

INTRODUÇÃO

A Convenção Americana de Direitos Humanos (doravante denominada CADH) promulgada em 1969, apresenta-se como importante documento para a proteção da humanidade em âmbito internacional. Neste sentido, traz uma série de artigos que abarcam Direitos reconhecidos e que necessitam ser devidamente garantidos a todos os indivíduos.

Ocorre que, em uma análise apurada da referida Convenção, um dos pontos que chamam atenção é o fato de que a proteção ambiental, ou até mesmo o meio ambiente sadio, não são consagrados expressa ou diretamente. A partir desta consideração, o presente trabalho justifica-se a partir de uma necessidade em discorrer sobre este assunto, trabalhando alguns aspectos discorridos pela Organização dos Estados Americanos- OEA e a sua busca por instrumentos que pudessem de alguma forma realizar tais garantias.

Dessa forma, o problema central do presente estudo, consiste em perseguir a seguinte questão norteadora: qual alcance e princípios que regem a proteção ambiental à luz do SIDH? A partir de uma metodologia bibliográfica, será trabalhado o percurso que a Opinião Consultiva dirigiu ao longo de seu parecer. Além disso, a fim de ilustrar os pontos teóricos trabalhados, também serão utilizados casos julgados da Corte Interamericana e críticas quanto aos desastres ambientais que o Brasil enfrenta na atualidade.

Como resultado, 29 anos após a emergência da CADH, foi publicado em 1998 o Protocolo adicional de San Salvador, que trata sobre questões de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Neste documento é possível identificar que o “Meio Ambiente Sadio” está disposto em seu art. 11 como um Direito dos indivíduos e dever dos Estados.

Em outras palavras, de forma breve e sucinta a Corte reconhece como direito de “toda pessoa (*sic*)” a viver em um lugar saudável. Contudo, não estabelece parâmetros ou profundidade conceitual para que seja possível fixar critérios de ambientes saudios. A vagueza da expressão pode ser considerada como um dos problemas para a efetiva aplicação do dispositivo internacional.

O Estado da Colômbia apresenta a mesma indagação perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos— CrIDH. Através da Opinião Consultiva— OC N° 23/2017, pretende esclarecer pontos sobre a CADH e o Protocolo de San Salvador, no tocante ao meio ambiente e suas interações com o Direito à Vida e Integridade pessoal.

Se faz imperioso resgatar ao longo do presente estudo, especificamente duas decisões emblemáticas e recentes, quais sejam: Povos indígenas Kuna de Madungandí e Emberá de

Bayano¹ e seus membros Vs. Panamá e Povo Xucuru Vs. Brasil². Com estes julgados, é possível afirmar que a problemática, portanto, não é de omissão quanto à relevância do direito ambiental. Senão, a de especificar os parâmetros de um meio ambiente sadio enquanto dever de proteção dos Estados pertencentes ao Sistema.

Dentre os casos julgados pela Organização, é possível identificar que em diversos momentos, o meio ambiente foi discorrido apenas em linhas gerais. Tal fato ocorre com frequência, principalmente naqueles em que os direitos das comunidades e populações tradicionais foram violados pelos Estados.

O caso “Povos indígenas Kuna de Madungandí e Emberá de Bayano³ e seus membros Vs. Panamá”, reflete bem essa afirmação. Analisado no contexto do direito a Propriedade Privada, os recursos naturais são tidos como indispensáveis para a sobrevivência desses indivíduos.

Por outro lado, dado o contexto de que a construção de uma Usina Hidrelétrica provoca uma série de outros danos, estes são completamente ignorados pela CrIDH ao longo da Sentença. Assim, a própria dimensão difusa dos impactos negativos causados ao meio ambiente, bem como a impossibilidade de determinação da extensão das vítimas desta lesão, aponta para uma vítima ainda maior: a humanidade.

Ao analisar os danos que os membros da Comunidade Kuna de Madugandí e Emberá tiveram, o meio ambiente é trabalhado por diversas vezes, como um dano meramente reflexo. Em outras palavras, não existem até o momento, condenações que visem especificamente o comprometimento dos Estados na proteção ambiental, em suas mais variadas formas.

A 158ª sessão extraordinária de audiências públicas realizada no Chile em 8/06/2016 pela CIDH, tratou sobre os “Impactos sobre os Direitos Humanos das atividades de mineração no Brasil” e foram convocados os peticionários das vítimas do desastre ambiental ocorrido em Mariana/MG (2015), bem como o Estado brasileiro.

Nela, o Estado afirmou em sua defesa que quando tratamos de rios federais, “a solução quanto à recomposição e reparação ambiental, depende que seja uma reparação global, na medida em que medidas em um município ou em outro, podem afetar a inteireza da recuperação do bem”. Ocorre que, nesta audiência pública, a responsabilidade pelo dano ocasionado, fora transferida unicamente à empresa de mineração, de maneira que o Estado em si não reconheceu sua própria responsabilidade pelos danos causados.

¹ Sentença de 14 de outubro de 2014.

² Sentença de 5 de fevereiro de 2018.

³ Sentença de 14 de outubro de 2014.

Além disso, tivemos recentemente um grande desastre ambiental ocasionado por uma empresa norueguesa— Hydro, com instalações no município de Barcarena/PA. A mineradora tem sido investigada pelo vazamento de rejeitos na região, fato este que acometeu não somente o município, mas o ecossistema como um todo através de danos imensuráveis e intergeracionais.

De acordo com o Ato de Infração Nº 7001/11248, a empresa lançou efluentes pluviais da área da usina que deveriam passar por tratamento. Nos termos do Laudo Técnico do Instituto de Perícias Evandro Chagas (Relatório Nº: 003/2018, Processo Nº: 010/2018), foram identificados vários minérios prejudiciais à saúde do meio ambiente e vida humana.

Nos termos do relatório, “as águas deste rio [Murucupi] não podem ser usadas para recreação, pesca ou consumo humano. Todos os elementos tóxicos encontrados nos efluentes da empresa Hydro também são encontrados teores nas águas superficiais do rio Murucupi”. Vemos neste ponto, o nível de catástrofe ambiental que acabou por ser extremamente danosa em múltiplos aspectos.

