

DESENVOLVIMENTO, JUSTIÇA
E MEIO AMBIENTE

UFMG
Universidade Federal de Minas Gerais
REITORA: Ana Lúcia Gazzola
VICE-REITOR: Marcos Borato Viana

Editora UFMG
DIRETOR: Wander de Melo Miranda
VICE-DIRETORA: Helena Maria Murgel Starling

Conselho Editorial
Wander de Melo Miranda (presidente)
Carlos Antônio Leite Brandão
Helena Maria Murgel Starling
José Francisco Soares
Juarez Rocha Guimarães
Maria das Graças Santa Bárbara
Maria Helena Damasceno e Silva Megale
Paulo Sérgio Lacerda Beirão

Editora Peirópolis

DIRETORA EDITORIAL: Renata Borges

JOSÉ AUGUSTO PÁDUA
Organizador

DESENVOLVIMENTO, JUSTIÇA
E MEIO AMBIENTE

Belo Horizonte
Editora UFMG

São Paulo
Editora Peirópolis

2009

© 2009, Os autores
© 2009, Editora UFMG
© 2009, Editora Peirópolis

Este livro ou parte dele não pode ser reproduzido por qualquer meio sem autorização escrita dos Editores

Elaborada pela Central de Controle de Qualidade da Catalogação da Biblioteca Universitária da UFMG.

DIRETORA DA COLEÇÃO Heloisa Maria Murgel Starling
ASSISTÊNCIA EDITORIAL Euclídia Macedo e Leticia Féres
PROJETO GRÁFICO Glória Campos – *Mangá*
ACOMPANHAMENTO DE EXECUÇÃO DO PROJETO GRÁFICO Cássio Ribeiro

REVISÃO DE TEXTO Lúcia Nascimento e Luciana Tonelli
CAPA Maristela Colucci
EDITORAÇÃO ELETRÔNICA Alfredo Carracedo Castillo

EDITORA UFMG
Av. Antônio Carlos, 6627 | Ala direita da Biblioteca Central | Térreo
Campus Pampulha | CEP 31270-901 | Belo Horizonte/MG
Tel.: + 55 31 3499-4650 | Fax: + 55 31 3499-4768
www.editora.ufmg.br | editora@ufmg.br

EDITORA PEIRÓPOLIS
Rua Girassol, 128 | Vila Madalena
CEP 05433-000 | São Paulo/SP
Tel.: + 55 11 3816-0699 | Fax: + 55 11 3816-6718
www.editorapeiropolis.com.br | vendas@editorapeiropolis.com.br

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO

José Augusto Pádua 17

PARTE I RAÍZES

NATUREZA, TECNOLOGIA E SUSTENTABILIDADE

Antonio Donato Nobre 22

IDEOLOGIA E DESENVOLVIMENTO: BRASIL, 1930-1964

Ricardo Bielschowsky 82

ORIGENS MINEIRAS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NO BRASIL

Ideias e práticas

Maurício Andrés Ribeiro 124

PARTE II DIAGNÓSTICOS

UM PAÍS E SEIS BIOMAS

Ferramenta conceitual para o desenvolvimento
sustentável e a educação ambiental

José Augusto Pádua 178

OS DESAFIOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NO BRASIL

José Eli da Veiga 211

DESIGUALDADES BRASILEIRAS: ASPECTOS
ECONÔMICOS E HISTÓRICOS

José Roberto Novaes de Almeida 230

PARTE III
CAMINHOS

DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL EM FAVOR
DA JUSTIÇA SOCIAL NO BRASIL

Pedro Dallari 254

DESENVOLVIMENTO SOCIOAMBIENTAL
Uma opção brasileira

Juliana Santilli e Márcio Santilli 276

DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E
EDUCAÇÃO AMBIENTAL NO BRASIL

Vera Lessa Catalão 302

O SETOR EMPRESARIAL E A SUSTENTABILIDADE
NO BRASIL

Martha Barata 331

O DESAFIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL
NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

Paulo Wrobel 356

SOBRE OS AUTORES 384

P E D R O D A L L A R I

DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL EM FAVOR DA JUSTIÇA SOCIAL NO BRASIL

Na atual Constituição brasileira, aprovada em 1988, afirma-se que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida” (art. 225). A consagração, na ordem jurídica brasileira, do direito a um meio ambiente saudável como direito fundamental de todo ser humano reflete compreensão de natureza universal, que, por sua vez, decorre de um processo histórico no qual os direitos humanos, em seu conjunto, foram sendo progressivamente conformados e reconhecidos como marco de referência essencial da civilização.

No presente estudo, será feita inicialmente uma breve descrição desse processo histórico de afirmação dos direitos humanos, passando-se, em seguida, ao exame da inclusão do direito ao meio ambiente saudável no rol de direitos humanos – com a utilização de documentos emanados de conferências e organizações internacionais e do texto da Constituição brasileira. Ao final, à luz da noção de desenvolvimento sustentável, irá se considerar a relação indissociável entre direitos humanos, meio ambiente e desenvolvimento.

O SIGNIFICADO DOS DIREITOS HUMANOS

A sistematização jurídica dos direitos humanos é essencialmente contemporânea ao Estado moderno, com a conformação que este adquiriu principalmente em função das chamadas revoluções liberais dos séculos XVII e XVIII – a Revolução Gloriosa, ocorrida na Inglaterra em 1688 e derivada do movimento político de afirmação da autoridade do parlamento desencadeado em 1640; a Revolução Americana, de 1776, que marcou a independência das colônias britânicas que posteriormente constituiriam os Estados Unidos da América; e a Revolução Francesa, de 1789, que simboliza o fim dos regimes absolutistas fundados na ideia do direito divino dos reis, tão bem representada na famosa frase atribuída ao rei francês Luís XIV: “*L’État, c’est moi*” (o Estado sou eu).

