



ASSOCIAÇÃO INTERAMERICANA PARA A DEFESA DO AMBIENTE é uma organização não governamental internacional que tem como missão fortalecer a capacidade das pessoas de garantir seu direito individual e coletivo a um meio ambiente sadio através do desenvolvimento, aplicação e cumprimento efetivo da legislação nacional e internacional.

CONSELHO DIRECTOR

Gustavo Alanís Ortega
Rolando Castro Córdoba
Fernando Dougnac
Rafael González Ballar, Vice-presidente
Manuel Pulgar-Vidal, Presidente
Manolo Morales
Jerónimo Rodríguez
Daniel Taillant
Margot Venton, Secretaria
Martin Wagner, Tesoureiro

CO-DIRETORIA

Anna Cederstav
Astrid Puentes Riaño

ORGANIZAÇÕES PARTICIPANTES

Centro de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales, CEDARENA, Costa Rica
Centro de Derechos Humanos y Ambiente, CEDHA, Argentina
Centro Mexicano de Derecho Ambiental, CEMDA, México
Earthjustice, Estados Unidos
Ecojustice, Canada
ECOLEX, Corporación de Gestión y Derecho Ambiental, Ecuador
Fiscalía del Medio Ambiente, FIMA, Chile
Justicia para la Naturaleza, JPN, Costa Rica
Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, SPDA, Peru

Guia de Defesa Ambiental: Construindo a Estratégia para o Litígio de Casos diante do Sistema Interamericano de Direitos Humanos 178 p.

Copyright © 2008, 2010 Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente, AIDA
Autorizamos o uso do material desta publicação desde que a fonte seja propriamente citada.

Edição e Compilação: AIDA
VÁRIOS AUTORES
Prefácio: Dinah Shelton
Capítulo 1: Romina Picolotti, Sofia Bordenave,
Daniel Taillant e Astrid Puentes
Capítulo 2: Fernanda Doz Costa e Astrid Puentes
Capítulo 3: Víctor Rodríguez
Capítulo 4: Christian Courtis
Capítulo 5: Astrid Puentes e Martin Wagner
Edição em espanhol: Juan Carlos Gutiérrez
Tradução e Edição: Arlindo Daibert
Desenho e diagramação: Judith Meléndrez Bayardo

ISBN-10: 0-9823143-2-9
ISBN-13: 978-0-9823143-2-6

GUIA DE DEFESA AMBIENTAL
CONSTRUINDO A ESTRATÉGIA PARA O LITÍGIO DE CASOS DIANTE
DO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS

JANEIRO 2010



*Associação Interamericana
para a Defesa do Ambiente*

APOIO:



CS FUND

ÍNDICE

CAPÍTULO 1

VINCULANDO DIREITOS HUMANOS E O MEIO AMBIENTE 1

- A. SIGNIFICAÇÃO E ESTRATÉGIAS DO VÍNCULO
DIREITOS HUMANOS-AMBIENTE 3
- B. VÍNCULOS JURÍDICOS ENTRE O DIREITO DOS
DIREITOS HUMANOS E O DIREITO AMBIENTAL 6
- C. OBRIGAÇÕES DOS ESTADOS COM RESPEITO AOS
DIREITOS HUMANOS E PARTICULARIDADES DE SUA APLICAÇÃO
A PROBLEMÁTICAS AMBIENTAIS 7

CAPÍTULO 2

GENERALIDADES 13

O SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS 13

- A. MARCO NORMATIVO DO SIDH 14
 - 1. Carta da OEA 15
 - 2. Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem 16
 - 3. Convenção Americana sobre Direitos Humanos 16
 - 4. Protocolo de São Salvador 18
 - 5. Outros instrumentos do Sistema Interamericano
e Tratados Internacionais 19
 - 6. Jurisprudência da Corte e da Comissão Interamericana
de Direitos Humanos 20
- B. POSSIBILIDADES DE ACESSO AO SIDH 21
 - 1. Petições Individuais 22
 - 2. Medidas Cautelares e Medidas Provisórias 37
 - 3. Relatórios 41
 - 4. Audiências Especiais ou Temáticas 42
 - 5. Observações *in loco* 43
- C. OBRIGAÇÕES DO ESTADO PARA A PROTEÇÃO
DE DIREITOS HUMANOS 45

CAPÍTULO 3

PROTEÇÃO DO DIREITO A UM MEIO AMBIENTE SADIO NA JURISPRUDÊNCIA DO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS 47

- A. O DIREITO A UM MEIO AMBIENTE SADIO NO SISTEMA INTERAMERICANO 48
- B. JURISPRUDÊNCIA INTERAMERICANA SOBRE O AMBIENTE 54
 - 1. Precedentes adotados pela CIDH 54
 - 2. Precedentes firmados pela Corte Interamericana de Direitos Humanos 60
 - 3. Medidas Cautelares e Provisórias 65

CAPÍTULO 4

PROTEÇÃO DO AMBIENTE POR MEIO DOS DIREITOS CONSAGRADOS NA CONVENÇÃO AMERICANA.....	69
A. OS PRINCÍPIOS E DIREITOS ADJETIVOS OU INSTRUMENTAIS E A VIABILIDADE DE TUTELA DE DIREITOS AMBIENTAIS	73
1. Devido processo legal	73
2. Tutela judicial efetiva	75
3. O direito de acesso à informação.....	78
4. Igualdade perante a lei e proibição de discriminação	82
B. A INTERCONEXÃO DE DIREITOS CIVIS E POLÍTICOS PASSÍVEIS DE CONTROLE JURISDICIONAL E OS DIREITOS AMBIENTAIS	85
1. O direito à vida	85
2. Direito à Integridade Física.....	87
3. O direito dos povos e comunidades indígenas à propriedade.....	87
4. O direito de circulação e residência	90
C. O POSSÍVEL EMPREGO DO ARTIGO 11 DO PROTOCOLO DE SAN SALVADOR.....	91
D. PROTEÇÃO DO AMBIENTE DE GRUPOS ESPECIALMENTE VULNERÁVEIS.....	92
1. Proteção especial da infância, respeito à intimidade e vida familiar; e proteção da família.....	94
2. Proteção especial das mulheres.....	96
3. Comunidades indígenas	97
4. Refugiados ambientais	98
5. Outros grupos vulneráveis afetados	100

CAPÍTULO 5

CONSTRUINDO A ESTRATÉGIA PARA A SUBMISSÃO DE CASOS AMBIENTAIS PERANTE O SIDH	101
A. ELEMENTOS ESTRATÉGICOS A CONSIDERAR	101
1. Passos para a seleção de um caso	102
2. Rumo ao estabelecimento de jurisprudência para a proteção direta do ambiente no SIDH	109
3. Petição individual vs. medidas cautelares num caso ambiental.....	110
4. Estratégias para introduzir princípios de Direito Internacional do Ambiente em casos junto ao Sistema Interamericano	112
5. Acompanhamento dos relatórios da CIDH ou da sentença da Corte	115
6. Outros instrumentos internacionais de proteção.....	116
B. ESPECIFICIDADES DOS CASOS AMBIENTAIS NO LITÍGIO DE DIREITOS HUMANOS.....	120
1. Identificação de vítimas	120
2. Recursos da jurisdição interna para casos ambientais	123
3. Determinação da responsabilidade do Estado	135
4. Reparações.....	146
CONCLUSÕES	149
LEGISLAÇÃO CONSULTADA	154
JURISPRUDÊNCIA DO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS.....	157
LISTA DE ACRÔNIMOS.....	161
BIOGRAFIA DOS AUTORES	162



Prefácio

Desde que a preocupação com o meio ambiente emergiu na agenda global na década de 1960, o elo entre condições ambientais e bem-estar humano tem sido o foco central das ações jurídicas. Na sessão de encerramento da primeira conferência internacional sobre meio ambiente realizada em Estocolmo, Suécia, em 1972, a ligação direitos humanos-ambiente foi expressa no preâmbulo da declaração final, onde os Estados participantes proclamaram que:

O homem é ao mesmo tempo obra e construtor do meio ambiente que o cerca, o qual lhe dá sustento material e lhe oferece oportunidade para desenvolver-se intelectual, moral, social e espiritualmente ... Os dois aspectos do meio ambiente humano, o natural e o artificial, são essenciais para o bem-estar do homem e para o gozo dos direitos humanos fundamentais, inclusive o direito à vida mesma.

O Princípio 1, da Declaração de Estocolmo, ainda estabeleceu a base para a associação dos direitos humanos com a proteção ambiental no Direito, declarando que “O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem-estar”. Na Resolução 45/94, a Assembléia Geral da ONU relembrou a linguagem de Estocolmo, ao declarar que todos os indivíduos têm o direito de viver em um ambiente adequado para a sua saúde e seu bem-estar.

Ao mesmo tempo em que encontros internacionais se dedicavam a estabelecer as ligações entre direitos humanos e proteção ambiental, avanços no Direito e na Política no plano nacional se efetivaram ainda mais rapidamente. Cerca de 130 constituições ao redor do mundo, incluindo quase todas as que foram emendadas ou escritas desde 1970, especificamente prevêm obrigações de proteção ou meio ambiente o direito a uma qualidade específica de ambiente. Aproximadamente metade das constituições adota uma abordagem baseada em direitos, ao passo que a outra metade proclama deveres para o Estado.

As vantagens de uma abordagem baseada em direitos à proteção ambiental são diversas.

Primeiro, porque os direitos humanos são a reivindicação máxima em uma sociedade, de maneira que erguer a idéia de um ambiente limpo à categoria de um direito é algo que coloca esse valor acima de uma mera opção política. Direitos são atributos naturais que devem ser respeitados em qualquer sociedade bem organizada. Assim, o peso moral atrelado ao rótulo “direitos” exerce uma importante influência, no que se refere à conformidade, junto aos membros do corpo social.

Segundo, porque todos os sistemas legais estabelecem uma hierarquia de normas. As garantias de direitos constitucionais ou humanos estão normalmente no ápice e possuem um “trunfo” em face de normas conflitantes de menor peso. Assim, incluir o respeito ao meio ambiente como um direito constitucional, ou um direito humano internacional, é circunstância asseguradora de que esse direito deve receber precedência em face de outras normas legais que não adotem uma abordagem baseada em direitos.

Terceiro, porque a ênfase quanto a direitos à informação, participação e acesso à justiça estimula uma integração de valores democráticos e a promoção do estado de direito nas estruturas de governança em geral. Assim, assegurar esses direitos não é apenas uma maneira de produzir decisões favoráveis à proteção ambiental, mas algo que pode ainda reforçar o respeito pelos direitos humanos, o estado de direito e os valores democráticos como um todo.

Quarto, porque uma abordagem baseada em direitos permite o uso de procedimentos postulatórios em âmbito internacional, para atrair a pressão externa quando os governos carecerem da vontade necessária para prevenir ou paralisar situações de poluição grave, que ameacem a saúde e o bem-estar humanos. Em muitos casos os postulantes têm obtido resultado e os governos tiveram que adotar medidas para corrigir o ilícito.

Direitos constitucionais a um meio ambiente sadio e seguro estão sendo cada vez mais aplicados pelos tribunais. Na Índia, por exemplo, entre 1996 e 2000, uma série de decisões judiciais respondeu a preocupações com a saúde pública decorrentes de poluição industrial em Delhi. Alguns casos, as cortes de justiça determinaram a interrupção das atividades poluidoras. O judiciário sul-africano também considera o direito ao meio ambiente passível de controle jurisdicional. Na Argentina, esse direito é classificado como de natureza subjetiva, autorizando qualquer pessoa a iniciar um processo visando à proteção ambiental. A Colômbia também reconhece a coercitividade do direito ao meio ambiente. Na Costa Rica, um tribunal declarou que os direitos à saúde e ao ambiente são necessários para assegurar que o direito à vida seja plenamente desfrutado. Cortes de justiça em geral têm encontrado as leis e os meios de interpretação necessários para imprimir efeito aos direitos garantidos.

O presente manual oferece aos advogados as ferramentas necessárias para propor demandas baseadas em direitos humanos quando as condições ambientais se situarem abaixo dos parâmetros necessários para se manter o bem-estar em suas sociedades. No âmbito do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, tais demandas têm sido particularmente importantes para grupos de minorias, especialmente povos indígenas e pessoas carentes que habitam o meio urbano. Este trabalho é fundamental para se alcançar a justiça ambiental e para melhorar as condições de vida não apenas das presentes gerações, mas daquelas gerações ainda por vir.

Dinah Shelton
Manatt/Ahn Professora de Direito Internacional
The George Washington University Law School
Comissionada de Comissão Interamericana de Direitos Humanos



Introdução à Tradução em Português

Para AIDA é uma grande satisfação publicar este Guia em português, do qual, muito em breve, teremos também à disposição a versão em inglês. O fim desta publicação, que trabalhamos inicialmente em espanhol, é promover o conhecimento do sistema regional de proteção dos direitos humanos, abordando elementos jurídicos e estratégicos que podem ser implementados em situações de violações dos direitos humanos derivados da degradação ambiental. A grande aceitação desta publicação imediatamente nos fez entender a necessidade de versões em português e inglês, os outros dois idiomas que mais se falam nas Américas, para conseguir um verdadeiro alcance hemisférico.

O conteúdo desta publicação é fundamentalmente o mesmo da edição inicial, com alguns ajustes e melhorias. Com o fim de melhorá-la e publicar uma versão mais atualizada, incluímos referências a casos mais importantes que foram decididos desde o final de 2007 (quando terminamos de preparar a primeira versão) até o momento. No entanto, justamente em dezembro de 2009, quando havíamos terminado essa publicação e se encontrava em etapa de desenho, foram publicadas as últimas modificações do regulamento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH); portanto, infelizmente, não foi possível incluí-las no texto do documento. Convidamos todos os leitores a revisar esses aspectos nas últimas versões publicadas, que podem ser encontrados no sítio da Comissão.*

Sem dúvida esta tarefa não foi nada simples, e inclusive, quase alcançou igual magnitude de trabalho que a preparação inicial. Por isso, somos imensamente gratos a cada uma das pessoas e instituições que trabalharam e nos ajudaram nessa extensa tarefa de tradução, para que possamos ampliar o alcance inicial. Em particular, agradecemos a Roxane Turnage e ao CSFund/Warsh-Mott Legacy, por seu constante apoio e pela iniciativa de financiar essas traduções; sem isso, claramente, não as teríamos realizado.

Desejamos fazer um reconhecimento especial a Arlindo Daibert, quem fortunadamente conhecemos graças à Dinah Shelton; ele, com sua experiência como advogado ambientalista e tradutor de textos em português, foi a pessoa ideal para assumir esta grande tarefa. Agradecemos enormemente também à Leandra Zanqueta por sua colaboração na revisão e em algu-

* <http://www.cidh.oas.org/>

mas partes da tradução; e à Patricia Bonilha, pela revisão final dos detalhes. Agradecemos também a toda a equipe de AIDA que trabalhou tão exaustivamente nessa tradução, incluindo Jacob Kopas e Astrid Puentes, que foram os coordenadores desse trabalho.

Nosso objetivo com essa publicação, assim como com cada uma das ações que implementamos, é fortalecer a capacidade das pessoas para garantir seu direito individual e coletivo a um ambiente sadio por meio do desenvolvimento, aplicação e cumprimento efetivo da legislação nacional e internacional. Esperamos que com esse trabalho e sua ampla distribuição, avancemos significativamente na direção de sua realização.

Manuel Pulgar-Vidal
Presidente da AIDA



Introdução

○ Continente americano foi a primeira região do mundo a reconhecer o direito humano a um meio ambiente sadio, de maneira expressa e vinculante, a través do Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1988 (Protocolo de San Salvador). Além disso, várias constituições da região também têm estabelecido esse direito. Esse reconhecimento trouxe muitas esperanças, dada a evidente relação do meio ambiente com a proteção dos direitos humanos e a perspectiva de garantia que tal consagração implicava, para milhões de pessoas no continente, a melhoria das condições ambientais e, por conseguinte, da qualidade de vida.

Não obstante, quase duas décadas depois desse reconhecimento, o contexto na região está muito longe de ser ideal. Os casos são, desafortunadamente, muito variados e extensos. Incluem desde situações que afetam comunidades indígenas, afrodescendentes e campesinas, por exemplo na Argentina, Brasil, Colômbia, Chile e Paraguai, para a construção de grandes projetos de infraestrutura; até no Alaska, onde a sobrevivência da comunidade indígena *Inuit* está ameaçada pelo impacto da mudança do clima em seu ambiente.