Além disso, o juízo da 1ª vara cível e empresarial de Barcarena/PA, determinou nos autos do processo Nº 0003828-86.2018.8.14.0008 a apresentação de “Plano de Ação para recuperação in natura da área afetada” bem como que a mesma “suspenda, de imediato, a realização de quaisquer condutas não autorizadas no âmbito do licenciamento ambiental”.

Tais medidas mostram que a esfera judicial e administrativa do Estado tem buscado tratar a situação. No caso de restarem infrutíferas, em âmbito internacional caberia questionamento perante a CIDH, uma vez que os requisitos de esgotamento dos recursos internos, dentre outros, estarão preenchidos.

Por todo exposto, o parecer consultivo Nº 23/2017 é de extrema relevância para o crescimento da própria organização, e trabalha questões ainda não pacificadas na doutrina internacional, como o fato de se considerar (ou não) o Meio Ambiente como um Direito Humano.

1. O DIREITO AMBIENTAL INTERNACIONAL E OS DIREITOS HUMANOS: UMA RELAÇÃO FUNDAMENTAL?

Não existe a possibilidade de se pensar no meio ambiente, sem tratar de questões atinentes ao desenvolvimento. De acordo com TRINDADE (1993, p.165) “Tem ele encontrado expressão no universo conceitual dos direitos humanos. Não se pode considerá-lo sem referência a outro direito do gênero, (...) direito ao desenvolvimento como um direito humano”.

E foi neste sentido, que a Corte Interamericana de Direitos Humanos (CrIDH) analisou a petição requerida pelo Estado da Colômbia. Assim:

Nesse contexto, o entendimento tanto da conexão entre o direito a um meio ambiente e o direito ao desenvolvimento quanto do caráter de indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos conferiu aos tribunais de direitos humanos o papel crucial no desenvolvimento de um “direito humano ao meio ambiente” (ALEIXO; BASTOS,2017, p.137).

Estabelecer uma conexão entre os Direitos Humanos e a esfera ambiental (que para alguns estudiosos pode parecer óbvia), não é tarefa fácil. Sabendo disso, de forma sucinta a Corte faz um breve histórico dos principais documentos internacionais que tratam sobre o desenvolvimento e o meio ambiente. Dessa forma, traz à baila o art. 26 da CADH sobre o desenvolvimento progressivo.

De forma extremamente genérica, este dispositivo afirma que o desenvolvimento deve atentar para um modelo que acompanhe o crescimento nas mais diversas áreas da sociedade (TUPIASSU-MERLIN, 2010, p.143). Os Estados se comprometem a *ipsi litteris*: “conseguir progressivamente a plena efetividade dos direitos que decorrem das normas econômicas, sociais e sobre educação, ciência e cultura”.

Contudo, sua imprecisão pode ser identificada nos próprios julgados da CrIDH, em casos que envolvem as violações de Direitos de Povos e Comunidades tradicionais, tais como *Yakye Axa Vs. Paraguai* e *Sawhoyamaya Vs. Paraguai*. Em ambos casos, o Direito ao Desenvolvimento progressivo fora amplamente discutido e considerado para fins de julgamento da Sentença de Reparação. Contudo, tal abordagem não se apresentou como suficiente para a fixação de sua violação por determinado Estado, sendo considerado um dispositivo meramente interpretativo.

Em outras palavras, uma análise do direito ao desenvolvimento progressivo previsto na CADH e a proteção ambiental, carecem de uma fundamentação e acervo interpretativo ainda mais robusto. Tal solidez, faz-se necessária para uma aplicação mais precisa e objetiva, até mesmo para que seja devidamente cumprida e respeitada pelos Estados (SARLET; FENSTERSEIFER, 2011, p.228).

Para preencher este ponto de vagueza conceitual, a OC- Nº23/2017 afirma em seu parágrafo Nº55 que existe uma conexão indissociável entre desenvolvimento, proteção ambiental e os Direitos Humanos. Além disso, essa ligação ocorre devido aos estudos apresentados pela doutrina do Direito Internacional Ambiental.

Esta linha de argumentação é compreendida, pela Corte, como o conjunto dos tratados e pactos internacionais sobre as questões ambientais (normas de *soft law*). Ou seja, funcionam como obrigações entre as partes que os ratificaram, e, portanto, devem ser aplicadas em seu ordenamento interno.

A partir desta consideração inicial, é possível traçar uma linha de raciocínio dentro do Direito Internacional Ambiental, e estabelecer fundamentos mais consistentes para a interpretação de casos que trabalham a questão de danos ambientais. Dessa forma, a partir de uma conjunção dos documentos internacionais, o meio ambiente saudável é considerado um direito humano pela Corte Interamericana de Direitos Humanos a partir de uma análise efetiva dos tratados e pactos internacionais que versam sobre a proteção ambiental.

Neste sentido é MIALHE (2006, p. 207):

O Direito Ambiental pode ser compreendido como uma das várias expressões dos Direitos Humanos. Para chegar a essa conclusão, partiu-se, primeiramente, da análise das principais convenções multilaterais sobre meio ambiente e nelas procurou-se identificar os dispositivos que manifestam conexão direta com os princípios basilares dos Direitos Humanos, sobretudo o direito à vida.

Um dos instrumentos utilizados, é a Declaração de Estocolmo (1972), onde traz como princípio o desenvolvimento sustentável enquanto fundamental para assegurar ao homem uma melhor qualidade de vida. Dessa forma, a conexão feita entre o meio ambiente e os Direitos Humanos é relacionada aos direitos à vida e trabalho em melhores condições (Princípio 8).

Além disso, este documento também colabou de forma significativa para a doutrina do Direito Internacional Ambiental, ao afirmar que os Estados devem agir em “compatibilidade entre o desenvolvimento e a necessidade de proteger e melhorar o meio ambiente humano em benefício de sua população” (Princípio 13).

