

O Brasil em Fóruns Internacionais sobre Meio Ambiente e os Reflexos da Rio 92 na Legislação Brasileira

Adriana Mathias Baptista*
Jaime César de Moura Oliveira **

RESUMO

A compreensão dos reflexos da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio 92) na legislação ambiental brasileira exige uma abordagem prévia dos fatores que contribuíram para o surgimento e consolidação do direito ambiental em âmbito internacional e dos conflitos de interesses que definem os rumos da questão ambiental na atualidade. O processo de formação do direito ambiental brasileiro fixa suas raízes, no entanto, no início da década de 70, quando da realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, em Estocolmo. É a evolução dos princípios e diretrizes ambientais aí formulados que contribuiu inicialmente para definir a atual feição do direito ambiental no Brasil e no mundo.

Palavras-chave: direito ambiental; Rio 92; Conferência de Estocolmo; legislação ambiental brasileira.

ABSTRACT

Understanding the impacts of the United Nations Conference on Environment and Development (Rio 92) on the Brazilian environmental legislation demands a previous approach to the factors which have contributed to the appearance and consolidation of the Environmental Law in the international sphere and the conflicts of interests which define the course of the environmental matter currently. The building process of the Brazilian Environmental Law started in the beginning of the 70's, when the United Nations Conference on Human Environment occurred. The evolution of the environmental principles and guidelines resulting from such event has initially contributed to establish the current features of the Environmental Law in Brazil and in the world.

Key words: Environmental Law; Rio 92; Stockholm Conference; Brazilian Environmental Legislation.

*Advogada, especialista em Direito Ambiental pela Universidade de São Paulo (USP). E-mail: amb@tozzini.com.br

**Advogado, especialista em Direito Ambiental pela Universidade de São Paulo (USP). E-mail: jaimemoura@tozzini.com.br

A FORMAÇÃO DO DIREITO INTERNACIONAL DO MEIO AMBIENTE E OS ANTECEDENTES DA CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE HUMANO

Embora no século XIX e nas primeiras décadas do século XX já pudessem ser encontrados acordos e tratados internacionais dispendo sobre bens da natureza hoje tutelados pelo direito ambiental, não é possível atribuir a esses documentos o mérito de terem inaugurado o que modernamente se conhece por Direito Internacional do Meio Ambiente. O direito ambiental e, em conseqüência, sua expressão internacional, o Direito Internacional do Meio Ambiente, são resultados de fenômenos econômicos e sociais mais recentes, ligados, principalmente, à expansão demográfica e à explosão do consumo.

É possível encontrar em tempos remotos normas tratando da emissão de fumaça e da conspurcação das águas, as quais são por alguns consideradas como as primeiras manifestações normativas de proteção ao meio ambiente. Outros, por sua vez, e com mais razão, discordam dessa posição, ressaltando que tais normas se destinavam tão-somente a regular as relações de vizinhança e o gozo do direito de propriedade, de forma a impedir seu uso emulativo ou abusivo. Assim, essas normas somente se justificavam na medida em que a fumaça ou a poluição de um corpo d'água causada por um indivíduo afetava a propriedade ou o sossego de outros indivíduos nas adjacências. Tratava-se, portanto, de uma questão de direito privado, em que se buscava proteger interesses particulares e disponíveis.

Obrigações relativas ao reflorestamento, como as vigentes na Península Ibérica no século XVI, também são apontadas como precursoras das atuais leis de preservação e recuperação de florestas. Todavia, aplicam-se-lhes as mesmas considerações feitas anteriormente, uma vez que a reposição de árvores cortadas tinha a função de garantir o suprimento de matéria-prima para a construção de embarcações, sem se cogitar da conservação de ecossistemas abrigados por essa vegetação, da preservação das espécies vegetais e da manutenção do equilíbrio ecológico.

O Direito conheceu, ainda, em tempos passados, normas internas e internacionais para regular a pesca e a caça, como a Convenção assinada em Paris, em 1883, para a proteção das focas de pele do Mar de Behring. Não se tratava, todavia, de norma que, a rigor, pudesse ser considerada manifestação pioneira do direito ambiental. Apesar de conferir proteção a determinadas espécies animais, essas regras tinham a clara função de preservar indivíduos para fins de exploração econômica (e não para a preservação da espécie) e de garantir a todos os exploradores um acesso eqüitativo a tais recursos naturais.

De forma geral, pode-se dizer que as normas acima citadas, bem como outras que conferiam proteção a certos elementos componentes do meio ambiente, tinham propósitos utilitaristas e imediatistas. No primeiro caso, porque a proteção estava ligada quase que exclusivamente a aspectos econômico-comerciais e a interesses privados e, no segundo, porque o objetivo de conservar o recurso natural era circunstancial e motivado pela satisfação de necessidades presentes. É importante destacar, ainda, que a proteção era conferida a bens ambientais tomados isoladamente, sem a consideração de que tais bens estavam inseridos num complexo biológico muito mais amplo, cujos elementos se relacionavam continuamente.

Essas características da legislação vigente em datas anteriores à segunda metade do século XX são, por assim dizer, a negação do que atualmente pode se reconhecer como direito ambiental. Apesar disso, esse conjunto de normas, que de alguma forma regulava a atividade predadora do homem sobre o meio ambiente, é freqüentemente citado com o fim de localizar na história o aparecimento desse ramo do Direito. O surgimento do direito ambiental,

contudo, somente pode ser explicado porque o homem, a certa altura de sua história e movido por uma série de acontecimentos que resultaram em danos ambientais de proporções alarmantes, desenvolveu a consciência de que faz parte de um ecossistema complexo e integrado, cujos elementos são limitados e essenciais à manutenção da vida.

Essa percepção foi resultado de uma seqüência de fenômenos recentes, sem precedentes na história da humanidade. Em datas anteriores às primeiras décadas do século XX, poucos foram os acontecimentos cujos efeitos pudessem despertar a atenção do homem para a necessidade de preservar o meio ambiente a fim de garantir sua própria existência. Não que nos anos anteriores, especialmente naqueles que se seguiram à Revolução Industrial, a atividade humana já não provocasse uma acentuada degradação do meio ambiente e uma exploração desordenada dos recursos naturais, mas a equivocada noção da infinita capacidade renovadora da natureza e a sensação de imensidão da Terra ante a limitação espacial dos danos causados tornavam a necessidade de preservação do meio ambiente algo sequer cogitado ou, quando muito, visto como dispensável.

Um dos importantes passos rumo ao desenvolvimento de normas de proteção ao meio ambiente humano foi a evolução dos estudos de áreas ligadas à medicina e à biologia quanto à interferência de fatores do meio, portanto externos ao organismo humano, na saúde do homem. Essas conclusões, de certa forma, já estavam presentes nessas ciências em épocas mais remotas, mas apenas sob uma perspectiva teórica, sem repercussões pragmáticas no que diz respeito tanto a políticas de saúde quanto a métodos de prevenção e tratamento de moléstias.

A partir do momento em que cientistas passaram a estudar o aparecimento e desenvolvimento de doenças sob uma óptica coletiva, estando especialmente voltados para a observação de casos de moléstias surgidas em embarcações, ambientes de trabalho, certos bairros, cidades e outras áreas que, embora restritas, apresentavam condições sanitárias homogêneas e precárias, uma crescente ênfase foi dada ao meio como fator determinante da saúde e da qualidade de vida humanas. Citem-se a respeito, por exemplo, os estudos de John Snow, considerado o fundador do método epidemiológico, que, em 1849, percebeu a relação da epidemia de cólera em Londres com um poço de água contaminada.

O surgimento de normas regulando as condições sanitárias de embarcações e do ambiente de trabalho, como a Convenção Relativa à Utilização de Chumbo Branco em Pintura, votada em 1921 pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), ocorreu paralelamente ao desenvolvimento da Epidemiologia e de conceitos ligados à saúde pública. Essas novas formas de focalizar a questão da saúde humana deslocaram a atenção da comunidade científica para a necessidade de se adotarem medidas de prevenção destinadas ao controle da saúde da população. O reflexo desses fatos no Direito se deu pelo estabelecimento de normas destinadas a regular questões sanitárias e de saúde de trabalhadores, as quais já esboçavam indícios da preocupação com a saúde coletiva e com medidas de prevenção, dados importantes se consideradas as bases em que se assenta o direito ambiental modernamente.

Além do aparecimento de ramos da ciência dedicados ao estudo da saúde humana sob uma óptica coletiva e da sedimentação da consciência de que a sanidade do meio ambiente é imprescindível para a qualidade de vida do homem, alguns eventos catastróficos levaram ao estabelecimento de normas para regular a relação do homem com o meio ambiente. Entre esses eventos podem-se destacar as conhecidas chuvas ácidas, decorrentes do lançamento na atmosfera de certos poluentes industriais, e as "marés negras", fenômeno resultante do derramamento de imensas quantidades de petróleo no mar por ocasião de naufrágios de superpetroleiros, como o do Torrey Canion, ocorrido em 1967, ou o do Amoco Cadiz, em 1978.

