

O meio ambiente sadio como direito humano: um olhar sobre a OC n. 23/2017

*The healthy environment as a human right: a view into the OC n. 23/2017*

Luciana Costa da Fonseca\*  
Caroline Figueiredo Lima\*\*

**Resumo:** Emitida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos em 15 de novembro de 2017, a Opinião Consultiva (OC n. 23/2017) pode ser considerada um dos principais documentos internacionais para os estudos sobre Direito Internacional Ambiental. Tal fato se deve a um grau de ineditismo do organismo em discorrer, especificamente, sobre questões ambientais dentro do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH), como responsabilidade dos Estados-membros. Nesse sentido, o problema, portanto, reside na seguinte questão: *Quais são o alcance e os princípios que regem a proteção ambiental à luz do SIDH?* Assim, analisam-se as considerações feitas pela corte, e se tecem exposições críticas sobre o referido documento. Para tanto, faz-se uso do método indutivo, com a análise bibliográfica das doutrinas nacional e internacional, além da apresentação dos documentos universais e casos julgados pela corte sobre o tema. Concluiu-se que, apesar de o parecer da corte ser muito recente, pode ser considerado um grande avanço na doutrina do Direito Internacional Ambiental, uma vez que, explicitamente, dispõe sobre o meio ambiente como um direito humano.

\* Doutorado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Mestrado em Direito pela PUC-SP. Especialização em Direito Sanitário pela Faculdade de Direito e pela Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo (USP). Graduação em Direito pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Professora-Adjunta na UFPA. Professora no Programa de Graduação e Pós-Graduação do Centro Universitário do Pará (Cesupa). Coordenadora do Curso de Especialização em Direito Ambiental do Cesupa e da Escola Superior de Advocacia da OAB/PA. Área de atuação: Direito Ambiental.

\*\* Advogada. Atualmente realiza estágio docente como Professora-Assistente da disciplina “História do Direito e do Pensamento Jurídico” no Centro Universitário do Pará (Cesupa), juntamente com o Prof. Titular, Dr. Sandro Alex de Souza Simões. Mestranda em Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento no Cesupa. Especialização em “Filosofia e Teoria do Direito” pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG). Membro do Grupo de Pesquisa “Derechos Humanos. Una plataforma necesaria – Universidad de Buenos Aires.

**Palavras-chave:** Corte Interamericana de Derechos Humanos. Derecho Internacional Ambiental. Derecho humano. Opinión Consultiva (OC n. 23/2017).

**Abstract:** Issued by the Inter-American Court of Human Rights on November 15, 2017, Advisory Opinion (OC n. 23/2017) can be considered one of the main international documents for studies on International Environmental Law. This is due to a degree of unprecedentedness of the organism in speaking specifically on environmental issues within the Inter-American System of Human Rights (IACHR), as the responsibility of the member states. The problem, therefore, lies in the following question: what scope and principles govern environmental protection in the light of the IAHRs? Thus, it analyzes the considerations made by the Court, and makes critical expositions about the said document. To do so, it makes use of the inductive method, with the bibliographical analysis of national and international doctrine, as well as presentation of the universal documents and cases judged by the Court on the subject. It was concluded that although the opinion of the Court is very recent, it can be considered as a major advance in the doctrine of International Environmental Law, since it explicitly disposes of the environment as a Human Right.

**Keywords:** Inter-American Court of Human Rights. International Environmental Law. Human right. Advisory Opinion (OC n. 23/2017).

## 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. Nesse 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 a atenção é o fato de que a proteção ambiental, ou até mesmo o meio ambiente sadio, não são consagrados expressa ou diretamente. A partir dessa consideração, a Organização dos Estados Americanos (OEA) buscou instrumentos que pudessem, de alguma forma, realizar tais garantias.

Como resultado, 29 anos após a emergência da CADH, foi publicado, em 1998, o Protocolo Adicional de San Salvador, que trata sobre questões ligadas a direitos econômicos, sociais e culturais. Nesse documento, é

possível identificar que o “meio ambiente sadio” está disposto em seu art. II 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” 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 um dos problemas para a efetiva aplicação do dispositivo internacional.

