

ELETRÔNICOS

Direito Internacional sem Fronteiras

OS RETROCESSOS DA POLÍTICA AMBIENTAL NACIONAL: uma análise a partir do direito internacional

*The setbacks of national environmental policy:
an analysis from the international law*

Yasmim Vilas Boas de ARAÚJO¹ 

Clara Margotti SIMAS² 

DADOS DO PROCESSO EDITORIAL

Recebido em: 28 set. 2020

Verificação de Plágio: 28 set. 2020

Decisão final: 18 dez. 2020

Editor: ABRANTES, V. V.

Correspondente: ARAÚJO, Y. V. B de.

RESUMO: O presente artigo visa a analisar o panorama geral da política nacional ambiental perante o Direito Internacional, utilizando-se da pesquisa bibliográfica e qualitativa. Entrementes, busca evidenciar o papel dos órgãos internacionais, no intuito de conferir e demonstrar sua autoridade diante do âmbito legislativo interno pátrio. Para mais, propõe identificar os aparatos normativos que compõem as bases para a preservação e proteção do meio ambiente, sob a égide da Constituição Federal de 1988, a partir de um breve histórico aliado ao exame da atual conjuntura brasileira. Nessa senda, estabelecerá um diagnóstico das problemáticas vivenciadas pela aplicação das salvaguardas fundamentais, as quais culminam em um cenário marcado pela exploração inexorável dos recursos naturais, bem como pelo desmatamento e desgaste ambiental, sob a perspectiva do desenvolvimento econômico em detrimento do desenvolvimento sustentável. Ainda, tecerá comentários acerca das medidas tomadas pelas organizações internacionais diante dos últimos acontecimentos ocorridos no território brasileiro. Enfim, irá constatar que a atual ineficácia estatal gerará consequências desastrosas caso perpetue

¹ Graduanda em Direito, pela Faculdade de Ciências Sociais Aplicadas, da Universidade Federal de Lavras. Monitora da disciplina de Direito Internacional Público. Integrante do Núcleo de Estudos em Direito Internacional – NEDRI e do Núcleo de Estudos em Democracia e Constitucionalismo – NEDEC. E-mail: <yasmim.araujo@estudante.ufla.br>. ORCID: <<http://orcid.org/0000-0003-2445-4122>>.

² Graduanda em Direito, pela Faculdade de Ciências Sociais Aplicadas, da Universidade Federal de Lavras. Integrante do Núcleo de Estudos em Direito Internacional – NEDRI e da Organização Enactus – UFLA. E-mail: <clara.simas@estudante.ufla.br>. ORCID: <<http://orcid.org/0000-0003-2924-1919>>.

suas políticas baseadas na omissão e na subtração de medidas que tutelam as questões ambientais.

Palavras-chave: Direito Internacional. Política Ambiental Nacional. Desenvolvimento Sustentável. Ecologização Constitucional. Retrocessos na Política Ambiental Nacional.

ABSTRACT: This article aims to establish an analysis of the general panorama of national environmental policy in the face of international law, using the bibliographic and qualitative research. In the meantime, it seeks to highlight the role of international entities, in order to confer and demonstrate their authority in the domestic legislative sphere. Furthermore, it proposes to scrutinize the normative apparatus that make up the bases for the preservation and protection of the environment, under the aegis of the Federal Constitution from 1988, based on a brief history combined with the examination of the current Brazilian situation. Along this path, it will establish a diagnosis of the problems experienced by the application of fundamental safeguards, which culminate in a scenario marked by the inexorable exploitation of natural resources, as well as deforestation and environmental erosion, from the perspective of economic development at the expense of sustainable development. In addition, it will comment on the measures taken by international organizations in the light of the latest events in the Brazilian territory. Finally, it will be seen that the current inefficiency of the state will generate disastrous consequences, if it perpetuates its policies based on the omission and subtraction of measures that protect environmental issues.

Keywords: International Law. National Environmental Policy. Sustainable Development. Constitutional Greening. Setbacks of the National Environmental Policy.

1 INTRODUÇÃO

É notável que o Brasil ocupa uma posição de liderança política inquestionável no cenário ambiental mundial, haja vista que é o detentor de uma imensa biodiversidade e de uma gama de recursos naturais. Todavia, ainda que a história demonstre um papel mister do país nas negociações concernentes às pautas

ambientais³, a governança atual se distancia cada vez mais do desenvolvimento sustentável, em prol do suposto desenvolvimento econômico. De tal modo, é preciso compreender se as políticas contemporâneas irão dar azo à mitigação de toda a evolução de proteção e prevenção do meio ambiente, obstruindo as conquistas até aqui alcançadas, a fim de analisar o potencial prejudicial destas ações.

Assim sendo, o foco da discussão em tela representará um pêndulo entre a história política ambiental brasileira e o cenário contemporâneo, como uma maneira de vislumbrar as conexões e as rupturas entre as adoções normativas durante o período cronológico delineado, apontando que a mudança da postura negocial brasileira representa um comportamento incompatível com a visão da proteção ambiental como um direito fundamental inerente à pessoa humana e à coletividade. Para mais, buscará identificar as possíveis advertências pelo Direito Ambiental, bem como as dificuldades que o país enfrentará na consecução das metas firmadas durante a elaboração de tratados multilaterais.