Outro acontecimento citado de forma unânime pelos estudiosos do direito ambiental como marco na definição de normas internacionais sobre o meio ambiente é o caso da Fundição Trail (*Trail Smelter*). Esse caso teve origem numa contenda entre os Estados Unidos e o Canadá, em função da poluição atmosférica provocada por uma empresa particular canadense e que, através de correntes de ar que traziam materiais particulados e dióxido de enxofre, atingia o território dos Estados Unidos. A questão foi levada a um tribunal arbitral e decidida a favor dos Estados Unidos em 11 de março de 1941, sob o fundamento de que “Nenhum Estado tem o direito de usar ou de permitir uso de seu território de tal modo que cause dano em razão do lançamento de emanções no, ou até o território de outro” (SOARES, 2001, p. 44). Essa decisão representou um inestimável precedente sob o ponto de vista das relações internacionais e do Direito Internacional do Meio Ambiente, e seu fundamento básico foi adotado, posteriormente, como um dos princípios da Declaração de Estocolmo de 1972.

Todos os fatos mencionados anteriormente, acrescidos, mais recentemente, da perturbadora situação de risco causada pela proliferação de armas nucleares e outras de destruição em massa, em especial durante a Guerra Fria, e de outros acidentes com graves consequências ambientais, nutriram o direito ambiental durante toda sua gestação.

A doutrina jurídica mais autorizada fixa nas proximidades do ano de 1960 a data de surgimento do Direito Internacional do Meio Ambiente. O professor Guido Fernando Silva Soares, em *Direito Internacional do Meio Ambiente*, apresenta, segundo a óptica do também professor Alexandre Kiss, da Universidade de Estrasburgo, quatro fenômenos ocorridos a partir do final da Segunda Guerra Mundial que, juntamente com o crescente reconhecimento da necessidade de proteção aos Direitos do Homem, podem sintetizar os fatores que contribuíram para a emergência do Direito Internacional do Meio Ambiente:

- a) a abertura das discussões nos foros diplomáticos internacionais à opinião pública internacional (por força da extraordinária expansão dos meios de comunicação de massa) e a conseqüente valorização das teses científicas sobre os fatos relativos ao meio ambiente;
- b) a democratização das relações internacionais, com a exigência correlata da efetiva participação da opinião pública na feitura e nos controles de aplicação dos grandes tratados internacionais, por força da atuação dos parlamentos nacionais na diplomacia dos Estados (a democratização da democracia é uma conquista definitiva do século XX);
- c) a situação catastrófica em que o mundo se encontrava, pela possibilidade de uma destruição maciça de grandes partes do universo, representada pela ameaça da utilização de engenhos bélicos (relembre-se: 1960 é o auge da Guerra Fria), fabricados por meio da utilização militar da energia nuclear;
- d) a ocorrência de catástrofes ambientais, como o acidente de vazamento de grandes nuvens tóxicas (naquele então, de grandes proporções, mas não catastróficas como aconteceria em 1976, em Seveso, na Itália, considerado o maior desastre industrial da Europa Ocidental), ou grandes derramamentos de petróleo cru no mar, fenômenos que fizeram recrudescer as letais experiências da poluição indiscriminada e não localizada em um ponto geográfico, que poderia eventualmente ser controlada por uma única autoridade estatal (SOARES, 2001, p. 45)

De fato, a partir do início dos anos 60, o direito internacional testemunhou um avanço surpreendente na regulamentação de questões ambientais, realidade essa devida, em muito, às lacunas existentes quanto à proteção jurídica do meio ambiente até então.

Muito embora o escopo do presente trabalho impeça um exame mais detalhado das normas internacionais criadas a partir dessa época, vale citar, apenas elucidativamente, algumas delas: a) o Convênio sobre Proteção dos Trabalhadores contra Radiações Ionizantes e b) a Convenção sobre Responsabilidade de Terceiros no Uso de Energia Nuclear, de 1960; c) a Convenção Internacional para a Proteção das Obtenções Vegetais, de 2 de dezembro de 1961, posteriormente revista em Genebra, em 10 de novembro de 1972 e 23 de outubro de

1978; d) o Acordo de Cooperação em Pesca Marítima, de 1962; e) a Convenção de Viena sobre Responsabilidade Civil por Danos Nucleares, concluída em Viena, a 21 de maio de 1963; f) o Acordo sobre Poluição do Rio Reno, de 1962; g) o Tratado da Bacia do Prata, assinado em Brasília, em 23 de abril de 1969; h) a Convenção Internacional sobre Responsabilidade Civil em Danos Causados por Poluição por Óleo, concluída em Bruxelas, em 29 de novembro de 1969; e i) a Convenção sobre Zonas Úmidas de Importância Internacional, especialmente como habitat de aves aquáticas, conhecida como Convenção de Ramsar, assinada em Ramsar, Irã, em 2 de fevereiro de 1971.

Esse momento de intenso desenvolvimento do Direito Internacional do Meio Ambiente culminou com a realização, em junho de 1972, em Estocolmo (capital da Suécia), da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, evento que marca a consolidação na comunidade internacional da consciência ambiental, introduzindo definitivamente na agenda internacional o fator meio ambiente como elemento a ser considerado nas questões relativas ao desenvolvimento econômico.

É interessante notar que durante a Conferência de Estocolmo já se delineava um cenário político expressivo do inevitável conflito entre desenvolvimento econômico e preservação do meio ambiente. De um lado, apresentavam-se os países desenvolvidos, desejosos de que a discussão enfatizasse medidas de controle do avanço industrial, a fim de refrear a poluição causada pela industrialização desordenada ocorrida nos séculos anteriores, especialmente nos Estados Unidos, na Europa Ocidental e no Japão. De outro, alinhavam-se os países então reunidos sob o estigma de Terceiro Mundo (hoje, países em desenvolvimento), preocupados em garantir a liberdade de implementar suas políticas de desenvolvimento sem submissão às restrições de cunho preservacionista e sem a interferência dos países desenvolvidos em suas questões domésticas. Além disso, discutiam-se os ônus financeiros a que estariam sujeitos os países em desenvolvimento quando da implementação das medidas de preservação defendidas pelos países desenvolvidos, que, por sua vez, se mostravam insensíveis quanto ao custo envolvido nesses projetos. Esse conflito de interesses acabou traduzido no célebre mote forjado por países africanos: “Se vocês nos querem limpos, paguem-nos o sabão”.

Da Conferência de Estocolmo, que contou com a participação de 113 países e 250 organizações não-governamentais (ONGs), além de organismos da ONU, resultaram a Declaração das Nações Unidas sobre Meio Ambiente (ou Declaração de Estocolmo), um Plano de Ação para o Meio Ambiente, contendo 109 recomendações relativas à avaliação do meio ambiente mundial (*Earthwatch*), à gestão do meio ambiente e a medidas de apoio como informação, educação ambiental e formação de recursos humanos, e, por fim, a criação do Programa das Nações Unidas sobre Meio Ambiente (PNUMA), órgão subsidiário da Assembléia Geral da ONU.

A Declaração de Estocolmo, que segundo SOARES (2001, p. 55) “pode ser considerada como um documento com a mesma relevância para o Direito Internacional e para a Diplomacia dos Estados que teve a Declaração Universal dos Direitos do Homem (adotada pela Assembléia Geral da ONU em 10-12-1975)”, consiste num documento em que são enunciados 26 princípios básicos, norteadores da ação do homem sobre o meio ambiente e que devem orientar os Estados na elaboração de suas normas e políticas ambientais.

Ressalte-se que a Declaração de Estocolmo, embora seja reconhecidamente um documento ambiental, incorporou uma série de valores ligados à justiça social, a ponto de seu primeiro princípio condenar expressamente as políticas de perpetuação do *apartheid*, de segregação social, de opressão colonial e de dominação estrangeira. Além disso, seu Princípio 9 enfatizou a relação muitas vezes olvidada entre as deficiências ambientais e as situações de

subdesenvolvimento, afirmando a necessidade de os países desenvolvidos concederem assistência técnica e financeira “como um suplemento aos esforços domésticos dos países em vias de desenvolvimento” (CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE HUMANO, 1972).

Em relação ao aspecto ambiental, pode-se encontrar na referida declaração a enunciação de princípios reconhecendo a necessidade de proteger o meio ambiente para as futuras gerações (Princípio 1), a responsabilidade de todo ser humano em defender a vida selvagem e seus habitats, especialmente aqueles ameaçados (Princípio 4), o direito de acesso eqüitativo a recursos naturais (Princípio 5), o planejamento ambiental como instrumento essencial para conciliar os conflitos entre o desenvolvimento econômico e a preservação e melhoramento do meio ambiente (Princípio 14) e a necessidade de consideração das vocações e peculiaridades de cada país para fins de estabelecimento de padrões e políticas ambientais (Princípio 23).