Nessa lista se inclui também a América Central, onde a excessiva utilização de pesticidas em cultivos de banana tem levado à contaminação severa dos solos e da água. Esse quadro é agravado pela equivocada destinação de resíduos e pela falta de controle na aplicação dos agrotóxicos, com efeitos devastadores na saúde de milhares de trabalhadores e suas famílias. Outro exemplo importante é a contaminação do ar nas cidades, como México e São Paulo, onde os índices de doenças respiratórias e outros problemas para a saúde são comparativamente muito mais altos do que os que são encontrados em cidades com menos automóveis e melhor qualidade do ar. *O Caso de La Oroya* (Peru) é típico de situações que afetam os direitos humanos por degradação ambiental, em particular pela contaminação do ar derivada da falta de controle sobre um complexo metalúrgico que opera na cidade e emite tamanhas quantidades de poluentes que já produziu um problema não apenas ambiental, mas um grave quadro de saúde pública.

Em grande parte, essas circunstâncias se apresentam porque, em busca do desenvolvimento, muitos Estados não avaliam adequadamente o impacto ambiental que os projetos de infraestrutura, industriais ou de mineração têm sobre as pessoas e seu entorno. Essa situação permite que a implementação de tais projetos afete gravemente a vida, a integridade física e a saúde da população, causando em curto, médio e longo prazos graves consequências para o

desenvolvimento sustentável dos países. Em particular, as vítimas dessa situação pertencem a grupos que muitas vezes necessitam de medidas especiais de proteção, como as comunidades indígenas, afrodescendentes, as crianças, as mulheres e as populações rurais e urbanas pobres, o que acaba por piorar suas já deterioradas condições de vida.

A realidade no continente americano evidencia que o reconhecimento do direito a um meio ambiente sadio como direito humano, por si só, não é – e não tem sido – suficiente para assegurar sua proteção efetiva. O reconhecimento é apenas o primeiro passo esperado de cada Estado. Porém, é algo que deve ser materializado mediante o compromisso de garantir, respeitar e proteger o direito, bem como de implementar medidas que assegurem que as novas atividades que impulsionam o desenvolvimento, e as que já estejam em andamento, não afetem o meio ambiente a ponto de destruir os ecossistemas, impedindo as pessoas de desfrutar condições de vida dignas.

O reconhecimento do direito, em face da sua eventual inobservância, pressupõe a existência de garantias como recursos e ações que devem ser encampados em todos os níveis estatais: legislativo, administrativo e judicial. Diante da inoperância dos mecanismos nacionais, existem alternativas de proteção no plano externo que permitem zelar pelo respeito aos direitos consagrados nos Tratados Internacionais.

A alternativa natural no continente americano é o Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos, criado no marco da Organização de Estados Americanos (OEA), precisamente com o objetivo de garantir a efetividade dos direitos humanos reconhecidos na Convenção Americana e no corpo normativo que a detalha e complementa. As ferramentas existentes no sistema proporcionam uma opção interessante que ainda não foi suficientemente aproveitada nos casos em que a degradação ambiental atinge os direitos humanos.

Por esta razão, a Associação Interamericana para a Defesa do Ambiente (AIDA) decidiu publicar este guia, que tem como objetivo promover o conhecimento do sistema regional de proteção dos direitos humanos, abordando elementos jurídicos e estratégicos que podem ser implementados nas situações em que estes direitos sejam violados por conta da degradação do ambiente.

Esperamos que esta publicação seja consultada e utilizada pelas comunidades, organizações, advogados e autoridades que, a partir de diferentes perspectivas, militam nesses casos. Esperamos também que este trabalho contribua para impulsionar a efetiva apresentação de pleitos perante o Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos e, com isso, melhorar a proteção dos direitos humanos de todos os habitantes do continente.

Um trabalho conjunto e em construção

► Poucos têm sido os casos apresentados perante o Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH) relacionados com violações por danos ambientais. Destes, quase a totalidade está vinculada a direitos das comunidades indígenas.

A limitada casuística não se deve nem à falta de interesse nessa problemática, nem à ausência de casos potenciais. Antes obedece, por um lado, à falta de conhecimento sobre as ferramentas de direitos humanos existentes por parte das comunidades afetadas, dos advogados e das organizações ambientalistas. Por outro lado, obedece à escassa vinculação dos aspectos ambientais nos casos trabalhados por defensores e organizações de direitos humanos, desconhecendo a perspectiva holística na integração dos fundamentos legais.

Soma-se isso está a complexidade das situações ligadas ao meio ambiente, assim como as dificuldades institucionais que vivenciam as organizações e grupos que trabalham esses temas, o que tem limitado o recurso às instâncias internacionais de proteção.

Com o fim de superar essa situação, a AIDA e suas organizações participantes, em conjunto com outras entidades, organizaram uma série de oficinas com advogados ambientalistas e de direitos humanos, para contribuir com a capacitação e o intercâmbio de experiências a respeito de casos em que a degradação ambiental implica na violação dos direitos humanos. O objetivo das oficinas foi ampliar o conhecimento dos participantes sobre o funcionamento do SIDH e colaborar na identificação de estratégias legais que ofereçam uma opção de tutela judicial efetiva em face das problemáticas que se apresentam na região, para melhorar a qualidade de vida das pessoas afetadas por danos ao ambiente.

As oficinas foram conduzidas em Lima, na Cidade do México e em Buenos Aires, onde tivemos a oportunidade de reunir advogados de organizações não-governamentais ambientalistas e de direitos humanos com funcionários da Comissão Interamericana de Direitos Humanos. A experiência foi, sem dúvida, muito enriquecedora. As apresentações de especialistas, os estudos de casos e as discussões participativas realizadas durante os encontros abriram a possibilidade de analisar a fundo e resolver dúvidas sobre as oportunidades e lacunas que o Sistema Interamericano apresenta nos casos de violação de direitos humanos por degradação ambiental.

Por conta do tempo reduzido das oficinas, a impossibilidade de se chegar a todas as pessoas interessadas nesses temas e a necessidade de aprofundar, avançar e difundir as discussões, decidimos preparar esta publicação.

É importante mencionar que este guia que apresentamos não pretende ser um documento acadêmico sobre o funcionamento do Sistema Interamericano. Se bem descrevemos os diversos órgãos de proteção, também temos como objetivo trazer elementos práticos que contribuam para a identificação, preparação e apresentação de casos sobre violações de direitos humanos vinculados

a aspectos ambientais que poderiam ser submetidos àquele sistema. Pretendemos que, a partir dos elementos aqui enunciados – somados à análise de cada caso e à experiência daqueles que trabalham nesse campo –, sejam implementadas estratégias bem sucedidas que se reflitam em um desenvolvimento jurisprudencial e em uma proteção mais adequada dos direitos das pessoas e das comunidades que os pleiteiam.

Desse modo, este guia não está nem é definitivo, nem pretende ser uma lista taxativa de elementos que devam ser cumpridos ao pé da letra para litigar diante do Sistema Interamericano ou que, acaso seguidos, assegurem o êxito dos casos. Por isso, sugerimos àqueles que enfrentam algum problema que possa resultar num pleito ante a Comissão Interamericana, que se lancem à tarefa de avaliar os aspectos aqui tratados, à luz das situações particulares que surjam, moldando e aplicando esses elementos, segundo seja necessário, com o fim de determinar as melhores opções possíveis.

É pertinente mencionar que, embora esta publicação tenha sido pensada em termos do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, a construção de estratégias e os elementos a se ter em conta são passíveis de aplicação tanto em litígios internos como aos que venham a correr junto a instâncias internacionais. Ressaltamos que os sistemas judiciais internos são a instância natural recomendável para a resolução de controvérsias e, por isso, insistimos na importância de se recorrer a eles, de forma prioritária e sistemática, antes de interpor ações nos foros internacionais.

Esperamos que este guia contribua para fortalecer o trabalho de centenas de pessoas dedicadas à proteção dos direitos humanos, particularmente daquelas que, desde diferentes lugares, trabalham na defesa dos direitos das pessoas e de seu entorno ambiental.

Necessidade de evolução do Sistema Interamericano em matéria ambiental

Evidentemente, quando as instâncias nacionais não provêem soluções adequadas, é necessário recorrer às internacionais em busca de uma proteção efetiva dos direitos que estejam sendo violados ou que corram o risco de sê-lo. No Sistema Interamericano de Proteção de Direitos Humanos existem duas instâncias para garantir a proteção dos direitos reconhecidos na Convenção Americana e nos tratados que a complementam: a Comissão e a Corte Interamericana de Direitos Humanos. Ainda que a jurisprudência emanada desses órgãos esteja bastante avançada em termos de proteção aos direitos civis e políticos, não se pode dizer a mesma coisa para os casos relacionados com degradação ambiental, daí o motivo de existir um grande potencial nesse campo.

Até o momento, no Sistema Interamericano, a maioria dos casos relacionados com danos ambientais tem a ver com comunidades indígenas e a defesa de

seus direitos ou territórios. Sem ignorar a importância dessas situações, o fato é que há uma grande variedade de problemáticas ambientais relacionadas com outros grupos humanos que também necessitam ser atendidas.

Situações como a proteção do meio ambiente em favor de outros coletivos vulneráveis – que em muitas ocasiões padecem por contaminação com pesticidas, implementação inadequada de projetos de infraestrutura, manejo e disposição inadequados de resíduos (domiciliares e perigosos), contaminação do ar nas cidades, baixa qualidade e pouca disponibilidade de água, falta de controle das indústrias ou seu estabelecimento em zonas pobres ou comunidades vulneráveis, para mencionar algumas das situações que se repetem no continente – impõem um avanço jurisprudencial que estabeleça parâmetros de proteção claros para a região por parte dos órgãos de tutela do Sistema Interamericano.

Esse amadurecimento dependerá, por um lado, de que as organizações e interessados conhecedores do sistema submetam os conflitos de maneira congruente e estratégica, demonstrando, sem lugar a dúvidas, as violações, em termos de direitos humanos, em cada um dos casos ofertados. De outra parte, o avanço da jurisprudência para a proteção dos direitos humanos por degradação ambiental pressupõe a flexibilidade do sistema para prover respostas às questões deduzidas, aceitando paulatinamente os litígios ambientais como também envolvendo violações aos direitos humanos das pessoas e das comunidades, e contribuindo para o seu aprimoramento.

Nesta tarefa, pendente de implementação, o trabalho e a aprendizagem conjunta dos interessados, ao lado dos defensores dos direitos humanos e ambientais, tem um papel fundamental. Igualmente, a partir dessa dupla perspectiva, a análise dos casos pode contribuir para preencher vazios conceituais existentes na atualidade.

Alguns desses vazios serão abordados nesta publicação e incluem a impossibilidade de no Sistema Interamericano se proteger, de maneira direta, o direito ao ambiente sadio, devido à dificuldade para demonstrar os danos e à complexidade dos casos (dada a multiplicidade e indeterminação das vítimas ou ainda a coletivização dos danos). Neste trabalho, buscamos trazer elementos para a discussão, proporcionando ferramentas práticas que podem ser aplicadas na preparação dos litígios mencionados.

Nosso objetivo na AIDA, ao contrário de ser o de incentivar a apresentação massiva de casos ambientais perante o Sistema Interamericano, é promover a avaliação estratégica das opções desse sistema quando a falta de respostas das instâncias nacionais torne necessário recorrer às internacionais. Com base nesse trabalho, buscamos motivar a apresentação de casos paradigmáticos e bem fundamentados que, por um lado, permitam uma melhor proteção particular e, por outro, contribuam para o avanço das decisões que o Sistema Interamericano oferece nos casos ambientais.

Conteúdo do Guia

São apresentados elementos teóricos e estratégicos básicos requeridos para que se possa litigar casos ambientais perante o Sistema Interamericano, a partir da perspectiva dos direitos humanos. Para isso, no **Capítulo I**, preparado por Romina Picolotti, Sofia Bordenave e Daniel Taillant, do Centro de Direitos Humanos e Ambiente da Argentina (CEDHA), e por AIDA, descreve-se porque um caso de degradação ambiental pode ser apresentado como um caso de direitos humanos, os vínculos entre essas duas perspectivas e a demonstração de sua estreita relação. Adicionalmente, faz-se referência às vantagens da possibilidade de se trabalhar casos desde uma perspectiva integral, com o propósito de buscar soluções que, na prática, possam responder melhor às necessidades e circunstâncias apresentadas.

Da mesma maneira, é abordada a conveniência de se ampliar as opções de medidas legais existentes, para o caso em que se necessite de proteção judicial. Dessa maneira, às medidas legais ordinárias de Direito Ambiental se somam aquelas de Direitos Humanos, que em geral oferecem soluções urgentes, ainda que temporárias, para uma proteção mais rápida, quando se precise. Isso permite, ainda, enriquecer o Direito dos Direitos Humanos com os princípios e normas ambientais, que também podem contribuir com melhores soluções. É o caso, por exemplo, da implementação do princípio da precaução, para evitar danos irreparáveis que possam ser causados ao ambiente e aos direitos humanos.

No **Capítulo II**, preparado por Fernanda Doz Costa, advogada do CEDHA, e Astrid Puentes, Diretora Legal da AIDA, descreve-se de maneira geral a estrutura e o funcionamento do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Nesse capítulo, sobressai o esforço para condensar os elementos mais importantes do sistema, a fim de que os leitores tenham uma idéia geral de seu funcionamento e possam ampliá-la consultando outras publicações especializadas. Ali, aborda-se o quadro organizacional do sistema, assim como do marco normativo e do procedimento aplicáveis na Comissão e na Corte por meio do sistema de petições individuais, dos informes temáticos, dos informes por país, das visitas *in-loco* ou das audiências.

O **Capítulo III** é uma contribuição de Víctor Rodríguez, membro do Instituto Interamericano de Direitos Humanos, que analisa a jurisprudência da Comissão e da Corte relevante para a proteção dos direitos humanos afetados pela degradação do meio ambiente. Vale a pena destacar do estudo os avanços na proteção dos direitos indígenas, ao se vincular o direito à propriedade e a sobrevivência da cultura, como um dos elementos de maior desenvolvimento no sistema, o que pode servir como precedente para casos futuros. Outro elemento chave a ser considerado nesse capítulo é a potencialidade que pode alcançar a judicialização direta do direito ao ambiente sadio no Sistema Interamericano. Para isso, poderiam ser usadas não só as decisões jurisprudenciais, como também os documentos apresentados pela Comissão e outros organismos do sistema perante instâncias como a Assembléia Geral da OEA. Esses documentos, no entanto, em que pese reconhecerem a vinculação entre

os direitos humanos e o dano ambiental, não tiveram um grande desenvolvimento jurisprudencial, devido, por um lado, à falta de flexibilidade do sistema, e, por outro, à escassa apresentação de casos adequados junto aos órgãos.

O **Capítulo IV** foi preparado por Christian Courtis, com algumas partes desenvolvidas por Fernanda Doz Costa, ambos especialistas na proteção de direitos humanos, em particular dos direitos econômicos, sociais e culturais. Considerando que no Sistema Interamericano a exigibilidade do direito ao ambiente sadio não pode ser direta, esse capítulo descreve as opções para ter acesso à Comissão por meio do vínculo a violações de outros direitos, como os referentes à vida, à integridade física, à saúde, à igualdade, de acesso à justiça e ao devido processo, dentre outros. Considerando que esses casos afetam de maneira particular grupos em situação de vulnerabilidade – como, em algumas ocasiões, certas mulheres e crianças –, as especificidades na proteção desses mesmos grupos também são descritas ao final desse capítulo em uma seção criada por Samantha Namnum, advogada do Centro Mexicano de Direito Ambiental (CEMDA).

O **Capítulo V** contém sugestões estratégicas para a preparação prática de casos decorrentes de dano ambiental como violação de direitos humanos. A primeira parte, escrita por Martin Wagner, da *Earthjustice*, e Astrid Puentes, da AIDA, descreve a forma estratégica de selecionar e trabalhar um caso, mencionando os elementos que, além dos aspectos jurídicos, deverão ser considerados. Nesse sentido, indica-se a importância de se selecionar um caso para levar à Comissão, os critérios a considerar no estudo e avaliação desse caso, dentre outros elementos, incluindo enfoques jurídicos, políticos e econômicos que se deve ter em conta na postulação. Igualmente, são avaliadas as diferentes vias para recorrer ao Sistema Interamericano, ou seja, como estudar a conveniência de se apresentar uma petição individual ou um mero requerimento de medidas cautelares, bem como as condições que cada um deve cumprir, minudenciando esses aspectos para casos de violações por danos ambientais.

As violações de direitos humanos derivadas de dano ambiental oferecem certas particularidades, as quais devem ser consideradas para o desenho e implementação das estratégias do caso. Essas especificidades são descritas na segunda parte do Capítulo V e se referem fundamentalmente à dificuldade para a identificação das vítimas, à diferenciação no esgotamento dos recursos da jurisdição interna e às possíveis ações adicionais que existem no Direito Ambiental, que deverão ser consideradas antes de se propor uma causa internacional.