Dessa forma, o problema central do presente estudo consiste em perseguir a seguinte questão norteadora: *Quais são o alcance e os princípios que regem a proteção ambiental à luz do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH)?* A partir do método indutivo e análise bibliográfica, será trabalhado o percurso que a Opinião Consultiva (OC) dirigiu ao longo de seu parecer. Além disso, a fim de ilustrar os pontos teóricos trabalhados, também serão utilizados casos julgados pela Corte Interamericana e críticas quanto aos desastres ambientais que o Brasil enfrenta na atualidade.

O Estado da Colômbia apresenta a mesma indagação perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos (CrIDH). Através da OC n. 23/2017, pretende esclarecer pontos sobre a CADH e o Protocolo de San Salvador, no tocante ao meio ambiente e às suas interações com o direito à vida e à integridade pessoal.

É imperioso resgatar, ao longo do presente estudo, especificamente, duas decisões emblemáticas e recentes, quais sejam: “Povos Indígenas Kuna de Madungandí e Emberá de Bayano<sup>3</sup> e seus membros *versus* Panamá” e “Povo *Xucuru versus* Brasil.”<sup>4</sup> Com esses 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 como 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

---

<sup>3</sup> Sentença de 14 de outubro de 2014.

<sup>4</sup> Sentença de 5 de fevereiro de 2018.

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 Bayano<sup>5</sup> e seus membros *versus* Panamá”, reflete bem essa afirmação. Analisado no contexto do direito, a propriedade privada e os recursos naturais são tidos como indispensáveis à sobrevivência desses indivíduos.

Por outro lado, dado o contexto de que a construção de uma usina hidrelétrica provoca uma série de outros danos, esses 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 dessa lesão, apontam a uma vítima ainda maior: a humanidade.

Ao analisar os danos que os membros da Comunidade Kuna de Madungandí 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.

Tal reconhecimento recente nos leva a outras duas indagações: *A OC (prevista no art. 64/CADH) teria força vinculante para responsabilizar os Estados perante os danos ambientais? Os Estados podem ser julgados pela CrIDH por prejuízos causados ao meio ambiente?*

A 158ª sessão extraordinária de audiências públicas realizada no Chile, em 8/6/2016, 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.

Além disso, houve, 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 que acometeu não somente o Município, mas o ecossistema como um todo através de danos imensuráveis e intergeracionais.

---

<sup>5</sup> Sentença de 14 de outubro de 2014.

De acordo com o Ato de Infração n. 7001/2018, 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 n. 003/2018, Processo n. 010/2018), foram identificados vários minérios prejudiciais à saúde do meio ambiente e à 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, nesse ponto, o nível de catástrofe ambiental que acabou sendo extremamente danoso em múltiplos aspectos.

Além disso, o juízo da 1ª Vara Cível e Empresarial de Barcarena – PA, determinou, nos autos do processo n. 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 as esferas judicial e administrativa do Estado têm buscado tratar a situação. No caso de restarem infrutíferas, em âmbito internacional, caberia questionamentos perante a CIDH, uma vez que os requisitos de esgotamento dos recursos internos, dentre outros, estarão preenchidos.

Por todo o exposto, a CO n. 23/2017 é de extrema relevância para o crescimento da própria organização, pois 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 nesse sentido, que a 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-se à baila o art. 26 da CADH sobre desenvolvimento progressivo.

De forma extremamente genérica, esse 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).

Contudo, sua imprecisão pode ser identificada nos próprios julgados da CrIDH, em casos que envolvam violação de direitos de povos e comunidades tradicionais, tais como *Yakye Axa versus Paraguai* e *Sawhoyamaxa versus Paraguai*. Em ambos os casos, o direito ao desenvolvimento progressivo foi amplamente discutido e considerado para fins de julgamento de 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 de um 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 esse ponto de vagueza conceitual, a OC n. 23/2017 afirma, em seu parágrafo n. 55, que existe uma conexão indissociável entre desenvolvimento, proteção ambiental e direitos humanos. Além disso, essa ligação ocorre devido aos estudos apresentados pela doutrina do Direito Internacional Ambiental.

Essa linha de argumentação é compreendida pela Corte como o conjunto dos tratados e pactos internacionais sobre 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 dessa 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 CrIDH a partir de uma análise efetiva dos tratados e pactos internacionais que versam sobre proteção ambiental.

Nesse sentido, é Mialhe:

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 (2006, p. 207).