Sob a influência dos princípios da Declaração de Estocolmo, vários tratados e convenções internacionais multilaterais versando sobre a matéria ambiental foram editados, entre os quais (BROWN et al., 2000, p. 184):

- a) Convenção para a Proteção do Patrimônio Cultural e Natural Mundial, de 1972, que incentiva os países a protegerem áreas de excelência física, biológica e geológica, habitats de espécies animais e vegetais ameaçadas e áreas de valor científico, conservacionista ou estético (161 signatários);
- b) Convenção de Londres sobre Prevenção da Poluição Marinha por Alijamento de Resíduos e Outras Matérias, de 1972, que tanto proíbe despejos no mar de resíduos de alta e baixa radioatividade e altamente tóxicos, como também incineração e despejo no mar de todos os tipos de resíduos industriais (78 signatários);
- c) Convenção de Washington sobre o Comércio Internacional das Espécies da Flora e Fauna Selvagem em Perigo de Extinção (Cites), de 1973, que restringe o comércio de espécies em perigo de extinção ou que possam ser ameaçadas de extinção caso seu comércio não seja regulamentado (152 signatários);
- d) Convenção Internacional para Prevenção da Poluição por Navios (Marpol), de 1973, atualizada em 1978, que restringe descargas intencionais de petróleo, esgoto, lixo, líquidos nocivos, toxinas envasadas e emissões aéreas em alto mar, além de estabelecer normas para a construção e operação de navios (112 signatários);
- e) Convenção de Bonn sobre a Conservação de Espécies Migratórias de Animais Selvagens (CMS), de 1979, que delineia a proteção rigorosa a mais de 70 espécies terrestres, marinhas e aviárias ameaçadas em todas as suas áreas, bem como estabelece regras de conservação e gestão para mais de 170 espécies adicionais sob ameaça potencial (70 signatários);
- f) Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (UNCLOS), de 1982, que estabelece uma estrutura ampla regendo o uso do mar – abrangendo outros acordos oceânicos –, designa zonas econômicas exclusivas (ZEE) de 200 milhas e inclui disposições sobre conservação de recursos vivos marinhos, manutenção de recuperação de populações marinhas e proteção do mar contra a poluição (135 signatários);
- g) Protocolo de Montreal sobre Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio, de 1987, que determina a eliminação progressiva de clorofluorcarbonos (CFC),

halons e outros produtos químicos sintéticos destruidores da camada estratosférica de ozônio, que protege a biosfera da radiação ultravioleta (185 signatários);

- h) Convenção da Basileia sobre Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito, de 1989, que estabelece restrições à exportação internacional de resíduos perigosos de países industrializados para países em desenvolvimento, a menos que o país destinatário concorde em recebê-los (141 signatários).

Deve ser mencionado, ainda, um aspecto presente na Declaração de Estocolmo e de fundamental importância para a compreensão da dimensão das questões ambientais. Tal aspecto diz respeito ao fato de que o “meio ambiente do homem”, aqui considerado o ambiente natural e o por ele criado (chamado por alguns de meio ambiente artificial), “são essenciais para o bem-estar e o gozo dos direitos humanos básicos – mesmo o próprio direito à vida” (item 1 das Proclamações da declaração). (CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE HUMANO, 1972).

Apesar de não se desejar prolongar esse tema, há que se mencionar a respeito da correlação entre a proteção do meio ambiente e os direitos fundamentais do indivíduo a pioneira obra do professor Antônio Augusto Cançado Trindade, *Direitos Humanos e Meio Ambiente: paralelo dos sistemas de proteção internacional*. Para esse propósito, citam-se as palavras do professor Daniel Bardonnet, da Universidade de Paris, constantes do prefácio do citado trabalho:

É precisamente à análise de um dos aspectos, na verdade o mais essencial desse desafio, que se dedica Antônio Augusto Cançado Trindade em seu belo livro *Direitos Humanos e Meio Ambiente: Paralelo dos Sistemas de Proteção Internacional*.

(...)

Não resta dúvida de que os direitos humanos, o direito a um meio ambiente sadio e equilibrado e o direito ao desenvolvimento constituem três peças da mesma trilogia. Por um lado, a proteção ao meio ambiente teve reconhecimento desde 1972, pela Declaração de Estocolmo, como um direito fundamental dos indivíduos, a existência de um meio ambiente sadio e equilibrado sendo a condição necessária à efetividade de numerosos direitos da pessoa humana para as gerações presentes assim como para as gerações futuras. Por outro lado, vê-se emergir o direito ao desenvolvimento, proclamado notadamente pela Resolução adotada em 4 de dezembro de 1986 pela Assembleia Geral das Nações Unidas, como um direito inalienável da pessoa humana, figurando dentre os novos direitos humanos. Enfim, a proteção do meio ambiente encontra-se indissoluvelmente ligada ao desenvolvimento: é o que sustenta o último relatório do Banco Mundial sobre desenvolvimento no mundo; ... (TRINDADE, 1993, p. 20).

A repercussão mais imediata da Conferência de Estocolmo no Brasil foi a criação, em outubro de 1973, da Secretaria Especial do Meio Ambiente (Sema), órgão subordinado ao Ministério do Interior. Durante o período de existência da Sema, inúmeros avanços se verificaram nas questões ambientais brasileiras, devendo-se destacar a instituição, em 1981, da Política Nacional do Meio Ambiente, através da Lei 6.938, de 31 de agosto. A Sema foi extinta em 1989, quando o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) assumiu suas funções, bem como as da Superintendência de Desenvolvimento da Pesca (Sudepe).

José Afonso da Silva, em *Direito Ambiental Constitucional*, cita, ainda, o II Plano Nacional de Desenvolvimento como reflexo da Conferência de Estocolmo nas ações governamentais brasileiras. Segundo o ilustre constitucionalista, o Plano Nacional de Desenvolvimento

traçou as diretrizes e prioridades sobre a preservação do meio ambiente, ressaltando, como pressuposto fundamental, como já lembrado, que não era válida qualquer colocação que limitasse o acesso dos países subdesenvolvidos ao estágio da sociedade industrializada sob o pretexto de conter o avanço da poluição mundialmente, pois, em verdade, o maior esforço a ser realizado deveria recair sobre as nações industrializadas, que respondem, fundamentalmente, pelo atual estágio da poluição do mundo, e que só mais ou menos recentemente passaram a adotar medidas efetivas de proteção ao meio ambiente (SILVA, 2000, p. 57).

Subseqüentemente à criação da Sema, foram expedidos alguns diplomas legais federais dispondo sobre o controle da poluição e a adoção de medidas preventivas à degradação do meio ambiente. O Decreto-Lei 1.413, de 14 de agosto de 1975, obrigava as indústrias instaladas ou a se instalarem no território nacional a promover medidas para prevenir ou corrigir os “inconvenientes e prejuízos da poluição e da contaminação do meio ambiente”. O Decreto 76.389, de 3 de outubro de 1975, que o regulamentou, definiu o conceito de poluição industrial e relacionou as áreas críticas sob o aspecto de concentração industrial e degradação do meio ambiente. Entre essas áreas já figuravam as Regiões Metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Recife, Salvador, Porto Alegre, Curitiba e Região do município de Cubatão, em São Paulo, bem como as Bacias Hidrográficas do Médio e Baixo Tietê, Paraíba do Sul, Jacuí, estuário do Guafiba e Pernambuco.

A legislação dos estados também se desenvolveu expressivamente quanto ao controle da poluição, atingindo, em certos casos, níveis de sofisticação bem mais elevados do que os alcançados pela legislação federal.

Entretanto, foi em 1981, com a publicação da já mencionada Lei 6.938 e com a instituição da Política Nacional do Meio Ambiente, que o Brasil obteve um verdadeiro avanço em termos de tutela jurídica do meio ambiente. Com efeito, esse diploma legal introduziu no ordenamento jurídico pátrio uma série de conceitos e princípios de fundamental importância para a operacionalização do direito ambiental e conferiu a esse ramo do Direito um grau de sistematização até então inexistente na legislação do país.

Entre os princípios previstos na Lei 6.938/81, figura o Princípio do Poluidor/Pagador, que busca impedir que o ônus da prevenção e da recuperação de danos ao meio ambiente recaia sobre a coletividade, atribuindo ao executor da atividade potencialmente poluidora a responsabilidade pela adoção de medidas preventivas ou de reparação do dano eventualmente causado. Trata-se do instrumento legal de inserção dos ônus de preservação do meio ambiente nos custos do próprio agente poluidor, a fim de que este não se aproprie exclusivamente dos benefícios de sua atividade, deixando a cargo da coletividade a correção dos impactos negativos causados.

Outro importante princípio enunciado nessa lei é o Princípio do Usuário/Pagador, segundo o qual aquele que consome recursos naturais no desempenho de qualquer atividade econômica está obrigado a uma contraprestação. Tal princípio se justifica uma vez que o meio ambiente e, por conseguinte, os recursos naturais são bens de uso comum do povo, não devendo ser apropriados sem a devida retribuição, sob pena de enriquecimento sem causa.

A Lei 6.938/81 instituiu, ainda, o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) – composto pelo conjunto de órgãos federais, estaduais e municipais responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, entre os quais o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), órgão com funções consultivas e deliberativas – e estabeleceu a responsabilidade objetiva do poluidor pela indenização e reparação dos danos causados ao meio ambiente e a terceiros em razão de suas atividades.

Por fim, em 1988, com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, a proteção ao meio ambiente adquiriu *status* constitucional. A norma-matriz, enunciada no artigo 225 da Carta Magna, atribuiu a todos o direito a um meio ambiente ecologica-

mente equilibrado e impôs à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Essas disposições constitucionais, aparentemente simples, refletem e resumem as conquistas de cerca de 30 anos de evolução do direito ambiental no âmbito nacional e internacional, e sua efetivação representa um dos mais importantes e complexos desafios a serem experimentados pela humanidade.

A CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO - RIO 92

SOARES, no capítulo “Vinte Anos de Vivência do Direito Internacional do Meio Ambiente” (2001, p. 56), ensina que são incontáveis os tratados e convenções internacionais em matéria ambiental assinados após 1972.