Nesse sentido, é de vital importância enfatizar a necessidade de se avaliar e recorrer a todas as instâncias nacionais disponíveis, nos diferentes níveis de proteção de direitos humanos e ambientais (administrativos e judiciais), pois esses mecanismos internos têm potencialidades para oferecer proteção adequada em situações litigiosas. Adicionalmente, o desenvolvimento de estratégias de litígio no plano interno, quando necessário, contribui para o fortalecimento dos sistemas legais domésticos, o que é altamente necessário na América Latina.

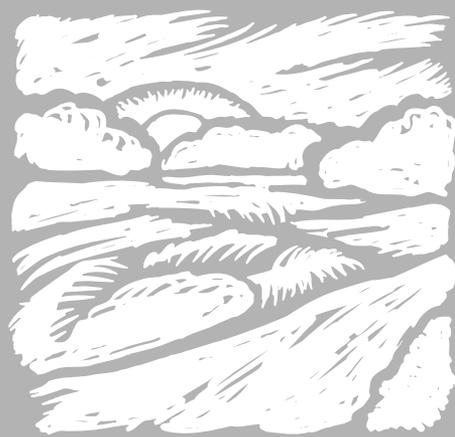
Outros fatores analisados na última seção do capítulo V têm a ver com a complexidade para se manejar evidências e provas em casos ambientais, bem como com a necessidade de se traduzir a linguagem científica para uma linguagem compreensível por não-cientistas. Isso é particularmente importante para que aqueles que estudam os casos na Comissão e na Corte – não sendo peritos técnicos – entendam as situações que atingem os direitos humanos e avaliem as possibilidades de resposta que podem oferecer. Finalmente, ainda no capítulo V, são analisados os problemas que surgem na determinação da forma e do tempo para reparar os danos causados, chamando-se a atenção para a diferença que existe entre os casos de direitos civis e políticos, em face dos casos ambientais.

Na última parte do guia são apresentadas algumas conclusões, assim como um apêndice com material de referência prática para dirimir dúvidas e para auxiliar na preparação dos casos.

Desejamos agradecer muito especialmente àqueles que participaram em cada uma das oficinas, cujas perguntas, discussões e colaboração foram essenciais para o enriquecimento desta obra. A ativa contribuição de nossas organizações participantes CEDARENA, CEDHA, Earthjustice, Ecojustice Canadá (antes Sierra Legal Defence Fund), ECOLEX, FIMA, Justicia para la Naturaleza e SPDA, que junto ao inestimável trabalho de Sofia Bordenave, Christian Courtis, Fernanda Doz Costa, Samantha Namnum, Romina Picolotti, Astrid Puentes, Víctor Rodríguez, Daniel Taillant, Martin Wagner, e a colaboração de outras pessoas em diferentes países do continente, incluindo María Giménez, Gladys Martínez e María del Pilar Sarria, permitiram a realização deste guia. Apreciamos enormemente o detalhado trabalho de edição realizado por Juan Carlos Gutiérrez, professor de direitos humanos no mestrado das Universidades Iberoamericana e FLACSO, no México, e consultor do Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas no México. Igualmente agradecemos os comentários dos advogados do Instituto Interamericano de Direitos Humanos, da Faculdade de Direito da Universidade da Costa Rica e do grupo de apoio do programa de direito ambiental da UNITAR, em particular aos professores Dinah Shelton e Arturo Carrillo, da Universidade George Washington, assim como a Francisco Soberón, reconhecido defensor dos direitos humanos no Peru – seus subsídios em matéria jurídica e estratégica contribuíram significativamente para aprimorar esta publicação.

Esperamos com esta obra colaborar com o trabalho daqueles que tratam de ocorrências em que as condições ambientais adversas violam os direitos humanos. O uso e aperfeiçoamento contínuo dos elementos aqui enunciados será nossa melhor recompensa ante o empreendimento que significou preparar este guia. Neste sentido, as discussões e comentários que surjam ao lê-lo são bem-vindos e ajudarão a consolidar o esforço para lograr uma proteção universal e efetiva dos direitos humanos.

VINCULANDO DIREITOS HUMANOS E O AMBIENTE *



* Este capítulo foi preparado por Fernanda Romina Picolotti e Sofia Bordenave, com a contribuição de Jorge Daniel Taillant, do CEDHA, e subsídios de AIDA.

A degradação do meio ambiente tem sido vista e entendida histórica e politicamente como um problema dos recursos ambientais ou da ‘agenda verde’. Não obstante, esta mesma degradação, originada por atividades econômicas sistemáticas (públicas ou privadas), acarreta geralmente um impacto direto na qualidade de vida das pessoas e de comunidades inteiras, sobretudo as formadas por grupos indígenas e/ou grupos marginais, informais ou daqueles em situação de vulnerabilidade. Geralmente, a deterioração é caracterizada por sua continuidade no tempo e pelos efeitos que se multiplicam e transcendem a sua origem, ferindo múltiplos direitos humanos, comunitários e individuais.¹

Apesar disso, essa problemática e o vínculo entre a degradação do ambiente e seu conseqüente impacto em esferas sociais (e precisamente seu vínculo com violações de direitos de pessoas e comunidades) não têm sido suficientemente dimensionados.

No presente capítulo são descritas, na primeira parte, as principais razões pelas quais se tem dado essa desvinculação. Posteriormente, se examina porque e como o ambiente e os direitos humanos devem ser entendidos como temas inter-relacionados e estreitamente ligados. Desenvolve-se, enriquecido com mais detalhes no resto do trabalho, o vínculo entre as dimensões social e ambiental, explicitando como as vítimas da degradação ambiental e os defensores daquelas podem recorrer a melhores e mais efetivos mecanismos de acesso à justiça, incrementando suas possibilidades de garantir seus direitos.

Em primeiro lugar, os temas ambientais, conservacionistas ou “verdes” são tratados dentro das estruturas estatais políticas e técnicas especializadas, desvinculadas do direito, afastadas dos processos de controle jurisdicional e ignorando, em algumas, ocasiões a urgência com que se deve tratar temas relativos a indivíduos em situação de emergência como, por exemplo, os relacionados com a saúde, a integridade física e a segurança das pessoas. “O ambiente”,

¹ Em outubro de 2002, a CEDH apresentou um informe perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, compilando casos com o fim de estabelecer elementos de análise sobre a relação direitos humanos-ambiente. Esta caracterização sobre a forma que assumem os abusos de direitos foi extraída do referido documento. *Informe sobre direitos humanos e ambiente na América*. Sofia Bordenave, Romina Picolotti, CEDHA, 2002, disponível em www.cedha.org.ar.

como temática, é constantemente relegado a um lugar de baixa prioridade na agenda política e raras vezes é abordado por instituições judiciais que vejam pela proteção dos direitos das pessoas e das comunidades. Por outro lado, poucos países contam, por exemplo, com operadores do direito devidamente capacitados em matéria ambiental, motivo pelo qual, ao assumirem casos dessa natureza, esses profissionais não podem estabelecer o vínculo entre aquela problemática e os direitos humanos. Isto, obviamente, tem afetado o nível de proteção do meio ambiente.

Também deve ser considerada a escassez de informação sistematizada sobre esse tipo de casos. Isso se deve, provavelmente, ao fato de que só recentemente essa perspectiva direitos humanos-meio ambiente começou a ser incorporada no trabalho das organizações e entidades vinculadas à problemática. Ainda hoje, a maior parte dos casos são apresentados a partir de uma abordagem única, isto é, da perspectiva dos direitos humanos apenas ou de um prisma meramente ambiental. O trabalho integral nos casos referidos é indispensável para proporcionar soluções mais próximas da realidade que se enfrenta.

Em terceiro lugar, a desvinculação entre os problemas ambientais e os de direitos humanos está relacionada com a abordagem fracionada que geralmente adotam os Estados para as questões ambientais e sociais, tratando essas temáticas separadamente. Isso implica divergência das agendas técnica e política, mas também uma divisão física do pessoal capacitado e do orçamento, de tal maneira que os assuntos ambientais e os direitos humanos ou sociais, geralmente, são tratados em espaços isolados um do outro. Isso também explica porque a solução dos problemas de um âmbito, incluindo os mecanismos de controle jurisdicional, raramente contempla dinâmicas e elementos do outro, apesar de sua clara potencialidade de se complementarem.

Ademais, ainda que o direito paulatinamente comece a entender o ambiente desde uma perspectiva humana, como evidenciam as numerosas constituições nacionais e legislações locais que consagram o direito a um meio ambiente sadio como um direito humano individual e coletivo², esta evolução ainda não se traduziu em sistemas e mecanismos efetivos que garantam os direitos humanos afetados pela degradação do ambiente. O desafio, então, é tornar efetivo o reconhecimento do direito a um meio ambiente sadio como direito humano.

Os antecedentes e avanços concretos da aproximação entre o meio e os direitos humanos, mesmo que recentes, se desenvolveram a partir de declarações e de legislação internacionais surgidas há várias décadas. No Direito Internacional do Ambiente tem ocorrido uma evolução gradual, começando por declarações importantes como a realizada na Conferência sobre Ambiente Humano, de Estocolmo, em 1972; e prosseguindo com diversas convenções em matéria ambiental celebradas nos anos de 1980 e 1990, derivadas da crescente e severa contaminação dos recursos naturais. Como consequência, existe

² Apenas na América Latina e no Caribe, Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela consagram em suas Constituições esse direito ou ao menos fazem uma referência às obrigações que tem o Estado com o cuidado e a proteção do ambiente.

na atualidade uma longa lista de instrumentos jurídicos internacionais que aproximam e enunciam o vínculo entre a “agenda verde” (o ambiente) e os direitos humanos.

Lamentavelmente, grande parte dos avanços normativos logrados depende da boa vontade dos agentes estatais e estão atados à implementação que se possa dar a partir da priorização ou de pressões políticas na matéria. Por isso, no plano internacional, a criação e ampliação dos instrumentos efetivos para exigibilidade das obrigações assumidas pelos Estados em tratados ambientais é um requisito essencial para aumentar a efetividade dos acordos.

Em contraste, em alguns âmbitos internos, o Direito Ambiental tem gerado melhores mecanismos de acesso à justiça. Apesar disso, estes nem sempre respondem às características do dano ambiental e, portanto, não se provam efetivos para remediar integralmente a situação que se enfrenta. Então, este é outro dos aspectos a fortalecer, mediante o aprimoramento do vínculo direitos humanos-ambiente.

A análise sobre a evolução paralela do Direito Internacional dos Direitos Humanos, com respeito ao Direito Ambiental, apresenta resultados muito distintos e mais promissores no que se refere à efetividade dos mecanismos de acesso à justiça. Quanto aos direitos civis e políticos, geralmente ignorados pelos governos repressivos, trata-se de campo jurídico que tem conseguido avançar de maneira significativa no que se refere ao controle jurisdicional. Nesse sentido, foram criados foros em nível internacional e de direito interno, aos quais os indivíduos podem recorrer para reclamar dos Estados o cumprimento de suas obrigações e a concretização dos direitos contidos em tratados de direitos humanos. Nesse âmbito, o Estado e seus respectivos atores judiciais (juízes, promotores e advogados) reconhecem e promovem a aplicação dos direitos humanos, com os tribunais locais geralmente respondendo a essa priorização. Uma evolução nesse sentido é necessária nos casos em que a degradação ambiental seja tal que comprometa o resto dos direitos humanos.

A. Significação e estratégias do vínculo direitos humanos-meio ambiente

Combinar proteção ambiental com os direitos humanos não é uma estratégia para recorrer aos tribunais internacionais ou gozar de maiores elementos processuais e normativos para abordar os casos que estejam sendo apresentados por uma organização. A relação direitos humanos-meio ambiente pressupõe, a partir da realidade, repensar problemáticas político-sociais e assumir uma perspectiva integral e ampla sobre as condições de vida que enfrentam a maioria das sociedades americanas. Implica em considerar a sociedade e o entorno como um sistema inter-relacionado, contrário a considerar as partes de maneira independente.

A integração dessas visões é definitiva e busca o ideal de dignidade e justiça na sociedade, dado que não é possível alcançar este num meio que não ofereça condições de qualidade de vida adequadas ao indivíduo. Nesse sentido,

os inegáveis problemas de pobreza e desigualdade que atravessam a América Latina e o mundo tornam evidentes a importância da realização concreta dos direitos econômicos, sociais e culturais – e, inclusive, dos direitos civis e políticos – afetados e impedidos por outras problemáticas que não são somente as tipificadas por governos totalitários e abusivos. A pobreza, a contaminação da água, a insalubridade, a exposição desinformada de pessoas a resíduos perigosos, a falta de tratamento de águas servidas, a contaminação do ar, dentre outros, são elementos que afetam gravemente a qualidade da vida humana e, não obstante, estão presentes sistematicamente na vida de milhões de pessoas no continente.

Integrar uma visão dos direitos humanos ligada intimamente com o meio implica, acima de tudo, em assumir uma nova perspectiva sobre os conflitos sociais apresentados. Uma perspectiva unificadora que abarque dimensões nutridas por esses dois âmbitos do direito e da realidade, com vistas a proporcionar soluções mais completas. Assim, a título de exemplo, por meio do ambiental se incorpora uma visão ecossistêmica que convida a pensar no entorno em termos de processo e sistema, onde cada um dos elementos que afeta os seres humanos e cada uma das dimensões nas quais estes vivem (econômica, política, social, cultural, ambiental, etc.) é importante e implica em direitos e obrigações.

Nessa análise também possui um papel importante a dimensão temporal e a obrigação de respeitar os direitos das gerações futuras, dado que o ambiente e os impactos a este comprometem um lapso de tempo que facilmente pode exceder a vida de uma só pessoa e afetar várias gerações. Portanto, em substituição a ações imediatas urgentes – associadas geralmente com as exigências dos direitos humanos civis e políticos –, é essencial implementar uma visão de médio e longo prazos na busca por um melhor manejo ambiental. Isso não implica ignorar a adoção de medidas urgentes, para evitar danos irreparáveis, quando existam situações de risco e ameaça para a saúde, a vida e a integridade física, por exemplo. Nessas condições, poderiam ser implementadas tanto as medidas do Direito Ambiental como as existentes no Direito dos Direitos Humanos, dependendo da idoneidade dos mecanismos disponíveis. Não obstante, ações de médio e longo prazos adotadas para prevenir a violação dos direitos humanos por danos ambientais poderiam inclusive diminuir ou evitar a ocorrência de ditas emergências.

A visão integrada dos direitos humanos e do ambiente não é somente necessária, senão também conveniente. Por um lado, o sistema de direitos humanos se fortalece pela incorporação da temática e da dimensão ambiental, já que permite aplicar princípios jurídicos e estender o âmbito de garantia dos direitos humanos a espaços previamente ignorados ou não priorizados, porém igualmente importantes. Da mesma forma, permite uma proteção mais efetiva aos seres humanos, gera soluções preventivas e reparadoras para futuros danos, além de estabelecer políticas e mecanismos jurídicos para garantir o gozo dos direitos à qualidade do ambiente.³

³ Michael R. Anderson, "Human Rights Approaches to Environmental Protection: An Overview", in Alan E. Boyle & Michael R. Anderson (eds.), *Human Rights Approaches to Environmental Protection*, 1996, pp. 1-4, 21-23.

Por outro lado, o Direito dos Direitos Humanos incorpora ao plano ambiental princípios essenciais como os da *não-discriminação e não-regressividade, da necessidade de participação social e acesso à informação*⁴, bem como a *proteção dos grupos mais vulneráveis*, cuja aplicação enriquece a busca de soluções para problemáticas que se apresentem.

A utilização dessas ferramentas na prática cotidiana dos defensores ambientais, sem dúvida começará pela familiarização com a linguagem dos direitos humanos. A aproximação discursiva em relação a um problema define a perspectiva a partir da qual este será resolvido. Por isso, um dos passos fundamentais para estabelecer o vínculo entre os direitos humanos e o ambiente é começar a utilizar a linguagem dos direitos humanos nas causas e assuntos ambientais. A tradução de certos conflitos ambientais em termos de direitos humanos permite, entre outras coisas, determinar de que maneira se propõe aplicar-se essa normativa, além de tornar possível a visualização, a valorização e a priorização das vítimas afetadas.⁵

A interseção dos direitos humanos e do meio ambiente proporciona também novas ferramentas conceituais que permitem esboçar uma melhor definição dos problemas e, a partir disso, gerar respostas mais eficazes para as situações enfrentadas. Essa vinculação tem gerado, por exemplo, a categoria de *refugiado ambiental*, termo que reúne, por um lado, um conceito de direitos humanos relacionado geralmente com pessoas afetadas por conflitos bélicos e, de outro, inclui o elemento ambiental causador da situação de exílio ou deslocamento forçado. Essa categoria permite entender e abordar a situação das vítimas de catástrofes ambientais que, tal como os refugiados por conflitos armados, devem abandonar suas terras de origem, renunciando às suas comunidades e ficando em completa situação de desamparo.

