimento econômico, com a preservação ambiental; emergindo, assim, a 'economia verde'; o que se fundamenta na função social dos bens, da empresa e do comércio, e na dignidade humana, conforme previsto no Código Civil, na Constituição, e outras legislações. Não se pode falar em dignidade humana, ou comércio, sem ponderar sobre o direito à vida, inerente a todos os seres, e que depende

¹ Bacharelado do 4º Período de Direito no UNIFOR-MG; Estagiário no Escritório Fortes, Magalhães e Castro Advocacia; Bolsista da FAPEMIG Iniciação Científica; Autor de artigos nas áreas de Filosofia do Direito, Direito Ambiental, Direito Penal, Direito Constitucional, Direito Empresarial e Proc. Civil.

² Graduado em Direito pela Universidade de Itaúna; Doutorando em Direito Civil pela Universidad de Buenos Aires; Pós Graduado em Direito Processual pela PUC Minas; Pós Graduado em Direito do Trabalho pela Fundação Getúlio Vargas; Autor de Artigos em diversas áreas do Direito; Advogado.

³ Graduada em Direito pela PUC Minas; Pós Graduada em Ciências Criminais pelo Instituto *Praetorium*; Autora de Artigos na área de Responsabilidade Civil; Advogada atuante na seara do Direito Criminal.

⁴ Graduado do 4º Período de Direito no UNIFOR-MG; Técnico em Gestão de Pequenas Empresas pelo SEBRAE; Técnico em Agenciamento Turístico pelo ABED; Técnico em Práticas de Sustentabilidade pelo ABED; Curso a distancia em Criminologia pelo Portal Educação.

do desenvolvimento sustentável e de uma 'economia verde', que possibilite o progresso, viabilizando a manutenção da diversidade da vida.

PALAVRAS-CHAVE: Desenvolvimento Sustentável; Meio Ambiente; Economia Verde; Empresa; Sociedade.

ABSTRACT

Presently can be noted a wide concern to environmental preservation, developing and perfecting environmentally and economically sustainable techniques, minimizing environmental impacts and generating profit. The sustainability is based on a balance between economic growth, social equity and environmental protection. Sustainable growth sets limits for the development; once the unsustainable growth has generated huge unbalances. Therefore arises the Sustainable Development, reconciling economic development, with environmental preservation; emerging, thereby, the 'green economy'; what is based on the social and economic function of the property, the enterprise and the trade, and human dignity, as provided in the the Civil Code, the Constitution, and other laws. It's not possible to speak of human dignity, or trade, without weigh about the right to life, inherent in all beings, and that depends on the sustainable development and the 'green economy', that will facilitate progress, enabling the maintenance of diversity of the life.

KEYWORDS: Sustainable Development; Environment; Green Economy; Enterprise; Society.

INTRODUÇÃO

Presentemente, face aos auspícios do capitalismo que apregoa ideais lucrativos e consumistas, a tecnologia emerge como um elemento responsável por possibilitar a convivência harmônica entre lucro e preservação ambiental; o que é uma das maiores metas empresariais atualmente. Observa-se que o desenvolvimento sustentável sistêmico, expresso de forma global, incorporando aspectos ambientais, industriais, tecnológicos e sociais, conforme discorrido por Magalhães (1998). De tal modo, objetiva-se, tecer uma ponderação explicitativa acerca do Desenvolvimento Sustentável sob uma perspectiva jurídica, empresarial e ambiental, atrelando a ele o elemento tecnológico como conciliador de interesses. Denota-se a importância deste proceder para uma compreensão dinâmica e dialético-construtivista da tecnologia como catalise dos objetivos comerciais e ambientais a fim de se estipular as perspectivas do desenvolvimento sustentável.

O Direito volta sua visão para a aparentemente contenciosidade entre interesses econômicos e ambientais, amparando ambos de maneira equânime; sendo que a própria legislação vem revelando um mecanismo de fomento e harmonia para a atividade empresária e a preservação ambiental, tal como insculpido no art. 170 da Constituição Brasileira. Entretanto, é preciso se ater, uma vez que o meio ambiente é um elemento de caráter nacional e mundial, sendo resguardado e consolidado por inúmeras manifestações jurisdicionais.

Este estudo constitui uma pesquisa explicativa, em cujo pressuposto de suas considerações reside em uma pesquisa descritiva, ao estabelecer correlações entre diferentes elementos do meio jurídico, congregando o Direito Público, Privado, Empresarial e Ambiental. Esta pesquisa torna inteligíveis as particularidades entre os interesses empresariais, econômicos e ambientais, e destaca a importância da tecnologia, enquanto ferramenta do Desenvolvimento Sustentável, para que a obtenção de lucro empresarial ocorra em simultâneo com a preservação ambiental. Punge, daí, o método dialético que pauta o presente estudo. Em um confrontar de posições jurisdicionais, o método procedimental comparativo integra de forma sistêmica o dialético, através da análise crítica das perspectivas jurídicas que almejam proteger o Meio Ambiente e assegurar o lucro empresarial.

No tocante ao modo investigativo, concatenam-se três formas de pesquisa mutuamente complementares; a telematizada, que permitiu a obtenção de informações atualizadas e material dinâmico, sobretudo documentos jurídicos que alicerçam uma pesquisa documental, sendo que a pesquisa bibliográfica sela tal ciclo metodológico ao passo que interpõe um estudo sistematizado ao fornecer um instrumental analítico para os dados e posicionamentos obtidos com os outros métodos. O procedimento se deu ante o levantamento e análise documental; sendo que os dados obtidos sofreram escrutínio, sendo comparados à luz da bibliografia concernente, e confrontados com os propósitos comerciais e empresariais, tendo, a tecnologia, como estruturadora do escopo pretendido.

Alertando-se para tais colocações, admite-se o desenvolvimento sustentável como um pré-requisito para o crescimento rentável, face ao ascendente interesse de empresários, consumidores e normas legais para com o Meio Ambiente, tendo, a tecnologia, importância ímpar, dado que é aliada da sustentabilidade, permitindo que a ciência jurídica decifre o Direito Ambiental de forma transcendental, perpassando o plano humano em defesa de todas as formas de vida.

1. DESENVOLVIMENTO

1.1 O Desenvolvimento Sustentável

Uma das maiores metas das empresas, estabelecimentos comerciais e dos Estados, é conciliar o desenvolvimento humano e tecnológico continuado, com a sustentabilidade e a preservação ao meio ambiente. Inicialmente, para se adentrar nesta seara, faz-se mister salientar o que vem a ser o desenvolvimento sustentável. Desenvolvimento sustentável é um conceito sistêmico que se expressa em um modelo de desenvolvimento global que incorpora os aspectos de desenvolvimento ambiental concomitantemente com outras formas de desenvolvimento, como o industrial, tecnológico, humano e social. A primeira menção ao termo ocorreu no Relatório de Brundtland, elaborado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – órgão criado pela Assembleia das Nações Unidas –, em 1987.

O desenvolvimento sustentável engloba a sustentabilidade nas diversas formas de desenvolvimento do progresso humano; podendo ser subdividida, tal sustentabilidade, *a priori*, em: sustentabilidade ambiental, sustentabilidade econômica e sustentabilidade sociopolítica. Um dos enfoques proporcionados pelo advento da sustentabilidade é a Terra vista sob uma nova perspectiva, como um planeta frágil, que inspira cuidados; sendo responsabilidade humana velar por ele. Neste sentido, toma-se a consciência de que é dever da humanidade proteger o planeta dos excessos cometidos pela própria humanidade. Ante o exposto, denota-se que a conceituação de desenvolvimento sustentável é deveras ampla, englobando diversas áreas, e se firmando, no ponto de equilíbrio entre o crescimento econômico, a equidade social e a proteção do meio ambiente.

A fim de se aferir a sustentabilidade, a Comissão das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável, aprovou, em 1996, um conjunto de indicadores de desenvolvimento sustentável, que tem o nicho social de referência para os países em desenvolvimento e atuam como elemento de revisão de indicadores nacionais. Tais indicadores foram submetidos a revisões, que os ampliou para 14 elementos: pobreza; perigos naturais; desenvolvimento econômico; meio ambiente; parceria global econômica; saúde; distribuição de terras; padrões de consumo e produção; educação; preservação de oceanos, mares e costas; demografia; potabilidade da água (escassez/recursos hídricos); e biodiversidade.

Existe um crescente entendimento no âmbito empresarial de que o atentar para a sustentabilidade ambiental é pré-requisito para o crescimento rentável, em especial nos setores próximos do consumidor final; sobretudo face ao ascendente interesse dos consumidores para com o meio ambiente e para com a preservação da natureza. Conforme Declercq e Cardoso (2008, p. 5-9):

[...] um estudo de 2004 da Environics mostra que pelo menos dois terços dos 25.000 consumidores nos Estados Unidos, Canadá e Europa Ocidental formam opinião baseados parcialmente na ética, no impacto ambiental e na responsabilidade social da empresa. Ao mesmo tempo, nos Estados Unidos, 60% dos adultos entrevistados declararam que o fato de uma empresa ser consciente quanto ao seu impacto ambiental e social os torna mais propensos a adquirir produtos e serviços desta empresa, enquanto 40% afirmaram que evitariam comprar determinados produtos se achassem que as embalagens poderiam representar uma ameaça à vida selvagem. No Brasil, a preocupação dos cidadãos com o meio ambiente [...] fica clara mediante resultados de pesquisas como a do IBOPE, que mostra que 30% dos entrevistados separam o lixo para a reciclagem e 52% compram produtos que não agridem o meio ambiente, ainda que sejam mais caros. [...] Devido a essas tendências [...], muitas empresas [...] vestiram a camisa pró-meio ambiente. Nos EUA, a General Mills diminuiu a embalagem do seu produto “Hamburger Helper” (sem mudar a quantidade de produto inclusa em cada unidade) alegando uma redução da necessidade de 500 caminhões de entrega por ano. [...] a Unilever comunicou que, ao redesenhar o frasco de seu shampoo “Suave”, diminuiu sua demanda de plástico em um total de 15 milhões de garrafas. Na Europa (e também no Brasil), empresas como Danone e Nestlé procuram [...] reduzir o peso de suas embalagens [...] visando, economizar plástico e peso de transporte. A Timberland Company, por exemplo, fabrica botas e sapatos “biodegradáveis” e declara em todas as caixas e seus produtos, por meio de um “selo verde” quanto combustível fóssil foi utilizado para a criação de cada par de calçados. O CEO da Timberland, Jeff Swatz, explicou em uma conferência em Londres recentemente: “Na Timberland nós acreditamos que sustentabilidade, comércio e justiça podem ser simultaneamente perseguidos e entregues ao mercado consumidor”. Não há dúvidas de que há muito potencial de redução de custos em atividades ambientalmente sustentáveis. Um eventual leitor mais crítico pode argumentar que todos esses exemplos são simplesmente casos de boa prática de gestão de custos empacotada como iniciativa ambiental. Independentemente da motivação inicial, há um claro benefício ambiental. Por exemplo, a Ford anunciou recentemente que passou a aplicar três camadas de tinta em seus automóveis em um único passo, eliminando assim o tempo de secagem, o tempo de utilização de maquinário e o volume de emissões, reduzindo em US\$ 7 o custo de fabricação de cada veículo. [...] No Brasil, a Natura também se beneficia da redução de custos com sua estratégia de utilização de refis. Em 2007, a empresa registrou um número de 21,3% de refis sobre os itens faturados no Brasil, um crescimento de 7% em relação ao ano anterior. Vale lembrar que não só os custos das embalagens de refis são menores,

mas a rentabilidade percentual unitária é, via de regra, maior que unidades convencionais (não-refis). Algumas empresas já aparecem dispostas a aceitar custos maiores (ou pelo menos investimentos maiores) em prol da sustentabilidade. [...]

A fim de se estabelecer uma compreensão mais objetiva acerca do termo “desenvolvimento sustentável”, evoca-se a definição fornecida pelo Relatório Brundtland, a saber:

O desenvolvimento [sustentável] [é aquele] que procura satisfazer as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem as suas próprias necessidades, significa possibilitar que as pessoas, agora e no futuro, atinjam um nível satisfatório de desenvolvimento social e econômico e de realização humana e cultural, fazendo, ao mesmo tempo, um uso razoável dos recursos da terra e preservando as espécies e os habitats naturais.

O alcançar do desenvolvimento sustentável está intimamente vinculado com o planejamento das ações de empresas e consumidores, e com o reconhecimento de que os recursos naturais ora disponíveis são finitos e de interesse de toda a humanidade – presente e futura –. Mediante tal proceder, torna-se imperiosa a fixação de uma nova forma de desenvolvimento econômico, social, industrial, comercial, político e estrutural; que considere de forma inexorável o meio ambiente, e que atente para a preservação ambiental. Neste espectro, é indispensável trazer à baila, à guisa de exemplo deste entender contemporâneo compartilhado por empresas e cidadãos, o gráfico gerado pelo IBOPE em 2007 (Figura 1), que ilustra com perfeição a concepção de sustentabilidade pelo nicho empresarial e social.

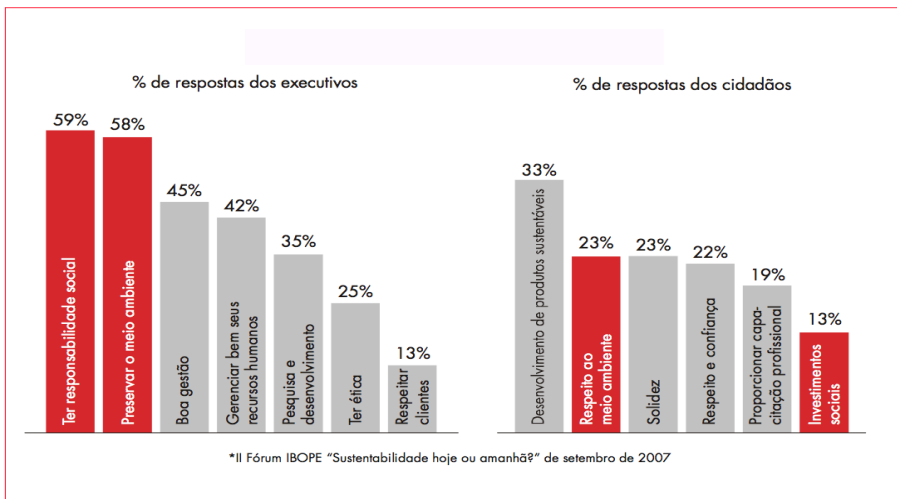


Figura 1 – II Fórum IBOPE “Sustentabilidade hoje ou amanhã?” de setembro de 2007, apud (DECLERCQ e CARDOSO, 2008) (Editado).

Destarte, as atividades econômicas se estabelecem tendo por base os recursos naturais que lhe são necessárias. O desenvolvimento sustentável clama, para o fato de que, de tais recursos, depende, não apenas o crescimento econômico, mas também a existência humana e a diversidade biológica; e sugere que se prime pela qualidade em detrimento da quantidade, salientando, *e.g.*, a redução do uso de matérias-primas e o aumento da reutilização e da reciclagem. Faz-se mister salientar que tal proceder coaduna-se com a função social e econômica da empresa e das atividades comerciais prevista pelo senso comum, e pela normatividade jurídica, que considera como intrínseca, a relação entre a sociedade, o comércio e as empresas, que se encontram em um *motu continuo*, onde se observa um enaltecimento social e conceitual.

Em face disso, observa-se o desfraldar de ações e mecanismos que assegurem e garantam a função social das empresas e o comprometimento destas, de suas funções, de duas ações e de seus produtos para com a sociedade. Tal comprometimento se reflete, dentre outras coisas, com o compromisso ambiental de garantir à sociedade um meio ambiente equilibrado, conforme previsto no artigo 225, *caput*, do texto constitucional de 1988, a saber:

Art. 225 – Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Diante do exposto, observa-se que a sustentabilidade ambiental configura a manutenção das funções e componentes do ecossistema, de modo que estes mantenham sua existência no futuro, adequando as práticas industriais e empresariais a esta realidade; e, da mesma forma, pode ser entendida como a habilidade que o meio ambiente possui de fornecer as condições de vida para os seres vivos, englobando, neste aspecto, além das funções primordiais, a beleza e a sua função enquanto gerador e garantidor de energias renováveis.

A sustentabilidade econômica adentra no âmbito do desenvolvimento sustentável ao passo que constitui um conjunto de medidas e políticas que almejam a agregação de preocupações e conceitos ambientais e sociais, tais como os fatores socioeconômicos aos elementos tradicionais da ciência econômica, como a *mais valia*, os movimentos de mercado, a ‘*mão invisível*’⁵,... estabelecendo assim um elemento e interligação entre os vários setores da prática comercial, empresarial, jurídica e social. Nesta perspectiva, o lucro não tem sua mensurabilidade fixada apenas no feudo financeiro;

⁵ Termo proposto por Adam Smith em sua emblemática obra *A Riqueza das Nações* (1996); que expressa, nos campos da teórica, como a economia de mercado, apesar da inexistência de uma entidade responsável por coordenar os interesses em comum, consegue resultar em determinada ordem mediante a interação dos interesses individuais de cada um de seus participantes em ambos os pólos; como se houvesse uma “*mão invisível*” que os orientasse neste sentido.

mas encontra-se entronizado na vertente ambiental e social das relações comerciais, industriais e sociais; o que potencializa a correta aplicação, das matérias primas e dos recursos humanos, assim como a gestão incorporada e eficiente dos recursos naturais e energéticos, asseverando uma exploração sustentável, onde seja possível sua aplicação sem acarretar em um esgotamento, e reduzindo a poluição, imbuindo, neste átimo, aos elementos naturais, um valor econômico.

A sustentabilidade sociopolítica centra-se no equilíbrio social, em ambas as suas vertentes; a de desenvolvimento social e a socioeconômica, agindo como um instrumento de humanização da economia, e, simultaneamente, almejando estabelecer o desenvolvimento da sociedade em seus componentes humanos e culturais. Destaca-se, neste senso, que dois grandes planos elaborados para tal; a Agenda 21 e as Metas de Desenvolvimento do Milênio.

1.2 O Desenvolvimento Sustentável nas Empresas

É certo que no meio empresarial contemporâneo crescimento sustentável é sinônimo de evolução e perseverança empresarial e comercial. Ressalta-se analogamente, neste entender, a teoria evolucionista de Charles Darwin; onde a sobrevivência ou a extinção de cada organismo é determinada, não pela força, porte ou velocidade do mesmo; mas pela sua habilidade de se adaptar ao ambiente e às mudanças que este pode vir a sofrer. Seguindo, esta vertente, ainda que empresas nasçam frágeis, os organismos lutam pela sua sobrevivência e crescimento, desde o primeiro minuto da sua existência, lidando com a escassez de recursos e com o propósito de obter posições privilegiadas que assegurem a sua perpetuidade no meio; posto que o derradeiro objetivo de toda e qualquer organização é a perenidade.

O crescimento empresarial apresenta sua forma mais evoluída com a sobrevivência organizacional; e depende intimamente da habilidade das entidades empresariais em competir em um mercado global, onde a perenidade está vinculada às inovações, evoluções e constante adaptação aos ambientes (conforme Figura 2). Uma vez que a sobrevivência empresarial depende da habilidade de adaptação às mudanças a que o ambiente se sujeita, o pensar arrojado imprescindível para que os negócios e atuações se adequem às adversidades impostas e aos padrões almejados pelos consumidores. A adaptação é uma forma de se instituir evolução e progresso; sendo imprescindível às empresas; posto que, em face do advento da globalização e do capitalismo, sua competitividade e sobrevivência dependem, intimamente, de sua mutabilidade, que possibilita que se postem a frente de seus concorrentes.

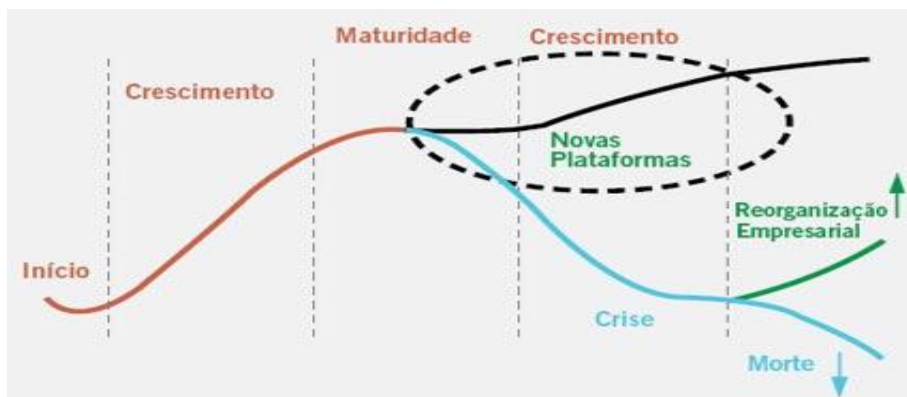


Figura 2 - “Organizações bem-sucedidas podem e devem durar mais do que suas atividades individuais. O crescimento rentável e sustentado deverá estar suportado por novas plataformas de crescimento”. (EcoD, 2009)

Da mesma forma com que a teoria evolucionista se adequa aos moldes exemplificativos *supra*, a doutrina calvinista serve, aqui, de lastro para o pensamento expositivo-didático. Em conformidade com o calvinismo, a lei divina determina que deve se tornar prática entre os homens que a riqueza se expanda e se torne cada vez maior. A riqueza, neste contexto, tem conotação mais ampla que a mera valoração monetária, englobando o maior nível organizacional que pode ser obtido pela transformação do ambiente, de forma que tudo que é vivo, e tudo que tem importância para os que estão vivos exista sem escassez. Assim sendo, o desenvolvimento sustentável se instaura de forma inequívoca; posto que assegura a vida e a manutenção de tudo aquilo que ela preza e que lhe é necessário, sendo um diferencial das empresas, que as coloca à frente de suas concorrentes que não atinaram para tal proceder, que, além deste cunho socioambiental anda é relevante para o plano industrial, uma vez que contribui para que a geração de recursos seja perenizada.

Face ao exposto, quanto maior for a necessidade dos consumidores e das organizações, sem que tal necessidade signifique e/ou gere uma escassez de outra necessidade, tanto melhor será; sendo que, caso se instaure uma possível dúvida, é preferível que todos se beneficiem de uma “não escassez” do que da abundância; sendo, o correto e mais rentável, criar o máximo de abundância sem gerar escassez alguma; posto que do contrário ter-se-á feito algo em excesso, e se fará necessário repor aquilo que foi extinto.

1.3 Função Social da Empresa relacionada ao Desenvolvimento

Sustentável

É fato certo que toda e qualquer instituição humana é dotada de uma função que externa as aceções da sociedade que a gerencia e na qual se insere. Considerando tal afirmação, as empresas e entidades comerciais, há muito, deixaram de ser um fim em si mesmas, sendo que seu caráter privatista, individual e eminentemente patrimonial se vê relegado a segundo plano frente à socialidade, coletividade e eticidade clamada pela sociedade e tutelada sob o estandarte da legislação brasileira, tendo, à frente, a flâmula da Lei Nº 10.406/02.

Uma vez que neste novo paradoxo o homem é um fim em si mesmo, observa-se que as empresas se tornam revestidas de uma função, não apenas voltada para a acumulação de capital, mas também para com a supremacia do indivíduo, tendo insculpido um nicho social certo e imprescindível. Tal posicionamento encontra fulcro no Art. 2.035, do Código Civil.⁶

Face ao exposto, observa-se que a empresa e as intenções e condutas dos particulares que a integram, deve se adequar às aceções sociais; uma vez que o interesse público é o elemento orientador. Tal proceder evoca, inequivocamente uma alteração político-ideológica, com lastro no social em detrimento no liberalismo pessoal, advindo, daí, a publicidade das informações publicamente relevantes, a eticidade e moralidade, o atentar para os interesses comuns, e a conformidade e colaboração nas relações públicas e privadas.

Observa-se, dentre outros modos, a notória importância da função social da empresa, mediante o tratar direto e dinâmico deste aspecto, na legislação vigente; a exemplo do Código Civil que discorre a este respeito, positivando a função social da empresa, unificando, ainda, o direito obrigacional e comercial que lhe são inerentes. O enfoque no tangente à função social da empresa deriva do fato de sua função econômica ser de veras clara no meio comercial, jurídico e social; posto que o objetivo-mor de toda e qualquer instituição comercial é a obtenção de lucros, nos moldes estipulados pelo capitalismo liberal.

É inquestionável que o Brasil e o mundo se encontram frente a uma crise ambiental que despertou a atenção da sociedade, que passou a exigir uma postura proativa do Estado, da população, e, inclusive, das empresas e entidades comerciais, no que tange à preservação ambiental e à sustentabilidade. Neste sentido, observa-se o expressar da denominada função social e econômica da empresa, posto que, há um desvincular da obsoleta concepção de aumento de rendimentos, e as empresas passaram a assumir a responsabilidade político-social que lhes é inerente, agindo de forma preventiva e

⁶ “Nenhuma convenção prevalecerá se contrariar preceitos de ordem pública, tais como os estabelecidos por este Código para assegurar a função social da propriedade e dos contratos.”

interventiva na sociedade, sobretudo mediante estratégias e programas de recuperação ambiental, e de crescimento sustentável, que possibilitem a produção de bens de consumo, a oferta de emprego, e a conservação de um meio ambiente equilibrado para todos. Há que se salientar, neste ato, que tal proceder não constitui apenas aquilo que pode ser considerado como sendo “boas ações”, mas antes, é uma forma de asseverar a sobrevivência das empresas em uma sociedade onde um dos traços mais marcantes é a competitividade.

No escólio doutrinário de Rosa Maria Fischer (2002, p. 75), extrai-se o seguinte entender:

O conceito de responsabilidade social empresarial ou corporativa é cunhado no âmbito da teoria das organizações, como uma das funções organizacionais a serem administradas, no fluxo das relações e interações, que se estabelecem entre os sistemas empresariais específicos e o sistema social mais amplo.

A legislação, em um salto progressístico incorpora a tutela a tal elemento, tendo como alicerce e pináculo o Código Civil de 2002, cuja diretrizção de valores essenciais consolidou a função social das empresas, submetendo-as a esta, e à Lei das Sociedades Anônimas. Os valores supramencionados são, v.g., a eticidade, a socialidade, e a operabilidade. Deste modo, há um imperioso domínio do social sobre o individual, tal como colocado na responsabilidade ambiental. Tais considerações têm margem em uma interpretação do Texto Maior, onde se pode observar que das questões jurídicas emerge uma função social, sendo, a empresa, o substrato deste desenvolvimento de inter-relação concatenada; uma vez que a função social da empresa fomenta a função social dos bens e meios de produção, sendo dever desta empresa fornecer uma destinação que atenda aos interesses da coletividade. Nota-se, ai, certo vínculo entre a função social da empresa e a função social da propriedade e do trabalho, tal como lapidado na Constituição da República Federativa do Brasil. Destaca-se, entretanto, que, embora seja esta uma forma de valoração, a função social não configura um empecilho e/ou um limitar à atividade empresarial, sendo, pelo contrário, um guia neste sentido, que almeja resguardar a empresa e a sociedade.

Ante tal perspectiva, é assegurado o direito de se exercer o *dominium* sobre a propriedade e a empresa, contanto que esta se volte para uma função que satisfaça aos interesses da sociedade. Isto é bom colocado por Zanoti (2006, p.94), ao dizer que “O Estado garante ao proprietário a posse da propriedade privada (inciso II, do Art. 170), desde que esta cumpra a sua função social (inciso III, do Art. 170), a fim de assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social”. Desta forma, há uma coexistência harmônica entre o desfrutar de um bem no âmbito da particularidade, e o alcançar do interesse comum. A doutrina jurídica rege tal aspecto com maestria, sendo que se evoca aqui o condão de Silva (1955, p. 744), ao afirmar:

É possível admitir que a função social da propriedade consiste precisamente na sua aplicação imediata e direta na satisfação das necessidades humanas primárias, o que vale dizer que se destinam à manutenção da vida humana. [...] É este um princípio que se superpõe mesmo ao da iniciativa privada.

Assim sendo, a sustentabilidade e a preservação ambiental são elementos inalienáveis da função social da empresa, uma vez que constituem a satisfação dos interesses da coletividade humana e da comunidade empresarial. Há que se ressaltar que o crescimento sustentável que se correlaciona com a função social da empresa não se exaure com a preservação do meio ambiente natural, mas também se coaduna com o conservar do meio ambiente artificial, cultural e do trabalho (NEVES; LOYOLA, p. 1212, 2012); devendo haver um exteriorar amplo do princípio da prevenção⁷ e do princípio da precaução.⁸

1.4 Tecnologia conciliadora de interesses jurídico-econômicos e ambientais

Sob a égide da idade moderna, presencia-se o ápice do desenvolvimento tecnológico, cuja aplicabilidade transcende o ideal de mero elemento responsável por produzir e acumular riquezas, tendo uma utilidade prática na preservação ambiental. Assim sendo, presentemente, a tecnologia desponta como uma panaceia no fundir de interesses econômicos e ambientais, tornando possível o coexistir harmônico do ideal lucrativo com a preservação ambiental.

Ao se abordar tal temática, faz-se imperioso tangenciar a famigerada alteração no Código Florestal Brasileiro (Lei N° 12.651, de 25 de maio de 2012), que mitiga a preservação ambiental sob a alegação pretenciosa e infundada de que o progresso econômico se vê prejudicado por certos dispositivos legais que tutelam de forma exacerbada o meio ambiente em detrimento da evolução financeira e comercial. Tal pontuação não é passível do menor acolhimento no paradigma tecnológico que se presencia atualmente; uma vez que a tecnologia atual possibilita um alto rendimento da produção empresarial, nos mais diversos setores da economia, da indústria e do comércio, além de que possibilita uma incomparável redução do impacto ambiental; o que se ressoa de

⁷ “[...] megaprincípio do direito ambiental, constando da ECO-92 [...]: Para proteger o meio ambiente medidas de precaução devem ser largamente aplicadas [...]. Em caso de risco de danos [...], a ausência de certeza científica absoluta não deve servir de pretexto para procrastinar a adoção de medidas visando prevenir a degradação do meio ambiente” (NEVES; LOYOLA, p. 1218, 2012).

⁸ “Trata-se do perigo abstrato, ou seja, há mero risco, não se sabendo exatamente se o dano ocorrerá ou não. [...] O princípio da precaução foi formalmente proposto na Conferência Rio 92 [...]. a ausência de certeza científica formal a existência de um risco de um dano sério ou irreversível requer a implementação de medidas que possam prevenir este dano” (NEVES; LOYOLA, p. 1218, 2012).

forma límpida com a concordância geral de que o crescimento sustentável é sinônimo de progresso, persistência e tenacidade empresarial.

O aplicar da tecnologia como forma de aumentar rendimentos, aprimorar produtos e possibilitar, em simultâneo, uma preservação ambiental inequívoca, configura, ainda, uma sobrevivência organizacional, que, por sua vez, configura a mais evoluída forma de crescimento empresarial, “onde a perenidade está vinculada às inovações, evoluções e constante adaptação e preservação aos ambientes” (LEMOS; GONÇALVES, 2012, p. 2).

1.5 Economia Verde e Empregos Verdes

Na primeira década do século XXI surgiu uma crescente preocupação social e econômica para com o meio ambiente, sendo que a economia foi um dos setores que se voltou para os desafios ambientais e sociais do mundo, gerando novas oportunidades de crescimento e superando desafios em todos os setores. Sob tal sinete, procedimentos empresariais e industriais não sustentáveis, produtos ou subprodutos que poluem ou degradam o meio ambiente, e formas de exploração que geram desequilíbrios e danos ambientais estão cedendo lugar a outras formas, produtos e procedimentos que desempenham a mesma função – ou até melhor – sem que haja tanto impacto, tendo uma ação mais ‘verde’, ante o emprego de uma tecnologia e/ou metodologia mais ‘limpa’, dinâmica e sustentável. De tal forma, segundo o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, a Economia Verde é “uma economia que resulta em melhoria do bem-estar da humanidade e igualdade social, ao mesmo tempo em que reduz, significativamente, riscos ambientais e escassez ecológica” (LOUREDO, s.d.).

Para se ter a Economia Verde, é preciso que haja um aumento da oferta econômica, sobretudo atentando para o viés social, com baixo custo e acréscimo de empregos, e, em simultâneo, há de ter uma diminuição da poluição, um aprimoramento da eficiência energética e a prevenção de perdas da biodiversidade; sendo que o desenvolvimento deve conservar, aprimorar e reconstruir bens naturais, considerando-os como bens econômicos, fonte de matéria-prima, e detentor de benefícios únicos.

Atrela-se à Economia Verde, a geração dos ditos Empregos Verdes, que a United Nations Environment Programme (UNEP, 2008, p. 3)⁹ define como sendo:

[...] jobs as work in agricultural, manufacturing, research and development (R&D), administrative, and service activities that

⁹ “ [...] trabalho na agricultura, manufatura, pesquisa e desenvolvimento, administração, e atividades de serviço que contribuem substancialmente para preservar ou recuperar a qualidade ambiental. Especificamente, mas não exclusivamente, isso inclui trabalhos que ajudam a proteger ecossistemas e biodiversidade; reduzir o consumo de energia, materiais e água por meio de estratégias de alta eficiência; descarbonizar a economia; e minimizar ou concomitantemente evitar a geração de todas as formas de lixo e poluição”. (Tradução nossa)

contribute substantially to preserving or restoring environmental quality. Specifically, but not exclusively, this includes jobs that help to protect ecosystems and biodiversity; reduce energy, materials, and water consumption through high- efficiency strategies; de-carbonize the economy; and minimize or altogether avoid generation of all forms of waste and pollution.

2.CONCLUSÃO

A sobrevivência das empresas na contemporaneidade depende, invariavelmente, de sua capacidade de se adaptar aos anseios sociais, e, *pari passu*, de respeitar às disposições legais que regulamentam o ordenamento jurídico pátrio e internacional. Para tanto, é necessário um progresso continuado, o que necessariamente requer o auxílio de mecanismos que a assegurem o fim econômico da empresa – que é produzir bens e/ou fornecer serviços objetivando o lucro – sem que se afaste do ideal objetivado pelo Estado e pelos consumidores, que é a preservação ambiental – seja tal preservação do meio ambiente natural, artificial, cultural ou do trabalho.

A atividade empresarial, sobretudo a industrial gera, inegavelmente, impactos sobre o planeta. Todavia, é preciso um pensar crítico acerca dos danos causados, de forma que não inviabilizem a manutenção da vida. Da mesma forma, o degradar dos recursos naturais constituem uma ação prejudicial não apenas à manutenção do equilíbrio ambiental, mas afeta, ainda, a empresa, de forma direta; uma vez que acarreta em graves danos à atividade empresarial, posto que pode levar a um esgotamento de matérias-primas, a um exaurir de recursos naturais – minerais, vegetais, animais e hídricos – indispensáveis à produção, dentre outros fatores que mitigariam os lucros e os fins da empresa.

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília - DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 30 jun. 2012.

_____. *Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm>. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília - DF. Acesso em: 30 jun. 2012.

DECLERCQ, F.; CARDOSO, C.. *Crescimento ambientalmente sustentável*. São Paulo: Bain & Company, 2008. Disponível em: <http://www.bain.com/offices/saopaulo/pt/Images/Sustainable_growth_POR.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2012.

EcoD. Ecodesenvolvimento Sustentável. *Especialistas falam sobre crescimento sustentável nas empresas*. Salvador: EcoD, 2009. Disponível em: <<http://www.ecodesenvolvimento.org/ecomangement/luis-lobao-e-carlos-arruda-falam-sobre-crescimento>>. Acesso em: 18 jun. 2012.

FISCHER, R. M.. *O desafio da colaboração: práticas de responsabilidade social entre empresas e o terceiro setor*. São Paulo: Gente, 2002.

UNITED NATIONS. *Our common future, chapter 2: Report of the world commission on Environment and Development*. Geneva: United Nations, 1987. Disponível em: <<http://un-documents.net/ocf-02.htm>>. Acesso em: 27 jun. 2012.

LEMONS, E. C.; GONÇALVES, E. S.. Visão Jurídica do Desenvolvimento Sustentável: Tecnologia conciliadora de interesses jurídico-econômicos e as perspectivas jurídico-ambientais. In: *IX Congresso Nacional de Meio Ambiente de Poços de Caldas*. Anais 2012. Poços de Caldas: GSC Eventos, 2012. v. único. p. 32-35.

LOUREDO, P. O Brasil e a economia verde. In.: *Brasil Escola. s.l., s.d.* Disponível em: <www.brasilecola.com/biologia/o-brasil-economia-verde.htm>. Acesso: 30 jun. 2012.

MAGALHÃES, A. R.. Um estudo de desenvolvimento sustentável do Nordeste semi-árido. In: CAVALCANTI, C. (org.). *Desenvolvimento e natureza: Estudos para uma sociedade sustentável*. São Paulo: Cortez, 1998.

NEVES, G. B.; LOYOLA, K. (Orgs.). *Vade Mecum esquematizado: Doutrina*. 3. ed. rev., atual., ampl., e reform. São Paulo: Rideel, 2012.

SILVA, J. A.. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1955.

SMITH, A.. *A Riqueza das Nações*. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. *Green Jobs: Towards decent work in a sustainable, low-carbon world*. Nairobi: United Nations, 2008.

ZANOTI, L. A. R.. *A função social da empresa como forma de valorização da dignidade da pessoa humana*. Marília: s.n., 2006.

CONTRIBUTOS DO NEOCONSTITUCIONALISMO PARA O DESENVOLVIMENTO DO ESTADO AMBIENTAL

Jeferson Nogueira Fernandes¹

RESUMO

Este artigo jurídico trata da possível contribuição do neoconstitucionalismo na formação de um Estado de Direito Ambiental com a inclusão da sociedade civil, através dos conselhos de políticas públicas, no papel de intérprete e corresponsável pela concretização dos direitos fundamentais, principalmente do ambiente equilibrado e sadio. Em sua elaboração foi utilizado o seguinte material: textos doutrinários, legislação nacional pertinente e documentos internacionais e julgados do Supremo Tribunal Federal. A conclusão indica que: o neoconstitucionalismo é adequado para a formação de um Estado Ambiental, pois permite a inclusão de diversas regras e valores jurídicos e de outras ciências e um dos espaços para a concretização das normas ambientais são os conselhos de políticas públicas ambientais.

PALAVRAS-CHAVE: Neoconstitucionalismo, Interpretação e Estado Ambiental

ABSTRACT

This article deals with the legal neoconstitutionalism possible contribution from the formation of a State Environmental Law and the inclusion of civil society, through public policy councils, the role of interpreter and co-responsible for the realization of fundamental rights, especially the healthy and balanced environment in its preparation we used the following material: doctrinal texts, relevant national legislation and international documents and judged the Supreme Court. The finding indicates that: neoconstitutionalism is suitable for the formation of a State Environmental because it allows the inclusion of various legal rules and values and other sciences and one of the spaces to the achievement of environmental standards are the boards of public environmental policies.

KEYWORDS: *neoconstitutionalism, Interpretation and Environmental Status*

¹ Mestre em Direito. Área de Concentração: Políticas Públicas e Processo pela Faculdade de Direito de Campos, Pós-Graduado em Direito e Gestão Ambiental pela FDC, Membro do Conselho Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo de Campos dos Goytacazes – RJ e do Comitê da Bacia Hidrográfica no Baixo Paraíba do Sul, Professor e Advogado.

INTRODUÇÃO

O presente artigo tem por objetivo tratar da contribuição do neoconstitucionalismo na formação de um Estado Ambiental, possibilitando a concretude dos direitos fundamentais, a partir da inclusão de valores e normas de outros ramos da ciência.

Necessário para a compatibilidade dos direitos fundamentais o entendimento sobre a função da interpretação jurídica e a influência das normas materialmente e formalmente constitucionais ambientais no ordenamento jurídico brasileiro.

Após, é abordada a importância da existência dos conselhos de políticas públicas para a concretização de direitos fundamentais, pois a participação da sociedade é essencial na concretude das normas fundamentais, em especial as ambientais.

Na conclusão serão apontadas a importância e a contribuição do neoconstitucionalismo na interpretação das normas ambientais, e também a essencialidade da existência de conselhos de políticas públicas para a concretização destas normas, pois a sociedade necessita para uma adequada e sadia qualidade de vida para as atuais e futuras gerações.

Tendo como metodologia, para a realização deste trabalho, a pesquisa doutrinária em diversos livros especializados no ordenamento jurídico, em especial sobre os direitos fundamentais e o neoconstitucionalismo na interpretação das normas jurídicas, sendo analisadas as legislações, alguns julgados, atos normativos nacionais sobre o assunto.

1. A INTERPRETAÇÃO DAS NORMAS

Inicialmente deve-se identificar o que vem a ser o processo de interpretação e seu sentido na concretização das normas, em especial das constitucionais ambientais. A interpretação é o desenvolvimento mental, que busca dar um determinado significado ao enunciado jurídico, possibilitando obter uma norma específica para determinado caso concreto, conforme aduz Canotilho, “Interpretar uma norma constitucional consiste em atribuir um significado a um ou vários símbolos linguísticos escritos na constituição com o fim de se obter uma decisão de problemas práticos normativo-constitucionalmente fundada”.(CANOTILHO,1998,p.1074)

Além de dar significado à norma, tem também por objetivo, guiar a aplicação do direito através da hierarquia de normas, no qual o intérprete estabelece um processo de orientação, no qual a norma superior vai orientar a inferior. “A interpretação é, portanto, uma operação mental que acompanha o processo da aplicação do Direito no seu progredir de um escalão superior para um escalão inferior”.(KELSEN,1998,p.387)

Com isso, pode-se dizer que a interpretação tem o objetivo de encontrar a norma existente no enunciado normativo, que em algumas situações não está explícito ou que pode ter se alterado durante o desenvolvimento da humanidade, pois em determinado momento o enunciado correspondia a um direito e com o desenvolvimento passa a ter outro significado.

Se bem que toda e qualquer interpretação, devida a um tribunal ou à ciência do Direito, encerre necessariamente a pretensão de ser uma interpretação «correcta», no sentido de conhecimento adequado, apoiado em razões compreensíveis, não existe, no entanto, uma interpretação «absolutamente correcta», no sentido de que seja tanto definitiva, como válida para todas as épocas. Nunca é definitiva, porque a variedade inabarcável e a permanente mutação das relações da vida colocam aquela que aplica a norma constantemente perante novas questões. (LARENZ,1983,p.378)

A interpretação não é uma atividade exclusiva do direito, pois é utilizada por outras ciências, cada uma com os métodos adequados para dar significado as suas normas. Mas podem existir situações em que a solução de um caso jurídico concreto tenha que utilizar-se de várias interpretações, inclusive as não jurídicas.

Tal situação ocorre com as normas ambientais, pois é fundamental que se analise as relevâncias das outras ciências que estudam os aspectos ambientais, para que se possa obter uma norma ambiental válida e conseqüentemente aplicável, pois os elementos ambientais não são constituídos pela vontade humana, mas podem ser alterados pela sua ação.

Tem sido reconhecida, unanimemente, pela doutrina, como uma das características fundamentais do Direito Ambiental, a sua marcante interdisciplinaridade. Não se pode pensar a proteção jurídica do meio ambiente sem se considerar dados relevantíssimos que são trazidos para o interior do universo do Direito por outros ramos do conhecimento humano. (ANTUNES,2004,p.58)

Desta forma, o ordenamento jurídico ambiental tem o objetivo de compatibilizar as condutas humanas no ambiente, sem que estas venham a proporcionar a própria degradação do ambiente e do homem, e para efetivar esta compatibilidade não se podem ignorar as normas biológicas, físicas, químicas e outras que compõem o ambiente.

Com isso, a interpretação atual do ordenamento jurídico ambiental, não pode ser realizada única e exclusivamente pela teoria interpretativa desenvolvida por Kelsen (1998, p.394-395), devendo as interpretações de outras ciências contribuir para o desenvolvimento da norma ambiental adequada a coletividade.

1.1 A interpretação constitucional

Fundamental analisar a interpretação das normas constitucionais ambientais, pois tal direito somente foi elevado a este tipo de norma na Constituição Federal de 1988, apesar de que antes mesmo da positivação, este direito já era consagrado como fundamental, e por tal característica, suas normas já conduziam a interpretação no sentido que as normas ambientais hierarquicamente orientavam todo o ordenamento jurídico. Desta forma as normas ambientais passaram a ser materialmente e formalmente constitucionais a partir da Constituição Federal de 1988.

A interpretação constitucional tem características próprias, que torna diferente do exercício interpretativo dos enunciados infraconstitucionais e da interpretação tradicional, pois os enunciados e as normas constitucionais trazem um significado, geralmente, aberto, conjugando questões de conteúdo jurídico e político.

Assim o ordenamento constitucional não fica adstrito a relações de poder, mas deve normatizar um ordenamento jurídico adequado a realidade que a sociedade deve ter e não fundado na realidade de um grupo que detém o poder.

A norma constitucional estabelece uma relação entre a realidade e a norma, entre o que é e o que deve ser, constituindo assim um vínculo, no qual inexistente norma constitucional sem relação com a realidade fática. A norma constitucional vai inclusive além, pois visa alcançar uma realidade a ser buscada. Separar essa relação é retirar a essência necessária para a eficácia da norma constitucional, no qual o Supremo Tribunal Federal na ADI 2983-8DF já afirmou a necessidade da existência de uma relação entre a norma e a realidade. Desta forma, quanto mais forte o vínculo entre a realidade, existente e buscada, com a norma constitucional, maior será sua força normativa e conseqüentemente a sua orientação normativa sobre as outras normas, disciplinando as condutas estatais e sociais, sendo esta uma das diferenciações existentes entre a hermenêutica constitucional e a interpretação das normas não constitucionais.

O sentimento constitucional é o que estabelece o vínculo entre a realidade e a norma jurídica, passando a norma ter eficácia na sociedade, pois devem ser sentidas e identificadas como necessárias para que tenham efetividade e eficácia, não podendo a sociedade ser forçada a efetivá-las. Observa-se que essa ligação existente entre o sentimento e a eficácia da norma constitucional se justifica por ser a Constituição um texto jurídico altamente político e, por ser assim, as opções políticas que o Estado e a Sociedade tomam, fundamentam-se através do sentimento existente no momento da decisão. Tal aspecto faz com que as normas constitucionais representem mais do que normas jurídicas, pois valores extrajurídicos compõem a sua formação, mantendo sua eficácia enquanto o sentimento, que incluiu os valores extrajurídicos permaneça existente e continue fundamentando a aplicação dessas normas.

O sentimento jurídico-constitucional não é a causa de tal efetividade por si só; é uma prova significativa da consonância entre norma e realidade, ainda que também, ao lado de outros fatores, seja capaz de colaborar com essa consonância. Dito de outra maneira: quando um ordenamento jurídico é capaz de suscitar ampla e intensa adesão efetiva quanto à sua normação e, sobretudo, quanto às instituições mais enraizadas em suas bases sociais, então tal ordenamento é algo vivo. Não está ali, afastado, nutrindo-se solidariamente de suas próprias interconexões e interpretações formais. Penetra nas entranhas populares para converter-se em ordenamento sentido.(VERDÚ, 2006, p.6-7)

Acredita-se, que a relação exposta acima pode ser vislumbrada nas questões ambientais, pois para o ordenamento jurídico ambiental ter efetividade e eficácia é necessário que a sociedade sinta a importância da proteção ambiental. Desta forma quanto maior o número de movimentos da Sociedade pela preservação e proteção ambiental, maior será a pressão para que as instituições políticas busquem a efetiva proteção ambiental pelo direito.

Com isso, um enunciado constitucional poderá ter várias normas válidas, é o sentimento constitucional existente no momento da concretude da norma que irá conduzir o interprete a melhor norma para determinado caso concreto, pois é o sentimento que estará integrando a norma à realidade.

Desta forma, acredita-se que a busca da concretização da norma deve ser realizada de forma aberta, com a participação de todos os grupos da sociedade que desejam se inserir no processo de interpretação das normas constitucionais. Tal processo deve ser efetivado pela contribuição de todos os interpretes, que vivem o sentimento de concretização da Constituição. Häberle expõe em sua obra a interligação da sociedade na interpretação constitucional.

Interpretação constitucional tem sido, até agora, conscientemente, coisa de uma sociedade fechada. Dela tomam parte apenas os intérpretes jurídicos “vinculados às corporações” (zünftmässige Interpreten) e aqueles participantes formais do processo constitucional. A interpretação constitucional é, em realidade, mais um elemento da sociedade aberta. Todas as potências públicas, participantes materiais do processo social, estão nela envolvidas, sendo ela, a um só tempo, elemento resultante da sociedade aberta e um elemento formador ou constituinte dessa sociedade (...weil Verfassungsinterpretation diese offene Gesellschaft immer Von neuem mitkonstituiert und Von ihr konstituiert wird). Os critérios de interpretação constitucional hão de ser tanto mais abertos quanto mais pluralista for a sociedade.(HÄBERLE, 1997,p.13)

É o sentimento de efetivação das normas que poderá fundamentar a regulamentação de enunciados abertos, como a abrangência de interesse local, no qual está intimamente ligado às características de cada ente local e estas são identificadas pela sociedade que vive os interesses e as preocupações locais e participa no processo de compatibilização dos interesses dos grupos locais. Assim “o conceito de interpretação reclama um esclarecimento que pode ser assim formulado: quem vive a norma acaba por interpretá-la ou pelos menos por co-interpretá-la”.(HÄBERLE,1997,p.13)

O ordenamento constitucional ambiental impõe a participação na concretização das normas ambientais, quando coloca a sociedade como responsável pela efetivação do direito ambiental, visando à proteção e preservação ambiental para as presentes e futuras gerações, pois se observa que a concretização deste direito de conteúdo constitucional, somente poderá ocorrer, quando a sociedade for ativa e presente, característica identificadora dos direitos fundamentais de terceira dimensão, e não mera receptora da ação do Estado.

2. CONTRIBUTOS DO NEOCONSTITUCIONALISMO PARA INTERPRETAÇÃO DAS NORMAS AMBIENTAIS

O neoconstitucionalismo é fundamental contribuinte para a interpretação e concretização das normas constitucionais ambientais, pois uma interpretação tradicional, fundada na subsunção, impossibilita a existência, de forma adequada, deste direito, pois sua concretização depende de aspectos e valores existentes em outras ciências, pois os aspectos biológicos, físicos e químicos influenciam na justificativa da formação do ordenamento jurídico ambiental.

Importante entender o que é o neoconstitucionalismo ou o constitucionalismo contemporâneo. Paolo Comanducci defende a existência de um duplo significado entre os termos constitucionalismo e neoconstitucionalismo, que são divididos em duas formas. Uma representando um método ou uma ideologia ou uma teoria para se analisar as normas jurídicas. Também pode ter o significado de representar um modelo constitucional que, através de instrumentos desenvolvidos historicamente, limitam o poder do Estado e também protegem os direitos fundamentais.

