

## ECO/92: MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO

ADHERBAL MEIRA MATTOS

Este trabalho pretende traçar um paralelo entre os temas e *objetivos* da ONU quanto à ECO/92 (Conferência sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento) e a posição do Brasil, antes e depois da Constituição Federal/88, sobre o assunto.

A Resolução da Assembléia Geral/89 das Nações Unidas tem de ser entendida em seu contexto real — que engloba meio ambiente e desenvolvimento — a partir de políticas e de estratégias que buscam o desenvolvimento com preservação ambiental.

Em síntese, a Resolução dispõe sobre os *temas e objetivos* das Nações Unidas:

- 1 — reafirmando o direito dos Estados de explorar seus próprios recursos, com base em sua soberania;
- 2 — mantendo o respeito ao Direito Interno dos Estados e ao Direito Internacional;
- 3 — enfatizando a responsabilidade dos países de economia cêntrica no tocante ao combate à poluição ambiental em todos os seus aspectos e em todos os níveis;
- 4 — insistindo sobre a necessidade de uma cooperação internacional entre países centrais e países periféricos sobre a problemática em questão;
- 5 — enfatizando a realização de conferências regionais sobre meio ambiente e desenvolvimento;

6 — estabelecendo um Comitê Preparatório de Assembléia Geral que receberá relatórios dos Estados-membros;

7 — englobando um grupo de grande amplitude, com a presença não apenas dos membros da ONU, como das agências especializadas das Nações Unidas e de observadores;

8 — criando um Fundo Voluntário para apoiar países em desenvolvimento.

Com base nesses pressupostos, os *temas* e *objetivos* da ONU serão apresentados, numa análise sintética, e confrontados com o que vem sendo adotado pelo país, de maneira correta ou incorreta, total ou parcial, no intuito de catalogar informações e de buscar soluções.

## I. *Temas*

Os principais *temas* ambientais, conforme a ONU, são os seguintes:

a) proteção da atmosfera, através do combate a alterações climáticas, destruição da camada de ozônio e poluição transfronteiras do ar;

b) proteção da qualidade e suprimento de recursos hídricos;

c) proteção dos oceanos e todos os mares, inclusive mares que neles se incluam, total ou parcialmente, e áreas costeiras e de proteção, uso racional e desenvolvimento de seus recursos vivos;

d) proteção e manejo de recursos terrestres, através, entre outros, do combate ao desmatamento, desertificação e secas;

e) conservação da diversidade biológica;

f) manejo ambientalmente seguro de biotecnologia;

g) manejo ambientalmente seguro de resíduos, particularmente perigosos, e de químicos tóxicos, assim como prevenção do tráfico ilegal internacional de produtos e resíduos tóxicos e perigosos;

h) melhoria do ambiente de trabalho e condições de habitação dos pobres nas favelas urbanas e áreas rurais, atra-

vés da erradicação da pobreza, dentre outros, através da implementação de programas integrados de desenvolvimento rural e urbano, assim como pelo estabelecimento de providências apropriadas em todos os níveis necessários para deter a degradação ambiental;

i) proteção das condições de saúde humana e melhoria da qualidade de vida.

A Resolução da ONU esclarece que esses temas não foram listados em nenhuma ordem específica de prioridade, encontrando-se, contudo, dentre os de maior preocupação na manutenção da qualidade do meio ambiente da Terra, especialmente com vistas ao desenvolvimento sustentado e ambientalmente seguro de todos os países.

## II. *Objetivos*

A Conferência tratará do meio ambiente, no contexto do desenvolvimento, através dos seguintes *objetivos*:

a) examinar o estado do meio ambiente e as mudanças nele ocorridas desde a Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano, de Estocolmo, em 1972, e desde a adoção de acordos internacionais sobre o Plano de Ação para Combater a Desertificação, a Convenção de Viena para a Proteção da Camada de Ozônio, de 22.03.1985, e o Protocolo de Montreal sobre Substâncias que Reduzem a Camada de Ozônio, de 16.09.1987, considerando as ações adotadas por todos os países e organizações intergovernamentais para proteger e melhorar o meio ambiente;

b) identificar estratégias a serem coordenadas regional e globalmente, conforme o caso, via ação coordenada, para tratar das principais ações governamentais nos processos de desenvolvimento sócio-econômico de todos os países dentro de prazo determinado;

c) recomendar medidas a serem tomadas nos planos nacional e internacional, para proteger e melhorar o meio ambiente, conforme as necessidades específicas dos países em desenvolvimento, através do desenvolvimento e implementação

de políticas de desenvolvimento auto-sustentável e ambientalmente seguras, com ênfase especial para a incorporação de cuidados ambientais no processo de desenvolvimento sócio-econômico, além de várias políticas setoriais e através, *inter alia*, de ação preventiva nas fontes de degradação ambiental, identificando claramente as fontes de tal degradação e providências remediadoras, em todos os países;

d) promover o aprofundamento da legislação internacional do meio ambiente, conforme a Declaração das Nações Unidas na Conferência sobre o Ambiente Humano, assim como os cuidados especiais e preocupações dos países em desenvolvimento, e examinar, nesse contexto, a viabilidade de elaborar direitos e deveres dos Estados no campo do meio ambiente, respeitados os instrumentos legais internacionais relevantes existentes;