O conceito de defensores ambientais é outra categoria que surge da vinculação daqueles aspectos e se assemelha ao defensor tradicional de direitos humanos, dado que em certas ocasiões, por seu trabalho de denúncia, aqueles sofrem o mesmo tipo de perseguição e perigo que estes. A vinculação do ambiental com os direitos humanos permite, então, dar respostas mais efetivas para esse tipo de situações.

⁴ Nessa linha, fomentar e pressionar o Estado para que produza informativos regulares sobre a situação do ambiente, realize estatísticas, elabore informes nacionais ou regionais, e gere relatórios a partir das obrigações internacionais, ajudará a avançar nesse rumo. As ONGs podem produzir informes alternativos, oferecendo informação distinta ou divergente, se for necessário, para chamar a atenção sobre determinado tema.

⁵ O alto grau de receptividade do discurso de direitos humanos na atualidade permitirá que uma denúncia de degradação ambiental em que se aleguem violações de direitos humanos tenha um maior impacto na sociedade.

B. Vínculos jurídicos entre o Direito dos Direitos Humanos e o Direito Ambiental

Havendo repassado o vínculo fático existente entre o gozo dos direitos humanos e a qualidade do ambiente, resta agora indagar sobre essas relações desde o ponto de vista do ordenamento jurídico. Está claro que tal busca não tem uma simples intenção teórica; pelo contrário, trata-se de visualizar laços jurídicos tangíveis que permitam potencializar reciprocamente as possibilidades de proteção do direito ao ambiente e dos direitos humanos. Da determinação clara desses vínculos dependerá em grande medida a efetividade que a integração proporcione.

Em primeiro lugar, a existência do Direito Internacional dos Direitos Humanos e o dever de todos os Estados de respeitá-los, promovê-los, protegê-los e cumpri-los é evidente e está claramente reconhecida como parte essencial e constitutiva das Nações Unidas.⁶ Em relação a outros campos do direito, o respeito dos direitos humanos prevalece, sem que um tratado ou convenção possa desconhecer a essência destes últimos, em particular os considerados *ius cogens*. Isso se dá graças ao reconhecimento expresso manifestado por todos os Estados ao decidir pertencer às Nações Unidas,⁷ assim como ao costume sistemático e reiterado por parte dos Estados quanto ao caráter vinculativo de certas obrigações.

Além disso, existe o sistema regional que, para os Estados membros da Organização dos Estados Americanos, implica na exigibilidade dos direitos humanos consagrados na Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem e na Convenção Americana. A vigilância do cumprimento da Declaração e da Convenção está a cargo da Comissão Interamericana de Direitos Humanos que, como se explicará no capítulo seguinte, utiliza diversos procedimentos, dependendo do tipo de ratificação realizada por parte de cada Estado.

As afinidades entre o Direito dos Direitos Humanos e o Direito Ambiental fazem com que a prevalência do Direito dos Direitos Humanos não implique, ao menos na maioria dos casos, em contradição com o Direito Ambiental, mas antes, pelo contrário, na sua complementação. O ponto elementar da conexão entre estes campos se acha no reconhecimento do direito ao meio ambiente sadio como um direito humano. Se esse direito deve encher-se de conteúdo e interpretar-se a nível internacional, será a relação de complementaridade e não a de prevalência – nem a de autonomia de cada âmbito – a que terá maior incidência e efetividade prática.

⁶ Informe do Representante Especial do Secretário Geral das Nações Unidas a respeito dos problemas de direitos humanos e empresas transnacionais e outros negócios, John Ruggie, para a Quarta Sessão do Conselho de Direito Humanos, A/HRC/4/35, 19 de fevereiro, 2007, par. 10.

⁷ A Carta das Nações Unidas faz referência aos direitos humanos em diversos artigos. Entre eles, o Artigo 1, inc. 3, menciona como um de seus propósitos e princípios: “[...] realizar a cooperação internacional no [...] desenvolvimento e estímulo dos respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais”. Além disso, no seu preâmbulo assinala: “Nós os povos das Nações Unidas, decididos a ... reafirmar a nossa fé nos direitos fundamentais [...]”.

O reconhecimento expresso no Direito dos Direitos Humanos da existência de um direito humano a um ambiente sadio,⁸ reafirma e potencializa as conclusões sobre a vinculação desses dois ramos do Direito. Ademais, possui outras importantíssimas consequências, incluindo fazer da questão ambiental algo próprio do sistema normativo de direitos humanos, o que permite observá-la a partir de suas próprias normas. Como resultado, ao Direito Ambiental serão aplicados também os princípios e generalidades existentes para os demais direitos, incluindo a possibilidade de torná-lo exigível.⁹

Isso se entende melhor quando se observa que características próprias da normativa ambiental servem também para fundamentar a complementaridade. Com efeito, a tudo o que foi dito deve-se adicionar que frequentemente disposições pertencentes à normatividade ambiental regulam elementos que têm a ver com o exercício de direitos fundamentais. Isso sucede nos casos de direito à participação e informação em matéria ambiental, ou no que esteja relacionado com a proteção especial dos grupos vulneráveis, como as comunidades indígenas e afrodescendentes. Essa situação implica na possibilidade de que tais normas específicas possam ser consideradas normas de direitos humanos,¹⁰ habilitando a via para a aplicação de agenda própria dessa matéria, o que na prática ajuda à configuração da já mencionada proteção dupla.

C. Obrigações dos Estados com Respeito aos Direitos Humanos e Particularidades de sua Aplicação a Problemáticas Ambientais

Já se analisou aqui o porquê da relação entre o Direito Ambiental e o Direito dos Direitos Humanos e as formas que esta assume. Resta considerar como se manifesta e quais são suas consequências. Trata-se de visualizar o efeito que essa vinculação produz para a proteção dos direitos.

Tal situação implica, ademais, num ajustamento do modo com que as obrigações derivadas do conteúdo das respectivas ordens jurídicas devem ser satisfeitas. Vale dizer, a superposição normativa não só incide sobre a problemática ambiental (provendo-lhe um marco jurídico mais amplo), senão também sobre o próprio direito objetivo (adaptando-o à realidade que deve reger e ao resto das normas que incidem sobre esta). Ao final, o direito a aplicar ao caso

⁸ Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, art. 12; Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. "Protocolo de San Salvador", art. 11.

⁹ Ver Capítulo IV para mais explicações sobre a possível exigibilidade do direito a um ambiente sadio no Sistema Interamericano de Direitos Humanos.

¹⁰ Entendendo por "norma de direitos humanos" a disposição dotada de valor legal que regula o exercício dos direitos fundamentais. A Corte Interamericana de Direitos Humanos afirmou, ao assinalar a adequada interpretação do art. 64 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, que bem podem existir: "normas internacionais de direitos humanos" insertas em corpos normativos cujo objeto principal não fora a proteção desses direitos (veja-se Opinião Consultiva "Outros tratados Objeto da Função Consultiva da Corte, art. 64 da Convenção Americana de Direitos Humanos", de 24 de setembro de 1982, Série A, No 1, par. 34 e ponto resolutivo 1).

concreto surgirá de uma interpretação conjunta entre ambas as normas, o que deverá levar à maior proteção possível da pessoa e de seus direitos.

Cabe agora fazer o exame inverso: que matizes adquire o modo de cumprimento das obrigações estatais em matéria de direitos humanos em casos ambientais? Para facilitar a explicação, se exporá primeiramente quais são essas obrigações e, depois, como se produz sua adequação ao ambiental.

Em primeiro lugar, “a salvaguarda da pessoa em face do exercício arbitrário do poder público é o objetivo primordial da proteção internacional dos direitos humanos”.¹¹ Essa é, igualmente, a obrigação fundamental dos Estados. O dever estatal consiste, então, em dar efetividade aos direitos reconhecidos; o que implica em garantir que nenhuma pessoa submetida ao poder do Estado se veja privada dos elementos que os instrumentos respectivos reconhecem como essenciais para a dignidade humana (vida, saúde, ambiente sadio, moradia, etc.).¹² Isso importa na determinação de limites ao exercício do poder, tanto em suas ações, como em suas omissões, já que os elementos referidos não só não devem ser feridos, mas assegurados. Portanto, tais metas devem ser o objetivo último de toda atividade estatal.

► Em virtude do art. 29 da Convenção Americana, o reconhecimento ou a regulação de um direito por uma norma ambiental não poderá resultar em um parâmetro de proteção menor do que se apresentaria se essa regulamentação não existisse. Por isso, o Direito dos Direitos Humanos é um “piso mínimo” a partir do qual as normas ambientais poderão fortalecer a proteção dos direitos, sem restringi-la nem diminuí-la.

É claro que as ações do Estado necessárias para alcançar essa meta variarão de acordo com as circunstâncias. Não obstante, o Estado deverá: “organizar todo o aparato governamental e, em geral, todas as estruturas através das quais se manifesta o exercício do poder público” para cumprir com sua obrigação.¹³ Isso acarreta, em primeiro lugar, o dever de que essa organização e manifestação do poder não seja em si mesma lesiva aos bens referidos e, por outra parte, que busque a satisfação dos direitos.

Nessa ordem de idéias, existe uma obrigação de abstenção e de respeito, equivalente a evitar o dano e uma obrigação de fazer, traduzida em condutas positivas por parte do Estado.¹⁴ Essa última obrigação,

¹¹ Corte IDH, *Casos Baena Ricardo e outros*, Competência, Sentença de 28 de novembro de 2003, Serie C, No. 104, par. 78; *Instituto de Reeducación del Menor*, Sentença de 2 de setembro de 2004, Serie C, No. 112, par. 23; *Tibi*, Sentença de 7 de setembro de 2004, Serie C, No. 114, par. 130; e *Acosta Calderón*, Sentença de 24 de junho de 2005, Serie C, No. 129, par. 92.

¹² Naturalmente, o Estado deve fazer com que o gozo desses bens atenda aos parâmetros ou referências adequados em relação a todos os fatores aplicáveis ao bem, tais como sua disponibilidade, qualidade e acessibilidade (veja-se, por exemplo, as Observações Gerais No. 12 – par. 8–, 13 –par. 6–, 14 –par. 12– e 15 –par. 12– do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas).

¹³ Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez*, Sentença de 29 de julho de 1988, Serie C, No. 4, par. 166.

¹⁴ Convenção Americana sobre Direitos Humanos, art. 1.1; Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, art. 2.1. Cabe esclarecer que, se bem o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais não enuncie expressamente a obrigação de respeito, seria contraditório sustentar que esta não existe em relação a tais direitos. Ocorre simplesmente que o Pacto foi firme em estabelecer obrigações positivas.

que genericamente pode denominar-se “de garantia”,¹⁵ se subdivide segundo a ação estatal se dirija em forma indireta ou direta a efetivar os direitos; isto é: a evitar que terceiros impeçam o gozo ou o exercício dos direitos das pessoas; ou a assegurar o bem que a satisfação do direito exija. Esse quadro configura as obrigações de garantir e de adotar medidas ou, mais precisamente, de proteger e cumprir.

A obrigação de cumprir consiste no dever de: “adotar medidas apropriadas, de caráter legislativo, administrativo, orçamentário, judicial ou de outra índole; para dar plena efetividade ao direito” em questão.¹⁶ Essa mesma obrigação se subdivide em três condutas: *facilitar*, *proporcionar* e *promover*. Facilitar exige dos Estados que adotem medidas positivas que permitam e ajudem aos particulares e comunidades a desfrutar dos direitos,¹⁷ fortalecendo “o acesso e a utilização, por parte da população, dos recursos e meios que assegurem seus meios de vida”.¹⁸ *Proporcionar* implica em que, quando um indivíduo ou grupo seja incapaz, por razões que fujam do seu controle, de desfrutar do direito pelos meios a seu alcance, o Estado torne efetivo o direito diretamente.¹⁹ Finalmente, *promover* requer dos Estados que, em caso de ser necessário, empreendam atividades para fomentar e melhorar o adequado gozo e exercício dos direitos.²⁰

Como bem se disse: “as obrigações de respeitar, proteger e cumprir incluem elementos de obrigação de conduta e de obrigação de resultado”,²¹ segundo devam ou não se traduzir num efeito concreto, de maneira imediata ou num curto período de tempo a partir da entrada em vigor do tratado que reconhece a obrigação. Aquelas primeiras obrigações desafiam, ademais, obrigações de fazer ou não fazer, conforme atingir seu objetivo demande uma atividade ou um dever de se abster estatal.²²

¹⁵ O Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas sinalizou que: “a obrigação prevista no Pacto não se limita ao respeito dos direitos humanos, senão que os Estados-Partes se comprometeram também a garantir o gozo desses direitos por todas as pessoas submetidas à sua jurisdição. Esse aspecto exige que os Estados-Partes realizem atividades concretas para que as pessoas possam desfrutar de seus direitos.” (*Aplicação do Pacto em Nível Nacional*, Comentário Geral No. 3, par. 1). Conceitos similares se localizam em sua Comentário Geral No. 31 (pars. 6 e 7).

¹⁶ Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas, “O direito ao desfrute do mais alto nível possível de saúde”, Comentário Geral No 14, par. 33.

¹⁷ *Ibid*, par. 37.

¹⁸ Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas, “O direito a uma alimentação adequada”, Comentário Geral No.12, de 12 de maio de 1999, par.15.

¹⁹ Por exemplo, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas, “O direito a uma alimentação adequada”, Comentário Geral No.12, de 12 de maio de 1999, par.15 (o Comitê utiliza o termo “tornar efetivo”, porém num sentido coincidente ao expressado em textos posteriores – Comentário Geral No. 14: diz “proporcionar”).

²⁰ Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas, “O direito ao desfrute do mais alto nível possível de saúde”, Comentário Geral No 14, par. 37. Essas atividades podem ser muito variadas: apoiar pesquisas, difundir informação, adotar medidas educativas, etc.

²¹ Diretrizes de Maastricht sobre Violações aos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, elaboradas por um grupo de especialistas convidados pela Comissão Internacional de Juristas, pelo Instituto de Direitos Humanos *Urban Morgan* e pelo Centro de Direitos Humanos da Faculdade de Direito da Universidade de Maastricht (Países Baixos), 22-26 de janeiro de 1997.

²² A obrigação de “respeito” é tipicamente de não fazer. Isso não quer dizer que não possa existir um “fazer” dirigido a cumpri-la (por exemplo, a sanção de legislação que tenda a restringir faculdades discricionárias da polícia para deter pessoas), porém o Estado não poderá nunca se eximir de responsabilidade alegando que “está fazendo”. Dada a vulneração de um direito por uma ação atribuível ao Estado, surge automaticamente a responsabilidade deste. De sua parte, as obrigações de “proteger” e “satisfazer” são tipicamente de fazer.

Evidentemente, para atender satisfatoriamente às obrigações mencionadas – assim como às que adiante serão expostas –, os Estados devem prover-se de informação acerca das distintas situações fáticas e jurídicas que correspondem e incidem no gozo dos direitos. Isso é por si outra obrigação: a de vigiar o nível de realização²³ dos direitos, o que se deve cumprir de maneira constante, de modo tal que o Estado “se mantenha ao corrente da medida em que todos os indivíduos que se encontrem em seu território ou sob sua jurisdição desfrutem ou não dos diversos direitos”.²⁴

As obrigações comentadas anteriormente são, em abstrato, puras ou gerais, pois sua realização não está condicionada, já que resultam da mera condição de se pertencer à comunidade internacional. Essas mesmas obrigações gerais adquirem expressão distinta segundo as situações e o direito em questão, dando lugar a obrigações específicas ou concretas.²⁵ Por sua vez, todos esses deveres se complementam com outras obrigações, pertinentes a todos os direitos²⁶ que, por oposição às anteriores, se podem denominar *modais*, dado que dependem de circunstâncias de fato.²⁷ As demais obrigações concretas do Estado que digam respeito aos direitos humanos serão abordadas no capítulo seguinte. No que se refere à responsabilidade do Estado para casos em que se violem direitos humanos por degradação ambiental, o tema está contemplado em detalhes no Capítulo IV, desta publicação.

²³ Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas, “A Índole das Obrigações dos Estados-Partes”, Comentário Geral No. 3, de 14 de dezembro de 1990, par. 11.