Esses eventos contribuíram decisivamente para a consolidação da estrutura institucional do poder político que prevalece até os dias de hoje em todo o mundo, baseada na noção de soberania do Estado, que se concebe a partir da supremacia de uma ordem jurídica que tem na Constituição o seu corolário e que se legitima pela perspectiva de afirmação, proteção e promoção dos direitos humanos.

Essa contextualização histórica não implica estabelecer, evidentemente, que os direitos humanos sejam uma criação desses momentos revolucionários. Inerentes à própria condição humana, os direitos humanos decorrem, portanto, da mera existência do ser humano e a luta pela sua afirmação é certamente tão antiga quanto a vida humana em sociedade¹. Mas é nesse cenário de emergência da história contemporânea que os direitos humanos são adotados como fundamento do Estado e critério básico de legitimidade para o exercício do poder político.

As revoluções liberais dos séculos XVII e XVIII foram conduzidas sob hegemonia da burguesia, sendo os burgueses

¹ Em *A afirmação histórica dos direitos humanos*, Fábio Konder Comparato descreve as sucessivas etapas na evolução histórica do processo de explicitação e institucionalização dos direitos humanos, assinalando que “a eclosão da consciência histórica dos direitos humanos só se deu após um longo trabalho preparatório, centrado em torno da limitação do poder político. [...] Nesse sentido, deve-se reconhecer que a proto-história dos direitos humanos começa nos séculos XI e X a.C., quando se instituiu, sob Davi, o reino unificado de Israel, tendo como capital Jerusalém” (pág. 40).

detentores de riqueza econômica, mas desprovidos dos atributos de nobreza e ancestralidade que lhes permitissem integrar a aristocracia e, assim, usufruir o poder político que as instituições do Estado absolutista reservavam a esta classe social, estruturada ainda na Idade Média. Essa configuração dos processos revolucionários levou à consagração daquela que é considerada a primeira geração dos direitos humanos – a dos direitos civis e políticos –, que, de formulação teórica ampla e abrangente, foi, todavia, efetivada fundamentalmente de modo a viabilizar para a burguesia as condições que lhe permitissem, por um lado, gerir o Estado e, por outro, preservar a salvo de qualquer ingerência a liberdade para administrar sua propriedade. A manutenção da escravidão nos Estados Unidos da América até a segunda metade do século XIX é um reflexo claro do caráter contraditório que, relativamente aos princípios idealizados, cercou a implementação da nova ordem.

Contemplados na noção de direitos políticos, figuram institutos essenciais à vida social contemporânea: as liberdades de expressão, reunião e manifestação e os direitos de votar e de ser votado para o parlamento, ente investido dos poderes decorrentes da soberania popular e formalmente responsável, em última instância, pela aprovação das leis que regem a sociedade. À época, no entanto, o gozo dessas liberdades e o exercício desses direitos, inerentes à ideia de cidadania, ficaram condicionados, na prática, à condição econômica dos indivíduos, de tal forma que só uma minoria privilegiada podia se valer deles. Por exemplo, o direito de voto, de forma geral, não era extensivo às mulheres e aos escravos e só se materializava para aqueles que comprovassem padrões mínimos de renda e educação, o que significava a exclusão da maioria da população.

Já os direitos civis guardam relação com a garantia da imunidade dos atos da vida privada relativamente ao poder do Estado. Sua efetivação se constituiu em fator essencial para a expansão do sistema econômico capitalista². Isso porque o Estado, na medida em que dá plena guarida ao direito de

² A primazia da Inglaterra na adoção dos elementos estruturantes do Estado moderno, resultante do pioneirismo de seu processo no contexto das Revoluções liberais, é uma das razões mais significativas para explicar a predominância econômica e política que o país vai assumir nos séculos subsequentes.

propriedade, inclusive por meio do direito de sucessão, e ao direito de dispor da propriedade por meio da liberdade de efetuar contratos³, fornece a segurança jurídica necessária à preservação e livre circulação do capital.

Essa perspectiva de preservação do indivíduo em face do Estado se expressou igualmente nos âmbitos penal e processual, verificando-se a consolidação do princípio de que não há crime sem lei anterior que o defina (ou seja, sem que tenha havido a caracterização de uma conduta criminosa por parte da representação social reunida no parlamento), bem como da garantia do devido processo legal (assegurando-se regras predefinidas a serem aplicadas por uma autoridade judiciária dotada do atributo da isenção para o equacionamento das controvérsias, inclusive com a possibilidade do exercício do direito de defesa).

Assim, na emergência do Estado moderno, os direitos humanos de primeira geração se prestaram a fundamentar a estruturação de mecanismos políticos e institucionais destinados a assegurar a preservação da autonomia do indivíduo em face do poder do Estado e, concomitantemente, a possibilitar o controle da ação do Estado por parte da sociedade⁴. E embora as circunstâncias da época tenham feito da burguesia o elemento propulsor do advento desse corpo de direitos e a classe social que dele usufruiu quase que com exclusividade, a história cuidou de manter sua validade e promover a progressiva ampliação da relação de beneficiários.

Resgatando o exemplo do direito de voto citado anteriormente, a aplicação do princípio do sufrágio universal – que, no quadro institucional da passagem do século XVIII para o

³ O Código Civil de 1804 é fruto do processo desencadeado com a Revolução Francesa. Conhecido como *Código Civil de Napoleão Bonaparte* e em vigor ainda nos dias de hoje, serviu de referência para a legislação congênere produzida em todo o mundo.