e) examinar métodos e meios de aprofundar a cooperação no campo da proteção e melhorar o meio ambiente entre países vizinhos com o objetivo de eliminar efeitos ambientais adversos;

f) examinar estratégias para uma ação nacional e internacional com o objetivo de definir acordos e compromissos específicos por parte do Governo para atividades voltadas às principais questões de meio ambiente, no sentido de restaurar o equilíbrio ecológico global e para prevenir posterior deterioração ambiental, partindo do pressuposto de que a maior parte das atuais emissões de agentes poluidores do meio ambiente, inclusive resíduos perigosos e tóxicos, se origina nos países desenvolvidos, reconhecendo, pois, que eles têm maior parte da responsabilidade para combater a poluição;

g) conceder alta prioridade para o controle da seca e da desertificação e considerar todos os meios necessários, inclusive financeiros, recursos científicos e tecnológicos, para parar ou reverter o processo de desertificação com o objetivo de preservar o equilíbrio ecológico do planeta;

h) examinar a relação entre degradação ambiental e estrutura do ambiente econômico internacional, com o objetivo de assegurar uma abordagem mais integrada para problemas

de meio ambiente-desenvolvimento, por meio de fóruns internacionais importantes, sem introduzir novas formas de condicionalidade;

i) examinar estratégias para uma ação nacional e internacional para definir acordos e compromissos específicos pelos Governos e organizações intergovernamentais, para atividades que promovam um ambiente de apoio econômico internacional que resulte em desenvolvimento sustentado e ambientalmente seguro em todos os países, para combater a pobreza e melhorar a qualidade de vida, tendo-se em mente que a incorporação de preocupações e considerações ambientais em políticas e planejamento do desenvolvimento não devem introduzir novas formas de condicionalidade em ajuda ou em financiamento do desenvolvimento, nem servir como pretexto para criar barreiras injustificadas para o comércio;

j) identificar formas e meios de fornecer recursos financeiros novos e adicionais, principalmente aos países em desenvolvimento, para programas e projetos de desenvolvimento ambientalmente seguros, conforme seus objetivos nacionais de desenvolvimento, prioridades e planos, e para considerar formas de estabelecer o efetivo monitoramento da implementação do fornecimento de tais recursos financeiros novos e adicionais, particularmente para países em desenvolvimento, permitindo que a comunidade internacional aprofunde sua ação com base em dados precisos e confiáveis;

k) identificar formas e meios para fornecer recursos financeiros adicionais para medidas voltadas ao equacionamento dos principais problemas ambientais de caráter global e especificamente para apoiar os países em desenvolvimento, para os quais a implementação dessas medidas implicaria encargo especial e anormal, em virtude de sua falta de recursos financeiros, especialistas ou capacidade técnica;

l) considerar vários mecanismos de aporte financeiro, inclusive voluntários, e examinar a possibilidade de um fundo internacional especial e outras abordagens inovadoras, para assegurar a execução, em bases favoráveis, da rápida transfe-

rência das tecnologias mais eficazes e ambientalmente seguras, aos países em desenvolvimento;

*m)* examinar, com a finalidade de recomendar, efetivas modalidades para o acesso favorável a — e transferência de — tecnologias ambientalmente seguras, especialmente para os países em desenvolvimento, inclusive em termos preferenciais e de concessão, e para apoiar todos os países em desenvolvimento em seus esforços para criar e desenvolver suas capacidades tecnológicas endógenas em pesquisa e desenvolvimento, e na aquisição de informações relevantes, explorando o conceito de acesso assegurado aos países em desenvolvimento a tecnologias ambientalmente seguras e sua relação com os direitos de propriedade, para dar respostas efetivas às necessidades desses países, nessa área;

*n)* promover o desenvolvimento de recursos humanos, particularmente em países em desenvolvimento, para a proteção e melhoria do meio ambiente;

*o)* recomendar medidas aos Governos e órgãos essenciais das Nações Unidas, a fim de fortalecer a cooperação técnica com os países em desenvolvimento, para que desenvolvam e fortaleçam sua capacidade para identificar, analisar, monitorar, gerenciar ou prevenir problemas ambientais de acordo com seus planos, fins e prioridades nacionais de desenvolvimento;

*p)* promover o intercâmbio aberto e oportuno de informações sobre situações, acidentes e políticas nacionais de meio ambiente;

*q)* rever e examinar o papel do Sistema Mundial no tratamento do meio ambiente e formas possíveis de melhorá-lo;

*r)* promover o desenvolvimento e fortalecimento de determinadas instituições a nível regional, nacional e global, a fim de tratar das questões ambientais no contexto dos processos sócio-econômicos de desenvolvimento de todos os países;

*s)* promover a educação ambiental, em especial da geração mais jovem, e de outras medidas para elevar o nível de consciência acerca do valor do meio ambiente;

t) promover cooperação internacional no Sistema ONU para o monitoramento, avaliação e antecipação de ameaças ambientais e no fornecimento de assistência em caso de emergência ambiental;

u) especificar as responsabilidades e o apoio a ser dado aos órgãos, organizações e programas do Sistema ONU, para a implementação da conclusão da Conferência;

v) quantificar os pressupostos financeiros para a eficaz implementação das decisões e recomendações da Conferência e identificar possíveis fontes, inclusive inovadoras, de recursos adicionais;

w) avaliar a capacidade do Sistema ONU em assistência à prevenção e resolução de disputas na esfera ambiental e recomendar medidas no setor, respeitados os acordos internacionais elaborados para a resolução dessas disputas.