Numa árdua empreitada, poder-se-iam enumerar os documentos multilaterais firmados nesse período, mas, se a proposta incluísse também os tratados bilaterais firmados com o objetivo de regular o uso de recursos hídricos, a cooperação técnica, o desenvolvimento de atividades poluidoras próximas a fronteiras, a caça e a pesca, certamente a tarefa não se completaria. No entanto, especial atenção deveria ser dirigida para os documentos assinados no âmbito dos blocos de integração econômica regional, como a União Européia, que, de forma geral, buscam a colaboração financeira mútua na adoção de medidas ambientais de caráter regional, a preservação do meio ambiente comum aos integrantes do bloco e a uniformização da legislação ambiental de tal forma que facilite o controle e aumente a competitividade dos produtos em função do equilíbrio de custos na adoção de medidas de preservação ambiental.

De qualquer forma, a proliferação dessas normas tanto no âmbito interno dos países quanto no âmbito internacional evidencia a progressiva sedimentação da consciência ecológica a partir da Conferência de Estocolmo. Logicamente, a expressão dessa consciência não se deu apenas no plano jurídico, mas também no desenvolvimento de políticas governamentais e empresariais mais atentas à questão da preservação ambiental, na criação e fortalecimento de instituições, governamentais ou não, dedicadas ao meio ambiente, no desenvolvimento de tecnologias ambientalmente menos agressivas e na intensificação de tratativas, seminários e conferências internacionais sobre a matéria, entre muitos outros.

Nesse mesmo período intensificava-se o debate nos fóruns internacionais sobre as desigualdades sociais e econômicas verificadas entre os países industrializados e aqueles em vias de desenvolvimento, cujas reivindicações e tentativas de reduzir os citados contrastes já havia resultado na instituição, em 1964, da United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), processo em que o Brasil participou como um dos mais ativos articuladores. A formação da UNCTAD, órgão subsidiário da Assembleia Geral da ONU, simbolizava o surgimento de uma nova dicotomia, paralela à tradicional Leste-Oeste, que consistia na oposição política entre os países avançados, situados acima da Linha do Equador, e os países subdesenvolvidos, situados no Hemisfério Sul: a dicotomia Norte-Sul.

No seio da UNCTAD desenvolviam-se os debates sobre a instauração de uma Nova Ordem Econômica Mundial da qual a “liberdade (no comércio internacional), desigualdade (a ser reconhecida entre os Estados desenvolvidos e os em desenvolvimento) e a não-reciprocidade (no tratamento das relações entre os países industrializados e os em vias de desenvolvimento)” seriam o novo tripé, como ensina o professor SOARES (2001, p. 70). A alteração dos princípios que regiam, até então, as relações econômicas mundiais tinha o propósito de criar condições para a inserção das economias subdesenvolvidas no mercado internacional.

Nesse contexto de redefinição da arquitetura econômica mundial, ganhava força o conflito entre os interesses dos países já industrializados em reprimir a industrialização dos subdesenvolvidos, a fim de garantirem a preservação do meio ambiente e dos recursos naturais neles existentes, e os interesses dos países não-industrializados em se desenvolverem economicamente, a fim de ocuparem uma posição vantajosa no mercado internacional.

Urgia, pois, a criação de uma fórmula capaz de compatibilizar desenvolvimento econômico e preservação da natureza.

A primeira tentativa data de 1973, quando Maurice Strong, então secretário geral adjunto da ONU, formulou o conceito de “ecodesenvolvimento”. A elaboração teórica desse conceito coube, no entanto, ao professor Ignacy Sachs, que enunciou os seis princípios do ecodesenvolvimento (MELLO, 1999):

- a) satisfação das necessidades básicas;
- b) solidariedade com as gerações futuras;
- c) participação da população envolvida;
- d) preservação dos recursos naturais e do meio ambiente em geral;
- e) elaboração de um sistema social garantindo emprego, segurança social e respeito a outras culturas;
- f) programas de educação.

Apesar de oferecer parâmetros para que o desenvolvimento econômico não se desse em prejuízo da sanidade do meio ambiente e da justiça social, os princípios de Sachs partiam da premissa de que o ecodesenvolvimento seria um desenvolvimento endógeno, ou seja, alcançado segundo os esforços próprios de cada país a partir da auto-superação de suas dificuldades. Pode-se perceber, então, que tal conceito, na medida em que tratava o desenvolvimento como uma questão a ser resolvida no âmbito interno dos estados, não oferecia uma alternativa para a conciliação dos conflitos Norte-Sul.

Em 1980, um documento elaborado sob o patrocínio e supervisão do PNUMA, da União Internacional para a Conservação da Natureza (UICN) e do Fundo Mundial para a Vida Selvagem (WWF) e denominado *A Estratégia Mundial para a Conservação* utilizaria, pela primeira vez, o conceito de “desenvolvimento sustentável”. Esse conceito, todavia, somente adquiriu vulto em 1987, quando da publicação do estudo intitulado *Our Common Future* (WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT, 1987), promovido pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento da ONU, que foi presidida pela primeira-ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland, e da qual fazia parte o professor Paulo Nogueira Neto, então presidente da Sema. O estudo, que ficou conhecido como Relatório Brundtland, sintetiza os problemas ambientais vivenciados pela humanidade e sugere estratégias para a alteração do modelo de desenvolvimento econômico mundial, subordinando-o à necessidade de garantir a capacidade da Terra de prover o bem-estar das gerações presentes e futuras.

O Relatório Brundtland delineou o conceito de desenvolvimento sustentável da seguinte forma: “O desenvolvimento sustentável é aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem às suas próprias necessidades” (MELLO, 1999). Duas questões emergiram dessa definição (MELLO, 1999): a primeira diz respeito ao entendimento do termo “necessidade”, que deve contemplar as “diversas necessidades” determinadas por fatores socioculturais e por fatores temporais; a segunda diz respeito aos “limites” a serem impostos ao ritmo e ao modelo de desenvolvimento atual, de forma a preservar os recursos naturais e o meio ambiente para o futuro, sem prejuízo do bem-estar da sociedade atual.

Essas questões, que incorporaram o sentido do debate sobre a questão ambiental dado pela dicotomia Norte-Sul, representaram a força motriz que levou a ONU, através da Resolução 44/288, de 22 de dezembro de 1989, a convocar a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a qual deveria coincidir com o Dia Mundial do Meio Ambiente (5 de junho) e servir como marco comemorativo dos 20 anos da Conferência de Estocolmo.

Durante a primeira reunião do Comitê Preparatório da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Prepcom), realizada em Nairóbi, em 9 de agosto de 1990, seria anunciada oficialmente a escolha do Rio de Janeiro como cidade que abrigaria a “Cúpula da Terra”. Nessa mesma reunião, o embaixador Carlos Castrioto de Azambuja, então secretário geral de Política Exterior do Brasil, apresentaria um paralelo entre a Conferência de Estocolmo e a Conferência do Rio de Janeiro, declarando:

Basta ler o relatório final da Conferência sobre Meio Ambiente, para estarmos certos de que 1992 não é 1972. Sem dúvida, os problemas abordados pela primeira vez em escala mundial, há dezoito anos, ainda estão muito presentes em nossa agenda. Alguns, entretanto, foram superados ou controlados substancialmente, sempre e quando a tecnologia necessária e os recursos financeiros estiveram disponíveis e não faltou a indispensável vontade política. No entanto, em outras partes do mundo, alguns problemas parecem ter-se agravado, em grande parte devido a processos industriais, agrícolas ou urbanos conduzidos sem o acesso a essas tecnologias e recursos financeiros adicionais. Esse cenário retrospectivo pode projetar-se de forma muito mais dramática para o futuro, caso persista a idéia simplista de que o mercado, sozinho, pode regular as relações entre o homem e a natureza. Enquanto nos países altamente industrializados as forças de mercado podem proporcionar, por si só, o ímpeto suficiente para lograr uma atmosfera limpa e a proteção dos recursos hídricos, por exemplo, em sociedades menos favorecidas, o mercado pode muito bem levar a sérios danos e, até mesmo, em última instância, à destruição do meio ambiente, se não houver cooperação, recursos financeiros adicionais e acesso privilegiado às tecnologias ecologicamente benígnas (SOARES, 2001, p. 71).

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio 92) foi realizada entre os dias 1º e 12 de junho de 1992 e contou com a participação de 172 países (apenas seis países membros das Nações Unidas não estiveram presentes), representados por mais de 10 mil participantes, incluindo 116 chefes de Estado, cerca de 1.400 ONGs e mais de 9 mil jornalistas. Entre os principais objetivos da Rio 92 figuravam:

- a) efetuar um diagnóstico da situação mundial após a Conferência de Estocolmo e avaliar os avanços obtidos com a implementação dos princípios da Declaração de 1972;
- b) discutir os mecanismos de adequação do modelo de desenvolvimento econômico vigente aos princípios do desenvolvimento sustentável;
- c) estabelecer mecanismos de transferência de tecnologias não-poluíntes aos países subdesenvolvidos;
- d) buscar a criação de um sistema de cooperação internacional para prever ameaças ambientais e prestar socorro em casos emergenciais;
- e) reavaliar o sistema de organismos da ONU, sugerindo, se necessário, a criação de novas entidades para implementar as decisões da conferência.