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

Além disso, esse documento também colaborou 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 Meio ambiente e Desenvolvimento também é analisada pela CrIDH. Sua maior contribuição está prevista nos Princípios 1 e 4, ao expressar que o processo de desenvolvimento deve compreender a proteção ambiental, bem como atestar que os seres humanos são o centro das preocupações.<sup>6</sup>

Nos termos propostos pela OC n. 23/2017, a partir de pesquisa feita, é possível depreender que, apesar das lacunas e divergências doutrinárias na inter-relação entre meio ambiente sadio como direito humano, com o processo de incorporação dos tratados internacionais que versam sobre o tema, a OEA reconhece essa conexão também no SIDH.

A partir dessas 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 a vários Estados em cooperação internacional (como, por exemplo, a Grande área do Caribe).

Uma das maiores contribuições da OC 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 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 dessa garantia, temos uma característica eminentemente difusa, ou seja, não é possível determinar exatamente os indivíduos afetados por determinado dano (ALEIXO; BASTOS, 2017, p. 141).

Tal fato ocorre pela própria dimensão global apontada pela corte, ao emitir a presente OC. O próprio argumento apresentado, de que

---

<sup>6</sup> No mesmo sentido, é o “Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible” (A/CONF.199/20), § 5°.

grupos vulneráveis como indígenas, crianças, pessoas em extrema pobreza, etc. são mais suscetíveis à violação desse direito, foge do aspecto meramente individual do mesmo.

De acordo com o disposto no § 62 da OC n. 23/2017, 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 pela importância em nível global, ou seja, entre todos os seres vivos que compartilham 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, etc.

Assim, a CrIDH prossegue na argumentação de que deve ser feita uma diferenciação entre o direito ao meio ambiente sadio e o Direito Ambiental (CrIDH, OC n. 23/2017, § 63). Esse primeiro, conforme explanado, deve ser analisado como 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 da vida, da integridade, da saúde, etc.

Ato contínuo, esses direitos que têm vínculo com o Direito Ambiental, podem ser classificados em direitos substantivos e direitos de procedimento (CrIDH, OC n. 23/2017, § 64). Nesse sentido, pretende discutir o grau de vulnerabilidade a que determinados indivíduos estão expostos no meio em que 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, do ar, da água e dos alimentos.

Enquanto são direitos de procedimento, a corte traz à baila políticas públicas implementadas pelos Estados, ou seja, direito à informação, à participação nas tomadas de decisão, etc. Essas 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 SIDH, 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 dessa garantia, bem como recorda os parâmetros utilizados para uma vida digna.

Dentre tais fatores, estão: acesso e qualidade da água, alimentação e saúde (CrIDH, OC n. 23/2017, §§ 109, 110). Assim, a corte considera a proteção ambiental uma das condições para uma vida digna. É interessante, entretanto, observar que, ao tratar sobre direitos substantivos como direito à vida e à 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 relacionar tal garantia como direito humano.

Assim, fica claro o desarranjo entre os argumentos propedêuticos tecidos pela 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 dos quais, são efetivamente os deveres dos Estados perante os indivíduos.

Em âmbito internacional, a 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 (em que não há expressamente essa disposição no caso de danos ambientais).

A dissociação entre Direito Ambiental e direito ao meio ambiente sadio, feita pela CrIDH anteriormente, não é à toa. Tal como exposto inicialmente, a relação entre direitos humanos e meio ambiente não é óbvia, e sua análise requer um cuidado minucioso quando do uso de seus institutos.

Nesse cenário, 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 OC é inegável e tem contribuído para a emergência e o aprofundamento do Direito Ambiental Internacional. Contudo, ainda se constitui um alicerce embrionário sobre o tema, que, até então, possuía muitos desdobramentos a serem trabalhados e efetivamente aplicados pelo Sistema Interamericano.

Assim, é necessário compreender um pouco mais sobre o direito à vida e à integridade, a fim de estabelecer quais são, efetivamente, as obrigações correlatas ao dever de respeitar o meio ambiente.