A Declaração do Rio sobre o meio ambiente e o desenvolvimento, também é analisada pela Corte IDH. Sua maior contribuição, está prevista nos Princípios 1 e 4, ao expressar que o processo do desenvolvimento deve compreender a proteção ambiental bem como trazer os seres humanos como o centro das preocupações⁴.

Nos termos propostos pela OC- N°23/2017, a partir da pesquisa feita, é possível depreender que apesar das lacunas e divergências doutrinárias na interrelação entre o meio ambiente sadio enquanto direito humano, com o processo de incorporação dos tratados

⁴ No mesmo sentido, é o “Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible” (A/CONF.199/20), §5°.

internacionais que versam sobre o tema, a Organização dos Estados Americanos reconhece esta conexão também no Sistema Interamericano.

A partir destas considerações, a Corte começa a discorrer especificamente sobre os pontos elencados pela Colômbia. Dessa forma, primeiramente será trabalhada a questão dos direitos humanos afetados pela degradação ambiental/danos ambientais, e após, a proteção de áreas que pertencem à vários Estados em cooperação internacional (como por exemplo, a Grande área do Caribe).

Uma das maiores contribuições da Opinião Consultiva em comento, foi distinguir/classificar o “Direito ao Meio Ambiente Sadio” como autônomo. Tal abordagem, parte de um estudo considerando-o como um direito coletivo, mas também, individual com interesses jurídicos em si mesmo.

Contudo, há de se observar uma certa confusão na dimensão da própria consideração feita. Estudar o “Direito ao Meio Ambiente Sadio” em seu aspecto individual, implica apontar um indivíduo que seja ou tenha sido diretamente afetado pela sua não concretização. Ocorre que, ao analisar os titulares desta garantia, temos uma característica eminentemente difusa, ou seja, não é possível determinar exatamente o/os indivíduos afetados por um determinado dano (ALEIXO; BASTOS; 2017, p.141).

Tal fato ocorre pela própria dimensão global apontada pela Corte, ao emitir a presente Opinião Consultiva. O próprio argumento apresentado, de que grupos vulneráveis como indígenas, crianças, pessoas em extrema pobreza, e etc. são mais suscetíveis à violação desse direito, foge do aspecto meramente individual do mesmo.

De acordo com o disposto no §62 do supracitado documento, a proteção ambiental deve ser vista não apenas pela conexão de utilidade para o homem ou pelas consequências que a degradação ambiental pode gerar a todos os seres vivos. Mas sim, pela importância à nível global, ou seja, entre todos os seres vivos que compartilhem o mesmo planeta (PRIEUR, 2015, p.9).

Dessa forma, é aberto mais um ponto de extrema relevância aos estudos do Direito Internacional Ambiental. A Corte aborda de forma breve, mas muito precisa, a questão do reconhecimento da personalidade jurídica dos elementos que constituem o meio ambiente natural, quais sejam: rios, florestas, mares e etc.

Assim, a Corte IDH prossegue na argumentação de que deve ser feita uma diferenciação entre o Direito ao Meio Ambiente Sadio e o Direito Ambiental (Corte IDH, OC-Nº23/2017, §63). Este primeiro, conforme explanado alhures, deve ser analisado com um fim

em si mesmo, ou seja, de forma autônoma. O segundo, por sua vez, faz parte de um conjunto de outros direitos, como a proteção à vida, integridade, saúde, etc.

Ato contínuo, estes direitos que tem vínculo com o Direito Ambiental, tem podem ser classificados em direitos substantivos e direitos de procedimento (Corte IDH, OC- N°23/2017, §64). Neste sentido, pretende discutir o grau de vulnerabilidade que determinados indivíduos estão expostos, no meio o qual estão inseridos.

É possível depreender como direitos substantivos, o conjunto de direitos decorrentes da degradação ambiental. Em outras palavras, todos aqueles que ficam prejudicados pela má qualidade do solo, ar, água e alimentos.

Enquanto direitos de procedimento, a Corte traz à baila as políticas públicas implementadas por cada Estado. Ou seja, direito à informação, participação nas tomadas de decisão, etc. Estas garantias têm profunda relevância na proteção ambiental, uma vez que apresentam maior respaldo na fixação de parâmetros de amparo (MIALHE, 2006, p.213).

A fim de estabelecer quais são as obrigações dos Estados perante o Sistema Interamericano de Direitos Humanos, no que tange ao meio ambiente, a OC N°23/2017 recorre primordialmente, ao direito à vida, já expressamente disposto na CADH. Dessa forma, tece uma linha argumentativa a partir desta garantia, bem como recorda os parâmetros utilizados para uma vida digna.

Dentre estes fatores, estão: acesso e qualidade da água, alimentação e saúde (Corte IDH, OC- N°23/2017, §§109, 110). Assim, a Corte relaciona a proteção ambiental como uma das condições para uma vida digna. É interessante, entretanto, observar que ao tratar sobre direitos substantivos como direito à vida e integridade, ou seja, aqueles pertencentes ao “Direito Ambiental”, não é analisada a trajetória do “Direito ao Meio Ambiente Sadio”, linha de pensamento defendida outrora para relacional tal garantia como Direito Humano.

Assim, fica claro o desarranjo entre os argumentos propedêuticos tecidos na OC, e as considerações feitas ao abordar quais são as obrigações dos Estados que ratificaram a Convenção Americana de Direitos Humanos. O esforço empreendido para afirmar o Direito ao Meio Ambiente Sadio como um Direito Humano, e de que forma ele faz parte do Sistema Interamericano, parece se desconectar dos pontos trabalhados ao longo de quais são efetivamente os deveres dos Estados perante os indivíduos.

Em âmbito internacional, obrigação gera responsabilização, no caso de seu descumprimento. Dessa forma, para ser responsabilizado, o Estado antes precisa ter ratificado determinado pacto, por isso a preocupação em realizar um esforço para enquadrar as questões

ambientais na CADH (onde não há expressamente essa disposição no caso de danos ambientais).