Me parece oportuno subrayar desde el inicio, a fin de evitar ambigüedades en el análisis que me propongo cumplir, el doble significado vehiculado por los términos «constitucionalismo» y «neoconstitucionalismo». Designan, en una primera acepción, una teoría y/o una ideología y/o un método de análisis del derecho. En una segunda acepción designan, en cambio, algunos elementos estructurales de un sistema jurídico y político, que son descritos y explicados por el (neo)constitucionalismo

como teoría, o que satisfacen los requisitos del (neo)constitucionalismo como ideología. En esta segunda acepción «constitucionalismo» y «neoconstitucionalismo» designan un modelo constitucional, o sea el conjunto de mecanismos normativos e institucionales, realizados en un sistema jurídico-político históricamente determinado, que limitan los poderes del Estado y/o protegen los derechos fundamentales. (COMANDUCCI, 2003,p.75)

A divisão de Paolo Comanducci não é a única existente no universo jurídico, pois para Luis Prieto Sanchís, o neoconstitucionalismo pode ser visualizado em três acepções.

Creo que son tres las acepciones principales. En primer lugar, el constitucionalismo puede encarnar un cierto tipo de Estado de Derecho, designado por tanto el modelo institucional de una determinada forma de organización política. En segundo término, el constitucionalismo es también una teoría del Derecho, más concretamente aquella teoría apta para explicar las características de dicho modelo. Finalmente, por constitucionalismo cabe entender también la ideología que justifica o defiende la fórmula política así designada. (SANCHIS,,2003,p.137)

No neoconstitucionalismo as normas constitucionais passam a ocupar posição suprema no ordenamento jurídico de um Estado, passando a proteger além dos direitos individuais, também os coletivos.

A Constituição tem a função de coordenadora entre as demandas sociais e políticas do Estado, buscando a efetivação dos direitos, de modo igualitário e com a participação do cidadão no desenvolvimento de um Estado Democrático de Direito. No neoconstitucionalismo a Constituição passa a orientar e conduzir a proteção dos direitos fundamentais dos seres humanos, a partir da inclusão de princípios e regras que conduzirão a uma norma viva, pois representa a realidade necessária e querida pela a sociedade, deixando de ser um texto que estabelece a formação do Estado.

Este novo modelo constitucional pode contribuir para a concretização de direitos constitucionais fundamentais que aparentemente encontram-se em conflito, como por exemplo, o direito de propriedade e o ambiental, no qual o primeiro passa a ter um conceito diferente, após a inclusão dos princípios jurídicos e extrajurídicos existentes na proteção ambiental, passando a propriedade a ter o dever de ter uma função social, no qual a proteção ambiental é fator fundamental para a concretização desta função. A partir dessa nova concepção da interpretação jurídica, “já não há mais, portanto, como negar a edificação – em curso – de uma Teoria Constitucional Ecológica, o que torna possível a defesa de um Direito Constitucional Ambiental” (SARLET, 2012, p. 26-27), pois os princípios e regras ambientais passam a interpenetrar em todo o ordenamento jurídico.

A interpretação jurídica, em especial a ambiental, passa a ter elementos não contidos no constitucionalismo tradicional, uma vez que existe inserção de princípios jurídicos e extrajurídicos, que irão justificar a relação entre direito e moral. Assim, a lei passa a não ser mais a referência principal para a interpretação jurídica, mas sim um elemento integrante, pois deve existir a inserção de outros elementos para uma decisão adequada. Desta forma, para a efetivação de um ambiente adequado e equilibrado, necessário que além da lei, exista a inserção de princípios e conceitos de outros ramos da ciência, para que se tenha um direito concretizado de acordo com a realidade que a sociedade necessita.

Mas para se alcançar o objetivo do uso racional e adequado dos recursos ambientais e concretizar as normas constitucionais ambientais é fundamental que a atuação pública e privada esteja em consonância com o ordenamento jurídico ambiental.

A força normativa da Constituição ambiental dependerá da concretização do programa jurídico-constitucional, pois qualquer Constituição do ambiente só poderá lograr força normativa se os vários agentes – públicos e privados – que actuem sobre o ambiente o colocarem como fim e medida das suas decisões. (CANOTILHO,2007,p.5)

Com isso, este novo método constitucional, permitirá maior concretização dos direitos aparentemente conflitantes, pois haverá muito mais ponderação que subsunção, pois as normas fundamentais terão de se compatibilizar na busca de uma situação concreta e adequada à sadia qualidade de vida dos seres humanos, que, por muitas vezes, apresentam-se contraditórios e inaplicáveis, mas quando compatibilizados adequam-se a realidade esperada e necessária, no qual se terá a efetivação do direito ao ambiente sadio e equilibrado e também dos direitos econômicos, sociais, tais como moradia, saúde, educação, que também são fundamentais para a existência do homem de forma digna.

3. OS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS

O neoconstitucionalismo permite a participação dos grupos da sociedade na tomada de decisões de fundamental importância para os seres humanos e as questões ambientais enquadram-se nestas decisões, pois a degradação ambiental é a do próprio homem e nada mais condizente que a sociedade, que irá suportar os efeitos da intervenção ambiental, participe destes processos. Desta forma, a existência dos conselhos de políticas públicas, em todos os âmbitos da federação, é de vital importância para a concretização de um Estado Democrático de Direito e nos aspectos ambientais para a formação do Estado de Direito Ambiental.

Os conselhos são órgãos da Administração Pública, mas não correspondem a instrumentos da democracia semidireta, pois o povo continua a ser representado por grupos, que defendem os interesses correspondentes, encaminhando os problemas identificados no espaço privado para o público, conforme afirma Habermas:

A esfera pública pode ser descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos. Do mesmo modo que o mundo da vida tomado globalmente, a esfera pública se reproduz através do agir comunicativo, implicando apenas o domínio de uma linguagem natural; ela está em sintonia com a compreensibilidade geral da prática comunicativa cotidiana.(HABERMAS,1997,p.92)

Nestes espaços de debates é que se compatibilizam de forma ampla os direitos essenciais na medida adequada com as características da sociedade. É uma forma conjunta de atuação da sociedade civil com o poder público na condução do ente federativo.

Necessário identificar a sociedade civil no âmbito do Estado, pois é essa que irá compor os conselhos ambientais. Assim, atualmente a visão de sociedade civil se tornou mais ampla, já que ultrapassou as necessidades do trabalho e do comércio, que estava ligada unicamente a questões econômicas e não social e ambiental e não contribuía para a concretização de direitos públicos. A sociedade civil de hoje é um espaço no qual as associações ou grupos organizados absorvem as questões sociais e as necessidades essenciais que o povo carece que sejam efetivados. Vislumbra-se que atualmente os conselhos de políticas públicas correspondem ao melhor espaço de discussão dos problemas da sociedade, devendo suas decisões serem respeitadas, em um Estado Democrático de Direito, pelos representantes eleitos para ocupar os cargos de poder, pois tais decisões representam a vontade da sociedade. É o espaço de confronto de vontades e por tal deve ser respeitada a maioria, sendo ilegítima a atuação estatal contrária ou omissa à deliberação. Os conselhos são “portanto mais que um canal comunicacional para ressonância das demandas sociais, os conselhos possuem dimensão jurídica e têm poder de tornar efetivos as questões, os valores e os dilemas vivenciados no espaço da sociedade civil”.(CARNEIRO,2002,p.280)

A Constituição Federal de 1988 consagrou constitucionalmente o ambiente como fundamental, para as pessoas humanas, apesar de que, materialmente, ele já era consagrado como essencial, inclusive por Tratados internacionais em que o Brasil é signatário. Com isso, a participação da sociedade passou a ser fundamental ao desenvolvimento de políticas públicas ambientais, pois somente através da vontade

da sociedade, é que se poderiam relativizar direitos fundamentais necessários à pessoa humana.

Um exemplo da necessidade da participação da sociedade é no licenciamento ambiental, no qual deve existir uma compatibilização dos direitos fundamentais aparentemente conflitantes, mas que devem ser concretizados, sendo a decisão da sociedade um dos principais elementos para fundamentar a possibilidade de implantação de um empreendimento ou atividade. A participação da sociedade é fundamental, pois além da determinação do artigo 225 da Constituição Federal, ela que irá suportar os benefícios e malefícios que a intervenção humana no ambiente poderá causar.

Fundamental que cada ente da federação tenha seus próprios conselhos de políticas públicas ambientais, pois as intervenções ambientais podem ocorrer nas proporções dos interesses de cada ente. Devendo o Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA interferir nos processos de intervenções nacionais ou regionais, os Conselhos Estaduais Ambientais, nas intervenções de âmbito estadual, e por fim, os Conselhos Municipais as intervenções locais. Tal definição se faz a partir do princípio constitucional da preponderância do interesse.

A existência do conselho justifica-se porque qualquer atividade que esteja alterando as características ambientais estará violando um direito fundamental que é o ambiente equilibrado, a não ser que seja relativizado através da vontade da sociedade, por meio de um processo ponderativo com os outros direitos fundamentais aparentemente conflitantes com o ambiente. Diante da necessidade de consentir ou dissentir sobre a relativização de direitos fundamentais é que a sociedade apresenta-se como poder legítimo para avaliar as intervenções ambientais.

Tudo está, portanto em conexão: refazendo o percurso em sentido contrário, a liberdade de dissentir tem necessidade de uma sociedade pluralista, uma sociedade pluralista consente uma maior distribuição do poder, uma maior distribuição do poder abre as portas para a democratização da sociedade civil e, enfim, a democratização da sociedade civil alarga e integra a democracia política.(BOBBIO,1997,p.64)

Assim, os conselhos ambientais buscam contribuir para efetivação do direito ambiental, correspondendo ao cumprimento do art. 225 da Constituição Federal que exige a participação da sociedade nos processos de intervenção ambiental, visando à proteção dos recursos ambientais. Desta forma, tais conselhos servem de controle social através da participação da sociedade nas decisões do Estado. Tais órgãos têm o dever de contribuir para a concretização dos direitos fundamentais, compatibilizando as necessidades da sociedade, que não podem ser excluídas, mas sim concretizadas na medida adequada a cada situação.

Formalmente, talvez não houvesse a necessidade de criação de conselhos de políticas públicas para a aplicação dos princípios que fundamentaram a República do Brasil. Mas, a bem da verdade, historicamente não foi possível dar eficácia plena às normas definidoras dos direitos fundamentais sem esses meios de participação efetiva da sociedade no planejamento e acompanhamento da execução das políticas públicas necessárias para que essas normas tenham efetividade.(SIRAQUE,2005,p.126-127)

Assim os conselhos ambientais irão contribuir para a compatibilização entre os direitos ambiental, econômico, social e outros que venham a surgir e que devem ser concretizados e protegidos.

CONCLUSÕES

Segundo o que foi apresentado neste estudo, sobre os Contributos do Neoconstitucionalismo no Desenvolvimento do Estado Ambiental, apontamos a seguir nossas conclusões sobre o tema:

- 1- A interpretação das normas constitucionais ambientais, não se adequam aos métodos tradicionais, principalmente da subsunção, pois para a devida interpretação é necessária a inclusão de normas e valores de outras ciências, para que a norma interpretada tenha a devida validade e efetividade necessária para a proteção ambiental e conseqüentemente do próprio homem;
- 2- O neoconstitucionalismo ou o constitucionalismo contemporâneo é atualmente o mais adequado para a interpretação das normas ambientais, pois situa a norma constitucional no ápice do ordenamento jurídico, incluindo valores e princípios de outras ciências não jurídicas na interpretação da norma ambiental adequada. Como também a participação da sociedade como um dos principais intérpretes das normas constitucionais ambientais, pois a sociedade sentindo a necessidade de efetivação da norma abstrata passa a exigir a concretude da norma de desejada, conforme vem ocorrendo com as normas ambientais;
- 3- A Constituição Federal passa a não ser mais um documento que apresenta a formação do Estado, mas sim, uma norma de coordenação das demandas sociais e políticas do Estado, visando ordenar a concretização dos direitos que a sociedade necessita;
- 4- Em alguns casos concretos, principalmente os que incidem diversos direitos fundamentais, como nos casos ambientais, no qual existem outros direitos que buscam a concretização, mas que aparentemente se apresentam conflitantes, como o direito ao ambiente equilibrado, economia, habitação e tantos outros

que abstratamente podem ser considerados conflitantes, mas quando ponderados podem coexistir na proporção ideal para cada caso concreto;

5- Os conselhos de políticas públicas ambientais é o espaço democrático adequado para o desenvolvimento da ligação entre a norma e a realidade, pois nos conselhos é que se apontam as necessidades e os direitos que a sociedade carece e exige que sejam concretizados pelo Estado e também pela própria sociedade, como é o caso do direito ambiental;

6- Com isso, somente com a participação da sociedade, através dos conselhos de políticas públicas ambientais é que se poderá concretizar o direito constitucional ao ambiente equilibrado e sadio, pois é através destes órgãos colegiados que a norma poderá ganhar força para ser concretizada e principalmente a norma interpretada irá corresponder à realidade existente e a buscada pela sociedade.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, P. B.. *Direito Ambiental*. 7 ed., Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2004.

BOBBIO, N.. *O Futuro da Democracia*. Uma Defesa das Regras do Jogo. 6 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

CANOTILHO, J.J. G.. Direito Constitucional Ambiental Português e da União Europeia. In: CANOTILHO, J.J. G.; LEITE, J.R. M.. *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. Rio de Janeiro: Saraiva, 2007.

_____. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 2 ed., Portugal: Almedina, 1998.

CARNEIRO, C. B. L.. Conselhos de Políticas Públicas: Desafios para sua Institucionalização. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2002, v 36(2), p. 277- 292, mar/abr., 2002.

COMANDUCCI, P.. Formas de (Neo)Constitucionalismo: Un Análisis Metateórico. In: CARBONELL, M.. (Org.). *Neoconstitucionalismo(s)*. Madrid: Trota, 2003.

HÄBERLE, P.. *Hermenêutica Constitucional*. Porto Alegre, RS: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997.

HABERMAS, J.. *Direito e Democracia entre a facticidade e validade*. v. II, Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

KELSEN, H.. *Teoria Pura do Direito*. 6 ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

LARENZ, K.. *Metodologia da Ciência do Direito*. 5 ed., Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1983.

SANCHÍS, L. P.. Neoconstitucionalismo y Ponderación Judicial. In: CARBONELL, M.I. (Org.). *Neoconstitucionalismo(s)*. Madrid: Trotta, 2003.

SARLET, I.W.; FENSTERSEIFER. *Direito Constitucional Ambiental: Constituição, Direitos Fundamentais e Proteção do Ambiente*. 2 ed. rev. Atual, São Paulo. Revista dos Tribunais, 2012.

SIRAQUE, V. I.. *Controle Social da Função Administrativa do Estado*. Rio de Janeiro: Saraiva, 2005.

VERDÚ, P.L.. *O Sentimento Constitucional*. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

ÍNDICE GERAL DE SUSTENTABILIDADE AGREGADO: A COMPARAÇÃO DOS ÍNDICES DE CRESCIMENTO ECONÔMICO, DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E DE QUALIDADE AMBIENTAL

Juliana Gerent¹

RESUMO

Saber o quanto os países causam impactos no meio ambiente para alcançarem índices de crescimento econômico ainda é um dado desconhecido, mas é sabido que aquele crescimento não assegura o desenvolvimento social, conseqüentemente o termo “desenvolvimento sustentável” carece de “construção”. O trabalho analisa os índices de crescimento econômico e de desenvolvimento social, bem como duas ferramentas de medição da qualidade do meio ambiente, a pegada ecológica e a *dashboard of sustainability*. A comparação do índice de qualidade ambiental com o PIB e o IDH permite a medição quantitativa do desenvolvimento sustentável.

PALAVRAS-CHAVE: Índice de crescimento econômico; Índice de desenvolvimento social; Índice de qualidade ambiental; Comparação; Índice de desenvolvimento sustentável.

ABSTRACT

Knowing how countries cause environmental impacts to achieve economic growth index is still an unknown, but it is known that this growth does not ensure social development, consequently the term “sustainable development” needs “construction”. The paper analyzes index of economic growth and social development as well as two tools for measuring quality of the environment, the ecological footprint and the dashboard of sustainability. The comparison of the environmental quality index with PIB and HDI allows the quantitative measurement of sustainable development.

KEYWORDS: *Index of economic growth; Social development index; Index of environmental quality; Comparison; Index of sustainable development.*

¹ Mestre em Tutela Coletiva dos Direitos Supra-individuais (UEM/PR); Especialista em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável (PUC/Londrina/PR); Docente e Coordenadora do Núcleo de Pesquisa e Iniciação Científica na Instituição Estácio de Sá/Campo Grande/MS.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho faz uma análise entre crescimento e desenvolvimento sob o ponto de vista dos índices obtidos com o Produto Interno Bruto e com o Desenvolvimento Humano, orientando-se pela ideia do desenvolvimento sustentável.

Defende-se a ideia da criação de indicadores e de um índice de qualidade ambiental para compará-lo com os índices de crescimento econômico e do desenvolvimento social, visando um resultado que permita obter um conceito, ainda que quantitativo, de desenvolvimento sustentável dos países.

Analisou-se duas ferramentas de medição da qualidade ambiental, a *ecological footprint* e a *dashboard of sustainability*, esta se demonstrou a mais adequada por comparar o resultado do índice de qualidade ambiental com os índices de crescimento econômico e desenvolvimento social, gerando um índice geral de sustentabilidade agregado.

Elaborar indicadores e um índice ambiental é tarefa árdua, mas indispensável para que se possa confrontar o quanto o crescimento econômico produz de impacto ambiental e quanto o resultado dos índices econômico e de qualidade ambiental afeta o desenvolvimento social.

1. CRESCIMENTO ECONÔMICO

Crescimento e desenvolvimento são duas realidades distintas, mas que podem comungar-se entre si. Crescimento econômico é o aumento em quantidade, que não pode sustentar-se em um planeta finito. Desenvolvimento, por sua vez, “é uma melhoria da qualidade de vida sem causar necessariamente um aumento na quantidade dos recursos consumidos, pode ser sustentável”. Assim, pode-se afirmar que crescimento sustentável “é a capacidade de recuperar a si mesmo”.(COSTANZA, p. 121)

Para alguns, o termo “desenvolvimento” é sinônimo de “crescimento econômico”, conseqüentemente visualiza-se o desenvolvimento de um país, por exemplo, analisando os números relativos ao Produto Interno Bruto – PIB.(VEIGA, 2005, p. 17)

Sociedade sustentável, por sua vez, é aquela que utiliza recursos naturais sem colocá-los em risco, diferente da sociedade tradicional que se baseia na produção e no consumo, sem considerar os aspectos ambientais. (PEREIRA, 2011, p. 66)

A concretização do termo “desenvolvimento sustentável” é complexa, requer “sistemas interligados, indicadores inter-relacionados ou a agregação de diferentes indicadores”.(BELLEN, 2006, p. 45)

O neoliberalismo e a globalização trouxeram benefícios e confortos a um grande número de pessoas. Novas formas de produção, industrialização, novas tecnologias,

produção e consumo em massa são fenômenos daqueles processos. Contudo, todo esse “progresso” desenvolvimentista desconsiderou a degradação ambiental. Esse modelo desenvolvimentista “prima pelos interesses privados (econômicos) frente aos bens coletivos (meio ambiente), consubstanciando-se em uma nova visão antropocêntrica de mundo, gerador de fortes impactos socioambientais”. (GUIMARÃES, , 2003, p. 84)

Nesse sentido, a economia clássica considera o meio ambiente como uma fonte de matérias primas infinita e o considera como depósito de resíduos. A crise ambiental advém dessa percepção equivocada da economia clássica, em que a economia “cresce de tal maneira que a demanda sobre o meio ambiente ultrapassa seus limites”.(BELLEN, 2006, p. 34)

O problema da economia está na ausência de sua relação com tudo aquilo que não é econômico.(MORIN, 1995, p. 70.) Para o cálculo do PIB considera-se, basicamente, a renda gerada e o gasto em consumo em um determinado período, sendo que a “renda deve referir-se exclusivamente às receitas obtidas pela produção de novos bens e serviços (...)”. Entretanto, nesse cálculo não se considera os recursos naturais, pois sua geração não decorre de atividades produtivas, pertencem ao mundo do “dado”. Dessa forma, “as contas nacionais ignoram a exaustão ou degradação dos recursos naturais (...)”.(YOUNG, 2003, p. 102-103.)

Assim, o PIB considera apenas os ganhos obtidos na exploração dos recursos naturais, quanto mais exauridas as reservas de recursos naturais (minérios, petróleo, florestas) maior o crescimento econômico e os danos ao meio ambiente, como a poluição do ar e da água, não são contabilizados. YOUNG, 2003, p. 103)

A crise ambiental questiona a racionalidade e os modelos teóricos que impulsionaram e legitimaram o crescimento econômico, ignorando a natureza e, em razão disso, geraram destruição e degradação do meio ambiente. Para tanto, há que se estabelecer um novo critério normativo orientado pela sustentabilidade ecológica para que se possa estabelecer um novo modelo de ordem econômica, visando à própria sobrevivência humana.(LEFF, 2011, p. 15)

O índice econômico mais conhecido é o Produto Interno Bruto (PIB) que traduz em números o crescimento quantitativo dos países em determinado período. O termo “indicador” refere-se a “uma ferramenta que permite obter informações sobre uma dada realidade”. Por outro lado, os “índices” “são construídos para analisar dados por meio da junção de elementos com relacionamentos estabelecidos”.(PEREIRA, 2011., p. 88) Assim,

O objetivo dos indicadores é agregar e quantificar informações de modo que sua significância fique mais aparente. Eles simplificam as informações sobre fenômenos complexos tentando melhorar com isso o processo de comunicação. (BELLEN, 2006., p. 42)

Em suma, os índices são indicadores que sintetizam as informações colhidas pela junção de dados.(BELLEN, 2006., p. 14)

O PIB conjuga vários elementos, é a “soma dos valores do consumo privado, dos gastos do governo e dos volumes das exportações e das importações do país”..(PEREIRA, 2011., p. 89) Outro exemplo de índice é o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), criado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), ele serve para “medir o grau de desenvolvimento de um país, para além da dimensão econômica”. O IDH conjuga indicadores econômicos e sociais, como a renda, educação e saúde. ”. (PEREIRA, 2011., p. 89)

O índice auferido com o PIB revela toda a transação monetária efetuada no interior de um país, assim quanto maior o resultado maior a economia. Ressalte-se que entram nesse cálculo não apenas a produção de bens e serviços mas, também, a degradação ambiental e a exploração ilimitada dos recursos naturais. Assim, uma floresta “em pé” não gera produto, por outro lado, uma floresta desmatada sim, pois gerou renda, empregos. Os danos ambientais também podem gerar riqueza, pois a limpeza cria empregos e consome recursos.(COSTANZA, p. 126)

O autor Enrique Leff disserta a respeito da sustentabilidade e das três dívidas decorrentes, sendo que todas elas advêm do “pecado original”, ou seja, do novo modelo de crescimento econômico baseado no neoliberalismo, na globalização. Segundo o autor, das três dívidas tem-se três posições: dívida financeira; dívida ecológica e dívida da razão.(LEFF,2011,p. 32)

A dívida financeira advém da aposta do sistema econômico globalizado, em que os países subdesenvolvidos esgotam seus recursos naturais a fim de saldar “uma dívida contraída com altas taxas de juros”.(LEFF,2011,p. 33) Países subdesenvolvidos exportam recursos naturais para que países desenvolvidos possam crescer no campo da economia e da tecnologia para, depois, revender seus produtos e seus bens a preços aviltantes para os países que forneceram toda a matéria prima, sem dizer que o lixo decorrente de toda produção é exportado para os países subdesenvolvidos a preço módico.

A dívida ecológica decorre da subvalorização dos recursos naturais que asseguram o crescimento econômico dos países desenvolvidos. Assim, não há somente a desigualdade econômica, mas, também, uma desigualdade ecológica,

[...] entendida como a repartição desigual dos custos e potenciais ecológicos, dessas externalidades econômicas que são incomensuráveis em termos dos valores do mercado, mas que se assumem como novos custos a serem internalizados, seja por via dos instrumentos econômicos, das valorizações ecológicas ou dos movimentos sociais que surgem e se multiplicam em resposta à deterioração do ambiente. (LEFF,2011,p. 36)

Por fim, a dívida da razão exige um novo modelo de crescimento econômico, contabilizando os recursos e serviços ambientais, para tanto, é preciso primeiramente conhecer as dívidas financeira e ecológica. Nesse sentido que se discute a necessidade de criar indicadores de qualidade ambiental, para que se possa visualizar o quanto o crescimento econômico agride o meio ambiente e o quanto isso afeta o desenvolvimento social. Com esses resultados torna-se possível repensar um novo modelo de crescimento econômico.

2. DESENVOLVIMENTO SOCIAL

No conceito de desenvolvimento devem constar as ideias de igualdade, equidade e solidariedade. Ao invés de maximizar o crescimento do PIB, o objetivo deveria ser promover a igualdade credenciando vantagens proporcionadas pelo crescimento econômico àqueles que estão nas piores condições, visando à redução da pobreza. (SACHS, 2008, p. 14)

Quando o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) passou a ser medido mundialmente, deparou-se com a questão de que crescimento econômico não se confunde com desenvolvimento. Crescimento é mudança quantitativa, desenvolvimento é mudança qualitativa. (VEIGA, 2005., p. 56) Nesse sentido, o crescimento econômico não se traduz em desenvolvimento se ele não gerar empregos, não reduzir a pobreza e não diminuir a desigualdade entre os que têm acesso aos benefícios e os que não têm acesso a eles. (SACHS, 2008, p. 14)

Comparando os índices de crescimento econômico e desenvolvimento social,² tem-se a ideia de que nem sempre eles se compatibilizam, que os privilégios e benefícios proporcionados pelo neoliberalismo não alcançam considerável número de pessoas espalhadas no mundo todo.

O autor Ignacy Sachs fala em “desenvolvimento incluyente”, ou seja, uma sociedade que se oponha ao crescimento excludente (baseado no mercado de consumo) e concentrador (de renda e riqueza). Mas para que ocorra o “desenvolvimento incluyente” depende de políticas públicas que assegurem o acesso à educação, à saúde, à moradia, programas compensatórios que incluam subsídios ao desemprego. (SACHS, 2008. p..38-39)

O autor José Eli da Veiga, citando o paquistanês Mahbud ul Haq, criador do IDH e o indiano Prêmio Nobel da Economia em 1998, Amartya Sen, diz que o desenvolvimento só ocorre quando os benefícios trazidos por ele alcançam todas as pessoas e suas capacidades humanas de ser ou fazer. Para tanto, há meios para permitir o desenvolvimento das capacidades humanas: “ter uma vida longa e saudável, ser instruído,

² A título de conhecimento, o RDH de 2011 apresenta o IDH do Brasil: 84; EUA: 4; Japão: 12; China: 101. PIB desses mesmos países: Brasil: 6; EUA: 1; Japão: 3; China: 2.

ter acesso aos recursos necessários a um nível de vida digno e ser capaz de participar da vida da comunidade”. Sem esses meios, qualquer outra escolha é inviável e muitas oportunidades serão inacessíveis. Acrescente-se, ainda, que “as pessoas têm que ser livres para que suas escolhas possam ser exercidas, para que garantam seus direitos e se envolvam nas decisões que afetarão suas vidas”.(VEIGA, 2005., p. 85)

O Relatório do Desenvolvimento Humano (RDH), de 2011, apresentado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), com o título “Sustentabilidade e equidade: um futuro melhor para todos”, faz um retrato de que a agressão ao meio ambiente (emissões de GEE, desertificação, desflorestamento, contaminação da água) afeta consideravelmente o crescimento social. Analisa alguns indicadores ambientais para o cálculo do desenvolvimento humano dos países concluindo que a degradação ambiental afeta as pessoas não apenas na questão da própria sobrevivência, mas, também, causa impactos na saúde, na educação e em outros aspectos do bem-estar.³

O RDH afirma que embora tenha havido progresso no desenvolvimento humano, a degradação ambiental também é evidente, e faz três apontamentos:

o crescimento dos rendimentos tem estado associado à deterioração em indicadores ambientais fundamentais, como as emissões de dióxido de carbono, a qualidade do solo e da água e a cobertura florestal. A distribuição de rendimentos agravou-se a nível nacional em grande parte do mundo, mesmo havendo em conta a redução das disparidades em termos de progressos em saúde e educação. Ainda que a capacitação tenda a acompanhar, em média, um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) crescente, verifica-se uma variação considerável desta relação.⁴

Foram realizadas simulações para a elaboração do RDH constatando-se que, “em 2050, o IDH seria 8% inferior relativamente à base de referência num cenário de desafio ambiental”, ou seja, os efeitos do aquecimento global interfeririam na produção agrícola, no acesso à água potável, haveria maior poluição.⁵

Nesse sentido, é evidente a correlação entre desenvolvimento humano e impactos ambientais. Constatou-se que os países menos desenvolvidos são aqueles que menos impactos ambientais negativos produzem, porém são os que mais sofrem com eles, com reflexos na produção agrícola e nos meios de subsistência. Por outro lado, os países que apresentam maior índice de desenvolvimento humano são os que mais causam impactos ambientais negativos, pois há maior utilização de energia, grande volume de emissões de gases de efeito estufa decorrentes da produção industrial, dos veículos automotores, produção de resíduos.

³ Relatório do Desenvolvimento Humano 2011. Sustentabilidade e equidade: um futuro melhor para todos, p. 8.

⁴ Ibid., p. 4.

⁵ Ibid., p.4.

Diante dessas considerações e das análises dos índices de crescimento econômico e de desenvolvimento social é possível concluir que o desenvolvimento ainda é visto sob o enfoque reducionista e que o desenvolvimento incluyente é um objetivo ainda a ser alcançado. Indispensável a elaboração de indicadores de qualidade ambiental para que se possa delinear uma análise comparativa a respeito do quanto os países causam impactos ambientais negativos e o desenvolvimento social de cada um deles, a fim de atribuir responsabilidades, propor soluções e criar políticas públicas baseadas em dados mais exatos.

3. ÍNDICE DE QUALIDADE AMBIENTAL

Desenvolvimento sustentável exige a conjugação das políticas socioeconômicas com as preocupações ambientais, para tanto, contabilizar o custo ambiental decorrente do desempenho econômico é o primeiro passo para aquela conjugação. Índices econômicos e sociais analisados conjuntamente com indicadores “verdes” forneceriam um panorama do desenvolvimento dos países e não apenas do crescimento econômico apresentado por eles nos resultados do PIB. BARTELMUS, p. 157)

A economia clássica e as políticas econômicas dos países ignoraram a questão ambiental. Os recursos naturais eram tidos como bens livres, sem qualquer valor econômico. Defenderam a ideia de que o crescimento econômico traria melhor qualidade de vida, progresso social e redução das desigualdades. Contudo, a história mostrou outra versão, “o crescimento econômico trouxe consigo o aumento da pobreza e da desigualdade social” (VIEIRA, 2002, p. 127) e a escassez de recursos naturais, os desmatamentos, as emissões de gases de efeito estufa, a poluição do ar, a desertificação, são exemplos de fatos que acarretaram a chamada “crise ambiental global”.

Não resta dúvida de que o crescimento econômico deve ser um instrumento para o desenvolvimento, mas ele não é único, dois outros devem ser considerados e contabilizados: o social e o ambiental. Entretanto, analisando os resultados do PIB e do IDH percebe-se que o crescimento econômico está desacompanhado do desenvolvimento social. Quanto à qualidade ambiental ainda não é possível traçar uma comparação, pela ausência de indicadores que permitam calcular o quanto o crescimento econômico tem causado impactos ambientais, sejam positivos ou negativos.

Diante da crise ambiental global, tem-se utilizado o termo “desenvolvimento sustentável” em tão diversas situações que está caindo na vala da linguagem comum, está perdendo seu sentido teórico-prático que, aliás, de tão complexo não há unanimidade em defini-lo. Contudo, elaborar indicadores de qualidade ambiental visando comparar o resultado obtido através de um índice, com o crescimento

econômico e o desenvolvimento social, tornaria possível estabelecer um parâmetro de desenvolvimento sustentável, ainda que quantitativo.

Faz-se necessário rever o tradicional índice quantitativo de produção, no caso o PIB, elaborando um índice de qualidade ambiental, para que se possa comparar o quanto o crescimento econômico produz de impactos ambientais. Quanto maior for o índice de crescimento econômico, quanto maior o índice de qualidade ambiental e maior o índice de desenvolvimento social, maior a concretização de um “desenvolvimento sustentável”.

Contudo, elaborar indicadores ambientais que sejam aceitáveis, coerentes e que possam influenciar na tomada de decisões, requer uma metodologia adequada, o envolvimento da sociedade civil e política, transparência na coleta e no processamento dos dados.

Hodiernamente, tem-se o PIB como índice de crescimento econômico. Tem-se o IDH como índice do desenvolvimento social. Contudo, ainda não há um consenso a respeito da criação de um índice de qualidade ambiental. Sem esse terceiro índice a tomada de decisão no que diz respeito às políticas públicas de crescimento econômico e social são falhas, visto que não há uma avaliação adequada se o desenvolvimento está sendo ou não sustentável.

Assim, propõe-se a substituição da visão tradicional de crescimento, única e exclusivamente econômica, por uma nova concepção, baseada no crescimento e desenvolvimento “capazes de assegurar o mínimo de qualidade de vida para todas as pessoas, ao mesmo tempo em que seja garantida maior proteção ao meio ambiente”.(PEREIRA, 2008., p. 71)

A Comissão para o Desenvolvimento Sustentável (CDS) das Nações Unidas lidera um movimento internacional que tem o objetivo de construir indicadores, diante da necessidade de informações para tomada de decisões.(VEIGA, 2005, 173) Faz-se necessário criar um índice de qualidade ambiental para que possa ser comparado com os índices do PIB e do IDH.

Em 2002, no Fórum Econômico Mundial, um grupo de pesquisadores de duas universidades americanas apresentou a ideia de um índice de sustentabilidade ambiental (ESI-2002), utilizando 68 variáveis referentes a 20 indicadores, calculados para 142 países. O chamado Índice de Sustentabilidade Ambiental contém 5 dimensões: “sistemas ambientais, estresses, vulnerabilidade humana, capacidade social e institucional e responsabilidade global”.(VEIGA, 2005, 175)

A primeira dimensão – sistemas ambientais – envolve ar, água, solo e ecossistema. A dimensão referente ao estresse refere-se a um nível crítico de poluição ou exploração intensa de algum recurso natural. A vulnerabilidade humana, terceira dimensão, refere-se a doenças relacionadas ao ambiente. A quarta dimensão, capacidade social e

institucional, faz referência à capacidade de lidar com problemas e crises ambientais. Finalmente, a última dimensão alude aos esforços de cooperação internacional.(VEI-GA, 2005, 175)

Do resultado do ESI fez-se uma comparação com o IDH dos países, o que permite verificar quais os países de desenvolvimento mais insustentáveis e os países de desenvolvimento mais sustentáveis.(VEIGA, 2005, 178)

Apesar do bom resultado obtido no ESI, através dos 5 grupos de países em razão de seus níveis de sustentabilidade ambiental, os próprios criadores ressaltaram que outros dados estatísticos não foram considerados, sendo eles:

[...] degradação dos solos, teor de chumbo no sangue, fragmentação de ecossistemas, segurança de reatores nucleares, proporção de materiais reciclados, perda de terras úmidas (wetlands), concentração/emissão de metais pesados, impactos da disposição de resíduos e lixos, efetividades das regulamentações ambientais, níveis de subsídios à conservação dos recursos naturais, concentração/emissão de poluentes orgânicos persistentes e proporção de cardumes explorados de formas predatórias. (VEIGA, 2005, 178-179)

O autor Hans Michael Van Bellen analisa algumas ferramentas de indicadores de sustentabilidade: *ecological footprint method; dashboard of sustainability*. A seguir, far-se-á uma análise sucinta de cada um deles.

Dentre vários métodos para avaliar a sustentabilidade, uma das mais importantes é a chamada *ecological footprint method*, mais conhecida como “pegada ecológica”, desenvolvida pelos autores Wackernagel e Rees, no livro *Our ecological footprint*, que busca descrever a relação da sociedade com o meio ambiente.(BELLEN, 2006., p. 102)

Do desenvolvimento do método, mencionados autores concluíram que

[...] a base do conceito de sustentabilidade é a utilização dos serviços da natureza dentro do princípio da manutenção do capital natural, isto é, o aproveitamento dos recursos naturais dentro da capacidade de carga do sistema. (BELLEN, 2006., p. 116)

Assim, essa ferramenta chamada de “pegada ecológica”, “destaca contextos nos quais a utilização de recursos excede os limites ambientais” (PEREIRA, 2008., p. 91).

O termo “pegada ecológica” ajuda “as pessoas a perceberem o quanto de recursos naturais elas utilizam para sustentar seu estilo de vida: moradia, roupas, transporte, comida, lazer, produtos consumidos, etc”.(PEREIRA, 2008., p. 91)

Outra pesquisa acerca de indicadores de sustentabilidade é a chamada “*dashboard of sustainability*” desenvolvida pelo Consultative Group on Sustainable Development Indicators (CGSDI), esse grupo criou e desenvolveu um sistema conceitual capaz de

fornecer informações a respeito do desenvolvimento e do seu grau de sustentabilidade, conhecido como compass of sustainability.(BELLEN, 2006,p. 128)

Dashboard of sustainability retrata, metaforicamente, o painel de um automóvel onde constam três grupos ou blocos que mostram a performance econômica, social e ambiental, seja de um país ou de um município. Cada mostrador “possui uma seta apontando para um valor que reflete a performance atual do sistema”. (BELLEN, 2006,p. 129-130)

Cada mostrador é composto de indicadores, e as informações obtidas “dentro de cada um dos grupos podem ser apresentadas de uma maneira concisa na forma de um índice”.(BELLEN, 2006,p. 131)

O resultado dos três mostradores deve gerar um “índice geral de sustentabilidade agregado”, o sustainable development index.(BELLEN, 2006,p. 133)

A dimensão econômica pode ser o resultado obtido com o PIB e a dimensão social, o resultado do IDH e a dimensão ambiental seria o resultado obtido com o índice de qualidade ambiental ou environmental quality.

A metáfora do painel do automóvel tem como uma de suas funções, “informar os tomadores de decisão e o público em geral da situação do progresso em direção ao desenvolvimento sustentável”.(BELLEN, 2006,p. 133)

Muitos especialistas envolvidos com a elaboração do dashboard of sustainability defenderam que o sistema deveria se basear em apenas três dimensões: econômico, social e ambiental. Contudo, seguiu-se a orientação da Comissão de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas que defende quatro dimensões: econômica, social, ambiental e institucional. (BELLEN, 2006,p. 134) Cada uma das dimensões tem seus próprios indicadores. E para cada indicador há uma escala que varia de 0 a 1000 pontos. Quanto maior o índice, ou quanto mais perto do valor 1000, mais sustentável é aquele sistema. O índice de sustentabilidade geral é a média das quatro dimensões. (BELLEN, 2006,p. 138)

Da análise das ferramentas analisadas, tem-se que a ecological footprint ao tomar apenas um escopo, o ecológico, a importância da dimensão ecológica dentro do sistema assume valor máximo. Por outro lado, na ferramenta dashboard of sustainability, o escopo ou dimensão ecológica tem apenas um quarto de peso comparado com aquela ferramenta. (BELLEN, 2006,p. 168)

Essa análise é importante para a discussão do conceito de sustentabilidade. Agregar dados obtidos por diferentes sistemas de indicadores faz-se necessário, uma vez que o desenvolvimento de uma sociedade fundamenta-se na economia, no social e no ambiental, assim como no institucional, segundo orientação da Comissão de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas.

Ressalte-se que a elaboração de um “índice geral de sustentabilidade agregado” tem como objetivos orientar os tomadores de decisões a compreender melhor o significado do termo “desenvolvimento sustentável”, além de servir como uma ferramenta de explicação pedagógica e educacional. Também tem a função de orientar futuras ações e políticas públicas, direcionando-as as metas mais sustentáveis. (BELLEN, 2006,p. 54)

CONCLUSÃO

O trabalho analisou sucintamente os índices de crescimento econômico e de desenvolvimento social concluindo que, nem sempre, os benefícios obtidos com o novo modelo econômico, o chamado neoliberalismo, asseguram melhorias na saúde, educação e bem estar.

O termo desenvolvimento sustentável firma-se sob o tripé do crescimento econômico, desenvolvimento social e qualidade ambiental. Entretanto, ainda não há consenso a respeito da elaboração de indicadores de qualidade ambiental e a obtenção de um índice de qualidade ambiental. Sendo assim, não é possível afirmar se os países têm ou não um desenvolvimento sustentável.

É comum utilizar-se o termo “indicadores de sustentabilidade”, contudo seria mais correto falar em “indicadores de qualidade ambiental” e “índice de qualidade ambiental”, para traçar um panorama específico dos países no que se refere à exploração dos recursos naturais. Entende-se que o “índice de sustentabilidade” firma-se sob o tripé dos índices econômico, social e ambiental.

O “índice geral de sustentabilidade agregado” poderia ser a análise conjunta dos resultados obtidos do PIB, do IDH e do próprio índice de qualidade ambiental. Assim, a ferramenta *dashboard of sustainability* parece ser a mais adequada, pois considera os índices já existentes, PIB e IDH, e os compara com o índice de qualidade ambiental.

Dessa forma, país com desenvolvimento sustentável seria aquele que apresentasse maior índice geral de sustentabilidade agregado.

REFERÊNCIAS

- BARTELMUS, P.. A contabilidade verde para o desenvolvimento sustentável. In: MOTA, Ronaldo Serôa; MAY, Peter Herman (orgs.). *Valorando a natureza: análise econômica para o desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: Campus.
- BELLEN, H. M. V.. *Indicadores de sustentabilidade: uma análise comparativa*. 2 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.
- CONSTANZA, R.. Economia ecológica: uma agenda de pesquisa. In: MOTA, R. S.; MAY, P. H. (orgs.). *Valorando a natureza: análise econômica para o desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: Campus.
- GUIMARÃES, M. Sustentabilidade e educação ambiental. In: CUNHA, S. B. da; GUERRA, A. J.T. (orgs.). *A questão ambiental: diferentes abordagens*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.
- LEFF, E.. *Saber ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder*. 8 ed. Petrópolis: Vozes, 2011.
- MORIN, E.. *Terra-pátria*. Porto Alegre: Sulina, 1995.
- PEREIRA, A. C.; SILVA, G. Z. da; CARBONARI, M. E. E.. *Sustentabilidade, responsabilidade social e meio ambiente*. São Paulo: Saraiva, 2011.
- PILLET, G.. *Economia ecológica: introdução à economia do ambiente e recursos naturais*. Lisboa: Instituto Piaget, 1993.
- SACHS, I.. *Desenvolvimento: includente, sustentável, sustentado*. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.
- VEIGA, J. E. da. *Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI*. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.
- VIEIRA, L.. *Cidadania e globalização*. 6 ed. Rio de Janeiro: Record, 2002.
- YOUNG, C. E. F.. Contabilidade ambiental nacional: fundamentos teóricos e aplicação empírica no Brasil. In: MAY, P. H.; LUSTOSA, M. C.; VINHA, V. da (orgs.). *Economia do meio ambiente: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

PRINCÍPIOS DO DIREITO AMBIENTAL: UMA REFLEXÃO QUANTO A SUA APLICABILIDADE NOS SERVIÇOS DE LIMPEZA E DESINFECÇÃO EM ÁREA DE RESERVATÓRIO

Letícia C. Correa e Silva¹

Suyene Monteiro da Rocha²

RESUMO

As questões relacionadas à preservação e conservação do meio ambiente estão em constante destaque no mundo contemporâneo devido às várias catástrofes ambientais que vêm ocorrendo em função do mau uso e uso desordenado dos recursos disponíveis e da constatação da necessidade da permanência saudável dos mesmos para que a própria espécie humana se perpetue. Assim, analisar se estão sendo observados os princípios mais importantes na seara ambiental é algo natural e necessário. Ao longo do tempo a ciência evoluiu, oportunizando novas ferramentas de exploração, as indústrias aumentaram em quantidade e tamanho, houve uma grande explosão demográfica em nível mundial e os problemas acarretados ao meio ambiente começaram a ser notados. Em face da situação de insustentabilidade promovida pelo próprio ser humano através de suas ações, o meio ambiente e o ecossistema como um todo vem reagindo e isso preocupa a ciência e compromete o presente e o futuro dos próprios causadores dessa situação – a humanidade. Busca-se no presente trabalho fazer uma reflexão a cerca dos principais princípios ambientais brasileiros tendo como parâmetro de intervenção humana no ambiente a demolição e desinfecção em áreas de construção de reservatórios de usinas hidrelétricas. A análise das estruturas principiologistas ambientalista nos propicia uma melhor compreensão seja das normas disciplinares da matéria ambiental, como também visão mais aguçada das estruturas em que estão alicerçadas os planos, ações que almejam a efetivação do desenvolvimento sustentável em solo brasileiro.

PALAVRAS-CHAVE: Meio Ambiente; Princípios; Ecossistema; Sustentabilidade.

¹ Bacharel em Direito formada em Direito pelo Centro Universitário Luterano de Palmas – CEULP/ULBRA.

² Mestre em Ciências Ambientais. Docente na Universidade Federal do Tocantins (UFT) e no Centro Universitário Luterano de Palmas - CEULP/ULBRA.

ABSTRACT

The Issues related to the preservation and conservation of the environment are constantly featured in the contemporary world due to various environmental disasters that have been occurring due to the misuse and disordered use of the available resources and the realization of the environment health necessity for the very human race to perpetuated. So, considering whether the most important principles in the environmental field are being watched is something natural and necessary. Over time science evolves, providing new exploration opportunities tools, industries have increased in number and size, there was a big world demographic explosion and the problems caused to the environment started to be noticed. Given the unsustainability situation promoted by the human throughout their own actions, the environment and the whole ecosystem have been reacting and that concerns science and undermines the present and the future of this trouble makers- humanity. This work aims to reflect about the main Brazilian environmental principles having as a parameter of the human environment intervention the demolition and disinfection of hydroelectric reservoirs construction areas. The analysis of the underlying environment principle structures gives us a better understanding of the environmental subject disciplinary rules, and also a sharp view of the structures in which the plans are based, hence conducts actions that aim the effective sustainable development in the Brazilian land.

KEYWORDS: *Environment, Principles, Ecosystem; Sustainability.*

INTRODUÇÃO

Para se entender meio ambiente, tem e deve haver um conhecimento inerente ao ser humano no sentido de subsistir em conjunto com a natureza, ou seja, nada mais é do que viver em harmonia com os recursos naturais que são finitos e fundamentais ao homem.

Um dos recursos naturais imprescindíveis à continuidade da humanidade e também de outras espécies é a água. Não é difícil chegar a esta constatação. Basta pensar que é este líquido que compõe a maior parte do corpo humano. Também é por meio dele que a higiene é realizada, que boa parte da energia elétrica que possibilita conforto e desenvolvimento é gerada.

Uma usina hidrelétrica, cuja matéria-prima principal é a água, antes de ser implementada demanda uma série de medidas que delegam abordagens por parte do Direito. Entre elas cita-se a desapropriação de terras e o reembolso das mesmas às populações desalojadas, os estudos de impacto ambiental e, entre outras, o preparo do local a ser inundado para formação do reservatório.

Esse local necessita estar livre de possíveis causadores de danos ambientais, como vegetações não aquáticas e restos de construções (casas, chiqueiros, depósitos, etc.) e tudo o que tenha sido fomentado por mãos humanas, ou seja, que seja de origem antrópica.

Caso esse trabalho conhecido como desinfecção não seja realizado, ou, se o for de forma precária, como adiantado no parágrafo acima, há riscos de haver danos ambientais tais como a poluição da água, a morte dos animais, acidentes nos lagos utilizados para lazer, entre outros, fato esse que colide com princípios emanados pelo Direito Ambiental, que tem como primazia a obrigação do fomento a um meio ambiente saudável, assim não realizar as atividades de desinfecção de forma correta corresponderia a um dano à própria sustentabilidade humana.

Na implantação de usina hidrelétrica temos como uma de suas etapas o processo de demolição de benfeitorias de origem antrópica nas áreas de abrangência dos reservatórios, não só a norma que regula o procedimento de limpeza na formação de lagos e reservatórios artificiais (Lei n. 3.824/1960), mas o executor do procedimento deve estar imbuído dos princípios basilares do direito ambiental.

Com embasamento teórico, buscamos realizar a análise de forma reflexiva dos princípios norteadores que fomentaram as políticas públicas ambientais que normatizarem os serviços de limpeza e desinfecção em área de reservatório.

São partes também desse estudo, breve abordagem do surgimento e desenvolvimento do Direito Ambiental, uma apresentação ampliada dos princípios do Direito Ambiental brasileiro e as diretrizes da Política Ambiental na Carta Magna.

MEIO AMBIENTE

O conceito de meio ambiente está diretamente ligado ao conceito de ecologia. Segundo Gonçalves (2010) é necessário “desmitificar a falsa ideia de que Ecologia e Meio Ambiente são a mesma coisa. São intimamente relacionadas, mas há distinções importantes a salientar”.

Embora a distância não seja grande, ecologia e meio ambiente de forma alguma são sinônimos. A primeira, segundo uma definição que remonta a mais de um século, seria a “ciência da morada”, a economia doméstica da natureza, por assim dizer. Seu objeto de estudo são as relações entre o organismo e seu hábitat. Meio Ambiente, por sua vez - ou, mais elegantemente, o ecossistema -, vem a ser a própria morada (KLOETZEL, 1993 apud GONÇALVES, 2010).

Entende-se meio ambiente como o “conjunto de fatores físicos, biológicos ou químicos que cerca os seres vivos, influenciando-os e sendo influenciados por eles”

(HOUAISS, 2004, p. 4888), e o ecologia como a “ciência que estuda as relações entre os seres vivos e o meio ambiente” (HOUAISS, 2004, p. 264). Percebe-se, desta forma, que nesta correlação o meio ambiente está inserido no contexto da ciência ecologia.

Considerando o marco histórico, a ecologia foi definida pela primeira vez em 1866, pelo Ernest Haeckel, um entusiasta e influente discípulo de Charles Darwin como ciência com capacidade para perceber e entender a relação entre o organismo e seu ambiente.

A ecologia foi definida como uma modalidade de ciência que trata das relações externas de plantas e animais entre si e com as condições passadas e presentes de suas existências (TOWNSEND, BEGON e HARPER, 2006),

A ecologia dedica-se ao estudo científico das inter-relações entre os seres vivos e o ambiente; dessa forma, encarrega-se tanto da análise dos organismos em si (sua fisiologia alimentar, reprodutiva etc.) como dos fatores físicos que influem sobre essas relações (a temperatura, a pressão atmosférica, a umidade e a natureza do solo, as condições do meio aquático etc.). A ecologia é uma ciência multidisciplinar. Um verdadeiro compêndio sobre o meio ambiente (GONÇALVES, 2010).

A ecologia, segundo esclarece Fatá (2005, p. 5) trata do “Estudo da relação de um organismo ou de grupos de organismo com o ambiente em que vivem, ou estudo das relações que os organismos mantêm entre si”.

Em um conceito amplo, o ambiente abrange tudo o que rodeia o homem, assim compreendidos o ambiente natural (a natureza), o ambiente artificial (o que foi construído pelo homem) e o ambiente social (as estruturas políticas, econômicas e sociais nas quais o homem se insere).