## **2 O dever de respeitar o direito à vida e à integridade pessoal à luz da proteção do meio ambiente**

Uma das perguntas apresentadas pelo Estado da Colômbia consiste numa 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 de prevenção, precaução, mitigação do dano e cooperação, considerando, para tanto, os direitos à vida e à 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 essa questão, a fim de se inter-relacionar com questões ambientais. Curioso, contudo, é constatar que nenhum dos casos citados nesse ponto (§108/OC n. 23/2017) se referem a casos que tenham o meio ambiente como ponto central de discussão, ou, até mesmo, como plano de fundo.

Destarte, as obrigações positivas levantadas referem-se à adoção de todas as medidas para proteção e preservação do direito à vida. Por sua vez, as obrigações negativas referem-se a que nenhuma pessoa tenha esse direito negado de forma arbitrária. O meio ambiente é

compreendido como espaço de interação dos seres humanos, espaço em que todas as atividades que buscam exercer são realizadas.

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

Contudo, em recente julgado pela CrIDH, essa garantia não é o que de fato se observa. Trata-se, portanto, do não reconhecimento de danos à integridade psíquica e à 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 versus Brasil*” foi recentemente sentenciado e, infelizmente, à luz do entendimento dos magistrados, não houve qualquer dano à saúde mental desses 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, n. 346/CrIDH).

Ora, é possível verificar que todos os entraves gerados aos membros dessa tribo foram desenvolvidos por fatores externos e numa relação intrínseca com o meio ambiente em que viviam. Tiveram paz, sossego e até mesmo brigas internas provocadas em decorrência de violação do seu direito às terras e, portanto, proteção daquela faixa de terra.

De acordo com o parecer consultivo n. 23/2017, § 112: “[...] a violação do direito à 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 degradantes”. 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):

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.<sup>7</sup>

Não reconhecer esses 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 OC, que, apesar de desprovida de força vinculante, integra o SIDH como documento de extrema relevância na ampliação e no reconhecimento de garantias como a da saúde mental.

Ato contínuo, a CrIDH entendeu na OC que o Estado deve abster-se de “qualquer prática ou atividade que denegue ou restrinja o acesso, em condições de igualdade, aos requisitos para uma vida digna”<sup>8</sup> (§117). Além disso, discorre sobre a contaminação ambiental, uma vez que a saúde de todas as pessoas fica prejudicada por esse ato. Assim, esses são os parâmetros utilizados, para que a obrigação de proteger o meio ambiente seja efetivada pelos Estados.

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

A salvaguarda de uma *vida digna* (compreendidas, aí, a saúde corpórea e a mental), é essencial para que a integridade física dos indivíduos seja resguardada. A relação entre o direito à vida e à integridade pessoal é tida como extremamente ligada através do fato de que ambas se desenvolvem no contexto do meio ambiente, razão pela

---

<sup>7</sup> 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.”

<sup>8</sup> Texto original: “Cualquier práctica o actividad que deniegue o restrinja el acceso, en condiciones de igualdad, a los requisitos para una vida digna.”

qual um dano ambiental diz respeito a todos os seres humanos, e não apenas a um contexto local.

A doutrina de Prieur (2014, p. 9) discorre profundamente sobre a questão da globalização e do Direito Ambiental. Nesse sentido, afirma que “catástrofes ecológicas com repercussões interestaduais reforçam essa interdependência e levam à solidariedade e ao dever de assistência necessários”.<sup>9</sup>

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 à vida e à integridade. Insta salientar que todos esses direitos são analisados tendo a dignidade humana como fim, e o meio ambiente sadio, como meio. Assim, realçam Aleixo e Bastos:

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 (2013, p. 138).

Em outras palavras, não se estudam, especificamente, os problemas e danos ambientais, além das obrigações dos Estados de atentarem às 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 como um problema em si. Tal fato remonta às discussões sobre até que ponto os danos ambientais possuem protagonismo em nível não apenas local, mas também internacional. Reforça, além disso, o descaso quando da interpretação de

---

<sup>9</sup> Texto original: “Les catástrofes écologiques aux répercussions interétatiques renforcent cette interdépendance et conduisent à la nécessaire solidarité et au devoir d’assistance.”

problemas atinentes aos grandes desastres ecológicos como o ocorrido em Mariana – MG (2015).

Considerada 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 são o retrato de um Poder Público omissivo em diversos momentos, com falta de fiscalização e de 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, 2018, p. 79).