Nesse ensejo, aplicar-se-á o método hipotético-dedutivo desenvolvido por meio de pesquisa bibliográfica e documental, envolvendo uma revisão da literatura especializada aliada à análise dos principais instrumentos legais sobre o tema e dos acontecimentos recentes que envolvem a temática. Para isso, será abordado em um primeiro momento a evolução do direito ambiental internacional vinculado ao exame do progresso de políticas públicas brasileiras. Buscar-se-á também, esmiuçar a recepção normativa no direito interno brasileiro no que cinge aos tratados nos quais o país é signatário. Em um momento posterior, intentar-se-á diagnosticar as ações que constituem a governança ambiental pátria, além de evidenciar suas problemáticas a longo prazo. Outrossim, o texto irá se propor a abranger as retaliações dos organismos e Estados internacionais diante do avanço do desmatamento e da exploração predatória dos recursos naturais brasileiros. Destarte, em última análise, expor alguns atos institucionais internacionais como

³ Ver: ALMEIDA, Wilson; RODRIGUES, Débora; HADASSAH, Santana. **O posicionamento do Brasil nas negociações internacionais sobre temas de meio ambiente**. Londrina: Revista do Direito Público, v.9, n.2, p.183-202, mai./ago.2014

meio de remediar os retrocessos veiculados pelo país mormente às situações que tendem a corroborar com o aquecimento global e a mudança climática.

2 O DESENVOLVIMENTO DO DIREITO INTERNACIONAL AMBIENTAL

Com o desenvolvimento das sociedades e o constante crescimento da demanda por recursos naturais, passou a haver uma maior preocupação com o meio ambiente e sua preservação. Isso vez que as novas tecnologias, que buscam por facilitar o trabalho humano, introduzidas principalmente a partir da Revolução Industrial⁴, viabilizaram um maior desgaste ambiental. Por esse motivo, a degradação do meio ambiente fora acelerada, dificultando sua regeneração e, conseqüentemente, promovendo uma perda de recursos naturais essenciais para a sobrevivência humana com dignidade.

Desse modo, o debate sobre o Direito ao meio ambiente equilibrado foi caracterizado como uma questão de direito fundamental e universal que extrapola as barreiras da soberania, sendo um dos interesses em comum dos Estados, dado que “o direito do meio ambiente é, antes de mais nada, uma ramificação dos direitos humanos” (DIAS, 2001 p.11).

Posto isso, se torna um assunto do Direito Internacional, que em teoria deveria funcionar através do voluntarismo⁵. Todavia, tal sistema é limitado e falha em reconhecer a subordinação de Estados às normas de Direito Internacional sem que exista vontade de se sujeitar a elas (REZEK, 2011), como no caso em específico, devido à relevância do tema. À vista disso, quanto ao tema esboçado:

⁴ Movimento que se iniciou na Europa no século XVIII e visava a automatização da mão de obra, na intenção de baratear o custo de produção. (BEZERRA, 2020, *on-line*).

⁵ Corrente ideológica que explica o funcionamento do Direito Internacional através da vontade dos Estados de se submeterem às normas internacionais, vez que não há um órgão soberano aos Estados e que estes manifestam interesse e vontade em integrar pactos e tratados. Nesse sentido, o Estado seria, simultaneamente, criador e receptor das normas às quais há de se submeter. (REZEK, 2011)

a questão da proteção ambiental no âmbito internacional vem sendo tratada, ao longo dessas últimas décadas, como um aparato, uma externalidade do comércio e da economia internacional, através de políticas internacionais em que pouco importa a vontade dos povos e dos sujeitos internacionais e muito importa a cartilha dos grandes órgãos internacionais, emanadores do atual Direito Internacional (DIAS, 2001 p. 9)

Tendo em vista a urgência da temática em tela, fora organizada a conferência de Estocolmo, em 1972, sendo o primeiro evento estruturado pela Organização das Nações Unidas (ONU) que intentava discutir medidas para lidar com os problemas emergentes relacionados ao desmantelamento do Meio Ambiente. Tal acontecimento se tornou um marco inaugural no cenário estrangeiro das discussões ambientais, impactando o comportamento das nações em relação ao consumo de seus recursos naturais.

Insta salientar que os princípios que regem o Direito Internacional Ambiental foram delimitados nesta conferência, e que a partir de então é que houve o entendimento do Direito Ambiental como um ramo dos Direitos Humanos. O evento contou com 113 países, dentre eles o Brasil, que contribuiu ativamente para as discussões, demonstrando grande preocupação com métodos para evitar o esgotamento dos recursos naturais. Entretanto, mesmo com toda sua importância histórica, é imprescindível ressaltar que devido ao estágio de desenvolvimento diverso dos Estados partícipes, não foi possível chegar a um consenso em relação às estratégias a serem adotadas. (BEZERRA, 2020)

À guisa de continuidade, em uma linha cronológica, vinte anos depois ocorreu a Rio 92 – também conhecida como Eco 92, na qual os países reconheceram, de fato, a importância do desenvolvimento sustentável. Nesse momento, foram analisadas questões climáticas e a agressão à camada de ozônio, abordando certos questionamentos acerca do depauperamento que não haviam sido versados em Estocolmo (DIAS, 2001).

Foram elaboradas estratégias e obrigações variadas para países em diversas fases de desenvolvimento, em virtude do reconhecimento que, mesmo visando um

objetivo em comum – o meio ambiente equilibrado, os países deveriam promover ações condizentes com suas realidades. Isso porque, nesse caso, uma estratégia unitária não seria eficaz para englobar todos os 176 Estados participantes. Nessa senda, os impasses entre países ‘desenvolvidos’ e ‘em desenvolvimento’ que resultaram da conferência anterior começaram a ser analisados com uma atenção maior, demonstrando tentativas mais assertivas de solucioná-los.

Por consectário lógico, como é plausível depreender das informações antes expostas, conclui-se que:

[...] o Direito Ambiental não está preocupado apenas com o ambiente natural – a condição física da terra, do ar, da água. Ele abarca também o ambiente humano – a saúde e outras condições sociais produzidas pelo homem que afetam o lugar dos humanos na Terra” (ANTUNES, 2010 p. 7).