Esse conceito amplo coloca em relevo a situação do homem com o meio, nele incluído tudo o que pode interferir positiva ou negativamente em uma vida humana saudável. Tem como pressuposto a interação entre os componentes naturais e os componentes humanos.

O meio ambiente de um ser vivo é representado por tudo aquilo que o rodeia e influi sobre ele. É constituído por fatores bióticos e fatores abióticos. Os fatores bióticos são os outros seres vivos com quem compartilha o meio ambiente, tanto da mesma espécie como de outras espécies. Os fatores abióticos são os fatores do ambiente físico que influem sobre o ser vivo: a temperatura, a umidade, o relevo do terreno etc. Na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente celebrada em Estocolmo, em 1972, definiu-se o meio ambiente da seguinte forma: “O meio ambiente é o conjunto de **componentes físicos, químicos, biológicos e sociais capazes de causar efeitos diretos ou indiretos, em um prazo curto ou longo, sobre os seres vivos e as atividades humanas**” (*grifamos*); *Para o ser humano, o meio

ambiente é uma fonte de recursos naturais, como água e gás oxigênio; um lugar onde se realizam atividades produtivas, como lavouras e criação de animais, e um receptor de resíduos, já que os poluentes são lançados nele (GONÇALVES, 2010).

Essa possibilidade em destaque de direta e indiretamente agir sobre o meio ambiente, como se observa no grifo da citação recém-apresentada, conduz à questão da sustentabilidade - termo que muito será utilizado nesse trabalho e que vem sendo amplamente discutido na atualidade, apresentada no item a seguir.

SUSTENTABILIDADE

A sustentabilidade ambiental é um conceito de renomada importância e abrangência para a sociedade moderna e vem sendo discutida em âmbitos sociais, científicos e acadêmicos. Entre os significados pesquisados para esse termo, o de mais ampla conotação e fácil entendimento foi disponibilizado pelo site especializado em ecologia Planeta Azul.

Sustentabilidade - Segundo o professor holandês Peter Nijkamp, a sustentabilidade envolve três aspectos: actividade economicamente viável, socialmente justa e ecologicamente correcta - o chamado Triângulo da Sustentabilidade. A perspectiva económica resulta da aquisição de rendimento suficiente para o custo da vida em sociedade. A perspectiva social diz respeito aos valores sociais e culturais e à justiça na distribuição de custos e benefícios. A perspectiva ecológica diz respeito à manutenção dos ecossistemas do Planeta a longo prazo. Estas três perspectivas, em equilíbrio, formam o ideal de sustentabilidade (2011).

De forma bastante sintética, extraindo conhecimentos da assertiva acima, aduz-se que a sustentabilidade é um mix necessário à qualidade de vida e sobrevivência presente e futura da humanidade, pois trata da sintonia entre desenvolvimento socioeconômico e a preservação dos recursos naturais renováveis, conforme esclarece Diniz:

A problemática advinda da conturbada relação ocidental homem/natureza desencadeou reflexões nos diversos setores da sociedade no que tange a necessidade de se preservar o meio ambiente. Ao longo do tempo e dos caminhos percorridos nestes debates temos formações de teorias e conceitos. O que obteve maior expoente no cenário político institucional mundial é o que se denomina desenvolvimento sustentável (2006, p. 23).

Ao longo do tempo a problemática da sustentabilidade passou a assumir papel de extrema relevância nas reflexões envolvendo as dimensões do desenvolvimento e das alternativas existentes para que haja, simultaneamente, o desenvolvimento socioeconômico e o respeito ao meio ambiente e suas peculiaridades:

O quadro socioambiental que caracteriza as sociedades contemporâneas revela que o impacto dos humanos sobre o meio ambiente está se tornando cada vez mais complexos, tanto em termos quantitativos quanto qualitativos (JACOBI, 1980, p. 175).

Nessa perspectiva entra em questão a discussão sobre desenvolvimento sustentável e, dentro desta, a preocupação de como mesclar os avanços científicos e econômicos com a preservação dos recursos naturais e de como crescer sem agredir ao meio ambiente, conforme se demonstra a seguir:

O desenvolvimento sustentável exige da sociedade que suas necessidades sejam satisfeitas pelo aumento da produtividade e pela criação de oportunidades políticas, econômicas e sociais iguais para todos. Ele não deve pôr em risco a atmosfera, a água, o solo e os ecossistemas, fundamentais à vida na Terra. O desenvolvimento sustentável é um processo de mudança no qual o uso dos recursos, as políticas econômicas, a dinâmica populacional e as estruturas institucionais estão em harmonia e reforçam o potencial atual e futuro para o progresso humano [...] a busca do desenvolvimento sustentável exigirá, sempre que necessário, a intervenção dos governos nos campos social, ambiental, econômico, de justiça e de ordem pública, de modo a garantir democraticamente um mínimo de qualidade de vida para todos (PENNA apud MILARÉ, 2005, p.55).

Visualizando-se o desenvolvimento sustentável como um processo de mudança em prol do presente e do futuro da humanidade, temas como poluição, conservação e preservação passaram a ser discutidos com mais frequência, pois tratam de aspectos diretamente ligados ao tema, visto que a poluição deve ser contida e evitada. No item que segue, além dos conceitos desses temas, outros correlatos a esse trabalho serão, de forma sucinta, conceituados para fomento de uma maior interpretação futura dos aspectos relevantes concernentes a esta pesquisa.

A TRAJETÓRIA DO DIREITO AMBIENTAL NO BRASIL

Na análise histórica do caminho percorrido pelo Direito Ambiental brasileiro, apesar de só a partir da Constituição de 1988 haver uma ênfase mais emblemática quanto à necessidade de preservação dos recursos naturais e culturais há alguns indícios da formação da consciência ambiental ao longo dos tempos.

Visualiza-se nas Ordenações Manuelinas, trazidas de Portugal para as terras tupiniquins, segundo Barros (2008, p. 28) “a existência de normas proibindo a caça de perdizes e coelhos” e classificando como crime “o corte de árvores frutíferas”.

Sob orientação de José Bonifácio, em 1802, “surgiu a primeira área de preservação ambiental com a criação do Jardim Botânica do Rio de Janeiro” (REIS, 2007, p. 28).

Saindo do período imperialista o Brasil se desenvolve e acompanha a tendência mundial da industrialização, mas a despreocupação com a proteção ao meio ambiente continuou sendo tratada (ou não tratada) como tema secundário.

O desenvolvimento econômico no Brasil – na fase pré-industrial – sempre se fez com pouco respeito ao MA, pois calcado na exportação de produtos primários, que eram extraídos sem qualquer preocupação com a sua sustentabilidade, e, mesmo após o início da industrialização, não se teve qualquer cuidado com a preservação dos recursos ambientais. Atualmente, percebe-se a existência de vínculos bastante concretos entre a preservação ambiental e a atividade industrial, muito embora tal atitude não seja, de forma alguma, a predominante (ANTUNES, 2005, p. 13).

Antunes (2005, p. 5), tanto em nível mundial, quanto nacional, considera que não existe apenas um Direito Ambiental, mas vários:

Assim, existe um direito da proteção da Diversidade Biológica, um direito da proteção dos mares, um direito referente aos produtos tóxicos, outro sobre espécies ameaçadas de extinção e daí por diante. O nosso direito interno, por igual, vem se especializando em muitas áreas diferentes, recursos hídricos, diversidade biológica, resíduos sólidos, produtos perigosos e muitos outros. Infelizmente, no Brasil ainda estamos muito aquém do desejado quando falamos em Direito Ambiental.

O Direito ambiental se estrutura em duas fontes específicas: as materiais e as formais. São fontes materiais os movimentos populares, as descobertas científicas e a doutrina jurídica. Já as fontes formais compreendem a Constituição Federal, as Leis Ordinárias e Medidas Provisórias, os atos internacionais, as normas administrativas originadas de órgãos competentes (resoluções, portarias, pareceres) e a jurisprudência.

Reis (2007, p. 32) ainda aponta outros pontos em que considera que o legislador tratou do tema Direito Ambiental na Lei Fundamental de 1988, art., 7º XXII, XXIII; art. 129, III; art. 170, VI; art. 200, VIII.

Os elementos naturais passaram a ser visualizados como fundamentais ao fomento da boa saúde, do bem estar e do desenvolvimento da própria raça humana, essencial à vida.

Segundo Custódio (2006), podem ser considerados bens ou recursos ambientais integrantes do meio ambiente e juridicamente protegidos, Bens ou recursos naturais: ar ou atmosfera; águas; solo, seu subsolo, espaço aéreo, demais acessórios e adjacências ou incorporações naturais ou artificiais; espécies vegetais, animais e microorganismos; outros elementos do meio ambiente integrantes da biosfera (luz solar, energia, silêncio ambiental, alimentos e bebidas em geral, Bens culturais integrantes do patrimônio cultural; Bens sócio-econômico-ambientais integrantes do meio ambiente urbano.

PRINCÍPIOS DO DIREITO AMBIENTAL

Seguir princípios e normas sempre foi a forma mais razoavelmente aceitável para se chegar a resolução de questões preponderantes para a humanidade. Pois, os princípios jurídicos servem de subsídio para a interpretação das normas legais e auxiliam na integração e harmonização do sistema jurídico e de sua aplicação.

Quando os princípios ambientais do Direito Ambiental se afirmaram ocorreu simultaneamente o reconhecimento desse ramo do Direito como autônomo da Ciência Jurídica.

Vasconcelos e Benjamim (1993) apud Farias (2006, p. 130) relatam que os princípios do Direito Ambiental possibilitam a compreensão de sua autonomia em relação aos demais ramos do Direito; auxiliam no “entendimento e na identificação da unidade”, assim como na visualização da “coerência em todas as normas jurídicas” que fazem parte dessa doutrina; deles são extraídas diretrizes básicas que possibilitam a compreensão da forma como a proteção do ambiente é visualizada pela sociedade; eles funcionam como “critério básico e inafastável” para uma inteligente interpretação do conjunto de normas componentes do sistema jurídico ambiental.

PRINCÍPIO DO HUMANO FUNDAMENTAL

O primeiro princípio que se subtrai da carta magna é o do humano fundamental, justamente pela previsão de preservação do meio ambiente em prol da vida humana:

A par dos direitos e deveres individuais e coletivos elencados no art. 5º, acrescentou o legislador constituinte, no caput do art. 225, um novo direito fundamental da pessoa humana, direcionado ao desfrute de adequadas condições de vida em um ambiente saudável ou, na dicção da lei, “ecologicamente equilibrado” (MILARÉ, 2005, p. 158).

Observa-se nos pressupostos desse princípio, a partir do conteúdo presente nas palavras de Milaré (2005) e Trennepohl (2010) que outros princípios ali se encontram engendrados, como o da responsabilidade concomitante do Estado e da Sociedade de promover um meio ambiente saudável.

Em áreas de demolição de construções de origem antrópica em usinas hidrelétricas antes do enchimento dos reservatórios, temos que os vestígios de demolição deixados no local, que podem causar algum dano potencial à qualidade da água, fato esse que se enquadraria nos preceitos de exigibilidade local de licenciamento, enunciados no §1º, inciso IV, do artigo 225 da Constituição Federal.

PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO E DA PRECAUÇÃO

Prevenir envolve observar os fatos e, imediatamente, antecipando-se aos fatos, tomar medidas que impeçam um desenlace negativo. Um exemplo de fácil visualização dessa situação é o caso dos desabamentos em encostas em períodos chuvosos. Na imprensa, ano após anos, inúmeras mortes são registradas em função de construções de origem antrópicas – mais uma vez aqui mencionados - em locais de risco.

Abre-se aqui um parêntese para que se torne óbvia a questão de uma melhor observação no que concebe a limpeza e conservação das águas.

Temos que a Lei n. 3.824 de 23 de novembro de 1960 (201120), que torna obrigatória a destoca e consequente limpeza das bacias hidráulicas dos açudes, represas ou lagos artificiais, no processo de demolição e desinfestação de construções e benfeitorias de origem antrópica, fossas domésticas, currais, pocilgas e outras fontes de contaminação devem ser retiradas, desinfetadas e neutralizadas pelo empreendedor para evitar problemas na água do reservatório e obstáculos como construções e postes deverão ser retirados dos locais, pois podem vir a provocar interferências e acidentes na situação futura do reservatório.

Essas ações ocorrem paralelamente ao processo de desmatamento e coleta de materiais biológicos que possam, futuramente, interferir na qualidade da água. Os métodos de desinfecção devem seguir as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas e as recomendações da Fundação Nacional de Saúde – Funasa, sendo previstos os seguintes itens de demolição e desinfecção para as áreas urbanas e rural: demolição de construções e obstáculos físicos de origem antrópica – deverão ser identificadas e demolidas todas as construções e obstáculos que possam interferir nos aspectos cênicos e de segurança para a navegação e lazer do reservatório, incluindo os remanescentes das redes de distribuição de energia elétrica, de iluminação pública, de telefonia e instalações de abastecimento de água, etc.

PRINCÍPIO DO EQUILÍBRIO

Outro princípio relevante do Direito Ambiental é o do equilíbrio.

As ações dos seres humanos em busca do desenvolvimento e a manutenção da qualidade ambiental são, então, forças opostas, em constante atrito e, para tanto, o princípio do equilíbrio surge como instrumento de análise dessa lógica.

O princípio do equilíbrio está atrelado ao da razoabilidade. Ele significa, segundo Trennepohl (2010, p. 54), a busca ponderada e “a mensuração razoável dos efeitos da prática de qualquer ato que intervenha no meio ambiente, respeitando a manutenção das diversas ordens que compõem um ecossistema”.

Esse instrumento de análise jurídica também é conhecido por princípio da natureza pública da proteção ambiental (TRENNEPOHL, 2010.). Ele “decorre da previsão legal que considera o meio ambiente como um valor a ser necessariamente assegurado e protegido para uso de todos” (MILARÉ, 2005, p. 159).

PRINCÍPIO DA RESPONSABILIDADE

Em todas as esferas do Direito a responsabilidade entra em discussão. No dicionário Larousse (2009, p. 718), existe a seguinte definição para essa terminologia: “obrigação geral de responder pelas conseqüências dos próprios atos ou elos de outros”.

A partir desta responsabilidade, em toda e qualquer hipótese de dano ou agressão ao meio ambiente, sendo possível a indicação do responsável direto ou indireto, este será incumbido de reparar o prejuízo por ele provocado, com risco, ainda, de ser, ao mesmo tempo responsabilizado civilmente pelo ressarcimento do prejuízo causado pelo dano ecológico. A aplicação das penalidades não levam em consideração se trata de pessoa física ou jurídica, mas o fato de ter ocorrido o dano ambiental e a punição a quem ou àqueles que o acarretaram.

PRINCÍPIO DO POLUIDOR-PAGADOR

O princípio do poluidor pagador, derivado da Declaração do Rio de 1992, busca impor a quem polui a obrigação de recuperar e/ou indenizar o dano causado.

Busca-se compensar a degradação (chamada por alguns doutrinadores de “externalidades negativas”) haja vista o dano ser coletivo e o lucro recebido pelo produtor privado. É uma forma de compensar essa capitalização do lucro e a socialização do dano. O poluidor deve arcar com todos os ônus de seus atos, com o custo econômico de toda a coletividade e repassá-lo ao particular que, de alguma forma, retira proveito do dano e das implicações que o meio ambiente sofrerá com o seu empreendimento (TRENNEPOHL, 2010, p. 57).

Para Milaré (2005, p. 164), esse princípio não tem por finalidade “tolerar a poluição mediante um preço”, e, muito menos, “apenas a compensar os danos causados”. Seu intuito é “evitar o dano ao ambiente”. Nesta linha, o pagamento pelo lançamento de efluente, por exemplo, não alforria condutas inconseqüentes, de modo a ensejar o descarte de resíduos fora dos padrões e das normas ambientais.

A cobrança só pode ser efetuada sobre o que tenha respaldo na lei, pena de se admitir o direito de poluir. Trata-se do princípio poluidor-pagador (polui, paga os

danos), e não pagador-poluidor (pagou, então pode poluir). Esta colocação gramatical não deixa margem a equívocos ou ambigüidades na interpretação do princípio.

PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Enquanto princípio o desenvolvimento sustentável abrange as dimensões humana, físicas, econômicas, política, cultural e social em harmonia com a proteção ambiental. Assim sendo, para que haja desenvolvimento, a sustentabilidade deve ser levada em conta e cabe a todos, sem exceção, a cooperação para a erradicação da pobreza, pois isso reduzirá disparidades existentes nos padrões de vida e atenderia com maior eficiência às necessidades de grande parte da população do mundo.

Desenvolver envolve muito mais que apenas uma necessidade de se obter progresso e, com ele, uma melhor qualidade de vida. Envolve muitas vezes, modificar conceitos obtidos através dos tempos e isso causa um certo incômodo à humanidade.

Desta forma, a construção de hidrelétricas costuma causar conflitos, pois, o processo conduz a modificações e adequações na vida das pessoas em torno do local selecionado para implantação, como, por exemplo, o deslocamento compulsório dessas populações. Os administradores desse tipo de empreendimento, em função disso, devem estar sempre na busca de caminhos que levem diretamente à minimização dos impactos e visualização do negócio como oportunidade de melhorias.

A discussão sobre os critérios e a necessidade de construção de reservatórios hidráulicos para fomento de energia esteve presente nos momentos de implemento de todas as hidrelétricas brasileiras. Por um lado existe a necessidade da energia elétrica para o bem estar e desenvolvimento da humanidade; por outro está à intervenção no cotidiano das populações das áreas circunvizinhas aos empreendimentos, tanto no contexto econômico, quanto no social e cultural e; por fim; há o lado do impacto ambiental ocasionado por tão arrojado projeto antrópico.

Apesar das inúmeras Constituições existentes em Países de toda a esfera terrestre, o Brasil é o único onde esse princípio está escrito de forma explícita e de fácil cognição.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Direito Ambiental fomenta uma série de discussões que estão ligadas diretamente ao cotidiano e a manutenção da saúde e da vida das pessoas. Esta seara está em amplo desenvolvimento e apresenta diversos canais para discussão entre doutrinadores, estudiosos, legisladores e a população em si. E compreender as interfaces entre a principiologia e as ações praticadas pelos empreendedores no uso dos recursos naturais, mais especificamente, o recurso hídrico, foi à busca deste trabalho, tendo em

vista a importância da temática na atualidade e principalmente com a disseminação de construção de usinas hidrelétricas no Brasil.

Vale ressaltar que os estudos de engenharia e de impactos ambientais para planejamento de um aproveitamento hidrelétrico exigem inúmeros trabalhos de campo e em escritórios. Esses trabalhos podem perdurar por anos até que se consiga uma definição quanto às viabilidades técnica e ambientais do aproveitamento. Fora isso, ainda existe o processo licitatório e a negociação de concessões antes mesmo do início das obras.

Nota-se que essa temática não caminha sozinha, aliada a ela está à questão das populações desalojadas, o tratamento dado a resíduos orgânicos, a preservação e conservações da fauna e da flora, o monitoramento da qualidade da água, entre outros.

Todas essas questões perpassam e se conectam aos princípios estudados, principalmente pelo princípio da responsabilidade, do qual se depreende aspectos ligados à ética, seja esta empresarial, estatal ou individual, mas todas contemplando a questão do respeito à natureza e a todas as formas de vida existentes.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, P. de B.. *Direito Ambiental*. 8. ed. Rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

BARROS, W. P.. *Curso de Direito Ambiental*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Promulgada em 05 de outubro de 1988. São Paulo. Saraiva, 2012.

_____. Casa Civil. *Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981*. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L6938.htm>>. Acesso em 20 abr. 2011.

CUSTÓDIO, H. B.. *Responsabilidade civil por danos ao meio ambiente*. Série Verde. Campinas, SP: Millennium, 2006.

DINIZ, S.M. da R.. *Conhecimento tradicional indígena e biodiversidade brasileira: os Krahô*. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências do Ambiente para obtenção de título de Mestre. Fundação Universidade Federal do Tocantins. Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciências do Ambiente. Palmas: UFT, 2006.

FATÁ, R. M.. *Noções de meio ambiente*. Roteiros de aulas. Publicado em 2005. Disponível em: <<http://www.camaradecultura.org/nocoos.pdf>>. Acesso em 22 abr. 2011.

FARIAS, T.. *Princípios Gerais do Direito Ambiental*. Prima-facie. Ano 5, n. 9, jul./dez. 2006. Disponível em: <<http://www.direito.ufop.br/dep/~carlos/Principios%20de%20Direito%20Ambiental.pdf>>. Acesso em 26 abr. 2011.

HOUAISS, A.. *Dicionário da Língua Portuguesa*. 2. ed. Atual. e ampl. Rio de Janeiro: Objetiva, 2004.

JACOBI, P.. *O complexo desafio da sustentabilidade*. Artigo publicado em 1980. Disponível em: <<http://claudiomirsilva.pro.br/materias/11056.pdf>>. Acesso em 17 abr. 2011.

LAROUSSE – Minidicionário da Língua Portuguesa. *Responsabilidade*. Coautoria: Laiz Barbosa de Carvalho. 3. ed. São Paulo: Larousse do Brasil, 2009.

MEIRA, J.de C.. *Origem do Direito Ambiental*. 04 jun. 2003. Disponível em: <http://bd-jur.stj.gov.br/xmlui/bitstream/handle/2011/141/Direito_Ambiental.pdf?sequence=>>. Acesso em 16 abr. 2011.

MILARÉ, Ê.. *Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário*. 4. ed. Ver., ampl. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

PLANETA AZUL. *Sustentabilidade*. Documento eletrônico. Disponível em: <<http://www.planetazul.pt/edicoes1/planetazul/dicionario.aspx?p=s>>. Acesso em 03 abr. 2011.

REIS, J. T. dos. *Resumo de Direito Ambiental*. 2. ed. Ver. e atual. Niterói, RJ: Ímpetus, 2007.

TOWSEND, C. R.; BEGON, M.I.; HARPER, J. L. *Fundamentos em Ecologia*. Trad. Gilson Rudinei Pires Moreira et. all. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2006.

TRENNEPOHL, T. D.. *Manual de Direito Ambiental*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. 74

VASCONCELOS, V.. *Benefícios e Prejuízos de Macrófitas Aquáticas presentes no ecossistema*. Publicado em 0ut. 2007. Disponível em: <<http://pt.shvoong.com/exact-sciences/physics/1686846-benef%C3%ADcios-preju%C3%ADzos-macr%C3%B3fitas-aqu%C3%A1ticas-presentes/#ixzz1L3VQLrJS>>. Acesso em 21 abr. 2011.

TURISMO SUSTENTÁVEL E PATRIMÔNIO CULTURAL: PERSPECTIVAS DE PROTEÇÃO E FOMENTO

Marcelo Vanzella Sartori¹

Robinson Nicacio de Miranda²

RESUMO

Identificar a relação entre o turismo sustentável e a proteção ao patrimônio cultural da humanidade foi tarefa do estudo. A observação de ações compartilhadas referentes à construção de políticas públicas de desenvolvimento para a proteção ao meio ambiente como um bem de uso comum, portanto de natureza coletiva, ante o debate promovido na Conferência das Nações Unidas Sobre Desenvolvimento Sustentável tornou-se um fator de reflexão presente. Proporcionar momentos de lazer, bem estar e troca de conhecimento é essencial para que o indivíduo concretize sua atuação no meio social. As ações em turismo sustentável fundamentam-se na adoção de boas práticas no setor que atualmente se destaca como um grande vetor para o desenvolvimento sócio-econômico e, principalmente cultural das cidades. Agregar valores não só por meio da otimização legislativa que assegure inclusão, mas por meio de sua concretização é fator essencial para que seja possível a preservação da identidade cultural dos povos devidamente acompanhada de um desenvolvimento equilibrado às presentes e futuras gerações.

PALAVRAS-CHAVE: meio ambiente; patrimônio cultural; turismo sustentável

¹ Doutorando em direito ambiental internacional e Mestre em direito ambiental pela Universidade Católica de Santos - UNISANTOS; Especialista em Direito Ambiental e em Direito Civil e Processual Civil pela Universidade Metodista de Piracicaba - UNIMEP e em Gestão e Práticas Ambientais pela Faculdades Integradas de São Paulo - FISP; Graduado em Direito pelas Faculdades Metropolitanas Unidas - FMU; Professor Universitário junto ao curso de direito da Faculdade Santa Lúcia de Mogi Mirim/SP e junto ao curso de administração da Faculdade Municipal Professor Franco Montoro de Mogi Guaçu/SP; Bolsista PROSUP/CAPEs desde março 2013. Advogado e Consultor Jurídico.

² Advogado, Pós-graduado em Direito Constitucional pela ESDC, Mestre em Direito Ambiental pela UNISANTOS, Aluno do Programa de Doutorado em Direito Constitucional na Universidade de Buenos Aires, Professor de Direito Constitucional e Direito Ambiental na Universidade Municipal de São Caetano do Sul, Professor de Direito Constitucional na Universidade Cidade de São Paulo, Professor de Direito Administrativo no Programa de Pós-graduação em Segurança Pública e Direitos Humanos da Universidade Municipal de São Caetano do Sul

ABSTRACT

Identify the relationship between sustainable tourism and protecting the cultural heritage of humanity was the task of the present study. The observation of shared actions relating to the construction of public development policies for the protection of the environment as an asset of common use, so collective in nature, before the debate promoted in the United Nations Conference on Sustainable Development has become a reflection factor present. Providing leisure, welfare and exchange of knowledge is essential for the individual to achieve its performance in the social environment. Shares in sustainable tourism based on the adoption of best practices in the sector which currently stands as a major vector for the socio-economic and especially cultural of cities. Add value not only through legislative optimization to ensure inclusion, but by way of its realization is an essential factor to be able to preserve the cultural identity of peoples duly accompanied by a balanced development for present and future generations.

KEYWORDS: *environment, cultural heritage, sustainable tourism*

INTRODUÇÃO

A tutela do meio ambiente tem por objetivo a preservação, a melhoria ou a recuperação da sadia qualidade de vida do ser humano, sendo que um de seus aspectos de análise, o meio ambiente cultural, terá como fim garantir a própria cultura identificada como um universo construído pelo ser humano.

Miguel Reale já observava que a cultura é uma concretização da liberdade. (REALE, 2002, p.244)

Por meio deste contexto inicial, o objeto do presente estudo está consolidado na questão relacional entre o chamado Turismo Sustentável e sua possibilidade de valorização do Patrimônio Cultural.

A presente investigação se dá com o principal propósito de levantamento a respeito da mescla de institutos jurídicos e turísticos capazes de servir de aparato demonstrativo de utilização de ferramentas para a proteção do patrimônio cultural da humanidade em suas variadas formas, analisando se tais verificações serão (ou foram) contempladas com o devido cuidado e relevância junto aos documentos internacionais.

Os instrumentos utilizados para as construções investigativas foram carreados e coletados por meio de pesquisas da literatura a respeito do tema, coleta também por meio de consulta a notícias e pesquisa de sítios oficiais do governo e organizações internacionais.

A visão panorâmica do assunto nos conduz a uma análise crítica, na intenção de uma contribuição a respeito da eficácia se o patrimônio cultural da humanidade pode

se valer de maior valorização e proteção em razão do interesse de pessoas que o conhecem por meio do turismo, levando-se ao conceito de turismo sustentável. Ainda, que tal relação de interesse global fez parte das discussões junto ao documento final da Rio+20, se mostrando muito tímida as medidas possíveis e almejadas para tal setor.

DE ESTOCOLMO À RIO + 20

Seja pelas causas comuns de degradação em razão do tempo, seja pelas causas sociais e econômicas, a noção de patrimônio cultural foi reconhecida, ainda que indiretamente, desde a Convenção de Estocolmo,³ em 1972, ao evidenciar em seu primeiro princípio que “o homem tem direito fundamental à liberdade, à igualdade e a condições satisfatórias, em um ambiente cuja qualidade lhe permita viver com dignidade e bem-estar”. Nesta linha, Inês Virgínia Prado Soares destaca que ao se fazer referência às condições satisfatórias de vida, nota-se o fortalecimento e valoração dos bens (materiais ou intangíveis) que contribuísssem para o bem-estar da sociedade. (SOARES, 2009,p.57)

Neste sentido estabelece o Princípio 22 da Declaração do Rio, de 1992, que os Estados devem reconhecer e prestar apoio devido à identidade cultural dos povos velando pelo interesse daqueles que efetivamente participam do processo decisório no caminho do desenvolvimento sustentável.

Durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, ficou destacada que a proteção do meio ambiente e o desenvolvimento social e econômico são fundamentais para o desenvolvimento sustentável. Para alcançar então referida proposição, adotou-se um programa global denominado Agenda 21 que estabeleceu, portanto, uma nova agenda para o desenvolvimento sustentável.

Entre o Rio de Janeiro, (1992) e Joanesburgo (2002), as nações do mundo se reuniram em diversas grandes conferências sob a coordenação das Nações Unidas, incluindo a Conferência de Monterrey sobre Financiamento ao Desenvolvimento e a Conferência Ministerial de Doha. Notadamente, essas conferências definiram para o mundo uma visão abrangente para o futuro. A Cúpula de Joanesburgo confirmou a existência de progressos rumo à consolidação de um consenso global e de uma parceria entre todos os povos.

Em tempos de Rio+20, como garantir um Estado eficiente rumo ao desenvolvimento sustentável? A mudança no perfil da Administração Pública reflete a mudança

³ Nota-se, no entanto, que antes da Conferência de Estocolmo, considerada um marco no que tange a preocupação com as questões ambientais no plano internacional, a Convenção de Paris, de 19 de novembro de 1964, especificamente, cuida do reconhecimento jurídico de bens móveis e imóveis cuja importância no cenário cultural de cada país deve ser resguardada. Disponível em <http://portal.iphan.gov.br/portal/baixaFcdAnexo.do?id=273>, acesso em 01/09/2012.

de perfil do Estado. Inicialmente, pensar em Estado eficiente é refletir acerca de novos institutos que visem à desburocratização e desregulamentação. Com isso, a administração gerencial descentraliza ainda mais suas atribuições dando a elas um toque mais participativo. Encontrando sua lógica na gestão compartilhada de interesses, a busca de respostas para os novos problemas mundiais assim como suas respectivas soluções devem ser essencialmente precisas.

Garantir um Estado eficiente e protetor de direitos fundamentais é abrir espaço para a governança, fortalecer os processos decisórios e fomentar o debate acerca de um desenvolvimento sustentável que releva crescimento econômico e equidade social conjugados à lógica de afirmação dos direitos humanos.

Envolvendo um emaranhado de articulações e arranjos regulatórios de cooperação entre os atores estatais e não estatais com propósitos comuns, informa um novo pensar a partir de um redimensionamento do papel do Estado-Nação que passa a descentralizar funções e distribuir responsabilidades, assim ações integradas e multilaterais ganham maior espaço. Como a “totalidade das diversas maneiras pelas quais os indivíduos e as instituições, públicas e privadas, administram seus problemas comuns”,(GONÇALVES, COSTA, 2011,p.53) no âmbito internacional, estabelece o Princípio 10 da Declaração do Rio de 1992 que a melhor forma de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados.

Logo, o acesso adequado às informações ambientais é condição *sine qua non* para a afirmação da democracia ambiental. Quanto maior o acesso à informação maior a possibilidade de avanços na governança.

A participação ampliada, no entanto, envolve um modelo de Estado diferenciado identificado, como nas palavras de José Carlos Vieira de Andrade(2001), como “amigo ou guardião dos direitos fundamentais”. Veja-se o exemplo da Conferência das Nações Unidas Sobre Desenvolvimento Sustentável de 2012. Apesar das incertezas e conclusões tímidas, a governança foi o centro do debate.

Assim, em se tratando de “Economia Verde no contexto do Desenvolvimento Sustentável e da Erradicação da Pobreza”, guiados pelos propósitos da Carta das Nações Unidas, as nações renovam o compromisso com o prosseguimento de instrumental técnico e jurídico apto a implementar da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente, Agenda 21 dentre outros arranjos regulatórios pertinentes no sentido de reforçar a tarefa contínua pela busca do desenvolvimento sustentável global a partir da conjugação de esforços coletivos e regionalizados de acordo com a aplicação do princípio da responsabilidade comum, porém diferenciada.

No quadro de ação da Rio+20, o *Draft Zero* destacava como pré-requisito essencial à implementação do desenvolvimento sustentável a ampla participação pública na

tomada de decisões. Nesse sentido, destacam-se os *Major Groups*, que desempenham papel significativo em seus respectivos segmentos na medida em que participam ativamente no processo de governança incorporando *know-how* na elaboração de políticas nacionais, regionais e locais.

Diante de tal realidade, parte-se para uma análise específica a respeito da questão relacional entre turismo sustentável e patrimônio cultural, verificando-se o aparato normativo principal, em nível internacional, que respalda a proteção deste por meio daquele. Esta é a proposta primordial que se passa a abordar.

TURISMO SUSTENTÁVEL E PATRIMÔNIO CULTURAL

O turismo possui uma dimensão global com importantes reflexos nos cenários locais, pois trata de um segmento que se converte em atividade econômica haja vista a mobilização populacional, geração de divisas, emprego, criação de infraestruturas locais, etc.

Com efeito, a ordenação territorial torna-se uma importante aliada à projeção turística em determinados espaços. Isso porque se pretende a intersecção dos planos turísticos e urbanísticos com o propósito de afastar distorções acerca do uso e da ocupação dos espaços habitáveis de modo a não criar além de problemas estruturais na organização do território efeitos negativos ao meio ambiente.

Em outubro de 1999, reunidos em Assembleia Geral em Santiago do Chile, reafirmando os objetivos firmados no Estatuto da Organização Mundial do Turismo e reconhecendo a tendência de construção de uma lógica de conciliação sustentável relativa à proteção ao meio ambiente, desenvolvimento econômico e luta contra a pobreza, foi promulgado o Código Mundial de Ética do Turismo, estabelecendo-o como um vetor não só para o desenvolvimento individual e coletivo, mas também como um mecanismo de desenvolvimento sustentável na medida em que o conjunto de atores envolvidos possui o dever de salvaguardar o ambiente, em todos os seus sentidos,⁴ para as presentes e futuras gerações.⁵

O direito pátrio também revelou preocupação com estas questões. De acordo com o artigo 1º, da Lei n.º 6.513, de 20 de dezembro de 1977⁶ e da Lei n.º 11.771, de

⁴ Ambiente Natural ou Físico, Ambiente Cultural e Ambiente Artificial (espaço construído).

⁵ Disponível em: <http://ethics.unwto.org/sites/all/files/docpdf/portugal.pdf>. Acesso em 11 de julho de 2012.

⁶ Dispõe acerca da criação de áreas especiais e de locais de especial interesse turístico, consideram-se de interesse turístico os bens de valor histórico, artístico, arqueológico ou pré-histórico; as reservas e estações ecológicas; as áreas destinadas à proteção dos recursos naturais renováveis; as manifestações culturais ou etnológicas e os locais onde ocorram; as paisagens notáveis; as localidades e os acidentes naturais adequados ao repouso e à prática de atividades recreativas, desportivas ou de lazer; as fontes hidrominerais aproveitáveis; as localidades de apresentam condições climáticas especiais e outros que venham a ser definidos, na forma da lei.

17 de setembro 2008.⁷ Neste sentido, o estímulo ao turismo responsável⁸ passa pela construção e implementação de políticas públicas reconhecidamente compreendidas como “programas de ação governamental que visam ordenar os meios à disposição do Estado e das atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”.(BUCCI,2006,p.38)

Para tanto, a participação ampliada de atores neste processo é essencial. E por que a governança no contexto do turismo sustentável e proteção ao patrimônio cultural? O acesso aos bens culturais é uma garantia coletiva. Sendo assim, a difusão das manifestações culturais e a democratização ao seu acesso somente será possível com ampla participação de diversos atores envolvidos no processo da proteção ambiental cultural.

Considerando o turismo como uma atividade econômica, destaca Inês Virgínia Prado Soares que:

A proteção jurídica dos bens de valor turístico no Brasil decorreu da necessidade de fornecer um aparato instrumental para o setor privado que poderia auferir lucros com atividades direta e indiretamente relacionadas com o turismo e para o Estado que tinha no turismo uma atividade econômica que poderia dar trazer benefícios à comunidade local, desde que seguisse balizas por outros setores igualmente importantes.(SOARES,2009, p.433)

E continua, ao citar Tresserras Ballart:

Como bem cultural no Estado Democrático de direito brasileiro, o turismo deve exercer tripla função, que é: de servir à memória coletiva, de contribuir para a educação em valores e sentimentos afetivos e de ser culturalmente sustentável.(p.435)

Turismo cultural sustentável busca outro perfil de turista, pois não permanece àquele de massa e consumista, já que dá lugar àquele que vislumbra na proteção ao ambiente a compreensão da cultura e da história dos lugares, a transmissão do conhecimento entre os povos e vislumbra elementos constitutivos da identidade local. A riqueza cultural demonstra que a pluralidade desenha um País. O registro da herança

⁷ Veio a estabelecer regramentos acerca da Política Nacional do Turismo, definindo atribuições governamentais quanto ao planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico disciplinando a prestação de serviços, sua classificação bem como a fiscalização do setor com o objetivo de promover, descentralizar e regionalizar o turismo fomentando a atuação dos governos regionais e locais para que em seus territórios possam desenvolver atividades turísticas de modo sustentável (artigo 4º, inciso VI) propiciando a prática de modo a promover atividades como veículo de educação ambiental de modo a incentivar condutas e práticas com menor impacto e compatíveis com a conservação do meio ambiente (artigo 4º, inciso VIII).

⁸ O turismo responsável consiste na adoção de ações direcionadas ao planejamento e gestão dos espaços turísticos visando evitar, ou minimizando, os impactos negativos efetivos ou potenciais ao meio ambiente local. SALVATTI (2004) assim conceitua turismo responsável, no contexto de uma estratégia para a sustentabilidade dos destinos, como sendo “aquele no qual são valorizadas as características dos recursos naturais e culturais mantendo-os para as futuras gerações de comunidades e visitantes”.

arquitetônica e urbanística deixada pelos diferentes povos resgata a história para o entendimento e remodelação do presente e projeção para o futuro.

Mais que um atrativo turístico, o patrimônio cultural é um fator de identidade. Por esta razão, partilhar a cultura pela via turística deve ter como propósito uma atuação no sentido de valorização e pertencimento de culturas locais. Com espírito de responsabilidade comum, o relatório *Brundtland* destaca a importância de um desenvolvimento que contemple tal propósito, responda às características do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras.

O turismo em suas diversas tipologias (ecológico, cultural, negocial, responsável etc.), certamente influencia na capacidade que as cidades possuem de resposta aos problemas que desta atividade econômica poderão sobrevir. Não obstante, importa ressaltar que a forma pela qual o órgão interessado local pautará sua organização, sob o ponto de vista da recepção de atividades turísticas, levará em consideração a dinâmica de elaboração e execução de planos diretores, haja vista a existência de previsão, no caso brasileiro, de contemplação de tal fenômeno nos termos do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001).

Reforça, neste mesmo sentido de proteção e integração do turismo sustentável, os dizeres da Carta do Turismo Sustentável (CARTA, 1995) que, em seu Artigo 3, destaca:

A atividade turística deverá considerar os efeitos induzidos sobre o patrimônio cultural e os elementos, atividades e dinâmicas tradicionais das comunidades locais. O reconhecimento destes fatores locais e o apoio a sua identidade, cultura e interesses, devem ser referências obrigatórias na formulação das estratégias turísticas, especialmente nos países em vias de desenvolvimento.

A PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL DA HUMANIDADE EM ÂMBITO INTERNACIONAL

O interesse da humanidade para com a preservação de bens que despertam interesse na manutenção de aparatos históricos, informações do passado e tradições advindas dos povos abarca o seguimento da ciência que busca desenvolver mecanismos de defesa de tais patrimônios.

Muitas das narrativas históricas que confirmam um interesse de preservação do patrimônio cultural pelo homem se dão em função não só de valores sentimentais deste para com seu ambiente, mas também em razão das inovações e características modernizantes provenientes da necessidade de transformação que o ser humano sente, possível de ser visualizada em seu próprio meio, buscando a segurança e conforto.

Nas palavras de Guido Fernando Silva Soares, temos referidos destaques:

A necessidade da proteção do patrimônio natural (...) e do patrimônio construído pelo homem (...) nem sempre foi uma consciência dos homens, no curso de sua história. Os museus, que em séculos anteriores foram construídos por motins de guerra, são prova de que os Estados nem sempre respeitaram a regra de que as obras de arte, que constituem o patrimônio da cultura de um povo, devessem ser preservadas no local em que foram criadas. Por outro lado, de igual forma, nem sempre a fúria modernizante de alguns países conseguiu respeitar a norma de que o antigo e o tradicional constituem valores de extrema importância para a civilização. Os modismos (que desprezam estilos antigos pelos novos), a superficialidade com que o homem moderno considera os valores de sua história passada, tida, a qualquer tempo, como um artigo descartável e substituível por valores novos, não levam em conta o fato de que, destruídos, os monumentos e edificações, as obras de arte individuais e as coletivas, como as cidades, não podem ser repostos, sob pena da construção de objetos artificiais e sem nenhum valor histórico.(SOARES,,2003,p.154-154)

Bens culturais que pertencem à coletividade humana, no qual esta é sujeito de direitos e obrigações, passa a ter um maior destaque quanto ao sentido de interesse coletivo de proteção sobre os mesmos, com a evolução do ser humano, conforme demonstra a história.

Durante o século XX, passam a ser celebradas Convenções que tratam de patrimônio comum e patrimônio cultural, onde se verifica no passar dos séculos os reflexos que afetam os ordenamentos jurídicos internos dos países quanto ao interesse regulatório, onde estes passam a evitar/controlar a saída de bens da Nação. Proteção de bem cultural é, por um lado, manter a integridade do bem e por outro lado, propiciar seu apreço a um indeterminado número de pessoas.

Em 1945, criada a ONU para ser a organização “legislativa” internacional, como projeto de construção de autoridade internacional capitaneada pelos aliados (EUA, Inglaterra, França, URSS, China Popular) – serviria também de fórum para discussões políticas e busca da manutenção da paz internacional de caráter preventivo, pois a guerra teria sido tratada como um ilícito internacional.

No artigo 57 da Carta da ONU (base jurídica da mesma) merece destaque a cooperação para a cultura, permitindo-se a criação de novas organizações como a UNESCO – Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura, especializada em promover uma política de cooperação cultural e educacional, criada em 1945 durante a Conferência de Londres.(SILVA,2012,p.58)

No desenrolar dos séculos XV a XVIII, destaca-se a evolução pelo não ataque a locais públicos como hospitais, combate à desonra na atividade militar etc., partindo-se

para uma postura de guerra honrada. No Séc. XIX, por várias razões, principalmente a revolução industrial, há uma mudança na postura dos Estados, motivadas pelas necessidades comerciais, que surtem efeitos referentes a vários setores e o consequente surgimento de Conferências e Convenções Internacionais. Verifica-se a necessidade de preservação/não destruição de países tomados em guerra, pautando-se por uma transformação de condutas históricas em normas/regras internacionais de caráter de preservação de determinados locais durante a guerra. Chega-se às convenções de guerra – Convenção de Haia. (1899 e 1907)

Assim, a UNESCO toma toda a importância que historicamente se formou na evolução, buscando focar a proteção em assuntos, temas e situações específicas sobre patrimônio cultural da humanidade. Esta atua no campo de proteção dos bens culturais em duas vertentes principais, ou seja, agregar e promover a comunidade internacional em adotar as Convenções e Recomendações internacionais e quanto à organização de movimentos de solidariedade internacional como campanhas internacionais para a salvaguarda dos monumentos, atribuindo assim o início de uma ordem jurídica internacional para a adoção de instrumentos jurídicos instituídos exclusivamente para a proteção dos bens culturais. (SILVA,2012,p.58)

Recentemente nota-se uma crescente atenção voltada para as questões culturais e a relação entre países em nível global, pois preponderantemente a questão cultural afeta as estratégias de desenvolvimento não de maneira indireta, mas sim com o devido destaque e com a devida preocupação inerentes ao caso.

Isto porque um documento elaborado por iniciativa da UNESCO no ano de 1995, chamado de “Nossa Diversidade Criadora” volta a atenção a diversos fatores resultantes da globalização mundial em relação aos problemas de tensão social, exclusão e violência que estes efeitos possam acarretar.(ALONSO,LOZANO,PRIALÉ,2004,p.3)

Resultante do pós-Segunda Guerra Mundial a proliferação da cooperação entre os povos e tratados internacionais, principalmente com o viés de organizar o intercâmbio cultural e também, para buscar uma maneira de proteção dos bens culturais em razão de saques e demais formas de abuso contra o patrimônio cultural, se faz marcante diante da realidade das relações internacionais, gerando atenção comum de vários Estados para com assuntos de interesses mútuos, nos quais se destacam aqueles provenientes da relevância mundial de proteção de bens culturais caros a todos os povos do globo terrestre.

Nestes termos, merece destaque o chamado Acordo de Florença, de 1950, que trata da importação de objeto de caráter educativo, científico e cultural, considerando-se este o inicial momento de proteção internacional de bens culturais.⁹

⁹ Na verdade, o conceito de bem cultural está muito ligado ao de civilização. Na medida em que se estabelece um intercâmbio universal com a possibilidade da comunicação muito rápida, a criação universal se expande ou, em outras palavras, as fontes culturais dos produtores de todo o mundo se aproximam, de tal forma que a cultura chamada universal passa a ter elementos identificadores em quase todas partes do mundo. Passam

De forma solene e juridicamente evidente, a proteção de patrimônios culturais considerados de interesse universal fica destacada na Convenção sobre proteção do patrimônio mundial, cultural e natural, de 16 de novembro de 1972, em Paris. A partir daí, evidencia-se a atuação da UNESCO na defesa do patrimônio cultural mundial, estabelecendo-se uma listagem de bens naturais e culturais de relevante interesse da humanidade.

Tal relevância já era observada anteriormente, em nível internacional, como é exemplo o caso da Conferência Geral da UNESCO, em Haia, 1954, que vislumbra a preocupação da ordem mundial de bens comuns à humanidade, conhecida como Convenção para a Proteção dos Bens Culturais em Caso de Conflito Armado. SOUZA FILHO, 2003. p. 130)

Retornando ao avanço da Convenção de 1972 da UNESCO sobre bens culturais pertencentes ao patrimônio mundial, esta vislumbra uma dedicação especial ao significado de Patrimônio Cultural da Humanidade, definindo e protegendo os bens culturais que conglomeram os bens de interesse global.

Referida Convenção tem por objetivo primordial a proteção de bens naturais e culturais em face da destruição dos mesmos, pois se apresentam com valor extraordinário para a população mundial, independentemente de raça, crença, cor, partido, religião, economia ou soberania nacional. A formalização de tal convenção ocorrera durante a 17ª sessão da Conferência Geral da UNESCO, em Paris, no dia 23 de novembro de 1972.

O artigo 1 da Convenção estabelece, de plano, seu campo de aplicação sobre os bens passíveis de tal proteção.¹⁰ Percebe-se que a intenção efetiva da Convenção é tratar de forma protetiva dos bens provenientes de uma transformação ou realização humana, de ordem material e com relevância histórica excepcional. Ao final, em seu último item, referido artigo se expressa por defender e proteger os locais e obras, não só do homem, mas também aqueles transformados por suas intervenções e completadas pela forma natural de sua exploração e utilização pelo homem. São os nominados patrimônios mistos.

Avançando no detalhamento da Convenção, em seu artigo 3, nota-se a necessária participação dos Estados-membros da Convenção no sentido de torná-la efetiva ao destacar os requisitos exigidos pelos artigos 1 e 2, ou seja, a classificação dos bens cul-

a existir bens culturais que fazem reconhecer uma cultura internacional, mundial, como é impropriamente chamada, e que pertence a toda humanidade, sem excluir ou impedir a continuidade das identidades nacionais, locais e populares. (SOUZA FILHO, 2003. p. 129)

¹⁰ Para os fins da presente Convenção, são considerados “patrimônio natural”: – os monumentos naturais constituídos por formações físicas e biológicas ou por conjuntos de formações de valor universal excepcional do ponto de vista estético ou científico; – as formações geológicas e fisiográficas, e as zonas estritamente delimitadas que constituam habitat de espécies animais e vegetais ameaçadas de valor universal excepcional do ponto de vista estético ou científico, – os sítios naturais ou as áreas naturais estritamente delimitadas detentoras de valor universal excepcional do ponto de vista da ciência, da conservação ou da beleza natural.

turais e naturais adequados aos parâmetros normativos a serem incluídos, no âmbito internacional, na lista de proteção como Patrimônio da Humanidade. Segue assim estabelecendo o artigo 3 que “cabe a cada Estado-parte da presente Convenção identificar e delimitar os diversos bens situados em seu território e mencionados nos artigos 1 e 2.”

Ainda, a respeito da veemente disposição de referida Convenção especifica a participação de cada Estado-parte como fundamental à indicação dos requisitos de inscrição dos monumentos no rol de bens culturais da humanidade, também aponta prioridades especiais à prática internacional do sistema de cooperação no sentido de fortalecer a sistemática desenvolvida para fomentar uma estrutura eficaz no propósito de proteção do patrimônio da humanidade indicado. Neste sentido, os artigos de 4 a 7 da Convenção de Paris, de 1972.

Tendo em vista que todo o arcabouço da Convenção de Paris de 1972 busca atender à proteção do patrimônio cultural da humanidade, indissociável de tal verificação o enquadramento, em tais circunstâncias, de uma enorme gama de locais próprios para o desenvolvimento da atividade turística em nível mundial, fomentando um mercado atraente e propiciando um conhecimento e respeito ao próprio bem em si, alvo das visitas, como também à população local, as tradições e demais atrativos envolvidos em tal temática.

Conforme pondera Glória Maria Widmer, o atrativo turístico se apoia principalmente em sua constatação e reconhecimento como tal, a partir da tutela eficiente de bens capazes de gerar esses interesses e atrair a visitação.

Conhecidos na terminologia turística como atrativos turísticos, consistem em bens sobre os quais recai interesse de visitação. Em outros termos, o que faz destes bens elementos de interesse para o turismo é a atratividade que eles possuem, ou seja, a capacidade de despertar tamanho interesse nos indivíduos, a ponto de fazer com que estes deixem o conforto de suas casas, a vida cotidiana e conhecida que levam em suas localidades de origem e se desloquem para outras localidades e realidades, a fim de ver tais bens de perto.(WIDMER, 2008)

Via de regra, diante da excepcionalidade monumental e atrativa que os bens considerados como patrimônio da humanidade necessitam para tal inscrição segundo a Convenção de Paris de 1972, fato é que tais bens passam a ser atrativos e por sua vez, passam a atrair um maior número de pessoas (turistas) para a sua visitação e assim, geram valor, conhecimento e satisfação à população do mundo que até eles se deslocam.