²⁴ Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas, “Apresentação de Informes pelos Estados-Partes”, Comentário Geral No. 1, do ano de 1989, par. 3.

²⁵ Ver a respeito, por exemplo, o afirmado pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas sobre os direitos à educação (Comentário Geral 13, par. 49 e ss.) ou à saúde (Comentário Geral No. 14, par. 34 e ss.).

²⁶ Sendo, nesse sentido, obrigações “gerais”.

²⁷ Por exemplo, a obrigação de “adaptar a legislação interna” se torna abstrata no momento em que esta é compatível com o Direito Internacional dos Direitos Humanos. Porém, como em última instância esta não é senão uma manifestação das obrigações de “respeitar”, “proteger” e “satisfazer”, permanecerá “latente” e voltará a adquirir relevância jurídica no momento em que, por exemplo, se sancione legislação discordante com o Direito Internacional. Obviamente, essa distinção entre “puras” e “modais” é conceitual: as condições requeridas para o aperfeiçoamento das obrigações modais se apresentam cotidianamente e em praticamente todos os Estados do globo.

CONCLUSÕES

Este capítulo descreve a vinculação entre o meio ambiente e os direitos humanos, de um lado e, de outro, as dificuldades e desafios que essa visão holística e sistemática da problemática socioambiental implicam. Aborda ainda as vantagens de unir dois ramos que vêm evoluindo, cada um em âmbito distinto, rumo a uma proteção real mais efetiva. Essa estratégia é relevante na medida em que permite produzir uma síntese e um fortalecimento dos mecanismos de proteção das pessoas diante do risco e do impacto real que a degradação do ambiente representa.

Busca-se também demonstrar a aplicabilidade a casos ambientais do regime dos direitos humanos, com base na normativa e na jurisprudência nacional e internacional. A união oferece claramente espaços potenciais e fortes para defender um espectro mais amplo de direitos do que os que geralmente têm sido tratados nos tribunais. Mais que uma solução, essa vinculação oferece uma oportunidade e uma forma de pensar o litígio e a proteção das pessoas afetadas pela degradação do ambiente.

É importante recordar que a degradação do ambiente afeta os direitos individuais e coletivos por igual, constituindo uma violação de direitos humanos que deriva na responsabilidade do Estado em nível local e internacional. Nesse sentido, estão implicados não somente o Poder Executivo, senão também o Judicial e o Legislativo, que mediante seus atos ou omissões também geram responsabilidade estatal.

Finalmente, se reitera a importância de que o ambiente e o social (incluindo os direitos humanos) sejam entendidos como temas inter-relacionados e estreitamente ligados, bem como que o Direito e os mecanismos de controle jurisdicional de um devam e possam fortalecer ao Direito e aos mecanismos do outro. Essa visão contribuiria eficazmente para se obter uma proteção muito mais efetiva dos direitos humanos, aí incluídos os ambientais.





GENERALIDADES

O Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos*

* Este capítulo foi preparado por Fernanda Doz Costa, advogada de CEDHA, agora de Amnesty International e Astrid Puentes, da AIDA.

Este capítulo descreve de maneira geral a estrutura e o funcionamento do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH), sendo apresentado no formato de guia para facilitar a leitura daqueles que venham a usar esta publicação, em especial os advogados ambientalistas que não estejam muito familiarizados com os mecanismos internacionais de defesa dos direitos humanos. O entendimento do Sistema Interamericano permitirá a estes uma melhor compreensão do resto do material constante deste guia e, por conseguinte, um uso mais proveitoso. Para mais detalhes sobre o funcionamento do Sistema Interamericano consulte-se o marco normativo a que se fará referência abaixo, bem como a jurisprudência e a doutrina existentes, onde são abordados com maior riqueza de detalhes os elementos aqui vistos.

A Organização dos Estados Americanos (OEA), desde a sua fundação, estabeleceu que um de seus objetivos principais seria a proteção dos direitos humanos.²⁸ Esse compromisso tem sido desempenhado mediante diferentes instrumentos, dentre eles a Declaração Americana para os Direitos e Deveres do Homem (1948), a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1969) e o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1988). Para assegurar o cumprimento das obrigações desses tratados por parte dos Estados americanos, foram criadas a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH - 1959) e a Corte Americana de Direitos Humanos (Corte IDH - 1969), como órgãos competentes do sistema.

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos tem a função de promover o respeito aos direitos humanos²⁹ e atuar nessa matéria como órgão de

²⁸ Carta da Organização dos Estados Americanos, Preâmbulo "Seguros de que o sentido da solidariedade americana e da boa vizinhança não pode ser outro que o de consolidar neste Continente [...] o respeito dos direitos essenciais do homem". Bogotá, 1948.

²⁹ Declaração da Quinta Reunião de Consulta, Santiago de Chile, 12 a 18 de agosto de 1959. Ata Final. Documento OEA/Ser.C/II.5, pp. 4-6, citado em *Documentos Básicos em Matéria de Direitos Humanos no Sistema Interamericano*, Secretaria Geral, Organização dos Estados Americanos, OAS/Ser.LV/I.4, Rev. 10, janeiro, 31, 2004, p. 6.

consulta da OEA.³⁰ No exercício de suas funções, a CIDH (localizada em Washington, DC) avalia as petições apresentadas por violações de direitos humanos, investigando e apresentando relatórios acerca da situação dos direitos humanos nos países membros da OEA.³¹ A CIDH é composta por sete membros, eleitos a partir de listas tríplices apresentadas pelos governos, os quais exercem o seu mister a título pessoal, sem representar o país de sua nacionalidade.³²

Para fortalecer a proteção dos direitos humanos na região, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos criou a Corte Interamericana de Direitos Humanos,³³ que se encontra instalada em São José, na Costa Rica. A Corte é uma instituição judicial autônoma, com funções jurisdicionais e consultivas, principalmente, sendo composta por sete juizes, cujo propósito é a aplicação da Convenção Interamericana.³⁴ Para que um caso seja tratado perante a Corte, os Estados devem aceitar expressamente a jurisdição da Corte. Até o momento, 22 dos 35 Estados-membros da OEA manifestaram esse reconhecimento.³⁵

De acordo com a função jurisdicional da Corte, esta deve avaliar os casos decorrentes de violação de direitos humanos que os Estados-partes da Convenção Americana ou a CIDH lhe submetam. Nessa tarefa, a Corte deve determinar se existem violações à Convenção e, em caso afirmativo, declarar a responsabilidade estatal; velar pela proteção dos direitos e estabelecer a reparação correspondente.³⁶ No exercício da função consultiva, os Estados e órgãos da OEA podem recorrer à Corte para a interpretação da Convenção ou dos tratados concernentes à proteção dos direitos humanos nos Estados americanos.³⁷

A. MARCO NORMATIVO DO SIDH

► Existem no continente americano dois subsistemas normativos em matéria de proteção dos direitos humanos, que variam dependendo dos tratados que os Estados tenham ratificado junto à OEA.³⁸ O primeiro subsistema inclui o conjunto de competências da OEA em relação aos direitos humanos exigíveis dos Estados-membros, de acordo com as obrigações da Carta da OEA e da

³⁰ Convenção Americana sobre Direitos Humanos (doravante apenas "Convenção"), Art. 41.

³¹ *Ibid.*

³² *Ibid.*, Arts. 34 e 36.

³³ *Ibid.*, Art. 33.

³⁴ *Ibid.*, Arts. 62.3, 63 e 64.

³⁵ *Ibid.*, Art. 62. Os países que aceitaram a jurisdição da Corte são: Argentina, Barbados, Bolívia, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Chile, Equador, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Suriname, Trinidad e Tobago, Uruguai e Venezuela. Em: www.cidh.org. Última visita setembro 20 de 2006.

³⁶ Convenção Americana, Art. 63.

³⁷ *Ibid.*, Art. 64.

³⁸ Faúndez Ledesma, Héctor, *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, Aspectos Institucionales y Procesales*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), Terceira Edição, 2004, p. 26.

Declaração Americana.³⁹ O segundo subsistema, mais completo e extensivo em mecanismos de proteção, está definido pela Convenção Americana e é aplicável somente aos Estados que a tenham ratificado. Esse segundo subsistema tem um alcance maior quando o Estado em questão tenha ratificado a competência contenciosa da Corte Interamericana e, mais que isso, se o mesmo Estado for parte dos protocolos adicionais à Convenção Americana ou de outras das convenções americanas existentes.⁴⁰

A seguir, serão brevemente explicados cada um desses instrumentos para que se tenha uma idéia a respeito do marco normativo aplicável para a proteção dos direitos humanos no continente. Posteriormente, será feita referência ao procedimento e aos requerimentos viáveis para casos de dano ambiental que também resultem em violação a direitos humanos.

1. Carta da OEA

A Carta da OEA é um tratado internacional ratificado por 35 Estados do continente americano⁴¹, cujo objetivo principal é “alcançar uma ordem de paz e de justiça, fomentar sua solidariedade, robustecer a colaboração e defender sua soberania, sua integridade territorial e independência”.⁴² Nesse sentido, o instrumento determina as obrigações gerais dos Estados, assim como os princípios pelos quais se rege a OEA.

A Carta estabelece princípios gerais aplicáveis aos Estados, determinando ainda alguns postulados que idealmente devem ser assegurados aos cidadãos do continente. É importante indicar que os artigos ali consagrados – inclusive os relacionados com aspectos econômicos, sociais e culturais – formam um corpo de direito que não pode ser exigido diretamente perante as instâncias internacionais, ainda que possa contribuir para interpretar as obrigações e direitos nele contidos. Vale dizer que sua utilidade é meramente interpretativa. O reconhecimento concreto dos direitos humanos na OEA foi realizado por meio da Declaração e da Convenção Americana e de outros tratados, que serão abordados a seguir.

³⁹ Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, aprovada pela Nona Conferência Internacional Americana, Bogotá, Colômbia, 1984, OEA/Ser. L/V/II.4 Rev. 9, 31 de janeiro de 2003. Disponível em: <http://www.cidh.org/basic.esp.htm> (última visita 15 de outubro de 2006).

⁴⁰ Em especial, faz-se referência à Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura; a Convenção Interamericana sobre Desaparecimento Forçado de Pessoas; a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher e Convenção Interamericana para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra as Pessoas Portadoras de Deficiência.

⁴¹ Os Estados que ratificaram a Carta da OEA são: Antígua e Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belize, Bolívia, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Dominica, Equador, El Salvador, Estados Unidos, Granada, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, San Kitts e Nevis, Santa Luzia, San Vicente e as Grenadinas, Suriname, Trinidad e Tobago, Uruguai; e Venezuela.

⁴² Carta da Organização dos Estados Americanos, OEA, subscrita em Bogotá, 1948, reformada pelo Protocolo de Buenos Aires, 1967; pelo Protocolo de Cartagena das Índias, 1985; pelo Protocolo de Washington, 1992; e pelo Protocolo de Manágua, 1993, Art. 1 (doravante referida apenas como “Carta da OEA”).

2. Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem

A Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (doravante apenas “Declaração”) foi adotada juntamente com a Carta da OEA e especifica os direitos humanos reconhecidos às pessoas. Considerando que não foi adotada sob a forma de um tratado internacional, seu conteúdo não é em si mesmo vinculante.⁴³ Mesmo assim, isso não significa que os direitos nela consagrados não sejam obrigatórios, já que “muitos dos direitos ali reconhecidos têm a categoria de costume internacional”.⁴⁴ Dessa maneira, todos os Estados devem respeitar os direitos humanos reconhecidos nessa Declaração, sem que sua organização política (federal ou centralizada) implique num tratamento diferenciado, porquanto o sistema federal de um Estado não o isenta do cumprimento das obrigações internacionais.⁴⁵

► A Declaração Americana reconhece, dentre outros, os direitos humanos à vida (Artigo I), à igualdade (Artigo II), à liberdade religiosa (Artigo III) e de expressão (Artigo IV), à proteção da vida particular (Artigo V), de acesso à justiça (Artigo XVIII) e ao devido processo legal (Artigo XXVI). Adicionalmente, a Declaração reconhece um importante número de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (DESC), os quais que se incluem o direito à preservação da saúde e ao bem-estar (Artigo XI), o direito ao trabalho e o direito à seguridade social (Artigo XVI), assim como o direito ao descanso e ao seu aproveitamento (Artigo XV). A Declaração não menciona direitos relacionados com o ambiente, motivo pelo qual, caso seja necessário argumentar-se sobre a sua violação, deve-se alegar o vínculo que os danos ambientais tenham com algum dos direitos nela reconhecidos.

3. Convenção Americana sobre Direitos Humanos

A Convenção Americana sobre Direitos Humanos foi ratificada por 25 dos 35 Estados-membros da OEA, que se obrigaram a respeitar e proteger os direitos nela contidos.⁴⁶ A Convenção fortaleceu significativamente a tutela dos direitos humanos no continente mediante a regulação de mais de uma dezena de direitos consagrados nos seus oitenta e dois artigos. Estabeleceu ainda uma dupla estrutura na OEA, baseada nos tratados – e a depender da sua ratificação pelos Estados.

⁴³ Faúndez, *op. cit.*, p. 32.

⁴⁴ *Ibid.* Citando entre outros, a Corte IDH. Interpretação da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, no marco do Artigo 64, da Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Opinião Consultiva OC-10/89, Junho 14, 1989, par. 11, 14 ii) e 18.

⁴⁵ Corte IDH. *Caso Garrido e Baigorria v. Argentina*, Sentença de Reparações, 27 de agosto de 1988, par. 33, citado em Faúndez, *op. cit.*, p. 61.

⁴⁶ Ratificaram Convenção Americana: Argentina, Barbados, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Dominica, Equador, El Salvador, Granada, Guatemala, Haiti, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Suriname, Trinidad e Tobago, Uruguai e Venezuela. OEA/Ser.L/V/1.4 rev. 9, janeiro 31 de 2003, p. 51.

A Convenção Americana sofreu uma grande influência da Convenção Europeia de Direitos Humanos, assim como da Declaração Americana (aprova- da em 1948) e do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos; sendo em alguns de seus artigos ainda mais ampla a proteção estabelecida pela Convenção e seus instrumentos, do que pelas demais referências mencionadas. Dentre seus avanços mais importantes pode-se ressaltar a força vinculante dos direitos humanos e obrigações ali contidos, a exigência de que os Estados não violem os direitos das pessoas e a obrigação de adotar medidas necessárias e razoáveis para o livre exercício dos direitos dos indivíduos.⁴⁷

► São direitos reconhecidos na Convenção: à personalidade jurídica (ser reconhecido como pessoa perante a lei), à vida; à integridade pessoal, incluindo o direito a não ser submetido a tratamento desumano ou degradante; à proibição da escravidão e da servidão; à liberdade pessoal; às garantias judiciais; ao princípio da legalidade e da retroatividade; à indenização; à honra e à dignidade; de liberdade de consciência e de religião; de liberdade de pensamento e de expressão; de retificação ou resposta; de reunião; de associação; de proteção à família; ao nome; aos direitos da criança; à nacionalidade; à propriedade privada; à circulação e residência; aos direitos políticos; à igualdade perante a lei; à proteção judicial; e ao desenvolvimento progressivo dos direitos econômicos, sociais e culturais.

Em que pese o avanço dos direitos civis e políticos, não sucedeu a mesma coisa com os direitos econômicos, sociais e culturais, nem com os direitos de solidariedade, dentro os quais se inclui doutrinariamente o direito a um meio ambiente sadio. Esses não foram incluídos na Convenção, exceto pela referência feita pelo Artigo 26 ao desenvolvimento progressivo dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (DESC). Concretamente, esse artigo consagra:

“Os Estados Partes comprometem-se a adotar providências, tanto no âmbito interno como mediante cooperação internacional, especialmente econômica e técnica, a fim de conseguir progressivamente a plena efetividade dos direitos que decorrem das normas econômicas, sociais e sobre educação, ciência e cultura, constantes da Carta da Organização dos Estados Americanos, reformada pelo Protocolo de Buenos Aires, na medida dos recursos disponíveis, por via legislativa ou por outros meios apropriados”.

A possibilidade de exigência direta dos DESC diante da Comissão Interamericana somente é consagrada no Artigo 19.6 do Protocolo Adicional à Convenção em matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que inclui exclusivamente o direito à educação e à associação sindical. Portanto, a exigi-

⁴⁷ Buergenthal, Norris e Shelton, Dinah, *La protección dos derechos humanos en las Américas*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1990, p. 41-42.

bilidade e o controle jurisdicional desses direitos, incluindo o de um ambiente sadio, devem ser buscados mediante a vinculação das violações (contra eles perpetradas) aos DESC (diretamente exigíveis) e por meio da evolução jurisprudencial, como se vem implementando, para dotar de maior conteúdo estes direitos. Essa estratégia será descrita nos Capítulos IV e V.