Por esse motivo, o grau de ineditismo da CrIDH, quando do posicionamento adotado na OC n. 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.

Nesse 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 [sic] um marco determinado e especialmente marcado 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.

Nesse 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” (MATOS, 2010, p. 264). O autor acrescenta, ainda, que essa realidade toca particularmente as normas na Amazônia brasileira, considerando sua destruição permanente um crime contra a humanidade (2010, p. 262).

A fim de se adentrar nas questões centrais do problema desta pesquisa, primeiramente, é necessário discutir sobre se devemos considerar o direito ao meio ambiente 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 grandes catástrofes ambientais em nível internacional são escassas e indiferentes quanto à aplicação dos direitos humanos. Dessa forma, apesar de termos um considerável número de convenções e acordos internacional-ambientais, é preciso fixar o 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. Nesse norte, considerou todos os membros da comunidade como responsáveis pela manutenção desse 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 no final de uma conferência, com o objetivo de apresentar suas conclusões finais (BROWNLIE, 1997, p. 25).

A partir desse ponto, a fim de melhor ilustrar a problemática aduzida, cabe fazer um breve apanhado de dois grandes desastres ambientais ocorridos no Estado do Pará: 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 382/2010), a CIDH solicitou, em 1º/4/2011, a imediata suspensão do licenciamento para a construção da usina, além do impedimento de que a construção avance até que um conjunto de condições mínimas fosse garantido.

Ocorre que, no 142º período ordinário de sessões da CIDH em 29/7/2011, 17 semanas depois da medida cautelar prolatada, a entidade modificou sua solicitação. Entendeu pela retirada da suspensão e do 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. Esse fato corrobora a linha de pensamento de Prieur (2014), que defende a adoção de uma maior amplitude no caso de desastres ambientais como esse conforme exposto.

Além disso, ao rever e modificar a MC 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 MCs 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”.

Dessa maneira, a medida modificada posteriormente não considerou a extensão dos danos ambientais que foram apresentados através

de Estudos de Impacto Ambiental (EIAs) da construção da usina. Nesse viés, vemos a dificuldade do SIDH em compreender e aplicar as normas internacional-ambientais.

É nítido 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, precisamos 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, tem-se a atitude de desrespeito das grandes potências que ratificaram o Tratado de Moscou sobre uso de armas nucleares (1963), mas, ainda na vigência desse tratado, continuam utilizando meios nocivos à humanidade para produção desse tipo de armamento, colocando a segurança mundial em modo alerta; este fato é tido como lamentável por Meira Mattos (2010, p. 260).

A CADH representa um dos documentos internacionais mais relevantes sobre 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, essa 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 do direito à vida e à integridade. Além disso, perpassa pela aplicação distante do art. 26 referente ao desenvolvimento progressivo, e art. II do Protocolo de San Salvador (“Os Estados-partes promoverão a proteção, preservação e melhoramento do meio ambiente”).

Nessa 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).<sup>10</sup> Em

<sup>10</sup> 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.”

outras palavras, em decorrência do próprio caráter difuso dos direitos ambientais, é preciso que uma cooperação internacional seja viabilizada.

Tal fato contribui para a proteção do meio ambiente por reforçar, cada vez mais, a solidariedade entre os países. Nesse contexto, Trindade (1993, p. 41) aponta a preocupação com a efetiva aplicação das normas internacionais e afirma que essa 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). Dessa maneira, é preciso uma análise criteriosa quanto à real aplicação do apanhado de normas e acordos internacional-ambientais.

A responsabilidade do Estado, aqui compreendida como instrumento essencial na reparação de danos ambientais, necessita da aplicação de sanções e recomendações para garantir a eficácia do Sistema Internacional. Nesse passo, 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 se preocupar com questões atinentes à aplicação das normas internacionais de proteção ambiental.

## **Conclusão**

Conforme foi possível observar ao longo do estudo apresentado, a OC n. 23/2017, parecer elaborado pela CrIDH, 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 SIDH duas instituições extremamente importantes no controle e na fiscalização da aplicação das normas internacionais, quais sejam a CIDH e a CrIDH.