⁴ No estudo do Direito, constata-se um conjunto de especialidades – o Direito Constitucional, o Direito Civil, o Direito Comercial, o Direito Penal, o Direito Processual, o Direito Processual Civil e o Direito Processual Penal – que emana dessa lógica dos direitos humanos de primeira geração, que, como visto, buscam viabilizar para o indivíduo as condições fundamentais para participar da vida política, para preservar a vida privada e para só ser constrangido a agir segundo regras substantivas e procedimentais previamente estabelecidas pela vontade social.

século XIX se dava de forma a gerar a habilitação de um número extremamente reduzido de pessoas – foi sendo alargada com o tempo. No Brasil, o século XX assistiu paulatinamente ao alistamento da população negra, das mulheres, dos analfabetos e dos jovens de 17 e 18 anos. Nas sociedades democráticas, de forma geral, o princípio do sufrágio universal – originalmente concebido no plano ideal, mas não efetivamente materializado – é hoje uma realidade indiscutível.

O processo político desencadeado com as Revoluções liberais – estreitamente associado à perspectiva de afirmação dos direitos humanos de primeira geração – marcou profundamente os movimentos políticos de cunho emancipatório que, no Brasil, antecederam o ato de independência em relação ao reino de Portugal – a Inconfidência Mineira, por exemplo – e acabou por se refletir, com os ajustes próprios à situação periférica da sociedade brasileira, na estruturação do novo Estado. A primeira Constituição brasileira, de 1824, apesar de outorgada arbitrariamente por D. Pedro I (que impedira os trabalhos da Assembleia Constituinte), não deixa de refletir na forma e mesmo no conteúdo essa nova perspectiva de justificação da ordem jurídica⁵.

Todavia, a realidade social de países europeus já intensamente tomados pela dinâmica da Revolução Industrial expôs, ao longo do século XIX, as limitações dos direitos humanos de primeira geração. Seja pela timidez na implementação de seus preceitos, anteriormente constatada, seja pela restrição temática – não cuidavam, por exemplo, de estabelecer direitos concernentes às relações de trabalho –, o rol de direitos civis e políticos não se prestava a viabilizar condições de vida minimamente adequadas ao enorme contingente de trabalhadores que, oriundos do meio rural, habitavam as grandes metrópoles e se voltavam ao trabalho nas fábricas.

De movimentos reivindicatórios e mesmo contestatórios da ordem estabelecida conduzidos por esses trabalhadores surge a busca da afirmação dos direitos sociais, que vão ser caracterizados como direitos humanos de segunda geração.

⁵ O título que D. Pedro I confere a si próprio no texto da Constituição – de “Imperador Constitucional” do Brasil –, na medida em que refuta tacitamente o recurso à legitimação divina do mandato imperial, é alegórico desse registro modernizante.

O Movimento Cartista, na Inglaterra; a Comuna de Paris; o Manifesto Comunista de Karl Marx e Friedrich Engels; o surgimento da Internacional Socialista: são todas ocorrências fundadas nas precárias condições de vida e trabalho do proletariado e associadas ao propósito de reconhecimento de uma nova, e melhor, condição jurídica para essa parcela largamente desfavorecida pela ordem econômica e política e alienada do gozo dos direitos humanos de primeira geração.

A demanda por direitos trabalhistas – jornada máxima de trabalho, descanso semanal remunerado, restrição ao trabalho de crianças, proteção à gestante etc. – vai ser a tônica e a mola propulsora da mobilização social, que paulatinamente incorpora pleitos de natureza política, como o direito de organização sindical e a viabilização da presença de representantes do operariado nas casas parlamentares. Já no princípio do século XX, a Revolução Mexicana e a Revolução Russa foram a expressão mais extrema da tendência de politização dos movimentos em prol dos direitos sociais, decorrente em grande parte da incapacidade de algumas sociedades contemplarem o atendimento desses direitos da forma como já vinha ocorrendo nos Estados mais industrializados.

Consumou-se, assim, a incorporação, ao sistema jurídico dos Estados, de preceitos destinados a garantir não apenas direitos trabalhistas em sentido estrito, mas, de maneira mais ampla, instrumentos voltados à proteção e à promoção social daqueles que viviam de sua força de trabalho, relacionados ao campo da previdência e assistência social e à estruturação de serviços públicos voltados à universalização do atendimento à saúde e da atividade de ensino. A Constituição alemã de 1919, conhecida por Constituição de Weimar, por conta da localidade em que foi gestada, é o exemplo mais notório dessa nova realidade jurídica, que, como se verá mais à frente, vai repercutir inclusive na esfera do Direito Internacional.

Uma decorrência dos direitos humanos de segunda geração é o fortalecimento do papel do Estado na proteção e promoção desses direitos. Se a realização dos direitos humanos de primeira geração pressupunha o Estado “mínimo”, essencial tão somente à preservação da autonomia das relações privadas, os novos direitos passariam a demandar papel ativo do

poder público para a viabilização de maior equidade social. Ou seja, se a ideologia liberal, que marcou aquela geração inicial, implicava a abstenção do Estado para sua efetivação, este, todavia, era imprescindível à realização dos direitos que visavam à igualdade social⁶.

No Brasil, a Revolução de 1930 e a ordem constitucional que se inaugura com a Carta de 1934 e que será retomada com a de 1946 – após o interregno do Estado Novo e sua Constituição, de 1937 – são expressão desse movimento voltado ao redesenho da sociedade e do Estado, que busca dar efetividade maior aos direitos de primeira geração e edificar o aparato necessário à realização dos direitos sociais. Fruto das agitações sociais das primeiras décadas do século XX e do permanente quadro de convulsão política que marca a década de 1920, a nova ordem vai dar corpo à legislação trabalhista e edificar a estrutura orgânica de um Estado previdenciário cuja presença se faz sentir ainda nos dias de hoje.