4. Protocolo de São Salvador

Devido ao escasso reconhecimento dos direitos econômicos, sociais e culturais na Convenção Americana, em 1988, alguns Estados da OEA subscreveram o Protocolo de São Salvador.⁴⁸ O Protocolo entrou em vigor dez anos após ter sido subscrito e até o momento dezenove Estados o firmaram, sendo que treze destes o ratificaram.⁴⁹ A importância do Protocolo é indubitável, pois “representou o ponto culminante de um movimento de conscientização no continente americano, paralelo à evolução similar, ocorrida no âmbito das Nações Unidas e do Sistema Europeu, em prol da proteção internacional

mais eficaz dos direitos econômicos, sociais e culturais”.⁵⁰ Em relação ao ambiente, o avanço foi crucial já que o Protocolo reconhece expressamente o direito ao meio ambiente sadio (Artigo 11), constituindo-se no primeiro instrumento internacional a fazê-lo.

Ainda que o reconhecimento dos DESC tenha sido um importante avanço, sua efetiva exigibilidade e a possibilidade de seu controle jurisdicional são elementos ainda por desenvolver. De fato, como se mencionou anteriormente, o Protocolo somente reconhece a possibilidade de serem exigidos diretamente, mediante petições individuais, os direitos sindicais (Artigo 8) e os relacionados com a educação (Artigo 13).⁵¹ O restante dos direitos, inclusive o de viver num ambiente sadio, por ora podem ser exigidos apenas mediante a vinculação a outros direitos reconhecidos na Convenção Americana ou nas convenções e protocolos que a detalham, como se descreverá mais adiante.

► Artigo 11 Direito a um Meio Ambiente Sadio

1. Toda pessoa tem direito a viver em meio ambiente sadio e a dispor dos serviços públicos básicos.
2. Os Estados-partes promoverão a proteção, preservação e melhoramento do meio ambiente. .

maiores, os direitos sindicais (Artigo 8) e os relacionados com a educação (Artigo 13).⁵¹ O restante dos direitos, inclusive o de viver num ambiente sadio, por ora podem ser exigidos apenas mediante a vinculação a outros direitos reconhecidos na Convenção Americana ou nas convenções e protocolos que a detalham, como se descreverá mais adiante.

⁴⁸ Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (“Protocolo de São Salvador”), subscrito em 17 de novembro de 1988. Entrou em vigor em 16 de novembro de 1999, ao receber a décima-primeira ratificação.

⁴⁹ Os Estados que ratificaram o Protocolo são Argentina, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Paraguai, Peru, Suriname e Uruguai. Também o subscreveram, porém não o ratificaram ainda: Bolívia, Chile, Haiti, Nicarágua, República Dominicana e Venezuela.

⁵⁰ Cançado Trindade, *El Derecho Internacional de los Derechos Humanos en el Siglo XXI*, Editorial Jurídica de Chile, Chile, p. 109.

⁵¹ Protocolo de São Salvador, Art. 19.

5. Outros instrumentos do Sistema Interamericano e Tratados Internacionais

Além da Convenção e da Declaração Americana, existem no Sistema Interamericano outros tratados e convenções, referentes a diversas matérias, que contêm obrigações exigíveis dos Estados que os tenham ratificado. Dentro desses mecanismos incluem-se a Convenção contra a Tortura; a Convenção Americana sobre o Desaparecimento Forçado de Pessoas; a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; e a Convenção Interamericana para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Pessoas Portadoras de Deficiência.⁵² Esses instrumentos regionais servem não só para determinar obrigações concretas e vinculantes para os Estados, mas também como ferramentas interpretativas para ampliar o conteúdo dos direitos consagrados na Convenção e na Declaração.

Da mesma forma, no Sistema Interamericano pode-se recorrer aos textos e interpretações, por parte de órgãos protetores de direitos humanos, de instrumentos globais como, concretamente: à Declaração Universal dos Direitos Humanos;⁵³ ao Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, bem como ao seu Protocolo Facultativo; e ao Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais⁵⁴; assim como às observações gerais emitidas por órgãos de supervisão dos tratados. Outras ferramentas globais também podem ser relevantes pois protegem determinados grupos em situação de vulnerabilidade. Dentre elas se incluem: a Convenção sobre os Direitos da Criança,⁵⁵ a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher⁵⁶, a Convenção sobre a Proteção de Todos os Trabalhadores Migrantes e seus Familiares; e as Convenções da Organização Internacional do Trabalho (como a Convenção 169, que consagra direitos indígenas e tribais sobre seus territórios e formas tradicionais⁵⁷).

⁵² O texto de todas estas convenções pode ser encontrado em *Documentos Básicos en Materia de Derechos Humanos en el Sistema Interamericano*, atualizado em janeiro de 2004, em: OEA/Ser.L/V/II.4 rev. 9, 31 de janeiro de 2003. Disponível em: www.cidh.org (última visita 15 de outubro de 2006).

⁵³ Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada pela Assembléia Geral da ONU, na Resolução 217A (iii), dezembro 10, 1948. Disponível em: <http://www.un.org/spanish/aboutun/hrights.htm> (última visita 15 de outubro de 2006).

⁵⁴ O Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, junto com seu Protocolo Facultativo; e o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos; foram adotados pela Assembléia Geral da ONU, na Resolução 2200A (XXI), em 16 de dezembro de 1966. Os textos dos três documentos e as observações estão disponíveis em: http://www.unhchr.ch/spanish/html/intlinst_sp.htm (última visita 14 de outubro de 2006).

⁵⁵ A Declaração foi proclamada em Assembléia Geral, Resolução 1386 (XIV), de 20 de novembro de 1959, e a Convenção foi adotada pela Assembléia Geral da ONU, Resolução 44/25, 20 de novembro de 1989. Ambos os documentos estão disponíveis em: http://www.unhchr.ch/spanish/html/intlinst_sp.htm (última visita 15 de outubro de 2006).

⁵⁶ Essa Convenção foi adotada pela Assembléia Geral da ONU, Resolução 34/180, de 18 de dezembro de 1979. Disponível em: http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/e1cedaw_sp.htm (última visita 15 de outubro de 2006).

⁵⁷ Organização Internacional do Trabalho, OIT; C169 Convenção sobre Povos Indígenas e Tribais, 1989. Disponível em: <http://www.ilo.org/ilolex/spanish/convdisp1.htm> (última visita 15 de outubro de 2006).

A jurisprudência interamericana tem determinado que os instrumentos de proteção de direitos humanos devem evoluir e ser interpretados de acordo com o sistema jurídico em vigor, no momento da interpretação.⁵⁸ Por isso, além dos instrumentos interamericanos, a Comissão e a Corte podem aplicar aos casos concretos o amplo corpo normativo internacional, integrado por outros tratados internacionais em que se proteja direitos humanos. Assim, os tratados e convenções mencionados anteriormente, junto com outros relacionados com matérias ambientais, serão de grande utilidade pra promover o desenvolvimento dos direitos humanos quando estes forem violados em razão de danos ambientais. Esse tema será descrito com mais detalhes no Capítulo V, na seção de estratégias de litígio.

6. Jurisprudência da Corte e da Comissão Interamericana de Direitos Humanos

Finalmente, o marco normativo e o conteúdo dos direitos consagrados no sistema interamericano se desenvolvem e evoluem graças às decisões produzidas por seus órgãos, em particular, às decisões da Corte Interamericana: tanto as sentenças derivadas de casos contenciosos, como as opiniões consultivas.⁵⁹ Nessa ordem de idéias, por um lado, as sentenças proferidas pela Corte para um caso são vinculantes para quem seja parte nele, devendo o Estado cumprir as resoluções adotadas na decisão. De outra parte, as sentenças fazem parte do corpo jurisprudencial interamericano, sendo que os conceitos e interpretações ali desenvolvidos podem ser posteriormente aplicados a outros casos sob análise.

A Corte pode emitir Opiniões Consultivas quando os Estados ou organismos da OEA solicitem a interpretação do marco jurídico interamericano. A Corte também tem decidido que as opiniões consultivas são vinculantes, tanto para o Estado que as solicita, como para os demais Estados-membros e organismos da OEA.⁶⁰ Trata-se aí de mais um mecanismo de desenvolvimento jurisprudencial da Corte.

Quanto à Comissão, as resoluções e critérios para o conhecimento de casos constituem guias de interpretação jurisprudencial, que igualmente podem ser utilizados no julgamento de processos. Ademais, os relatórios e recomendações que a Comissão prepara aplicam-se aos casos ou países sob análise, mas também constituem importantes elementos para o desenvolvimento da jurisprudência interamericana. Nesse sentido, a Comissão contribui eficazmente para a constante evolução e interpretação dos direitos humanos protegidos nos instrumentos jurídicos que sustentam o Sistema Interamericano.

⁵⁸ Corte IDH. Opinião Consultiva OC-10/89. *Interpretação da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem dentro do Marco do artigo 64 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos*. 14 de julho de 1989, OEA/Ser. A./10 (1989), par. 37.

⁵⁹ Convenção Americana, Art. 62 e 68.

⁶⁰ Corte IDH. Opinião Consultiva OC-15/97. *Relatórios da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (Art. 51, Convenção Americana sobre Direitos Humanos*. 14 de novembro de 1997, par. 26.

Os aspectos procedimentais aplicáveis à atuação perante a Corte e a Comissão estão consagrados no Estatuto e no Regulamento de cada um desses órgãos. Essas normas vêm sendo complementadas e clarificadas, por sua vez, com as decisões a que antes se fez referência.

B POSSIBILIDADES DE ACESSO AO SIDH

► O Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH) tem diversas possibilidades para ser ativado, o que dependerá essencialmente de dois fatores: se o Estado ratificou a Convenção; se o Estado reconheceu a jurisdição dos órgãos do sistema (Corte e Comissão Interamericana). Nesse sentido, é importante aclarar que para se ter acesso ao Sistema Interamericano deve-se recorrer em primeiro lugar à CIDH, por meio da apresentação de petições individuais ou comunicações dos Estados. Em casos graves ou de urgência, pode-se recorrer também à Comissão, mediante o requerimento de medidas cautelares. Adicionalmente, para temas especiais de violações de direitos humanos em algum Estado, ou mesmo temáticas regionais, é possível solicitar à Comissão que realize audiências extraordinárias, visitas *in loco* e relatórios especiais. Por fim, a Comissão prepara anualmente um relatório para a Assembléia Geral da OEA,⁶¹ em que avalia a situação regional dos direitos humanos, fazendo referência a situações gerais e individuais, conforme seja preciso.

Quando um caso não for resolvido mediante procedimento de solução amistosa perante a Comissão, ou uma vez que seja determinada a responsabilidade do Estado pelo descumprimento das recomendações por ela adotadas, a mesma Comissão pode publicar a ocorrência no relatório anual da OEA ou submeter a matéria à jurisdição da Corte Interamericana, se o Estado tiver aceitado a jurisdição desta última. Na última hipótese, a Corte deverá analisar o processo e proferir sentença, determinando a responsabilidade ou ausência desta por parte do Estado e, conforme o caso, ordenando a reparação dos danos causados.

A seguir, são descritas brevemente as possibilidades para ativar o Sistema Interamericano e a maneira como funciona cada uma.⁶² É pertinente reiterar que aqui não se faz um exame detalhado do funcionamento desse sistema, pois isso excederia o objetivo da presente publicação. O que se deseja, em realidade, é descrever de maneira geral o procedimento perante os órgãos de proteção dos direitos humanos para promover um melhor entendimento dos demais capítulos contidos neste guia, relacionando-os com a apresentação estratégica de casos ambientais, da perspectiva dos direitos humanos.

⁶¹ Convenção Americana, Art. 41.g.

⁶² Para uma explicação mais ampla sobre o funcionamento do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, consultar Faúndez, *op. cit.*; e também Melish Tara, *La protección de los derechos económicos, sociales y culturales en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, Manual para la presentación de casos*, Orville H. Schell, Jr. Center for Internacional Human Rights Yale Law School e Centro de Derechos Económicos, Sociales y Culturales - CDES Editores, Quito, Equador, 2003.

1. Petições Individuais

O processo para petições individuais está regulado na Convenção Americana, bem como nos Estatutos e Regulamentos da CIDH e da Corte. Nesta seção, serão analisados, primeiramente, os requisitos de admissibilidade de uma petição para, em seguida, serem revisadas sumariamente as etapas do processo.

▶▶ Legitimação Ativa

No caso de violação dos direitos humanos consagrados na Declaração e na Convenção, assim como em outros tratados sobre direitos humanos interamericanos:

“Qualquer pessoa ou grupo de pessoas, ou entidade não-governamental legalmente reconhecida em um ou mais Estados membros da Organização pode apresentar à Comissão petições que contenham denúncias ou queixas de violação desta Convenção por um Estado Parte”.⁶³

Por conseguinte, a legitimação ativa para as petições individuais é muito ampla já que podem ser apresentadas diretamente pelas vítimas das supostas violações de direitos humanos ou por seus representantes, os quais poderão ser designados na petição ou em escrito apartado. Quem apresenta a petição é chamado de peticionário e quem sofreu ou está sofrendo a violação de direitos humanos é a vítima presumida, podendo ser cumuladas as duas qualidades em uma só pessoa, no caso em que a vítima presumida apresente a petição diretamente. As petições poderão também ser iniciadas de ofício pela Comissão, caso esta considere que estão presentes os requisitos para tal fim.⁶⁴

Ainda que a legitimação para apresentar uma petição seja ampla, somente se pode fazê-lo, em princípio, em nome de pessoas físicas. O Sistema Interamericano foi criado para proteger direitos humanos, cujos titulares só podem ser seres humanos,⁶⁵ de maneira que uma pessoa jurídica, tal como uma empresa ou uma ONG, não pode ser vítima perante esse sistema, ainda que o possam ser seus integrantes, caso tenham sido violados seus direitos. Esse elemento se diferencia do Sistema Europeu de Direitos Humanos, onde as pessoas jurídicas têm legitimidade para ter acesso de forma direta ao sistema e postular a proteção de seus direitos.⁶⁶

Quanto às vítimas, releva esclarecer que não há restrição a respeito de sua condição. Vale dizer que não se exige que esta seja maior ou ostente determinada nacionalidade. A única condição é que haja sido efetivamente submetida a violações de seus direitos humanos e que algum dos Estados-partes da OEA seja responsável ou possa ser responsabilizado por isso.

⁶³ Convenção Americana, Art. 44, ver também Regulamento da CIDH, Art. 23.

⁶⁴ Regulamento da CIDH, Art. 24.

⁶⁵ “Para os efeitos de esta Convenção pessoa é todo ser humano”, Convenção Americana, Art. 1.2.

⁶⁶ Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais, revisada de conformidade com o Protocolo No. 11, completada pelos Protocolos No. 1 e 6. Setembro, 2003, Art. 34. Regulamento do Tribunal Europeu de Direitos Humanos. Julho, 2006, Regra 36. Documentos disponíveis em: www.echr.coe.int (última visita a 15 de outubro de 2006).

Outro elemento essencial em relação às vítimas é sua individualização. Tanto a Comissão como a Corte têm determinado claramente que, para ativar a proteção do Sistema Interamericano, é necessária a identificação das vítimas, ainda que às vezes sua identidade deva ser mantida em sigilo em face do Estado, por razões de segurança. Para o caso de grupos de pessoas, idealmente, estas devem ser individualizadas. Porém, quando isso não for possível, deve existir ao menos a possibilidade de fazê-lo. Portanto, não é viável apresentar petições individuais em nome de grupos difusos de pessoas ou de maneira abstrata.⁶⁷

Adicionalmente, os Estados podem também apresentar queixas por violações de direitos humanos por parte de outros Estados. Essas queixas são denominadas “comunicações” e cabem unicamente se o Estado que vier a ser objeto de uma delas tiver reconhecido especificamente a jurisdição da Comissão para esse tipo de comunicação.⁶⁸ Caso o Estado não tenha reconhecido essa jurisdição geral, a Comissão o notificará, abrindo-lhe a oportunidade para reconhecer a jurisdição para o processo investigatório no caso particular objeto da comunicação.⁶⁹ Uma vez que se tenha aceitado a jurisdição, as comunicações observarão o mesmo procedimento estabelecido para a Comissão nos casos de petições individuais.⁷⁰

▶▶ Legitimação passiva

Somente os Estados-membros da OEA podem ser demandados perante o Sistema Interamericano. Como se disse antes, esse sistema foi criado como instância supranacional para proteger os indivíduos das violações que seus próprios Estados cometiam contra eles. Dessa maneira, nem pessoas físicas, nem empresas ou organizações privadas podem ser demandadas no Sistema Interamericano. A petição será sempre contra um Estado-membro.