### III. *O Brasil e o Direito Internacional*

Tudo isso entra no contexto do Direito Ambiental (Ecológico e Urbanístico), cuja legislação é recente, complexa e contraditória, além de abranger interna e externamente os Estados, com base na Teoria do Risco, que exclui comprovação de culpabilidade.

Foi o que ocorreu, no plano internacional, com as Reuniões de Viena e de Genebra, dos anos 70, que resultaram no esboço da Convenção sobre a Proteção da Camada de Ozônio, firmada em Viena, em 1985. Também em Londres, em 1990, sobre a redução na produção e utilização de clorofluorcarbonetos (CFCs), que deverá ser de 50% antes de 1995, de 85% antes de 1997 e de 100% antes do fim deste século, pois os CFCs são uns dos principais causadores do efeito estufa, ao lado do dióxido de carbono, do metano, do ozônio troposférico e do óxido nitroso. Isto envolve o problema das mudanças climatológicas, objeto da Segunda Conferência Climatológica Mundial, de Genebra, de 1990 e que constará da ECO-92, que deverá assinar uma Convenção sobre Mudanças Climatológicas, de impacto.

No plano mundial — sem a participação do Brasil — os

programas e as normas não apresentam grande expressividade. Entre aqueles, porém, pode ser citado o Programa para o Meio Ambiente, da ONU, de 1962, com sede em Nairóbi. Entre as normas, temos a Convenção de Genebra sobre Alto-Mar, de 1958, quanto à proibição (sem sanções) das águas além das jurisdições estatais. Essa Convenção, apesar de negociada pelo Brasil, não chegou a ser objeto de ratificação. Em 1963, temos o Tratado de Moscou, que proibiu (também sem sanções efetivas) explosões nucleares. Em 1968, o Conselho da Europa reuniu-se em Conferência sobre conservação da natureza, concluindo, em 1971, uma Convenção restringindo o uso de detergentes. No mesmo ano (1968), o mesmo Conselho aprovou uma Carta da Água, para garantir os recursos de água doce na Europa. Em 1962 os países do Caribe, através da Declaração de Santo Domingo, proibem a poluição das águas marítimas, sem apresentar sanções, num ato de caráter regional, somente aplicável aos países da área. Algo semelhante volta a ocorrer em 1983, através da Convenção sobre Proteção e Desenvolvimento do Meio Ambiente Marinho da Região do Caribe. Também merecem destaque os Projetos da CDI (Comissão de Direito Internacional) da ONU, de 1967, 1971 e 1978, respectivamente, sobre Responsabilidade dos Estados por Atos Internacionais Ilícitos; Direitos de Uso dos Cursos d'Água Internacionais para fins diferentes da navegação; e Responsabilidade Internacional pelas conseqüências danosas advindas de atos não proibidos pelo Direito Internacional.

Os atos internacionais mais importantes de que o Brasil é parte são a Declaração de Estocolmo, de 1972, e a Convenção de Viena sobre a Proteção da Camada de Ozônio, de 1985, complementada pelo Protocolo de Montreal de 1987.

A Declaração sobre o Ambiente Humano, de Estocolmo, enfatiza a importância do meio ambiente, através do respeito ao homem, com base na noção global de desenvolvimento.

Seus artigos 1º, 4º e 8º mencionam especificamente o homem. Tem este o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas, em um meio ambiente que lhe permita uma vida digna (art. 1º). Além disso,

tem o homem a responsabilidade especial de preservar e administrar judiciosamente o patrimônio representado pela flora e fauna silvestres e seu *habitat*, que se encontram em grave perigo, por uma combinação de fatores adversos (art. 4º). Finalmente, o desenvolvimento econômico e social é indispensável para assegurar ao homem um ambiente de vida e trabalho favorável a criar, na Terra, as condições necessárias à melhoria da qualidade da vida. Os recursos naturais da Terra estão enfatizados nos artigos 2º, 3º e 5º. A noção de desenvolvimento está contida nos artigos 13, 14, 15, 16, 17, 18 e 19, em termos econômicos e sociais, com utilização de meios científicos e tecnológicos oportunos, a fim de propiciar o combate ao subdesenvolvimento (artigos 9º, 10, 11, 12 e 20). Ao todo, são vinte e três princípios fundamentais, sem qualquer tipo de sanção (até porque se trata de mera Declaração e não de Convenção), o que precisa ser revisto, ampliado e complementado na ECO-92.