O advento de uma nova geração de direitos humanos permite identificar para os direitos humanos um conteúdo aberto, verificando-se seu reconhecimento e institucionalização de forma progressiva, em função da percepção social dos requisitos indispensáveis a uma vida digna e das ameaças à materialização desses requisitos. A própria alusão a gerações de direitos humanos resulta justamente desse condicionamento histórico⁷. Norberto Bobbio é esclarecedor a esse respeito ao asseverar que:

⁶ Se os institutos do Direito do Trabalho e o Direito Previdenciário se encontram diretamente associados a esse novo rol de direitos, a circunstância de sua efetivação se encontrar na dependência de um papel ativo do Estado vai ensejar a estruturação de um ramo do direito especialmente voltado à regência dessa nova realidade estatal, o Direito Administrativo. E é nesse contexto de conformação de um novo modelo de Estado, no final do século XIX e no início do século XX e no qual a tradição prussiana se faz presente, que se produz, por exemplo, a reflexão de Max Weber em torno da crescente complexidade do aparato estatal.

⁷ Parte da doutrina critica a formulação de gerações de direitos humanos, com base na avaliação de que o vocábulo “geração”, por implicar substituição (uma nova geração se coloca no lugar da anterior), não seria adequado ao sentido de cumulatividade que resulta do entendimento de que há uma progressiva agregação de conteúdo à lista dos direitos humanos (é essa, por exemplo, a posição de Antonio Augusto Cançado Trindade, em *Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos*, págs. 24 e 25). No entanto, não se trata, por certo, de controvérsia de fundo e a referência que se faz, por exemplo, às diferentes dimensões dos direitos humanos não deve ser tida por discrepante daquela efetuada às distintas gerações.

“[...] os direitos não nascem todos de uma vez. Nascem quando devem ou podem nascer. Nascem quando o aumento do poder do homem sobre o homem – que acompanha inevitavelmente o progresso técnico, isto é, o progresso da capacidade do homem de dominar a natureza e os outros homens – ou cria novas ameaças à liberdade do indivíduo, ou permite novos remédios para as suas indigências: ameaças que são enfrentadas através de demandas de limitações do poder; remédios que são providenciados através da exigência de que o mesmo poder intervenha de modo protetor. Às primeiras, correspondem os direitos de liberdade, ou um não-agir do Estado; aos segundos, os direitos sociais, ou uma ação positiva do Estado.”⁸

Essa elasticidade do conteúdo atribuível aos direitos humanos é inerente a qualquer tentativa que se faça em torno da definição de direitos humanos. Elaborando em torno do entendimento sobre o que sejam esses direitos, observa Carlos Weis:

“[...] poder-se-ia perguntar se a locução “direitos humanos” é redundante, pois tradicionalmente não se costuma reconhecer direito cujo titular não seja o ser humano, individual ou coletivamente. Então, não haveria direito que não fosse, por definição, humano. Contudo, tais direitos são denominados “humanos” não em razão de sua titularidade, mas de seu caráter fundamental para a vida digna, por terem em vista a proteção de valores e bens essenciais para que cada ser humano tenha a possibilidade de desenvolver suas capacidades potenciais. Daí porque muitos autores, e mesmo a Constituição Federal de 1988, empregam “direitos fundamentais” em lugar de “direitos humanos”, sendo certo que ambas as denominações contêm a mesma noção.”⁹

Se, por um lado, com a segunda geração de direitos humanos, evidencia-se esse caráter aberto do conteúdo atribuível aos direitos humanos, outra tendência que se manifesta é a

⁸ A era dos direitos, pág. 6.

⁹ Os direitos humanos contemporâneos, pág. 20.

da paulatina incorporação do tratamento do tema no âmbito das normas de Direito Internacional. A criação da Organização Internacional do Trabalho (OIT) no bojo do Tratado de Versalhes, em 1919, e o conseqüente início de estruturação do sistema de regras de Direito Internacional do Trabalho es-tribado nas Convenções da OIT reforça o movimento que ha- via sido iniciado ainda no século XIX com a criação da Cruz Vermelha (1863), com a aprovação da primeira Convenção de Genebra (Convenção para melhorar a sorte que correm os feridos nos exércitos em campanha, de 1864) e com a con- seqüente conformação do Direito Internacional Humanitário – o ramo dos direitos humanos que incide sobre situações de conflito armado.

A propensão à internacionalização da disciplina jurídica dos direitos humanos vai efetivamente se consolidar com a criação da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1945, quando o impacto dos horrores dos campos de concentra- ção do nazismo e dos eventos da Segunda Guerra Mundial de maneira geral irá alçar os direitos humanos à condição de fundamento da paz e da segurança internacionais¹⁰. Pa- trocinados pela ONU e na esteira da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, foram aprovados em 1966 tratados de cunho abrangente em matéria de direitos huma- nos – o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais¹¹ –, seguidos de tratados que cuidaram de apro- fundar o tratamento de temas específicos, como o combate

¹⁰ Em artigo dedicado ao aniversário de 60 anos da Declaração Universal dos Dire- itos Humanos, o autor deste artigo examina a presença da promoção dos direitos humanos entre os propósitos da ONU e os desdobramentos dessa referência, inclusive no tocante à consideração da situação dos direitos humanos como cri- tério para atuação do Conselho de Segurança (Pedro Bohomoletz de Abreu Dal- lari, "Atualidade de Declaração Universal dos Direitos Humanos", em *Política Externa*).

¹¹ Diferentemente da Declaração Universal dos Direitos Humanos, que se constitui formalmente em resolução da Assembleia Geral da ONU, os dois Pactos, na quali- dade de tratados, foram submetidos à vinculação dos Estados, sendo o Brasil Estado-Parte de ambos os documentos, que foram promulgados no País por meio dos Decretos nº 592/1992 (Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos) e nº 591/1992 (Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais).