Quando se analisa a CADH, podemos identificar a ausência de normas e compromissos que se debrucem, especificamente, na proteção ambiental. Tecnicamente, a proteção do meio ambiente, por vezes, é invocada em casos que tratam sobre violação 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 vazamento 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 como um 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 SIDH, pelo Estado da Colômbia, os conceitos e fundamentos integrantes do referido documento, permitem uma maior articulação no que tange às garantias de proteção ambiental. Dentre esses pontos, fica claro o esforço em cristalizar e esclarecer a vagueza da expressão “meio ambiente sadio” utilizada no Protocolo de San Salvador.

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

Dentre essas considerações, a CrIDH entendeu pela indivisibilidade entre os direitos humanos, o direito a um ambiente saudável e ao desenvolvimento sustentável. Acrescentou, ainda, que os Estados devem garantir a prevenção de danos ambientais dentro e fora de seu território, realizar EIAs, 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 esse fim. A externalização desse 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 dado, mas que, por ora, 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.

Isso se deve ao movimento que iniciou no pós-Segunda Guerra Mundial, quando se verificou 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).

Para Ramos (2015, p. 260) essas consultas não possuem força vinculativa, pois têm a mera função de “interpretar normas jurídico-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 se vislumbra a possibilidade de o Estado ser responsabilizado diretamente por questões atreladas a danos ou a grandes desastres ambientais. Nessa senda, permanece o ponto sobre a discussão acerca da efetiva aplicação de normas que têm 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 CADH. Neste artigo, tem-se como um dos critérios para o peticionamento, a indicação de quem pode apresentar denúncias de violação da CADH, ou seja, queixas referentes ao 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 a violação dos 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, violação dos seus direitos. Em se tratando de matéria ambiental, é necessário lançar um olhar global sobre os danos e compreender, inclusive, os prejuízos que afetarão até mesmo as gerações vindouras.

Ao se analisar os casos julgados pela CrIDH, como, por exemplo, o caso *Saramaka versus Nicarágua*, podemos vislumbrar, de forma nítida, a problemática envolvida. Nesse caso, tem-se que o Estado da Nicarágua foi condenado por danos causados ao direito de propriedade, proteção judicial, dentre outros, devido à construção de uma usina hidrelétrica em suas terras.

Nesses termos, a CrIDH determinou que o Estado procedesse com medidas de garantia e proteção do direito de propriedade, incluindo terras e recursos naturais, bem como a realização de EIAs. Da mesma forma como ocorre em outros casos julgados, tem-se que, atualmente, é usada a aplicação do dano ambiental como 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 seu descumprimento” (D’ÁVILA; BECKER *et al.*, 2014, p. 37).

O grande número de compromissos entre os Estados americanos quanto à proteção ambiental e a 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 de tais normas.

O fato de as normas ambientais no SIDH serem desprovidas de sanção e previsão expressa, “não se mostram específicas e suficientes para conferir efetividade à proteção ambiental, em razão de serem

desprovidas de *status* normativo” (D’ÁVILA; BECKER *et al.*, 2014, p. 36).

Ao se aplicar 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 à “Melhoria do Meio Ambiente” (art. 13), se limitando a relacionar esse 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 a 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: TRINDADE, Antônio Augusto C.; LEAL, César Barros (org.). *Direitos humanos e meio ambiente*. Fortaleza: Expressão, 2017. p. 133-151.
- BRANCHER, Deise Salton. A emergência do Direito Ambiental Internacional. *Revista Direito Ambiental e Sociedade*, v. 3, n. 1, p. 241-260, 2013.
- CIDH. COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Convenção Americana sobre Direitos Humanos*. San José, 1969.
- CIDH. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Opinión Consultiva (OC n. 23/2017)*. Costa Rica, 15 nov. 2017.
- CIDH. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso do povo indígena Xucuru e seus membros versus Brasil*. Sentença de 5 de fevereiro de 2018, série C, n. 346.
- CIDH. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso de los pueblos indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano y sus miembros versus Panamá*. Sentencia de 14 de octubre de 2014, série C n. 284.
- CIDH. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *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, 1993.

TUPIASSU-MERLIN, Lise. O meio ambiente na dinâmica histórico-econômica dos direitos humanos. *In*: FONSECA, Luciana Costa da; DIAS, Jean Carlos (coord.). *Sustentabilidade*: ensaio sobre Direito Ambiental. Belém (PA). Método, 2010. p. 70-93.