Assim, vislumbra-se que as discussões sobre o Direito Ambiental possibilitaram que o espaço de atuação deste ramo fosse expandido, evidenciando não apenas uma preocupação com os ecossistemas em si, mas também na forma que as ações humanas refletem no mundo.

Ainda, vale ressaltar que, no que concerne ao Brasil, o país assumiu um protagonismo no debate ambiental após a RIO 92, pois passou a se preocupar com o alinhamento da produção com o conceito de sustentabilidade, defendendo veementemente esta estratégia. Desse modo, abandonou a postura defensiva e iniciou um envolvimento mais ativo com as questões de Direito Ambiental, muito pela importância do agronegócio para o país, que além de possuir relevância econômica deve ser monitorado para que não acarrete desequilíbrio ambiental. Além disso, tem-se o entendimento da importância de um Estado Democrático no que tange à defesa do meio ambiente, fato que influenciou diretamente o movimento de ecologização constitucional⁶ que ocorreu no país alguns anos depois.

⁶ Esse movimento se caracteriza pela inserção de questões relacionadas ao meio ambiente no texto constitucional. Desse modo, o direito ao meio ambiente equilibrado se torna um direito fundamental, hierarquicamente superior, além de passar a ser encarado como um dever do Estado, que deve

3 A ECOLOGIZAÇÃO DO TEXTO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO E OS IMPACTOS DOS TRATADOS INTERNACIONAIS

Quanto à política nacional do meio ambiente, cabe salientar que desde o Brasil Colônia os recursos naturais eram explorados veementemente e enviados à Portugal como forma de monetização através do Pau-Brasil. A partir dessa época, nas Ordenações Filipinas, a tipificação da Ordenação anterior – Manuelina – que criminalizava o corte de árvores frutíferas foi estendido ao Brasil. Nessa vertente, também foi desenvolvido o Regimento do Pau-Brasil, como a primeira Lei de Proteção Florestal do país, e existiam, além disso, vários alvarás, cartas régias e regimentos dispersos que se encarregavam de coibir práticas nocivas (NAZO; MUKAI 2001).

Não obstante, durante o período Imperial, com a promulgação do Código Penal em 1830 foi reafirmada a ilegalidade da exploração madeireira, ao que deu coro, 30 anos depois, à Lei nº 601 das Terras que coibia, também, derrubada de matas e as queimadas (NAZO; MUKAI, 2001). Ainda assim, tais legislações se mostravam insuficientes, já que não havia preocupação real com a preservação através de vias programadas, que aspirassem promover um meio ambiente equilibrado para a população.

Ainda, é imprescindível analisar os avanços no período Republicano, vez que abarcou na Constituição Federal de 1891, pela primeira vez, a competência da União no que diz respeito à legislação e exploração de seus recursos naturais. Com isso, as legislações específicas do país num todo foram influenciadas, tanto que o decreto nº 16.300/23 correlacionou o direito à saúde e saneamento com os altos índices de poluição, evidenciando uma necessidade de controle dos poluentes. Sucedendo o início de uma análise mais assídua sobre a administração dos recursos naturais do

assegurar a preservação dos recursos naturais a fim de promover a dignidade humana. (BENJAMIN, 2007 p. 19)

país, a Carta Magna de 1934 apresentou avanços ao abranger em seu artigo 10 a competência da União para tratar das ditas 'belezas naturais':

Art 10 - Compete concorrentemente à União e aos Estados:
III- proteger as belezas naturais e os monumentos de valor histórico ou artístico, podendo impedir a evasão de obras de arte;
(BRASIL, 1934)

O supracitado serve como fator demonstrativo para uma atenção crescente no que concerne ao meio ambiente. Foi nessa mesma época que foram promulgados decretos específicos de proteção ambiental, fugindo da abstração das legislações anteriores, como, por exemplo, o decreto nº 24.643/34 que aludia sobre proteção das águas. A partir de então, o Poder Legislativo se tornou mais específico e estreitou a relação entre Direito à Saúde com o equilíbrio ambiental, fazendo isso, inclusive, através do Código Nacional de Saúde de 1961.

Conseqüentemente, foram desenvolvidos órgãos e autarquias que se encarregavam de fazer um controle proposto por estas novas legislações, tais como: Conselho Nacional de Saneamento, Fomento Estadual de Saneamento Básico, Comissão Intermunicipal de Controle da Poluição da Água e do Ar, etc. Além disso, foram promulgados o Código Florestal, o Código de Pesca e a Lei de Proteção à Fauna entre 1965 e 1967.

Como uma análise a este período, faz-se necessário citar Antônio Herman de Vasconcellos Benjamin (2007, p.5), que versou que:

só em meados da década de 70 – por uma conjunção de fatores, que não interessa aqui esmiuçar – os sistemas constitucionais começaram, efetivamente, a reconhecer o ambiente como valor merecedor da tutela maior; esse, sem dúvida, um daqueles raros momentos, que ocorrem de tempos em tempos, em que o senso de civilização é redefinido.

Desse momento em diante, este ramo passa a experienciar uma fase de intenso progresso, vez que a compreensão da tutela do meio ambiente foi

enquadrada como assunto essencial e improrrogável, motivo pelo qual se tornou foco de pactos políticos nacionais.

Destarte, devido às evoluções pelas quais o país passava, contando com iniciação de pesquisas sobre o tema e a promulgação de legislações cada vez mais assertivas, se torna óbvia a constatação que o Brasil participaria ativamente da Conferência de Estocolmo em 1972. Em seu posicionamento, foi detentor de relevância ao se pronunciar no que diz respeito à ênfase do aferimento de maior responsabilização – se não culpa – para os países desenvolvidos em relação à poluição.