à discriminação racial e à discriminação contra a mulher, os direitos da criança etc.

Além desse sistema global de proteção aos direitos humanos nascido sob os auspícios da ONU, desenvolveram-se os sistemas regionais, em particular na Europa e nas Américas, iniciando-se, na década de 1950, a estruturação de um amplo sistema de normas de promoção e proteção dos direitos humanos, de que é exemplo, no âmbito interamericano, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, de 1969¹².

DIREITOS HUMANOS E MEIO AMBIENTE

É no contexto político e social da segunda metade do século XX – em que os direitos humanos deixam de ser objeto de disciplina jurídica quase que exclusiva do sistema constitucional de cada Estado e passam a ser cuidados de maneira destacada no âmbito do Direito Internacional, que se presta inclusive a balizar os preceitos da ordem interna dos Estados – que se inicia o delineamento de um sistema internacional de regras jurídicas voltados à proteção do meio ambiente. A lógica que vai impulsionar a evolução do tratamento dessa matéria é a mesma que levou à internacionalização da disciplina dos direitos humanos – a identificação de um patrimônio jurídico comum a toda a humanidade, cuja tutela deve ser exercida de forma conjunta pela comunidade internacional. E, se no início a preservação do meio ambiente equilibrado é vista como condição para a efetividade dos direitos humanos, progressivamente irá se evidenciar a percepção de que o direito de viver em um meio ambiente saudável se constitui, por si só, em direito fundamental do ser humano.

O direito a um meio ambiente equilibrado, que assegure condições adequadas a uma vida digna, insere-se na terceira

¹² Também identificada como Pacto de São José da Costa Rica, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos foi promulgada no Brasil através do Decreto nº 678/1992. Flávia Piovesan, em obra clássica de sua autoria, *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*, aborda de forma abrangente o sistema internacional de proteção dos direitos humanos, fazendo um apanhado minucioso da evolução histórica e dos principais instrumentos normativos tanto do sistema global quanto do interamericano.

geração dos direitos humanos, que considera o ser humano como integrante de uma coletividade e identifica os direitos de solidariedade¹³. Nessa geração também se costuma incluir, entre outros, o direito do consumidor e o direito ao desenvolvimento, este objeto de referência mais à frente¹⁴.

Se a preocupação com a preservação do meio ambiente não é algo recente, a possibilidade de que a falta de preservação possa acarretar até mesmo a inviabilização da vida humana sobre o planeta é contemporânea ao século XX. Imagem marcante nesse sentido – a associar significativamente a destruição ambiental à destruição da vida humana – foram as explosões de bombas atômicas em Hiroshima e Nagasaki, em agosto de 1945, nos estertores da Segunda Guerra Mundial. Aquele momento evidenciou a aquisição, pela humanidade, de condições plenas para determinar sua própria extinção, dada sua capacidade de causar impacto extremo no meio ambiente.

Independentemente da ameaça representada pela energia nuclear e por sua eventual utilização para fins bélicos, a evolução tecnológica sem precedentes e a expansão da atividade econômica a ela associada que se verificarão nas décadas posteriores ao final daquele conflito mundial fizeram com que o impacto da atividade humana sobre o meio ambiente também aumentasse significativamente, provocando o realce do tema na agenda da comunidade internacional, que, desde o início, o enfocará em associação com o tema dos direitos humanos.

¹³ Norberto Bobbio, em escrito do início dos anos 1990 (anterior, portanto, a eventos que vão confirmar a consideração da temática ambiental como própria aos direitos humanos e que serão examinados mais à frente), já aludia à terceira geração de direitos humanos e, nela, à primazia conferida a essa temática, assim como especulava sobre uma quarta geração, que a história cuidou confirmar: "ao lado dos direitos sociais, que foram chamados de direitos de segunda geração, emergiram hoje os chamados direitos de terceira geração, que constituem uma categoria, para dizer a verdade, ainda excessivamente heterogênea e vaga, o que nos impede de compreender do que efetivamente se trata. O mais importante deles é o reivindicado pelos movimentos ecológicos: o direito de viver num ambiente não poluído. Mas já se apresentam novas exigências que só poderiam chamar-se de direitos de quarta geração, referentes aos efeitos cada vez mais traumáticos da pesquisa biológica, que permitirá manipulações no patrimônio genético de cada indivíduo. Quais são os limites dessa possível (e cada vez mais certa no futuro) manipulação?" (A era dos direitos, pág. 6).

¹⁴ No Direito contemporâneo, o Direito Ambiental e o Direito do Consumidor são especialidades que correspondem a essa nova realidade e passaram a ser abrangidas no ensino jurídico. A Bioética, por sua vez, é disciplina que surge como reflexo da demanda social pelo reconhecimento dos direitos fundamentais de quarta geração.

No documento aprovado ao final daquele que é considerado o marco fundamental na gênese do Direito Internacional do Meio Ambiente – a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo no ano de 1972 –, a relação entre meio ambiente e direitos humanos está estabelecida logo na proclamação inicial:

A CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE
O MEIO AMBIENTE HUMANO,

Tendo-se reunido em Estocolmo, de 5 a 16 de junho de 1972, e tendo considerado a necessidade de um panorama comum e de princípios comuns que inspirem e guiem os povos do mundo na preservação e fortalecimento do meio ambiente humano,

PROCLAMA QUE:

1. O homem é duplamente natureza e modelador de seu meio ambiente, o qual lhe dá subsistência física e lhe proporciona a oportunidade para crescimento intelectual, moral, social e espiritual. Na longa e tortuosa evolução da raça humana neste planeta, foi atingido um estágio em que, através da rápida aceleração da ciência e tecnologia, o homem adquiriu o poder de transformar seu meio ambiente de maneira incontável e numa escala sem precedentes. Ambos os aspectos do meio ambiente do homem, o natural e o por ele criado, são essenciais para o bem-estar e o gozo dos direitos humanos básicos – mesmo o próprio direito à vida.¹⁵

Na parte seguinte do documento, em que se apresenta uma declaração de princípios, o primeiro deles contempla a essencialidade de um meio ambiente saudável como condição para o gozo dos direitos humanos:

¹⁵ O documento final da Conferência de Estocolmo se encontra integralmente reproduzido no site que o Ministério do Meio Ambiente brasileiro mantém na internet: www.mma.gov.br.