A dissociação entre Direito Ambiental e Direito ao Meio Ambiente Sadio, feita pela Corte IDH anteriormente, não é à toa. Tal como exposto inicialmente, a relação entre os Direitos Humanos e Meio ambiente não é óbvia, e sua análise requer um cuidado minucioso quando do uso de seus institutos.

Neste sentido, acrescenta CANÇADO TRINDADE (1993, p.41): “uma tarefa significativa para o futuro próximo – se não para o presente – (...) assegurar a coordenação apropriada dos instrumentos múltiplos que têm se desenvolvido nas últimas décadas”. Em outras palavras, o correto manejo dos recursos internacionais, é de suma importância para a efetivação dos Direitos Humanos.

O avanço obtido pela Opinião Consultiva é inegável, e tem contribuído para a emergência e aprofundamento do Direito Ambiental Internacional. Contudo, ainda se constitui como um alicerce embrionário sobre o tema, que até então possui muitos desdobramentos a serem trabalhados, e efetivamente aplicados pelo Sistema Interamericano.

2. O DEVER DE RESPEITAR O DIREITO À VIDA E INTEGRIDADE PESSOAL À LUZ DA PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE

Uma das perguntas apresentadas pelo Estado da Colômbia, consiste na determinação mais precisa sobre quais são as obrigações dos Membros, no tocante à proteção ambiental. Em outras palavras, que fossem especificados os parâmetros de alcance do dever dos Estados na prevenção, precaução, mitigação do dano e cooperação, considerando para tanto os direitos à vida e integridade pessoal afetados.

Com relação ao Direito à vida, a CrIDH trabalha as concepções de quais são as obrigações positivas e negativas que precisam ser observadas. Dessa forma, resgata alguns precedentes da Organização que já trabalharam sobre esta questão, a fim de inter-relacionar com as questões ambientais. Curioso, contudo, constatar que nenhum dos casos citados neste ponto (§108/OC. N°23-2017), se referem a casos que tenham o meio ambiente enquanto ponto central de discussão, ou até mesmo, plano de fundo.

Destarte, as obrigações positivas levantadas, referem-se à adoção de todas as medidas para proteção e preservação do Direito a vida. Enquanto que, por sua vez, as obrigações negativas referem-se a que nenhuma pessoa tenha este direito negado de forma arbitrária. O

meio ambiente é compreendido como espaço de interação dos seres humanos, espaço em que todas atividades que busca exercer são realizadas.

Um lugar saudável com qualidade atmosférica, saneamento básico, água potável dentre outros, são tidos como essenciais para que não sejam frustradas as liberdades dos indivíduos, e seus planos de vida sigam sem quaisquer problemas ou ingerências de tais fatores negativos. Além disso, a saúde mental e social é enquadrada dentro destes critérios, fato este extremamente positivo, uma vez que o reconhecimento da dimensão psicológica da saúde pode ser considerado uma conquista ainda deveras recente.

Contudo, em um recente julgado pela CrIDH, essa garantia não e o que de fato se observa. Trata-se, portanto, do não reconhecimento a danos a integridade psíquica e moral de povos indígenas que, no Estado de Pernambuco, tiveram seus direitos tolhidos, e foram humilhados pela negativa de reconhecimento de território.

O caso “Povo Xucuru Vs. Brasil”, foi recentemente sentenciado e, infelizmente, à luz do entendimento dos magistrados não houve qualquer dano à saúde mental destes indivíduos. Nas palavras da decisão, o Brasil não é responsável pela violação desse direito, “embora seja possível constatar a existência de um contexto de tensão e violência durante determinados períodos do processo de titulação, demarcação e desintrusão (*sic*) do território” (§181, série C, Nº 346/CrIDH).

Ora, é possível verificar que todos os entraves gerados aos membros dessa tribo, foram desenvolvidos por fatores externos e com relação intrínseca ao meio ambiente em que viviam. Tiveram sua paz, sossego e até mesmo brigas internas provocados em decorrência de violações no seu direito às terras, e, portanto, proteção daquela faixa de terra.

De acordo com o parecer consultivo Nº23/2017, §112: “(...) a violação do direito a integridade física e psíquica das pessoas tem diversas conotações de grau e que abarca desde a tortura até outro tipo de vexames ou tratos cruéis, desumanos ou degradantes⁵”. Acrescenta ainda que todos os casos deverão ser analisados concretamente e que a situação das comunidades indígenas e tribais envolve uma conexão entre a proteção do território e sua identidade cultural, senão vejamos (§113)⁶:

⁵ Texto original: “la violación del derecho a la integridad física y psíquica de las personas tiene diversas connotaciones de grado y que abarca desde la tortura hasta otro tipo de vejámenes o tratos crueles, inhumanos o degradantes”.

⁶ Texto original: “Adicionalmente, en el caso específico de las comunidades indígenas y tribales, este Tribunal se ha pronunciado sobre la obligación de proteger sus territorios ancestrales debido a la conexión que mantienen con su identidad cultural, derecho humano fundamental de naturaleza colectiva que debe ser respetado en una sociedad multicultural, pluralista y democrática”.

Além disso, no caso específico das comunidades indígenas e tribais, esta Corte determinou a obrigação de proteger seus territórios ancestrais devido à conexão que eles têm com sua identidade cultural, um direito humano fundamental de natureza coletiva que deve ser respeitado em uma sociedade multicultural, pluralista e democrática.

Não reconhecer estes direitos aos membros da comunidade Xucuru, é afirmar que toda problemática gerada através da negativa em reconhecer suas terras, não possui relação com o meio ambiente. Ou ainda, desconhecimento da própria Opinião Consultiva, que apesar de desprovida de força vinculante, integra o SIDH como documento de extrema relevância na ampliação e reconhecimento de garantias como a da saúde mental.