Posteriormente, os impactos da Conferência de Estocolmo puderam ser sentidos devido ao drástico progresso que o país passou a apresentar, principalmente a partir de 1981, com a Lei nº 6.938, a Política Nacional do Meio Ambiente. Ainda de acordo com Antônio Herman de Vasconcellos e Benjamin (2007, p.2), nesse recorte histórico “ensaiou-se o primeiro passo em direção a um paradigma jurídico-econômico que holisticamente tratasse e não maltratasse a terra, seus arvoredos e os processos ecológicos essenciais a ela associados”.

Nessa seara, para corroborar com o autor supracitado, é premente que se observe esse chamado ‘movimento verde’ dos anos de 1970 como influenciador direto do modo como, não apenas no Brasil, passou a se tratar a guarda dos recursos naturais. De modo que, é viável depreender que tal corrente de pensamento impactou ativamente a promulgação da Constituição Federal de 1988, assim como a redação do texto em si, a delimitação das pautas e todo o processo seletivo da Assembleia Constituinte, o que ampliou significativamente o préstimo em relação ao meio ambiente.

O que ocorreu foi o amadurecimento da noção que, por ser um direito coletivo, que se estende não apenas a todos como também às futuras gerações, a preservação do meio ambiente deve ser de responsabilidade dos cidadãos, e não apenas de órgãos governamentais. Posto isso, é possível compreender que a formação do Direito Ambiental ocorreu simultaneamente ao processo de inserção

do meio ambiente no texto constitucional, fazendo com que não apenas o legislador constitucional se envolva nos avanços deste ramo, como também o infraconstitucional (BENJAMIN, 2007). Dessa forma, foi iniciado o que, posteriormente, veio a ser conhecido como movimento da ecologização constitucional com a Constituição Federal de 1988.

Essa postura foi reanalisada devido à existência de uma crise ambiental de abrangência global, que acometia recursos hídricos, alimentícios, perda de biomas e biodiversidade, além de ocasionar uma poluição nas vias aéreas e comprometer, até mesmo, a camada de ozônio.

Por se consubstanciar como um problema extremamente prejudicial, que interfere na qualidade de vida de todos os habitantes do planeta e que possui caráter urgente é que as Cartas Magnas de países do mundo todo passaram por este movimento de tutelar mais ativamente questões ambientais. Essa revolução verde se iniciou com a conferência de Estocolmo, mas ocorreu de forma gradual, a exemplo da França, que passou a adotar esse posicionamento apenas em 2005 através de sua *charte de l'environnement* (BENJAMIN, 2007).

O amparo jurídico contra agressões ao meio ambiente serve, também, para compelir a população a não praticar atos que visem acometer os recursos naturais. No entanto, ainda assim, por ter sido consolidada recentemente no Brasil – há cerca de 30 anos – o Direito Ambiental possui:

relações jurídicas altamente complexas e ainda cobertas por uma certa aura de ambiguidade e muito de incerteza, o que, em rigor, prejudica seu entendimento e, pior, dificulta sua efetividade, podendo mesmo, em certas circunstâncias, inviabilizar a realização concreta de seus elevados objetivos (BENJAMIN, 2007, p. 10).

Devido a um histórico nacional de exploração e degradação que proporciona uma crise ambiental no país, apenas a preservação não satisfaz as necessidades de restauração ambiental, de modo que é necessário efetivamente não desterrar. Isso pois apenas ações que visem positivamente a recuperação do equilíbrio ambiental

são suficientes para que haja, de fato, a reabilitação necessária em relação aos recursos naturais.

Nessa vertente, a inserção do artigo 225⁷ na Constituição Federal, permite concluir que o Direito ao Meio Ambiente equilibrado foi concebido como um direito fundamental, sendo estabelecido como uma salvaguarda hierárquica do ordenamento brasileiro e possuindo aplicabilidade imediata. Além disso, através da disposição constitucional, é possível reconhecer a intervenção estatal nesses casos, possibilitando uma consolidação dos preceitos legais, e encarregando o Estado da recuperação de uma harmonia ambiental.

Com isso, é evidente que a constitucionalização do Direito ao Meio Ambiente Equilibrado confere uma diminuição considerável à discricionariedade administrativa, de modo que fica a cargo do administrador a proteção ativa do meio ambiente. Nesse ínterim, a administração pública se torna obrigada a responder por ações que acarretem dano ao meio ambiente, tendo, então, uma considerável restrição aos seus poderes. Por conseguinte, é concedido à população um direito de 'fiscalizar' as decisões da Administração Pública no que se refere ao meio ambiente, na intenção de assegurar que seus direitos sejam cumpridos.

Nesse sentido, além de coibir a discricionariedade e forçar os órgãos públicos a participarem ativamente da preservação, Benjamin prevê que "o direito fundamental leva à formulação de um princípio da primariedade do ambiente, no sentido de que a nenhum agente, público ou privado, é lícito tratá-lo como valor subsidiário, acessório, menor ou desprezível" (BENJAMIN, 2007, p. 50)

Com todos os resultados positivos que foram ocasionados após a tutela constitucional do Direito Ambiental, é de se esperar que sejam alcançados avanços nessa esfera. Contudo, mesmo sendo responsável por promover condições de vida digna, o que é entrelaçado ao direito ao meio ambiente equilibrado, é possível

⁷ Art. 225 da Constituição Federal de 1988. 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. (BRASIL, 1988)

analisar uma falha do Estado em sua função de proteger a fauna e flora, como vem sendo observado nos últimos anos.

4 A RECEPÇÃO NORMATIVA DOS TRATADOS AMBIENTAIS INTERNACIONAIS

Além da positivação de normas concernentes à tutela do meio ambiente equilibrado no âmbito da Constituição Federal de 1988, em artigos específicos, conforme fora exibido no tópico anterior, há que se falar na recepção dos tratados internacionais, nos quais o Brasil se apresenta como signatário, sob a ótica da legislação pátria vigente, tendo em vista que a interseção entre os dispositivos se apresenta como necessária ao estudo abordado.