A Convenção de Viena sobre a Proteção da Camada de Ozônio, de 1985, complementada pelo Protocolo de Montreal sobre Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio, de 1987, foram ratificados pelo Brasil (Decreto Legislativo nº 91/89).

A Convenção de 1985 retomou a Declaração de Estocolmo/72, *supra* referida, cujo artigo 21 dispõe que os Estados têm o direito soberano de explorar seus próprios recursos, conforme suas políticas ambientais, e a responsabilidade de assegurar que atividades dentro de suas jurisdições não causem dano ao meio ambiente de outros Estados ou de áreas além dos limites das jurisdições nacionais. A Convenção contém um Preâmbulo, o texto propriamente dito e dois Anexos (respectivamente, sobre pesquisa e observações sistemáticas e intercâmbio de informações). Admite emendas e adesões, mas proíbe reservas. As partes se comprometeram a cooperar, de modo sistemático, por meio de observações, pesquisas e intercâmbio de informações, a proteger o meio ambiente contra efeitos adversos resultantes de atividades humanas que modifiquem ou possam modificar a camada de ozônio atmosférico, aquela que se encontra acima da camada planetária-limite. Além disso, adotarão medidas le-

gislativas e administrativas para controlar, limitar, reduzir ou evitar aquelas atividades humanas, cooperando na formulação de providências para a implementação da Convenção, inclusive junto a organismos internacionais.

O Protocolo de Montreal complementa a Convenção de Viena, através de medidas de controle; do cálculo dos níveis de controle; do controle de comércio com não-partes; da situação dos países em desenvolvimento; da avaliação e revisão de medidas de controle; da comunicação de dados; da pesquisa, desenvolvimento, conscientização pública e intercâmbio de informações; e da assistência técnica. Prevê o Protocolo a reunião das Partes a intervalos regulares e, da mesma forma que a Convenção, também não admite reservas. Tanto o Protocolo como a Convenção admitem denúncia mediante notificação escrita, após quatro anos da data de sua entrada em vigor, a qual terá efeito no prazo de um ano a contar da data de seu recebimento pelo depositário, que é o Secretário Geral das Nações Unidas.

O Brasil também esteve presente em outros atos jurídicos internacionais, de maior ou menor alcance, no plano da proteção ao meio ambiente. Foi o que ocorreu em 1940, na Convenção para a Proteção da Flora, Fauna e Belezas Cênicas Naturais dos Países da América (aprovada pelo Decreto Legislativo nº 3/48), que tratou de parques e reservas nacionais e de monumentos naturais. Com o Tratado sobre Espaço Exterior (Tratado da Lua), de 1967, complementado pelos atos de 1968 (respeito à pessoa humana) e de 1970 (responsabilidade internacional com base na Teoria do Risco), em termos de eventual contaminação proveniente da Lua e demais corpos celestes. Com o Tratado de Cooperação Amazônica (Pacto Amazônico), de 1978, e com a Convenção da ONU (Montego Bay) sobre Direito do Mar, de 1982.

O Pacto Amazônico é um tratado inter-regional de cooperação econômico-social, assinado e ratificado pelos oito países amazônicos e cujos princípios fundamentais são a preservação do meio ambiente e o desenvolvimento, com base na coopera-

ção e na soberania dos países-membros. Apresenta o Pacto aspectos materiais, formais e organizacionais. Entre os aspectos materiais temos o estudo do território e dos recursos naturais; dos rios, recursos hídricos, transportes e comunicações; pesquisa e equilíbrio ecológico; saúde; comércio a varejo; turismo, etc. Quanto aos aspectos formais, o Pacto admite o veto e a denúncia, mas não admite reservas, declarações interpretativas e a adesão. Já os aspectos organizacionais denotam a preocupação de efetivar os aspectos materiais (substantivos) e formais (adjetivos), através da Reunião dos Ministros das Relações Exteriores, do Conselho de Cooperação Amazônica, de uma Secretaria, das Comissões Nacionais Permanentes e das Comissões Especiais. Os países da área tiveram uma hegemonia brasileira e o Pacto não alcançou qualquer integração econômico-política e mesmo a parte econômico-social foi muito frágil, o que ensejou, em termos brasileiros, o Projeto Calha Norte, de caráter interministerial, que também se ocupou do problema da preservação ecológica.

A Convenção de Montego Bay, de 1982, que criou uma zona econômica exclusiva de 200 milhas marítimas (inspirada na noção de mar patrimonial da Declaração de Santo Domingo, de 1972), também estabeleceu algumas medidas de defesa ao meio ambiente marítimo. Contém a Convenção 17 Partes e 9 Anexos e foi assinado em Montego Bay, Jamaica, a 10.12.1982, por 117 Estados, entre eles o Brasil, que já a ratificou. A Parte XII trata da proteção e preservação do meio marinho e a Parte XIII, da pesquisa científica marinha, através de medidas positivas e necessárias à proteção ao meio ambiente. A Convenção, contudo, criou a noção de patrimônio comum da humanidade — aplicável ao fundo do mar internacional, além das jurisdições estatais — que vem sendo utilizada, negativamente, para determinadas regiões do planeta, como a Amazônia, por exemplo, o que deve ser repudiado, de maneira radical e global, pois se constitui em flagrante desrespeito ao princípio de soberania dos Estados.