Portanto, a listagem de bens que formam o patrimônio cultural da humanidade proposto no artigo 11, item 2 da Convenção de Paris de 1972,¹¹ mesmo sem referida

¹¹ Com base nas listas apresentadas pelos Estados, de acordo com o disposto no parágrafo anterior, o Comitê estabelece, atualiza e divulga, sob o nome “Lista do Patrimônio Mundial”, os bens do patrimônio cultural e

intenção direta, acaba por fortalecer a ideia de conhecimento do local, história e tradições daquele bem, propiciando a busca de tal conhecimento e satisfação por meio do turismo.

Mediante tais evidências, pode-se afirmar que a inclusão de determinado bem na lista do patrimônio cultural da humanidade, propicia seguramente um atrativo maior para o desenvolvimento do turismo sustentável, capaz de gerar satisfação financeira, satisfação cultural e mantendo-se um equilíbrio ambiental em tal relação, pois ambiente e homem se satisfazem nessa interação.

Referido destaque releva o interesse, em âmbito global da atividade do turismo sustentável, ao passo que tal tema não poderia escapar como alvo de discussões e fomento à cooperação, na cúpula mundial de discussões e tomadas de decisões das questões ambientais (Rio+20). Notório que o turismo sustentável e a proteção do patrimônio cultural, de forma costurada, atreladas ao mesmo objetivo, chamaram a atenção para novas perspectivas de fomento e auxílio em tais propósitos.

TURISMO SUSTENTÁVEL E PATRIMÔNIO CULTURAL NA RIO+20

Em atenção a estas necessidades e, diante do propício momento para tal, entidades como UNESCO e Centro Internacional de Direito Ambiental Comparado, formularam profundas propostas para inclusão de disposições que viessem a contribuir para o desenvolvimento pleno de sistema de cooperação entre as nações do globo no sentido de colocação em prática de dispositivos eficientes para o turismo sustentável e proteção do patrimônio cultural da humanidade.

Tais propósitos restaram assim evidenciados nos dizeres da UNESCO, em documento enviado como proposta de inclusão da compilação do texto final da RIO+20, aproveitando a cultura para o desenvolvimento sustentável.

Texto proposto para o documento final:

[...] Além disso, o setor da cultura, englobando o patrimônio cultural, indústrias criativas e culturais, **infra-estrutura turística e cultural**, gera substanciais benefícios sócio-econômicos, incluindo empregos verdes e pontos estratégicos para a criatividade. As indústrias culturais representam um dos setores em mais rápida expansão na economia global. [...].

Patrimônio cultural em geral e locais de Patrimônio Mundial da UNESCO inscritos em particular, bem como museus e outras

do patrimônio natural, definidos nos artigos 1 e 2 da presente Convenção, que considere de valor universal excepcional com a aplicação dos critérios por ele estabelecidos, e divulga a lista atualizada pelo menos a cada dois anos.

instituições culturais geram receitas substanciais e emprego do turismo.

Medidas concretas recomendadas:

[...] 4. Apoiar o turismo sustentável, cultural, bem como indústrias criativas e patrimônio urbano baseado em revitalização econômica como poderosos sub-setores que geram emprego verde, estimular locais em desenvolvimento e promover a criatividade. (Tradução e destaques nossos)¹²

Também, com referência à presente temática, temos as considerações para conclusão do documento final da Rio+20, os seguintes apontamentos do Centro Internacional de Direito Ambiental Comparado.

RECOMENDACIÓN N° 26 - EL TURISMO SOSTENIBLE

Conscientes de que el turismo, en la riqueza de su diversidad, es una fuente de desarrollo humano y un factor de paz entre los pueblos, y es al mismo tiempo un medio de toma de consciencia de los procesos ecológicos indispensables para el mantenimiento de todas las formas de vida;

Convencidos de que la capacidad de los recursos naturales, la disponibilidad de las poblaciones de acogida, los recursos energéticos necesarios para satisfacer las necesidades globales de la humanidad para el desplazamiento y el descubrimiento turístico no pueden mantenerse a largo plazo sino a través de una gestión sostenible y equitativa de los recursos, en interés de las generaciones presentes y futuras, y desde el punto de vista tanto ecológico y económico, como social, cultural y espiritual;

(...) Considerando que en la actualidad no existe una convención mundial, de alcance general, aplicable al conjunto de las prácticas y de los lugares de interés turístico del planeta;

Estimando que una convención mundial del turismo sostenible de estas características serviría de fundamento jurídico a una cooperación más intensa en materia de protección y de desarrollo de los lugares de interés turístico, y que permitiría reforzar los convenios existentes que son relevantes en la materia;

(...) Reivindicando que, en caso de no convencer a los Estados, las instituciones internacionales y a las organizaciones no gubernamentales de la oportunidad de elaborar una nueva convención mundial sobre el turismo sostenible, las siguientes recomendaciones sirvan de base para las declaraciones que sean

¹² Disponível em: <http://www.uncsd2012.org/rio20/content/documents/492UNESCO%20Input%20to%20Rio20%20Compilation%20Document.pdf>. Acesso em 01 jun 2012.

adoptadas con ocasión de la Conferencia de las Naciones Unidas de Río de junio de 2012;

Recomienda:

1. Reconocer el turismo sostenible como un factor de desarrollo socio-cultural de las poblaciones y/o de las comunidades locales, para su contribución a la superación de la pobreza, al mejoramiento del nivel de vida, a la valorización de su entorno y a la consideración de la paz entre los pueblos, a través de procesos ad hoc de gobierno compartido.

(...) 8. la promoción de iniciativas nacionales, regionales y universales para perfeccionar los instrumentos políticos y jurídicos de protección, desarrollo y gobernanza de los lugares de interés turístico, particularmente:

(i) los instrumentos de planificación y de programación turística local, integrando los principios de prevención y de participación que se derivan del Derecho internacional del medio ambiente,

(ii) una zonificación de la densidad turística en las principales destinaciones turísticas (locales, regionales e internacionales), después de realizar una evaluación ambiental estratégica, inspirada en un enfoque de desarrollo sostenible, (iii) los criterios e indicadores de la planificación sostenible de los espacios turísticos,

(iv) la certificación ambiental de los lugares de interés turístico;

9. el reconocimiento del interés y la pertinencia de un enfoque de integración del cambio climático en la definición de un nuevo turismo sostenible inscrito en la economía verde (Gotemburgo, 2009, Copenhague, 2009), especialmente para la implementación de nuevos instrumentos jurídicos o financieros de fiscalización de las capacidades de desplazamiento aéreo turístico y de discriminación en la elección de los medios de desplazamiento a favor de las redes alimentadas por energías libres de carbono.¹³

Mesmo diante de proposições detalhadas que apontam para um fomento e fortalecimento estrutural e que buscam dar um dinamismo e aparato instrumental de cooperação dos povos em prol de desenvolvimento sustentável pelo turismo em áreas com patrimônio cultural da humanidade, o documento final da Conferência da Rio+20,

¹³ Disponível em < <http://www.cidce.org/rio/pdf%20appel/Recomendaciones.pdf> >. Acesso em 26 jun.2012.

nominado *O futuro que queremos*, apresenta a seguinte redação no tocante à temática em destaque:

Turismo sostenible

130. Ponemos de relieve que el turismo bien concebido y bien gestionado puede hacer una contribución importante a las tres dimensiones del desarrollo sostenible, tiene estrechos vínculos con otros sectores y puede crear empleo decente y generar oportunidades comerciales. **Reconocemos la necesidad de apoyar las actividades de turismo sostenible y la creación de capacidad conexas que permitan crear conciencia ambiental, conservar y proteger el medio ambiente, respetar la fauna y la flora silvestres, la diversidad biológica, los ecosistemas y la diversidad cultural y aumentar el bienestar y mejorar los medios de vida de las comunidades locales apoyando a las economías locales y el medio humano y natural en su conjunto.** Pedimos que se preste más apoyo a las actividades de turismo sostenible y de creación de capacidad en esa esfera en los países en desarrollo a fin de contribuir al logro del desarrollo sostenible.

131. Alentamos el fomento de las inversiones en el turismo sostenible, incluidos el ecoturismo y el turismo cultural, lo cual puede consistir en crear empresas pequeñas y medianas y facilitar el acceso a recursos financieros, entre otras cosas mediante iniciativas de microcréditos para las comunidades pobres, indígenas y locales de zonas con gran potencial ecoturístico. A este respecto, subrayamos la importancia de establecer, en caso necesario, directrices y reglamentos apropiados, de conformidad con las prioridades y leyes nacionales, para promover y apoyar el turismo sostenible.¹⁴

Percebe-se assim que, por mais intrínsecas que sejam as relações entre o turismo sustentável e o patrimônio cultural da humanidade, especificamente tal temática que necessitaria tanta atenção para desenvolver aparatos e incentivos práticos de mecanismos e instrumentos aptos a tornar concreta a urgente situação do turismo sustentável e tais bens do patrimônio cultural, deixou de ser tratada com detalhes a respeito de incentivos financeiros específicos, linhas de crédito próprias à manutenção de tais patrimônios, com assunção compromissos específicos das Nações que detém tais patrimônios e obtém benefícios turísticos dos mesmos sem dar a contrapartida da preservação aos seus usuários, dentre outras medidas a serem aplicadas. Verifica-se a perda de grande oportunidade em se promover tais diretrizes na RIO+20.

Como bem destaca a Recomendação nº 26 do Centro Internacional de Direito Ambiental Comparado, em muito poderia se aproveitar o momento de tal Conferên-

¹⁴ Disponível em < <http://www.uncsd2012.org/thefuturewewant.html> >. Acesso em 27 jul. 2012.

cia mundial para propósitos próprios de aprimoramento de Convenção Internacional sobre Turismo Sustentável, a qual se mostra ausente e carecedora de detalhes e métrica para colocação em prática de um compromisso internacional dos países que detêm tais características de locais e obras de monumental interesse mundial, explorando o turismo junto aos mesmos, mas tendo dificuldades em propiciar um desenvolvimento sustentável que beneficie os próprios moradores, povos indígenas, população tradicional e demais interessados diretos em tal atividade.

As intenções ora evidenciadas pelo documento final da referida Conferência se mostram superficiais e amplos demais para a colocação em prática desses bons objetivos.

CONCLUSÕES

O turismo cultural implica no reconhecimento de atividades relacionadas a elementos de relevância do patrimônio cultural visando promover a proteção material e imaterial de referidos bens ambientais.

A herança cultural encontra sua razão de ser na identificação coletiva de um povo e os impactos do turismo sobre o meio ambiente indica a necessidade de observação relacional entre o ser humano e o meio ambiente.

O turismo da memória, em sua dimensão global, regional ou local contribui para a conversão do fenômeno em atividade econômica, mas, sobretudo para a democratização do acesso aos bens culturais ampliando a participação de atores no processo de proteção ao patrimônio ambiental.

Trata-se de um segmento diferenciado que vislumbra um perfil de público comprometido com a qualidade e equilíbrio ambiental, com a compreensão da história e da formação cultural dos povos, enfim, com a transmissão de conhecimento que denota, então, o caráter de uma sociedade plural. Em síntese, partilhar o registro da memória como ferramenta para a construção do futuro potencializada por um turismo responsável que serve à memória coletiva e educa.

O que se percebe dos instrumentos normativos internacionais já vigentes é uma carência de execução prática de seus propósitos diante da reconhecida relevância e potência do setor de turismo cultural sustentável, sendo que os documentos preparatórios e indicativos para a composição do documento final da Rio+20 continham ações mais práticas do que aquilo que se realmente esperava para alavancar e fomentar estruturalmente o setor.

REFERÊNCIAS

- ALONSO, J. A.; LOZANO, L.; PRIALÉ, M. Â.. *La Cooperación cultural española: más allá de la promoción exterior*. ICEI/Intermón-Oxfam, 2004.
- BUCCI, M. P. D. (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.
- CARTA da Conferencia Mundial de Turismo Sustentável, ocorrido em Lanzarote, Ilhas Canárias, Espanha, de 27 a 28 de Abril de 1995. Disponível em < http://www.marcionami.adm.br/pdf/gestao/Carta_do_turismo_sustentavel_de_lazarote.pdf > Acesso em 27 jul.2012.
- GONÇALVES, A.; FONTOURA COSTA, J.A.. *Governança global e regimes jurídicos internacionais*. São Paulo: Almedina, 2011.
- REALE, M.. *Filosofia do Direito*. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.
- SALVATTI, S.S. (org.). *Turismo responsável: manual para políticas públicas*. Brasília: WWF, Brasil, 2004. Disponível em < http://www.uces.br/ucs/tplSemMenu/posgraduacao/strictosensu/turismo/seminarios/arquivos_4_seminario/GT02-9.pdf > acesso em 01 set. 2012.
- SILVA, F.F. da. *As cidades brasileiras e o patrimônio cultural da humanidade*. 2. ed. São Paulo: Peirópolis – Editora da Universidade de São Paulo, 2012.
- SOARES, G. F. Silva. *A proteção internacional do meio ambiente*. Barueri/SP: Manole, 2003.
- SOARES, I. V. P.. *Direito ao (do) patrimônio cultural brasileiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.
- SOUZA FILHO, C. F. M.. *Bens culturais e sua proteção jurídica*. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2003.
- VIEIRA DE ANDRADE, J.C.. *Os direitos fundamentais na Constituição portuguesa de 1976*. 2. ed. Coimbra: Almedina, 2001.
- WIDMER, G. M. A convenção do patrimônio mundial e o turismo: contribuições para a proteção e função social do patrimônio cultural da humanidade. *Revista Eletrônica de Turismo Cultural*. V.02, nº01. 1º Semestre de 2008.

RIO+10: A INFLUÊNCIA DA RIO-92 E OS REFLEXOS DA CONFERÊNCIA NA POLÍTICA MUNDIAL

Mykaella Sales Sousa¹

Rodrigo Ramos do Carmo²

Suyene Monteiro da Rocha³

RESUMO

A análise das Conferências Internacionais sobre Meio Ambiente são de suma importância para se entender a logicidade histórica e jurídica da formação do discurso ambiental. O presente trabalho tem por objetivo analisar de forma crítica a Conferência de Johannesburgo a partir dos desdobramentos políticos e socioambientais da Rio-92, importante marco histórico no conceito de desenvolvimento sustentável e na gestão pública ambiental global. A partir deste desencadear, apresentar-se-ão o contexto, realização e documentos concernentes à Rio+10 objetivando-se estabelecer um nexos entre economia, sociedade e meio ambiente buscando interfacear os eixos da sustentabilidade e a necessidade da gradual maturidade da consciência ambiental nas políticas públicas.

PALAVRAS-CHAVE: Rio+10, Conferência de Johannesburgo, Rio-92, Sustentabilidade.

ABSTRACT

The Analysis of International Conferences on the Environment is substantial in order to understand the logical structure of the historical and legal environmental reasoning. This paper aims to examine critically the Johannesburg Conference with basis in the socio-political developments of the Rio-92, since it is an important mark in the sustainable conception development and in the global environmental governance. From this point, it's going to be presented the context, conduct and documents referred to Rio +10 in order to establish a link among economy, society and environment. Besides it, there will be presented an conjoint analysis of sustainability and the need for environmental public policies.

¹ Aluna de Graduação do curso de Direito da Universidade Federal do Tocantins (UFT).

² Engenheiro Civil, formado pela Universidade Estadual de Goiás (UEG) e aluno de graduação do curso de Direito da Universidade Federal do Tocantins (UFT).

³ Mestre em Ciências Ambientais. Docente na Universidade Federal do Tocantins (UFT) e no Centro Universitário Luterano de Palmas.

KEYWORDS: *Rio +10, Conference Johannesburg, Rio-92, Sustainability*

INTRODUÇÃO

A Conferência de Johannesburgo foi realizada em 2002 com objetivo precípua de analisar o acordado na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento – CNUMAD – em 1992, a Rio-92. Essa Conferência possui diversas denominações no cenário mundial, tais como Cimeira de Johannesburgo, Rio +10, Cúpula da Terra II, tendo como nome oficial Conferência Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável ou ainda *World Summit on Sustainable Development* – WSSD. O material disponível para estudo e análise do tema é limitado devido ao fato de a Conferência de Johannesburgo ter sido considerada por muitos estudiosos a de menor resultado efetivo, mesmo tendo seu alicerce nos compromissos políticos firmados na Eco-92.

Desta forma, não existe outro caminho a se percorrer para chegar a Johannesburgo que não o da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento – CNUMAD, principalmente no que concerne às consequências e ao panorama mundial ante as convenções apresentadas e pactuadas no evento, fato esse que propicia o construir da Rio+10 e seus focos de discussão.

A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento – Rio-92 trouxe como principal contribuição a oficialização do conceito de “desenvolvimento sustentável”⁴ além do notável documento intitulado “Agenda 21”, que se tornou base dos posteriores discursos da Rio+10.

Após debates sobre a diferença substancial existente entre desenvolvimento e crescimento, os agentes públicos mundiais buscaram em suas discussões encontrar medidas que pudessem conciliar o crescimento econômico com a preservação ambiental, diminuição da pobreza, cooperação internacional, entre outros aspectos (GIANSANTI, 1998).

A Cúpula da Terra no Rio representou um avanço ao discurso ambiental, por ter conseguido reunir um número maior de chefias políticas, 178 países participantes e 114 chefes de Estado e de Governo (GUERRA e GUERRA, 2009).

É considerando as discussões, documentos e efeitos da Rio-92 que debruçamos nossos olhares à Conferência de Johannesburgo, com intuito de compreender os caminhos que são construídos, estruturados na formação das políticas públicas internacionais ambientais.

Assim, traça-se um paralelo entre o contexto histórico no âmbito social, econômico e político com as pesquisas referentes ao tripé do desenvolvimento sustentável

⁴ “Aquele capaz de satisfazer às necessidades presentes sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazer as suas próprias necessidades.” (Relatório Brundtland apud LEUZINGER e CUREAU, 2008, p.10).

(constituído pelo crescimento econômico, desenvolvimento social e preservação do meio ambiente) sob um olhar crítico para os documentos assinados com o propósito de promover o desenvolvimento sustentável desde a Rio- 92 até a Rio+10, com a qual guarda relação direta.

Objetiva-se instigar reflexões a Conferência de Johannesburgo, que por muitos é esquecida, mas não pode ser relegada ao ostracismo por ter papel singular na historia ambiental, e permitir a costura do conhecimento das discussões políticas globais. De forma a observar que as críticas feitas a esta conferência, podem ser até mesmo cabíveis, mas devem ser revistas, pois de um ponto de vista mais amplo, eventos desta envergadura são mananciais ricos em informações, que nos possibilitam crescimento e amadurecimento na formação de planos, ações e programas.

A ECO-92 COMO PRESSUPOSTO PARA A RIO+10

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento foi realizada na cidade do Rio Janeiro entre os dias 3 de junho a 14 de junho de 1992. Esta Conferência ficou mundialmente conhecida como Rio-92, Eco-92, Cimeira da Terra, Cúpula da Terra, dentre outras denominações.

A Rio-92 contou com a presença de 178 países, sendo 114 representados por seus Chefes de Governo ou Estado, além da participação de jornalistas e ONGs (GUERRA; GUERRA, 2009).

Importante ressaltar a importância que o tema “meio ambiente” havia ganhado desde Estocolmo, ensejando debates internacionais que tinham por objetivo a elaboração de estratégias para se promover o “desenvolvimento sustentável” nos países (LAGO, 2006).

A Rio-92 obteve como produtos imediatos diversos documentos nos quais ficou evidenciado o anseio de se buscar o equilíbrio entre economia, sociedade e meio ambiente, assim, a Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Agenda 21, a Declaração de Princípios para o Desenvolvimento Sustentável das Florestas e a Convenção sobre Diversidade Biológica são exemplos de compromissos firmados que giram em torno da temática de desenvolvimento sustentável (GUERRA; GERRA, 2009).

A Agenda 21 foi considerada um dos documentos mais importantes devido ao nível de comprometimento político estabelecido. O desenvolvimento sustentável foi tratado de forma mais ampla e com conteúdo programático, não apenas principiológico (NOVAES, 2003).

Assim, ações, como conservação dos recursos para o meio ambiente, foram acoplados aos meios de implementação, prevendo a participação da sociedade no que

tange à conscientização e ao dever de cada país de informação das decisões tomadas (LAGO, 2006).

Outro documento relevante foi a “Convenção da Biodiversidade” – CDB –, resultado da proposta desenvolvida entre os denominados “megadiversos afins”.⁵ O CDB foi assinado por 194 países em 1992 tendo o Brasil como um dos principais representantes e reunindo os países com maiores biodiversidades do planeta para articular um documento que tem, segundo Lago (2006, p.75), como “objetivo a conservação da biodiversidade, o uso sustentável de seus componentes e a divisão equitativa e justa dos benefícios gerados com a utilização de recursos genéticos”.

A Eco-92 foi um grande passo à conscientização mundial sobre o meio ambiente, porém, não gerou todos os efeitos esperados. Cinco anos após a sua realização, em 1997, foi realizada uma Sessão Especial da Assembleia Geral das Nações Unidas para discutir a implantação da Agenda 21.

A Rio+5, como ficou conhecida, deixou evidente à época a necessidade de medidas práticas de implantação dos acordos outrora já firmados, além do mundo vivenciar o aumento da pobreza e a estagnação das ajudas financeiras no âmbito internacional (SEQUINEL, 2002, p.12).

CONTEXTO POLÍTICO, ECONÔMICO E SOCIAL NA REALIZAÇÃO DA RIO+10.

Os 10 anos posteriores à Rio-92 foram marcados pela mudança no cenário político internacional. Com o final da Guerra Fria, em 1990, o mundo assistiu ao fracasso da União Soviética e esplendor dos Estados Unidos da América com seu modelo capitalista e junto a este, a globalização.

O “modelo ocidental” de sociedade, economia e política estiveram no foco da propaganda capitalista, e o padrão de consumo ascendeu de forma vertiginosa com o apoio midiático. Grande crescimento demográfico, aumento do consumo e a proposta de modelo de desenvolvimento sustentável colocado na Rio-92, três pilares de um grande desafio e, nesse contexto conturbado, à preservação do meio ambiente, que tende a uma valoração econômica pelo poder de apropriação de bens. (LAGO, 2006)

No plano econômico, a década 1992 a 2002 foi marcada por diversas crises como a do México em 1994. A desvalorização da moeda mexicana provocou o conhecido “Efeito Tequila” que, apesar da tentativa internacional de contê-la através da intervenção do FMI e EUA os resultados foram improficuos e seus efeitos atingiram países da América Latina em desenvolvimento (COELHO, 2007, [s.p.]).

⁵ Grupo composto por “quinze membros África do Sul, Brasil, Bolívia, China, Costa Rica, Colômbia, Equador, Filipinas, Índia, Indonésia, Quênia, Malásia, México, Peru e Venezuela que reúnem mais de 70% da biodiversidade mundial.” (LAGO, 2006, pg. 176)

A estrutura de cooperação internacional ficou enfraquecida com o impasse denotado na rodada de Doha em 2001. A rodada de negociações multilaterais organizadas pela OMC – Organização Mundial do Comércio – visava o aumento do fluxo da troca de bens e serviços entre os países, dinamizando assim a economia mundial tornando a concorrência mais justa entre os países ricos e pobres (HUGUENEY, 2003, [s.p.]).

A principal medida discutida se estabelece nas políticas de subsídio e protecionismo, sendo o não acordo desses dois pontos o principal motivo do considerado fracasso da rodada e sua prolação além do tempo pré-estabelecido. Ao passo que os países em desenvolvimento argumentavam contra a política de subsídios das grandes potências, estes lutavam para uma maior abertura econômica dos países emergentes sem alcançar um denominador comum.

Ainda no aspecto do diálogo internacional, o Consenso de Monterrey (on line, [s.d.]) significou um avanço em busca de medidas para erradicação da pobreza e financiamento do desenvolvimento social baseado nos pilares da sustentabilidade. Do dia 18 ao dia 22 de março de 2002, o evento foi realizado no intuito de promover a diminuição das disparidades entre os países prevendo desde medidas de âmbito interno quanto externo e a participação de países desenvolvidos como os EUA trouxe o clima otimista às discussões realizadas.

A participação das menores economias na tomada de decisões internacionais exaltou o espírito de inclusão que o Consenso de Monterrey previa e influenciou de sobremaneira a Conferência de Johannesburgo sendo citado por muitas vezes nos documentos oficiais da Rio+10.

Nesse ponto, outro evento que influenciou de sobremaneira a Cimeira de Johannesburgo foi sem dúvidas as “Metas do Milênio” (*on line*) ou “Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM)” assumidos pelos 191 países-membros da ONU em 2000 com o objetivo principal de erradicar a pobreza através de ações em planos diversos de atuação.

Dois anos depois, e com o escopo de levar as metas ao plano fático pelos países em desenvolvimento até 2015, foi desenvolvido o chamado “Projeto do Milênio” (*on line*). A consecução do projeto se deu através de 10 forças-tarefa, e com o apoio e conscientização da sociedade em geral, se tornou uma alavanca para a realização do acordado em 2000 nas “Metas do Milênio”.

Entretanto, diante de todo o contexto social, político e econômico, o que se percebe é a fragilidade econômica influenciando sobremaneira a Conferência de Johannesburgo, na medida em que as atenções de diversos países estavam voltadas à implantação de políticas que evitassem, diminuíssem o efeito ou revertissem a situação de crise do cenário econômico mundial à época. No tocante ao âmbito social, o Consenso de Monterrey deu uma “prévia” do tema central da conferência de Johannesburgo,

a pobreza, demonstrando o quão ampla e ainda conturbada é a discussão para implementação do desenvolvimento sustentável.

CONFERÊNCIA DE JOANESBURGO

Diante de diversas dificuldades e de uma nuvem de pessimismo, a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável foi realizada do dia 26 de agosto a 4 de setembro de 2002, na cidade de Johannesburgo, África do Sul. O principal objetivo da conferência era rever os acordos firmados na Rio-92, principalmente a Agenda 21, na tentativa de estabelecer medidas práticas para sua implantação. Assim, a preparação da Rio+10 foi baseada sob os pontos que não efetivamente lograram efeitos após a Rio-92.

A Conferência contou com a participação de 193 países, com representatividade do Chefe de Governo ou Estado em 100 desses. Em Johannesburgo compareceram cerca de 22 mil pessoas incluindo membros de Organizações não governamentais e sociedade civil em geral, desde jovens estudantes a empresários dos setores de comércio e indústria.

O processo preparatório se deu com a realização de quatro comissões preparatórias, denominadas PrepComs (MELGAÇO; ALVIM, 2008, p. 36). Os três primeiros eventos preparatórios foram realizados na sede da ONU em Nova Iorque e o último em Bali (LAGO, 2006).

A PrepCom 1, ou seja, primeira comissão preparatória realizada em 2001 entre os meses de abril e maio, teve como objetivo básico o levantamento do que havia sido realizado a partir da Rio-92 desde o nível internacional ao nível local (LAGO, 2006).

Analisou-se também a importância da atuação da sociedade civil que se mostrava, através de várias de suas segmentações, braços fortes para a consecução do desenvolvimento sustentável, a exemplo das ONG's e empresas que, no setor produtivo, acoplaram as ideias de preservação ambiental (LAGO, 2006; PREPCOM 1, *on line*, 2001).

Já a PrepCom 2 (2002) foi realizada no período compreendido entre 28 de janeiro e 8 de fevereiro de 2002 e teve como base a análise do levantamento feito na PrepCom 1 e a implementação da Agenda 21, sendo que muitos países admitiram a importância da cooperação internacional para se chegar a um programa de ação viável a partir da Conferência de Johannesburgo. O Brasil foi escolhido para ocupar uma das vice-presidências do Comitê Preparatório para Rio +10 devido sua participação de destaque na Rio-92 (RIZVI, [s.d.], [s.p.]).

Com escopo de determinar prazos concretos para a implementação da Agenda 21, foi realizada a PrepCom 3, que teve como fundamento o fortalecimento do compromisso já firmado em 1992, houve também a discussão sobre como reforçar o quadro institucional para o desenvolvimento sustentável e a criação de fóruns de

debate, denotando o caráter democrático das comissões preparatórias e livre diálogo de temas pré-determinados. Emil Salim apresentou o “Plano de Ação” que tinha as atenções voltadas unicamente à África e com problemas relacionados estritamente à pobreza (LAGO, 2006; PREPCOM3, *on line*, 2002).

Por fim, a PrepCom 4 (*on line*, 2002), realizada na Indonésia de 27 de maio a 7 de junho do ano de 2002, teve como principal objetivo a preparação de um documento que enfatizasse a parceria global em busca do desenvolvimento sustentável, implementação estratégica da Agenda 21.

Nesta última reunião preparatória, destacaram-se, também, os principais desafios e oportunidades para a consecução do desenvolvimento sustentável no âmbito mundial, além disso, sob a liderança brasileira, foi acrescentada uma seção ao “Plano de Ação” apresentado pelos africanos expandindo-o aos outros continentes.

O plano de ação foi aceito em Bali de forma parcial, deixando os pontos controversos para serem discutidos na própria Conferência em Johannesburgo. As discordâncias versavam acerca da temática energia, globalização, comércio e consumo, entre outros (LAGO, 2006).

Os principais temas abordados na Cúpula foram os ligados diretamente ao desenvolvimento sustentável. A escolha do continente africano para sediar a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável trouxe preocupações aos mais críticos devido a possível restrição dos debates, ficando o evento focado na pobreza da África e, como já visto, até o terceiro encontro preparatório parecia que a Rio+10 tinha realmente tomado este rumo (LAGO, 2006). Porém, a ideia era dos temas serem vistos de forma global conforme as necessidades específicas locais.

Alguns temas são facilmente arrolados como prioritários, a exemplo da água e saneamento, agricultura, energia, biodiversidade e saúde, além do tema referente à pobreza, que atraiu maior destaque até pela conjuntura da época e influência da Conferência de Monterrey (ÁGUA, 2002).

Tema de maior embate no cenário das ideologias foi o referente à implantação de fontes renováveis de energia. Encabeçada pelo Brasil através da proposta do professor José Goldemberg (2002, [s.p.]), a discussão sobre a mudança da matriz energética mundial não agradou os países desenvolvidos, tendo sido a proposta fortemente rebatida pelos Estados Unidos, Japão e alguns membros da Organização dos Países Exportadores de Petróleo – OPEP.

A proposta foi feita pessoalmente pelo Presidente do Brasil à época, Fernando Henrique Cardoso, que estabelecia a substituição até 2010 de cerca de 10% da produção de energia pelas fontes renováveis e menos poluentes, a exemplo da eólica, solar, hidroelétrica e etc. (GOLDEMBERG, 2002).

A proposta de mudança da matriz energética mundial não foi integralmente admitida, na verdade, no Plano de Implementação, um dos principais documentos produzidos na Rio+10, faz-se referências rápidas e superficiais sobre possíveis modificações na questão energética. Não há, ainda, perspectivas concretas de implantação, ou seja, não existem metas ou prazos e ainda o documento abre livre espaço para utilização da energia nuclear, já que não há explicação clara sobre o que seria “eficiente energia” (GOLDEMBERG, 2002, [s.p.]; TALTZ, 2002, [s.p.]).

No âmbito nacional, mesmo após 10 anos da Rio-92, a Agenda 21 brasileira, conduzida pela Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional – CPDS, não havia sido ainda concretizada, sendo somente finalizada de forma apressada, nas vésperas da Cúpula de Johannesburgo.

De acordo com Bursztyń (2002, [s.p.]), as prioridades da Agenda 21 brasileira não são as mesmas das elencadas pelos países desenvolvidos, pois como prioridades está a resolução de problemas como fome, reforma agrária, saneamento básico entre outros, demonstrando que o pilar principal a ser trabalhado de caráter urgente é o do desenvolvimento social.

Um avanço da Agenda 21 brasileira foi a ampla oportunidade de participação da sociedade com processos de consulta, além de ter sido considerada programa do Plano Plurianual de 2003, o que lhe conferiu um maior comprometimento e inserção nas políticas públicas no âmbito também local.

A partir de todo o debate gerado desde as comissões preparatórias até a efetiva Conferência de Johannesburgo, foram produzidos dois documentos relevantes que reafirmaram o que já havia sido objeto de comprometimento na Rio-92 e demonstraram o anseio pela obtenção dos objetivos firmados rumo ao desenvolvimento sustentável.

PRINCIPAIS DOCUMENTOS E RESULTADOS

Como produto da Rio+10 destacam-se dois documentos: a Declaração de Johannesburgo sobre Desenvolvimento Sustentável e o Plano de Implementação ou Plano de Ação.

A declaração de Johannesburgo teve como principal objetivo a reafirmação do compromisso de promover o desenvolvimento sustentável através de um fundo principiológico e compromissos abertos. Com um discurso muitas vezes idealista, é denotado o sentimento de cooperação entre os países para se promover um mundo mais digno.

Há o reafirmar dos compromissos já constituídos na Rio-92, além de uma atenção especial ao combate à pobreza através da busca da equidade entre os povos, principalmente na diminuição das disparidades entre países desenvolvidos, em desenvolvimento e subdesenvolvidos (LAGO, 2006).

Quanto ao Plano de Implementação, este busca acelerar o cumprimento da Agenda 21 através da harmonização entre crescimento econômico, desenvolvimento social e proteção do meio ambiente.

Importante ressaltar que o referido documento solidariza a responsabilidade ambiental, social e econômica com a sociedade civil e em várias passagens coloca o apoio de empresas e instituições não governamentais ao governo como essenciais para se chegar ao desenvolvimento sustentável.

Além desses objetivos, pode-se ressaltar também a alteração de padrões insustentáveis de consumo e produção através de melhorias na produção resultando assim em melhores e mais duráveis produtos em consonância com a preservação do meio ambiente além da conscientização da sociedade civil, principalmente dos jovens e consumidores.

Questão de maior divergência e não aceitação integral nos debates foi a proposta brasileira de modificação da matriz energética mundial, entretanto trouxe um avanço considerável à questão em relação aos efeitos que a proposta produziu na opinião pública. O aparente fracasso das negociações, que não chegaram ao consenso necessário, aumentou o movimento a favor de energias renováveis amparado pela mídia e pela pressão das ONGs.

A Conferência de Johannesburgo não trouxe como resultado algo muito além da Rio-92, na verdade, para muitos, foi considerada até mesmo um retrocesso pela limitação da implementação do desenvolvimento sustentável à erradicação da pobreza.

Além disso, aparentou ser uma repetição do que já havia sido acordado em 1992 e ampliação do já acordado nas Metas do milênio, sem alterações que buscassem a implantação fática, a produção de documento que espelhasse a determinação objetiva de prazos, metas e meios de execução, frustrando assim o seu objetivo principal (LUCON; COELHO, 2002).

No Brasil, a implementação da Agenda 21 brasileira foi feita em 2003 através da sua consagração a programa do Plano Plurianual do governo de 2004 a 2007 do então presidente Luís Inácio Lula da Silva podendo ser considerada um efeito creditado tanto a Rio-92, quanto a Rio+10 (NOVAES, 2003).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Já se observava na avaliação dos cinco anos posteriores a RIO-92 o paradoxo que o mundo vivia na busca do desenvolvimento sustentável devido à globalização e a degradação do meio ambiente juntamente com o crescimento econômico e a desigualdade social.

Mesmo com a reiteração dos compromissos firmados na Agenda 21 e adoção do programa para a implementação do acordado na Rio-92, observa-se que o caminho até Johannesburgo não foi modificado no que tange às medidas governamentais para se promover o desenvolvimento sustentável, como a Rio+5 ponderou. (Radar Rio + 20, on line)

Com a Rio +10, ficou evidenciada a inércia dos países para implementar os documentos assinados na Eco-92, a exemplo da Agenda 21, além da pressão política realizada por grandes potências econômicas mundiais para impedir o acréscimo de metas e prazos no corpo dos documentos assinados na Conferência de Johannesburgo. Estes fatos foram responsáveis por inúmeras críticas por parte das ONG's e alguns ambientalistas que consideram que a Rio+10 obteve resultados mínimos no cenário mundial (GUERRA; GUERRA, 2009; LITTLE, 2003, p.13).

Em que pese às críticas feitas à Conferência de Johannesburgo, é possível destacar efeitos importantes à política ambiental mundial, além de avanços no discurso ambiental. A ampliação do debate sobre a questão energética e responsabilidade corporativa permitiu que a sociedade civil despertasse seu interesse pelas questões, além da consciência política que permitiu a criticidade e repercussão nos âmbitos internos dos Estados em busca do desenvolvimento sustentável. Outros progressos são ponderados por Guerra e Guerra (2009):

[...] foram alcançados avanços inegáveis em áreas de conhecimento científico, progresso tecnológico e envolvimento no setor privado, ao mesmo tempo em que houve um grande fortalecimento, em muitos países, da legislação ambiental bem como da informação e participação da sociedade civil [...] (GUERRA; GUERRA, 2009, p.61).

É importante ressaltar que a Conferência de Johannesburgo baseou-se precipuamente na dignidade humana a partir da análise dos seus principais pontos de discussão e eixos de atuação. Temas como pobreza, acesso à água potável, saneamento, entre outros, tiveram caráter social e reconhecimento da hipossuficiência de alguns setores da sociedade, a exemplo, as mulheres, comunidades indígenas e crianças, setores estes citados diversas vezes no Plano de Implementação, documento da Rio +10.

Porém, a Conferência de Johannesburgo mostrou grande resistência às propostas de diminuição da concentração de CO₂ na atmosfera com a modificação gradual da matriz energética mundial, fator que propiciaria a implementação do desenvolvimento sustentável, todavia, contrária aos interesses econômicos.

Outra consideração foi a reiterada menção ao princípio da multilateralidade, sendo esse um dos alicerces do Direito Ambiental. A temática “meio ambiente” é de responsabilidade Planetária, seja por sua preservação, seja pelas agressões sofridas.

Apesar do princípio já haver sido consagrado dentre os princípios basilares da Rio-92, este ganha força na Rio+10, mas necessita ainda ser dinamizado nas políticas e efetivado na sociedade e nos programas governamentais.

O meio ambiente não um ponto isolado, mas parte de um objetivo maior que é o desenvolvimento sustentável, elemento que envolve a questão social e econômica tendo, portanto, clara denotação política.

Nesse diapasão, a Conferência de Johannesburgo teve papel fundamental para se chegar à conclusão sobre a precípua necessidade de materializar o que formalmente já se vinha discutindo em conferências internacionais anteriores.

As fragilidades arguidas não estão necessariamente na Conferência de Johannesburgo, como sustentam algumas ONG's, mas principalmente no plano de execução político dos países. Faz-se necessário metas mais claras, comprometimentos firmes com datas e elaboração de planos de implementação, além da presença do caráter punitivo aos países que não baseiem seus planos políticos no desenvolvimento sustentável (NOVAES, 2002).

Por conseguinte, observa-se que reuniões nas quais se extraia unicamente conteúdos principiológicos e programáticos sem subsídios de executividade das metas são também importantes, mas claramente ineficazes quando existem isoladamente.

REFERÊNCIAS

ÁGUA, saúde e energia são prioridades da Rio + 10. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/ciencia/020813_onumtc.shtml>. Acesso em: 29 fev. 2012.

BRASIL. *Cúpula Mundial Sobre Desenvolvimento Sustentável Plano de Implementação*. Disponível em: <<http://www.ana.gov.br/AcoesAdministrativas/RelatorioGestao/Rio10/Riomaisdez/documentos/1759-PlanodeImplementacaofinal.doc.159.wiz>> Acesso em: 02 mar. 2012.

_____. Sobre o Projeto do Milênio – Millennium Project. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/milenio/index.php>> Acesso em: 26 fev. 2012.

_____. Objetivos de desenvolvimento do milênio – PNUD. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/odm/index.php?lay=odmi&id=odmi>> Acesso em: 26 fev. 2012.

_____. Conferência Internacional sobre o Financiamento do Desenvolvimento – Conferência Internacional sobre o Financiamento do Desenvolvimento termina em Monterrey. Disponível em: <http://www.unric.org/html/portuguese/ecosoc/FFD/Monterrey_Round_up-_Portuguese.pdf> Acesso em: 22 fev. 2012.

_____. *Agenda 21 Brasileira* – Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=18&idConteudo=908>>. Acesso em: 02 mar. 2012.

_____. II Sessão do Comitê Preparatório para a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2002/01/ii-sessao-do-comite-preparatorio-para-a-cupula>> Acesso em: 28 fev. 2012.

_____. *Comissão Preparatória Primeira Cimeira*. Disponível em: <<http://www.johannesburgsummit.org/html/documents/prepcom1.html>> Acesso em: 26 fev. 2012.

_____. *Comissão Preparatória Segunda Cimeira*. Disponível em: <<http://www.johannesburgsummit.org/html/documents/prepcom2.html>> Acesso em: 26 fev. 2012.

_____. *Comissão preparatória quarta cúpula*. Disponível em: <<http://www.johannesburgsummit.org/html/documents/prepcom4.html>> Acesso em: 29 fev. 2012.

_____. *Comissão preparatória terceira cúpula*. Disponível em: <<http://www.johannesburgsummit.org/html/documents/prepcom3.html>> Acesso em: 29 fev. 2012.

_____. *Segunda Cimeira Comitê Preparatório*. Disponível em: <<http://www.johannesburgsummit.org/html/documents/prepcom2.html>> Acesso em: 28 fev. 2012.

BURSZTYN, M.. *E por falar em futuro*. A agenda 21 brasileira. Disponível em: <<http://www.ana.gov.br/AcoesAdministrativas/RelatorioGestao/Rio10/Riomaisdez/index.php.293.html>> Acesso em: 29 fev. 2012.

COELHO, M.. *As grandes crises econômicas mundiais*. Disponível em: <<https://www.investbolsa.com.br/Acoes/post/2008/09/29/historico-de-criises-mund.aspx>> Acesso em: 18 fev. 2012.

GIANSANTI, R.. *O desafio do desenvolvimento sustentável*. São Paulo: Atual, 1998.

GOLDEMBERG, J.. *Johannesburg, vitória ou derrota*. Disponível em: <<http://www.ana.gov.br/AcoesAdministrativas/RelatorioGestao/Rio10/Riomaisdez/index.php.257.html>>. Acesso em: 29. Fev. 2012.

GUERRA, S.; GUERRA, S.. *Curso de direito ambiental*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

HUGUENEY, C.. *A Nova Rodada de Negociações Multilaterais da OMC – Brasil e Desenvolvimento*. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/desenvolvimento/pdfs/a_nova_rodada_de_negociacoes_multilaterias_da_omc.pdf> Acesso em: 18 fev. 2012.

LAGO, A. Estocolmo, Rio, Joanesburgo O Brasil e as Três Conferências Ambientais das Nações Unidas. Brasília: Instituto Rio Branco, 2006.

LEUZINGER, M. D.; CUREAU, S.. *Direito Ambiental*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

LITTLE, P. (Org.) *Políticas ambientais no Brasil*. Análises, instrumentos e experiências. São Paulo: Peirópolis; Brasília, IEB, 2003 p. 13-21.

LUCON, O.; COELHO, S.. *Depois da Rio + 10: As lições aprendidas em Joanesburgo*. Disponível em: <<http://www.ambiente.sp.gov.br/uploads/arquivos/iniciativaBrasileira/riomaisdez.pdf>>. Acesso em 05 mar. 2012.

MELGAÇO, C. M. de M. A. ; ALVIM, D. R. F. *O Poder Legislativo e a Agenda 21*, 2008, p. 36. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/educacao/sobre_escola/banco_conhecimento/arquivos/pdf/poder_legislativo_agenda21.pdf> Acesso em: 26. fev. 2012.

NOVAES, W. *A década do impasse*. São Paulo: Estação Liberdade: Instituto Socioambiental, 2002.

_____. AGENDA 21. In: TRIGUEIRO, A. (org.) *Meio ambiente no século 21: 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento*. Rio de Janeiro. Sextante, 2003. p. 323- 331.

RADAR. Rio + 20 – Por dentro da Conferência das Nações Unidas Sobre Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <<http://www.radarrio20.org.br/arquivos/files/radarRio20-baixas.pdf>> Acesso em: 15 jan. 2012.

RIZVI, H.. *Com o olhar em outro planeta*. Disponível em: <<http://www.tierramerica.info/nota.php?lang=port&idnews=2320>> Acesso em: 28 fev. 2012.

SEQUINEL, M. C. M.. *Cúpula mundial sobre desenvolvimento sustentável - Joanesburgo: entre o sonho e o possível*. Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/biblioteca/docs/bol_24_6e.pdf> Acesso em: 24 nov. 2011.

TALTZ, *Rio+10 A DÚVIDA CONTINUA*. Disponível em: <<http://www.geografiaparatodos.com.br/index.php?pag=sl32>> Acesso em: 29 fev. 2012.

MECANISMOS DE PROTEÇÃO E SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL

Oswaldo de Freitas Teixeira¹

Belinda Pereira da Cunha²

Rômulo Rhemo Palitot Braga³

RESUMO

O presente trabalho buscar apresentar mecanismos de proteção ambiental, conjuntamente com o viés da sustentabilidade. Evidenciamos a preocupação de um bem-estar coletivo, com base no desenvolvimento sustentável, onde se procura racionalizar as atividades econômicas em vista de uma proteção e consciência ambiental. Assim, serão apresentados os mecanismos administrativos de proteção ambiental e como poderemos atingir o desenvolvimento sustentável.

PALAVRAS-CHAVE: Proteção ambiental. Sustentabilidade. Desenvolvimento.

ABSTRACT

This present work to seek mechanisms for environmental protection, together with sustainability. We demonstrated the concern of a collective welfare, based on sustainable development, which seeks to rationalize the economic activities in view of protection and environmental awareness. So, will present the administrative mechanisms for environmental protection and how can we achieve development based on environmental sustainability.

KEYWORDS: *Environmental Protection. Sustainability. Developing.*

¹ Mestre em Direito Econômico pelo Programa de Pós Graduação em Ciências Jurídicas/UFPB. Professor da Faculdade de Integração do Sertão- FIS/ PE.

² Doutora em Direitos Difusos e Coletivos pela PUC/SP. Professora do Programa de Pós Graduação do Mestrado e Doutorado em Ciências Jurídicas/ UFPB.

³ Doutor em Direito Penal pela Universidade de Valência/ ES. Professor do Programa de Pós Graduação do Mestrado e Doutorado em Ciências Jurídicas/ UFPB.

INTRODUÇÃO

Apresentaremos a tutela do meio ambiente, a partir de mecanismos jurisdicionais e administrativos, de acordo com a Constituição nacional. Demonstraremos a importância da Política Nacional do Meio Ambiente e sua característica singular em compatibilizar atividade econômica e proteção ambiental.

Em consequência, do estudo da proteção jurídica do meio ambiente, apresentaremos o estudo prévio de impacto ambiental, mecanismo de proteção preventivo que visará tutelar qualquer tipo de atividade que ocasione dano ou impacto significativo ao meio ambiente. E assim, trabalharemos acerca dessa exigência e seu caráter imprescindível na tutela ambiental e o papel do Estado através da ação civil pública.

1. ATIVIDADE ECONÔMICA A PARTIR DOS RECURSOS NATURAIS

Estamos diante de um novo modelo de desenvolvimento que engloba o meio ambiente, econômico e o social, que será concretizado a partir das atividades econômicas com a utilização dos recursos naturais, cuja matéria mostra-se finita. Assim, o mercado deverá buscar um novo modelo de pensar e agir acerca da exploração e o uso dos recursos naturais.

A primeira legislação que vislumbrou tratar de forma sistemática os recursos naturais no nosso ordenamento jurídico pátrio foi a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), Lei n. 6.938/81, que traz no seu bojo diversos critérios acerca dos procedimentos que os cidadãos dever-se-ão se comportar diante de suas atividades econômicas e como o poder público deverá atuar. Trata-se de um trabalho conjunto, uma cooperação que abrange dois princípios basilares do direito ambiental: participação e informação.

Ou seja, mais uma vez, estamos diante de um direito que deverá ser planejado e reivindicado sob a cautela dos mecanismos de proteção ambiental não jurisdicional, a exemplo deste, os estudos de impacto ambiental e jurisdicionais, ação civil pública.

Vislumbramos uma preocupação com a efetividade do direito ao meio ambiente, mas sem tolher a liberdade econômica dos agentes econômicos, já que o capital será a mola propulsora para o direito ao desenvolvimento. Assim, temos no seu art. 2º concomitantemente com o art. 4º o seu objetivo e seu fim, como podemos verificar o excerto abaixo da PNMA, Lei n. 6.938/81:

Art. 2º - A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao

desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios:

I - ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo;

II - racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar;

III - planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais;

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

I - à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico;

Analisa-se não apenas a preocupação para com os recursos naturais, através do seu uso racional, mas como instrumento, trata-se de fundamento para o desenvolvimento social e econômico dos cidadãos, com isso inquire-se que os órgãos governamentais por meio de seu poder sancionador, têm o dever de fiscalizar e aplicar as sanções cabíveis, conforme corrobora o texto constitucional no seu art.225, § 3º “As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados” (BRASIL, 1988).

Observamos dois tipos de sanções: administrativa e penal, que mesmo com a possível reparação do dano, subsistirão as penalidades, pois o meio ambiente tem no seu cerne o interesse coletivo, pois são reputados para uma sadia qualidade de vida. Nesse diapasão, temos a Lei n. 9.605/98 que dispõe sobre as aplicações de sanções penais e administrativas oriundas de condutas lesivas ao meio ambiente, verifica-se um esforço contínuo em tutelar o bem ambiental, na sua plenitude, desde o hiato constitucional em eximir-se da proteção ambiental até a sua inserção no referido texto, a partir de 1988, corroborando com o movimento verde, sustentável ou sustentado que apesar de ter nascido a partir de declarações alienígenas, estas influenciaram o nosso ordenamento jurídico, conforme podemos observar com a edição da PNMA (1981), Constituição Federal de 1988 e demais leis infraconstitucionais ao longo de todos esses anos. Estamos diante de um movimento robusto, cuja finalidade é trazer um desenvolvimento coerente, ético e moral. Trata-se de incluir os atores sociais numa discussão e ação para o bem estar de todos.

Destacamos o pensamento de Silva (1995, p.144-147):

A busca pela preservação do meio ambiente e do equilíbrio ecológico não raro impõe delimitações à exploração de meios

de produção pela exigência de manejo sustentado que, por um lado, impede utilização acelerada e rendimento mais elevado e, por outro, cria custos adicionais de racionalização que os empreendedores sempre procuram evitar [...].

Significa que a Política Nacional do Meio Ambiente não aceita a tese de que o País deve limitar o acesso ao estágio de sociedade industrializada, sob o pretexto de conter o avanço da poluição, mas também não admite o desenvolvimento com sacrifício da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico. Assume a política do equilíbrio que consiste em conciliar o desenvolvimento econômico-social com eficaz preservação da qualidade ambiental [...].

Assim, a atividade econômica, mais uma vez terá que se adaptar aos limites da natureza e não o inverso, pois o poder de regeneração dos recursos naturais da forma que é extraída torna-se insustentável e um afronte à vida e a dignidade da pessoa humana.

Em comentário a essa questão, Nalini (2010a, p. 128):

Há limites ecológicos ao progresso econômico. Os recursos naturais têm considerável valia, enfatizada até quando eles escasseiam em outros Estados-Nações de desenvolvimento mais acentuado. Os países periféricos precisam elevar a produtividade do capital natureza, com a utilização saudável dos seus estoques.