A priori, é possível constatar que o país adotou uma lógica monista, segundo entendimento doutrinário, de interseção entre o Direito Internacional Público e o direito interno, ou seja, ambos pertencem à mesma ordem jurídica, de modo que é viável a existência de conflitos entre tais. No entanto, urge destacar que o Supremo Tribunal Federal (STF) manifestou um entendimento no sentido de que o Brasil se encontra sob o viés do dualismo moderado, uma vez que existe um procedimento específico para a recepção das disposições dos tratados aos quais o país se vincula, bem como uma lei ordinária posterior pode revogar a normativa do acordo internacional (ADIn n. 1.480-DF).

A posteriori, diante de tal assertiva, ainda que sejam visíveis divergências teóricas acerca do comportamento do ordenamento jurídico brasileiro perante ao Direito Internacional Público, é indubitável a existência de um processo de internalização composto por três etapas: a assinatura pelo Presidente da República, pelos cargos derivados competentes ou pelo plenipotenciário, no momento de sua celebração; a posterior análise pelo crivo do Congresso Nacional, sendo elaborado um decreto legislativo em caso de aprovação; a ratificação do documento e consequente publicação oficial pelo Presidente da República⁸. Para mais, faz-se

⁸ O exame da vigente CF permite constatar que a execução dos tratados internacionais e a sua incorporação à ordem jurídica interna decorrem, no sistema adotado pelo Brasil, de um ato

mister estabelecer que no caso do cumprimento do rito em questão, as normas incorporadas recebem o status de infraconstitucionais, desde que não sejam advindas de tratados que versem sobre direitos humanos. Nessas hipóteses, por tratarem de temas intrínsecos à força expansiva da dignidade da pessoa humana (PIOVESAN, 2010), incidir-se-á a Emenda Constitucional 45/2004, que preleciona:

§ 3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais (BRASIL, 2004).

Assim, por ser um direito de tutela coletiva que visa a preservação do equilíbrio do meio ambiente, além da manutenção de qualidade de vida, é inexequível dissociar o direito ambiental do *rol* de direitos humanos. Por corolário consentâneo, os tratados que versam acerca da temática em tela possuem a prerrogativa de gozo do regime jurídico aforado, isto é, status de emenda constitucional no direito interno brasileiro.

5 A POLÍTICA AMBIENTAL NACIONAL

5.1 UM BREVE HISTÓRICO

Ao longo de algumas décadas, a política ambiental veio sendo fortalecida mediante a inserção de elementos normativos referentes à matéria, conforme apresentado no tópico anterior. As pressões originadas pelos organismos

subjetivamente complexo, resultante da conjugação de duas vontades homogêneas: a do Congresso Nacional, que resolve, definitivamente, mediante decreto legislativo, sobre tratados, acordos ou atos internacionais (CF, art. 49, I) e a do presidente da República, que, além de poder celebrar esses atos de direito internacional (CF, art. 84, VIII), também dispõe – enquanto chefe de Estado que é – da competência para promulgá-los mediante decreto. O iter procedimental de incorporação dos tratados internacionais – superadas as fases prévias da celebração da convenção internacional, de sua aprovação congressional e da ratificação pelo chefe de Estado – conclui-se com a expedição, pelo presidente da República, de decreto, de cuja edição derivam três efeitos básicos que lhe são inerentes: (a) a promulgação do tratado internacional; (b) a publicação oficial de seu texto; e (c) a executoriedade do ato internacional, que passa, então, e somente então, a vincular e a obrigar no plano do direito positivo interno. Precedentes. (ADI 1.480 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 4-9-1997, P, DJ de 18-5-2001).

internacionais e multilaterais culminaram em políticas específicas para a manutenção de recursos naturais, principalmente após a criação da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6938/81) e do processo de ecologização das prerrogativas constitucionais, por intermédio do art. 225, bem como em regras esparsas. Sobre isso, (DE MOURA, 2016, p.17) pontua que:

A partir da CF/88, ocorre uma maior descentralização da política ambiental e uma consequente estruturação de instituições estaduais e municipais de meio ambiente, com a criação de órgãos e/ou secretarias, bem como de conselhos estaduais e municipais de meio ambiente, resultado da definição da temática ambiental como competência executiva comum entre União, estados e municípios. A introdução do Capítulo de Meio Ambiente à CF coincidiu com a intensificação, em nível internacional, dos debates sobre meio ambiente, uma vez que ocorreu logo após a realização, pelo PNUMA, do Relatório Brundtland, mais conhecido como Nosso Futuro Comum, em 1987, que estabeleceu o conceito de desenvolvimento sustentável.

Outrossim, nos anos seguintes, o Estado fomentou a elaboração do Ministério do Meio Ambiente, como também políticas nacionais que versam sobre conteúdos específicos, a exemplo do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (Lei nº 9.985/00), da Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei nº 12.187/09) e da Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/10).

Contudo, ainda que os avanços nesse período tenham sido inegáveis, a publicação do Código Florestal em vigência (Lei nº 12.651/12) fora permeada por críticas, dado seu caráter flexível, o qual vai de encontro à precipuidade de sua índole protetiva, afinal, as alterações veiculadas pela reforma viabilizaram a redução das áreas preservação, assim como ampliaram as possibilidades exploratórias com uma responsabilização mais amena⁹.