Isso não significa que só os Estados-membros da OEA possam violar direitos humanos ou desconhecer a influência que outros indivíduos ou empresas representam para o gozo e exercício daqueles mesmos direitos, especialmente quando se fala de situações que afetem o ambiente. Simplesmente quer dizer que, perante o Sistema Interamericano, apenas os Estados-membros da OEA podem ser declarados responsáveis pelas ações ou omissões que causem essas violações. Dessa forma, se um particular, empresa ou entidade privada de outro caráter for causador direto de violações a direitos humanos, sua responsabilidade poderá ser exigível no foro interamericano sempre que haja

⁶⁷ Veja-se, por exemplo, CIDH. *Caso San Mateo Huanchor e seus membros v. Peru*. Relatório de Admissibilidade, Relatório No. 69/04, 15 outubro, 2004, par. 41, Corte IDH. *Caso Povo Indígena de Sarayacu v. Equador*. Medidas Provisórias. Resolução de 6 de julho de 2004, considerando nono; Corte IDH. *Caso Povo Indígena Kankuamo v. Colômbia*. Medidas Provisórias. Resolução de 5 de julho de 2004, considerando nono; Corte IDH. *Caso Comunidades do Jiguamiandó e de Curbaradó v. Colômbia*. Medidas Provisórias. Resolução de 6 de março de 2003, considerando nono; Corte IDH. *Caso Comunidade de Paz de San José de Apartadó v. Colômbia*. Medidas Provisórias. Resolução de 18 de junho de 2002, considerando oitavo.

⁶⁸ Convenção Americana. Art. 45.

⁶⁹ Convenção Americana, Art. 45, ver também Faúndez, *op. cit.* p. 368.

⁷⁰ Convenção Americana, Art. 46-51.

a possibilidade de se demonstrar que quanto àquelas violações houve a colaboração, tolerância ou aquiescência de agentes de um Estado-membro, ou que este deixou de observar suas obrigações de controle sobre os particulares implicados nos fatos.

O procedimento de petições individuais inicia, em qualquer hipótese, perante a CIDH. Tão-logo seja concluído ali o processo – e caso não se tenha conseguido reverter e reparar a violação aos direitos humanos denunciada – a Comissão poderá provocar a Corte, sempre apenas quando o Estado demandado tiver reconhecido a jurisdição contenciosa da última. Se não houver esse reconhecimento de jurisdição, o processo se encerra perante a CIDH com a publicação de um relatório final (relatório do Artigo 51, da Convenção Americana), que incluirá as conclusões a que tenha chegado a CIDH sobre a denúncia oferecida e as recomendações desta ao Estado em questão.

a) Requisitos para a Submissão e a Admissibilidade das Petições

I. DIREITOS HUMANOS PROTEGIDOS

Evidentemente, o requisito essencial que as petições individuais devem atender é a identificação de um direito humano exigível, que potencialmente tenha sido infringido por um Estado e que esteja consagrado na Convenção, na Declaração ou em algum dos demais tratados interamericanos, incluindo o Protocolo Adicional à Convenção Americana em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Protocolo de São Salvador);⁷¹ a Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura;⁷² a Convenção Interamericana sobre Desaparecimento Forçado de Pessoas;⁷³ e a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher.⁷⁴ O Estado contra o qual se interponha a petição deverá ter ratificado o tratado que consagra o direito que se considera violado; do contrário, as obrigações não poderão ser opostas a ele.

Em todo caso, os direitos humanos consagrados na Declaração e nas obrigações da Carta da OEA são vinculantes para os Estados-membros, pelo simples fato de estes integrarem a OEA. Dessa maneira, ainda quando um Estado-membro não tenha ratificado a Convenção Americana ou outro tratado do Sistema Interamericano, no caso de violações de direitos humanos, será possível apresentar petições individuais perante a CIDH com base na Declaração e na Carta.⁷⁵

⁷¹ Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, “Protocolo de São Salvador”, Art. 19.6.

⁷² Regulamento da Comissão Interamericana, Art. 23, e Art. 16 da Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura.

⁷³ Convenção Interamericana sobre Desaparecimento Forçado de Pessoas, Art. XIII.

⁷⁴ Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, Convenção de Belém do Pará, Art. 12.

⁷⁵ Faúndez, *op. cit.*, p. 241.

II. REQUISITOS DE FORMA

O documento por meio de que se interpõe uma petição individual deverá conter toda informação geral que se considere necessária para que a Comissão conheça e investigue o fato denunciado.

- ▶ De acordo com os artigos 44 a 47 da Convenção e artigo 28 do regulamento da CIDH, as petições deverão conter:
 - o nome, nacionalidade e assinatura da pessoa ou pessoas que submeterem a denúncia, bem como a de seus representantes legais, se for o caso;
 - esclarecimento sobre o desejo de se manter o nome do peticionário sob sigilo; dados de contato para receber correspondência incluindo endereço, telefone, fax e correio eletrônico;
 - relação de fatos ou situação denunciada especificando o lugar e a data das violações; nome da vítima se possível;
 - indicação do Estado que se considera responsável pela ação ou omissão;
 - apresentar a petição dentro dos seis meses posteriores à notificação da última decisão interposta no âmbito da jurisdição interna;
 - indicar as gestões feitas para o esgotamento dos recursos internos, assim como se a própria denúncia foi submetida a outro procedimento de mediação internacional.

No caso de faltar algum desses requisitos, a Comissão poderá solicitar ao peticionário que esclareça ou complemente a informação apresentada. Caso o interessado não o faça ou não seja possível fazê-lo, não se admitirá o requerimento.

Adicionalmente, e com o propósito de documentar da melhor maneira o caso, deverá ser juntada ao pleito toda informação probatória disponível, que evidencie a violação denunciada. Ainda que em muitas ocasiões os peticionários não contem com essa informação, é útil que indiquem os documentos ou demais provas que considerem capazes de contribuir para determinar a violação apontada, a fim de que a Comissão a solicite ao Estado.

Para casos de violação de direitos humanos por danos ao ambiente, é essencial documentar devidamente os casos. No Capítulo V serão descritos em mais detalhes a forma e o tipo de informação que deverá ser incluída.

III. REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE

Para que uma petição individual seja admitida pela Comissão é fundamental expor claramente os fatos denunciados, que devem ser passíveis de caracterização como atentatórios aos direitos humanos. Sem isso, a Comissão não poderá admitir o requerimento apresentado.⁷⁶ É importante deixar claro que os fatos denunciados precisam ter ocorrido posteriormente à entrada em vigor, para o Estado objeto da denúncia, do tratado que reconheça o direito em questão. Do contrário, as obrigações nele previstas não serão oponíveis, a menos que o Estado reconheça a jurisdição para o caso particular, o que é muito pouco provável que ocorra.⁷⁷

- Artigo 46: 1) Para que uma petição ou comunicação apresentada de acordo com os artigos 44 ou 45 seja admitida pela Comissão, será necessário
 - a) que hajam sido interpostos e esgotados os recursos da jurisdição interna, de acordo com os princípios de Direito Internacional geralmente reconhecidos;
 - b) que seja apresentada dentro do prazo de seis meses, a partir da data em que a parte presumidamente prejudicada em seus direitos tenha sido notificada da decisão definitiva da jurisdição interna;
 - c) que a matéria da petição ou comunicação não esteja pendente de outro processo de solução internacional; e
 - d) que, no caso do artigo 44, a petição contenha o nome, a nacionalidade, a profissão, o domicílio e a assinatura da pessoa ou pessoas ou do representante legal da entidade que submeter a petição.

A descrição dos requisitos se explica por si mesma, motivo por que, à exceção do aspecto referente ao esgotamento dos recursos da jurisdição interna, que se reveste de maior complexidade, não se aprofundará aqui a sua análise.

⁷⁶ Convenção, Art. 47 "A Comissão declarará inadmissível toda petição ou comunicação [...] quando b. não expuser fatos que caracterizem uma violação dos direitos garantidos por esta Convenção"; Regulamento da CIDH, Art. 34 "A Comissão declarará inadmissível qualquer petição ou caso quando: a. não expuser fatos que caracterizem uma violação dos direitos a que se refere o Art. 27 do presente Regulamento".

⁷⁷ Nesse sentido, é importante aclarar que alguns casos de violações de direitos humanos, como o desaparecimento forçado de pessoas, podem ter tido um princípio de execução antes da ratificação da Convenção e, em virtude do princípio de continuidade da violação, serem de competência da CIDH.

►► Esgotamento dos Recursos da Jurisdição Interna

O primeiro desses requisitos de admissibilidade é seguramente o mais controverso, pois, geralmente, os Estados consagram mecanismos variados de defesa judicial que podem ser aplicáveis em cada caso. Por isso, se os peticionários considerarem que interpuseram e esgotaram todos os recursos da jurisdição interna aplicáveis e disponíveis, devem demonstrar esse aspecto perante a Comissão, descrevendo todas as diligências implementadas e seus resultados. O Estado poderá argumentar no sentido de que o esgotamento não ocorreu, caso em que deverá provar essa sua alegação, evidenciando a existência de recursos da jurisdição interna disponíveis e efetivos para solucionar a suposta violação de direitos humanos que não tenham sido esgotados. A Comissão deverá estudar esse ponto e, se concluir que, com efeito, não houve o esgotamento, declarar a petição inadmissível pelo desatendimento dos seus requisitos. Por essa razão, é essencial que o esgotamento dos recursos da jurisdição voluntária seja avaliado com extremo cuidado antes da submissão de um caso perante o Sistema Interamericano.

O esgotamento dos recursos disponíveis na jurisdição interna não é algo importante somente como requisito de admissibilidade de uma petição perante o Sistema Interamericano. Identificar e esgotar corretamente os recursos jurídicos adequados que as jurisdições nacionais consagram é ainda essencial, primeiramente, porque, sejam administrativos ou judiciais, eles podem ser muito mais efetivos para solucionar o problema de que se cuida do que as instâncias internacionais, inclusive o Sistema Interamericano. Isso se explica porque as autoridades domésticas se encontram mais próximas do problema e possivelmente terão mais conhecimento e aptidão para, de uma maneira mais rápida, evitar, suspender ou remediar a violação de direitos humanos de que se cogite. Depois, porque, mediante a interposição adequada dos recursos disponíveis na jurisdição interna, se incentiva o funcionamento dos sistemas nacionais que, em princípio, devem ser eficientes para proteger as pessoas quando ocorrer uma violação.

Por outro lado, o esgotamento dos recursos da jurisdição interna é também importante porque proporciona ao Estado a oportunidade de reparar a violação dentro de sua própria alçada, antes que o tema seja ventilado em sede internacional. Ainda que seja possível ter havido uma ação ou omissão inadequada por parte do Estado envolvido, usar as ações nacionais disponíveis oferece a possibilidade de remediar tal quadro. O encaminhamento no plano nacional, ademais, pode ter um custo menor, bem como oferecer medidas e soluções mais próximas da realidade dos problemas noticiados.

Finalmente, o esgotamento dos recursos da jurisdição interna pode contribuir para o fortalecimento das próprias ferramentas domésticas existentes. Mesmo quando os litígios no plano nacional não tiverem êxito, eles poderão servir para chamar a atenção pública para o problema, o que talvez contribua para gerar pressão por um encaminhamento satisfatório do conflito e para demonstrar a necessidade de reformar normas jurídicas e mecanismos judiciais. Em vista do valor dos recursos da jurisdição interna, conforme descrito ante-

riormente, é importante aproveitar essas oportunidades para fortalecer as soluções a implementar. Tais oportunidades poderiam ser desperdiçadas se um caso fosse diretamente interposto junto às cortes internacionais, sem passar pelas instâncias internas de proteção.

Assim, aqueles que atuam em casos de direitos humanos, incluindo os que tenham a ver com lesões ambientais, deverão primeiro se voltar para a jurisdição nacional e avaliar todas as opções que esta oferece, no sentido de determinar se haverá possibilidades de proteção efetiva que levem ao resultado esperado quanto às supostas violações. Dentro dessa análise, é de vital importância examinar os recursos disponíveis em todas as jurisdições (constitucional, ambiental, civil, administrativa) que possam ter competência. Somente em casos onde o recurso a órgãos de jurisdição doméstica não for mais possível, se deverá recorrer, subsidiariamente, ao Sistema Interamericano.

A jurisprudência interamericana indica que os recursos de proteção no âmbito da jurisdição nacional precisam ser simples, rápidos e efetivos, devendo ser esgotados os que sejam adequados para “corrigir as violações supostamente cometidas”.⁷⁸ Considerando ainda que “em todos os ordenamentos internos existem múltiplos recursos, mas nem todos são aplicáveis a todas as circunstâncias”,⁷⁹ a Corte examina se os recursos existentes na Constituição e na lei são idôneos para determinar a ocorrência de uma violação dos direitos humanos.⁸⁰ Além disso, pondera quanto à eficácia, ou seja, se o recurso é “capaz de produzir o resultado para que foi concebido”.⁸¹ Portanto, a obrigação estatal não é considerada cumprida apenas pela existência de uma sentença favorável em última instância, mas sim com a sua execução.

Por exemplo, no caso *Velásquez Rodríguez contra Honduras*, a Corte concluiu que a busca e apreensão de pessoa – um dos recursos internos alegados como idôneos na hipótese de desaparecimento forçado – não deveria ser considerado eficaz e que, sendo assim, não era oponível com base no requisito de esgotamento dos recursos da jurisdição interna. Isso porque a utilização daquela medida interna não surtiria o efeito para que havia sido criada (exibição da pessoa que se acreditava desaparecida), as autoridades não eram imparciais e as pessoas que postulavam proteção eram submetidas a hostilidades de diversos tipos.⁸² Em razão disso, a Corte considerou como esgotados os recursos da jurisdição interna por conta do oferecimento de *habeas corpus* e medidas penais, sem exigir a utilização de outros meios disponíveis.

⁷⁸ CIDH, Relatório No. 73/05 *Caso Oscar Iván Tabares v. Colômbia*, Relatório de Admissibilidade, 13 de outubro de 2005, par. 25; Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez v. Honduras*. Sentença de 29 de junho de 1998, par. 66; Corte IDH. *Garantias Judiciais em Estados de Emergência*, Opinião Consultiva OC-9/87 de 6 de outubro de 1987, par. 22, e CIDH Relatório No. 24/98. *Caso João Canuto de Oliveira v. Brasil*, 7 de abril de 1998, par. 60.

⁷⁹ Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez v. Honduras*, par. 64.

⁸⁰ Ver entre outras Corte IDH. *Caso Ivcher Bronstein v. Peru*, Sentença, 6 de fevereiro de 2001, par. 136.

⁸¹ Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez v. Honduras*, par. 66.

⁸² Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez v. Honduras*, par. 67-81.

► A regra do esgotamento dos recursos da jurisdição interna possui três exceções no Artigo 46, da Convenção:

a) A inexistência do devido processo legal; b) a falta de acesso aos recursos disponíveis ou a impossibilidade de esgotá-los; e c) a demora injustificada em se proferir a decisão judicial. Paralelamente, a jurisprudência incorporou outras exceções: primeiro, quando um indivíduo solicite assistência jurídica para defender seu direito - nos casos em que, por hipossuficiência, não possa providenciá-la por si - e o Estado não a proporcione; segundo, quando houver um temor generalizado entre os advogados de prestar a assistência legal necessária, tornando na prática impossível obter essa mesma assistência. A última circunstância se relaciona particularmente com situações em regimes ditatoriais e de violações massivas de direitos humanos.

Em sede de esgotamento de recursos da jurisdição interna, a exceção em casos de pobreza extrema é particularmente relevante, já que em diversas ocasiões o acesso ao sistema judicial é muito oneroso para as vítimas e, por conseguinte, não existe realmente a possibilidade de se obter proteção. Isso se aplica não apenas quando o ajuizamento de ações ou o impulso de processos pressuponha a realização de despesas, mas, também, quando as vítimas necessitem realizar esforços consideráveis para chegar ao local em que se situam as repartições judiciais (por exemplo, se for preciso percorrer grandes distâncias, com o desembolso de quantias significativas, considerada a condição social ou econômica do interessado).

Finalmente, convém esclarecer que o esgotamento dos recursos internos deverá ser demonstrado por meio de uma decisão definitiva que ponha fim a um processo, não sendo suficientes decisões interlocutórias ou provisórias da jurisdição nacional.⁸³ Da mesma forma, o requisito do esgotamento será superado quando não for possível a conclusão do processo por demoras injustificadas do aparelho estatal, falta de imparcialidade ou de independência das cortes de justiça, ou ainda por hostilidades à parte interessada que venham a inviabilizar o processo.