#### IV. O Brasil e o Direito Interno

O Direito Interno nacional será objeto de uma síntese-analítica através de três etapas: antes da atual Constituição Federal; através da atual Constituição Federal; e depois da atual Constituição Federal.

##### 1. Antes da Constituição

O período anterior à atual Constituição caracteriza-se por diversos atos isolados, sem maior organicidade, mas de uma certa abrangência e importância, sob a forma de leis, decretos e decreto-leis.

Cronologicamente, o Decreto-Lei nº 25, de 30.11.1937, organizou a Proteção do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, através de tombamentos em todo o território nacional. O Decreto nº 1.035, de 10.01.1939, criou o Parque Nacional do Iguaçu, dispondo sobre as cataratas e fixando limites, em virtude de outros países na área. A Lei nº 3.824, de 23.11.1960, tornou obrigatória a destoca e conseqüente limpeza das bacias hidráulicas dos açudes, represas e lagos artificiais, envolvendo a União, os Estados, os Municípios e empresas em geral e criando áreas reservadas. O Decreto nº 50.813, de 20.06.1961, declarou protetoras determinadas florestas (Serra Geral e Serra do Mar), distinguindo florestas de domínio público de florestas de propriedade privada. A Lei nº 3.924, de 26.07.1961, dispôs sobre monumentos arqueológicos e pré-históricos (jazidas, grutas, lapas e cemitérios). No mesmo ano, o Decreto nº 60.877 tratou do lançamento de resíduos tóxicos ou oleosos nas águas interiores e litorâneas do país.

Em termos formais (adjetivos) vale mencionar a Lei nº 4.717, de 29.06.1965, que regulou a Ação Popular, em que o cidadão podia cobrar, judicialmente, por atos lesivos ao patrimônio público. Algo semelhante, embora mais amplo, já ocorrera com a Lei nº 1.533, de 31.12.1951, sobre mandado de segurança, quanto ao direito líquido e certo não amparado por *habeas corpus*, no tocante ao meio ambiente, o que foi complementado pela Lei nº 4.348/64 e pela Lei nº 6.978/78.

Florestas, fauna, pesca, poluição industrial, loteamentos e desmembramentos foram, entre outros, temas constantes do Direito Interno nacional. É assim que a Lei nº 4.771, de 15.09.1965, instituiu o Novo Código Florestal, revogando o anterior (Decreto nº 23.793/34), considerando as florestas e demais formas de vegetação bens de interesse comum, obrigando as empresas siderúrgicas e metalúrgicas a manter florestas próprias (art. 21) e proibindo a exploração de florestas da Amazônia sob forma empírica (art. 15). O Decreto nº 97.628, de 10.04.1989, regulamentou o art. 21 do Código Florestal (florestas próprias), criando o Plano Integrado Floresta-Indústria — PIFI. O Decreto nº 97.635, de 10.04.1989, regulamentou o art. 27 do Código Florestal, sobre prevenção e controle a incêndios florestais, criando o PREVFOGO — Sistema Nacional de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais. Ambos os decretos são posteriores à atual Constituição. Mas, antes, a Resolução nº 04, de 18.09.1985, do CONAMA, estabeleceu Reservas Ecológicas, nos termos do Código Florestal, ao longo dos rios, ao redor das lagoas e lagos, nas nascentes, no topo dos morros, montanhas e serras, nas encostas, nas restingas e nas chapadas. A Lei nº 5.197, de 03.01.1967, dispôs sobre a proteção à fauna, proibindo sua utilização, perseguição, destruição, caça ou apanha. O Decreto nº 221, de 28.02.1967, tratou da proteção e estímulo à pesca, considerando fins comerciais, desportivos e científicos e criando infrações e penas, nos mais diversos espaços (águas internas, mar territorial, zona contígua, alto-mar e plataforma submarina). Também em 1967, o Decreto-Lei nº 303, de 28.02.1967, de vida efêmera, mas de grande amplitude, pois tratou da poluição do ar, da água e do som, criou o Conselho Nacional de Controle da Poluição Ambiental, e a Lei nº 5.357/67 dispôs sobre lançamento de detritos ou óleo nas águas situadas numa faixa de seis milhas marítimas do litoral, nos rios e nas lagoas. Algo mais amplo e consistente ocorrerá em 1970, através do Decreto-Lei nº 1.098, que criou um mar territorial de 200 milhas para o Brasil e, ao mesmo tempo, proibiu qualquer tipo de poluição nas águas jurisdicionais

do país, por embarcações de qualquer tipo, nacionais ou estrangeiras.