A economia deverá abranger o uso racional, dos recursos naturais, através da utilização de alternativas, técnicas de reciclagem e reutilização de produtos que já foram transformados e que poderão ser reinseridos dentro da cadeia produtiva de consumo, ou seja, novos bens, o que chamaremos de ecoeficiência⁴.

2. CONSIDERAÇÕES ACERCA DOS IMPACTOS AMBIENTAIS

A Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) a necessidade da avaliação de impactos ambientais, como instrumento de proteção aos recursos naturais, leia-se bem ambiental, que posteriormente foi regulamentado pela Resolução CONAMA n. 1 de 23 de janeiro de 1986.

⁴ O ano de 2010 foi marcado pela a edição da Política Nacional dos Resíduos Sólidos (Lei n. 12.305/2010) que traz a definição de ecoeficiência no rol dos seus princípios o que se coaduna com a nossa definição no presente trabalho. In verbis: “mediante a compatibilização entre o fornecimento, a preços competitivos, de bens e serviços qualificados que satisfaçam as necessidades humanas e tragam qualidade de vida e a redução do impacto ambiental e do consumo de recursos naturais a um nível, no mínimo, equivalente à capacidade de sustentação estimada do planeta” (PNRS, 2010);

Recepcionado pela Constituição Federal de 1988, em seu art.225, §1º IV apregoa o Estudo Prévio de Impacto Ambiental, que nós trataremos como sinônimos, pois a avaliação de impacto ambiental está inserida dentro desse estudo e cuja natureza jurídica é a prevenção. De acordo, com a Resolução nº1/1986 do CONAMA, considera-se impacto ambiental:

Art.1º- [...] qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam:

I - a saúde, a segurança e o bem-estar da população;

II - as atividades sociais e econômicas;

III - a biota;

IV - as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente;

V - a qualidade dos recursos ambientais.

O resultado do impacto ambiental, segundo o excerto supracitado considera qualquer tipo de ação humana que possa interferir na modificação do meio ambiente natural, artificial, cultural e de trabalho, com impactos negativos ou positivos. Costumeiramente, dá-se atenção maior aos impactos ambientais negativos, pela própria necessidade do tema, que busca sua proteção intergeracional. O impacto pode existir de forma positiva, quando está agregado à criação, por exemplo, de postos de trabalhos em determinada região, com a construção de uma fábrica reciclagem, parque industrial. Temos no presente caso, a geração de renda para aqueles funcionários da fábrica e um reaproveitamento de resíduos que possivelmente seriam descartados em locais inapropriados, com possíveis impactos negativos ao meio ambiente e à saúde humana.

Embora, o impacto positivo possa existir, nos limitaremos em discutir a potencialidade negativa daquele, causa esta que levou a sua constitucionalização, ao requisitar o estudo prévio de impacto ambiental (avaliação de impacto ambiental) para as atividades econômicas potencialmente causadoras de dano ambiental.

Na mesma perspectiva, Antunes (2011, p. 353):

A intervenção humana no meio ambiente pode ser positiva ou negativa. O homem pode interagir com o meio ambiente, visando adequá-lo e se adaptar às suas necessidades, sem que o meio ambiente, visando adequá-lo e se adaptar às suas necessidades, sem que o meio ambiente e a natureza venham a ser prejudicados e, em muitos casos, pode haver uma melhoria das condições do próprio meio ambiente. Todo este conjunto de questões está

profundamente vinculado às posturas morais, axiológicas e políticas da humanidade.

A visão supracitada demonstra o espírito do presente trabalho, segundo o uso racional dos recursos ambientais, com a finalidade de protegê-los sem provocar sua deterioração, esgotamento, trata-se de uma responsabilização social, moral e ética de preservar o meio ambiente. Pois, o direito-dever posto pela matéria ambiental, como já debatido é ambivalente, ao passo que nasce um direito e sua salvaguarda é imprescindível e ponto presente nas agendas internacionais.

Torna-se imperioso destacar o tratamento dado pela Resolução n.1/86 do CONAMA sobre os critérios para a avaliação de impacto ambiental, que no seu art.2º recebeu a nomenclatura de estudo de impacto ambiental e posteriormente na CF de 1988 de estudo prévio de impacto ambiental.

Com esses esclarecimentos, adentraremos sobre o estudo prévio de impacto ambiental e sua necessidade para a implementação de empreendimentos potencialmente causadores de danos ambientais, nesse sentido trata-se de um instrumento imprescindível para o licenciamento ambiental, conforme a Resolução n. 237/97, art. 3º, do CONAMA:

A licença ambiental para empreendimentos e atividades consideradas efetiva ou potencialmente causadoras de significativa degradação do meio dependerá de prévio estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto sobre o meio ambiente (EIA/RIMA), ao qual dar-se-á publicidade, garantida a realização de audiências públicas, quando couber, de acordo com a regulamentação.

Verificamos a obrigatoriedade do EIA trazida pela resolução supracitada coadunarse com a exigência do texto constitucional e que sua ausência demonstra uma violação de preceito constitucional.

Precisamos observar que o EIA não se trata de um estudo apenas informativo e vinculante, e sim de um trabalho realizado por uma equipe multidisciplinar que verificará todas as condições necessárias para implementação de uma atividade econômica, devendo ser observado alguns critérios mínimos, conforme o art. 6º da Resolução n.1/86 do CONAMA.

3. ESTUDO PRÉVIO DE IMPACTO AMBIENTAL

A Constituição apresenta uma atenção e cuidado com o meio ambiente e quais instrumentos serão necessários para a sua proteção. A partir desse recorte buscaremos analisar o estudo prévio de impacto ambiental e seu conteúdo normativo necessário

para sua aferição, devendo o mesmo obedecer alguns critérios mínimos, conforme dispõe a Resolução CONAMA n.1/86, art. 6º.

O estudo de impacto ambiental possui caráter de prevenir e mitigar possível situação de risco para o bem ambiental, de forma anterior a implementação de atividade econômica pretendida e como serão seus efeitos posteriores a sua implementação, devendo ser observado um conjunto de requisitos: o meio físico, biológico, social e econômico. Nesse contexto, Fiorillo (2010, p. 212/3), esclarece que a Resolução:

[...] previu a existência de um diagnóstico da situação ambiental presente, antes da implantação do projeto, possibilitando fazer comparações com as alterações ocorridas posteriormente, caso o projeto seja aceito. Esse diagnóstico deverá levar em consideração os aspectos ambientais (na larga acepção conceitual que possui). Além disso, [...] previsão dos eventuais impactos ao meio ambiente, [...], bem como a elaboração de um programa de acompanhamento e monitoramento destes.

Trata-se de uma análise holística, do meio que sofrerá uma possível intervenção humana, com base na livre iniciativa, mas que poderá acarretar consequências irreparáveis em diversas esferas sociais e o aparente conflito dos dois princípios constitucionais. O EIA não significa em limitar o desenvolvimento econômico e sim um cuidado precípuo para a manutenção da vida, das gerações presentes e futuras.

Nesse sentido, Cristovám (2006, p. 233/4):

Na resolução da colisão entre princípios constitucionais devem ser consideradas as circunstâncias que cercam o problema prático, para que, pesados os aspectos específicos da situação, prepondera o princípio de maior importância. A tensão se resolve mediante uma ponderação de interesses opostos, determinando qual destes interesses, abstratamente possui maior peso no caso concreto.

No caso em tela, onde há uma incompatibilidade de princípios, o plano de validade dos mesmos não será parâmetro para solucionar o conflito, daí a utilização da razoabilidade no caso concreto a partir da valoração e mensuração da importância deste ou daquele princípio.

Para tanto, é preciso analisar alternativas que mitiguem os impactos negativos, assim como demonstrar os impactos positivos para a determinada região, como mencionado, a modificação do meio ambiente, para a implementação de uma atividade econômica, não está limitada a efeitos deletérios, possuem também características positivas de acordo com a finalidade do projeto, como inclusão social, através de geração de renda, com a instalação de atividades econômicas em regiões sem um polo industrial, por exemplo. Não se trata de invalidar um princípio constitucional e sim tratá-lo conforme a situação real, conforme pré-ordena a hermenêutica jurídica.

Interessante notar que a análise dos impactos positivos, por exemplo, no caso concreto dever-se-ão realizados de forma a analisar o “custo/benefício, cujos objetivos básicos podem ser resumidos como uma análise custo/benefício do projeto, tomando-se como parâmetro a repercussão sobre o meio ambiente” (ANTUNES, p. 308, 2011).

Ressaltamos a obrigatoriedade do EIA, de forma absoluta em toda atividade ou instalação efetiva ou potencialmente poluidora ou que venha degradar o bem ambiente, trata-se de um preceito constitucional e sua observância é fundamental a proteção ambiental. De acordo, com o anexo, da Resolução n.237/97 do CONAMA teremos um rol de atividades que necessitarão do EIA, para um possível requerimento de licenciamento ambiental. Ou seja, as atividades ali descritas dever-se-ão submetidas a um processo de licenciamento ambiental e posteriormente a manifestação por parte do poder público em autorizar ou não a licença ambiental.

A discricionariedade administrativa é limitada ou em outras palavras nula, assim teremos como regra, o EIA, a sua ausência será de acordo com o caso concreto, ou seja, mesmo inexistindo a obrigatoriedade do EIA, o órgão licenciador poderá requerer estudos complementares para a autorização da licença ambiental, observa-se a preocupação ambiental, mesmo quando o risco seja inexistente, segundo Gavião Filho (2005, p. 113) o “objetivo é alcançar a verdade científica relativa ao impacto ambiental resultante da atividade que se pretende analisar”.

Entendemos que a análise acerca das atividades potencialmente poluidoras definidas através de resolução editada pelo CONAMA, possui respaldo jurídico advinda da PNMA, não havendo espaço para ilegalidade, já que se trata conforme ratificado anteriormente de exigência constitucional e o rol que trata o anexo da Resolução n. 237/97 possui caráter meramente exemplificativo, nesse diapasão, temos que EIA é um instrumento obrigatório e sua dispensa imotivada possui um caráter de aviltante por parte da administração pública, contrariando os seus próprios princípios.

4. RELATÓRIO DE IMPACTO AMBIENTAL

Em continuidade ao estudo prévio de impacto ambiental, adentraremos sobre o relatório de impacto ambiental (RIMA) que trata de uma consequência daquele visando apresentar de forma objetiva e acessível as suas conclusões. Podemos verificar nesse instrumento o princípio da informação, participação e publicidade, pois irá retratar e informar aos cidadãos o objeto e a finalidade do EIA.

A definição trazida pela Resolução CONAMA nº1/86, art. 9º, parágrafo único:

O RIMA deve ser apresentado de forma objetiva e adequada a sua compreensão. As informações devem ser traduzidas em linguagem acessível, ilustradas por mapas, cartas, quadros, gráficos e demais técnicas de comunicação visual, de modo que se

possam entender as vantagens e desvantagens do projeto, bem como todas as consequências ambientais de sua implementação.

Busca-se com isso a participação dos cidadãos de forma irrestrita sobre o bem ambiental e suas consequências sociais a fim viabilizar de forma conjunta o desenvolvimento sustentável. Estamos diante do direito-dever consubstanciado por meio da CF de 1988, no seu art. 225, pois se trata da manifestação de todos.

Nesse sentido, temos a Resolução n. 9 do CONAMA, que irá disciplinar a publicidade desses instrumentos de proteção ao meio ambiente (EIA/RIMA). E sua vinculação quando este direito for provocado por parte dos cidadãos e os órgãos competentes. Ou seja, o EIA e o RIMA não vinculam a uma autorização para a licença ambiental, já que administração pública tem discricionariedade em aprovar ou negá-la, mas uma vez suscitada, a licença ambiental aprovada pela administração pública só terá validade após a realização da audiência pública.

Ou seja, a publicidade sobre o EIA/RIMA são compulsórios, mas não a realização de audiência pública, para o debate da sociedade sobre determinada licença ambiental. O que para nós demonstra um contrassenso à proteção ambiental, pois a veiculação desses atos muitas vezes, fica restrita à parte interessada e à administração pública, pela precariedade de sua divulgação.

Segundo Padilha (2010, p. 147):

A realização de audiências públicas no processo de licenciamento ambiental é um excelente espaço para o exercício da gestão sustentável do meio ambiente, que deve ser valorizado por meio do incentivo à efetiva participação comunitária, como um evento indispensável à gestão democrática do meio ambiente.

Corroboramos com o pensamento acima, porém divergimos no que tange a provocação dessas audiências, que se deveriam compulsórias, assim como a sua publicidade e não apenas formalmente conforme art. 37, da CF. A Resolução n. 237/97 que dispõe sobre o licenciamento ambiental e traz à tona esses dois elementos de um Estado Democrático de Direito, tolheu a participação efetiva da sociedade ao colocar “garantida a realização de audiências públicas, quando couber” (art. 3º). Quando deveríamos ter uma redação impositiva, por se tratar da tutela de um bem fundamental e suas consequências irrestritas, assim a critério de sugestão, a parte final do artigo poderia acolher o nosso pensamento de que independentemente de provocação dar-se-á a realização de audiências públicas.

O intuito das audiências compulsórias, independentemente de provocação ou a critério do órgão licenciador, possui condão de trazer o debate ambiental para o seio social e assegurar os objetivos da Política Nacional de Educação Ambiental, Lei n. 9795/99, que visa no seu art. 5º, inc. IV “incentivo à participação individual e

coletiva, permanente e responsável, na preservação do equilíbrio do meio ambiente, entendendo-se a defesa da qualidade ambiental como um valor inseparável do exercício da cidadania”, e consequentemente teríamos um amadurecimento para uma sociedade consciente e ambientalmente responsável dos seus deveres sociais.

Nesse sentido, Gavião Filho (2005) defende o direito à informação como forma de efetivar o direito da participação, pois sem aquela este direito estaria vencido, assim a publicização do EIA e RIMA são condições necessárias para o direito fundamental ao meio ambiente, pois a partir do acesso as informações serão possíveis manifestar a participação popular de forma oportuna.

Nesse contexto, de realizações de audiências públicas, Machado (2008) enumera algumas constituições estaduais a exemplo de Goiás, Maranhão, São Paulo, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pernambuco que coadunam com nosso entendimento de obrigatoriedade.

É forçoso, lembrar que o caráter obrigacional, que estamos reivindicando é necessário, para uma sociedade que por muitos anos, esteve cerceada e desaprendeu a lutar pelos seus direitos, trata-se de um nascimento de um novo conceito de cidadania que requer a efetiva participação e em especial, daqueles que serão afetados diretamente, com a autorização desses empreendimentos.

5. PAPEL DO ESTADO NA PROTEÇÃO AMBIENTAL

A inserção do meio ambiente no texto constitucional e a positivação de diversas leis infraconstitucionais e ordinárias que visam à tutela jurisdicional ambiental requer um trabalho conjunto dos seguintes fatores: econômico, ambiental e social. Trazendo à tona o modelo de Estado socioambiental, a partir do tripé da sustentabilidade. Nessa senda, necessário se fez destacar a função do Estado na defesa e proteção ambiental, a partir do seu viés administrativo, com o estudo prévio de impacto ambiental e o relatório de impacto ambiental e jurisdicional através da ação civil pública (ACP).

Cabe, oportuno, destacar a lição de Machado (2008, p. 129):

Os constituintes engajam os três Poderes da República na missão de preservação e defesa do meio ambiente, agindo eles com independência e harmonia recíproca, Não vejo, como figura retórica esse envolvimento de todo o Poder Público no problema ambiental, pois o legislador infraconstitucional tem elaborado leis para combater a omissão dos integrantes do Poder Público, tanto no campo civil como criminal.

As palavras do professor Paulo Affonso Leme Machado trazem o verdadeiro teor explícito no texto constitucional ao consignar o meio ambiente um direito de todos ao protegê-lo na sua totalidade, assim como sua responsabilização por algum dano

causado aquele, seja no âmbito de fazer ou não fazer. Temos que a tutela ambiental irá tratar o dano ambiental, com base na responsabilidade objetiva, ou seja, independentemente de culpa.

Com base no Estado Democrático de Direito, possuímos instrumentos com o objetivo de assegurar a tutela de um direito subjetivo, com a finalidade precípua de evitar grave lesão ou ameaça, conforme a Constituição Federal de 1988. A Lei da Ação Civil Pública (ACP) n. 7.347/85, tem como fulcro a proteção dos direitos coletivos. Ou seja, vai normalizar a responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, relação de consumo, direitos individuais, homogêneos, trata-se de verdadeiro instrumento para a efetividade da proteção ambiental e a vida. Conforme, Fiorillo (2010) a tutela coletiva possui o objetivo fim de assegurar um meio ambiente equilibrado dirimindo no âmbito do judiciário, quaisquer ameaça aquele bem.

O Código de Defesa do Consumidor (CDC), Lei n. 8078/90, trouxe para ordenamento jurídico a definição precípua do chamado direito difuso no seu art. 81, denominando os de natureza indivisível. Com os devidos esclarecimentos Cunha (2011, p. 52/3):

A lei 6.938/81, assim como a Constituição Federal e o Código de Defesa do Consumidor, atribui o sistema de responsabilidade civil objetiva àquele que causa dano ao meio ambiente, em razão dos princípios que regem as questões ambientais e, antes de tudo, por se tratar de um bem indivisível, portanto difuso, que pertence a todos indistintamente.

Estamos diante da teoria do risco e de uma possível lesão ao bem jurídico que se apresenta como substrato à vida em toda sua plenitude, dessa forma, não há dúvidas que trata do nexos entre o fato e a possibilidade do dano em caso concreto, independentemente de resultado. Podemos indagar a necessidade de reparar o bem afetado, com vistas na sua integralidade, pois se trata de um direito pertencente à coletividade, como chamado constitucionalmente, de todos, ou seja, uma vez ocorrendo a ação lesiva ao bem ambiental, por ação ou omissão dever-se-á repará-lo.

Porém o Direito Ambiental está albergado na prevenção de um possível dano, razão pela qual é escólio desse direito prevê através de mecanismos não jurisdicionais e jurisdicionais a possibilidade da sua não efetivação com base na precaução e prevenção. Concluímos que a exigência legal de estudos e análises para qualquer modificação do meio baseia-se na árdua tarefa de tutelar tudo aquilo que é um direito subjetivo e intergeracional. Conforme, tratado pelos tribunais superiores e pela doutrina ambiental, o homem econômico, não deverá impor seus anseios egoístas em detrimento do coletivo.

A lição que observamos na atualidade é da proteção total e o comprometimento com a sadia qualidade de vida, englobando condições adequadas para a efetividade

dos direitos sociais e econômicos, por exemplo, haja vista seu caráter coletivo e agregador.

Equivoca-se que haja uma limitação do direito de agir, da livre iniciativa, do crescimento econômico, por exemplo. Trata-se em tutelar as partes por um viés de totalidade indissociável, aos interesses meramente individuais, comum às Cartas liberais apregoavam anteriormente, procura-se evitar catástrofes irreversíveis causadoras de grandes degradações que venham tornar a vida humana insustentável. Ponderamos na questão em que o sujeito de direito protegido não está limitado ao homem e sim ao todo em que ele faz parte, incluindo-se assim o meio ambiente natural artificial, cultural e do trabalho.

Entende-se como sujeitos de direito na correlação ao dano ambiental, o homem, corrente majoritária doutrinária e jurisprudencial, a possível lesão ao meio ambiente tem como escopo a proteção do homem, fato este que entendemos pela própria lógica processualística, porém é verdade ressaltar que a proteção ao meio ambiente, vai além ao criar um sujeito de direito que ainda não existe, e porque não acrescentarmos a natureza?

Entendemos aqui é demonstrar que não há que se falar em hierarquia e sim e igualdade de direitos, se limitamos os anseios para aqueles que já existem em benefício de pessoas que ainda não existem, não seria pertinente incluir nesse rol a natureza?

A Constituição do Equador⁵ de forma precursora inseriu no seu texto constitucional a mãe terra (**pacha mama**) como sujeito de direito, devendo à atividade humana ser repensada não em função restritamente do ser humano, mas da natureza, pois entende que a natureza é um sujeito de direito que também necessita ser protegida, ou seja, estamos diante de um novo paradigma em que todos os seres possuem direitos.

Defendemos que tratamento dado à natureza em âmbito constitucional possui caráter antropocêntrico ao fazermos uma leitura rápida, mas ao analisarmos de forma minuciosa podemos entender o contrário, o homem, ser precipuamente transformador, tem total dependência natureza para a sua sobrevivência, assim, a sua proteção está intimamente ligada ao equilíbrio ambiental, onde se inclui todos os seres vivos.

Em contrapartida ao nosso entendimento, Antunes acredita numa posição antropocêntrica, em que a harmonia entre homem, natureza e economia seria o necessário para a proteção do bem ambiental. Esse pensamento coaduna-se a partir do momento em que exista uma consciência ambiental no sentido de proteção para a vida e não apenas no sentido estrito de uma manutenção da economia. In verbis:

A leitura irracional e apressada do vocábulo tem levado à interpretação de que “todos” teria como destinatário todo e qualquer

⁵ Art.71- La naturaliza o Pacha Mama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos (EQUADOR, 2008).

ser vivo. A hipótese não se justifica. A Constituição tem como um de seus princípios reitores da dignidade da pessoa humana e, portanto, a ordem jurídica nacional tem como seu centro o indivíduo humano. A proteção aos animais e ao meio ambiente é estabelecida com uma consequência de tal princípio e se justifica na medida em que é necessária para que o indivíduo humano possa ter uma existência digna em toda plenitude. (ANTUNES, 2011. p.72).

Data vênha os ensinamentos do professor Antunes, afirmar que tutelar o meio ambiente, seria inadmissível, pois o homem alcança a dignidade humana através da-quele e assim, a consequência direta seria a sua proteção, parece falacioso, uma vez que o intuito de obter maior grau de satisfação econômica e de consumo está diante de uma verdadeira crise ambiental, cuja finalidade não se coaduna com uma existência digna, logo os “direitos ambientais, culturais e coletivos, não só se definem como direitos da natureza, mas como direitos humanos para com a natureza” (LEFF, 2009, p.350).

CONCLUSÕES

A responsabilidade em proteger o meio ambiente, que inexistia de forma expressa nas constituições anteriores, tem na atual, a proteção do Estado e dos cidadãos, estes não apenas como sujeito de direito, mas também como o dever de proteger. A inovação constitucional trazida pretende reconhecer indubitavelmente, a necessidade de um desenvolvimento sustentável, mesmo atrelado num sistema capitalista que se mostra excludente.

Assim, o desenvolvimento com o viés de sustentabilidade será condição *sine quo non*, para a criação de políticas públicas includentes, como geração de renda, consumo verde e educação ambiental. A eficiência econômica que visa o lucro em detrimento do social terá como parâmetro a ecoeficiência. Ou seja, as atividades econômicas deverão ser pautadas a partir do uso racional dos recursos naturais, e com maior eficiência.

A destruição dos recursos naturais e conseqüentemente a poluição advinda por um crescimento econômico, caminhará para outro pensamento de crescimento, denominado desenvolvimento sustentável.

Dessa forma, o meio ambiente ecologicamente equilibrado não é incompatível com o desenvolvimento, desde que haja solidariedade de forma coletiva e responsabilidade. O termo sustentabilidade não traduz a manutenção do sistema do capitalista, pelo contrário, visa romper com o hiato que separa os desenvolvidos dos subdesenvolvidos e inserir dentro dessa equação economicista o bem ambiental, como elemento finito.

A posição apresentada é da proteção ambiental com a finalidade de garantir a sobrevivência humana e do planeta e não a busca por um desenvolvimento disfuncional,

que traz consequências deletérias à saúde humana e de todo seu entorno, o meio ambiente, pois é a partir dele é que podemos sobreviver e satisfazer nossas necessidades.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, P. de B.. *Direito ambiental*. 13 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2011.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil* 1988.

_____. *Lei n. 7.347/85*, de 24 de Julho de 1985. Lei de Ação Civil Pública.

_____. *Lei n. 8.078/90*, de 11 de setembro de 1990. Código de Defesa do Consumidor.

_____. *Lei n. 6.938/81*. Política Nacional do Meio Ambiente.

_____. CONAMA. RESOLUÇÃO n. 1/1986

_____. RESOLUÇÃO. n 237/97

CRISTOVÁVAM, J. S. da S.. *Colisões entre princípios constitucionais: razoabilidade, proporcionalidade e argumentação jurídica*. Curitiba: Juruá, 2006.

CUNHA, B.P.da. *Direito ambiental: doutrina, casos práticos e jurisprudência*. São Paulo: Alameda, 2011.

EQUADOR. *Constituição Federal do Equador* ,de 21 de maio de 2008.

FIORILLO, C. A. P.. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 11. ed. rev. e atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2010.

GAVIÃO FILHO, A. P.. *Direito fundamental ao ambiente*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

LEFF, H.. *Saber ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder*. Trad. Lúcia Mathilde Endlich Orth. 7 ed. Petrópolis: Vozes, 2009.

MACHADO, P. A. de L.. *Direito ambiental brasileiro*. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

NALINI, J. R.. *Ética ambiental*. Campinas: Millennium, 2010.

PADILHA, N. S.. *Fundamentos constitucionais do direito ambiental brasileiro*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

SILVA, J. A.. *Direito ambiental constitucional*. 2. ed. rev. São Paulo: Malheiros. 1995.

BUEN GOBIERNO CORPORATIVO y GESTIÓN AMBIENTAL: EL SISTEMA EUROPEO DE ECO-GESTIÓN Y ECO-AUDITORÍA (EMAS III)

Pilar Dopazo Fraguío¹

RESUMEN

Este texto analiza las principales actuaciones e instrumentos que integran el Sistema Europeo de Gestión y Auditoría Medioambientales (**EMAS III**) -*The EU Eco-Management and Audit Scheme*-. En 2009, el Reglamento europeo EMAS fue revisado y actualizado por segunda vez, dando lugar al EMAS III, regulado por el Reglamento (CE) n.º.1221/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, sobre la participación voluntaria de organizaciones en un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS), publicado el 22 de diciembre de 2009 y en vigor desde el 11 de enero de 2010.

PALABRAS-CLAVE: Sistema Europeo de Eco-Gestión y Eco-Auditoría; Política de Protección Ambiental; Sistema de Información - Control Ambiental; Responsabilidad Ambiental Corporativa.

ABSTRACT

This article analyses the main actions and instruments of the EU Eco-Management and Audit Scheme (EMAS III). In 2009, the EMAS Regulation was revised for the second time leading to the EMAS III, Regulation (EC) n.º. 1221/2009 of the European Parliament and of the Council, of 25 November 2009, on the voluntary participation by organizations in a Community eco-management and audit scheme (EMAS) was published on 22 December 2009 and entered into force on 11 January 2010.

KEYWORDS: *The European Eco-Management and Audit Scheme; Environmental Protection Policy; Information System - Environmental Monitoring; Corporate Environmental Responsibility.*

¹ Abogado y Profesor Doctor Universidad Carlos III de Madrid (España).

INTRODUCCIÓN

Este trabajo ofrece una exposición y comentario sobre la regulación europea aplicable en materia de eco-gestión y eco-auditoría; y, de forma especial, se analiza el actual Modelo Europeo de Sistema de Gestión Medioambiental, conocido por el acrónimo *EMAS III (European Eco-Management and Audit Scheme)* utilizado para referirse a este sistema. Conforme al mencionado propósito, se realiza una previa exposición de las principales características del sistema europeo de eco-gestión; asimismo, al marco regulatorio del EMAS, origen y evolución de la normativa europea (Reglamento europeos EMAS I, II y III); y, posteriormente, se aborda el Reglamento europeo EMAS III,² exponiendo aquellos aspectos -del citado instrumento- considerados más relevantes. Con todo, el objetivo motivador de este trabajo es doble: (i) aproximar el conocimiento y ofrecer una reflexión sobre la funcionalidad del sistema EMAS (noción, naturaleza jurídica, *compatibilidad*, ámbito de aplicación y procedimiento a seguir para su implementación, verificación ambiental); y, (ii) significar sus principales implicaciones y aportaciones.

El actual modelo EMAS (EMAS III) se configura -en el momento presente- como un *sistema común de eco-gestión* consolidado en la Unión Europea; siendo así, tras seguir una evolución positiva, desde su génesis, proceso de revisión y actualización vía Reglamentos comunitarios/europeos. El creciente interés europeo y su propia práctica -por parte de las organizaciones- resultan válidos para demostrar lo expresado. A su vez, la revisión periódica del mismo queda prevista en la propia regulación europea del EMAS (Reglamentos), con la finalidad de asegurar su proceso de mejora (continua) y actualización.³

El EMAS está configurado como un modelo o sistema de adhesión voluntaria (“en principio”), al que pueden adherirse todo tipo de entidades interesadas, cualquiera que sea su dimensión, tipología y naturaleza jurídica, privado o pública, siempre que cumplan los criterios ambientales determinados por el régimen jurídico básico que establece el Reglamento/Sistema EMAS vigente. Asimismo, hay que destacar que este sistema tiene carácter *compatible y complementario*, con respecto a otros posibles instrumentos, modelos y sistemas de gestión de la calidad medioambiental, internacionalmente reconocidos, como -*v.gr.*- el sistema de certificación conforme a normativa técnica, como la ISO 14.001.⁴ En este sentido, conviene puntualizar una diferencia de interés, el modelo internacional ISO está basado en normas técnicas, pero no tiene como base

² Reglamento (CE) N° 1221/2009, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009 sobre la participación voluntaria de organizaciones en un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS), publicado en el DOUE L 342 de 22-12-2009. Texto disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:342:0001:0045:ES:PDF> (Fecha última consulta: 23-7-2011).

³ Cfr., artículo 50 del Reglamento (CE) N° 1221/2009.

⁴ ISO 14.001:2004 relativa a “Sistemas de gestión ambiental, especificaciones y directrices para su utilización”. International Organization for Standardization (ISO), www.iso.org.

un régimen normativo *jurídico* específico, previamente adoptado, como sí acontece en el caso del EMAS.⁵ Por otra parte, cabe significar que en materia de *gestión corporativa* la tendencia hoy recomendada como preferente,⁶ orienta a las entidades sobre la oportunidad de proceder a configurar “*sistemas propios de gerencia globales*”; esto es, adoptar *sistemas integrados* de gestión global.⁷ Conforme a lo expresado, puede afirmarse que el instrumento de eco-gestión constituye una pieza clave para procurar toda pretensión destinada al logro de un adecuado sistema integrado de gestión corporativa, que comprenda adoptar un enfoque que abarca la “triple dimensión” en materia de responsabilidad corporativa (económica, social y ambiental), siendo hoy así demandada.⁸ Por tanto, toda entidad “responsable” ha de garantizar un grado satisfactorio de cumplimiento regulatorio, interno/europeo e internacional, pues su credibilidad y, por ende, su reputación corporativa, dependen en buena medida de cómo se perciben conductas y prácticas (respetuosas -o no- con el medioambiente, y asimismo con otros aspectos sociales y económicos).⁹ En consecuencia, todas las “herramientas de gestión corporativa” y, entre ellas, destacamos de forma significativa la eco-gestión, deben instrumentalizarse y operar “de forma coordinada” en cada entidad, seguir el enfoque integrador, conforme ilustra la interpretación actual del concepto de Responsabilidad Social Corporativa o Empresarial (RSC o RSE).¹⁰ En este mismo sentido, operan los

⁵ De este modo, en principio, la ISO ofrece un modelo aplicable de forma voluntaria y conforme a normas técnicas “certificables”. Por tanto, puede considerarse que la norma técnica ISO 14.001 es “sobre todo” un modelo facilitador, que permite la auto-evaluación y, asimismo, su evaluación por tercera parte independiente y certificación. En todo caso, lo expresado no implica restar valor al mismo.

⁶ Al respecto, el estudio realizado por DOPAZO FRAGUÍO, P., “Reflexiones sobre la aplicación de Sistemas Integrados de Gestión de la Calidad”, en Revista Aranzadi de Derecho Ambiental nº 6 / 2004. Navarra (España): Thomson-Aranzadi, S.A., pp. 249 a 255. En el mismo sentido, en materia de modelos de gerencia de riesgos corporativos, vid., DOPAZO, P. y CANDELARIO, M.I., Gerencia de Riesgos Sostenibles y Responsabilidad Social Empresarial en la Entidad Aseguradora. Madrid: Fundación Mapfre. Instituto de Ciencias del Seguro, Cuadernos de la Fundación nº 172/ 2011.

⁷ De modo que, a través de éstos, se pueda optimizar la articulación coordinada, -e implementación-, de las distintas modalidades y procesos de gestión o gerencia (v.gr., gestión ambiental, gestión de riesgos, gestión de la responsabilidad, otras). Por tanto, este enfoque integrador, debe ser el adoptado en gerencia corporativa y para cada organización o empresa; por cuanto aporta destacadas ventajas, entre otras: permite una mayor implicación de toda la organización, incrementa la interrelación proactiva entre profesionales, gestores, centros de decisión, áreas estratégicas, favorece sinergias positivas, etc.; en suma, procura mayor eficacia y eficiencia. Al respecto, cabe añadir que la propia especialidad -material y sectorial- que implica la gestión medioambiental puede “funcionar” como un factor que promueve la colaboración e intensifica una convergencia favorable para asegurar un mejor cumplimiento de los objetivos marcados.

⁸ En opinión de la autora, procediendo de este modo, cada entidad debe implementar su propio sistema de eco-gestión, en atención a su propia esencia, características e intereses estratégicos, mas siempre considerando los intereses colectivos del entorno y grupos de interés (stakeholders); y, de igual modo, ha de asegurar -en todo caso- el cumplimiento de la legislación vigente (incluso, -avanzando en este sentido- cabe también observar la previsión de considerar la legislación proyectada).

⁹ En efecto, esta percepción de los grupos de interés (entre otros, inversores, autoridades, consumidores) resulta fundamental para que una entidad pueda recibir una calificación positiva, como organización o empresa “responsable y sostenible”.

¹⁰ Definida la Responsabilidad Social Corporativa (RSC) como “la integración voluntaria, por parte de las empresas, de las preocupaciones sociales y medioambientales en sus operaciones comerciales y sus relaciones con sus interlocutores” (Comisión Europea, Libro Verde sobre la RSE Fomentar un marco europeo para

modelos actuales para la gestión de riesgos ambientales (sistema de gestión de riesgos medioambientales).¹¹ Con todo, puede afirmarse que, precisamente, el EMAS posibilita el logro de un modelo integrado -e integrador- de la gestión corporativa. De este modo, conforme a seguir un modelo dotado de base jurídica (Reglamento EMAS), cada organización puede determinar o concretar su propia “fórmula estratégica”, con objeto de poder disponer de un (su) propio *sistema operativo de gestión integrada* y, con ello, optimizar la integración de los distintos sistemas de gestión procedentes.¹²

1. IDENTIFICACIÓN Y SIGNIFICACIÓN DEL INSTRUMENTO DE ECO-GESTIÓN Y ECO-AUDITORÍA (MARCO EUROPEO)

En la actualidad, dentro del amplio ámbito marco de la tutela ambiental, uno de los tipos de instrumentos jurídicos y de gestión corporativa más destacados, fundamentalmente de *carácter preventivo*, es la herramienta de eco-gestión; o, con mayor precisión, la implementación de “modelos de eco-gestión”. Asimismo, como un complemento vinculado necesariamente a dicha tipología instrumental, destaca la “auditoría ambiental” -o eco-auditoría-, siendo ésta considerada como una herramienta básica

la responsabilidad social de las empresas. COM, 2001, 366 Final). Por tanto, la interpretación actual del concepto de Responsabilidad Social Corporativa o Empresarial (RSC/RSE) es ha de ser realizada en un sentido amplio e integrador, comprensivo de todos sus factores y dimensiones (económica, social, medioambiental).

¹¹ Estudios completos sobre esta materia específica, vid., DOPAZO FRAGUÍO, P., “Coordinación y Gerencia de Riesgos Ambientales”, vol. 5/2002 Observatorio Medioambiental, Revista del IUCA, Instituto Universitario de Ciencias Ambientales de la Universidad Complutense de Madrid. pp. 103 a 125. DOPAZO FRAGUÍO, P., “El nuevo marco de la responsabilidad por riesgos ambientales: retos y oportunidades”, RC - Revista de Responsabilidad Civil, Circulación y Seguro, nº 8/2010, editada por INESE, pp. 6-24. DOPAZO, P., “Responsabilidad empresarial por riesgos ambientales en España: Implicaciones jurídicas y estratégicas”. Revista de Estudios Jurídicos UNESP, Franca, São Paulo, Brasil. A. 40. Nº. 20 / 2010. pp.1-348. págs. 113-136. DOPAZO, P., “Evidence of corporate liability for environmental risks”, en AA.VV. Legal Evidence. – “La prueba de la responsabilidad empresarial por riesgos ambientales”, AA.VV. La Prueba judicial. La Ley, Madrid, 2011. DOPAZO, P., “El jurista ante la gerencia del riesgo corporativo y la responsabilidad empresarial”, en AA.VV., dir., CARRETERO, C., Retos de la Abogacía ante la Sociedad Global, Navarra: Civitas - Thomson Reuters, 2012. Título Primero, pp. 785-799. Asimismo, la monografía de DOPAZO, P. y CANDELARIO, M.I., Gerencia de Riesgos Sostenibles y Responsabilidad Social Empresarial en la Entidad Aseguradora. Madrid: Fundación Mapfre. Instituto de Ciencias del Seguro, Cuadernos de la Fundación nº 172/2011.

¹² A su vez, cabe apuntar que la adopción -por una entidad- de un enfoque de gestión integrado en materia de medio ambiente, puede aportar las siguientes ventajas: (i) favorece la generación y el aprovechamiento de las sinergias positivas, producidas entre los distintos ámbitos o tipos de gestión, (ii) posibilita el aprovechar recursos y, por ende, la reducción de costes (v.gr., derivados de la implementación, mantenimiento/ revisión y actualización de los sistemas de gestión sectoriales o específicos, entre otros); (ii) facilita la calidad de las fuentes de información, claves para la identificación de fortalezas y debilidades de la entidad; (iii) posibilita las relaciones en el seno de la estructura organizativa, v.gr., entre los distintos departamentos y su personal, entre los grupos de interés, inclusive, entre los gestores que actúan en una entidad o grupo de entidades, asimismo, permite la retroalimentación entre los propios sistemas sectoriales o gerenciales, entre otros posibles beneficios.

de evaluación del estado y el comportamiento que sigue una organización en materia de medioambiente. Por ende, pieza clave, de necesaria aplicación en un sistema de eco-gestión.

Entre los modelos oficiales de eco-gestión, actualmente reconocidos, destaca el modelo europeo de gestión y auditoría medioambientales -o Sistema Europeo de Gestión Medioambiental (SGMA)-, denominado EMAS;¹³ siendo hoy aplicable a todo tipo de organizaciones –entidades o empresas privadas y públicas-, conforme al marco regulatorio comunitario/europeo establecido para el EMAS III, en virtud del vigente Reglamento (CE) N.º.1221/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009 relativo a la participación voluntaria de organizaciones en un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS) -publicado el 22 de diciembre de 2009 (en adelante, Reglamento EMAS III).¹⁴ Posteriormente, como un documento complementario a la normativa precitada (en desarrollo de lo dispuesto por los artículos 3 y 46 del Reglamento EMAS III), la Comisión Europea publicó, en diciembre de 2011, del documento - guía “EMAS Global de Orientación” (“EMAS Global Guidance”).¹⁵ Es oportuno señalar que un sistema de gestión medioambiental (SGMA) es un instrumento básico, cuya implementación progresivamente ha incrementado su valor y consideración, a efectos jurídicos y de mercado.¹⁶ Este instrumento, de forma específica, hace referencia a un determinado marco organizativo y de gestión, a una organización o entidad concreta que, en cada caso, presupone la existencia de un ámbito previo de referencia y aplicación práctica, en donde se marcan como objetivo alcanzar -y mantener- determinados compromisos de cumplimiento

¹³ Entró en vigor el 11 de enero de 2010. El acrónimo EMAS obedece a las iniciales de la denominación en inglés: «Eco-Management and Audit. Scheme», denominación oficial dada al sistema comunitario-europeo, ofrecida por el propio Reglamento europeo que regula el sistema de gestión medioambiental (modelo propuesto por la Unión Europea y reconocido internacionalmente). De igual modo, puede ser utilizada la denominación -en español- de Sistema de Gestión y Auditoría Medioambiental (SGAM); si bien, cabe señalar que EMAS son las siglas más utilizadas con carácter general (UE).

¹⁴ En 2009, el Reglamento EMAS fue revisada y modificada por la segunda vez que conduce al actual Reglamento EMAS III: Reglamento (CE) N.º 1221/2009, publicado en el DOUE L 342 de 22-12-2009. Disponible en http://ec.europa.eu/environment/emas/index_en.htm (Fecha consulta: 11-7-2012).

¹⁵ “EMAS Global de Orientación”: En diciembre de 2011, la Comisión publicó el primer documento de orientación en el cumplimiento de la normativa EMAS III. Decisión de la Comisión 2011/832/EU de 07 de diciembre 2011 da una nueva aclaración de la información y orientación sobre los artículos 3 y 46 (4) del Reglamento (CE) n.º 1221/2009 que permite el registro de la UE registro corporativo, tercer país y mundial. Disponible en http://ec.europa.eu/environment/emas/index_en.htm (Fecha consulta: 11-7-2012).

¹⁶ Vid., en España, obra magistral de referencia para los estudiosos del Derecho Ambiental sobre los instrumentos de tutela ambiental, es MARTÍN MATEO, R., Nuevos instrumentos para la tutela ambiental. Ed. Trivium, Madrid 1994. Y, sobre la materia y haciendo referencia al instrumento estudiado, otros autores, vid., pp. 72-79 del trabajo de DOPAZO FRAGUÍO, P., El régimen jurídico de las marcas de calidad ambiental: Etiqueta ecológica y tutela ambiental. Al respecto, asimismo, resulta de interés consultar los trabajos de NOGUEIRA LÓPEZ, A. Auditorías ambientales, intervención pública ambiental y autocontrol empresarial, Madrid-Barcelona, Marcial Pons 2000. NOGUERIA LÓPEZ, A. “La reforma del Reglamento comunitario de ecogestión y ecoauditorías”, Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, 2002, pp. 225-236. ORBEA CELAYA, T. y OQUINENA GUERRERO, M., “Reglamento europeo (CEE) 1836: Presente, pasado y futuro” en N.º. 6, Revista de Gestión Ambiental, 1999, pp. 25-35.

ambiental, estrategias y acciones; así como, la definición de un marco de responsabilidad que debe ser asumido por toda la organización y que además deberá ser comunicado/publicado. En todo caso, el adoptar un sistema de eco-gestión, implicará el cumplimiento de la legislación vigente y, más allá, el deber de respetar los propios códigos éticos y de conducta y/o códigos de buen gobierno establecidos por cada entidad (sistema de auto-regulación). Asimismo, como ya hemos apuntado supra, cada entidad ha de trazar y fijar su propio sistema de gestión medioambiental, existiendo -a dicho objeto y efecto- distintos estándares o modelos básicos de referencia, técnicos y jurídicos, que disponen de reconocimiento oficial, europeo e internacional. Al respecto, es importante señalar que el actual Reglamento EMAS III en su Anexo II hace expresa referencia a los criterios y presupuestos que deben cumplirse: “Requisitos del Sistema de Gestión Medioambiental y aspectos adicionales que deben tratar las organizaciones que aplican EMAS”; y, asimismo, se refieren los requisitos del sistema de gestión medioambiental de la Norma técnica EN ISO 14.001:2004 relativa a “Sistemas de gestión ambiental, especificaciones y directrices para su utilización”.¹⁷ De esta forma, el Reglamento EMAS permite completar los contenidos (aspectos propios, criterios y requerimientos que prescribe el citado Reglamento europeo) con la norma ISO precitada. En la práctica, lo expresado supone que, de forma adicional, estos “requisitos EMAS” podrán ser -asimismo- considerados por aquellas organizaciones interesadas, que ya dispongan de un sistema de gestión medioambiental -certificado conforme a la ISO 14.001- y que, además, pretendan “adherirse” al actual sistema-europeo EMAS III, con el propósito de acreditarse en virtud del mismo (conforme al procedimiento establecido a dicho efecto, evaluación, validación/ verificación y registro). De este modo, el EMAS agrega un destacado valor añadido, permitiendo la compatibilidad entre estándares y/o modelos oficiales de referencia (v.gr., normas internacionales de estandarización y certificación de la calidad ambiental).¹⁸ Por otra parte, es oportuno realizar una breve precisión terminológica a la hora de referirnos al instrumento de la “eco-gestión” y/o a la “gestión medioambiental”.¹⁹ Dicha terminología ha sido utilizada en un sentido amplio²⁰ (cuestión que aquí no se critica, sino que solo se debe puntualizar en cada caso).²¹ Realizada esta precisión, procedemos a centrarnos en el

¹⁷ Cfr., ISO 14.001, International Organization for Standardization (ISO), www.iso.org

¹⁸ En efecto, la precitada compatibilidad habilitada por el Reglamento EMAS posibilita que dos modelos reconocidos oficialmente -europeo e internacional- puedan reforzarse recíprocamente, si bien respetando su distinta naturaleza: técnica (normativa ISO) y jurídica (Reglamento EMAS).

¹⁹ Cfr., HERNANDEZ, L., Gestión Medioambiental en la Empresa. Bilbao: Ed. Deusto, 1993, p.145.

²⁰ Al respecto, con carácter general, la Cámara de Comercio Internacional (ICC) define y considera que un sistema de gestión medioambiental (SGM) es “el marco que sigue una organización para alcanzar y mantener un determinado comportamiento medioambiental acorde con las metas que se hubiera fijado como respuesta a las normas, riesgos ambientales y presiones sociales, financieras, económicas y competitivas, en cambio permanente, a las que tiene que enfrentarse”. Cfr., INTERNATIONAL CHAMBER OF COMMERCE (ICC): WICEM II, Conference Report and Background Papers, París. 1991 (p.23).

²¹ Admitiendo su uso en sentido extensivo, para hacer referencia a un modelo de eco-gestión o de gestión medioambiental que también supone “diseño y ejecución de los programas con los que se pretende alcanzar

objeto principal de este trabajo, el Sistema Europeo de Gestión y Auditoría Ambiental - EMAS III, actual marco regulador básico del modelo y procedimiento de eco-gestión y eco-auditoría adoptado por el Derecho Europeo. El modelo EMAS opera previa implantación de un sistema propio en cada entidad, evaluación y validación/verificación del mismo, en cuyo caso (siendo la estimación positiva por los verificadores ambientales, asimismo, los organismos competentes designados y reconocidos oficialmente) se procederá al otorgamiento de la correspondiente certificación y sello o etiqueta EMAS (signo distintivo específico que dispone de reconocimiento oficial, conforme al Reglamento EMAS III). En consecuencia, solo aquellas organizaciones -privadas o públicas- que han decidido voluntariamente adherirse a este modelo básico de sistema y lo adoptan efectivamente -satisfactoriamente- y, en todo caso, conforme al procedimiento previsto en la normativa precitada, podrán acreditarse bajo esta distinción, disponer del “sello EMAS” (Anexo V del Reglamento EMAS III); si bien, previa comprobación (verificación)²² y registro a cargo del Organismo competente. De igual modo, la organización o empresa se compromete a evaluar y mejorar de forma continuada su comportamiento ambiental, que sigue cumpliendo con los criterios del sistema. Cabe añadir que, con respecto a su funcionalidad, el instrumento analizado permite disponer a la entidad o empresa de una valiosa “distinción” en el mercado y, por ende, mayores oportunidades en términos de competitividad. Por cuanto, la organización -operando de este modo- asume voluntariamente y ofrece públicamente un compromiso de nivel de cumplimiento -legal y ambiental- y, al mismo tiempo, el seguir buenas prácticas basadas en procesos de mejora continua, al integrar -de este modo- el factor de la calidad ambiental en su estructura organizativa, política y gestión. Por otra parte, conviene destacar que el sistema de eco-gestión EMAS podrá ser considerado como un requisito objeto de valoración positiva en virtud de la nueva generación normativa vigente en nuestro Ordenamiento jurídico. En este sentido, su estimación concurre para estimar como cumplidos determinados requerimientos ambientales exigidos a los operadores (empresas o entidades) y/o profesionales. Al respecto, destacan dos marcos legales de interés en el Derecho positivo español (legislación básica estatal): La Ley de Responsabilidad Medioambiental²³ (LRMA) y, unos objetivos fruto de la política medioambiental de la empresa”. Si bien, en opinión de la autora, en sentido estricto, resulta preciso diferenciar la noción de “modelo”, que refiere un estándar común y básico -modelo de referencia oficialmente reconocido- y, por ende, más general; y, por otra parte, la noción de “sistema” que es más específica, por indicar un régimen común y, asimismo, propio -regulatorio, auto-regulatorio y de gestión- que es -o será- adoptado en cada caso, v.gr., por cada organización. De este modo, cabe interpretar que la aplicación o instrumentalización sistemática (ordenada) del conjunto de iniciativas, criterios/reglas, programas de acción, prácticas y procesos operativos que en materia de gestión medioambiental se establecen y desarrollan por -y en- una organización, configuran su (propio) sistema de gestión medioambiental.

²² Vid., Anexo VII del Reglamento EMAS III que establece el modelo de “Declaración del Verificador medioambiental sobre las actividades de Verificación y Validación”.

²³ Cfr., Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental (BOE N.º 255, de 24 de octubre de 2007). Y, Real Decreto 2090/2008, de 22 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo parcial de la LRMA, publicado en el BOE de 23 de diciembre de 2008, núm. 308.

por otra parte, el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.²⁴ Con referencia a la LRMA, cabe señalar que esta Ley establece el deber de constituir por el operador “garantías financieras”²⁵ suficientes para poder autorizar su actuación o ejercicio de actividad económica o empresarial, y al respecto, resulta de interés, los tres supuestos que la LRMA determina como exenciones legales a la obligación de constituir la garantía (artículo 28 LRMA).²⁶ En consecuencia, el EMAS se configura como un instrumento que paralelamente permitirá acreditar el cumplimiento normativo y el compromiso de calidad ambiental asumido por una organización privada o pública; al mismo tiempo, resulta muy útil para asegurar el marco de responsabilidad de una organización. En el mismo sentido, la legislación en materia de contratación pública (sector público) vigente en nuestro Derecho (precitada), de forma expresa, establece que el disponer de la acreditación y registro EMAS (y/o ISO 14.001) -por parte de un operador- constituye un presupuesto necesario que podrá considerarse a la hora de valorar determinados requisitos aplicables para acceder a la contratación pública.²⁷

2. EL REGLAMENTO EUROPEO EMAS III

El Sexto programa de acción comunitario en materia de medio ambiente²⁸ consideró esencial fomentar una más amplia participación de las organizaciones o empresas en el EMAS. Y, conforme a la programación prevista, teniendo en cuenta la práctica experimentada con el EMAS I y II, y, a su vez, observando la creciente implantación de sistemas de eco-gestión en las organizaciones, el Parlamento Europeo abordó la reforma del Reglamento EMAS II, con el propósito de promover la implantación de este sistema, considerado como parte de los Programas Ambientales Europeos. Posteriormente, se adoptó el actual Reglamento EMAS III.