Ato contínuo, a CrIDH entendeu na Opinião Consultiva que o Estado deve abster-se de “qualquer prática ou atividade que denegue ou restrinja o acesso, em condições de igualdade, os requisitos para uma vida digna”⁷(§117). Além disso, discorre sobre a contaminação ambiental, uma vez que a saúde de todas as pessoas fica prejudicada por este ato. Assim, estes são os parâmetros utilizados para que a obrigação de proteger o Meio Ambiente seja efetivada pelos Estados.

Apesar de breves, estas considerações são complexas e desenvolvem uma série de outros pontos que, nesta senda, podem ser vistos como atos administrativos e legislativos à critério dos próprios Estados. Ainda assim, a afirmação ou reafirmação destes estandartes, são fundamentais para que os conceitos adotados no plano internacional fiquem ainda mais cristalinos.

A salvaguarda de uma “vida digna” (compreendidos a saúde corpórea e mental), são essenciais para que a integridade física dos indivíduos seja resguardada. A relação entre o direito a vida e a integridade pessoal, são tidos como extremamente ligados através do fato de que ambos se desenvolvem no contexto do meio ambiente, razão pela qual um dano ambiental diz respeito a todos os seres humanos, não apenas em um contexto local.

A doutrina de Michel Prieur discorre profundamente sobre a questão da globalização e o direito ambiental. Nesse sentido, afirma que “Catástrofes ecológicas com repercussões interestaduais reforçam essa interdependência e levam à solidariedade e ao dever de assistência necessários⁸” (2014, p.9).

Além da obrigação de proteger o Meio Ambiente, a Corte trabalha ainda uma garantia mais ampla, qual seja, a de adotar “todas as medidas” para proteger e respeitar o direito a vida

⁷ Texto original: “cualquier práctica o actividad que deniegue o restrinja el acceso, en condiciones de igualdad, a los requisitos para una vida digna”.

⁸ Texto original: “Les catastrophes écologiques aux répercussions interétatiques renforcent cette interdépendance et conduisent à la nécessaire solidarité et au devoir d’assistance”.

e integridade. Insta salientar que todos estes direitos são analisados tendo a dignidade humana como fim, e o meio ambiente sadio como meio. Assim, realçam ALEIXO e BASTOS (2013, p.138):

Coube a tais cortes a consolidação de jurisprudências que, embora nem sempre reconheçam o direito ao meio ambiente de forma autônoma, o percebem enquanto faceta dos direitos humanos. Assim, a ausência de um procedimento específico de defesa aos direitos ambientais no plano internacional não constitui óbice à expansão de possibilidades protetivas; pelo contrário, possibilita o desenvolvimento de princípios e regras ambientais.

Em outras palavras, não se estuda especificamente os problemas, e danos ambientais, além das obrigações dos Estados em atentarem para as normas ambientais internacionais. Em diversos momentos, refere-se apenas aos indivíduos como sujeitos de direitos, tendo o Meio Ambiente como um problema de fundo, *locus* de uma dupla dimensão: realização das interações humanas e desenvolvimento da sociedade.

Ao longo de todo parecer, as questões ambientais são quistas como um ponto secundário, e não um problema em si. Tal fato remonta às discussões sobre até que ponto os danos ambientais possuem protagonismo à nível não apenas local, mas internacional. Reforça, além disso, o descaso quando da interpretação dos problemas atinentes aos grandes desastres ecológicos, como o ocorrido em Mariana/MG (2015).

Considerado uma das maiores fatalidades ocorridas no Brasil, a tragédia de Mariana, motivada por uma empresa de minério, ainda hoje surte graves efeitos. Vidas interrompidas, rios sem vida ecológica: o retrato de um poder público omissivo em diversos momentos, com falhas de fiscalização e estudos apurados de impacto ambiental.

Na ausência de empregar esforços efetivos de prevenção de riscos, “os impactos ambientais dele decorrentes ainda estão em curso, resultando, por efeito, numa imprecisão quanto aos limites qualitativos e territoriais da extensão dos referidos danos ambientais” (PENNA; REZENDE).

Por este motivo, o grau de ineditismo da CrIDH quando do posicionamento adotado na OC-23/2017, se deve em primeiro lugar, em buscar preencher a vagueza com que o tema tem sido abordado ao longo dos casos julgados. Além disso, busca complementar as garantias dispostas no Protocolo de San Salvador, a fim de que seja investigado de forma profunda, a questão do Direito Internacional Ambiental.

Neste sentido, no contexto de disposições internacionais sobre o meio ambiente, tem-se que:

O Direito Ambiental Internacional emergiu lentamente a partir da conscientização da comunidade global acerca da importância da preservação do meio ambiente, cujo

processo iniciou nos países desenvolvidos, tendo se consolidado como ramo do Direito a partir da Conferência de Estocolmo e da Conferência do Rio de Janeiro. Portanto, a formação do Direito Ambiental Internacional ocorreu de forma desordenada e heterogênea, sem que haja um marco determinado e especialmente marcada por conflitos de interesses econômicos entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento (...) (BRANCHER, 2013, p.249).

A proteção ambiental tem tomado cada vez mais espaço nas discussões e agendas internacionais. Com um grande número de legislações internas e internacionais, o fato que tem incitado muitas discussões atualmente se refere à concreta aplicação de tais normas ambientais e efetiva responsabilização dos Estados.

Dessa forma, “a aplicação efetiva dos Direitos Humanos e a instauração de um meio-ambiente sadio constituem um dos mais fantásticos desafios do século XXI (sic)” (BARDONNET apud CANÇADO TRINDADE, 1993, p.19). Em outras palavras, a preocupação com a efetiva aplicação das normas internacionais e violações ao Meio Ambiente carecem de uma abordagem criteriosa.

Neste sentido, podemos afirmar que “o tema, hoje, encontra-se profundamente normatizado, tanto no plano interno, como no plano internacional (...), mas na prática revelam-se pouco objetivos e incompletos” (MATTOS, 2010, p.264). O autor acrescenta ainda que esta realidade toca profundamente as normas na Amazônia brasileira, considerando sua destruição permanente um crime contra a humanidade (MATTOS, 2010, p.262).