⁹ A título de exemplificação, são verificadas, nesse diapasão, a mudança nos limites das Áreas de Preservação Permanente, nos moldes do art. 4, inciso I do dispositivo em tela, uma vez que a adoção da calha do leito regular em detrimento do leito de maior curso d'água faz com que haja uma redução das áreas protegidas aliada à contaminação dos rios. Além disso, a considerável anistia aos proprietários de terra que descumpriram a legislação ambiental vigente, conforme o art. 7, §3º, auxilia no desmatamento de novas áreas sem a consequente ação condicionante que busque mitigar o impacto antes causado (VISÃO AGRÍCOLA, 2012).

In casu, conforme sobejamente demonstrado, ainda que os tratados acerca do meio ambiente e as legislações oriundas do direito interno brasileiro tenham ido em direção a um desenvolvimento sustentável por um certo intervalo de tempo, é indubitável que os retrocessos vieram a calhar. Consequentemente, nos debruçaremos sobre as perspectivas que corroboraram de maneira mister para a formação do cenário contemporâneo nacional.

5.2 A MANUTENÇÃO DA CONJUNTURA AMBIENTAL NACIONAL HODIERNA

No intuito de tecer uma reflexão justa e acutelada da situação em comento, realizaremos uma análise acerca da política ambiental do governo Bolsonaro, evidentemente marcado pela desconstrução das medidas protetivas inerentes à preservação dos recursos naturais. Nessa senda, algumas reformas legislativas merecem atenção.

A alteração das competências ministeriais atinentes às pautas ambientais, mediante a transferência do Serviço Florestal Brasileiro para o Ministério da Agricultura e da Agência Nacional de Águas para o Ministério do Desenvolvimento Regional, ambas realizadas pelo intermédio da Medida Provisória nº 870/19 convertida na Lei nº 13.844/19, reforçam o esvaziamento da pasta do Ministério do Meio Ambiente. Ora, se a manutenção dessas modificações ocorreu em prol de dois polos desenvolvimentistas, duas são as constatações possíveis: o cerne da problemática delineada reside na suposta tese do desenvolvimento econômico, e, por esse motivo, resulta na precarização das políticas de prevenção, fiscalização e mitigação da exploração do patrimônio natural. Assim sendo, é premente esboçar as especificidades pertencentes a tais conclusões.

A princípio, é de se depreender que a atual lógica governamental pressupõe como impossível a conciliação entre a economia e o desenvolvimento sustentável, afinal, incentiva a adoção de políticas diametralmente opostas entre as duas searas, indo na contramão do desenvolvimento sustentável. *Exempli gratia*, a liberação realizada pela presidência do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) no que tange à fiscalização de embarque de cargas de

madeiras retiradas do país (Despacho nº 7036900/2020), contrariando laudos técnicos, vai no sentido das prerrogativas estatais. Isso se deve, uma vez que a disposição beneficia órgãos privados empresariais, haja vista que a não incidência fiscalizatória impede a geração de multas pelas distinções entre os produtos que constam na carga e aqueles discriminados na nota fiscal.

Na mesma linha das ações anteriores, cumpre frisar o congelamento do Fundo da Amazônia e do Fundo do Clima, ato que configura uma omissão da União no que toca a captação de recursos e consequente implementação e financiamento de projetos de preservação ambiental. Não há que se falar em falta de verba em relação às políticas climáticas e de recursos naturais no momento em que se deixa de utilizar as já existentes.

Para mais, é impossível tratar da disciplina sem citar o Projeto de Lei 2.633/20, derivado da MP 910/2019, o qual diz respeito à regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, com chances reais de aprovação. As contrariedades do projeto legislativo consistem na legalização de terras apropriadas ilegalmente por grileiros, funcionando como uma premiação ao desmatamento e a ocupação violenta das florestas e comunidades tradicionais em prol do agronegócio e manejo de gado. De tal modo, vislumbra-se que há a prevalência de valores produtivos e econômicos em detrimento da proteção dos recursos naturais e dos povos nativos, se configurando como uma afronta aos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal de 1988, em seus artigos 225 e 231. Sobre isso, é imperioso ressaltar que:

O Direito ambiental, como direito humano fundamental, não pode ficar subordinado às regras do Direito do proprietário ou do Direito do patrão, assim como não pode ficar subordinado às regras do Direito do Estado contra os direitos da cidadania; ao contrário, são aqueles direitos que devem se subordinar e se transformar em razão de necessidades prementes da humanidade que se refletem juridicamente na categoria dos direitos humanos fundamentais (ANTUNES, 2010, p. 25).

5.3 DADOS OFICIAIS ACERCA DO DESMATAMENTO: OS CASOS DA AMAZÔNIA E DO PANTANAL

De imediata inferência, é de se deduzir que a ineficiência fiscalizatória e a redução de medidas que coíbam o desmatamento culminariam em resultados desastrosos. Nesse sentido, alguns dados exemplificam a delicada situação ambiental vivenciada por dois grandes biomas brasileiros: a Amazônia e o Pantanal. Segundo a agência espacial dos Estados Unidos (NASA), os incêndios causados na área pantaneira foram os maiores nos últimos tempos, tendo destruído cerca de 15% de toda a região. Segundo o Inpe, os focos de queimada, entre 1º de janeiro e 22 de setembro de 2020, totalizaram 16.119, enquanto no mesmo período do ano de 2019 fora de 5.690, alcançando assim um aumento percentual de 183%. A mesma instituição ainda informa que a área devastada no mês de agosto foi de 10.179 km².

Insta salientar que o cenário do bioma amazônico não se diferencia dos resultados aqui apresentados, visto que o número de focos ativos de queimada entre janeiro e setembro de 2019 chegaram ao valor de 66.749, enquanto no ano corrente, até o mês de setembro, chegam ao somatório de 72.005. Ainda, o Inpe científica, através de mapeamentos, que acima de 50% da área queimada na floresta tropical se trata de mata derrubada. Assim sendo, é viável notar que grande parte dos incêndios não ocorre de maneira natural, mas sim no intuito de viabilizar uma extensão agropecuária, visando a expansão das grandes propriedades (NOBRES, 2020).