A Rio 92 apresentou resultados importantíssimos, como a criação da Comissão para o Desenvolvimento Sustentável, subordinada ao Conselho Econômico e Social da ONU, cuja atribuição era a de submeter relatórios e recomendações à Assembléia Geral da ONU e acompanhar a implementação da Agenda 21 e dos princípios da Declaração do Rio de Janeiro. Durante a Rio 92 também foram adotadas duas importantes convenções multilaterais. A primeira delas, a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, assinada

por 154 estados e pela Comunidade Européia, estabeleceu normas para a redução da emissão de gases, aos quais era atribuído o agravamento do “efeito estufa” (*greenhouse gases*), além de uma série de medidas genéricas a serem adotadas pelas partes signatárias a fim de que as emissões antrópicas de dióxido de carbono e outros gases de efeito estufa, não controlados pelo Protocolo de Montreal, voltassem, individual ou conjuntamente, a seus níveis de 1990. Entre essas medidas estavam as que impunham aos países signatários a elaboração, atualização e publicação periódica de inventários nacionais sobre emissões antrópicas de gases de efeito estufa e remoções desses gases proporcionadas pelos sumidouros (processos, atividades ou mecanismos que removem um gás de efeito estufa, um aerosol ou um precursor de um gás de efeito estufa), bem como as relacionadas à transferência de tecnologia e provisão de recursos financeiros por parte dos países desenvolvidos aos países em vias de desenvolvimento.

Os progressos das negociações sobre a implementação da Convenção-Quadro sobre Mudança do Clima resultaram na adoção, em 1997, de um Protocolo durante a Terceira Conferência da Partes (COP), realizada em Kyoto, no Japão. Esse documento, que ficou conhecido como Protocolo de Kyoto (UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE, 1997), estabelece metas e prazos relativos à redução ou limitação das emissões futuras de dióxido de carbono e outros gases responsáveis pelo efeito estufa, exceto aqueles já regulados pelo Protocolo de Montreal, e inclui três mecanismos de flexibilização a serem utilizados para cumprimento dos compromissos da convenção: a execução conjunta das medidas de redução dos *greenhouse gases*; o comércio de emissões; e os Mecanismos de Desenvolvimento Limpo (MDL), sendo esse último desenvolvido a partir de uma proposta de delegação brasileira.

A segunda, a Convenção sobre a Diversidade Biológica, assinada por 156 estados e pela Comunidade Européia, estabeleceu uma ampla estrutura para a conservação da diversidade biológica, o uso sustentável de seus componentes e a divisão equitativa e justa dos benefícios decorrentes do uso de recursos genéticos.

É oportuno destacar que, durante as discussões em torno da Convenção sobre Diversidade Biológica, surgiu a questão quanto à titularidade dos recursos genéticos, a qual teria uma importante repercussão na regulamentação internacional de sua utilização. Essa questão consistiu na oposição entre os países que consideravam os recursos genéticos como integrantes do “patrimônio comum da humanidade” e os países, como o Brasil, que os consideravam como pertencentes ao acervo de recursos naturais dos estados, estando, portanto, dentro da esfera de suas soberanias. Graças à competente atuação dos países detentores da maior parte da biodiversidade terrestre, especialmente do Brasil, a segunda concepção acabou prevalecendo, o que representou um forte instrumento de negociação nas discussões sobre a repartição de benefícios decorrentes da exploração dos recursos genéticos.

Na conferência foram, ainda, subscritos os seguintes documentos: a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento; a Agenda 21; e a Declaração de Princípios sobre as Florestas.

A Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, que se chamaria “Carta da Terra” não fosse pela tradição das Nações Unidas de batizar importantes documentos internacionais com o nome da cidade onde foram firmados, representou a reafirmação da Declaração de Estocolmo e um avanço em relação a ela. Seus 27 princípios expressam a adoção integral da ideologia do desenvolvimento sustentável e constituem leitura obrigatória para a compreensão de algumas das bases em que, certamente, se assentarão as relações políticas e econômicas mundiais no século XXI.

Ao mesmo tempo em que reconhece como soberano o direito dos estados de explorar seus recursos naturais e de instituir suas políticas ambientais e de desenvolvimento, a Declaração do Rio de Janeiro ressalva que eles têm a responsabilidade de assegurar que as atividades desenvolvidas em seu território não causem danos ao meio ambiente dos estados contíguos e de propiciar meios para que as necessidades das gerações presentes e futuras sejam equitativamente atendidas. Estabelece, ainda, como princípio essencial à consecução do desenvolvimento sustentável, a cooperação entre os estados na erradicação da pobreza, na redução das disparidades dos padrões de vida e na conservação, proteção e restauração da sanidade e da integridade do ecossistema terrestre.

Entre os princípios hoje classificados como próprios do direito ambiental, encontram-se enunciados na Declaração do Rio de Janeiro: o Princípio da Participação e o da Ampla Informação (Princípio 10); o Princípio da Precaução (Princípio 15); e o Princípio do Poluidor/Pagador (Princípio 16).

A Agenda 21, por sua vez, consiste num extenso documento que, como o próprio nome sugere, busca fixar as ações a serem empreendidas pelos estados, por todo o século XXI, com vistas à efetivação dos princípios constantes na Declaração do Rio de Janeiro. Nesse sentido, a Agenda 21 desempenha um duplo papel: o de reunir diretrizes e metas consensuais e objetivas para que a responsabilidade dos estados não fique diluída na amplitude dos princípios da Declaração e o de servir como parâmetro para se apurar periodicamente o cumprimento pelos estados das “tarefas” ali previstas.

A professora Edith Brown Weiss, citada pelo professor Guido SOARES (2001, p. 83), agrupou as prioridades da Agenda 21 nas seguintes categorias:

- ☐ atingir o crescimento sustentável, pela integração do meio ambiente e desenvolvimento, nos processos decisórios;
- ☐ fortalecimento de um mundo de equidade, pelo combate à pobreza e pela proteção da saúde humana;
- ☐ tornar o mundo habitável pelo trato das questões de suprimento de água às cidades, da administração dos rejeitos sólidos e da poluição urbana;
- ☐ encorajar um eficiente uso dos recursos, categoria que inclui o gerenciamento dos recursos energéticos, cuidado e uso de água doce, desenvolvimento florestal, administração de ecossistemas frágeis, conservação da biodiversidade e administração dos recursos da terra;
- ☐ proteger os recursos regionais e globais, incluindo-se a atmosfera, os oceanos e os mares e os recursos vivos marinhos;
- ☐ gerenciamento dos resíduos químicos e perigosos, e nucleares.

Finalmente, a Declaração de Princípios sobre Florestas resultou da tentativa frustrada de adoção de uma Convenção sobre a Exploração, Proteção e Desenvolvimento Sustentado de Florestas. As negociações em torno da convenção não prosperaram em razão de países como a Índia e a Malásia serem contrários à idéia defendida por países industrializados de focar a função das florestas, dentro da ecologia global, como de elementos reguladores do clima e da sanidade da atmosfera terrestre, devendo-se, portanto, restringir sua exploração, de forma a torná-la racional. SOARES (2001, p. 85) assim descreve o significado jurídico dessa declaração:

Na verdade, embora consagre alguns postulados estabelecidos em escala mundial sobre conservação e exploração de florestas, a Declaração de Princípios sobre Florestas não formula declarações expressas de vontade dos Estados, no sentido de futuras negociações de uma convenção mundial obrigatória, nem contém elementos de eventual norma jurídica internacional invocável perante instâncias políticas ou judiciárias internacionais. Talvez a classificação que melhor lhe caiba seja a de uma *gentlemen's agreement*, uma vez que se pode considerar que, tendo em vista o texto adotado na ECO/92, as futuras negociações de eventuais atos normativos internacionais deverão prosseguir com base em seu texto.

AS REPERCUSSÕES DA RIO 92 NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

O compromisso do Brasil com a preservação da natureza e com a adoção efetiva de uma política de desenvolvimento calcada na “sustentabilidade” já vinha se delineando desde a Conferência de Estocolmo, em 1972. Como ressaltou-se alhures, no ano seguinte ao da realização da conferência, o governo brasileiro instituiu a Secretaria do Meio Ambiente (Sema), com a função exclusiva de zelar pela conservação do meio ambiente e atuar na correção das agressões ambientais existentes, além de elaborar normas e padrões compatíveis com a preservação ambiental.

Seguiram-se, em 1981, a criação do Sistema Nacional do Meio Ambiente e a instituição da Política Nacional do Meio Ambiente, que representaram um reforço inestimável às ações de prevenção, reparação e repressão aos danos ambientais, tanto do ponto de vista institucional quanto do normativo.

Em 1988, como reflexo da relevância que a problemática ambiental já representava na sociedade brasileira, a Constituição da República previu a defesa do meio ambiente como um princípio geral da atividade econômica (CR, art. 170, VI) e reservou um capítulo exclusivo para regular a matéria (Título VIII – Da Ordem Social – Capítulo VI), que, ressalte-se, contemplava conceitos e instrumentos somente incluídos em um documento internacional quatro anos depois. Não se pode deixar de mencionar, ainda, que desde 1985 o Direito pátrio já dispunha de importantes instrumentos jurídicos de defesa do meio ambiente, como a Ação Civil Pública (ACP), o Inquérito Civil e o Compromisso de Ajustamento de Conduta às Exigências Legais.

Os reflexos da Rio 92 na legislação ambiental certamente se deram nos âmbitos municipal, estadual e federal, uma vez que a Constituição da República atribui, expressa ou implicitamente, competência a todos os níveis de governo da Federação para legislar sobre tal matéria. Não serão enumeradas aqui, todavia, todas as normas de cunho ambiental editadas desde 1992, o que tornaria o trabalho uma obra de compilação, desvirtuando sobremaneira o seu propósito de instruir o leitor sobre os institutos principais e os rumos do direito ambiental brasileiro após a Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.