A fim de adentrarmos às questões centrais do problema da pesquisa, primeiramente é necessário discutirmos sobre considerar o Direito ao Meio ambiente como um Direito Humano, ou não. De acordo com PRIEUR (2015, p.938), a relação entre ambos não é óbvia. Para tanto, considera que, no que tange aos grandes desastres ambientais, a preocupação dos Estados tem se voltado para ações de mero socorro às vítimas.

Em outras palavras, critica o fato de que as convenções que tratam sobre as grandes catástrofes ambientais à nível internacional são escassas e indiferentes quanto à aplicação dos Direitos Humanos. Dessa forma, apesar de termos um considerável número de convenções e acordos internacionais ambientais, é preciso traçar um olhar humanitário não apenas local, mas global (PRIEUR, 2015, p.9).

A Declaração de Estocolmo (ONU, 1972) trouxe principalmente noções sobre o Direito Humano ao Meio Ambiente equilibrado. Neste sentido, considerou todos os membros da comunidade como responsáveis pela manutenção deste meio, e atribuiu responsabilidade à administração pública dos Estados pelo bem-estar dos seres humanos.

Senão vejamos: “As administrações locais e nacionais, e suas respectivas jurisdições são as responsáveis pela maior parte do estabelecimento de normas e aplicações de medidas em grande escala sobre o meio ambiente”. Ocorre que as Declarações internacionais, não possuem cunho vinculativo entre os Estados que a ratificaram. Trata-se, portanto de um tratado multilateral, realizado ao final de uma conferência e com o objetivo de apresentar suas conclusões finais (BROWNLIE,1997, p.25).

A partir deste ponto, a fim de melhor ilustrar a problemática aduzida, cabe fazer um breve apanhado de dois grandes desastres ambientais ocorridos no Estado do Pará. São eles: a construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte/PA (2010) e o vazamento de rejeitos de minério da empresa Hydro Alunorte em Barcarena/PA (2018).

No que tange à Usina Hidrelétrica em construção no interior do Estado do Pará, é possível afirmar que enfrentou uma série de entraves judiciais até o momento de sua licença ser autorizada pelo Instituto Brasileiro de Meio Ambiente (IBAMA). Em Medida Cautelar (MC 382/10), a CIDH solicitou em 1/04/2011 a imediata suspensão do licenciamento da construção da Usina, além do impedimento de que a construção avance até que um conjunto de condições mínimas fossem garantidas.

Ocorre que no 142º período ordinário de sessões da CIDH em 29/07/2011, 17 semanas depois da medida cautelar prolatada, a entidade modificou sua solicitação. Entendeu por retirar a suspensão e impedimento da construção da Usina, recomendando tão somente a adoção de medidas para a proteção da saúde das populações indígenas que se encontravam afetadas, dentre outras medidas.

Conforme é possível depreender da postura adotada pela Comissão, os direitos coletivos dos grupos afetados pela construção, foram considerados apenas em sua dimensão regional. Este fato, corrobora com a linha de pensamento de PRIEUR que defende uma adoção de maior amplitude no caso de desastres ambientais como este, conforme exposto alhures.

Além disso, ao rever e modificar a Medida Cautelar exarada, temos que o interesse no prosseguimento da construção do empreendimento fora atendido em detrimento da proteção ambiental. Não foram solicitadas avaliações sobre o impacto ambiental ou sobre a possível adoção de modos alternativos de geração de energia, que prejudicasse em menor escala o ecossistema.

As Medidas Cautelares do SIDH, estão previstas no art. 63/CADH, que prevê a possibilidade de estabelecimento de medidas provisórias nos casos de extrema gravidade e urgência. Ainda, acrescenta um terceiro critério: “quando se fizer necessário evitar danos irreparáveis às pessoas”.

Desta forma, temos que a medida modificada posteriormente, não considerou a extensão dos danos ambientais que foram apresentados através dos Estudos de Impacto Ambiental (EIA) da construção da Usina. Neste sentido, vemos a dificuldade do SIDH em compreender e aplicar as normas internacionais ambientais.

Temos que a garantia de um meio ambiente saudável e equilibrado é uma medida urgente a ser aplicada e mantida por todas as nações ao redor do mundo, de modo que para a manutenção de um desenvolvimento sustentável precisemos ultrapassar a mera ratificação de tratados e convenções internacionais.

A necessidade de atribuir plena efetividade e responsabilização no caso de danos causados ao Meio Ambiente, é essencial para a proteção ambiental. Como exemplo, temos a atitude de desrespeito das grandes potências que ratificaram o Tratado de Moscou sobre uso de armas nucleares (1963), mas ainda na vigência deste tratado, continuam utilizando meios nocivos à humanidade para produção deste tipo de armamento, colocando a segurança mundial em modo alerta; este fato é tido como “lamentável” por Meira Mattos (2010, p.260).

A Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH), representa um dos documentos internacionais mais relevantes sobre a proteção dos indivíduos perante arbitrariedades do Estado. Dessa forma, deve ser aplicada por todos aqueles que a ratificaram, cabendo à Comissão Interamericana a fiscalização e análise de seu cumprimento.

Contudo, no que tange à proteção ambiental, esta é omissa na previsão de um Meio Ambiente adequado. Dessa forma, o esforço nos casos julgados, tem sido o de analisar a questão sob um viés de proteção ao Direito à vida e integridade. Além disso, perpassa pela aplicação distante do art. 26 referente ao Desenvolvimento Progressivo e art. 11 do Protocolo de San Salvador (“Os Estados Partes promoverão a proteção, preservação e melhoramento do meio ambiente”).

Nesta senda, aduz o estudioso francês que “Com efeito, o ambiente, com base em fenômenos naturais de interdependência territorial, ignorando as fronteiras dos Estados, resulta na recomposição de territórios, dando-lhes seu próprio status legal” (PRIEUR, 2014, p.12)⁹. Em outras palavras, em decorrência do próprio caráter difuso dos direitos ambientais, é preciso que uma cooperação internacional seja viabilizada.