²⁴ Cfr., Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, publicado en el BOE de 16 de noviembre de 2011, núm. 276.

²⁵ Todo ello, expuesto con detalle en op. cit., pp. 15 y 16, DOPAZO FRAGUÍO, P. “El nuevo marco de la responsabilidad por riesgos ambientales: retos y oportunidades”, en op. cit., pp. 6-24.

²⁶ En especial, hay que destacar la letra b) del citado precepto: “Los operadores de actividades susceptibles de ocasionar daños cuya reparación se evalúe por una cantidad comprendida entre 300.000 y 2.000.000 euros que acrediten mediante la presentación de certificados expedidos por organismos independientes, que están adheridos con carácter permanente y continuado, bien al sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS), bien al sistema de gestión medioambiental UNE-EN ISO 14001:1996”. Estudio específico sobre esta materia, DOPAZO FRAGUÍO, Pilar, “El nuevo marco de la responsabilidad por riesgos ambientales: retos y oportunidades”, RC - Revista de Responsabilidad Civil, Circulación y Seguro, nº 8/2010. Edita INESE, pp. 6-24.

²⁷ Al respecto, procede la consideración del EMAS en los procesos de selección de los contratistas, para valorar y determinar la aptitud para contratar con el sector público, en concreto, dentro del examen de solvencia, cfr., Artículo 81. “Acreditación del cumplimiento de las normas de gestión medioambiental” del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (BOE de 16 de noviembre de 2011, núm. 276).

²⁸ Decisión n.º1600/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de julio de 2002, por la que establece el sexto programa de acción comunitario en materia de medio ambiente. DO.L 242 de 10-9-2002. p.1.

2.1.- Regulaciones comunitarias europeas precedentes

El origen de los sistemas de gestión medioambiental puede ser ubicado en los EE.UU. de Norteamérica en la década de los años 70.²⁹ Progresivamente, fue desarrollándose el fenómeno de la “sensibilización ambiental”,³⁰ surgiendo las “empresas ecológicas” y/o las “industrias verdes”, que, más allá de las posibles técnicas de mero marketing (o “lavado de imagen”), hace referencia a aquellas organizaciones o compañías que “son respetuosas” con el medioambiente. Sin duda, el citado fenómeno ha sido observado con sumo interés, en el ámbito internacional y en Europa, en tanto el reconocimiento ambiental supone un “signo distintivo” relevante para las empresas.³¹ Si bien, los primeros modelos de gestión ambiental eran básicos, pues se limitaban fundamentalmente a asegurar el cumplimiento de la legislación medioambiental, poco a poco fueron evolucionando, hasta llegar a la configuración de auténticos modelos de gestión, tal y como hoy los conocemos (v.gr., ISO 14.001 y, en especial, el EMAS). Con todo, progresivamente, se fue apreciando la necesidad de determinar sistemas que sirvieran para la auto-evaluación y auto-gestión. En **Europa**, los primeros sistemas de gestión medioambiental se desarrollan en Alemania y Holanda, en los años 80. Ahora bien, el instrumento de la gestión medioambiental, como tal, precisó del impulso a nivel comunitario-europeo (Derecho Comunitario-Europeo), que fue otorgado con el *Quinto Programa de la CEE en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible*.³² En concreto, el **primer modelo comunitario de eco-gestión y eco-auditoría**³³ – con base

²⁹ En principio, surgen para promover modelos prácticos en congruencia con las políticas medioambientales desarrolladas y de conformidad con la regulación medioambiental establecida, al mismo tiempo que se advertían en el mercado el nacimiento de iniciativas para una mayor “sensibilización” hacia los problemas ambientales generados por el sector industrial y el evitar los efectos perniciosos derivados de la actividad económica generadora de impacto ambiental (externalidades ambientales negativas). Para mayor detalle sobre el tratamiento regulatorio aplicable en materia de ecogestión y la ecoauditoría en EE.UU., vid., HUNTER, R., “Eco-management and auditing regulation”, en *Analysis and Perspective*. Washington, D.C.: Bureau of National Affairs, 1994. (9-2-1994).

³⁰ En nuestro país, haciendo referencia al progresivo fenómeno de la sensibilización ambiental, GOMEZ, C. y PANIAGUA, A., “Caracterización sociodemográfica de la sensibilidad ambiental en España”, N.º. 751, ICE. Revista de Economía, 1996, pp. 128-147.

³¹ En este sentido, DURÁN ROMERO, G. Empresa y medio ambiente. Políticas de gestión ambiental. Madrid: Pirámide, 2007. Asimismo, DOPAZO FRAGUÍO, P. “Calidad, Innovación y Sostenibilidad: retos y aportaciones para generar valor y competencia empresarial”, en el núm. Monográfico Propiedad Industrial y Nuevas Tecnologías”. N.º. 99. Revista de la Contratación Electrónica, diciembre, 2008, pp. 169 a 193.

³² El Quinto Programa de Acción en materia de Medio Ambiente se tituló “Hacia un desarrollo sostenible”, siguiendo los principios y compromisos de la Cumbre de Río de Janeiro de 1992 (Conferencia de Río 92 - ONU-PNUMA). De este modo, uno de los principios más destacados que quedaron consolidados fue “quien contamina, paga”, cuya asunción influyó en la elaboración de la normativa ambiental. Así, las normas o regulación obligatoria, precisaba ser completada con herramientas voluntarias, normativa no obligatoria y modelos que incentivaran adoptar medidas preventivas, que aportaran valor añadido a aquellos sujetos/operadores que fueran respetuosos con el medio ambiente, actuando de forma ejemplar conforme a la cultura o principio “quien cumple, cobra”. En este sentido, la exposición de ARAGON-CORREA, J. A., Empresa y medio ambiente: Gestión estratégica de las oportunidades medioambientales. Granada: Comares, 1998. (p. 58).

³³ Tal y como expuso MARTÍN BLASCO, J., “El Reglamento (CEE) 1836/93 marca como objetivo el logro de

a un régimen jurídico propio- se instauró con la aprobación del **Reglamento (CEE) nº 1836/93**, del Consejo, de 29 de junio de 1993 (**EMAS I**). De este modo, el *Quinto Programa* de Acción en materia de Medio Ambiente adoptado en 1993 por el Consejo (CEE) aportó la base programática necesaria para que pudiera establecerse el modelo comunitario-europeo EMAS. El *EMAS I*³⁴ se puso en práctica y fue aplicado a partir de abril de 1995-1996. Posteriormente, conforme a la previsión contenida en el propio Reglamento precitado (artículo 20), el modelo fue revisado y actualizado.³⁵ La segunda revisión, **EMAS II**, aportó avances y mejoras significativas con respecto a su precedente (EMAS I); el régimen jurídico del EMAS II se estableció en virtud del **Reglamento (CE) 761/2001**,³⁶ y en nuestro Derecho interno se mantiene en vigor el Decreto la mejora continua de los resultados de las actividades industriales en relación con el medio ambiente, sin perjuicio de las normas y requisitos técnicos nacionales o comunitarios en materia de controles medioambientales y sin perjuicio de las obligaciones a que están sujetas las empresas en virtud de dichas normas y requisitos. Para alcanzar este objetivo, el Reglamento define las actuaciones que las empresas industriales deben acometer, que incluyen: A) Establecimiento y aplicación de políticas, programas y sistemas de gestión medioambientales en relación con sus centros de producción. B) Evaluaciones sistemáticas, objetivas y periódicas del rendimiento de dichos elementos. C) Información al público acerca de su compromiso en materia de medio ambiente". MARTÍN BLASCO, J., "Requisitos, problemas y ventajas de los sistemas de gestión medioambiental", en la conferencia sobre El sistema comunitario de Ecogestión y Ecoauditoría su aplicación en España, organizada por el Instituto de Empresa y KPMG, celebrada en Madrid 27-28 de marzo de 1996. Del mismo autor, vid., "Técnicas de mercado (Etiqueta y Ecogestión). Medio Ambiente en la Empresa", en p. 302, I Congreso Nacional de Derecho Ambiental, Sevilla, abril 1995. Valencia: CIMA Medio Ambiente, 1996. pp. 299-305.

³⁴ Resulta de interés consultar los siguientes actos normativos para examinar con detalle la evolución del modelo europeo EMAS, cfr., Reglamento (CEE) número 1836/1993 del Consejo, de 29 de junio de 1993, por el que se permite que las empresas del sector industrial se adhieran con carácter voluntario a un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales, DOCE número L 168, de 10 de julio de 1993. COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1998): Propuesta de Reglamento (CE) del Consejo por el que se permite que las organizaciones se adhieran con carácter voluntario a un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales, COM (1998) 622 final, DOCE C 400/7, 22 de diciembre de 1998. COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1999): Propuesta modificada de Reglamento (CE) del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se permite que las organizaciones se adhieran con carácter voluntario a un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales, COM (1999) 313 final, Bruselas, 23 de junio de 1999. COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2000): Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo acerca de la Posición común del Consejo sobre el proyecto de propuesta modificada de Reglamento (CE) del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se permite que las organizaciones se adhieran con carácter voluntario a un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales, SEC (1999) 2183 final, Bruselas, 10 de marzo de 2000. CONSEJO DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2000): Regulation (EC) nº. 2000 of the European Parliament and of the Council of the European Union allowing voluntary participation by organisations in a Community eco-management and audit scheme (EMAS), (versión del documento resultante de la Posición Común del Consejo).

³⁵ De modo que en 1998, la Comisión Europea presentó una propuesta de reforma del Reglamento EMAS [COM (1998) 622]. Cfr., Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo con arreglo al párrafo segundo del apartado 2 del artículo 251 del Tratado CE acerca de la Posición común del Consejo sobre el proyecto de Propuesta modificada de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se permite que las organizaciones se adhieran con carácter voluntario a un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS) /* SEC/99/2183 final - COD 98/0303 */ Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:51999SC2183:ES:HTML> (Fecha última consulta: 23-7-2012).

³⁶ Reglamento (CE) 761/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de marzo de 2001 (DOCE L 114/01, de 14-4-2001) mediante el que se procede a revisar y derogar el anterior Reglamento (CEE) 1863/1993 que inicialmente establecía el sistema comunitario de EMAS. Conforme a la referida evolución del modelo, resulta de interés señalar que en la primera versión del modelo EMAS (Reglamento EMAS I,

85/1996.³⁷ Por último, en el año 2009, el modelo europeo EMAS fue nuevamente revisado y modificado por tercera vez, estableciendo el nuevo y actual sistema europeo de eco-gestión y eco-auditoría, conocido como “**Reglamento EMAS III**”, disciplinado –regulado– en virtud del **Reglamento (CE) N° 1221/2009 del Parlamento y del Consejo de 25 de noviembre de 2009, relativo a la participación voluntaria de organizaciones en un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS)**.³⁸

2.2.El Sistema Europeo vigente *EMAS III*: Ámbito de aplicación y procedimiento

Con respecto al actual Reglamento EMAS III,³⁹ es necesario significar que su principal finalidad es el consolidar un modelo europeo común y, al mismo tiempo, promover que más organizaciones/entidades de todo tipo implementen el sistema de gestión medioambiental, considerado como una herramienta clave para asegurar los objetivos pretendidos de crecimiento responsable y sostenible, por tanto, el cumplimiento ambiental. En atención a dicho propósito, el modelo de gestión ambiental pretende facilitar a las organizaciones -de todo tipo y dimensión- el que procedan a una adecuada

1993), únicamente se admitía la adhesión al mismo de entidades empresariales (sector industrial y/ sector servicios); sin embargo, en la segunda versión del modelo EMAS (Reglamento EMAS II, 2001) se amplía su ámbito de aplicación, permitiendo la adhesión -al mismo- a todo tipo de organizaciones, cualquiera que sea su tipología y naturaleza, privado y/o pública. Ésta es una de las innovaciones más destacadas de la reforma operada por el EMAS II, al ampliar su ámbito de aplicación, entre otras mejoras y actualizaciones. Completando a dicho Reglamento, se emitió la Recomendación de la Comisión de 7 de septiembre de 2001.³⁷ Asimismo, en el ámbito de los Derechos internos (Estados miembros), en España, se mantiene el Real Decreto 85/1996, de 26 de enero, por el que se establecen normas para la aplicación del Reglamento (CEE) 1836/93. Cfr., Real Decreto 85/1996, de 26 de enero, por el que se establecen normas para la aplicación del Reglamento (CEE) 1836/93 del Consejo, de 29 de junio, por el que se permite que las empresas del sector industrial se adhieran con carácter voluntario a un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales, (Ministerio de la Presidencia. BOE núm. 45, de 21 de febrero de 1996). Este RD. 85/1996 desarrolla -para su adecuada aplicación en nuestro país- el citado Reglamento de EMAS, designando a la Entidad Nacional de Acreditación y Certificación (ENAC) como Organismo competente español para acreditar y registrar a los “Verificadores medioambientales” (personas jurídicas y/o físicas que así lo soliciten y que cumplan los requisitos comunes a nivel europeo que para el ejercicio de dicha función establece el Reglamento europeo). Organismo competente que tendrá ámbito nacional y carácter subsidiario, sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas (CC.AA.) pudieran designar otro u otros organismos propios -de ámbito autonómico- (Disposición Adicional Segunda).

³⁸ Publicado en el DOUE L 342 de 22 de diciembre de 2009, en vigor -en la práctica- desde el 11 de enero de 2010, derogando al precedente Reglamento (CE) n°. 761/2001 y las Decisiones de la Comisión Europea 2001/681/CE y 2006/193/CE EU - European Commission - The European Eco-Management and Audit Scheme. Texto disponible en http://ec.europa.eu/environment/emas/index_en.htm (fecha de la última consulta realizada: 5 -7-2012).

³⁹ El Reglamento (CE) n°. 1221/2009, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009 relativos a la participación voluntaria de organizaciones en un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS), establece un sistema europeo que pretende promover a todo tipo de organizaciones, cualquiera que sea su naturaleza y forma jurídica, y pertenecientes al sector privado o al sector público, para que voluntariamente se adhieran al sistema básico precitado, conforme al cumplimiento de los presupuestos determinados por dicho Reglamento europeo, siguiendo a dicho efecto el modelo y procedimiento de eco-gestión que se describe en el mismo.

integración del factor la calidad ambiental; así como el orientar “buenas conductas”, basadas en el compromiso social y ambiental, la autoevaluación y la mejora continua, procurando el logro de resultados satisfactorios y cumpliendo -en todo caso- con la legislación vigente. De este modo, el régimen que establece el modelo EMAS permite que cada organización pueda diseñar, adoptar e implementar su propio sistema de autorregulación y gestión ambiental. Todo lo mencionado conforme a la regulación establecida y los presupuestos básicos fijados por el actual Reglamento EMAS III (aspectos, criterios y procesos), que con un carácter de “mínimo común necesario” son requeridos para obtener la correspondiente acreditación EMAS (validación/verificación y registro), conforme a seguir el procedimiento establecido por esta regulación (para que una organización pueda obtener la acreditación EMAS), a saber:

1º.-Elaborar y presentar una Política medioambiental de la empresa -u organización- que asegure el cumplimiento de los requisitos legales (legislación vigente), destacando los medioambientales, y que establezca compromisos concretos de mejora continua en su actuación medioambiental, con el objetivo de reducir o minimizar el impacto ambiental de sus actividades. 2º.-Realizar una evaluación medioambiental inicial de la empresa. 3º.-Incorporar un Programa medioambiental conforme a los resultados de la evaluación, que permita cumplir los objetivos de la política establecida y anunciada, congruente con el compromiso de mejora continua adquirido. 4º.-Implantar un Sistema de Gestión Medioambiental que comprenda todas las actividades de la organización. 5º.-Realizar una Auditoría medioambiental⁴⁰ de la organización, conforme a lo dispuesto en el artículo 9 y el Anexo III del Reglamento. Emitiendo el preceptivo informe de auditoría.⁴¹ 6º.-Elaborar la Declaración ambiental de la organización para información pública. Al respecto, conviene detallar que en virtud del contenido de este tipo de documentos, pueden diferenciarse dos modalidades, la declaración íntegra o más completa realizada en la etapa inicial del registro y, por otra parte, las declaraciones “de actualización” realizadas para proceder a las renovaciones con objeto de mantener la acreditación EMAS. Asimismo, es necesario precisar que el Reglamento EMAS III marca unos indicadores de conducta ambiental que deben ser observados, informando al respecto en el contenido de las declaraciones mencionadas; de igual modo, en aquellos supuestos en que por el tipo de actividad o sector en el que

⁴⁰ La eco-auditoría, como se sabe, es una herramienta fundamental que permite la evaluación de la conducta de la organización. Ésta deberá suponer una evaluación sistemática, documentada, objetiva y realizarse periódicamente; en todo caso, su realización es responsabilidad de la empresa (auditoría interna), si bien podrá ser realizada por el propio personal o por consultores/profesionales externos contratados a dicho efecto (artículo 2 Reglamento EMAS III). Con respecto a su periodicidad, será en el plazo que determine la empresa pero nunca superar los 4 años. Así, el plazo máximo -con carácter general- es de 3 años, con carácter general, y de 4 años como posibilidad ofrecida -previa solicitud- a las entidades pequeñas (v.gr., pymes).

⁴¹ Los auditores elaboran y emiten un informe escrito que comunican a la dirección de la entidad, en el mismo se ha de exponer el grado de cumplimiento alcanzado con respecto a la política ambiental y los objetivos previstos por la organización, asimismo, sobre la eficacia de los sistemas de evaluación, supervisión, eficacia, medidas de mejora o de corrección que se recomiendan, entre otras cuestiones.

opera una entidad, existiera el deber de seguir protocolos específicos determinando el cumplimiento de aspectos ambientales concretos, se atenderá a dichos documentos como referencia. 7º.-Proceder a la Verificación del sistema implantado, que consiste en la comprobación de la política, el sistema de gestión y el procedimiento de evaluación o de auditoría, que será realizada por profesionales cualificados, independientes, acreditados y registrados, sujetos calificados como “verificadores medioambientales”, que proceder a validar -en su caso- las Declaraciones medioambientales.⁴² 8º.-Comunicar la Declaración medioambiental “validada” al Organismo competente del Estado miembro en el que está situada la organización y publicación de la misma. Procediendo el trámite de registro de la organización/entidad⁴³ – o centro-, registro oficial habilitado y publicación.⁴⁴ Con respecto a los costes de implantación cabe la posibilidad de aplicar incentivos por parte de los Estados miembros.⁴⁵ Asimismo, se permite que la entidad adherida al sistema europeo EMAS pueda disponer del logotipo oficial del sistema o “Sello EMAS III”, que figura en el Anexo IV del Reglamento), y ofrecer dicho distintivo en documentos, comunicaciones y publicidad, otros, con referencia a la entidad. De este modo, el EMAS aporta un valor agregado al ya reconocido internacionalmente ISO 14.001.46

⁴² La normativa europea estudiada (Reglamento EMAS) especifica la función del “verificador medioambiental” (artículos 25 a 27), figura profesional que dispone de previa acreditación específica, que procede a realizar la “validación”. Se trata de una función relevante, porque mediante la misma se comprueba la veracidad de las declaraciones ambientales presentadas (contenido); ya que la auditoría es realizada por la organización, resulta preciso proceder a este tipo de examen independiente por entidades o profesionales autorizados, que figuran en el registro ad hoc (verificadores medioambientales).

⁴³ De este modo, se podrá informar sobre todos los aspectos y logros ambientales alcanzados, por lo que dicho distintivo funciona como una marca de garantía de la calidad ambiental respecto de una organización. Sin duda, esta distinción supone un reconocimiento que será valorado positivamente -y, asimismo, a efectos de cumplimiento normativo y a efectos reputacionales- por el mercado interno-europeo e internacional.

⁴⁴ El Organismo competente (O.C. u OO.CC.) de cada Estado miembro elabora una lista oficial y registra todas las organizaciones/empresas que hubieran presentado una Declaración medioambiental validada, que será remitida a la autoridad europea –Comisión- para su publicación (página web oficial de la Comisión europea dedicada al sistema EMAS, en el “Centro de documentación o bibliográfico de declaraciones ambientales” (“Environmental Statement Library”, que podrán ser consultadas por el público interesado. Posteriormente, con objeto de comprobar que se mantienen los requisitos del Reglamento y, asimismo, evaluar la mejora medioambiental actuada, conforme a los compromisos asumidos por cada organización, toda organización registrada deberá realizar auditorías periódicas, en el plazo previsto, -en un plazo máximo de 3 años o en determinados supuestos podrá ser ampliado a 4 años (v.gr., para pequeñas empresas / pymes)-, Después de cada auditoría medioambiental realizada se realizará una nueva Declaración medioambiental que de nuevo deberá ser validada.

⁴⁵ Hay que señalar que los costes generados por el procedimiento descrito, son a cargo de cada organización; y, en concreto, lo referente al pago de las tasas previstas, el Reglamento EMAS III advierte que los Estados miembros -al concretar dichas tasa oficiales- ha de observar que su “importe resulte proporcionado” en congruencia con la dimensión de la organización/empresa, entre otros aspectos (artículo 39). Si bien, en este sentido, podrán establecerse medidas que incentiven el acceso y la participación en el sistema.

⁴⁶ En especial, a aquellas entidades que disponen de la certificación conforme a la norma técnica precitada (norma técnica UNE-EN ISO 14.001). Al respecto, cabe recordar lo ya mencionado en este texto (supra), que, en la actualidad, EMAS e ISO dos modelos de gestión ambiental compatibles y complementarios. Si bien, hay que precisar al respecto que el EMAS implicaría “un paso más” con respecto al nivel de exigencia legal, con base a los aspectos técnicos y jurídicos requeridos; y, sobre todo, convendrá recordar que el modelo EMAS de eco-gestión, fundamentalmente, presupone que una entidad que dispone de dicha acredita-

CONSIDERACIÓN FINAL

Conforme a todo lo expuesto en este texto, cabe concluir reconociendo el valor que mantiene el instrumento de la eco-gestión y, de forma específica, las principales portaciones ofrecidas por el Sistema común europeo (Reglamento EMAS III), aquí brevemente expuestas. Con todo, en la actualidad y a futuro, las organizaciones/empresas han de procurar optimizar la implementación de los (sus) *Sistemas Integrados de Gestión Corporativa Global, Responsable y Sostenible*.

REFERÊNCIAS

DOPAZO FRAGUÍO, P. Reflexiones sobre la aplicación de Sistemas Integrados de Gestión de la Calidad”, In, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental* n: 6. 2004. pp. 249 a 255.

_____. *El régimen jurídico de las marcas de calidad ambiental: etiqueta ecológica y tutela ambiental*. Madrid: ExLibris, S.L. 2001. (en concreto, pp. 72-79).

_____. Calidad, Innovación y Sostenibilidad: retos y aportaciones para generar valor y competencia empresarial. In el núm. *Monográfico ‘Propiedad Industrial y Nuevas Tecnologías’*, *Revista de la Contratación Electrónica*. n. 99 diciembre 2008, pp. 169 a 193.

_____. Coordinación y Gerencia de Riesgos Ambientales. *Observatorio Medioambiental*, *Revista del IUCA*, Instituto Universitario de Ciencias Ambientales de la Universidad Complutense de Madrid. vol. 5/2002. pp. 103 a 125.

_____. El nuevo marco de la responsabilidad por riesgos ambientales: retos y oportunidades. *RC - Revista de Responsabilidad Civil, Circulación y Seguro*, n. 8, 2010. Edita INESE, pp. 6-24.

_____. Responsabilidad empresarial por riesgos ambientales en España: Implicaciones jurídicas y estratégicas. *Revista de Estudos Jurídicos UNESP*, Franca, São Paulo, Brasil. A. 40. Nº. 20 / 2010. pp.1-348. Págs. 113-136.

_____. Las Nuevas Marcas de Garantía de la Calidad. Aspectos Jurídicos y Supuestos Prácticos. *Jornada de Promoción de la Propiedad Industrial y las Nuevas Tecnologías*, Uc3m, Madrid, 11 de diciembre de 2008.

ción efectivamente “cumple” con un régimen o regulación jurídica común –conforme al Reglamento EMAS vigente- y, por ende, ha superado con éxito la verificación técnica independiente establecida por el sistema europeo; por ende, el EMAS aportará unas garantías jurídicas muy estimadas.

_____.; CANDELARIO, M.I.. *Gerencia de Riesgos Sostenibles y Responsabilidad Social Empresarial en la Entidad Aseguradora*. Madrid: Fundación Mapfre. Instituto de Ciencias del Seguro, Cuadernos de la Fundación nº 172 / 2011.

- _____.; _____. La responsabilidad social empresarial desde el horizonte del Derecho Mercantil: ¿estamos ante un nuevo concepto de empresa?". *CEF Legal.-Revista Práctica de Derecho*, n. 133, Febrero 2012, pp. 45-92.

DURÁN ROMERO, G.. *Empresa y medio ambiente. Políticas de gestión ambiental*. Madrid: Pirámide, 2007.

FERNÁNDEZ DE GATTA, D.. Auditorías y sistemas de gestión medioambientales en la Unión Europea: In *Noticias de la Unión Europea*, n. 228, 2004.

GRANERO CASTRO, J.. *Cómo implantar un sistema de gestión medioambiental según la norma ISO 14.001:2004*. Madrid: Fundación Confemetal, 2007.

GOMEZ, C.; PANIAGUA, A.. Caracterización sociodemográfica de la sensibilidad ambiental en España: *ICE. Revista de Economía*, n. 751, 1996, pp. 128-147.

HERNANDEZ, L.. *Gestión Medioambiental en la Empresa*, Deusto, Bilbao, 1993.

HUNTER, R.. Eco-management and auditing regulation: In *Analysis and Perspective*. Washington, D.C.: Bureau of National Affairs, 1994. (9-2-1994).

INTERNATIONAL CHAMBER OF COMMERCE (ICC): *WICEM II, Conference Report and Background Papers*, París. 1991.

LLULL GILET, A.; PERELLÓ JULIÀ, M.. Los sistemas de gestión medioambiental ante el nuevo Reglamento Europeo EMAS 2. In *Revista Interdisciplinar de Gestión Ambiental*, n. 34, 2001.

MARTÍN BLASCO, J.. Técnicas de mercado (Etiqueta y Ecogestión). Medio Ambiente en la Empresa. In *I Congreso Nacional de Derecho Ambiental*, Sevilla, abril 1995. Valencia: CIMA Medio Ambiente, 1996. pp. 299-305.

MARTÍN MATEO, R.. *Nuevos instrumentos para la tutela ambiental*. Madrid: Trivium, 1994.

_____. *Manual de Derecho Ambiental*. Navarra: Thomson-Aranzadi, 2003.

NOGEUIRA LÓPEZ, A.. *Auditorías ambientales, intervención pública ambiental y autocontrol empresarial*. Madrid-Barcelona: Marcial Pons 2000.

_____. La reforma del Reglamento comunitario de ecogestión y ecoauditorías. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 2002, pp. 225-236.

O CONSUMO SUSTENTÁVEL NO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL E O DIREITO À INFORMAÇÃO

Renata Cristine Ogassavara¹

RESUMO

O consumo sustentável é associado, com frequência, à redução, reutilização e reciclagem de materiais. Todavia, quando o consumidor opta por aplicar seus recursos em investimentos financeiros denominados sustentáveis, ou seja, que utilizam os valores neles depositados para fomentar atividades relacionadas à tecnologia limpa ou a projetos na área de inclusão social, ele atua de modo sustentável celebrando contratos de consumo de prestação de serviços. Tomando como premissa metodológica a teoria inclusiva em epistemologia da dogmática jurídica, este trabalho visa demonstrar que o consumidor não dispõe de informação clara e adequada sobre os investimentos financeiros denominados sustentáveis para decidir livremente sobre sua contratação e conclui que há uma demanda por políticas públicas específicas para o setor.

PALAVRAS-CHAVE: Direito ambiental. Direito do consumidor. Consumo sustentável. Sistema financeiro. Direito à informação.

ABSTRACT

Sustainable consumption is frequently associated to the precepts of reduction, reuse and recycling of materials. However, the consumer may conduct himself/herself in a sustainable way by choosing to deposit his/her economies in the so called sustainable financial investments, which are supposed to use the resources credited to foster activities related to clean technology or to promote social projects, for instance. Based upon the inclusive legal theory of epistemology, this study vindicates that the right of clear and adequate information about the sustainable investments is not guaranteed to the consumers and it concludes that there is a demand for specific policies.

KEYWORDS: *Environmental Law. Consumer Law. Sustainable consumption. Financial system. Right to information.*

¹ Mestranda em Direitos Difusos e Coletivos (PUC/SP), Graduada em Direito (USP) e Analista do Banco Central do Brasil. As opiniões expressas neste trabalho são exclusivamente da autora e não refletem, necessariamente, a visão do Banco Central do Brasil.

INTRODUÇÃO

Uma das conclusões a que chegou a pesquisa de opinião nacional “O que o brasileiro pensa do meio ambiente e do consumo sustentável” (CRESPO, 2001), realizada em conjunto pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA) e pelo Instituto de Estudos da Religião (ISER) foi que o “marketing” ecológico é eficiente para aumentar a atratividade dos produtos e que boa parte da população está atenta aos rótulos. Do total de entrevistados, 81% declararam que se sentem mais motivados a comprar quando encontram um rótulo² informando que o produto foi fabricado de modo sustentável.

Neste contexto, o empresariado do setor financeiro apostou no nicho da sustentabilidade por meio da adesão a práticas operacionais sustentáveis – por ex. economia de água, energia, papel e outros materiais –, bem como pela via da criação de serviços financeiros sustentáveis com o intuito de associar a imagem da empresa ao perfil “ecologicamente correto”.

Na perspectiva do consumidor, a análise da adesão às práticas operacionais sustentáveis pode ser aferida por meio de certificações, como as da série ISO 14.000, porém a avaliação dos serviços financeiros, chamados sustentáveis, mostra-se bem mais complexa, e, nesse ponto reside o nosso objeto de estudo, qual seja, as relações entre o consumo sustentável no Sistema Financeiro Nacional (SFN) e a garantia do direito à informação (art. 6º, III, CDC).³

Seu objetivo é demonstrar que o consumidor não dispõe de informação clara e adequada sobre os investimentos financeiros denominados sustentáveis para decidir livremente sobre sua contratação. Para tanto, como primeira premissa metodológica, adotar-se-á a teoria inclusiva em epistemologia da dogmática jurídica assumindo a “necessidade de convergência dos diversos sistemas de conhecimento, os quais se autolegitimam em sua prática e se tornam válidos na medida em que nos conscientizamos de que todos estão fundamentados em opções arbitrárias com caráter localizado” (GUERRA FILHO, 2009, p. 103).

Em outros termos, trata-se de uma tentativa de abandonar a utilização única do modelo cartesiano de separação, redução e simplificação para uma perspectiva de agregação máxima de saberes, com o intuito de obter maior qualidade científica para o conhecimento jurídico (MORIN, 2011). Tal esforço investigativo apresenta relevância para a construção e implementação legal de políticas públicas específicas para o setor do consumo sustentável no sistema financeiro.

² O objetivo da rotulagem ambiental é fornecer “[...] informações sobre um produto ou serviço em termos do seu caráter ambiental global, um aspecto ambiental específico ou qualquer número desses aspectos. Compradores e potenciais compradores podem usar essa informação na escolha de produtos ou serviços que desejem baseados em considerações ambientais, assim como em outras. O fornecedor do produto ou serviço espera que o rótulo ou declaração ambiental seja efetivo para influenciar a decisão de compra em favor do seu produto ou serviço” (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2002, p. 13).

³ Código de Defesa do Consumidor (CDC), Lei nº 8.078, de 11.9.90.

Estruturalmente, o estudo será iniciado a partir da identificação do conceito jurídico doutrinário e legal de consumo sustentável, bem como de suas variações de nomenclatura e respectivas implicações políticas. Em um segundo momento, o consumo sustentável no sistema financeiro será analisado de modo particular e por fim, serão abordadas suas relações com a garantia do direito à informação no ordenamento pátrio.

1. O CONCEITO DE CONSUMO SUSTENTÁVEL

Nomenclatura. As expressões consumo ético, responsável, consciente e crítico contribuem para mais confundir do que propriamente para enriquecer a discussão, opina Fátima Portilho (2005, p. 110-132).

No entanto, a socióloga diferencia marcadamente consumo verde de consumo sustentável. O primeiro estaria relacionado a uma fase inicial do ambientalismo. Corresponderia a um movimento não articulado por políticas públicas, isto é, um conjunto de ações individuais autônomas despolitizadas que desconsideram a desigualdade de acesso aos bens ambientais. Por outro lado, assim como Mônica Yoshizato Bierwagen (2009, p. 189), Fátima Portilho (2005, p. 133) entende que o consumo sustentável conteria uma proposta mais ampla, pois além dos aspectos já mencionados, abrangeria também ações coletivas, mudanças políticas, econômicas e institucionais.

A despeito da diversidade de expressões, neste estudo, adotar-se-á apenas “consumo sustentável”, já consagrada pela lei, e aqui utilizada com o sentido de um processo em construção coletiva, que somente tem razão de ser quando operado em conjunto com os demais setores sociais por meio de políticas públicas socioeconômico-ambientais.

Conceito doutrinário. A doutrina nacional, regra geral, vale-se do conceito de trabalho⁴ do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), produzido no Simpósio de Oslo (1994) pela Comissão de Desenvolvimento Sustentável, por exemplo: Ana Luiza S. Spínola (2001, p. 213), Inês Virgínia Prado Soares (2005, p. 48), Luciano Furtado Loubet (2011, p. 247), Marcelo Gomes Sodré (2009b, p. 1.215), Nelson Luís Sampaio de Andrade (1998, p. 63) e Patrícia Faga Iglecias Lemos (2011, p. 35). Doutrinadores que não mencionam um conceito específico: Alan Rodrigo Bicalho (2008), Édis Milaré (2011, p. 96-99), José Geraldo de Brito Filomeno (2009), Maria Stella Gregori (2010) e Oriana Piske de Azevedo Magalhães Pinto (2008).

O uso do conceito oficial consagrado de consumo sustentável facilita os processos comunicativos, porém sua praticidade oculta um potencial de acomodação da crítica.

⁴ Fornecimento de serviços e produtos que atendam às necessidades básicas, proporcionando uma melhor qualidade de vida enquanto minimizam o uso dos recursos naturais e materiais tóxicos como também a produção de resíduos e a emissão de poluentes no ciclo de vida do serviço ou produto, tendo em vista não colocar em risco as necessidades das futuras gerações.

O texto do PNUMA não considera, assim como o fez Mônica Yoshizato Bierwagen (2009, p. 189), a necessidade de uma ação concertada, coletiva, governamental e institucionalizada de acesso aos recursos naturais. Além disso, não confere relevo ao fato percebido por José Geraldo de Brito Filomeno (2009, p. 268) de que o consumo sustentável configura um dever de todos e não um direito como declarado pela Organização das Nações Unidas (ONU).

Conceito legal. Indiretamente, o primeiro documento a tratar do consumo sustentável foi o Relatório Nosso Futuro Comum (1987). De modo direto, a Agenda 21, Plano Mundial para o Desenvolvimento Sustentável proposto após a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento ocorrida no Rio de Janeiro (1992) dedicou inteiramente o capítulo 4 ao consumo sustentável, mas não contemplou um conceito formal da expressão. Pelo contexto, percebe-se que ele se aproxima do objetivo 4.7 (a): “Promover padrões de consumo e produção que reduzam as pressões ambientais e atendam às necessidades básicas da humanidade”.

Em 1994, foi produzido já referido conceito de Oslo e em 1999, o item 42 da versão ampliada das Diretrizes das Nações Unidas para a Proteção do Consumidor – Resolução das Nações Unidas n. 39/248, de 1985, registra a seguinte conceituação: “Consumo sustentável significa que as necessidades de bens e serviços das gerações presentes e futuras satisfazem de modo tal que possam sustentar-se desde o ponto de vista econômico, social e ambiental” (SODRÉ, 2009a, p.102).

Na União Europeia, não há Diretiva particular para o consumo sustentável. Na América do Sul, o Mercosul instituiu uma Política de Promoção e Cooperação e Consumo Sustentáveis (CMC/Dec n° 26/07), cuja alínea “c” do art. 1º dispõe sobre o que se entende por consumo sustentável:

O uso de bens e serviços que respondem às necessidades do ser humano e proporcionam uma melhor qualidade de vida e, ao mesmo tempo, minimizam o uso de recursos naturais, de materiais perigosos e a geração de desperdícios e contaminantes, sem colocar em risco as necessidades das gerações futuras.

Na América Latina, os ordenamentos jurídicos do Chile, Colômbia, Equador, México, Paraguai e Uruguai têm disposições diretas ou indiretas sobre o consumo sustentável. Destacando-se, em particular, a legislação do Equador:

O artigo 5º da “Ley de Defensa del Consumidor”, de 4.7.2000, o qual arrola as obrigações do consumidor, expressamente dispõe: “São obrigações dos consumidores: [...] 2. Preocupar-se em não afetar o meio ambiente mediante o consumo de bens e serviços que possam ser perigosos nesse sentido” (SODRÉ, 2009a, p. 241, tradução nossa).⁵

⁵ No original: “Son obligaciones de los consumidores: [...] 2. Preocuparse de no afectar el medio ambiente mediante el consumo de bienes o servicios que puedan resultar peligrosos en ese sentido.” (SODRÉ, 2009a, p. 241).

A Constituição equatoriana de 2008 é bastante avançada no que tange a tutela do meio ambiente e chega a ser surpreendente com relação ao consumo sustentável, pois faz menção até mesmo à sustentabilidade no âmbito do sistema financeiro, como se observa a seguir:

Art. 278 Para a consecução do bem viver, às pessoas e às coletividades, e suas diversas formas organizativas, compete: [...] 2. Produzir, trocar e consumir bens e serviços com responsabilidade social e ambiental [Tradução nossa].⁶

Art. 284 A política econômica terá os seguintes objetivos: [...] 9. Incentivar o consumo socioambientalmente responsável [Tradução nossa].⁷

Art. 308 As atividades financeiras são um serviço de ordem pública, poderão ser exercidas, mediante prévia autorização do Estado, de acordo com a lei; terão a finalidade fundamental de preservar os depósitos e atender aos requerimentos de financiamento para a consecução dos objetivos de desenvolvimento do país. As atividades financeiras intermediarão de forma eficiente os recursos captados para fortalecer os investimentos na produção nacional e o consumo socioambientalmente responsável [Tradução nossa].⁸

Art. 408 [...] O Estado garantirá que os mecanismos de produção, consumo e uso dos recursos naturais e energia preservem e recuperem os ciclos naturais, e permitam condições de vida com dignidade [Tradução nossa].⁹

No Brasil, a Constituição de 1988 não faz referência expressa ao consumo sustentável, porém, ao abraçar o desenvolvimento sustentável (art. 3º, I, II, c/c art. 170, VII, CF¹⁰), abrigou o consumo sustentável, uma vez que ele pertence ao pilar econômico do primeiro. Além do mais, o “caput” do artigo 225 da Carta incumbe a todos o dever genérico de proteger o meio ambiente ecologicamente equilibrado, dever este que

⁶ No original: Art. 278 Para la consecución del buen vivir, a las personas y a las colectividades, y sus diversas formas organizativas, les corresponde: [...] 2. Producir, intercambiar y consumir bienes y servicios con responsabilidad social y ambiental.

⁷ No original: Art. 284 La política económica tendrá los siguientes objetivos: [...] 9. Impulsar un consumo social y ambientalmente responsable.

⁸ No original: Art. 308 Las actividades financieras son un servicio de orden público, podrán ejercerse, previa autorización del Estado, de acuerdo con la ley; tendrán la finalidad fundamental de preservar los depósitos y atender los requerimientos de financiamiento para la consecución de los objetivos de desarrollo del país. Las actividades financieras intermediarán de forma eficiente los recursos captados para fortalecer la inversión productiva nacional, y el consumo social y ambientalmente responsable.

⁹ No original: Art. 408 [...] El Estado garantizará que los mecanismos de producción, consumo y uso de los recursos naturales y la energía preserven y recuperen los ciclos naturales y permitan condiciones de vida con dignidad.

¹⁰ Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

pode ser cumprido por inúmeras formas específicas, inclusive por meio do consumo sustentável.

O CDC não é taxativo quanto ao consumo sustentável, porém garantiu expressamente o direito do consumidor, à educação e divulgação sobre o consumo adequado de produtos e serviços (art. 6º, II, CDC), com vistas à melhoria de sua qualidade de vida (art. 4º, “caput”, CDC), a qual abrange o meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A Lei da Política Nacional dos Resíduos Sólidos (PNRS), Lei n. 12.305, de 2.8.2010, elegeu o estímulo ao consumo sustentável como um de seus objetivos (art. 7º, XV, PNRS), inclusive estabelecendo responsabilidades e medidas coercitivas para o seu desrespeito (arts. 30 e 52, PNRS), porém não o conceituou. Deu indicações de seu conteúdo ao sagrar o princípio da ecoeficiência para nortear a política pública (art. 6º, V, PNRS), o qual exige a compatibilização entre a oferta de bens e serviços – a preços competitivos – que satisfaçam as necessidades humanas e a redução do impacto ambiental e do consumo de recursos naturais até pelo menos a capacidade de sustentação do planeta. Antes da PNRS, outras normas já trataram do consumo sustentável, porém de forma aplicada e setorial, como por exemplo, a Lei n. 7.802, de 11.7.1989, alterada pela Lei n. 9.974, de 6.6.2000, a Resolução Conama n. 257, de 30.6.1999 e a Resolução Conama n. 258, de 26.8.1999.

Por derradeiro, tomando como ponto de partida a percepção do pouco interesse doutrinário pelo estudo do conceito de consumo sustentável e ainda as distinções entre ele e o consumo verde, procurou-se extrair os elementos principais das fontes mencionadas, com o intuito de compor uma caracterização básica, ao invés de se propor uma demarcação rígida de limites. Desta forma, o consumo sustentável (OGAS-SAVARA, 2012, p. 90-92):

- a. implica justiça no acesso aos recursos naturais, econômicos e sociais para as gerações presentes e futuras;
- b. requer formulação e implantação de políticas públicas específicas que envolvam ações coletivas, mudanças políticas, econômicas e institucionais;
- c. é conduta ativa no que tange à aquisição de bens e contratação de serviços pouco agressivos ao meio ambiente, seja nos processos de produção, distribuição ou de descarte;
- d. é conduta omissiva, no que diz respeito à abstenção da aquisição de bens e contratação serviços agressivos ao meio ambiente, seja nos processos de produção, distribuição ou de descarte;

e. é conduta de consumo que considera o respeito à dignidade da pessoa humana na produção, distribuição ou descarte de produtos e serviços;

f. demanda a alteração de padrões de consumo sob os aspectos quantitativo e qualitativo, por meio de redução na aquisição de produtos e contratação de serviços, da reutilização e da reciclagem, sempre com atenção à qualidade de vida humana;

g. exige a compreensão de que qualidade de vida não é exclusivamente sinônimo de consumo material;

h. é um dever fundamental de todos¹¹.

2. O CONSUMO SUSTENTÁVEL NO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL

O sistema financeiro compreende um conjunto de instituições e de instrumentos, cujo objetivo último é “transferir recursos dos agentes econômicos (pessoas, empresas, governo) superavitários para os deficitários” (ASSAF NETO, 2006, p. 45). Sua finalidade social é criar condições de liquidez no mercado por meio da facilitação da alocação de recursos daqueles que os possuem em excesso para aqueles que desejam investir na produção de bens de capital (ANDREZO; LIMA, 2001, p. 3), ou seja, bens que são necessários para produzir outros, mas que não são consumidos totalmente neste processo (PINHO; VASCONCELLOS, 2004, p. 273).

Nele - sistema financeiro - o instante do consumo é aquele em que a pessoa celebra um contrato de prestação de serviços financeiros, portanto, um contrato de consumo (art. 3º, § 2º, CDC), com uma instituição financeira. Quando aplica seus recursos excedentes em um investimento denominado sustentável, isto é, cujos recursos devem ser destinados ao fomento da produção limpa ou ao desenvolvimento de projetos de inclusão social, por exemplo, a pessoa se torna um agente superavitário para a Economia e, concomitantemente, pratica o consumo sustentável.

Ao aplicar seu dinheiro dessa maneira, o consumidor evidentemente não deseja que seja utilizado para financiar atividades vinculadas à degradação socioambiental e, por este motivo, a garantia do seu direito de livre escolha está condicionada ao recebimento de informação adequada e clara da instituição financeira (art. 6º, III, CDC).

Destaca-se que o consumo sustentável no sistema financeiro não constitui mera especulação intelectual. No segmento de fundos de investimento, por exemplo, a

¹¹ Este aspecto foi particularmente desenvolvido em outro trabalho da autora: a dissertação de Mestrado “O dever do consumo sustentável no Sistema Financeiro Nacional”, PUC/SP, 2012.

Associação Brasileira das Entidades do Mercado Financeiro e de Capitais (ANBIMA) informou que o patrimônio líquido dos fundos classificados nas categorias “Sustentabilidade e Governança Corporativa” atingia o montante de R\$1,625 bilhão ao final de 31 de maio de 2011 (VALLONE, 2011).

Nos Estados Unidos, esse tipo de fundo passou da condição de alternativo para a de negócio principal de grandes gestoras de recursos, saltando de 260 no ano de 2007 para 493 em 2010, 12% do total das poupanças, percentual equivalente a US\$ 3 trilhões (SCIARRETA, 2011). Na Europa, o percentual de investimentos socialmente responsáveis, em 2009, era de 17% (WORLD FEDERATION OF EXCHANGES - WFE, 2009, p. 2-3).

Apesar de ainda pouco divulgados no Brasil, há os fundos de índices – os mundialmente conhecidos “Exchange Traded Funds” (ETFs) – que entraram na área dos investimentos em tecnologia limpa. Trata-se de fundos “espelhados em índices e suas cotas são negociadas em Bolsa, da mesma forma que as ações” (BM&FBOVESPA, 2011). Os dez maiores ETFs relacionados à tecnologia limpa da União Europeia possuíam mais de 10,8 bilhões de euros em ativos sob gerenciamento em 2008. Nesse mesmo ano, o setor cresceu 52% nos Estados Unidos (WFE, 2009, p. 8).

3. A GARANTIA DO DIREITO À INFORMAÇÃO SOBRE OS INVESTIMENTOS FINANCEIROS SUSTENTÁVEIS

Ao anunciar um investimento sustentável, a instituição financeira deve prestar informações claras, adequadas, corretas, precisas e ostensivas sobre suas características (art. 31, CDC). Em síntese, isso significa que a informação deve ser verdadeira, útil e acessível, seja sob o ponto de vista técnico, seja sob o prisma da visibilidade.

No que diz respeito à informação ambiental, ao lado dos requisitos gerais da informação – veracidade, continuidade, tempestividade e completude – há ainda a tecnicidade, a compreensibilidade e a rapidez. Ou seja, em razão da complexidade da matéria ambiental, a informação desta natureza deve ser composta por dados técnicos organizados por normas de emissão e padronização de qualidade, sem prejuízo da clareza e compreensibilidade a todos os destinatários, independentemente de seu grau de especialização. E, por fim, para que seja utilizável, ela deve ser rápida e demonstrar a eficiência de quem a fornece (MACHADO, 2006, p. 91-92).

Todavia, apesar de a informação publicitária obrigar o fornecedor e integrar o contrato de consumo (art. 30, CDC), nem sempre o discurso da sustentabilidade corresponde à prática, pois em muitas ocasiões, os processos, produtos e serviços são apenas maquiados por estratégias de “marketing”, a fim de parecerem mais amigos do meio ambiente e se valorizarem indevidamente (“greenwashing”).

Acresce-se que há um espaço de insegurança que não pode ser sanado pela verificação direta do consumidor (art. 36, parágrafo único, CDC), pois a maioria das informações do SFN é recoberta pelo sigilo bancário (Lei Complementar nº 105, de 10.1.2001). Assim, de modo claro, questiona-se: como o consumidor pode estar certo de que os seus recursos estão sendo aplicados conforme o veiculado?

No âmbito da competência do Conselho Monetário Nacional (CMN), há algumas normas setoriais que visam impedir práticas contrárias ao desenvolvimento sustentável, como as Resoluções 3.545/2008, 3.814/2009, 3.876/2010 e 3.896/2010, bem como a Circular do Banco Central 3.547/2011.

A primeira impõe documentação de regularidade ambiental para o financiamento agropecuário no Bioma Amazônia. A segunda dispõe sobre o zoneamento agroecológico como condição para a concessão de crédito para expansão da cana-de-açúcar. A terceira veda o crédito rural para pessoas que estejam inscritas no cadastro de empregadores que mantiveram trabalhadores em condição análoga à de escravo. A quarta cria o Programa para Redução da Emissão de Gases de Efeito Estufa na Agricultura e a quinta norma incluiu o risco socioambiental no Processo Interno de Avaliação da Adequação de Capital (Icaap). Contudo, nenhuma delas relaciona-se diretamente ao tema em apreço de modo a propiciar informação clara e adequada sobre os investimentos sustentáveis.

Além disso, ressalta-se que a aludida carência de informações abrange um espectro muito maior, pois o subsistema normativo do SFN é constituído por outros órgãos normativos além do CMN, quais sejam, Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP) e Conselho Nacional de Previdência Complementar (CNPc), assim como por outras entidades supervisoras além do BCB, a saber, Comissão de Valores Mobiliários (CVM), Superintendência de Seguros Privados (Susep) e Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc) (BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Composição do SFN*. [s.d.]).

Na tentativa de propiciar informação clara e adequada, no setor de investimentos em Bolsas, desde 1999, foram criados 51 índices de sustentabilidade, distribuídos em Bolsas de quatro continentes, 21 dos quais somente no ano de 2008. Há índices

especificamente relacionados a países ou regiões¹², à energia¹³, à água¹⁴, ao clima global¹⁵, à tecnologia limpa¹⁶, ao mercado de carbono¹⁷ e à ética¹⁸ (WFE, 2009, p. 7).