O Decreto Lei nº 1.413, de 14.08.1975, dispôs sobre o controle da poluição do meio ambiente provocada por atividades industriais, englobando indústrias novas e indústrias velhas, punindo danos e determinando medidas de prevenção. O Decreto nº 76.389, de 03.10.1975, o regulamentou, estudando a alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente. Dois anos depois, a Lei nº 6.513, de 20.12.1977, dispôs sobre a criação de áreas especiais e de locais de interesse turístico, compreendendo bens de valor histórico, reservas, estações ecológicas, paisagens notáveis, fontes hidrominerais aproveitáveis, etc. O Decreto nº 84.017, de 21.09.1979, aprovou o Regulamento dos Parques Nacionais Brasileiros, que foram caracterizados como áreas geográficas extensas e delimitadas, dotadas de atributos naturais excepcionais, objeto de preservação permanente. No mesmo ano, a Lei nº 6.766, de 19.12.1979, dispôs sobre parcelamento do solo urbano, distinguindo loteamento (para edificação, com abertura de novas vias de circulação) de desmembramento (para edificação, sem abertura de novas vias de circulação).

Nos anos 80, anteriores à atual Constituição, a preocupação ecológica se fez sentir de maneira mais detalhada, como se observa com a Lei nº 6.803, de 02.07.1980, que dispôs sobre as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição (nos termos do art. 4º do Decreto-Lei nº 1.413/75), distinguindo zonas de uso estritamente industrial de zonas de uso predominantemente industrial (não-saturadas, saturadas e em vias de saturação), de zonas de uso diversificado. A Lei nº 6.902, de 27.04.1981, regulamentada pelo Decreto nº 99.274, de 06.06.1990, dispôs sobre a criação de estações ecológicas e áreas de proteção ambiental (representativas de ecossistemas brasileiros, destinados à realização de pesquisas básicas e aplicadas da ecologia, à proteção do ambiente natural e ao desenvolvimento da educação conservacionista). A Lei nº 6.938, de 31.08.1981, formulou a Política Nacional do Meio Ambiente, através de mecanismos de aplicação, consti-

tuindo o SISNAMA — Sistema Nacional do Meio Ambiente, cujo órgão deliberativo foi o CONAMA. O Decreto nº 89.336, de 31.01.1984, tratou de Reservas Ecológicas e de Áreas de Relevante Interesse Ecológico, que são, respectivamente, áreas de preservação permanente, nos termos da Lei nº 6.938/81 e áreas com características naturais extraordinárias ou que abriguem exemplares raros da biota regional.

Em 1985, partindo de sugestão do então Conselho de Segurança Nacional, o governo brasileiro idealizou o Projeto Cachaça Norte, compreendendo 14% do território nacional e 24% do território da Amazônia brasileira, vinculado aos Ministérios Militares, mas também, à SEPLAN, ao MRE, ao MINTER, à Previdência, à Saúde, etc., com preocupações de segurança, mas também de preservação do meio ambiente, através da análise dos fatores adversos propiciados pela região, das necessidades fundamentais da área, tudo por meio de projetos especiais, que envolvem mecanismos militares, medidas legais, atividades consulares e cooperação técnica, entre outras, sempre presente uma preocupação ecológica em termos de Amazônia Brasileira, como já o fizera, em 1978, o Tratado de Cooperação Amazônica, em termos de Pan-Amazônia.

Uma vez mais, medidas formais (adjetivas) foram tomadas, através da Lei nº 7.347, de 24.07.1985, que disciplinou a ação civil pública de responsabilidade por danos ao meio ambiente, assim como, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, histórico, turístico e paisagístico, que foi regulamentada pelo Decreto nº 92.302, de 16.01.1986 (obrigações de fazer, indenizações, multas, etc.).

A preocupação com a pesca fez-se presente no lapso de tempo imediatamente anterior à nova Constituição. Foi o que ocorreu com a Lei nº 7.643, de 18.12.1987, que proibiu a pesca de cetáceo nas águas jurisdicionais brasileiras (pesca e molestamento intencional). Com a Lei nº 7.679, de 23.11.91 — já posterior à Constituição/88 — proibiu-se a pesca de espécies em períodos de piracema (reprodução), possível a aplicação de sanções como multas e suspensão de atividades.

## 2. *Constituição/88*

Há inúmeras referências ao meio ambiente na nova Constituição brasileira, promulgada em 05.10.1988:

— art. 5º, LXXIII: qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao meio ambiente.

— art. 20, II: são bens da União as terras devolutas indispensáveis à preservação ambiental, assim como as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios (art. 20, XI).

— art. 21, XXIII, c: compete à União exercer monopólio estatal sobre a pesquisa, lavra, enriquecimento e reprocessamento, industrialização e comércio de minérios nucleares e seus derivados, com base na responsabilidade civil por danos nucleares independentes da existência de culpa (Teoria do Risco).

— art. 23, VI: é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas, preservando as florestas, a fauna e a flora (art. 23, VII).

— art. 24, VI, VII e VIII: compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; responsabilidade por dano ao meio ambiente.

— art. 49, XVI: é da competência exclusiva do Congresso Nacional autorizar, em terras indígenas, a exploração e o aproveitamento de recursos hídricos e a pesquisa e lavra de riquezas minerais.

— art. 129, III: é função institucional do Ministério Público promover ação pública para a proteção do meio ambiente.

— art. 170, IV: a ordem econômica deverá levar em conta a defesa do meio ambiente.