CONCLUSÃO

⁹ Texto original: “En effet l’environnement, sur la base de phénomènes naturels d’interdépendance territoriale ignorant les frontières des États, aboutit à recomposer des territoires en leur donnant un statut juridique propre”.

Conforme fora possível observar ao longo do estudo apresentado, a Opinião Consultiva N°23/2017, parecer elaborado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, é de fundamental relevância na compreensão da proteção internacional do meio ambiente. A emergência do Direito Ambiental Internacional, também diversas vezes é analisada pelos membros do Tribunal.

Temos no Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH), duas instituições extremamente importantes no controle e fiscalização da aplicação das normas internacionais, quais sejam a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e a Corte Interamericana de Direitos Humanos (CrIDH).

Quando analisamos a Convenção Americana de Direitos Humanos, podemos identificar a ausência de normas e compromissos que se debrucem especificamente na proteção ambiental. Tecnicamente, a proteção ao meio ambiente por vezes é invocada em casos que tratam sobre violações de direitos de Povos Originários e sua relação com a terra, sempre tratado como um dano reflexo, e não principal.

Sobretudo, é preciso compreender que os efeitos de fenômenos como aquecimento global, desastres naturais ocasionados por negligência de Empresas e poluição de mares por vazamentos de óleo, por exemplo, surtem efeitos não apenas locais, mas globais.

Vários temas atuais foram discorridos pelos juízes, e apresentam reflexos não apenas atuais, mas repercutem inclusive no bem-estar das gerações vindouras. Em outras palavras, foram enfrentados pontos como por exemplo, o meio ambiente enquanto direito humano, a obrigação dos Estados em proteger o Meio Ambiente, aprofundamento conceitual sobre os parâmetros para um meio ambiente sadio, dentre outros.

Identificadas algumas falhas no Sistema Interamericano de Direitos Humanos, pelo Estado da Colômbia, os conceitos e fundamentos trazidos no referido documento, permitem uma maior articulação no que tange às garantias de proteção ambiental. Dentre estes pontos, fica claro o esforço em cristalizar e esclarecer a vagueza da expressão “meio ambiente sadio” discorrido no Protocolo de San Salvador.

O processo de internacionalização dos Direitos Humanos, tem se beneficiado cada vez mais com o mecanismo da globalização. Nos termos de PRIEUR (2014, p.9), o meio ambiente se encontra no coração da globalização, termos em que apresentamos nos dias atuais uma preocupação ambiental que transcende as próprias fronteiras dos Estados.

Tal fato contribui para a proteção do meio ambiente por reforçar cada vez mais a solidariedade entre os Países. Neste contexto, CANÇADO TRINDADE (1993, p.41) aponta para a preocupação com a efetiva aplicação das normas internacionais e afirma que esta é “uma

tarefa significativa para o futuro próximo – se não para o presente – (...) assegurar a coordenação apropriada dos instrumentos múltiplos que têm se desenvolvido nas últimas décadas”.

Para o professor, apesar de existirem agendas internacionais que objetivam a proteção ambiental, temos algumas lacunas no sistema jurídico, em áreas como por exemplo o concreto e efetivo amparo às legislações existentes (1993, p.41). Desta forma, é preciso uma análise criteriosa quanto à real aplicação do apanhado de normas e acordos internacionais ambientais.

A Responsabilidade do Estado, aqui compreendida enquanto instrumento essencial na reparação dos danos ambientais, necessita da aplicação de sanções e recomendações para garantir a eficácia do Sistema Internacional. Neste sentido, acrescenta MAZZUOLI (2007, p.173) que: “Paradoxalmente, o Direito Internacional, feito pelos Estados e para os Estados, começou a tratar da proteção internacional dos direitos humanos contra o próprio Estado, único responsável reconhecido juridicamente, (...)”.

Em outras palavras, o Direito Internacional dos Direitos Humanos tem o dever de preocupar-se com as questões atinentes à aplicação das normas internacionais de proteção ambiental.

Dentre estas considerações, a CrIDH entendeu pela indivisibilidade entre os Direitos Humanos, o Direito Ambiental e o Desenvolvimento sustentável. Acrescentou ainda, que os Estados devem garantir a prevenção dos danos ambientais dentro e fora de seu território, realizar estudos de impacto ambiental, traçar planos de contingência, etc.

Dessa forma, temos que somente em novembro de 2017 a CrIDH reconheceu o Direito Humano ao Meio ambiente sadio e a aplicação de medidas efetivas para garantir este fim. A externalização deste entendimento pela Corte, é fundamental para que a partir deste momento, tenhamos um caminho mais seguro a trilhar para o amparo das normas ambientais.

Podemos então, considerar que um grande passo foi tomado, mas que por hora ainda é insuficiente para a responsabilização por danos ambientais, uma vez que a declaração se enquadra em norma *soft law*, ou seja, age pela imposição de sanções morais, extrajudiciais.

Isto se deve ao movimento que se iniciou no pós 2ª Guerra Mundial, onde verificamos que “Deste momento em diante, o mundo passou a presenciar uma verdadeira proliferação de tratados internacionais protetivos dos direitos da pessoa humana, (...)” (MAZZUOLI, 2007, p. 192).

Este reconhecimento recente, nos leva a outras duas indagações: a Opinião Consultiva (prevista no art. 64/CADH) teria força vinculante para responsabilizar os Estados perante os danos ambientais? Os Estados podem ser julgados na CrIDH por prejuízos causados ao Meio Ambiente?

Para RAMOS (2015, p.260), estas consultas não possuem força vinculativa, pois tem mera função de “interpretar normas jurídicas internacionais, fixando seu alcance”, bem como “possibilitam maior certeza jurídica aos sujeitos de Direito Internacional”. Em outras palavras, atuam sob uma seara meramente interpretativa de pontos específicos que se relacionam com a CADH.