Entrementes, sendo estes biomas cruciais para a manutenção da biodiversidade, do aspecto climático e para a redução da emissão de gás carbônico, a visão desenvolvimentista capitalista vai de encontro a todos os pressupostos elencados pelos tratados internacionais, dado que a produtividade nada tem a ver com o desmatamento. A inação da governança ambiental, abandonando uma política ineficiente no que tange aos níveis de desmatamento, ao mesmo tempo em que propicia um incentivo às práticas predadoras do agronegócio, gerando uma maior incidência dos crimes ambientais, irão desencadear sérios prejuízos em um

futuro próximo, mitigando o alcance das metas estabelecidas pelo Brasil em acordos extra fronteiriços. Segundo (CARVALHO, *et al.* 2015, p.113):

Para que uma sociedade seja sustentável, é necessário haver a integração do desenvolvimento com a conservação ambiental. A política econômica pode ser um eficaz instrumento para a sustentação dos ecossistemas e dos recursos naturais. Na falta de incentivos econômicos adequados, as políticas e as legislações que visam a proteção do meio ambiente e a conservação de recursos serão desconsideradas. Os sistemas convencionais costumam lidar com o meio ambiente e suas funções como sendo ilimitados ou gratuitos, desta forma, incentivam a exaustão dos recursos e a degradação dos ecossistemas. Todas as economias dependem do meio ambiente como fonte de serviços de sustentação da vida e de matérias-primas, portanto, os mercados e as economias planejadas deverão se conscientizar do valor desses bens e serviços, ou dos custos que a sociedade terá, caso os recursos ambientais sejam reduzidos ou os serviços, prejudicados.

Tão logo, pensar em um desenvolvimento econômico aquém do desenvolvimento sustentável é inaceitável.

6 A IMAGEM DO BRASIL NO CENÁRIO INTERNACIONAL PERANTE AOS ÓRGÃOS RESPONSÁVEIS E À POLÍTICA EXTERNA

É de aparente obviedade que a postura adotada pelo Estado brasileiro não careceria da atenção internacional, visto que a brusca mudança ocorrida entre a política ambiental, sendo o país antes apontado como uma das lideranças no combate ao desmatamento e à mudança climática, agora vislumbrado como uma ameaça à manutenção dos ecossistemas, constitui uma intensa adversidade. Para mais, a falta de flexibilidade apresentada pelas figuras diplomáticas nas negociações, a título de exemplo, na Conferência das Nações Unidas Sobre as Mudanças Climáticas (COP 25), ressalta o descompromisso com a agenda ambiental. Nesse diapasão,

[...] argumenta-se que a liderança brasileira na área ambiental e de desenvolvimento sustentável depende não apenas dos recursos ambientais, mas também de visão estratégica, que coordene recursos, ação nos diversos níveis de governança e relação entre a política doméstica e a internacional. A posição atual do país de afastamento de posição histórica recente de liderança e guinada ao ceticismo, juntamente com fragilização institucional e legal da agenda ambiental em âmbito doméstico, reduz de maneira significativa o potencial de liderança ambiental do Brasil (RIBEIRO; INOUE, 2019, p. 3).

Por corolário coeso, o impacto da política supramencionada tem se mostrado cada vez mais negativo, reduzindo significativamente o poder negocial brasileiro, além de ampliar a falta de confiança externa no que concerne ao fluxo de investimentos e de assegurar uma maior dificuldade nos acordos econômicos. Tais fatos são representados por alguns atos decisórios hodiernos.

No âmbito econômico, o tratado comercial entre o Mercosul e a União Europeia se encontra sob riscos iminentes, dado que a França abraçou uma postura impeditiva quanto à sua ratificação enquanto a conjectura ambiental brasileira não apresente melhoras consideráveis. A posição em comento é justificável, posto que o próprio acordo busca implementar um compromisso de desenvolvimento sustentável através de uma cláusula que obriga os signatários a implementarem o Acordo de Paris, fato que corroborou indiscutivelmente para a permanência do Brasil.

Para mais, em relação ao fluxo de investimentos, é premente abordar o congelamento de investimentos realizados pela Alemanha no que cinge aos projetos de preservação ambiental aliado a cortes no financiamento no Fundo da Amazônia¹⁰. Outrossim, cerca de 230 investidores institucionais, os quais administram cerca de 16,2 trilhões de dólares em ativos, publicaram um documento explicitando constantes preocupações e solicitando uma ação urgente

¹⁰ O Fundo Amazônia tem por finalidade captar doações para investimentos não-reembolsáveis em ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento, e de promoção da conservação e do uso sustentável das florestas no Bioma Amazônia, nos termos do Decreto no 6.527, de 1º de agosto de 2008 (Ministério do Meio Ambiente).

governamental, já que as ações exploratórias nos biomas brasileiros podem causar grandes impactos financeiros nas entidades privadas, “aumentando os riscos reputacionais, operacionais e regulatórios.”¹¹

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Partindo de uma análise das noções basilares do tema, já devidamente expostas e desenvolvidas, é possível compreender que a política ambiental nacional, concernente às ações estatais tocantes à matéria – que vem sendo foco de discussão e se desenvolvendo de forma exponencial durante os últimos 50 anos, enfrenta atualmente retrocessos que beiram o absurdo.