— art. 186, II: a preservação do meio ambiente está presente na execução da política agrícola e fundiária.

— art. 200, VIII: ao sistema único de saúde compete colaborar na proteção do meio ambiente.

— art. 216, V: constituem patrimônio cultural brasileiro os conjuntos urbanos e sítios de valor ecológico.

— 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. Daí a promoção, pelo Poder Público, da educação ambiental em todos os níveis de ensino (§ 1º, VI) e a utilização da Floresta Amazônica brasileira, da Mata Atlântica, da Serra do Mar, do Pantanal Mato-Grossense e da Zona Costeira em condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais (§ 4º).

— art. 231: são reconhecidos aos índios os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

### 3. *Depois da Constituição*

O Decreto nº 96.944, de 12.10.1988, dias após a nova Constituição, criou o Programa Nossa Natureza, cujos objetivos são o de conter a ação predatória do meio ambiente, estruturar o sistema de proteção ambiental, desenvolver o processo de educação ambiental, disciplinar a ocupação e exploração racionais da Amazônia brasileira, proteger as comunidades indígenas e proteger as populações envolvidas no processo de extrativismo. Para tal, foram criados, ainda no Governo Sarney (o Programa foi mantido pelo Governo Collor), seis Grupos de Trabalho interministeriais, para a revisão, ordenamento e agilização da legislação ambiental do país, a criação de polícias especializadas para controle do meio ambiente, a implantação do zoneamento ecológico, a criação de novas reservas florestais, a criação de um programa de educação ambiental, a revisão

da aplicação de incentivos fiscais, créditos oficiais e investimentos públicos na Amazônia Brasileira, etc. Em síntese, o Programa Nossa Natureza, ligado ao ISEA (Instituto Superior de Estudos Amazônicos), considera a Amazônia Brasileira patrimônio soberano do Brasil, adota a tese da exploração sem destruição, aceita a cooperação internacional (recursos à tecnologia), mas não se submete a pressões ou interferências internacionais.

A Lei nº 7.735, de 22.02.1989 criou o IBAMA — Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, ao mesmo tempo em que extinguiu órgão (SEMA) e entidade autárquica (SUDEPE), dispondo o Decreto nº 97.946, de 11.07.1989, sobre a estrutura do novo organismo, a quem cabe a formulação, a coordenação e a execução da política nacional do meio ambiente e da preservação, conservação e uso racional, fiscalização, controle e fomento dos recursos naturais renováveis, atuando como Secretaria-Executiva do Conselho Nacional do Meio Ambiente — CONAMA.

O Decreto nº 97.628, de 10.04.1989, regulamentou o art. 21 do Código Florestal, que distinguiu florestas próprias, de florestas vinculadas e de florestas plantadas de mercado, com base em programas previstos no PIFI — Plano Integrado Floresta-Indústria, sob a supervisão do IBAMA. O Decreto nº 97.632, de 10.04.1989, regulamentou o art. 2º, inciso VIII, da Lei nº 6.938, de 31.08.1981, sobre Política Nacional do Meio Ambiente. O Decreto nº 97.633, de 10.04.1989, dispôs sobre o Conselho Nacional de Proteção à Fauna — CNPF, com representantes do IBAMA, EMBRAPA, INPA e Museu Emílio Goeldi. O Decreto nº 97.634, de 10.04.1989, tratou do controle da produção e comercialização de substâncias que comportam riscos de vida e risco para o meio ambiente, através de cadastramentos específicos de produtores, importadores e comerciantes de mercúrio metálico. A Lei nº 7.796, de 10.07.1989, criou a Comissão Coordenadora Regional de Pesquisas na Amazônia — CORPAM, seguindo as pegadas do Programa Nossa Natureza, com a presença do IBAMA, SUDAM, EMBRAPA, INPA, FINEP, ISEA e Universidades da Amazônia. A Lei nº

7.797, de 10.07.1989, criou o Fundo Nacional de Meio Ambiente, dispondo sobre projetos para o uso racional e sustentável de recursos naturais, pesquisas, educação ambiental, etc. A Lei nº 7.802, de 11.07.1989 dispôs sobre controle e fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins. O Decreto nº 98.161, de 21.09.1989, dispôs sobre a administração do Fundo Nacional de Meio Ambiente — FNMA, previsto na Lei nº 7.797/89. Já em 1990, o Decreto nº 98.816, de 11.01.1990, regulamentou a Lei nº 7.802/89, sobre agrotóxicos, aplicando multas e penas, inclusive de reclusão, de dois a quatro anos. O Decreto nº 98.897, de 30.01.1990, tratou das reservas extrativistas (espaços territoriais destinados à exploração auto-sustentável e conservação dos recursos naturais renováveis, por população extrativista). O Decreto nº 98.914, de 31.01.1990, instituiu no território nacional Reservas Particulares do Patrimônio Natural, reconhecendo o IBAMA o registro de imóvel de domínio privado com condições naturais primitivas, semi-primitivas e recuperadas, conforme Constituição Federal, art. 84, IV, e art. 225, e Código Florestal, art. 6º. A Lei nº 8.005, de 22.03.1990, cuidou da cobrança e da atualização dos créditos do IBAMA, através de cobrança administrativa e de execução judicial. O Decreto nº 99.193, de 27.03.1990, tratou das atividades relacionadas com o zoneamento ecológico-econômico, instituindo Grupo de Trabalho para a ordenação do território nacional, com prioridade para a Amazônia Brasileira. E o Decreto nº 99.274, de 06.06.1990, regulamentou a Lei nº 6.902/81 e a Lei nº 6.938/81, respectivamente, sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental e sobre a Política Nacional do Meio Ambiente.