Princípio 1

O homem tem o direito fundamental à liberdade, igualdade e adequadas condições de vida, num meio ambiente cuja qualidade permita uma vida de dignidade e bem-estar, e tem solene responsabilidade de proteger e melhorar o meio ambiente, para a presente e as futuras gerações. [...]

A abordagem da relação entre direitos humanos e meio ambiente, na doutrina e na normatização dos direitos humanos, evoluirá nos anos subseqüentes de modo a consagrar o direito a um meio ambiente saudável não apenas como requisito para a plena realização dos direitos humanos, mas como direito fundamental do ser humano em si mesmo. E, em meados da década de 1980, tal entendimento irá ser adotado quando das discussões preliminares e da elaboração do texto constitucional que resultou do processo de redemocratização do Estado brasileiro que pôs fim ao período ditatorial iniciado em 1964.

Assim, o reconhecimento do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado está estabelecido expressamente na atual Constituição brasileira, aprovada em 1988, sendo um dos elementos que situam o processo de redemocratização do Estado brasileiro e o texto constitucional dele resultante exatamente no contexto do movimento de atualização decorrente do advento da terceira geração dos direitos humanos.

Abrigado no artigo 225, que compõe um capítulo específico da Constituição do país – o Capítulo VI, Do Meio Ambiente, que, por sua vez, está integrado ao Título VIII, que cuida da ordem social –, o tratamento da matéria ambiental, ademais de preceituar direito fundamental, impõe ao poder público uma série de obrigações destinadas à sua efetivação. Tais disposições estão assim redigidas:

CAPÍTULO VI DO MEIO AMBIENTE

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.

§ 1º – Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I – preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II – preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III – definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

IV – exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V – controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

VI – promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII – proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

§ 2º – Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

§ 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.

§ 4º – A floresta amazônica brasileira, a mata atlântica, a serra do mar, o pantanal mato-grossense e a zona costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

§ 5º – São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.

§ 6º – As usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas.

A consideração do direito a um meio ambiente saudável como direito fundamental do ser humano encontra-se plenamente consolidada na atualidade, e uma série de mecanismos institucionais voltados à sua promoção estão presentes no direito interno dos Estados e mesmo no seio do Direito Internacional. No Brasil, é exemplo dessa realidade a atribuição constitucionalmente conferida ao Ministério Público, a quem incumbe a defesa “dos interesses sociais e individuais indisponíveis”, de promover a proteção “do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos” (artigos 127 e 129 da Constituição Federal). No âmbito judicial, tanto internamente quanto em tribunais internacionais, a localização do direito a um meio ambiente saudável no rol dos direitos fundamentais do ser humano vem encontrando a devida acolhida¹⁶.

DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E O DIREITO AO DESENVOLVIMENTO

Na família dos direitos humanos de terceira geração costuma ser incluído o direito ao desenvolvimento, como já se observou anteriormente. Trata-se de formulação inicialmente aplicável a Estados ou comunidades políticas, que deveriam

¹⁶ Na esfera internacional, tem-se como paradigmática a sentença da Corte Europeia de Direitos Humanos no caso López Ostra contra Espanha, proferida em 9 de dezembro de 1994 e na qual aquele tribunal considerou que os danos causados a uma família em decorrência dos odores, ruídos e gases contaminantes emanados de uma unidade de tratamento de resíduos sólidos e líquidos instalada na localidade de Lorca, na região de Múrcia, implicaram violação ao artigo 8º da *Convenção Europeia dos Direitos do Homem*, no qual se reconhece expressamente que “qualquer pessoa tem direito ao respeito da sua vida privada e familiar, do seu domicílio e da sua correspondência” (a sentença está reproduzida no site da Corte – www.echr.coe.int – e tem a identificação 16798/90 [1994] ECHR 46).

poder encontrar na ordem internacional as condições adequadas para a expansão de suas economias, de forma a propiciar bem-estar às respectivas populações. Com a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, aprovada pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas em 1986, consolida-se o entendimento de que o desenvolvimento é direito fundamental dos povos, assim como de cada ser humano tomado individualmente.

Os artigos 1º e 2º da declaração registram essa inserção do direito ao desenvolvimento no âmbito dos direitos humanos¹⁷:

Artigo 1º

1. O direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável, em virtude do qual toda pessoa e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, para ele contribuir e dele desfrutar, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados.

2. O direito humano ao desenvolvimento também implica a plena realização do direito dos povos à autodeterminação, que inclui, sujeito às disposições relevantes de ambos os Pactos Internacionais sobre Direitos Humanos, o exercício de seu direito inalienável à soberania plena sobre todas as suas riquezas e recursos naturais.

Artigo 2º

1. A pessoa humana é o sujeito central do desenvolvimento e deveria ser participante ativo e beneficiário do direito ao desenvolvimento.