Assim, optou-se por focalizar a análise na legislação federal, uma vez que nela se encontram os temas fundamentais e, portanto, de maior interesse para este trabalho.

Por outro lado, mesmo a identificação das repercussões da Rio 92 na legislação federal não deixa de ser uma tarefa árdua, pois o direito ambiental pátrio, na ocasião da realização da Conferência do Rio de Janeiro, encontrava-se num processo de desenvolvimento acelerado e já havia incorporado, especialmente a partir da Constituição de 1988, vários dos princípios da Declaração sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Contudo, se nesse desiderato tomar-se o aspecto cronológico como base, poderão ser listadas importantes inovações normativas e institucionais ocorridas no Brasil após 1992.

No intuito de que o panorama dos referidos reflexos da Rio 92 fosse contemplado de forma mais sistematizada, optou-se por dividi-lo em quatro grupos: reflexos normativos; reflexos institucionais; reflexos em programas e planos governamentais; e reflexos em políticas públicas.

Os Reflexos Normativos

Sob o ponto de vista normativo, após a Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, ocorreu um significativo robustecimento do direito ambiental brasileiro por meio de vários diplomas legais de grande importância, a começar, em 1994, pela ratificação da

Convenção sobre Diversidade Biológica e da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e pela posterior internalização de ambas, em 1998, através dos Decretos 2.519, de 16 de março de 1998, e 2.652, de 1º de julho de 1998, respectivamente.

Em 5 de janeiro de 1995, foi promulgada a Lei 8.974, regulamentando o dispositivo constitucional que trata da preservação da diversidade e da integridade do patrimônio genético (art. 225, § 1º, II). Referida lei instituiu “normas de segurança e mecanismos de fiscalização no uso das técnicas de engenharia genética na construção, cultivo, manipulação, transporte, comercialização, consumo, liberação e descarte de organismo geneticamente modificado (OGM), visando proteger a vida e a saúde do homem, dos animais e das plantas, bem como o meio ambiente”.

Através dessa lei, foi criada a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio), “instância colegiada multidisciplinar”, com competência exclusiva para normatizar e autorizar a execução de atividades de pesquisa, industrialização e comercialização envolvendo OGMs, sob o ponto de vista da segurança tanto para a saúde humana quanto para o meio ambiente. No exercício dessa competência, a CTNBio pode emitir parecer técnico conclusivo quanto aos aspectos de biossegurança do OGM por ela analisado e que vincula os demais órgãos da administração.

Essa competência atribuída à CTNBio tem sido questionada mediante ações judiciais que contestam a autorização, concedida por esse órgão, de introdução de culturas transgênicas no meio ambiente sem a realização de Estudos de Impacto Ambiental e de liberação de alimentos contendo OGMs, supostamente sem a avaliação dos riscos para a saúde humana e não contendo as informações de rotulagem exigidas pelo Código de Defesa do Consumidor.

Outro diploma legal, considerado um marco da responsabilidade ambiental no Brasil, é a Lei 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, conhecida como Lei de Crimes Ambientais. Na verdade, essa lei dispõe não apenas sobre a responsabilidade penal, mas também sobre a responsabilidade administrativa derivada de condutas lesivas ao meio ambiente.

A Lei 9.605/98 tipifica um série de condutas consideradas crimes ambientais e prevê a possibilidade de responsabilizar penalmente a pessoa jurídica, instituto até então inexistente na legislação brasileira. Ademais, possibilita desconsiderar a personalidade jurídica quando esta for obstáculo ao ressarcimento de prejuízos causados à qualidade do meio ambiente, criando, portanto, um instrumento que viabiliza a efetivação do Princípio da Reparação Integral do Dano Ambiental.

Quanto à proteção especial de espaços físicos, merece destaque a Lei 9.985, de 18 de julho de 2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). A promulgação dessa lei, ressalvados obviamente seus objetivos voltados à proteção de espaços de relevante valor ambiental, visa à uniformização em todo o território nacional das categorias das Unidades de Conservação e dos critérios de uso dos recursos naturais existentes em seu interior.

A Lei 9.985/00 dividiu as Unidades de Conservação em dois grupos – as Unidades de Proteção Integral e as Unidades de Uso Sustentável – e estabeleceu as categorias pertencentes a cada um desses grupos, dispondo sobre suas finalidades e sobre as restrições que incidem no uso e manejo de seus recursos naturais.

Assim, as Unidades de Proteção Integral foram divididas em:

- a) Estação Ecológica;
- b) Reserva Biológica;
- c) Parque Nacional;

- d) Monumento Natural;
- e) Refúgio da Vida Silvestre.

As Unidades de Conservação de Uso Sustentável, por sua vez, foram classificadas em:

- a) Área de Proteção Ambiental;
- b) Área de Relevante Interesse Ecológico;
- c) Floresta Nacional;
- d) Reserva Extrativista;
- e) Reserva da Fauna;
- f) Reserva de Desenvolvimento Sustentável;
- g) Reserva Particular do Patrimônio Natural.

A instituição de Unidades de Conservação se dá por ato do poder público, devendo ser realizados estudos técnicos prévios para que se determinem sua localização, sua dimensão e seus limites. É interessante notar que uma vez instituída uma Unidade de Conservação, mesmo através de um decreto ou de uma norma inferior, sua extinção ou redução somente pode ser feita através de lei específica.

Ainda nesse ano, foi promulgada a Lei 9.966, de 28 de abril, recentemente regulamentada, que estabeleceu os princípios básicos a serem observados na movimentação de óleo e outras substâncias nocivas ou perigosas em portos organizados, instalações portuárias, plataformas e navios em águas sob jurisdição nacional. Referida lei criou a obrigatoriedade de essas instalações possuírem planos de emergência individuais para combate à poluição por óleo e substâncias nocivas e perigosas e locais ou meios adequados para o recebimento e tratamento dos diversos tipos de resíduos. Além disso, criou o conceito de áreas ecologicamente sensíveis, cuja localização e limites deverão ser estabelecidos pelo Ibama.

A manipulação de rejeitos derivados de atividades nucleares também foi objeto de regulamentação após a Conferência do Rio de Janeiro, de 1992. Através da Lei 10.308, de 20 de novembro de 2001, foram estabelecidas normas para o destino final desses rejeitos radioativos produzidos em território nacional, incluindo a seleção de locais, a construção, o licenciamento, a operação, a fiscalização, os custos, a indenização, a responsabilidade civil e as garantias referentes aos depósitos radioativos.

A Lei 10.308/01 concentra na Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN) a competência para normatizar todas as atividades mencionadas no parágrafo anterior e para licenciar os depósitos iniciais, intermediários e finais de rejeitos radioativos, quanto ao transporte, manuseio e armazenamento desses rejeitos e quanto à segurança radiológica das instalações. O licenciamento efetuado pela CNEN não alcança aspectos de segurança ambiental, sendo exigidas, portanto, as licenças ambientais emitidas pelo Ibama, após a realização das Avaliações de Impacto Ambiental necessárias.

Os Reflexos Institucionais

No plano institucional, o governo federal já vinha se organizando para atender aos objetivos da Declaração do Rio de Janeiro e, especialmente, da Agenda 21, desde 1994.

Nesse ano, através do Decreto 1.160, de 21 de junho, foi criada a Comissão Interministerial para o Desenvolvimento Sustentável (Cides), com a finalidade de assessorar o Presidente da República na tomada de decisões sobre as estratégias e políticas nacionais necessárias ao desenvolvimento sustentável, de acordo com a Agenda 21. No âmbito da Cides, operavam três Coordenadorias:

- a) a Coordenadoria de Assuntos Internacionais, sob a responsabilidade do Ministério das Relações Exteriores, para coordenar os trabalhos de preparação e definição das posições brasileiras nas negociações internacionais sobre o desenvolvimento sustentável, administrar as implicações internacionais resultantes da tomada de decisões sobre as estratégias e políticas nacionais necessárias ao desenvolvimento sustentável e acompanhar as atividades dos demais países no cumprimento dos compromissos internacionais decorrentes da Conferência do Rio;
- b) a Coordenadoria de Mudanças do Clima, sob a responsabilidade do Ministério da Ciência e Tecnologia, para coordenar a implementação dos compromissos resultantes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima;
- c) a Coordenadoria de Diversidade Biológica, sob a responsabilidade do Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal, para coordenar a implementação dos compromissos da Convenção sobre Diversidade Biológica.

Em 1997, a Cides foi substituída pela Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional (CPDS), entidade ligada à Câmara de Políticas dos Recursos Naturais e cuja finalidade é propor estratégias de desenvolvimento sustentável e coordenar, elaborar e acompanhar a implementação da Agenda 21 Nacional.

A Agenda 21 Nacional tem por objetivo definir a estratégia de desenvolvimento sustentável para o país com base nas diretrizes traçadas na Agenda 21 Global. Os trabalhos iniciais da CPDS em torno da Agenda 21 Nacional resultaram na eleição de seis temas centrais para nortear as ações brasileiras quanto à implementação de políticas de desenvolvimento sustentável:

- a) Agricultura Sustentável;
- b) Cidades Sustentáveis;
- c) Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento Sustentável;
- d) Infra-Estrutura e Integração Regional;
- e) Gestão dos Recursos Naturais;
- f) Redução de Desigualdades Sociais.