Em termos de Amazônia Brasileira, em 1990 alguns outros Programas merecem ser citados. O Programa de Desenvolvimento Florestal da SUDAM, através de sete projetos específicos, que objetivam a exploração disciplinada da floresta, em harmonia com o meio ambiente. Esses projetos específicos são os seguintes: Manejo Sustentado da Floresta Tropical Úmida; Aproveitamento de Resíduos Florestais; Estudo Tecnológico de Madeiras Amazônicas; Laboratório de Reprodução Florestal;

Monitoramento Ambiental de Área Florestal em Exploração; Tecnologia Avançada em Carvão Vegetal; e Manutenção e Ampliação do Centro de Tecnologia Madeireira. O Programa de Zoneamento Ecológico-Econômico, do Governo Collor, *retro-citado*, que manteve o Programa Nossa Natureza, do Governo Sarney. O Programa FLORAM, assentado em diretrizes ecológicas, sociais e econômicas, não somente direcionado para a Amazônia, mas para o país, como um todo, que visa o combate ao efeito-estufa, cujos principais responsáveis, segundo o World Resources Institute, de Washington, são os EUA, a URSS, o Brasil, a China e a Índia. O Pacote Ambiental, criando reservas biológicas e áreas de proteção ambiental, complementado, de certa forma, pelo Pacote Agrícola, ao tratar da diminuição das áreas para investimento econômico na Amazônia (áreas com direito a incentivos), com o fim de preservar as florestas naturais. A Operação Amazônia, criada com a finalidade de controlar queimadas e o desmatamento na Amazônia Brasileira, através do IBAMA. A Operação Yanomami/Selva Livre, com representantes dos Ministérios da Justiça, Saúde, Agricultura, Educação, Infra-estrutura, Ação Social e Relações Exteriores, comandada pelo Presidente da FUNAI, cujo principal objetivo é a defesa dos direitos dos índios.

\* \* \*

Este trabalho se propôs, como dito no início, a traçar um paralelo entre os *temas e objetivos* da ONU quanto à ECO-92, levando em conta que a Resolução da Assembléia Geral buscou uma simbiose entre meio ambiente e desenvolvimento. Para tal, buscou-se *informar* normativamente sobre o assunto — em esfera internacional e em esfera interna — a fim de se *formar* um raciocínio básico e objetivo sobre a matéria. Este o escopo deste trabalho.

Do exposto, pode-se concluir que tanto a legislação externa, como a interna, têm procurado, de uma forma ou de outra, atingir tal *desideratum*, embora ambas pequem, aqui ou ali, por falta de organicidade, por ausência de coordenação e, até mesmo, por uma certa superposição na análise e tratamen-

to da temática. É preciso, pois, um direcionamento mais lógico e equilibrado, reafirmando-se o direito dos Estados de explorar seus próprios recursos, mantendo o respeito ao Direito Interno e ao Direito Internacional, enfatizando a responsabilidade dos países desenvolvidos quanto ao combate à poluição e insistindo sobre a necessidade de uma cooperação internacional entre países centrais e países periféricos sobre a problemática.

Para a efetivação dessas políticas, a estratégia está em se alcançar um desenvolvimento integrado, para viabilizar o progresso dos países subdesenvolvidos, em busca do ecodesenvolvimento. É válido, segundo a ONU, voltar-se para a proteção da atmosfera, cuidar-se da proteção dos recursos hídricos, zelar-se pela proteção dos oceanos e mares, controlar-se os recursos terrestres, buscar-se a conservação da diversidade biológica, alcançar-se o manejo ambientalmente seguro da biotecnologia, atingir-se a melhoria do ambiente de trabalho e buscar-se a melhoria da qualidade de vida. Mas, para tal, é preciso abrandar todo e qualquer tipo de pressão — interna ou externa — com base no pressuposto de integral respeito à soberania nacional. A Declaração de Estocolmo, conforme *retro*, já se ocupou do assunto, ao concluir que os Estados têm o direito soberano de explorar seus próprios recursos, de acordo com sua política ambiental, sem prejudicar o meio ambiente de outros Estados ou de zonas situadas fora de qualquer jurisdição nacional. Espera-se que da ECO-92 emanem Convenções sobre meio ambiente, numa linha de desenvolvimento, ao invés de uma simples Declaração, como ocorreu em Estocolmo. Convenções com sanções efetivas. Convenções que venham a ser negociadas, assinadas e ratificadas pelos países-membros das Nações Unidas. Através de políticas e estratégias que busquem o desenvolvimento com preservação ambiental.