2. Todos os seres humanos têm responsabilidade pelo desenvolvimento, individual e coletivamente, levando-se em conta a necessidade de pleno respeito aos seus direitos humanos e liberdades fundamentais, bem como seus deveres para com a comunidade, que pode assegurar a realização livre e completa

¹⁷ Versão em língua portuguesa do texto da declaração pode ser encontrada em site do Ministério Público Federal: www.pfdc.pgr.mpf.gov.br. O exame do direito ao desenvolvimento e da evolução de seu significado encontra-se efetuado de modo bastante detalhado em tese de doutorado apresentada por Silvia Menicucci de Oliveira na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, em 2006.

do ser humano, e deveriam por isso promover e proteger uma ordem política, social e econômica apropriada para o desenvolvimento.

3. Os Estados têm o direito e o dever de formular políticas nacionais adequadas para o desenvolvimento, que visem ao constante aprimoramento do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos, com base em sua participação ativa, livre e significativa, e no desenvolvimento e na distribuição equitativa dos benefícios daí resultantes.

A essa interface do direito ao desenvolvimento com os direitos humanos se somou, na mesma década de 1980, o advento da perspectiva de tratamento do direito ao desenvolvimento de forma a incorporar a temática ambiental. Dá-se, assim, o surgimento do conceito de desenvolvimento sustentável. O marco institucional usualmente referido para a afirmação dessa compreensão da noção de desenvolvimento que incorpora o critério do impacto ambiental é o relatório apresentado em 1987 pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, da Organização das Nações Unidas (ONU). No documento, intitulado *Nosso futuro comum* – mas também conhecido como *Relatório Brundtland*, por conta da Comissão ter sido presidida por Gro Harlem Brundtland, que foi primeira-ministra da Noruega –, considera-se desenvolvimento sustentável “aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem às suas necessidades”¹⁸.

Como consequência desse quadro de correlações, logo nos anos subsequentes vai se verificar a explicitação da integração ao âmbito dos direitos humanos, de forma conjunta e associada, do direito a um meio ambiente saudável e do direito ao desenvolvimento. Isso pode ser constatado, por exemplo, no corpo das declarações finais de conferências internacionais de extrema relevância do início da década de 1990 – a Conferência

¹⁸ O relatório – formalmente denominado *Report of the World Commission on Environment and Development – Our common future* – pode ser localizado no site da ONU, www.un.org, sob a indicação A/42/427 (04/08/1987).

das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, ocorrida em 1992 no Rio de Janeiro, e a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, realizada em Viena no ano de 1993.

No documento de Viena, nos itens 10 e 11, claramente se promove essa aproximação, aludindo-se adicionalmente à preocupação com a repercussão dos avanços nas áreas das ciências biomédicas e biológicas relativamente aos direitos humanos que Norberto Bobbio, como assinalado anteriormente, qualificou como de quarta geração e que dizem respeito à própria preservação, em sentido biológico, da condição humana do indivíduo. Tais itens estão assim redigidos¹⁹:

A CONFERÊNCIA MUNDIAL SOBRE DIREITOS HUMANOS,

Considerando que a promoção e proteção dos direitos humanos são questões prioritárias para a comunidade internacional e que a Conferência oferece uma oportunidade singular para uma análise abrangente do sistema internacional dos direitos humanos e dos mecanismos de proteção dos direitos humanos, para fortalecer e promover uma maior observância desses direitos de forma justa e equilibrada, [...]

Determinada a tomar novas medidas em relação ao compromisso da comunidade internacional de promover avanços substanciais na área dos direitos humanos mediante esforços renovados e continuados de cooperação e solidariedade internacionais,

Adota solenemente a Declaração e o Programa de Ação de Viena. [...]

10. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos reafirma o direito ao desenvolvimento, previsto na Declaração sobre Direito ao Desenvolvimento, como um direito universal e inalienável e parte integral dos direitos humanos fundamentais. Como afirma a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, a pessoa humana é o sujeito central do desenvolvimento.

¹⁹ A parte inicial do texto da declaração se encontra reproduzida no site da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo: www.pge.sp.gov.br. Para acesso à versão integral, pode ser consultado o site da ONU – www.un.org –, constando para o documento a identificação A/CONF. 157/23 (12/07/1993).

Embora o desenvolvimento facilite a realização de todos os direitos humanos, a falta de desenvolvimento não poderá ser invocada como justificativa para se limitar os direitos humanos internacionalmente reconhecidos.

Os Estados devem cooperar uns com os outros para garantir o desenvolvimento e eliminar obstáculos ao mesmo. A comunidade internacional deve promover uma cooperação internacional eficaz visando à realização do direito ao desenvolvimento e à eliminação de obstáculos ao desenvolvimento.

O progresso duradouro necessário à realização do direito ao desenvolvimento exige políticas eficazes de desenvolvimento em nível nacional, bem como relações econômicas equitativas e um ambiente econômico favorável em nível internacional.

11. O direito ao desenvolvimento deve ser realizado de modo a satisfazer equitativamente as necessidades ambientais e de desenvolvimento de gerações presentes e futuras. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos reconhece que a prática de descarregar ilicitamente substâncias e resíduos tóxicos e perigosos constitui uma grave ameaça em potencial aos direitos de todos, à vida e à saúde.

Consequentemente, a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos apela a todos os Estados para que adotem e implementem vigorosamente as convenções existentes sobre o descarregamento de produtos e resíduos tóxicos e perigosos e para que cooperem na prevenção do descarregamento ilícito.

Todas as pessoas têm o direito de desfrutar dos benefícios do progresso científico e de suas aplicações. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos observa que determinados avanços, principalmente na área das ciências biomédicas e biológicas, podem ter consequências potencialmente adversas para a integridade, a dignidade e os direitos humanos do indivíduo e solicita a cooperação internacional para que se garanta pleno respeito aos direitos humanos e à dignidade nessa área de interesse universal.