BOLSA	ÍNDICE	ANO DE LANÇAMENTO
BME – Bolsas y Mercados Españoles	FTSE4Good IBEX Index	2008
BM&F Bovespa	Corporate Sustainability Index	2005
Deutsche Börse	DAXglobal Alternative Energy Index	2006
	DAXglobal Sarasin Sustainability Germany Index	2007
	DAXglobal Sarasin Sustainability Switzerland Index	2007
The Egyptian Exchange	ESG index in development with S&P	2010
Indonesia Stock Exchange	SRI-KEHATI Index	2009
International Securities Exchange	ISE Water Index	2000
	ISE-CCM Green Energy Index	2001
	ISE Global Wind Energy Index	2005
Johannesburg Stock Exchange	JSE Socially Responsible Investment (SRI) Index	2004
Korea Exchange	Korean SRI Index	2009
London Stock Exchange	FTSE4Good Global Index	2001
	FTSE4Good US Index	2001
	FTSE4Good Europe Index	2001
	FTSE4Good UK Index	2001
	FTSE4Good Global Index 100	2001
	FTSE4Good US 100 Index	2001
	FTSE4Good Europe 50 Index	2001
	FTSE4Good UK 50 Index	2001
	FTSE4Good Japan Index	2004
	FTSE4Good Environmental Leaders Europe 40 Index	2007
	FTSE4Good Australia 30 Index	2008
	FTSE4Good IBEX Index	2008
	FTSE KLD Global Sustainability (GSI) Index Series	2008
	FTSE KLD Global Climate 100 Index	2008
	FTSE Environmental Technology Index Series	2008
	The FTSE Environmental Opportunities Index Series	2008
NASDAQ OMX	NASDAQ Clean Edge US Index	2006
	NASDAQ OMX Clean Edge Global Wind Energy Index	2008
	Wilder NASDAQ OMX Global Energy Efficient Transport Index	2008
	OMX GES Sustainability Nordic Index	2008
	OMX GES Ethical Nordic Index	2008
	OMX GES Ethical Denmark Index	2008
	OMX GES Ethical Finland Index	2008
	OMX GES Ethical Norway Index	2008
	OMX GES Ethical Sweden Index	2008
	OMX GES OMXS30 Ethical Index	2008
	OMX GES Sustainability Sweden Ethical Index	2008
	OMX GES Sustainability Sweden Index	2008

¹² “OMX GES Sustainability Nordic Index”, publicado pela NASDAQ OMX, desde 2008.

¹³ “DAXglobal Alternative Energy Index”, da Bolsa alemã; “ISE-CCM Green Energy Index” e “ISE Global Wind Energy Index”, ambas da “International Securities Exchange”; “NASDAQ OMX Clean Edge Global Wind Energy Index” e “Wilder NASDAQ OMX Global Energy Efficient Transport Index”, ambos da NASDAQ OMX; “NYSE Arca WilderHill Clean Energy Index” e NYSE Arca WilderHill Progressive Energy Index”, ambos da NYSE Euronext.

¹⁴ “ISE Water Index”, da “International Securities Exchange”.

¹⁵ “FTSE KLD Global Climate 100 Index”, da Bolsa de Londres.

¹⁶ “FTSE Environmental Technology Index Series”, da Bolsa de Londres; “NYSE Arca Cleantech Index”, da NYSE Euronext.

¹⁷ “Low carbon 100 Europe Index”, da NYSE Euronext.

¹⁸ “OMX GES OMXS30 Ethical Index”, da NASDAQ OMX.

National Stock Exchange of India	S&P ESG India Index	2008
NYSE Euronext	NYSE Arca Cleantech Index	1999
	NYSE Arca Environmental Services Index	2003
	NYSE Arca WilderHill Clean Energy Index	2004
	NYSE Arca WilderHill Progressive Energy Index	2006
	Euronext FAS IAS Index	2006
	Low Carbon 100 Europe Index	2008
Shanghai Stock Exchange	SSE Social Responsibility Index	2009
Tel-Aviv Stock Exchange	Maala SRI (Socially Responsible Investing) Index	2005
Wiener Börse	VONIX Sustainability Index	2008
	CEE Responsible Investment Universe Index (CEERIUS)	2009

No Brasil, o setor é supervisionado pela CVM e o Índice de Sustentabilidade Empresarial da BM&FBOVESPA - ISE-BM&F Bovespa busca instrumentalizar desde 2005 a avaliação da atuação das empresas listadas com base em eficiência econômica, equilíbrio ambiental, justiça social e governança corporativa (BM&FBOVESPA, 2011). Apenas podem integrá-lo as companhias que detêm as duzentas ações mais líquidas da BM&FBOVESPA, as quais são convidadas a responder um questionário desenvolvido pelo Centro de Estudos em Sustentabilidade (GVCes) da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV-EAESP), de sorte que a sétima edição de sua carteira, que vigora em 2012, reúne 51 ações de 38 companhias, representantes de 18 setores econômicos, equivalentes a 43,72% do valor das empresas com ações em Bolsa negociadas em 23.11.2011.

Como se observa, o ISE-BM&F Bovespa é um índice de âmbito restrito, de adesão voluntária e obtido pela via da autodeclaração. Sem dúvida, constitui uma referência de sustentabilidade para o consumidor no segmento, porém, repisa-se que há uma vasta área ainda não tutelada pelo poder normativo a demandar a atuação estatal direta a fim de assegurar a confiabilidade das informações anunciadas.

Por fim, trata-se da necessidade de se assegurar o direito do consumidor à informação para que possa contribuir com o dever constitucional de todos de proteger o meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, “caput”, CF). Isso porque se ao particular cabe agir positivamente, inclusive por meio do consumo sustentável, para a defesa do meio ambiente; ao Estado, compete instituir políticas públicas para viabilizar esta atuação.

Na dicção de Maria Paula Dallari Bucci (2006, p. 135), políticas públicas são programas de ação governamentais que resultam de:

[...] um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.

Desta forma, proporcionar informação clara e adequada sobre os investimentos sustentáveis não constitui apenas a garantia de um direito do consumidor. Em última instância, constitui a criação de condições para a “realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados” pela Constituição Federal, em especial, garantir o desenvolvimento nacional (art. 3º, II, CF), com fundamento na dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF) e com observância dos princípios da ordem econômica de defender o consumidor (art. 170, V, CF) e o meio ambiente (art. 170, VI, CF).

CONCLUSÃO

A despeito da oferta de inúmeras modalidades de investimentos financeiros denominados sustentáveis e da comprovação da influência do discurso da sustentabilidade sobre a decisão de compra do consumidor, o setor ainda não se submete a instrumentos regulatórios eficazes com vistas ao fornecimento de informação clara e adequada acerca do efetivo cumprimento do ofertado, conforme determina o CDC.

Embora o consumo sustentável seja frequentemente associado às ideias de reutilização, reciclagem etc., a celebração de contratos de prestação de serviços financeiros sustentáveis, como os referidos investimentos financeiros sustentáveis, constitui uma forma distinta de sua manifestação.

O conceito jurídico de consumo sustentável ainda não foi estudado com afincos pela doutrina nacional, a qual se inclina pela adoção do conceito de trabalho de consumo e produção sustentáveis produzido em 1994 pela ONU, porém, o mencionado conceito não leva em consideração a necessidade de ações concertadas por meio de políticas públicas específicas, indispensáveis para sua implementação, no entendimento da autora.

Especificamente no caso dos investimentos sustentáveis, os índices, selos e certificações de auditoria oficial são alternativas possíveis à compatibilização entre a complexidade e tecnicidade da matéria à necessidade de clareza, adequação, utilidade e rapidez na prestação de informações ao consumidor.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, N. L. S.. Consumo sustentável. *Revista Justitia*. São Paulo, v. 59, n. 181/184, p. 63-69, jan./dez. 1998.

ANDREZO, A. F.; LIMA, I. S.. *Mercado financeiro: aspectos históricos conceituais*. 2ª reimpr. da ed. de 1999. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2001.

ASSAF NETO, A.. *Mercado financeiro*. São Paulo: Atlas, 2006.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Composição do SFN*. [s.d.]. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?SFNCOMP>>. Acesso em: 20 jun. 2012.

BICALHO, A. R.. Como promover o desenvolvimento sustentável, sendo que o consumo não é? In: BENJAMIN, A. H. V.; LECEY, E.; CAPELLI, S. (Orgs.). *Mudanças climáticas, biodiversidade e uso sustentável de energia*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2008. v. 2. p. 233-245.

BIERWAGEN, M. Y.. Mudando padrões de consumo: reflexões sobre a institucionalização do consumo consciente da perspectiva do discurso ecológico alternativo. *Revista Brasileira de Direito Civil, Constitucional e Relações de Consumo*. São Paulo, Fiuza, ano 1, v. 1, p. 181-194, jan./mar. 2009.

BM&FBOVESPA. Índice de Sustentabilidade Empresarial. Disponível em: <<http://www.bmfbovespa.com.br/indices/ResumoIndice.aspx?Indice=ISE&Opcao=0&idioma=pt-br>>. Acesso em: 19 nov. 2011.

_____. *Entenda o que são ETFs*. Disponível em: <<http://www.bmfbovespa.com.br/etf/entenda-o-que-sao-etfs.aspx?idioma=pt-br>>. Acesso em: 19 nov. 2011.

BUCCI, M. P. D.. A Comissão Brundtland e o conceito de desenvolvimento sustentável no processo histórico de afirmação dos direitos humanos. *Direito Ambiental Internacional*. Santos, Universitária Leopoldianum, p. 50-63, 2001.

CRESPO, S. (Org.). *O que o brasileiro pensa do meio ambiente e do consumo sustentável*. [Relatório para divulgação de pesquisa nacional de opinião]. Brasília: MMA: ISER, 2001.

FILOMENO, J.G. de B.. Consumo, sustentabilidade e o Código de Defesa do Consumidor. In: MARQUES, J. R. (Org.). *Sustentabilidade e temas fundamentais no direito ambiental*. Campinas,SP: Millennium, 2009. p. 265-279.

GREGORI, M. S.. O novo paradigma para um capitalismo de consumo. *Revista de Direito do Consumidor*. São Paulo, Revista dos Tribunais, n. 75, p. 247-257, jul./set. 2010.

GUERRA FILHO, W. S.. *Teoria da ciência jurídica*. São Paulo: Saraiva, 2009.

LEMOS, P.F. I.. *Responsabilidade civil do proprietário diante do bem socioambiental*. 2007, 186f. Tese (Doutorado em Direito)-Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2007.

LOUBET, L. F.. Contornos jurídicos da responsabilidade pós-consumo. In: FREITAS, V. P. de (Coord.). *Direito ambiental em evolução* 5. Curitiba: Juruá, 2007. p. 245-269.

MACHADO, P. A. L.. *Direito a informação e meio ambiente*. São Paulo: Malheiros, 2006.

MILARÉ, Ê.. *Direito do ambiente*. 7. ed. rev. atual. reform. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MORIN, E.. *Introdução ao pensamento complexo*. Tradução de Eliane Lisboa. 4. ed. Porto Alegre: Sulina, 2011.

OGASSAVARA, R. C.. *O dever do consumo sustentável no Sistema Financeiro Nacional*. 2012. 154f. Dissertação (Mestrado em Direito)-Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2012.

PINHO, D. B.; VASCONCELLOS, M. A. S. de (Orgs). *Manual de economia*. São Paulo: Saraiva, 2004.

PINTO, O. P. de A. M.. Administração empresarial ante a defesa do consumidor e a proteção do meio ambiente. *Revista Bonijuris*. Curitiba, Instituto de Pesquisas Jurídicas Bonijuris, v. 20, n. 535, p. 5-12, jun. 2008.

PORTILHO, F.. *Sustentabilidade ambiental, consumo e cidadania*. São Paulo: Cortez, 2005.

SCIARRETTA, T.. Fundo do bem será maioria nas gestoras: patrimônio de 'aplicações responsáveis' deverá atingir US\$26,5 trilhões, segundo consultoria holandesa. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 4 de jul. 2011. Folhainvest, p. B3.

SOARES, I. V. P.. Meio ambiente e relação de consumo sustentável. *Boletim Científico*: Escola Superior do Ministério Público da União. Brasília, ESPMU, ano 4, n. 17, p. 33-60, out./dez. 2005.

SODRÉ, M. G.. *A construção do direito do consumidor*: um estudo sobre as origens das leis principiológicas de defesa do consumidor. São Paulo: Atlas, 2009a.

_____. Dignidade planetária: o direito e o consumo sustentável. In: MIRANDA, J.; SILVA, M. A. M. da (Coords.). *Tratado luso-brasileiro da dignidade humana*. São Paulo: Quartier Latin, 2009b. p. 1.211-1.223.

SPÍNOLA, A.L.S. Consumo sustentável: o alto custo ambiental dos produtos que consumimos. *Revista dos Tribunais*. São Paulo, RT, v. 6, p. 209-216, 24 out./dez. 2001.

VALLONE, G.. Investimento responsável rende mais: fundos que investem em sustentabilidade ou governança corporativa rendem, em média, 10,54% em 12 meses. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 4 de jul. 2011. Folhainvest, p. B1.

WORLD FEDERATION OF EXCHANGES. Exchanges and sustainable investment. Ago. 2009. Disponível em: <<http://www.world-exchanges.org/sustainability>>. Acesso em: 19 nov. 2011.

REFLEXÕES SOBRE A RIO-92

Rodrigo Ramos do Carmo¹

Mykaella Sales Sousa²

Suyene Monteiro da Rocha³

RESUMO

O presente trabalho tem como objeto primário a Rio-92, por ser este evento a Conferência de maior expoente para as questões afetas a matéria ambiental. Entretanto, para compreender suas estruturas e documentos, traçou-se o cenário que a precedeu, analisando os eventos que ocorreram a partir da Conferência de Estocolmo. A partir desta compreensão lógica e linear, conduziu-se uma reflexão sobre os documentos apresentados e assinados durante Conferência do Rio, estabelecendo um posicionamento no tocante aos avanços e às dificuldades encontradas na implementação das políticas públicas ambientais. Perpassou-se uma leitura e abordagem crítica a todos os seus documentos, mas principalmente à Convenção de Diversidade Biológica e Agenda 21, instrumentos imprescindíveis na abordagem da sustentabilidade planetária. A Rio -92 torna-se um divisor nas discussões ambientais na esfera mundial, e consequentemente, na postura adotada pelos gestores públicos quando se busca mitigar os impactos negativos das ações humanas no ambiente.

PALAVRAS-CHAVE: Desenvolvimento Sustentável; Meio Ambiente; Rio-92; Agenda 21

ABSTRACT

This paper has the primary object Rio-92, because this event was the greatest exponent Conference for questions related to environmental matters. However, to understand their structures and documents, outlined the scenario that preceded it, analyzing the events that occurred after the Stockholm Conference. From this linear understanding and logic, led a reflection on the documents submitted and signed during the Rio Conference, establishing a position in relation to progress and difficulties encountered in implementing environmental policies. Made a reading and critical approach to all your documents,

¹ Engenheiro Civil, formado pela Universidade Estadual de Goiás (UEG) e aluno de graduação do curso de Direito, da Universidade Federal do Tocantins (UFT).

² Aluna de Graduação do curso de Direito, da Universidade Federal do Tocantins (UFT).

³ Mestre em Ciências Ambientais. Docente na Universidade Federal do Tocantins (UFT) e no Centro Universitário Luterano de Palmas.

but mainly to Biological Diversity Convention and Agenda 21, essential instruments in addressing global sustainability. Rio-92 becomes a divider in the global environmental discussions, and consequently, in the posture adopted by public managers when seeking to mitigate the negative impacts of human actions on the environment.

KEYWORDS: *Sustainable Development, Environment, Rio-92, Agenda 21.*

INTRODUÇÃO

No final do século XX ocorreu uma intensificação no debate acerca dos problemas ambientais que, há algum tempo, já causavam preocupações no meio científico.

A demanda das matérias primas, energia e o nível de geração de resíduos por parte das atividades econômicas produtivas, até fins do século XIX, não comprometia a dinâmica dos ambientes naturais.

No entanto, a partir da revolução industrial, fato histórico que consolidou a vigência do sistema capitalista, a humanidade passou a explorar de forma descontrolada os recursos naturais, buscando atender às necessidades crescentes do sistema fabril ocasionadas pelo consumo em expansão. O crescimento significativo do sistema econômico acarretou o gradativo exaurimento dos recursos naturais e o comprometimento da capacidade dos ecossistemas de absorverem as agressões impostas pelo processo de produção (GUERRA; GUERRA, 2009).

Percebeu-se que as agressões ao meio ambiente poderiam comprometer o desenvolvimento e a manutenção da vida no planeta e que medidas deveriam ser adotadas para conter ou mitigar os efeitos nocivos da exploração dos recursos naturais.

Assim, em 1972, o mundo assistiu à conferência de Estocolmo que, dentre outras importantes realizações, marcou a entrada definitiva do tema ambiental na agenda multilateral e a determinação de prioridades para as futuras negociações sobre o meio ambiente.

A partir de Estocolmo, abriu-se o caminho para a realização de diversas outras conferências sobre o tema, nas quais foram travadas importantes discussões e desenvolvidos documentos, intensificando os debates que culminariam na Conferência do Rio.

O presente estudo objetiva analisar os fatos mais relevantes que tiveram o condão de influenciar a Rio-92, bem como alguns dos resultados nela produzidos.

Este trabalho foi produzido tendo em vista a importância do tema e a necessidade de demonstrar os avanços oriundos da Conferência do Rio, bem como as dificuldades encontradas na implementação das ações que buscam minimizar os impactos das ações humanas sobre o meio ambiente.

O PANORAMA QUE PRECEDEU A CONFERÊNCIA DO RIO

Nas duas décadas que se seguiram a Conferência de Estocolmo, evento datado de 1972, ocorreu um enriquecimento dos debates sobre a temática ambiental, os quais se articularam discussões a nível governamental, não governamental, empresarial, acadêmico e científico (LAGO, 2006).

No ano de 1983, a convite do Secretário Geral da ONU, a médica Gro Harlem Brundtland assumiu a presidência da Comissão Mundial para o Meio Ambiente e Desenvolvimento. Cerca de quatro anos depois, a referida comissão apresentou o relatório “Our Common Future”, ou “Nosso Futuro Comum”, documento oficial da Conferência de Estocolmo, também conhecido como “Relatório Brundtland”. Dentre outros avanços, esse relatório buscou apontar meios de conciliar a manutenção do padrão de vida dos países ricos com o desenvolvimento econômico dos países mais pobres e a preservação do meio ambiente (ONU, 2012).

Com a publicação do relatório Brundtland consolida-se o conceito de desenvolvimento sustentável. Afirma o documento que: “Sustainable development seeks to meet the needs and aspirations of the present without compromising the ability to meet those of the future” (ONU, 2012). Desse modo, o desenvolvimento sustentável é aquele que assegura o atendimento das necessidades da geração atual sem que se comprometa a capacidade das próximas gerações de atender suas próprias necessidades.

O relatório busca em sua construção textual demonstrar que o desenvolvimento econômico é possível e benéfico, desde que aliado ao desenvolvimento social e à preservação do meio ambiente.

Juntamente com as recomendações e os conceitos que trouxe, o Relatório Brundtland influenciou sobremaneira a Conferência do Rio de modo que a relação entre o desenvolvimento e o meio ambiente, bem como a necessidade pelo desenvolvimento sustentável, foram amplamente reconhecidas.

Ao final de 1972, foi estabelecido, pela Assembleia Geral da ONU, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – PNUMA. O programa, que passou a funcionar no ano de 1973, operava como um plano de ação voltado para a temática ambiental e ganhou aos poucos um peso institucional maior. Atualmente, o programa coordena o Fundo Mundial para o Meio Ambiente, que conta com a contribuição de diversos países filiados (RIBEIRO, 2008).

O PNUMA teve um início conturbado, repleto de discussões que envolviam, dentre outras questões, seus reais objetivos, tendo em vista que os países periféricos acreditavam que a finalidade precípua do programa seria conter seu crescimento econômico, através da imposição de normas de controle ambiental⁴. Porém, com o decurso do

⁴ Outro problema inicial esteve relacionado à sede da entidade. Os países centrais defendiam que esta deveria localizar-se em algum país periférico, enquanto estes discordavam, temendo a possibilidade de um maior

tempo, o PNUMA ganhou força e foram criados subprogramas que visavam à aplicação do Plano de Ação definido em Estocolmo, tais como: Avaliação Ambiental Global, Administração Ambiental, Regional dos Mares (que chegou a reunir 120 países e 14 órgãos da ONU) e o Earthwatch. Este último tinha o objetivo de coletar e divulgar informações sobre o ambiente, sendo que cada país seria responsável por um relatório informativo sobre a situação ambiental nacional e os diversos relatórios comporiam um sistema de Monitoramento Global do Ambiente, o SMGA (RIBEIRO, 2008).

Outra importante contribuição do PNUMA foi a atuação determinante para a criação, junto com a Organização Meteorológica Mundial (OMM), de um Comitê de Coordenação sobre a Camada de Ozônio. O comitê passou a apresentar, duas vezes por ano os resultados das avaliações da destruição da camada de ozônio e suas consequências (LAGO, 2006).

No ano de 1982, a cidade de Nairobi, capital do Quênia, sediou uma conferência internacional que realizou a avaliação do PNUMA. No evento que ficou conhecido como a Conferência de Nairobi, elaborou-se um diagnóstico da situação ambiental mundial. Sobre esse diagnóstico, afirmou-se que: “desta vez, porém, tinha Estocolmo como referência, tendo permitido uma comparação de resultado desalentador. Ambientalmente falando, o mundo estava pior do que em 1972” (RIBEIRO, 2008, p. 84).

Ao se avaliar o Plano de Ação definido em Estocolmo, percebeu-se que muito pouco fora implementado e, além disso, as discussões travadas na Conferência de Nairobi conduziram a um ponto bastante crítico, o uso excessivo de recursos naturais para sustentar o consumo dos países centrais. Estes países eram, sem dúvida, os maiores exploradores de tais recursos, com a finalidade de sustentar suas indústrias em prol de uma sociedade plenamente ávida por consumo. Em contrapartida, os países desenvolvidos defendiam duras medidas contra os países periféricos, a fim de coibir o crescimento, responsabilizando-os pela degradação dos ambientes naturais (RIBEIRO, 2008).

No intervalo entre Estocolmo e a Conferência do Rio, diversos eventos marcaram a pauta internacional ambiental.

Em Washington (EUA), no mês de março de 1973, foi realizada a Convenção Sobre Comércio Internacional de Espécies de Flora e Fauna Selvagens em Perigo de Extinção – CITES. A Convenção a qual passou a vigorar em 1975, inclusive no Brasil, buscava controlar as espécies ameaçadas de extinção, especialmente aquelas com valor comercial, proibindo sua venda, com o objetivo de conservá-las. A CITES, aos poucos, acabou recebendo considerável adesão dos países, sendo que em 1999 já contava com 146 países aderentes (RIBEIRO, 2008).

Em 1982, ano da Conferência de Nairobi, a discussão ambiental tinha como foco a poluição e suas consequências para a saúde da população. As ONGs, na década de 80,

controle e patrulhamento de suas atividades econômicas, comprometendo seu desenvolvimento (RIBEIRO, 2008).

também expressavam a preocupação com este assunto, juntamente com a questão da extinção das espécies. Porém, à medida que as discussões avançavam e o conhecimento científico sobre o tema aumentava, outros assuntos foram colocados em pauta e, aos poucos, ganharam a devida importância (RIBEIRO, 2008).

Nesse contexto, um dos problemas que demandou grande atenção internacional e repercutiu enormemente na opinião pública foi a destruição gradativa da camada de ozônio. O principal motivo foi o fato que nos estudos científicos os quais evidenciaram esta ocorrência, havia previsões negativas à vida no planeta.

Visando buscar soluções quanto a esse problema foram construídos dois outros importantes documentos: a Convenção de Viena e o Protocolo de Montreal.

No primeiro documento, firmado em Viena por ocasião de uma Conferência realizada em 1985, decidiram que seriam adotadas providências para evitar a propagação de substâncias destruidoras da camada de ozônio. Embora a citada Convenção tenha tido a aderência de 171 países, a mesma não trouxe medidas efetivas, porém abriu espaço para uma discussão a respeito de medidas mais duras, efetivada em 1987, na cidade de Montreal.

O Protocolo de Montreal contou com 170 países integrantes, no final de 1999, porém, o número de signatários foi de 46 – contra 28 do documento de Viena – e incluiu países como Estados Unidos, Japão, Índia, China e a maioria dos países da Europa. Tendo signatários de peso e diante dos alarmes sobre a necessidade de se adotarem medidas urgentes, o Protocolo de Montreal produziu bons resultados, diferentemente de documentos anteriores.

Nesse sentido:

passados mais de uma década da assinatura do Protocolo de Montreal, verifica-se uma efetiva redução da emissão de substâncias que destroem a camada de ozônio. Colaborou para isso a proibição da produção de CFC pelos países centrais (RIBEIRO, 2008, p. 102).

Observa-se que o Protocolo de Montreal, trouxe resultados efetivos e não somente discussões que culminariam em intenções e promessas.

O fato é que o referido Protocolo propôs metas quantitativas e prazos para a eliminação de substâncias destrutivas para a camada de ozônio; fixou metas distintas para cada grupo de países, de acordo com seu nível de desenvolvimento e, muito importante, proibiu as partes envolvidas de comercializarem com Estados não participantes, medida que talvez tenha sido determinante para os bons resultados do Protocolo (RIBEIRO, 2008).

A Conferência de Basileia Sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito – CTR – ocorreu em março de 1989, na cidade de

Basileia. Seu objetivo foi o de inibir o fluxo de produtos residuais perigosos entre os países. Fluxo este que, muitas vezes, era realizado entre países desenvolvidos e periféricos mediante o pagamento em dinheiro, fato que foi gerador de alguns acidentes por contaminação química.

Da mesma forma que o Protocolo de Montreal, a CTR proibiu os Estados aderentes de comercializarem com aqueles não envolvidos e, no final de 1999, 130 países a integravam.

A poluição, outro assunto de destaque à época, ganhou sua própria Convenção, firmada em Genebra, no ano de 1979, a Convenção Sobre Poluição Transfronteiriça de Longo Alcance – CPT – tinha como objetivo a discussão dos aspectos prejudiciais da poluição que extravasava as fronteiras dos países emissores, estabelecendo para esses países metas de redução da poluição do ar.

Diversos estudos científicos alertaram para os problemas gerados pela poluição do ar, problemas estes que além de ocasionar danos à saúde humana, poderiam incorrer em danos patrimoniais também, através de fenômenos como, por exemplo, a “chuva ácida”. Neste contexto, alguns países, em especial os escandinavos, passaram a protestar contra a poluição produzida por países vizinhos, mais industrializados, e que, devido às proximidades de fronteiras e aos ventos, atingiam seus territórios, gerando efeitos nocivos em suas populações. Das insatisfações desses países surgiram estudos que culminaram na CPT (RIBEIRO, 2008).

A CPT começou a vigorar em 1983 e, no final de 1999, 44 países a integravam, tendo o compromisso de criar programas para cumprimento das metas de redução da poluição atmosférica. Porém, apesar de concordarem sobre a importância da redução da emissão de poluentes, interesses nacionais e as diferenças surgidas entre os signatários prejudicaram a eficácia da Convenção.

A CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO (CNUMAD)

A Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, que ficou conhecida como a Rio-92, reuniu 172 países, concentrando na cidade do Rio de Janeiro 108 chefes de Estado ou de Governo. A Conferência foi um marco na história da ONU, especialmente, pela grandiosidade do evento e o envolvimento da opinião pública, chamando a atenção para a necessidade premente de se discutir amplamente e em nível global a questão do meio ambiente.

Destaque importante deve ser dado à participação engajada da sociedade civil organizada, representada por 1.400 Organizações não governamentais. Ressalte-se, também, o Fórum Global, evento paralelo que reuniu 7.000 representantes de ONG's.

Em relação a Estocolmo, pode-se afirmar que a CNUMAD diferenciou-se, em primeira instância, por essa maior mobilização e, conseqüentemente, maior concentração de autoridades internacionais. Desse modo, percebeu que o tema ambiental teve sua importância ampliada a partir de 1972, demonstrando, inclusive, um amadurecimento das discussões (LAGO, 2006).

Sobre a questão, afirmou-se que:

Outro fato que, de imediato, marca uma sensível diferença com relação a 1972 é a realização da Conferência em um país em desenvolvimento – país que chegou a ser considerado a *bête noire* de Estocolmo, indicação de que o tema não era mais considerado um “luxo” de países ricos e, sim, uma questão que exigia um engajamento coletivo da comunidade internacional (LAGO, 2006, p. 53).

A convocação da CNUMAD surgiu de uma deliberação da Assembleia Geral da ONU, no ano de 1988, para que fosse realizada até 1992. A Resolução 44/228, aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 22 de dezembro de 1989, aceitou a proposta do governo brasileiro para sediar a Conferência (RIBEIRO, 2008; LAGO, 2006).

Dentre as razões determinantes para a escolha do Brasil como sede do evento estão a devastação da Amazônia e o assassinato do líder sindical e ambientalista Chico Mendes, ocorrido em 1988, sendo essa escolha, uma forma de pressão para a redução das queimadas e o julgamento dos acusados do crime retro mencionado (RIBEIRO, 2008). Porém para Lago (2006), o fator decisivo para a convocação da CNUMAD foi o Relatório da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento - Relatório Brundtland.

Foram elencados vinte e três objetivos para a Conferência, os quais giravam em torno de 04 temas principais. O primeiro dizia respeito à identificação de estratégias regionais e globais, com vistas a restabelecer o equilíbrio do meio ambiente e evitar a continuação de sua degradação no contexto do desenvolvimento econômico e social. O segundo reunia os objetivos associados à relação entre degradação ambiental e o quadro econômico mundial, bem como à necessidade de recursos financeiros. O terceiro incluía as questões de formação de recursos humanos, educação ambiental, cooperação técnica e intercâmbio de informação. W, por fim, o quarto abordava os aspectos institucionais pertinentes à execução das decisões da Conferência (LAGO, 2006).

Há que se evidenciar o importante papel das Organizações não governamentais, reconhecendo a influência destas entidades na área ambiental. Influência esta que era exercida tanto junto aos governos quanto à opinião pública em geral.

Na preparação dos documentos firmados no Rio, foram realizadas quatro reuniões: Nairobi, em agosto de 1990; Genebra, em março e agosto de 1991 e Nova York, em

março de 1992. Além destas, ocorreram diversas outras reuniões regionais (RIBEIRO, 2008).

Destacaram-se, durante a CNUMAD, as discussões relativas aos conceitos de segurança ambiental e desenvolvimento sustentável. O primeiro conceito faz referência à necessidade de manutenção das condições de reprodução da vida humana na terra, ao passo que, o segundo, às formas adequadas de uso dos recursos naturais de modo a se evitar a degradação do planeta, preservando as condições de sobrevivência dignas para as futuras gerações (RIBEIRO, 2008).

A CNUMAD resultou na produção dos seguintes documentos: a Convenção Sobre Mudanças Climáticas, a Convenção Sobre a Diversidade Biológica, a Declaração do Rio, a Declaração Sobre Florestas e a Agenda XXI.

Na Convenção Sobre Mudanças Climáticas, as discussões foram sustentadas por estudos científicos que culminaram em, basicamente, duas conclusões. A primeira referia-se ao fato de que, comprovadamente, a temperatura média do planeta estava se elevando. A segunda diz respeito às consequências da primeira, dentre as quais estão o derretimento das calotas polares e, conseqüentemente, na elevação no nível do mar; além de modificações na dinâmica de distribuição das chuvas, ao redor do planeta, que poderiam ocasionar transformações prejudiciais não somente ao homem, mas também às demais espécies.

No entanto, segundo Ribeiro:

Duas correntes científicas procuram explicar o aumento da temperatura apresentando argumentos diferentes. Uma delas destaca a ação antrópica, identificando na sociedade industrial o elemento desencadeador do aumento da intensidade das mudanças climáticas: a civilização do combustível fóssil seria a responsável pela intensificação do CO₂ na atmosfera, principalmente devido ao uso de automóveis. Outros pesquisadores argumentam que não há conhecimento científico suficiente sobre a dinâmica climática da Terra capaz de sustentar a posição anterior. Segundo eles, o aumento da temperatura pode estar vinculado a processos naturais (2008, p. 125).

Esse debate científico influenciou sobremaneira as decisões que foram tomadas na CNUMAD relativas às mudanças climáticas. Dois polos se estabeleceram: de um lado, a Malásia, defendendo a introdução de índices de emissão de gases causadores do efeito estufa per capita, taxando os países que o ultrapassassem e pleiteando recursos para a manutenção de suas florestas. No outro extremo, os Estados Unidos, que tinham como aliados os países exportadores de petróleo, não admitiam a fixação de índices de emissão de gases poluentes resultantes da queima de combustíveis fósseis, visto que, segundo sua tese, não havia conhecimento científico suficiente sobre o assunto para assegurar a necessidade de se tomarem tais medidas. (RIBEIRO, 2008)

O debate iniciou-se durante as reuniões preparatórias para a CNUMAD e culminou, na Conferência, com a vitória dos Estados Unidos e seus aliados, de modo que a Conferência do Rio não produziu avanços significativos neste quesito, pois o que surgiu de mais concreto foi somente uma indicação para a realização de mais pesquisas sobre a influência da ação humana na atmosfera. Não se cogitou mudanças na sociedade de consumo, tampouco se adotou alguma medida enérgica no sentido de se reduzir a emissão de gases estufa. (RIBEIRO, 2008)

Se por um lado os Estados Unidos conseguiram se impor na Convenção Sobre Mudanças Climáticas, por outro, seu posicionamento não foi vencedor na Conferência Sobre a Diversidade Biológica – CDB.

Nesta Conferência, os Estados Unidos defenderam uma gestão internacional sobre os recursos genéticos que ocorrem em áreas naturais. Este mecanismo colocaria em xeque a soberania dos países detentores de materiais genéticos. Além disso, os países que desenvolvem as tecnologias e pesquisas genéticas, mormente os Estados Unidos, não pagariam pela retirada de material genético dos países detentores que, em sua maioria, eram os países subdesenvolvidos. Com essa ideia, seria atribuído valor, apenas, à propriedade intelectual, sendo desconsiderado o valor econômico do material necessário para a realização das pesquisas com acesso a material genético (RIBEIRO, 2008).

Ficou firmado, no entanto, que os países aderentes à CDB, em especial aqueles em desenvolvimento e que provêm os recursos genéticos, deveriam adotar medidas (legislativas, administrativas ou políticas) para garantir o acesso à tecnologia que utilize esses recursos e sua transferência, incluindo tecnologia protegida por patentes e outros direitos de propriedade intelectual; conforme disposto em seu artigo 16.

A soberania dos países aderentes foi reafirmada e reforçada, visto que o texto da CDB reconhece o direito soberano dos países sobre seus recursos naturais, incluindo o direito de explorar seus próprios recursos segundo suas políticas ambientais. Ainda de acordo com o texto, os países têm autoridade para determinar as diretrizes de acesso aos seus recursos genéticos e a responsabilidade de assegurar que as atividades exercidas em seu território não causem danos ao meio ambiente fora de sua jurisdição.

Os Estados Unidos não assinaram a CDB durante a Conferência do Rio. No entanto, uma grande quantidade de países aderiu a Convenção, inclusive tradicionais aliados dos Norte-Americanos, como os componentes do G-7 e da Comunidade Europeia. Entretanto, em junho de 1993, os Estados Unidos aderiram à Convenção Sobre Diversidade Biológica, que entrou em vigor em dezembro daquele mesmo ano. No final de 1999, a Convenção já contava com 175 aderentes, dos quais 168 já haviam ratificado-a. (RIBEIRO, 2008)

Entretanto, novo embate entre Estados Unidos e Malásia ocorreu nas discussões relativas à Declaração das Florestas. A Malásia defendia um direcionamento da não preservação das florestas, tendo em vista que era um grande fornecedor de madeira e celulose e argumentando que os países periféricos não poderiam modificar seu modelo econômico, ante a intensa pobreza interna. Os Estados Unidos, por sua vez, defendiam a conservação das florestas, visto que havia o interesse em manter essa importante fonte de diversidade biológica, fornecedora de matéria-prima para suas pesquisas em biotecnologia. (RIBEIRO, 2008)

No tocante a Agenda 21, um dos documentos de maior importância a emergir da CNUMAD, verifica-se que a mesma foi idealizada para ser um plano de ação com aplicação imediata, visando à resolução dos problemas ambientais.

O documento tratava de questões como os padrões de produção e consumo, a erradicação da pobreza, desenvolvimento sustentável, dinâmica demográfica, promoção e proteção da saúde humana, conservação das florestas, uso das águas, resíduos sólidos e radioativos, eficiência energética, poluição, uso da terra, dentre outros (ALMEIDA, 2004).

Enfim, a Agenda 21 buscava uma forma de harmonizar o comércio ou o sistema produtivo ao desenvolvimento sustentável e, nesse sentido:

As propostas da Agenda 21 nesta área visam liberalizar o comércio, fazer com que o comércio e o meio ambiente se apoiem mutuamente, proporcionar recursos financeiros adequados, tratar da dívida internacional e incentivar políticas macroeconômicas favoráveis ao meio ambiente e ao desenvolvimento. (ALMEIDA, 2004, p. 209)

O ponto positivo do documento está no fato de que o mesmo procurava estabelecer mecanismos financeiros para sua implementação. A proposta era de um quantitativo de 600 bilhões de dólares a serem investidos no enfrentamento dos problemas identificados. Ficou previsto, por exemplo, o repasse anual de 0,7 % do PIB dos países ricos (aproximadamente US\$ 125 bilhões/ano) aos países pobres (NOVAES, 2003).

Outro ponto relevante foi o reconhecimento de que o sucesso do empreendimento somente seria viável se contasse com o apoio das comunidades locais, como recomendava a construção das Agendas 21 locais.

Infelizmente, a implantação da Agenda 21 ficou aquém do esperado, a começar pela destinação dos recursos necessários, fato que não ocorreu conforme previsto no documento, sendo que a parcela de recursos obtida foi muito inferior aos 600 bilhões orçados inicialmente. Tampouco houve mobilização política para a obtenção desses recursos. (RIBEIRO, 2008)

Já em território brasileiro, a implantação da Agenda 21 iniciou-se em alguns estados e muitos municípios, logo após a Conferência do Rio, tendo sido criada uma

Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável composta por representantes do governo e setores da sociedade. A comissão produziu diagnósticos dos problemas, conflitos, estratégias e ações prioritárias para seis áreas básicas, os quais foram discutidos a nível nacional e local, nos estados, sendo posteriormente compilados no documento intitulado: “Agenda 21 brasileira – Bases para discussão” (NOVAES, 2003).

No entanto, a Agenda 21 brasileira ficou prejudicada, em sua implantação, especialmente pelo fato da pouca atenção dispensada pelos meios de comunicação. Não houve um envolvimento maciço da sociedade, ou seja, não se conseguiu produzir uma mobilização coletiva, necessária para a efetividade dessa implantação (NOVAES, 2003).

No tocante ao Fórum Internacional das ONGs e Movimentos Sociais, realizado durante a Conferência do Rio, este pode ser considerado como outro ponto positivo do evento, a mobilização da sociedade civil organizada. Foram dez dias de trabalho onde ocorreram mais de dois mil seminários, contando com mais de três mil participantes (RIBEIRO, 2008).

Porém, apesar do envolvimento das ONGs e dos números do evento, os resultados não foram tão expressivos, visto a impossibilidade de influenciar as negociações realizadas na Cúpula do Rio. A intenção era que as ONGs pudessem, através de duras críticas e da atuação de lobistas, forçar a aprovação de propostas originadas nas discussões das ONGs, fato esse que não ocorreu. (RIBEIRO, 2008)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não há dúvidas de que a Conferência do Rio representou um grande avanço em diversos aspectos relacionados às questões ambientais, existindo críticas a respeito.

Um incontestável ponto positivo verifica-se quando se avalia que a Conferência do Rio mobilizou um expressivo número de lideranças mundiais, inúmeras Organizações não Governamentais e houve uma atenção significativa por parte da mídia e da sociedade em geral. Ressalte-se que toda essa mobilização ocorreu em torno da temática ambiental que, décadas atrás, não era prioritária nas discussões multilaterais.

No entanto, a questão principal são os resultados efetivos gerados pela Conferência do Rio com foco a solucionar os problemas oriundos da intensa interferência humana no meio ambiente

Segundo Novais (2002), existem muitas visões possíveis para a Rio-92. Do ponto de vista da diplomacia, por exemplo, a conferência foi bem sucedida tendo em vista que foi iniciada sob o temor de um confronto entre os países Norte-Sul, entretanto, terminou com uma considerável quantidade de acordos celebrados, ocorrendo inclusive unanimidades.

Deve se considerar que os mencionados avanços foram obtidos frente a um panorama em que apenas se iniciam as discussões sobre os problemas relacionados à degradação ambiental. Frisa-se que esta degradação já se encontrava em acelerado desenvolvimento enquanto as discussões apenas começavam.

E nesse contexto, cada país busca sobrepor seus interesses, principalmente o econômico, não um diálogo para a alteração do padrão de consumo vigente à época nos países mais desenvolvidos, e as perspectivas se tornam alarmantes quando países em desenvolvimento perseguem o mesmo modelo.

Portanto, há que ser repensado o atual modelo de apropriação de bens e serviços, pois sua manutenção ou incremento exige uma constante atividade industrial, além da incessante retirada dos recursos naturais, de aumentam a produção de resíduos, potencializando o lançamento de gases na atmosfera, e otimizam o consumo de combustíveis fósseis, etc. Nesse aspecto a Rio – 92 não trouxe resultados efetivos.

A Conferência do Rio foi feliz por acender os refletores sobre a questão ambiental e contribuir por o “avanço da consciência socioambiental no mundo”. No entanto, novas grandes mobilizações deverão ser realizadas, com intuito de se discutir com mais seriedade e profundidade a questão do consumo desenfreado e, além disso, fazer uma nova avaliação das ações iniciadas na Conferência do Rio, buscando a efetividade das mesmas, com metas, prazos, comprometimento não só dos países, mas de todos os integrantes da sociedade.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, J.r R.; BASTOS, A. C. S.; MALHEIROS, T.M.; SILVA, D.M.. *Política e Planejamento Ambiental*. 3. ed. Rio de Janeiro: Thex d., 2004.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil* promulgada em 5 de outubro de 1988. São Paulo: Atlas, 2012.

_____, *Agenda 21 Brasileira*. Disponível em:< <http://www.ambiente.sp.gov.br/agenda-21brasileira.php> > Acesso em: 15 mar.2012

_____, *Convenção sobre Diversidade Biológica*. Disponível em: < <http://www.mma.gov.br/port/sbf/chm/cd/b/decreto1.html>> Acesso em: 11 mar.2012

GUERRA, S.; GUERRA, S.. *Curso de Direito Ambiental*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

LAGO, A. A. C. do. *Estocolmo, Rio, Joanesburgo - O Brasil e as Três Conferências Ambientais das Nações Unidas*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2006.

NOVAES, W.. *A Década do Impasse: da Rio - 92 à Rio + 10*. São Paulo: Estação Liberdade: Instituto Socioambiental, 2002.

_____. Agenda 21. In: TRIGUEIRO, A. (org.) *Meio ambiente no século 21: 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento*. Rio de Janeiro. Sextante, 2003 p. 19-33.

RIBEIRO, W. C.. *A Ordem ambiental Internacional*. 2. ed., primeira reimpressão – São Paulo: Contexto, 2008.

ONU. *A ONU e o Meio Ambiente*. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/a-onu-em-acao/a-onu-e-o-meio-ambiente>>. Acesso em: 04 abr.2012.

_____. *Our Common Future, Chapter 1: A Threatened Future*. Disponível em: <<http://www.un-documents.net/ocf-01.htm#II>>. Acesso em: 04 abr. 2012.

SUSTENTABILIDADE NA SOCIEDADE DE RISCO GLOBAL: DESAFIO QUE SE IMPÕE PARA O DIREITO INTERNACIONAL AMBIENTAL

Sidney Guerra¹

Vivian Cunha²

RESUMO

Uma das questões mais alarmantes atualmente é a crise ambiental que ocorre em nosso planeta. Apesar do meio ambiente ser protegido internacionalmente, países exploram de maneira predatória os recursos naturais visando apenas o crescimento econômico, gerando riscos que afetam a qualidade de vida da pessoa humana. Assim, surge uma nova realidade normativa, visando conter os efeitos nocivos causados por essa sociedade de risco, bem como suscitar novas ideias e conceitos sobre o direito internacional ambiental.

PALAVRAS-CHAVE: Crise Ambiental. Interesse Internacional. Sociedade de risco.

ABSTRACT

The environmental crisis that is currently taking place in our planet is one of the most alarming matters in our society. Although the environment is internationally protected, many countries are exploring – in a predatory manner - the natural resources aiming at economic growth and, hence, generating risks that affect the quality of life of people. Therefore, a new normative reality arises with the purpose of containing any harmful effects caused by this society of risk, as well as developing new ideas and concepts on international environmental law.

KEYWORDS: *Environmental Crisis. International Interest. Society of Risk.*

¹ Pós- Doutor, Doutor e Mestre em Direito. Professor da Universidade Federal do Rio de Janeiro e do Centro Universitário de Barra Mansa. Advogado no Rio de Janeiro.

² Acadêmica do Curso de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Integrante do Grupo de Pesquisa em Direito Internacional da UFRJ. Bolsista de IC - FAPERJ.

INTRODUÇÃO

A crise ambiental que hoje se faz sentir de maneira cada vez mais intensa no mundo, como consequência do modelo de crescimento econômico e demográfico implementado durante o curso do Século XX, começa a oferecer sinais claros de que estamos ultrapassando os limites de suportabilidade natural do planeta.

Estes limites podem ser sentidos no plano global de várias maneiras, além de gerar sérios reflexos sociais e econômicos: a) o contínuo desaparecimento de espécies da fauna e da flora; b) a perda de solos férteis pela erosão e pela desertificação; c) o aquecimento da atmosfera e as mudanças climáticas; d) a diminuição da camada de ozônio; e) a chuva ácida; f) o acúmulo crescente de lixo e resíduos industriais; g) o colapso na quantidade e na qualidade da água; h) etc.³

Para agravar este quadro, nota-se que a maior parte dos benefícios decorrentes da exploração predatória dos recursos naturais foi simplesmente drenada para garantir a afluência econômica e os elevados padrões de consumo dos chamados países centrais, restando grandes contingentes da população mundial em situação de avassaladora miséria e penúria social. (CARNEIRO, 2003, p.2)

Com efeito, a questão ambiental deixa de ser um assunto de natureza doméstica e passa a ser de interesse internacional, sendo contemplada nos programas políticos dos Estados, bem como no âmbito da sociedade internacional, ensejando a proliferação de vários tratados e convenções internacionais sobre a matéria, bem como a criação de órgãos de organizações internacionais focados na discussão ambiental.

A tutela internacional do meio ambiente se dá em função de problemas que ocorrem no plano global correspondente ao esgotamento dos recursos naturais, do aquecimento global, além de outros fatores que afetam a vida e a qualidade de vida da pessoa humana.

Além desses problemas, não se pode olvidar das ameaças imprevisíveis e invisíveis nas quais os instrumentos de controle falham e são incapazes de prevê-las; estamos diante de uma nova realidade social que é estabelecida através da novidade, da surpresa, do inesperado, cujas repercussões irão produzir sérias consequências na sociedade; passamos então a viver em uma sociedade de risco.⁴

A partir desta nova realidade, qual seja a existência de uma sociedade de risco com vários desdobramentos no plano ambiental, surge a reação no plano normativo internacional.

³ Para estudo detalhado do tema vide GUERRA, Sidney. *Direito internacional ambiental*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2006.

⁴ “(...)a sociedade de risco corresponde a uma fase do desenvolvimento da sociedade moderna onde os riscos sociais, políticos, ecológicos e individuais criados por ocasião do momento de inovação tecnológica escapam das instituições de controle e proteção da sociedade industrial” (BECK, 1998, p.84).

Assim, a proposta deste artigo é a de apresentar algumas ideias sobre o direito internacional ambiental, mormente sobre o desenvolvimento sustentável na sociedade de risco.

1. RISCO AMBIENTAL NA SOCIEDADE GLOBAL

Carneiro(2003,p36-37), ao apresentar as origens da crise ambiental, demonstra o problema partindo de duas esferas concêntricas, onde a maior representa o sistema ecológico e a menor o sistema econômico. Esta situação permaneceu até fins do século XIX, ocasião em que a demanda das matérias primas, energia e o nível de geração de resíduos por parte das atividades econômicas produtivas, não comprometia a dinâmica dos ambientes naturais.

Entretanto, no século XX⁵ o sistema econômico cresceu de maneira significativa propiciando uma grande mudança no sistema ecológico, acarretando assim, exaurimento dos recursos naturais e incapacidade dos ecossistemas de absorverem as agressões impostas pela expansão econômica.

Numa tentativa de minimizar esses efeitos nefastos ao meio ambiente (sob pena de comprometer a vida em nosso planeta) têm-se desenvolvido uma consciência ecológica no sentido de frear esses abusos. Para que esta contenção seja eficaz, é necessário o envolvimento e participação ativa dos Estados, das Organizações Internacionais, do terceiro setor (ONGs), da participação da pessoa humana, sem prejuízo das produção e edição de diplomas normativos abrangendo a proteção ambiental.

Com efeito, o meio ambiente é fator de preocupação de todos os povos. As nações reúnem-se buscando instrumentos mediante os quais possam impedir ou diminuir a degradação ambiental.

Infelizmente, apesar da mobilização dos vários atores os resultados ainda não podem ser comemorados, na medida que ficam evidentes sérios prejuízos relacionados a destruição da natureza, do patrimônio ambiental, dos bens paisagísticos etc.

Leite e Ayala advertem que a crise ecológica permite evidenciar que nas sociedades contemporâneas observa-se a emergência de novas feições de racionalidade social reveladas pela forma distinta pela qual o risco é assimilado e interpretado nessas socie-

⁵ Leite e Ayala(2004,p11), advertem que a veiculação de novos processos e técnicas de produção, associados à modificação das relações de apropriação econômica dos bens de produção e a terceirização dos processos de gestão e legitimação do conhecimento que caracterizaram um novo perfil do capitalismo e o desenvolvimento das sociedades industriais do século XX são referenciais que provocaram profundas transformações não apenas sobre a forma de organização das relações econômicas e sociais, mas sobretudo sobre o modo como seriam, a partir desse momento, definidas e legitimadas as relações de poder, bem como as condições de seu exercício, de acordo com novas qualidades de conflitos até então desconhecidas das instituições, exigindo, por sua vez, formas diferenciadas de atuação institucional, conjugadas com a especificação de novos objetivos políticos por parte dos Estados.

dades. Esse dado diferencia essencialmente tais riscos e os relaciona intimamente aos novos problemas ambientais.

[...] As sociedades contemporâneas protagonizam o cenário de uma segunda revolução na dinâmica social e política, que se desenvolve no interior de um complexo processo de globalização de conteúdo plural, que marca o desenvolvimento de uma sociedade global do risco. O atributo que diferencia a sociedade mundial do risco é a necessidade de concretização de uma variada relação de objetivos ecológicos, econômicos, financeiros, sociais, políticos e culturais, que são contextualizados de forma transnacional e sob a abordagem de um modelo político de governança global, de gestão de novas ameaças comunitárias. (LEITE e AYALA, 2004, p. 26-27)

Prosseguindo no raciocínio sobre a crise ambiental e a necessidade de se criar um “Estado de Direito do Ambiente” para minimizar os efeitos negativos contra a degradação ambiental, Leite e Ayala indagam se seria possível a criação desse Estado e respondem, inicialmente, que seria tarefa muito difícil em face dos problemas emergentes e da situação de transição que enfrenta a sociedade, através da globalização e outros fenômenos emergentes:

Em horizonte de início de milênio na reconfiguração das forças políticas de um mundo marcado por desigualdades sociais, empobrecimento das maiorias e degradação ambiental, em escala planetária, a construção de um Estado do Ambiente parece uma utopia realista, porque se sabe que os recursos ambientais são finitos e antagônicos com a produção de capital e o consumo existentes. (2004,p.29)

Concluem este raciocínio afirmando(2004,p.32) que os obstáculos no caso da proteção ao meio ambiente são enormes, pois suas exigências dizem respeito a uma dimensão planetária, ou seja, demandam instrumentos em nível internacional ou intercomunitário, e não isoladamente no interior do Estado de direito. Ao que parece, uma internacionalização das políticas de crescimento poderia ser um instrumento para deter a perda do patrimônio ambiental. Observe-se, porém, que esse instrumento levaria a uma transferência de soberania dos Estados, tornando-se uma árdua tarefa em face do sistema vigente da sociedade organizada.