Atualmente, a Agenda 21 Nacional está na etapa final de elaboração e, segundo expectativa da CPDS, o documento final deverá ser lançado e entregue à Presidência da República, ao Congresso Nacional e à sociedade em junho de 2002. A finalização do documento encerrará a primeira etapa na efetivação dos objetivos da Agenda 21 no Brasil e dará início à de implementação de suas diretrizes.

Outra importante repercussão dos princípios da Declaração do Rio de Janeiro na organização institucional brasileira, em especial do Princípio da Participação, foi a reestruturação do Conama, ocorrida em 2001, com a finalidade de aprimorar sua representatividade e buscar maior equilíbrio quantitativo na participação dos diferentes segmentos sociais e governamentais presentes nesse Conselho.

A questão ambiental representa, ainda, uma das mais importantes forças atuantes na redefinição do modelo tradicional de organização estatal, em que se atribui exclusivamente ao poder público a responsabilidade de prover os serviços necessários à subsistência da coletividade e de zelar pelo respeito aos direitos individuais e transindividuais. O aparato institucional do Estado, em sua configuração moderna, já se mostrou incapaz de suprir, sozinho, mesmo as necessidades básicas da população e, obviamente, não se poderia esperar

um resultado diverso quando se trata da criação de meios para o gozo efetivo e pleno do direito à sadia qualidade de vida.

Diante dessa realidade, a sociedade civil foi levada a deixar sua posição passiva perante seus próprios problemas e a se organizar, buscando formas de preencher os espaços onde o Estado não conseguia atuar ou onde atuava de forma ineficaz.

Durante a Conferência de Estocolmo, há 30 anos, já se vislumbrava a emergência do fenômeno que veio oferecer uma alternativa à busca de soluções para problemas negligenciados ou desafiados sem sucesso pelo Estado. Trata-se do fenômeno de organização da sociedade civil para a defesa de seus próprios interesses, cuja principal expressão são as organizações não-governamentais (ONGs). A denominação “não-governamental”, por outro lado, dava destaque à situação de autonomia dessas organizações em relação aos interesses patrocinados pelos estados e, de certa forma, exprimia uma crítica ao divórcio existente entre esses interesses e os da sociedade civil.

Muito embora o surgimento de ONGs seja um fenômeno visualizado “já no final do século XIX, coetaneamente ao nascimento das primeiras organizações internacionais intergovernamentais modernas”, como ensina o professor SOARES (2001, p. 62), a mobilização social gerada pelos problemas ambientais foi responsável pela proliferação e pelo aprimoramento dessas ONGs. Ressalte-se, como já informado, que cerca de 1.400 ONGs participaram ativamente da Conferência da Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.

Tendo em vista esses fatos, não se poderia deixar de mencionar, não propriamente como reflexo da Rio 92, mas sim como resultado para o qual a mobilização social em torno da questão ambiental muito contribuiu, a promulgação, em 1999, da Lei 9.790, conhecida como a “Lei do Terceiro Setor”. Essa lei regulou a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) e o Termo de Parceria para o fomento e execução de atividades de interesse público. Entre as atividades desempenhadas pelas OSCIPs, assumem posição de destaque as relacionadas à preservação e conservação do meio ambiente e à promoção do desenvolvimento sustentável.

Os Reflexos em Programas e Planos Governamentais

Antes de se fazer menção a alguns dos programas governamentais instituídos nos anos que se seguiram à Conferência da Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, convém lembrar que o Conama já havia instituído na década de 80 dois importantes programas destinados a combater a poluição atmosférica: o Programa de Controle da Poluição do Ar por Veículos Automotores (Proconve), de 1986, e o Programa Nacional de Controle da Qualidade do Ar (Pronar), criado em 1989.

No dia 5 de junho de 1992, portanto durante a realização da conferência, o governo federal instituiu o Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil, constituído de uma série de projetos integrados do governo federal e da sociedade civil, com o apoio técnico e financiamento de instituições financeiras internacionais, e cujo objetivo era a implementação de um modelo de desenvolvimento sustentável em florestas tropicais brasileiras.

Em 1993, importantes reestruturações e complementações foram feitas em dois programas governamentais já existentes. A primeira delas diz respeito à criação do Grupo Executivo (Gere) do Programa Nacional de Racionalização da Produção e do Uso de Energia, instituído em 1990. O Gere, coordenado pelo Ministério das Minas e Energia, assumiria as seguintes atribuições:

- a) propor as diretrizes gerais para a conservação de energia no país;
- b) promover a elaboração e revisões periódicas de um Plano Diretor, avaliando potencialidades e definindo prioridades e metas globais para a racionalização da produção e do uso de energia no país;
- c) acompanhar e orientar o desenvolvimento dos programas de conservação e racionalização de energia nos estados e nos municípios;
- d) promover a articulação com os Poderes Legislativo e Judiciário e com órgãos e entidades governamentais, visando à difusão do conceito de conservação e uso racional de energia e ao desenvolvimento de ações que resultem em conservação e racionalização do uso das diferentes formas de energia;
- e) avaliar e propor as adequações necessárias na legislação, de forma a propiciar maior eficácia na produção e no uso de energia;
- f) acompanhar, avaliar, promover o reconhecimento e divulgar os esforços de conservação e de racionalização na produção e uso de energia nos diversos setores da economia.

A segunda consistiu numa complementação ao Proconve, em que foi estabelecida, através da Lei 8.723, de 28 de outubro de 1993, a obrigatoriedade de redução dos níveis de emissão de monóxido de carbono, óxidos de nitrogênio, hidrocarbonetos, alcoóis, aldeídos, fuligem, material particulado e outros compostos poluentes pelos veículos comercializados no país.

No ano seguinte, o Decreto 1.354, de 29 de dezembro de 1994, instituiu, no âmbito do Ministério do Meio Ambiente, o Programa Nacional da Diversidade Biológica (Pronabio), que objetiva, em consonância com as diretrizes da Comissão Interministerial para o Desenvolvimento Sustentável (Cides), promover uma parceria entre o poder público e a sociedade civil na conservação da diversidade biológica, utilização sustentável de seus componentes e repartição justa e equitativa dos benefícios dela decorrentes.

A Lei 9.276, de 9 de maio de 1996, que dispôs sobre o Plano Plurianual para o período 1996-99, estabeleceu que as ações do governo na área ambiental compreenderiam estratégias de “uso racional dos recursos naturais, fundamentadas em novos modelos de gestão ambiental participativa e em processo de planejamento baseado no ordenamento territorial”. Os principais objetivos para o período 1996-99 foram os seguintes:

- a) integração dos resultados da RIO 92 e demais acordos internacionais existentes com o programa de governo para a área ambiental;
- b) produção, sistematização e disponibilização de informação ambiental;
- c) fortalecimento do ordenamento ambiental-territorial, facilitando o conhecimento e a compatibilização de ações de desenvolvimento com as potencialidades espaciais;
- d) estabelecimento de padrões de excelência na gestão do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC);
- e) formulação e implementação das políticas setoriais de pesca, floresta, babaçu, castanha e borracha, para o desenvolvimento sustentado, estimulando as atividades de pesquisas, desenvolvimento tecnológico e de fomento;
- f) operacionalização de sistema de indicadores ambiental-urbanos, de base municipal, conjuntamente com universidades e centros de pesquisas, promovendo o cadastramento de experiências nacionais e internacionais;

- g) promoção da educação ambiental, por meio da divulgação e uso de conhecimento sobre tecnologias de gestão sustentável dos recursos naturais;
- h) promoção de parcerias entre o poder público e a sociedade civil na conservação da diversidade biológica, utilização sustentável de seus componentes e repartição justa e equitativa dos benefícios dela decorrentes.

Finalmente, encontra-se, entre os programas ambientais estabelecidos pelo governo federal após a Rio 92, o Programa Nacional de Florestas (PNF), constituído a partir de projetos concebidos e executados de forma participativa e integrada pelos três níveis de governo da Federação e pela sociedade civil organizada.

O Decreto 3.240, de 20 de abril de 2000, que instituiu o PNF, estabeleceu assim seus objetivos:

- a) estimular o uso sustentável de florestas nativas e plantadas;
- b) fomentar atividades de reflorestamento, notadamente em pequenas propriedades rurais;
- c) recuperar florestas de preservação permanente, de reserva legal e de áreas alteradas;
- d) apoiar as iniciativas econômicas e sociais das populações que vivem em florestas;
- e) reprimir desmatamentos ilegais e a extração predatória de produtos e subprodutos florestais, conter queimadas acidentais e prevenir incêndios florestais;
- f) promover o uso sustentável de florestas de produção;
- g) apoiar o desenvolvimento das indústrias de base florestal;
- h) ampliar os mercados internos e externos de produtos e subprodutos florestais;
- i) valorizar os aspectos ambientais, sociais e econômicos dos serviços e dos benefícios proporcionados pelas florestas públicas e privadas;
- j) estimular a proteção da biodiversidade e dos ecossistemas florestais.

Os Reflexos em Políticas Públicas

Sob esta última rubrica, pretende-se reunir os diplomas legais que instituem as chamadas “Políticas Nacionais” sobre assuntos cujo enfrentamento demanda uma uniformidade de instituições, instrumentos, objetivos e princípios em todo o território nacional. Não se trata de programas ou planos estabelecidos pelo Poder Executivo, com objetivos específicos e para os quais se prevê um cronograma de curto ou médio prazo, mas sim da definição, por meio de lei, da forma como a sociedade civil e o Estado irão se organizar e se conduzir na gestão de determinados assuntos ligados à questão ambiental.