Dessa forma, não vislumbramos a possibilidade de o Estado ser responsabilizado diretamente por questões atreladas aos danos ou grandes desastres ambientais. Nesta senda, permanece o ponto sobre a discussão acerca da efetiva aplicação de normas que tem por objetivo a proteção ou reparação por danos ambientais.

Uma das maiores dificuldades em colocar os Estados no banco dos réus, no caso de danos ambientais, encontra-se na interpretação do art. 44 da Convenção Americana de Direitos Humanos. Neste artigo, temos como um dos critérios para o peticionamento, a indicação de quem pode apresentar denúncias de violações da CADH, ou seja, queixas de seu descumprimento.

De acordo com a previsão pactuada, apenas podem apresentar petições na Comissão de Direitos Humanos, indivíduos ou entidades não governamentais afetados pelo dano. Ocorre que, existe uma dificuldade enfrentada pelo SIDH em compreender as violações aos direitos difusos, como o direito ao meio ambiente sadio, ou seja, todas as vítimas devem ser determinadas ou determináveis – art. 46, alínea d/CADH (ALEIXO; BASTOS; 2017, p.141).

A lógica que precisa ser aplicada nos casos julgados pela CrIDH precisa ser pensada no sentido de que os danos ambientais cometidos pelos Estados, ultrapassam a afetação sobre um determinado grupo de indivíduos que sofreu diretamente violações aos seus direitos. Em se tratando de matéria ambiental, temos que lançar um olhar global sobre os danos, e compreender inclusive, os prejuízos que afetarão até mesmo as gerações vindouras.

Ao analisarmos os casos julgados pela CrIDH como por exemplo, o caso Saramaka Vs. Nicarágua, podemos vislumbrar de forma nítida a problemática envolvida. Neste caso, temos que o Estado da Nicarágua fora condenado por danos causados ao Direito de Propriedade, proteção judicial, dentre outros, devido à construção de uma Usina Hidrelétrica em suas terras.

Nestes termos, a CrIDH determinou que o Estado procedesse com medidas de garantia e proteção ao Direito de Propriedade, incluindo as terras e recursos naturais bem como realização de estudos de impacto ambiental. Da mesma forma como ocorre em outros casos julgados, temos que atualmente é usada a aplicação do dano ambiental enquanto dano reflexo, “já que as normas de direito internacional nessa matéria ainda carecem de um movimento de

conscientização dos Estados, justamente por não estabelecerem sanções para o seu descumprimento” (D’AVILA; BECKER *et al*, 2014, p.37).

O grande número de compromissos feitos entre os Estados americanos, quanto à proteção ambiental e consequente manutenção de um meio ambiente sadio, pode ser verificado entre aqueles que reconhecem a jurisdição do SIDH. Contudo, é cediça a necessidade de uma apuração criteriosa quanto à efetiva responsabilização quando do não cumprimento destas normas.

O fato das normas ambientais no SIDH serem desprovidas de sanções e previsão expressa, “não se mostram específicas e suficientes para conferir efetividade à proteção ambiental, em razão de serem desprovidas de *status* normativo” (D’AVILA; BECKER *et al*, 2014, p.36).

Ao aplicarmos a proteção multinível dos Direitos Humanos, podemos verificar que a Convenção Europeia de Direitos do Homem (CEDH) também é omissa quanto à proteção ambiental. Em outras palavras, não aborda o Meio Ambiente sadio como uma responsabilidade e dever dos Estados, no mesmo sentido da Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH) — objeto de pesquisa no presente estudo.

O Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (DESCs), por sua vez, obriga os Estados apenas na “Melhoria do Meio Ambiente” (Art.13), se limitando a relacionar este ponto à saúde física, mental e psíquica dos cidadãos e não em uma noção específica de desenvolvimento sustentável ou estabelecimento de padrões para preservação ambiental. Novamente vemos no SIDH uma carência de aprofundamento no tema, e adoção de medidas eficazes para plena responsabilização dos Estados em crimes ambientais.

REFERÊNCIAS

ALEIXO, Letícia Soares Peixoto; BASTOS, Sophia Pires. **Direito ao Meio Ambiente: um Direito Humano?**. In: Direitos Humanos e Meio Ambiente. CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto; LEAL, César Barros; (org.). p 133-151. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2017.

BRANCHER, Deise Salton. **A emergência do Direito Ambiental Internacional**. Revista Direito Ambiental e sociedade, v. 3, n. 1, p. 241-260, 2013.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos**. San José, 1969.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Opinión Consultiva OC-Nº 23/17**. Costa Rica, 15 de novembro de 2017.

_____. **Caso do povo indígena Xucuru e seus membros Vs. Brasil**. Sentença de 5 de fevereiro de 2018, série C, Nº 346.

_____. **Caso de los pueblos indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano y sus miembros Vs. Panamá**. Sentencia de 14 de octubre de 2014, série C Nº 284.

_____. **Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, “Protocolo de San Salvador”**. El Salvador, 1998.

MIALHE, Jorge Luís. **Direito Ambiental como expressão dos Direitos Humanos: a relevância do direito à informação no Mercosul**. Revista Verba Juris, ano 5, n. 5, p. 207-227, jan./dez, 2006.

PENNA, Cidângelo Lemos Galvão; REZENDE, Elcio Nacur. **Responsabilidade civil diante da tragédia do rompimento das barragens em Mariana: o desafio da quantificação dos danos**. Revista Direito Ambiental e sociedade, v. 8, n. 1, p. 65-82, 2018.

PRIEUR, Michel. **Droit de l'environnement, droit durable**. Bruxelles: Bruylant, 2014.

SARLET, Ingo; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Constitucional Ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Direitos Humanos e Meio-Ambiente: paralelo dos sistemas de proteção ambiental**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1993.

TUPIASSU-MERLIN, Lise. **O Meio Ambiente na Dinâmica Histórico-econômica dos Direitos Humanos**. *In*: Sustentabilidade: Ensaio sobre Direito Ambiental. DA FONSECA, Luciana Costa; DIAS, Jean Carlos; (coord.). Editora Método, 2010.