Sem embargo, a proteção ao meio ambiente ganhou amplitude mundial e passou a ser devidamente reconhecida a partir do momento em que a degradação ambiental atingiu índices alarmantes e tomou-se consciência de que a preservação de um ambiente sadio está intimamente ligada à preservação da própria espécie humana.

O Direito Internacional Público, que se encontra em processo de contínua expansão, busca soluções aos problemas que ora se apresentam, na medida em que os

Estados celebram numerosos tratados e procuram estabelecer uma maior aproximação do problema.

Trindade(1993, p. 23) adverte que a proteção dos direitos humanos e a proteção do meio ambiente, juntamente com os temas do desenvolvimento humano, incluindo a luta pela erradicação da pobreza extrema, e do desarmamento, constituem as grandes prioridades da agenda internacional contemporânea. Tais prioridades requerem do direito internacional público, em processo de contínua expansão, soluções para os problemas globais que se apresentam, além de um enriquecimento conceitual para fazer face às realidades dos novos tempos. Impõe-se que seja dado, em particular, à questão da relação entre a proteção dos direitos humanos e a proteção ambiental um tratamento sistematizado, dada a sua transcendental importância em nossos dias. Embora tenham os domínios da proteção do ser humano e da proteção ambiental sido tratados até o presente separadamente, é necessário buscar maior aproximação entre eles, gerando uma simbiose entre ambos os conceitos. Desta forma, esta questão corresponde a um dos principais desafios de nosso tempo e afeta, em última análise, os rumos e destinos do gênero humano.

Corroborando o entendimento, Castro(2003, p.707) acentua que em virtude da forçosa vocação internacionalista da matéria, tendo em vista a convicção de que o controle da poluição terrestre depende da formulação e execução de políticas ambientais em nível supranacional, donde não poderem as fronteiras nacionais servir de barreiras à preservação e repressão de danos ambientais capazes de afetar vários países ou continentes e até mesmo pôr em risco o equilíbrio do ecossistema em escala planetária, consolidou-se em definitivo o Direito Internacional Ambiental, ramo altamente especializado do Direito Internacional Público.

O Direito Internacional Ambiental regula os aspectos relacionados ao meio ambiente que dependem da ação livre da pessoa humana e cuja regulamentação ultrapassa o interesse de um único Estado.

Soares (2002, p. 408) alerta que pela sua própria natureza, certos fenômenos biológicos ou físicos localizados dentro de um espaço geográfico submetido à soberania de um Estado exigem regulamentação internacional, seja porque, em sua unicidade, estendem-se sobre a geografia política de vários países, seja porque os fenômenos a serem regulados somente poderão sê-lo com a intervenção de normas internacionais.

Na verdade, em sua caracterização moderna, o meio ambiente é um fenômeno que desconhece fronteiras, pois os ecossistemas ou os elementos protegidos situam-se em espaços locais, portanto, dentro de um país, em espaços sub-regionais, em espaços regionais e, enfim, mesmo no espaço global de toda a Terra.

Anthony Giddens(1991, 126-127), procurando fazer uma análise do que chamou de “aspecto ameaçador” do mundo contemporâneo, apontou, de forma detalhada, o perfil do risco na modernidade da seguinte forma:

1. Globalização do risco no sentido de intensidade: por exemplo, a guerra nuclear pode ameaçar a sobrevivência da humanidade;
2. Globalização do risco no sentido de expansão da quantidade de eventos contingentes que afetam todos ou ao menos, grande quantidade de pessoas no planeta: por exemplo, mudanças na divisão global do trabalho;
3. Risco derivado do meio ambiente criado, ou natureza socializada: a infusão de conhecimento humano no meio ambiente material;
4. O desenvolvimento de riscos ambientais institucionalizados afetando a vida de milhões: por exemplo, mercado de investimentos;
5. Consciência do risco como risco: as “lacunas de conhecimento” nos riscos que podem ser convertidos em “certezas” pelo conhecimento religioso ou mágico;
6. A consciência bem distribuída do risco: muitos dos perigos que enfrentamos coletivamente são conhecidos pelo grande público;
7. Consciência das limitações da perícia: nenhum sistema perito pode ser inteiramente perito em termos das consequências da adoção de princípios peritos.

Complementando seu raciocínio, Giddens(1991, 126-127) afirma que se por um lado, os mecanismos de desençaixe proporcionaram grandes áreas de segurança no mundo de hoje, o novo elenco de riscos que por ali foram trazidos à vida é realmente formidável.

As formas principais da classificação acima indicadas, podem ser separadas entre aquelas que alteram a distribuição objetiva de riscos (número 1-4) e aquelas que alteram a vivência do risco ou a percepção dos riscos percebidos (5-7).

A despeito das várias áreas que podem ser identificados os riscos, o fato é que o “aspecto ameaçador” de Giddens está intimamente ligado aos problemas e circunstâncias (em matéria ambiental) que vivemos hoje na sociedade de risco onde existe uma possibilidade real da eclosão de uma guerra nuclear, de ocorrer uma calamidade ecológica, de termos uma explosão incontrolável da população além da possibilidade de ocorrer todos os problemas que listamos anteriormente.

O risco é uma expressão que tem sua origem na modernidade e que apresenta como grande característica a organização da sociedade baseada na mudança e na ousadia, tentando tornar previsível o que é imprevisível, controlável o que é incontrolável e principalmente a criação de mecanismos que permitam a diminuição da incerteza que qualifica os efeitos da decisão, submetendo o controle do próprio futuro.(BECK, 1998,p.216)

Para Beck(1998,p.12) o que causa a catástrofe não é um erro, mas os sistemas que transformam a humanidade do erro em forças destrutivas incompreensíveis.

Ante aos perigos produzidos na sociedade de risco, devem ser contemplados alguns aspectos relativos à necessidade de viabilizar um crescimento sustentado, isto é, compatibilizando economia e meio ambiente; este ponto de equilíbrio deve ser encontrado de acordo com o princípio do desenvolvimento sustentável bem como a observância do direito internacional ambiental.

2. DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: O GRANDE DESAFIO DA SOCIEDADE GLOBAL

O grande desafio da humanidade é o de encontrar respostas para que o desenvolvimento dos Estados não aconteça de maneira predatória, comprometendo os recursos para as futuras gerações. Se por um lado, os Estados devem promover políticas de desenvolvimento para que os indivíduos possam ter seus postos de trabalho, casa, alimentação, enfim, a observância de uma vida digna, é fato que essas políticas devam ser desenvolvidas em consonância com os limites que são definidos pelo próprio meio ambiente. A título de exemplo, pode-se identificar uma empresa que faz a exploração de água mineral. A instalação da empresa, por certo, trará grandes investimentos para a região, incrementando assim a economia local. Todavia, há casos que a empresa desenvolve a atividade de forma predatória criando, em muitos casos, colapso no abastecimento de água para as futuras gerações.

Assim, com o aumento do risco na sociedade global, a Organização das Nações Unidas patrocina a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano, em 1972, que alerta para a necessidade da formulação de um critério e princípios que sejam comuns para a preservação e melhoria do meio ambiente humano. A Conferência concluiu que os princípios de conservação se incorporavam ao desenvolvimento, dando origem ao termo ecodesenvolvimento.

Sem embargo, o desenvolvimento deve ser concebido em nível regional e local (congruente com as potencialidades da área em questão) e deve ser levado em consideração o uso adequado e racional dos recursos naturais, bem como a aplicação de estilos tecnológicos apropriados e adoção de formas de respeito dos ecossistemas

naturais, centrando seu objetivo em utilizar os recursos segundo as necessidades humanas e melhorar e manter a qualidade de vida humana para esta geração e para as futuras. Evidencia-se, pois, que o desenvolvimento sustentável está consagrado em vários princípios da Declaração de Estocolmo de 1972, como por exemplo, os de n. 1, 2, 5, 8 e 13.

No ano de 1983, a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas aprovou a criação de uma Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, tendo como presidência dos trabalhos ficado sob a responsabilidade da ex-primeira ministra da Noruega Gro Harlem Brundtland, cuja comissão era constituída por representantes de dez países desenvolvidos e dez países em desenvolvimento.

Depois de três anos de trabalhos a Comissão publica seu relatório que ficou conhecido como Relatório Brundtland. O Relatório apontou os principais problemas ambientais e foi dividido em três grandes grupos:

- a) poluição ambiental, emissões de carbono e mudanças climáticas, poluição da atmosfera, poluição da água, dos efeitos nocivos dos produtos químicos e dos rejeitos nocivos, dos rejeitos radioativos e a poluição das águas interiores e costeiras.
- b) diminuição dos recursos naturais, como a diminuição de florestas, perdas de recursos genéticos, perda de pasto, erosão do solo e desertificação, mau uso de energia, uso deficiente das águas de superfície, diminuição e degradação das águas freáticas, diminuição dos recursos vivos do mar.
- c) problemas de natureza social tais como: uso da terra e sua ocupação, abrigo, suprimento de água, serviços sanitários, sociais e educativos e a administração do crescimento urbano acelerado.

Cunhou-se a partir daí a definição mais conhecida sobre o desenvolvimento sustentável, entendendo-se como a forma de desenvolvimento que satisfaz as necessidades das gerações presentes sem comprometer a capacidade das gerações futuras de alcançar a satisfação de seus próprios interesses. Esta ideia contém conceitos interessantes, a saber: necessidade, em particular aquelas que são consideradas essenciais para os países pobres; e a de existência de limitações à capacidade do meio ambiente de satisfazer as necessidades atuais e futuras impostas pelo estágio atual da tecnologia e da organização social. O Relatório sugeriu ainda à Assembleia Geral da ONU que era necessário realizar uma nova Conferência Internacional para discutir a matéria, abrindo-se o caminho para a realização da Conferência do Rio.

O desenvolvimento econômico está cada vez mais atrelado às preocupações universais de proteção ao meio ambiente. Muitas empresas estão investindo em tecnolo-

gias menos poluidoras e estudos estão sendo realizados com o escopo de minimizar os impactos ambientais. Evidencia-se, pois que a ideia do desenvolvimento sustentável vem sendo “permeabilizada” na sociedade. Busca-se com isso a coexistência harmônica ente economia e meio ambiente, permitindo-se o desenvolvimento de forma sustentável e planejado para que os recursos hoje existentes não se esgotem no futuro.

O princípio do desenvolvimento sustentável tem por conteúdo a manutenção das bases vitais da produção e reprodução do homem e de suas atividades, garantindo uma relação satisfatória entre os homens e seu ambiente para que as futuras gerações também tenham a oportunidade de desfrutar dos mesmos recursos que existem nos dias atuais. Assim, deve compatibilizar as vertentes (desenvolvimento econômico x proteção do meio ambiente) de modo a encontrar o ponto de equilíbrio entre a atividade econômica e o uso adequado, racional e responsável dos recursos naturais.

Indubitavelmente que o direito internacional ambiental ganhou impulso com este princípio, e, em especial, a partir das Conferências Internacionais realizadas sob os auspícios da Organização das Nações Unidas, que produziram importantes Convenções-Quadro. Varela(2004) adverte que a partir das Convenções-Quadro, a construção de um conceito mais abrangente de desenvolvimento sustentável ganhou consistência jurídica e tornou-se parte do direito positivo.

O processo atual consiste em especializar estas normas e criar obrigações mais específicas e cogentes. Portanto, o grande desafio é dar vida aos textos jurídicos para a realização dos objetivos esperados.

Outro aspecto marcante do princípio do desenvolvimento sustentável no campo do direito internacional ambiental consiste em conciliar o ponto de tensão existente entre os países do norte (industrializados) e os países do sul (não industrializados ou em processo de industrialização), onde os primeiros, de maneira geral, estão mais preocupados com o futuro ambiental do planeta (fato este que a industrialização do passado não poupou) e os do segundo grupo, preocupados com o desenvolvimento econômico. Há a necessidade premente de compatibilizar estes interesses, isto é, o desenvolvimento dos Estados e a proteção ambiental. Neste propósito, vale ressaltar o princípio de número 4 da Conferência do Rio de Janeiro, em 1992: “Para alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental deve constituir parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada isoladamente deste.”

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O ano de 1972 pode ser considerado o grande marco para o estudo do direito ambiental. Após severa degradação do meio ambiente ao longo dos séculos, pela primeira vez na história a matéria foi alçada ao plano internacional, na cidade de Estocolmo – Suécia, para que os Estados pudessem traçar planos e propor algumas soluções para minimizar os problemas ambientais.

Inicialmente, a Conferência de Estocolmo revelou uma forte divergência entre as percepções ambientais e os interesses econômicos dos países do hemisfério Norte e os do hemisfério Sul, separados por níveis totalmente díspares de desenvolvimento e qualidade de vida. A pressão em favor dos limites ambientais pedidos aos países do sul era vista como um instrumento utilizado pelo norte para bloquear o desenvolvimento econômico dos países emergentes; atitude esta refletida nos discursos dos diplomatas do Sul, que se opunham à questão ambiental e defendiam o mesmo direito de destruir a natureza que tinham usufruído os países do norte durante as épocas de maior desenvolvimento econômico. (VARELLA, 2004, p.30)

Essas divergências precisavam ser superadas especialmente pelo quadro negativo apresentado em matéria ambiental e a tomada de decisões dos Estados foram devidamente ponderadas em razão desses aspectos. Importante registrar que houve grande influência da sociedade civil, das organizações internacionais e das organizações não governamentais, além dos estudos científicos apresentados que começam a demonstrar que o problema era mais sério do que poderia ser imaginado, e, por óbvio, os grandes acidentes que trouxeram enorme destruição para o meio ambiente.

Os Estados chegam a alertar que havia chegado o momento da história de refletir e de ter atenção para as possíveis consequências que poderiam advir para o meio ambiente se continuassem a proceder daquela maneira. E que, talvez por ignorância ou mesmo por indiferença, poderiam ser causados danos imensos e irreparáveis à terra que certamente trariam sérias consequências para a vida humana.

Maurice Strong, Secretário Geral da Conferência, chegou a afirmar na cerimônia de abertura que se “constituía um movimento de libertação, para livrar o homem da ameaça de sua escravidão diante dos perigos que ele próprio criou para o meio ambiente”.

Indubitavelmente que era chegado o momento de tomar uma decisão e coordenar uma grande ação no plano internacional. A Declaração produzida em 1972, embora de natureza recomendatória, abriu novas possibilidades e foram concebidos vários outros documentos internacionais em matéria ambiental e alcançou objetivos profícuos. Não apenas por ter conseguido colocar a discussão ambiental no campo internacional, mas também pela definição das prioridades das futuras negociações sobre meio ambiente, pela criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNU-

MA), o estímulo à criação de órgãos nacionais dedicados à questão de meio ambiente em dezenas de países que ainda não os tinham, o fortalecimento de organizações não-governamentais e a maior participação da sociedade civil nas questões ambientais.

Transcorridas quatro décadas desde a primeira Conferência Internacional sobre Meio Ambiente (1972) a situação é outra. A conscientização dos povos está, não ainda de forma plena, porém crescente, voltada para o pretendido e necessário desenvolvimento sustentado. Os Estados devem cooperar para o estabelecimento de um sistema econômico internacional aberto e favorável, propício ao crescimento econômico e ao desenvolvimento sustentável em todos os países, de modo a possibilitar o tratamento mais adequado dos problemas de degradação ambiental.

Nesta esteira, evidencia-se o papel crescente do Direito Internacional Ambiental que apresenta uma série de instrumentos de natureza bilateral ou multilateral que procuram sistematizar assuntos genéricos e/ou específicos, estabelecendo disposições recomendatórias, bem como obrigações específicas que devem ser cumpridas pelos Estados signatários, através das chamadas Convenções-Quadro e Protocolos, com o devido regramento sobre a matéria.

Por óbvio que o direito internacional ambiental não pretende ser a panaceia do desenvolvimento sustentável (crescimento econômico e proteção do meio ambiente), todavia pode e deve estabelecer mecanismos e procedimentos para alcançar um ponto de equilíbrio para estes pontos importantes na seara internacional.

REFERÊNCIAS

BECK, U.. *La sociedade del riesgo*. Madri: Paidós, 1998.

CARNEIRO, R.. *Direito ambiental: uma abordagem econômica*. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

CASTRO, C. R. S.. *A Constituição aberta e os direitos fundamentais*. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

GIDDENS, A.. *As conseqüências da modernidade*. São Paulo: UNESP, 1991.

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

_____. *Curso de direito internacional público*. 6. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2012.

_____. *Direito ambiental: legislação*. 4. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2009.

LEITE, J. R. M., AYALA, P. de A.. *Direito ambiental na sociedade de risco*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

SOARES, G.. Curso de direito internacional público. São Paulo: Atlas, 2002.

TRINDADE, A. A. C.. Direitos humanos e meio ambiente. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 1993, p. 23

VARELLA, M. D.. Direito internacional econômico ambiental. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

COMÉRCIO E MEIO AMBIENTE: UMA DISCUSSÃO À LUZ DO DIREITO INTERNACIONAL

Sidney Guerra¹

Vivian Cunha²

RESUMO

Com a Revolução Industrial, as relações do homem com o meio ambiente se transformaram e, conseqüentemente, desencadeou-se um processo contínuo de degradação da natureza. Destarte, tornou-se necessário conter essa força destrutiva, além de conciliar esta contenção com o crescimento e desenvolvimento econômico, de maneira a não impossibilitar por completo estas atividades. Portanto, o presente trabalho analisará a evolução da proteção do meio ambiente em meio a um avanço comercial e econômico mundial, apontando a evolução da matéria no âmbito da Organização Mundial do Comércio. Serão estudados o papel e a função da OMC e como é tratado o assunto da proteção ambiental nesta organização. Ademais, analisar-se-ão disputas comerciais envolvendo a questão ambiental e seus desdobramentos. Por fim, serão oferecidas críticas à predominante preferência às questões econômicas em detrimento da preservação ambiental e sugestões de como a proteção do meio ambiente pode avançar no futuro.

PALAVRAS-CHAVE: Direito Internacional. Direito Ambiental. Comércio Internacional.

ABSTRACT

Since the Industrial Revolution, the relationship between mankind and environment has changed and, thus, triggered a process of continuous degradation of the environment. Therefore, it is necessary to restrain the destructive force and to reconcile this contention with economic growth and development so as not to completely preclude these activities. This paper will analyze the evolution of environmental protection amid a global economic and commercial breakthrough, presenting the evolution of the subject within the World Trade Organization. The role and function of the WTO and how this international

¹ Pós-Doutor em Direito pela Universidade de Coimbra e Pós-Doutor pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Professor Adjunto IV da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Líder do Grupo de Pesquisa em Direito Internacional da UFRJ. Advogado no Rio de Janeiro. E-mail: sidneyguerra@terra.com.br.

² Acadêmica do Curso de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Integrante do Grupo de Pesquisa em Direito Internacional da UFRJ. Bolsista de IC - FAPERJ.

organization approaches the environmental protection will be analyzed, including trade disputes involving environmental issues and their consequences. Finally, criticism and suggestions will be offered to the prevailing preference to economic issues at the expense of environmental preservation.

KEYWORDS: *International Law. Environmental Law. International Trade.*

INTRODUÇÃO

O tema da proteção internacional do meio ambiente, por seus aspectos intrusivos, a interdisciplinaridade que envolve a matéria e os múltiplos assuntos da vida societária dos Estados, e, em especial, nas suas relações internacionais, acabaria por implicar um confronto com normas que, na atualidade, regulam o comércio internacional de mercadorias e bens imateriais. (GUERRA, 2006, p.23)

Indubitavelmente que os reflexos da relação homem \times natureza, a qual o modo de produção, o crescimento, a economia desenfreada ante a ausência de estudos sobre impactos ao meio ambiente, têm se a necessidade de serem estabelecidas regras para as intervenções nas relações de comércio internacional com vistas a um crescimento assegurando a sustentabilidade. Estas regras, contudo, sofrem processo de amadurecimento lento, tendo em vista os inúmeros conflitos de interesses em relação aos campos explorados, sendo necessário um órgão a desenvolver o papel de mediador de conflitos, visando a pacificação e a efetiva implantação de mecanismos eficazes no combate à exploração desordenada.

A Organização Mundial do Comércio, estruturada a partir do Acordo Geral de Tarifas e Comércio, com o inicial objetivo de promover a diminuição progressiva de tarifas para os mais diversos produtos, em especial os manufaturados, possui uma gama de matérias elencadas em seus acordos maiores que seu antecessor (GATT), incluindo temas de grandes conflitos para o comércio internacional, os quais foram incluídos ao longo da Rodada Uruguai de negociações multilaterais.

Dentre os assuntos incluídos relacionados aos conflitos comerciais internacionais, pode-se inferir o mais interessante a ser discutido: a relação entre a Organização Mundial do Comércio e o Meio Ambiente e sua proteção. Busca-se a concretização do ideal de desenvolvimento sustentável, todavia, não há um acordo específico sobre o tema.

Há, portanto, a necessidade do controle de uso e manuseio de qualquer recurso natural a fim de evitar uma futura e possível escassez, o que seria fatal para a sociedade como um todo, visto que ofereceria desdobramentos sociais, políticos e econômicos. Especialmente com o fenômeno da globalização, no qual a noção de fronteira torna-se cada vez mais turva e a noção de soberania passa a ser questionada, observa-se a

necessidade de regulamentar não apenas a proteção do meio ambiente, como também as atividades comerciais. Entretanto, não é raro observar situações em que ocorra conflito de interesses entre as normas de preservação do meio ambiente e as regras econômicas. Assim, o presente artigo pretende discutir aspectos que envolvem o meio ambiente junto à Organização Mundial do Comércio.

1. ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO: HISTÓRICO, PAPEL E IMPORTÂNCIA

O encontro das normas concernentes ao meio ambiente e às trocas comerciais internacionais se dá no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC). A criação da organização foi resultado da Rodada do Uruguai, que se estendeu de 1986 a 1994, dando início aos seus trabalhos em 1995, como herdeira do extinto Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), fundado originalmente em 1947. Este lidava majoritariamente com o comércio de bens, tendo, como principal finalidade, o enriquecimento. A OMC trouxe novos moldes à liberalização do comércio internacional. Em seu Acordo Constitutivo, assinado em 1994, em Marraquexe, foram englobadas as regras do antigo GATT e observou-se, além da inclusão do comércio de bens imateriais ligados à propriedade intelectual e do comércio de serviços em sua regulamentação, uma preocupação com o meio ambiente, até então inédita no âmbito da economia mundial, como disposto:

[...] as suas relações na esfera da atividade comercial e econômica devem objetivar a elevação dos níveis de vida, o pleno emprego e um volume considerável e em constante elevação de receitas reais e demanda efetiva, o aumento da produção e do comércio de bens e de Serviços, permitindo ao mesmo tempo a utilização ótima dos recursos mundiais em conformidade com o objetivo de um desenvolvimento sustentável e buscando proteger e preservar o meio ambiente e incrementar os meios para fazê-lo, de maneira compatível com suas respectivas necessidades e interesses segundo os diferentes níveis de desenvolvimento econômico [...].

A expressão desenvolvimento sustentável, usada no Acordo Constitutivo da OMC, surgiu na década de 80, mais especificamente no Relatório Brundtland, sendo apenas consagrada nos documentos provenientes da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, ocorrida em 1992, no Rio de Janeiro. Apesar de ser um termo ainda considerado nebuloso, devido ao seu caráter jurídico indefinido, principalmente no que concerne à sua integração às normas internacionais, diversos tratados e documentos tentaram definir seus elementos. Sabe-se, portanto,

que esta expressão abarca fatores de prevenção ambiental com uma preocupação com as atividades econômica, sem olvidar do fator social. A Agenda 21 traz em seus princípios alguns desses elementos, tais como a utilização sustentável dos recursos naturais, a integração entre a proteção do meio ambiente e o desenvolvimento econômico, o direito ao desenvolvimento e a busca de equidade na alocação dos recursos entre os membros da geração atual e de gerações futuras, a participação pública na preservação do meio ambiente e na avaliação do impacto ambiental para que seja evitado. (GUERRA, 2006,p.60).

Compreende-se que a questão da aplicação das normas internacionais de direito ambiental pode criar antinomias, uma vez que esbarram na questão da soberania dos Estados. Há uma certa relutância dos mesmos em sujeitar seu território a autoridades internacionais. Por isso, para que essas normas possam ser aplicadas, deve haver uma cooperação entre os países, que devem voluntariamente submeter-se a jurisdição de cortes ou painéis que tratem de questões ambientais no âmbito internacional. Neste contexto que surge a OMC. Em seus acordos, há um comprometimento dos Membros em cumprir os termos no mesmo, cabendo sanção, caso contrário.

A importância da OMC, tendo em vista seu sistema diferenciado, visto que aplica sanções internacionais, caso haja descumprimento de suas normas, quais sejam a suspensão de concessões ou de outras obrigações contidas nos pactos da organização. Portanto, uma sanção comercial é assim discriminada quando a OMC garante a um de seus Membros o direito de responder a uma violação. A sanção, já salientara Kelsen, “motiva os indivíduos a realizarem a conduta prescrita, na medida em que o desejo de evitar a sanção intervém como motivo na produção desta conduta”.(1998,p.24) Assim sendo, cabe destacar, como feito por Árabe Neto:

o mecanismo de retaliações não se reveste de função punitiva. Ao contrário, possui o escopo de estimular a adoção de práticas consistentes com as regras da organização, fortalecendo o próprio sistema de pacificação de litígios. Em tese, a mera autorização para aplicar sanções consiste em um argumento persuasivo para impelir a parte adversa a efetuar as mudanças impostas, bem como aumenta o poder de barganha do reclamante nas negociações para a solução do desacordo. Assim, é que tal instituto é constantemente referido como a grande arma ou os “dentes” da OMC.(2007,p.12)

Por conseguinte, na situação de inadimplência pactual de um Membro, a OMC oferece o direito à retaliação. Tal forma de sanção, afirma Lawrence, apesar de comumente implicar ação punitiva, “aplica-se como uma ‘resposta’ que não necessariamente tenha um propósito punitivo, uma vez que, assim seria, caso o valor comercial eliminado pela retaliação fosse maior que daquele afetado pela infração (tradução nossa)”. (2003,p.1) O princípio da nação mais favorecida, elencado no Acordo Geral sobre

Comércio e Tarifas (1947), Artigo I, é, portanto, desconsiderado em caso de retaliação, configurando-se como uma exceção. Tal princípio, cabe lembrar, é um dos principais norteadores da organização e obriga um país a estender aos demais Membros qualquer vantagem concedida a um Membro específico.

A OMC e seu sistema de aplicação de sanções conferem eficácia às normas de direito internacional ambiental, apresentando papel fundamental neste processo³ o Conselho Geral, o Órgão de Solução de Controvérsias e o Órgão de Apelação, estabelecidos pelos Acordos de Marraquexe. O primeiro decide sobre a aplicação da sanção, após os relatórios – decisões fundamentadas que encerram os painéis – terem-lhe sido encaminhados. O segundo tem como algumas das incumbências exercer vigilância na aplicação das regras e decisões, e autorizar sanções e é onde ocorrem as disputas comerciais. Finalmente, o terceiro possui o poder de reexaminar os relatórios, deliberando acerca dos mesmos, aprovando-os ou não.

2. OMC E A PROTEÇÃO AMBIENTAL

A OMC possui importante papel no cenário internacional comercial e, também ambiental, uma vez que há uma tendência progressiva no tratamento de questões ambientais no âmbito das negociações comerciais. Este fenômeno causa, pois, uma repercussão crescente na formulação de políticas e regulamentações públicas, no comportamento das sociedades, nos padrões de consumo e produção, e na competitividade dos países, constatou Queiroz.(2005)

Observando a recente tendência, é emblemática a produção de acordos e entendimentos pela OMC no campo da proteção ambiental, tais como a Convenção sobre Comércio Internacional de Espécies em Extinção da Fauna e da Flora Silvestre (CITES), a Convenção sobre Biodiversidade (CDB), o Protocolo de Cartagena, o Protocolo de Montreal sobre substâncias que afetam a Camada de Ozônio e a Convenção da Basileia sobre o controle do movimento transfronteiriço de dejetos perigosos, configurando-se como exemplos concretos dessa recente tendência de agregar o meio ambiente nas discussões comerciais.(QUEIROZ,2005)

Em contrapartida, cabe ressaltar que, inicialmente, à época do GATT, que deu lugar a OMC em 1994, a simbiose entre o comércio internacional e a proteção do meio ambiente não recebia importância. A transição se iniciou ainda na década de 1990, quando se iniciou uma discussão acerca da criação de um órgão ambiental especializado no âmbito da nova organização internacional.

Criado em 1971, o Grupo sobre Medidas Ambientais e Comércio Internacional (EMIT) tratava dos assuntos de forma restrita e despretensiosa. Durante a Rodada de Tóquio (1973-1979), houve uma preocupação dos participantes em questionar em

³ Não exclusivamente na seara da proteção do meio ambiente, mas em todo o sistema da organização.

que nível as medidas ambientais poderiam apresentar obstáculos ao comércio, no que concerne às normas e regulamentações técnicas. Na Rodada do Uruguai (1986-1994), a questão ambiental foi trazida à tona novamente e, como consequência, modificações foram feitas no Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio e certas questões ambientais foram tratadas no Acordo Geral sobre Comércio de Serviços, no Acordo sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias, no Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias e no Acordo sobre os Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual. A evolução, contudo, ainda não era significativa.

Em 1991, houve uma disputa que evidenciou a importância da questão ambiental no comércio. O caso *tuna-dolphin*, disputado pelos Estados Unidos e pelo México, tratou de um embargo que os EUA impuseram no atum importado do México por este ser capturado com redes de cerco, que causara fortuitamente a morte de golfinhos. O México recorreu ao GATT com o argumento de que o embargo seria inconsistente com as regras do comércio internacional. O painel decidiu a favor do México, porém foi duramente criticado por grupos ambientais que defendiam que as regras comerciais ofereciam obstáculos à proteção ambiental.

Ao mesmo tempo em que corria o caso supracitado, avanços ocorreram no âmbito da proteção ambiental, como a discussão da relação entre crescimento econômico, desenvolvimento social e meio ambiente, que teve início na Conferência de Estocolmo, repercutindo nas décadas de 70 e 80. Em 1987, o Relatório Brundtland, que cunhou o termo desenvolvimento sustentável, identificou a pobreza como sendo uma das causas mais influentes da degradação ambiental e argumentou que um maior crescimento econômico, fomentado, até certo ponto pelo comércio internacional, poderia gerar os recursos necessários para combater a pobreza.

Foi neste meio que o EMIT passou a ter maior atividade. Além disso, em 1992, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, conhecida como Rio 92, chamou atenção para a importância do comércio internacional em promover o combate da degradação ambiental, que ficou registrado em seu programa de ação, a Agenda 21. Todos esses fatores integrados trouxeram maior visibilidade para a importância da proteção ambiental no cerne da organização, que culminou na inclusão da importância de trabalhar para o desenvolvimento sustentável no preâmbulo do Acordo Constitutivo da OMC.

Ainda nos Acordos de Marraquexe de 1994, a Decisão Ministerial sobre Comércio e Meio Ambiente criou o Comitê de Comércio e Meio Ambiente (*Committee on Trade and Environment* – CTE). O documento considera que se busque a harmonia das competências da própria OMC e do Comitê e se evitem contradições das medidas comerciais e princípios básicos da organização:

there should not be, nor need be, any policy contradiction between upholding and safeguarding an open, non-discriminatory and equitable multilateral trading system on the one hand, and acting for the protection of the environment, and the promotion of sustainable development on the other, desiring to coordinate the policies in the field of trade and environment, and this without exceeding the competence of the multilateral trading system, which is limited to trade policies and those trade-related aspects of environmental policies which may result in significant trade effects for its members. (WTO, 2011)

Novas portas foram abertas para a proteção ambiental no comércio internacional com a criação do referido comitê. No momento de sua criação, foi elaborado um programa de trabalho seccionado em itens, quais sejam: *trade rules, environment agreements, and disputes; environmental protection and the trading system; how taxes and other environmental requirements fit in; transparency of environmental trade measures; environment and trade liberalization; domestically prohibited goods; intellectual property; services; the WTO and other organizations.*

Tais itens recebem tratamento diferente, como se pode perceber pela Declaração Ministerial de Doha de 2001, que solicitou que o comitê focasse nos itens referentes à como as taxas e outras exigências ambientais se encaixam, ao meio ambiente e a liberalização comercial e à propriedade intelectual. Tais itens em foco abarcam as exigências ambientais e o acesso ao mercado – prevenindo o “protecionismo verde” – e situações de “win-win-win”, importantes provisões de propriedade intelectual e exigências de rotulagem para finalidades ambientais.

É possível observar a importância que a questão ambiental foi adquirindo gradativamente. Tornou-se relevante assunto em discussões e disputas na OMC, que acabou por culminar na criação do CTE. As negociações envolvendo todas as áreas de comércio (bens, serviços e propriedade intelectual) e meio ambiente ocorrem nas Sessões Especiais da CTE e tratam da relação entre os acordos da OMC e outros acordos que cubram questões ambientais e o acesso a bens ambientais.

Além da importância da CTE, é importante destacar que, de acordo com as regras da OMC, já confirmadas em jurisprudência da própria organização, os Membros podem adotar medidas comerciais, discutidas na CTE, visando proteger o meio ambiente ao se sujeitar a certas condições específicas. Tais medidas tomadas com a finalidade de proteger o meio ambiente podem restringir o comércio, causando impacto nos direitos de outros Membros, visto que podem violar princípios básicos de comércio, como o da não discriminação e a proibição de restrições quantitativas. Para solucionar esse tipo de controvérsia, há a possibilidade de se abrir exceções às regras da OMC para evitar impasses. Como exemplo, tem-se a disputa envolvendo a importação de pneus

recauchutados pelo Brasil, que reconheceu essa tensão e confirmou a importância das exceções às regras no contexto do comércio e meio ambiente.

A possibilidade do não cumprimento das regras da OMC é regulada pelo Artigo XX do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio, que versa sobre as exceções gerais. Questões como a necessidade de proteção à vida e saúde humana, animal ou vegetal, e a conservação de recursos naturais não renováveis (no caso em que as medidas sejam aplicadas conjuntamente com restrições à produção ou ao consumo nacional) recebem prioridade pela OMC, sendo, portanto, possível dispensa da obrigação de cumprir as normas da organização, quando houver conflito entre regras comerciais e o resguardo de tais questões. O Artigo XX também garante que medidas ambientais que sejam inconsistentes com as regras comerciais não devem tentar mascarar protecionismo.

As exceções, cujo objetivo é gerar um equilíbrio entre os direitos dos Membros de criar medidas regulatórias para proteger o meio ambiente e o direito de outros Membros respaldados pelas regras básicas de comércio, já foram adotadas em casos importantes que serão estudados adiante, quais sejam: caso Estados Unidos – Gasolina; caso Estados Unidos – camarão; caso União Europeia – Asbestos; e caso Brasil – pneus recauchutados.

4. DISPUTAS ENVOLVENDO O TEMA AMBIENTAL NO ÂMBITO DA OMC

O Órgão de Solução de Controvérsias (*Dispute Settlement Body* – DSB), como já fora citado anteriormente, é aquele responsável por discutir as disputas que ocorrem na organização. Diante de uma controvérsia, na qual um Membro crê que a ação de outro anula ou reduz os benefícios consequentes de uma prévia negociação ou quebra uma regra da OMC, aquele pode recorrer ao DSB. Para isso, a OMC criou procedimentos que devem ser observados para que uma disputa comercial seja resolvida conforme as regras multilaterais, em detrimento de medidas retaliatórias unilaterais, analisa Rêgo.(1996) Cabe ressaltar que a OMC apenas age mediante a solicitação de Membros que fracassaram em realizar acordos bilaterais.

Os painéis, estabelecidos pelo DSB, correspondem a uma espécie de primeira instância do DSB e devem produzir um relatório final dentro de seis meses, sendo somente então possível o acesso do público às decisões dos painéis. As deliberações anteriores ao relatório final são confidenciais. Caso haja insatisfação com o resultado, segue a disputa para o Órgão de Apelação, que conta com até noventa dias para sua tomada de decisão. Em seguida, não só DSB, como as partes da disputa devem aceitar o parecer final do referido órgão. A parte infratora deve, então, informar sobre como cumprirá decisão. Em caso de não ser possível cumpri-la dentro do prazo estipulado

pelas partes, poderá ser negociada uma compensação ou, não havendo acordo, o reclamante pode solicitar ao DSB uma autorização para usar medida de retaliação contra a parte infratora.

Portanto, um país que infrinja acordos da OMC, caso não adote as recomendações do painel ou do Órgão de Apelação, se sujeita a retaliações ou a oferecer uma compensação que deve ser aceita pela parte reclamante. Frise-se, por oportuno, que há um desequilíbrio de poder entre os Membros da OMC e, conseqüentemente, as retaliações atingem proporções distintas que variam de acordo com o tamanho da participação no comércio internacional e da importância do mercado de cada país.

Sem embargo, feitas as considerações acima, imperioso analisar casos que envolvem a temática ambiental, sendo três ocorridas na OMC e seis no extinto GATT (para efeito deste estudo apenas duas foram adotadas).

4.1 - Caso União Europeia – Asbesto

Esta disputa ocorreu entre a União Europeia e o Canadá em face do banimento francês da importação de produtos contendo asbesto. Este material, também conhecido como amianto, é uma fibra mineral natural sedosa que por suas propriedades físico-químicas, sua abundância na natureza e baixo custo tem sido largamente utilizado na indústria, principalmente na construção civil. Contudo, apesar de sua utilidade industrial, pesquisas comprovam seu caráter cancerígeno, sendo extremamente prejudicial à saúde humana. (ABEA, 2012)

Mesmo tendo sido um grande importador de amianto, por conta dos seus malefícios, a França publicou, em 1996, um decreto proibindo sua importação e de qualquer produto contendo-o e passou a utilizar em sua indústria um produto substituto menos prejudicial. Em 1998, o Canadá iniciou os procedimentos no DSB contra a União Europeia, em face do decreto francês, recebendo apoio dos Estados Unidos, Brasil e Zimbábue, que entraram como terceiros na disputa.

O Canadá alegou que o decreto seria uma violação do Artigo XI e III.4 do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio. O primeiro refere-se à eliminação geral das restrições quantitativas, ou seja, nenhum Membro pode proibir ou restringir a importação de um produto originário de outro Membro ou a exportação de produto destinado a outro Membro, a não ser que sejam restrições em consequência de direitos alfandegários, impostos ou taxas. O segundo artigo faz referência ao tratamento nacional no tocante a tributação e regulamentação internas, o que significa que produtos importados não usufruem de tratamento menos favorável que o concedido a produtos similares de origem nacional, no que diz respeito às leis, regulamento e exigências relacionadas com o comércio e utilização no mercado interno.

Além das violações supracitadas, o Canadá também alegou que a União Europeia não poderia se defender com o argumento das exceções gerais (Artigo XX, b), que admite exceções quando para defender a saúde humana. O país norte-americano também acusou que o decreto não seria compatível com o Artigo 2.2 do Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio, visto que imporia desnecessário obstáculo ao comércio internacional, com o Artigo 2.4, não se baseando nos padrões internacionais e com o Artigo 2.1, violando a cláusula da nação mais favorecida, que estabelece que qualquer vantagem ou privilégio afetando direitos aduaneiros ou outras taxas concedidos a um Membro deve ser acordado também imediata e incondicionalmente a produtos similares comercializados com qualquer outro Membro.

Apesar da violação do Artigo III que requer aos Membros garantia de tratamento equivalente de produtos importados e produtos nacionais semelhantes, – destaca-se que o produto substituto utilizado pela França foi considerado um produto nacional semelhante – o painel decidiu a favor da União Europeia. Nota-se aqui que os riscos à saúde associados aos asbestos não foram relevantes tendo em vista a semelhança dos produtos. Apesar da referida violação, o painel afirmou que o banimento francês poderia ser justificado sob a luz do Artigo XX, “b”, defendendo que a medida francesa poderia ser vista como “necessária à proteção da saúde e da vida das pessoas e dos animais e à preservação dos vegetais”.(WTO,2012)

Não satisfeito com o parecer do painel, o Canadá recorreu ao Órgão de Apelação que apenas confirmou o parecer anterior sustentando argumentos diferentes daqueles do painel. Primeiramente, o órgão reverteu a opinião no tocante a não diferenciação entre os asbestos e o produto substituto, afirmando haver, de fato, distinção entre ambos, tendo em vista a nocividade daquele. Afirmou-se também que o caso deveria ter sido analisado conforme o Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio, porém tal fato não pode ser alterado uma vez que o Órgão de Apelação não possui mandato para examinar questões técnicas em uma disputa.

O caso foi encerrado em 2001 com o DSB aderindo à decisão do painel e da subsequente modificação elaborada pelo Órgão de Apelação, favoráveis à União Europeia. Pode-se concluir, portanto, que a proteção da saúde humana, animal e vegetal figurou-se como uma questão relevante nas discussões travadas na disputa. Fato este que nos leva a crer que a OMC e seus acordos estão a favor de seus Membros prezarem pela segurança humana e ambiental de maneira que estes possam instaurar medidas para protegê-los no nível que julgarem necessário.

4.2 - Caso Estados Unidos – Gasolina

Este caso contra os Estados Unidos foi trazido pela Venezuela e pelo Brasil. Apesar do grande foco desta disputa ter sido discriminação, foi mais um dos marcos da questão ambiental na OMC. A temática central girou em torno do seguinte questionamento: os EUA estariam ou não se utilizando de medidas discriminatórias em face da gasolina importada a fim de beneficiar as refinarias locais?

O motivo que incitou a causa foi a aplicação de regras mais rígidas pelos EUA em relação aos elementos químicos contidos na gasolina importada comparadas às regras adotadas para a gasolina refinada em território nacional. Em 1995, a Venezuela defendeu que tais medidas não seriam regulares, uma vez que discriminava a gasolina importada, violando, portanto, o princípio comercial do tratamento nacional, arrolado no Artigo III do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio, em que os produtos nacionais e importados devem ser tratados igualmente ao menos até estes tenham adentrado o país. Ademais, o país latino alegou que as medidas americanas seriam irregulares, uma vez que não se enquadraria nas exceções às normas regulares da OMC para medidas de conservação da saúde e do meio ambiente, constantes do Artigo XX do referido acordo. Os Estados Unidos defenderam-se afirmando que a nova regra relacionada à gasolina estaria de acordo com o Artigo III do acordo, bem como com o Artigo XX, parágrafos “b”, “g” e “d”.

Em 1996, o Brasil entrou na disputa ao apresentar sua própria reclamação contra o país norte-americano pela mesma razão que a Venezuela. A controvérsia foi resolvida em um painel, abrangendo ambas as reclamações, tanto da Venezuela, quanto do Brasil, que acabaram por obter parecer favorável em detrimento dos Estados Unidos. A inconsistência das medidas estadunidenses foi defendida pelo painel, que alegou inconsistência destas com os Artigos III e XX, parágrafos “b”, “g” e “d” do acordo econômico.

Os EUA, em contrapartida, optaram por recorrer. O DSB confirmou o parecer do painel, apesar de ter feito algumas mudanças, tais como ter considerado que as novas regras acerca da gasolina, apesar de realmente estarem em desconformidade com o *chapeau* do Artigo XX, se enquadravam no parágrafo “g” do mesmo, que diz respeito à conservação de recursos naturais esgotáveis, desde que adotadas medidas internas restringindo a produção e o consumo internos.

Este caso, apesar de restringida abordagem ambiental em sua matéria, teve o fundamento de uma das partes embasado pelo normativo que aborda a questão da proteção ambiental – presente no Art. XX, “b”, mostrando um questionamento ambiental, que, mesmo que superficial, era incipiente.

Além dos dois casos relatados acima, houve outros cinco debates envolvendo a temática ambiental, porém no âmbito do GATT, quais sejam, envolvendo os Estados

Unidos no polo passivo, as disputas em relação às taxas de automóveis e às restrições na importação de atum do Canadá (dois casos distintos), além de disputas tendo países como Tailândia e Canadá como interpeladas no que concerne aos casos em relação à restrição da importação e taxas internas de cigarros e medidas afetando a exportação de arenque e salmão não processados.

O ponto de convergência das disputas supracitadas é o fator ambiental, apesar de não se apresentar como fator central da problemática. Alguns países constroem suas argumentações perante o painel a partir de motivos de preservação ambiental e preocupação com as consequências que certas medidas econômicas podem acarretar na natureza. É questionável, portanto, a genuidade das alegações realizadas em prol de um meio ambiente saudável.

CONCLUSÃO

Como já assinalado em outra oportunidade, evidencia-se que a preocupação com o meio ambiente em esfera global teve início na década de 60, do século passado, porém de maneira frouxa na medida em que não havia adeptos nos países em desenvolvimento. Paulatinamente, o assunto foi tomando maiores proporções e importância. Maurie J. Cohen(2000) recorda que durante a década de 80 aumentaram os problemas na sociedade de risco, sendo os recursos naturais explorados sem respeitar os limites impostos pela própria natureza.

Ademais, desde quando se iniciou uma preocupação com a questão ambiental, muito se deveu às questões econômicas. O foco inicial não teve como pano de fundo a preocupação com a natureza, mas como sua exploração afetaria o mercado. Por isso, viu-se uma concentração de disputas envolvendo argumentos calcados na preservação ambiental, a partir dos anos 90, nos painéis da OMC.

Ainda hoje, apesar de ter havido um avanço no engajamento por parte dos países em conservar o meio ambiente na medida em que foram implantadas políticas internas de preservação, bem como a assinatura e ratificação de tratados internacionais, evidencia-se que estas questões ainda possuem o fundamento nas trocas comerciais. O fator econômico ainda é muito forte quando enredado com a temática da proteção ambiental.

Os principais conflitos existentes entre o comércio internacional e o meio ambiente referem-se a tratados ambientais específicos contra a própria lógica do direito econômico. A aplicação de medidas unilaterais, a extraterritorialidade da aplicação das medidas ou o fato de atingir Estados não membros de um tratado, a designação de certos produtos como não-comercializáveis, a proibição ou discriminação de certos métodos de produção, a diferenciação de certos produtos quimicamente equivalentes,

a obrigação de cooperar e a determinação de qual o foro competente para a solução de controvérsias estão entre os pontos onde os conflitos são mais marcantes. (GUERRA,2012)

Enquanto prevalecer a mentalidade economicista, não se buscará a constituição de órgãos mais específicos e capacitados para resolver assuntos de tamanha importância, tendo em vista a existência de um limite, um nível em que o meio ambiente suporta tantas intervenções artificiais. A atuação da OMC, apesar de realçar ações positivas em poupar o meio ambiente ainda privilegia questões de seu âmago: o comércio internacional. Apenas um organismo de âmbito global⁴ voltado especialmente para as questões ambientais, de maneira imparcial e técnica, terá competência para dar atuar de maneira precisa acerca desta temática.

REFERÊNCIAS

AMARAL JÚNIOR, A. do. *Comércio internacional e a proteção do meio ambiente*. São Paulo: Atlas, 2011.

ABEA- Associação Brasileira dos Expostos ao Amianto. *Amianto ou Asbestos*. Disponível em: <<http://www.abrea.com.br/02amianto.htm>> Acesso em: 27 jan. 2012.

ÁRABE NETO, A. M.. Sanções na Organização Mundial do Comércio: Análise crítica e propostas de aprimoramento. CENTRO DE DIREITO INTERNACIONAL. *Revista Eletrônica de Direito Internacional*, Belo Horizonte, v. 1, 2º semestre, 2007. Disponível em: <http://www.cedin.com.br/revistaeletronica/artigos/San%E7%F5es%20na%20OMC%20%20An%E1lise%20Cr%EDtica%20e%20Propostas_de%20Aprimoramento%20Abr%E3o%20Neto.pdf>. Acesso em: 4 de nov. 2011.

CARNEIRO, C. de A. L.. Disputas comerciais e magnanimidade: um estudo do mecanismo de solução de controvérsias da Organização Mundial de Comércio à luz da teoria dos movimentos. *Contexto int.* [online]. 2008, vol. 30, n. 3, pp. 615-654. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-85292008000300002&script=sci_arttext> . Acesso em: 02 fev. 2012.

COHEN, M.. *Risk in the Modern Age: Social Theory, Science, and Environmental Decision*. Anglo-German Foundation for the Study of Industrial Society. New York: Palgrave, 2000.

⁴ Neste sentido, vide GUERRA, S.. Para a construção de uma nova ordem internacional ambiental. A Organização Internacional do Meio Ambiente. Anais do IX Congresso Brasileiro de Direito Internacional - Brasília, 2011; GUERRA, S.. Para uma nova governança global em matéria ambiental: A Organização Internacional do meio ambiente. Revista de Direito da Unigranrio, v. 3, 2010.

GUERRA, S.. *Curso de direito internacional público*. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

_____. *Organizações internacionais*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

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

_____. *Para a construção de uma nova ordem internacional ambiental. A Organização Internacional do Meio Ambiente*. Anais do IX Congresso Brasileiro de Direito Internacional. Brasília, 2011;

_____. Para uma nova governança global em matéria ambiental: A Organização Internacional do meio ambiente. *Revista de Direito da Unigranrio*, v. 3, 2010 e

KELSEN, H.. *Teoria pura do Direito*. 6. ed. - São Paulo: Martins Fontes, 1998.

LAWRENCE, R. Z. *Crimes and Punishments? Retaliation under the WTO*. Washington, DC: Peterson Institute, 2003.

QUEIROZ, F. A. de. Meio ambiente e comércio na agenda internacional: a questão ambiental nas negociações da OMC e dos blocos econômicos regionais. *Ambient. soc.*, Campinas, v. 8, n. 2, Dec. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-753X2005000200007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 4 nov. 2011.

RÊGO, E. C. L.. Do Gatt à OMC: O que Mudou, como Funciona e para onde Caminha o Sistema Multilateral de Comércio. *Revista do BNDES*, n. 6, Dec. 1996. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/gatt.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2012.

WTO - World Trade Organization. *Ministerial Decision on Trade and Environment*. Disponível em: <http://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/issu5_e.htm>. Acesso em: 4 nov. 2011a.

_____. *Technical Information on Technical barriers to trade*. Disponível em: http://www.wto.org/english/tratop_e/tbt_e/tbt_info_e.htm. Acesso em: 5 de nov. 2011b.

_____. *European Communities - Measures Affecting Asbestos and Products Containing Asbestos*. Disponível em: <http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds135_e.htm>. Acesso em: 29 jan. 2012.