Através da Lei 9.433, de 8 de janeiro de 1997, foi instituída a Política Nacional de Recursos Hídricos e foi criado o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

Contemplando de forma bem fiel as diretrizes constantes no Capítulo 18 da Agenda 21, a Política Nacional de Recursos Hídricos reconheceu a água como um recurso natural limitado e dotado de valor econômico. Ademais, estabeleceu a gestão descentralizada e participativa dos recursos hídricos, adotando a bacia hidrográfica como unidade básica de gerenciamento.

Os objetivos dessa política nacional, dentro do espírito da utilização sustentável do recurso, compreendem:

- a) garantia à atual e às futuras gerações de disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos;
- b) utilização racional e integrada dos recursos hídricos, incluindo o transporte hidroviário, com vistas ao desenvolvimento sustentável;
- c) prevenção e defesa contra eventos hidrológicos críticos de origem natural ou decorrentes do uso inadequado dos recursos naturais.

Para a consecução desses objetivos, estão previstos os seguintes instrumentos:

- a) Planos de Recursos Hídricos;
- b) enquadramento dos corpos de água em classes, segundo os usos preponderantes;
- c) outorga de direitos de uso de recursos hídricos;
- d) cobrança pelo uso de recursos hídricos;
- e) Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos.

O Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, por sua vez, é composto de uma série de órgãos incumbidos de coordenar a gestão dos recursos hídricos fazendo uso, para tanto, dos instrumentos anteriormente citados. A Lei 9.433/97 prevê a existência de Conselhos de Recursos Hídricos, em níveis federal e estadual, de Agências de Água e de Comitês de Bacia Hidrográfica, aos quais atribui competências específicas.

Ainda em 1997, foi promulgada a Lei 9.478, que dispõe sobre a Política Energética Nacional e sobre as atividades relativas ao monopólio do petróleo, bem como institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo. A referida lei adotou como um dos princípios da Política Energética Nacional a proteção ao meio ambiente e a promoção da conservação de energia.

A Política Nacional de Educação Ambiental, instituída em 1999, pode ser considerada outro exemplo da repercussão da Rio 92 nas políticas públicas brasileiras. Entre suas diretrizes, não se inclui, ao contrário do que se poderia imaginar, a criação de uma disciplina específica no currículo de ensino, mas sim o desenvolvimento de uma prática educativa integrada, contínua e permanente em todos os níveis e modalidades do ensino formal. Ademais, segundo a lei que instituiu a referida política, a educação ambiental também deve se voltar para a sensibilização da coletividade sobre as questões ambientais, propiciando sua organização e participação na defesa do meio ambiente.

Em 10 de julho de 2001, foi promulgada a Lei 10.257, conhecida como Estatuto da Cidade, diploma legal que estabelece normas para a execução da Política Urbana prevista nos artigos 182 e 183 da Constituição da República. A Política Urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante o direito a cidades sustentáveis, este entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.

São vários os instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade a fim de viabilizar o atendimento de seus objetivos, entre eles estão a disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo, o zoneamento ambiental, o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV). Como uma das principais inovações do Estatuto da Cidade, o EIV deverá contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e em suas proximidades.

Ainda, é indispensável mencionar entre as políticas públicas influenciadas pela Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento a Política Nacional

de Resíduos Sólidos que, embora não tenha sido promulgada, representará um inestimável passo rumo à efetivação dos princípios que regem o desenvolvimento sustentável. O projeto de lei que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, em trâmite perante uma Comissão Especial da Câmara dos Deputados, traduz uma mudança de paradigma no gerenciamento de resíduos sólidos, ampliando o âmbito de aplicação da responsabilidade pós-consumo, fomentando a reutilização de produtos e estimulando a reciclagem pela criação da figura da empresa exclusivamente recicladora, que gozará de benefícios fiscais.

CONCLUSÃO

O presente trabalho buscou relacionar o cenário internacional em que se desenvolveu o direito ambiental, com o desenvolvimento e sedimentação da legislação ambiental, e a organização do quadro institucional de tutela do meio ambiente no Brasil.

É necessário esclarecer que uma conclusão que julgasse o atual panorama da legislação ambiental no Brasil como resultado exclusivo dos eventos internacionais tratados neste artigo seria por demais simplista, quando não equivocada.

Entretanto, o surgimento e o desenvolvimento do direito ambiental têm profundas ligações com os movimentos internacionais de defesa do meio ambiente, muito embora seja possível encontrar em legislações nacionais vários indícios de que os estados, internamente, também já voltavam sua atenção para a degradação do meio ambiente e suas consequências para a saúde e o bem-estar da população.

Partindo-se da cronologia dos diplomas legais ambientais editados no Brasil, é possível verificar que a legislação ambiental brasileira experimentou impulsos significativos após a Conferência de Estocolmo e a Conferência do Rio de Janeiro; eventos que marcaram definitivamente a inclusão da dimensão ambiental nas discussões sobre desenvolvimento econômico e proteção dos direitos individuais.

Influenciado por esses eventos e pela mobilização social que a questão ambiental passou a suscitar, o direito ambiental brasileiro ganhou muito em importância e qualidade, podendo ser hoje reconhecido com um dos que mais proteção conferem ao meio ambiente, embora sua efetividade ainda seja prejudicada por vários fatores, que vão desde o simples desconhecimento até a ausência de uma cultura sólida nos meios jurídico e institucional e, mais amplamente, na própria sociedade que confira à proteção do meio ambiente a devida relevância.

A compreensão da função do direito ambiental é condição fundamental para que sua aplicação se dê de forma correta, sem que através dele se busque a inibição do desenvolvimento econômico e tecnológico, atualmente tão essencial à sadia qualidade de vida quanto a integridade do próprio meio ambiente natural.

A história do direito ambiental fornece subsídios importantes para compreender que os conflitos entre o aproveitamento dos recursos naturais e intervenção do homem na natureza e a necessidade de conservar a capacidade suporte do planeta para as gerações futuras se tornam cada vez mais presentes. Esses conflitos, todavia, não podem ser analisados de forma dicotômica, sob pena de se chegar à conclusão de que ou se opta pelo desenvolvimento econômico ou pela preservação da natureza. O esforço deve ser dirigido para a conciliação desses dois valores, que na própria Constituição brasileira têm pesos equivalentes. O papel do direito ambiental é viabilizar essa conciliação, de forma que o desenvolvimento econômico e a utilização dos recursos naturais se dêem de forma equilibrada. E esse papel, cujas bases são constitucionais, é o critério que deve nortear a interpretação e a aplicação do direito ambiental.

Os itens que trataram dos reflexos da Rio 92 no âmbito da legislação, programas governamentais, organização institucional e políticas públicas dão idéia da amplidão de matérias reguladas pelo direito ambiental e podem ser considerados como indicativos de que a legislação brasileira tem incorporado, progressivamente, a sustentabilidade como princípio orientador do desenvolvimento econômico. No entanto, a dispersão dessa legislação e a falta de conceitos precisos têm prejudicado, por um lado, a segurança jurídica e, por outro, a tão reclamada efetividade do direito ambiental.

Assim, a sistematização do direito ambiental e a formulação de um estatuto teórico coerente e coeso devem ser a próxima meta para aqueles que se ocupam desse ramo do Direito. A perseguição desse objetivo, muito mais do que a simples proliferação de normas, deverá contribuir de forma muito mais eficaz para que o direito ambiental cumpra sua função de garantir o desenvolvimento com respeito aos valores ambientais protegidos.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. **Constituição federal de 1988**. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/legisla.ht>
- BROWN, Lester R. et al. **Estado do mundo 2001**. Salvador: Worldwatch Institute: UMA Ed., 2000. 277p.
- CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Agenda 21**. Rio de Janeiro, 1992.
- CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Declaração do Rio de Janeiro sobre meio ambiente e desenvolvimento**. Rio de Janeiro, 1992.
- CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE HUMANO. **Declaração de Estocolmo sobre meio ambiente humano**. Estocolmo, 1972.
- DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. São Paulo: Max Limonad, 1997. 274p.
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. São Paulo: Malheiros Ed., 2000. 940p.
- MELLO, Reynaldo França Lins de. **Em busca da sustentabilidade da organização antropológica através da reciclagem e do conceito de auto-eco-organização**. 1999. Disponível em: <http://www.ilea.ufrgs.br/giga/artigos.ht>. Acesso em: 24 set. 2002.
- PNUMA. **A estratégia mundial para a conservação**. Nova Iorque: PNUMA; UICN: WWF, 1980.
- SÃO PAULO. Secretaria de Estado do Meio Ambiente. **Tratados e organizações internacionais em matéria de meio ambiente**. São Paulo: SMA, 1997. (Entendendo o meio ambiente, 1)
- SÉGUIN, Elida. **O direito ambiental: nossa casa planetária**. Rio de Janeiro: Forense, 2000. 326p.
- SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2000. 291p.
- SOARES, Guido Fernando Silva. **Direito internacional do meio ambiente**. São Paulo: Atlas, 2001. 896p.
- TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Direitos humanos e meio-ambiente: paralelo dos sistemas de proteção internacional**. Porto Alegre: S. A. Fabris, 1993. 330p.
- UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE. **Kyoto protocol. 1997**. Disponível em: <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.html>.
- WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT. **Our common future**. Oxford: Oxford University Press, 1987.