Nesse sentido, é necessário ressaltar que, para que sejam alcançadas mudanças no pensamento brasileiro em relação ao meio ambiente, é premente que seja delineado um novo modelo de exploração e consumo dos recursos naturais, visando um método alternativo que esteja atrelado ao desenvolvimento sustentável. Para isso, se torna eminente a manutenção de políticas de preservação e conscientização, que obriguem o Estado a sair de sua inércia e realizar ações que intentem gerar mudanças no panorama da Política Ambiental Nacional, a partir da evolução da racionalidade econômica de preservação, no intuito de gerar renda com um suporte sustentável, estimular o investimento em ciência e tecnologia, tal como maximizar outras prerrogativas fundamentais, como a dignidade da pessoa humana e a cidadania. Outrossim, com o fito de viabilizar o avanço e fortalecimento dos tratados internacionais, restabelecendo a imagem do país, a fim de prosperar acordos econômicos favoráveis.

À guisa de arremate, sendo o direito ao meio ambiente equilibrado um direito superior hierárquico, faz-se mister que seja vislumbrado como tal, e que seja encarado como uma salvaguarda necessária ao progresso do país, não como um objetivo secundário que carece de relevância. Caso a última perspectiva seja

¹¹ Investor statement on deforestation and forest fires in the Amazon. Disponível em: <https://media.folha.uol.com.br/mercado/2019/08/18/documento-fundos.pdf>.

mantida, as consequências futuras serão desastrosas, ambiental e economicamente, frustrando as relações exteriores do Brasil.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 12. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

ALMEIDA, Wilson; RODRIGUES, Débora; HADASSAH, Santana. **O posicionamento do Brasil nas negociações internacionais sobre temas de meio ambiente**. Londrina: Revista do Direito Público, v.9, n.2, p.183-202, mai./ago.2014

BENJAMIN, Antônio Herman. **Constitucionalização do Ambiente e Ecologização da Constitucionalização Brasileira**. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Org.). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2012.

BEZERRA, Juliana. **Conferência de Estocolmo**. Toda matéria. 2020. Disponível em: <<https://www.todamateria.com.br/conferencia-de-estocolmo/>>. Acesso em: 28 set 2020

BEZERRA, Juliana. **Revolução Industrial**. Toda matéria. 2020. Disponível em: <<https://www.todamateria.com.br/conferencia-de-estocolmo/>>. Acesso em: 28 set 2020

BRASIL. Constituição (1934) **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1934. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7a034.htm> Acesso em: 24 set 2020

_____. Constituição (1988). **Constituição [da] República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. Emenda Constitucional Nº 45, 30 de dezembro de 2004. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 31 dez. 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc45.htm>. Acesso em: 21 set. 2020.

_____. Lei n. 12.651, 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 mai. 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm>. Acesso em: 22 set. 2020.

_____. Lei n. 13.844, 18 de junho de 2019. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 jun. 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13844.htm>. Acesso em: 22 set. 2020.

_____. **Projeto de Lei PL 2633/2020**. Brasília, DF, 14 mai. 2020. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2252589>>. Acesso em: 21 set. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1480**. Requerente: Confederação Nacional do Transporte (CNT). Rel. Min. Celso de Mello. Brasília, DF, 4 de setembro de 1997. Diário da Justiça, Brasília-DF, 18 de maio de 2001. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347083>>. Acesso em: 23 de set. de 2020.

CARVALHO, Nathália Leal de. et al. **Desenvolvimento Sustentável X Desenvolvimento Econômico**. Revista Monografias Ambientais. Santa Maria, v. 14, n. 3, Set-Dez. 2015, p. 109–117.

DIAS, Daniel Artur Castro. **A evolução histórica do direito internacional do meio ambiente**. 2003. 83 f. TCC (Graduação) - Curso de Direito, Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2003

Fundo Amazônia. **Fundo da Amazônia**. Disponível em: <<http://www.fundoamazonia.gov.br/pt/home/>>. Acesso em: 29 set. 2020

INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS - INPE. **Monitoramento dos Focos Ativos por Bioma**. Disponível em: <http://queimadas.dgi.inpe.br/queimadas/portal-static/estatisticas_estados/>. Acesso em: 23 set. 2020.

Investor statement on deforestation and forest fires in the Amazon. **UOL**. Disponível em: <<https://media.folha.uol.com.br/mercado/2019/08/18/documento-fundos.pdf>>. Acesso em: 28 set. 2020.

MOURA, Adriana Maria Magalhães de. Trajetória da política ambiental federal no Brasil. In: MOURA, Adriana Maria Magalhães de (Org.). **Governança Ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2016.

NATIONAL AERONAUTICS AND SPACE ADMINISTRATION (EUA) (NASA). **Active Fires**. Washington, DC, 2020. Disponível em: <https://neo.sci.gsfc.nasa.gov/view.php?datasetId=MOD14A1_M_FIRE&year=2020>. Acesso em: 23 set 2020.

NAZO, Georgette Nacarato; MUKAI, Toshio. **O direito ambiental no Brasil: evolução histórica e a relevância do direito internacional do meio ambiente**. Revista de Direito Administrativo, São Paulo, v. 223, n. jan/mar. 2001, p. 75-103, 2001.

NOBRES, Carlos. Amazônia: agricultores causam maioria das queimadas, e não índios e caboclos. [Entrevista concedida a] Rafael Barifouse. **BBC News Brasil**, São Paulo, 2020. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-54259838>>. Acesso em: 23 set. 2020.

PIOVESAN, Flávia. **Temas de direitos humanos**. 4. ed. – São Paulo: Saraiva, 2010.

Problemas, contribuições e melhorias ao novo Código Florestal. Piracicaba: **Visão Agrícola**, V.3, 2012.

REZEK, Francisco. **Direito Internacional Público**: curso elementar. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

RIBEIRO, Thais Lemos; INOUE, Cristina Y.A. **Liderança ambiental brasileira? O hiato entre os recursos naturais e as ações do Brasil na política ambiental global**. Mural Internacional, Rio de Janeiro, Vol.10, 2019. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/muralinternacional/article/view/43854/32227>>. Acesso em: 23 set. 2020.