Na Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, produzida ao final daquela que talvez tenha sido

a mais destacada reunião internacional já ocorrida no Brasil – que ficou conhecida por Rio-92 ou Eco-92 –, a associação entre direitos humanos, direito a um meio ambiente saudável e direito ao desenvolvimento também se encontra presente, sendo que a referência ao direito ao desenvolvimento remete explicitamente à noção de desenvolvimento sustentável. Os princípios 1 e 3 do documento, a seguir reproduzidos, são pertinentes a essa abordagem²⁰:

A CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO

Tendo-se reunido no Rio de Janeiro, de 3 a 14 de junho de 1992,

Reafirmando a Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano adotada em Estocolmo em 16 de junho de 1972, e buscando avançar a partir dela, [...]

Reconhecendo a natureza interdependente e integral da Terra, nosso lar,

PROCLAMA:

Princípio 1

Os seres humanos estão no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável. Têm direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza. [...]

Princípio 3

O direito ao desenvolvimento deve ser exercido de modo a permitir que sejam atendidas equitativamente as necessidades de desenvolvimento e ambientais de gerações presentes e futuras.

A construção teórica que decorre do caráter aberto próprio do conteúdo atribuível aos direitos humanos prossegue seu movimento, impulsionada pelas transformações sociais, políticas e econômicas que marcam permanentemente a trajetória da civilização. Exemplo dessa permanente inovação

²⁰ O documento final da Conferência do Rio de Janeiro está reproduzido no site do Ministério do Meio Ambiente brasileiro: www.mma.gov.br.

conceitual pode ser extraído da declaração final da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável – conferência realizada na África do Sul em 2002 e que ficou conhecida como Rio+10, em alusão à conferência realizada uma década antes no Rio de Janeiro –, na qual a proteção da biodiversidade é apresentada como requisito básico à afirmação da dignidade humana²¹.

Na presente quadra histórica, a incorporação do direito a um meio ambiente saudável e do direito ao desenvolvimento ao rol de direitos fundamentais do ser humano, associada à qualificação que o recurso ao critério ambiental conferiu à noção de desenvolvimento, possibilitam que se possa advogar a existência, no rol dos direitos humanos, do direito fundamental ao desenvolvimento sustentável.

Tal formulação – até mesmo por decorrer da integração de direitos que já são reconhecidos e para os quais há mecanismos voltados à sua efetivação – não deve ser vista como expressão de uma singularidade que implique a necessidade de estruturação de regime jurídico específico. Todavia, é justamente seu caráter integrador e sintético que ajuda a compreender a enorme relevância que a temática ambiental adquiriu na perspectiva de afirmação dos direitos humanos, isto em pouco mais de meio século.

Além disso, a percepção do desenvolvimento sustentável como direito fundamental do ser humano – e não simplesmente como conceito da Economia ou da Ecologia – tende a valorizá-lo como critério de aferição e controle social relativamente à validade das políticas públicas adotadas pelos governos nacionais

²¹ Na declaração, está posto o seguinte: “DECLARAÇÃO DE JOANESBURGO SOBRE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: 1. Nós, representantes dos povos do mundo, reunidos durante a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável em Joanesburgo, África do Sul, entre 2 e 4 de setembro de 2002, reafirmamos nosso compromisso com o desenvolvimento sustentável. 2. Assumimos o compromisso de construir uma sociedade global humanitária, equitativa e solidária, ciente da necessidade de dignidade humana para todos.[...] 18. Aplaudimos o foco da Cúpula de Joanesburgo na indivisibilidade da dignidade humana e estamos resolvidos, através de decisões sobre metas, prazos e parcerias, a rapidamente ampliar o acesso a requisitos básicos tais como água potável, saneamento, habitação adequada, energia, assistência médica, segurança alimentar e proteção da biodiversidade [...]”. O documento também se encontra transcrito no site do Ministério do Meio Ambiente brasileiro: www.mma.gov.br.

e locais e mesmo internacionalmente com vistas à melhoria e à preservação das condições de vida da população²².

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

BOBBIO, Norberto. A era dos direitos. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1992.

CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto. Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997. v. 1.

COMPARATO, Fábio Konder. A afirmação histórica dos direitos humanos. São Paulo: Editora Saraiva, 2005. 4ª ed., revista e atualizada.

DALLARI, Pedro Bohomoletz de Abreu. “Atualidade de Declaração Universal dos Direitos Humanos”. In: Política Externa. São Paulo: Editora Paz e Terra, set/out/nov 2008. v. 17, n. 2.

DUPAS, Gilberto. “O impasse ambiental e a lógica do capital”. In: Meio ambiente e crescimento econômico, Gilberto Dupas (org), São Paulo: Editora UNESP, 2008.

OLIVEIRA, Silvia Menicucci de. Direito ao desenvolvimento: teorias e estratégias de implementação. Tese apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2006.

PIOVESAN, Flávia. Direitos humanos e o direito constitucional internacional. São Paulo: Editora Saraiva, 2006. 7ª ed.

WEIS, Carlos. Os direitos humanos contemporâneos. São Paulo: Malheiros Editores, 2006. 1ª ed. 2ª tiragem.

²² Conforme salienta Gilberto Dupas, “a natureza se converteu num problema ético; tão degradada está por ações humanas que nossa relação com ela transformou-se em questão decisiva, que afeta as condições de vida sociais e a possibilidade de sobrevivência futura da espécie e clama por uma nova ética de responsabilidade, informada por um saber que ilumine as consequências deliberadas da ação humana” (“O impasse ambiental e a lógica do capital”, em *Meio ambiente e crescimento econômico*, pág. 23).