⁸³ Faúndez, *op. cit.*, p. 293.

b) Procedimento para petições individuais na CIDH⁸⁴

É importante ter presente que a maior parte do trâmite na CIDH é realizado pela Secretaria Executiva, que é um corpo profissional permanente formado por um Secretário Executivo e vários advogados. São eles que cuidam dos expedientes e fazem as recomendações para que os membros da Comissão, durante os períodos de sessão ordinária, tomem as decisões cruciais no processo em relação à admissibilidade, ao mérito e ao envio do caso à Corte.

Quando a CIDH recebe uma petição, ela analisa os requisitos para que possa lhe dar prosseguimento, assim como as bases do que foi denunciado, podendo solicitar informações adicionais ou esclarecimentos aos peticionários. Uma vez recebida a petição, a Comissão solicita informação ao Estado acerca do caso, fixando prazo de dois meses para que este responda, prazo este que poderá ser prorrogado justificadamente. Depois, a CIDH examina a informação recebida ou continua com a investigação, caso aquela não lhe seja enviada.

Quando a petição atender aos requisitos essenciais, a Comissão a admitirá (nos termos do Artigo 46, da Convenção, e do Regulamento 37, da CIDH) por meio de uma decisão meramente procedimental. Do contrário, de acordo com o Artigo 47, da Convenção, a Comissão declarará a inadmissibilidade e assim se encerrará o processo perante a CIDH.

► **Relatório N° 88/03, Petição 11.533. Inadmissibilidade de Petição. Parque Metropolitano, Panamá. 22 de outubro de 2003.**

Após analisar as alegações das partes, a CIDH declarou a inadmissibilidade da petição, em conformidade com o Artigo 47, da Convenção Americana; considerando que a petição era abstrata, sem individualizar as vítimas específicas. A Comissão decidiu igualmente notificar desta decisão as partes, publicá-la e incluí-la em seu Relatório Anual à Asembléia Geral da OEA.

Vale dizer que, em matéria de admissibilidade, não se discute o mérito da petição, relacionado à análise e à palavra final quanto à violação dos direitos humanos, à responsabilidade do Estado e à reparação dos danos. Se o caso for admitido, o procedimento continuará para que se possa examinar o mérito do problema e se decidir a respeito daqueles demais elementos. De outro modo, a decisão que inadmite a petição é irrecorrível e deve se dar por encerrado o processo.

Quando do exame do mérito da petição (contemplando o Artigo 38, do Regulamento da CIDH, e o Artigo 50, da Convenção), a Comissão avalia todas as provas apresentadas, solicitando informações adicionais, quando entender preciso. Os litigantes também enviam a informação adicional que considerarem necessária, além de comentários quanto às provas e alegações da parte contrária. Durante esse período do processo, os peticionários devem provar os fatos alegados, bem como que eles correspondem a uma violação dos direitos humanos e que há responsabilidade do respectivo Estado.

⁸⁴ O procedimento das petições individuais perante a CIDH está descrito em detalhes na Convenção, Arts. 43-51, e no Regulamento da CIDH, Arts. 23-50. Ver também Faúndez, *op. cit.*, pp. 240-590.

A Comissão pode realizar visitas *in loco* onde a suposta violação denunciada ocorreu ou está ocorrendo, inclusive solicitando o esclarecimento de informações por meio da realização de audiências em que participem ambas as partes. Essas audiências também podem ser solicitadas por qualquer das partes – o Estado ou os peticionários – quando assim considerarem necessário, sendo esta geralmente a forma como as audiências têm lugar.

Nas audiências, é comum a oitiva de testemunhas e de peritos ou a apresentação de documentação audiovisual para sustentar a versão de cada parte. As audiências são uma instância muito importante porque em muitas ocasiões trata-se da primeira oportunidade que as vítimas têm de serem escutadas por altas autoridades do Estado em seus reclamos – e ainda na presença de um corpo internacional. Essas audiências devem ser solicitadas pelos peticionários previamente aos períodos ordinários de sessões da CIDH, em geral 45 dias antes de essas sessões serem realizadas.

Diante do oferecimento de uma petição e uma vez que esta seja admitida, a Comissão pode propor às partes que componham o litígio mediante um procedimento de solução amistosa, contemplado no Artigo 48, *f*, da Convenção, e no Artigo 41, do Regulamento da CIDH. Esse procedimento permite que as partes compartilhem informações e se ponham de acordo acerca da forma como a violação de direitos humanos pode ser corrigida. A solução amistosa pode se dar em qualquer momento do processo, sempre que as partes assim desejarem, e conta com o monitoramento constante da Comissão.

Ainda que uma solução amistosa talvez não tenha a mesma força política que os relatórios da Comissão ou as sentenças da Corte, ela pode ser mais rápida e efetiva para solucionar a violação de direitos humanos denunciada. Além disso, dentro de uma mesma solução amistosa é possível incluir disposições relacionadas com a responsabilidade estatal como, dentre exemplos diversos, o reconhecimento público da violação, a reparação dos danos e garantias de que os fatos não se repetirão. Estas últimas são de suma importância, pois asseguram uma verdadeira proteção aos direitos e possibilitam a melhoria da situação para o futuro.

Quando as partes chegam a uma solução amistosa, esta é comunicada à Comissão, que por sua vez cuida para que a mesma solução amistosa de fato respeite os direitos humanos e os interesses das vítimas. Uma vez aprovado o acordo, este é publicado e se põe fim ao processo. Os peticionários e a CIDH podem realizar um acompanhamento da execução do que ficar pactuado. Na hipótese de que o Estado descumpra algum dos pontos com que se comprometeu, a Comissão pode insistir em sua implementação e, se necessário, reabrir o caso e continuar com o procedimento da petição individual.

Caso as partes não cheguem a uma solução amistosa, a CIDH dá prosseguimento ao caso. Uma vez concluída a etapa de discussão quanto ao mérito do assunto, a CIDH elabora um relatório em que faz uma análise pormenorizada dos fatos que venha a considerar provados, determinando se houve ou não a infringência de direitos humanos e, em caso afirmativo, quais considera violados e em que extensão. A Comissão inclui nesse relatório as recomenda-

ções dadas ao Estado, estabelecendo um prazo para que sejam cumpridas. De acordo com o Artigo 50, da Convenção, esse relatório sobre o mérito do assunto é de caráter confidencial e seu conteúdo não pode ser difundido, nem dado a conhecer a quem não seja parte do litígio. A CIDH comunica aos petionários que emitiu o relatório mencionado – podendo dar-lhes conhecimento dos trechos pertinentes – e, se o Estado aceitou a jurisdição da Corte, solicitará a opinião deste e a das vítimas (ou de seus familiares) sobre a possibilidade de enviar o caso à Corte (Artigo 43, do Regimento da CIDH).

O Estado pode informar sobre o cumprimento das recomendações de mérito contidas no relatório. Se a Comissão e as vítimas estiverem satisfeitas com o cumprimento, o processo pode ser dado como encerrado. Caso contrário – e se o Estado não tiver reconhecido a competência da Corte –, a Comissão pode publicar o relatório final, procedimento que é descrito a seguir. Se, no entanto, o Estado tiver reconhecido a competência da Corte, pode-se submeter o caso ao conhecimento desta, etapa que também se apresentará, brevemente, mais adiante.

I. RELATÓRIO DA CIDH

Quando o Estado não tiver aceitado a jurisdição da Corte e se vencer o prazo para cumprir as recomendações do relatório quanto ao mérito, a CIDH dará ciência daquele documento a ambas as partes para solicitar-lhes sua opinião a respeito do grau de atendimento das referidas recomendações. De acordo com o Artigo 51, da Convenção, o processo do caso se conclui com a publicação do relatório definitivo ou com o envio do caso para a Corte. Na primeira situação, a CIDH inclui o relatório sobre o mérito, juntamente com suas conclusões sobre o cumprimento ou descumprimento dessas mesmas recomendações por parte do Estado.⁸⁵ O relatório final é público e pode ser incluído no Relatório Anual da CIDH, que é apresentado à Assembleia Geral da OEA.

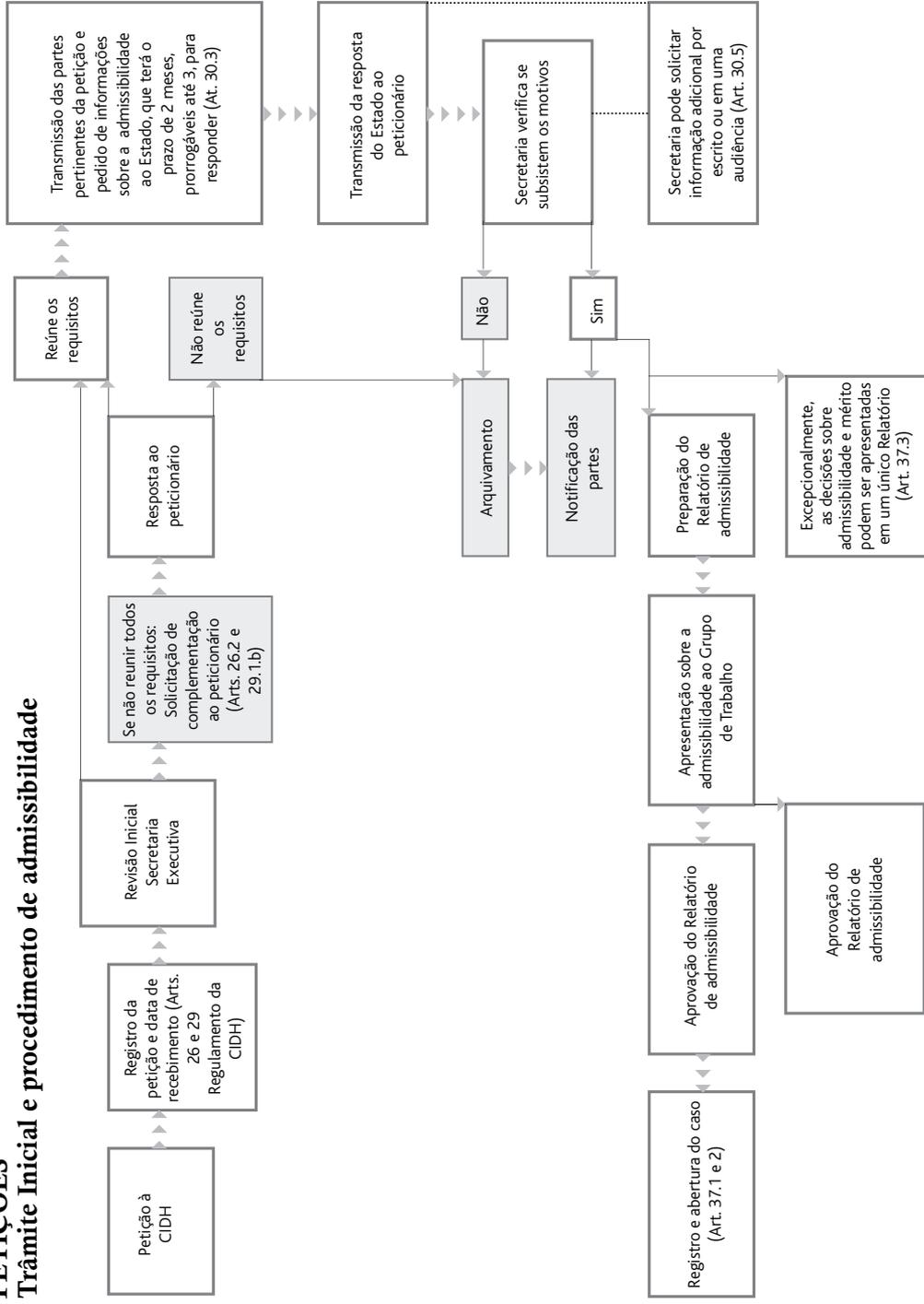
A publicação de um relatório em que se evidencie que um Estado violou direitos humanos e não cumpriu com as recomendações da CIDH tem um impacto político significativo, pela “vergonha internacional” a que são submetidos aqueles países que desconhecem os direitos humanos e negligenciam seus compromissos externos. Esse impacto político pode muitas vezes ser acompanhado de dificuldades junto aos organismos de crédito ou nas relações bilaterais com outros países da região. Por conseguinte, ainda que as recomendações dos relatórios e suas conclusões não tenham mecanismos de exigibilidade para que os Estados as cumpram, isso pode ser obtido em virtude do trabalho político que se realize. Finalmente, a CIDH, após a publicação do relatório, pode continuar monitorando seu conteúdo, mediante a realização de audiências públicas de cumprimento e o recolhimento de informações relevantes, insistindo acerca dos aspectos que sejam necessários para garantir a execução completa das recomendações.

⁸⁵ Convenção Americana, Art. 51, Regulamento da CIDH, Art. 45.

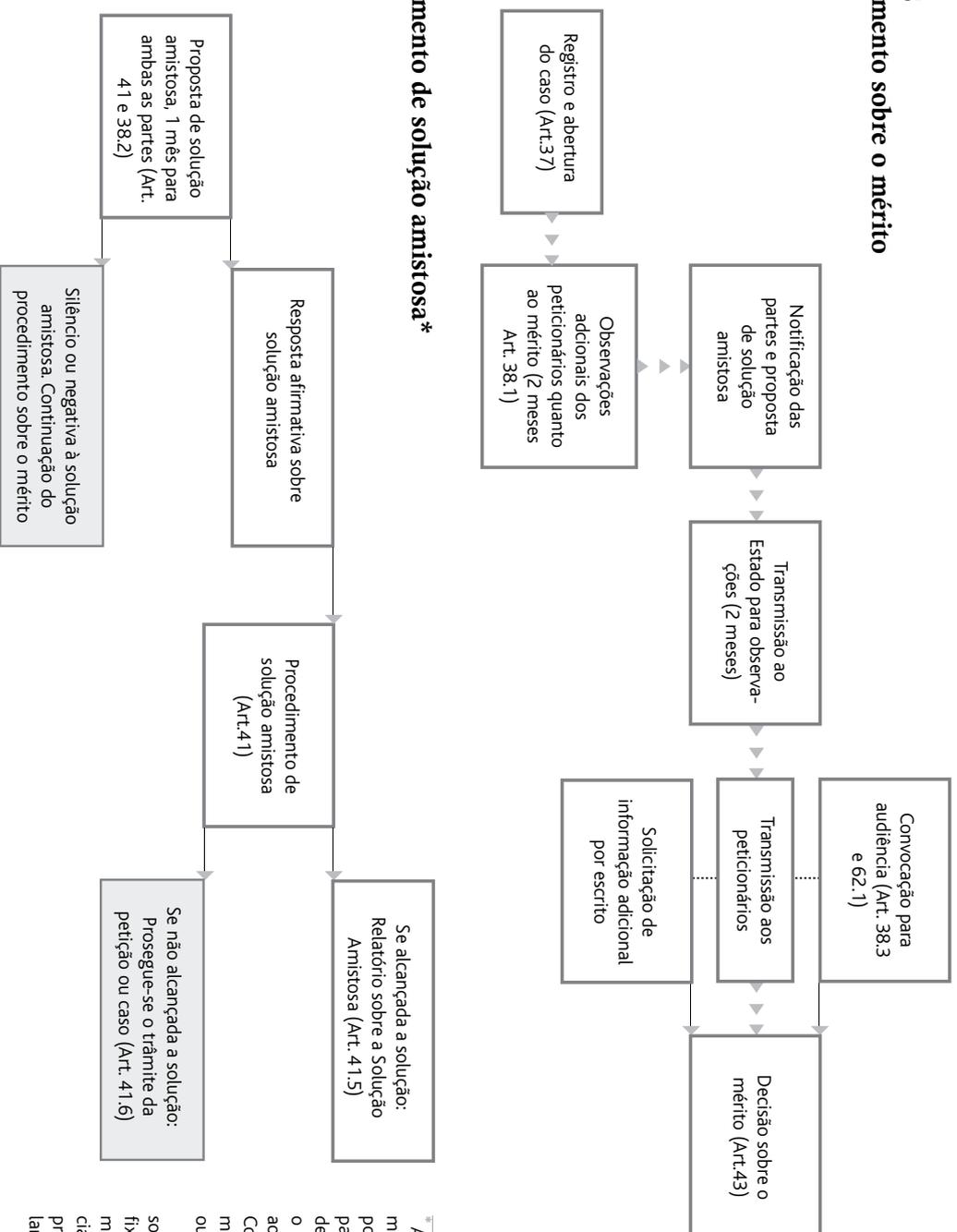
COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

PETIÇÕES

Trâmite Inicial e procedimento de admissibilidade



CASOS Procedimento sobre o mérito

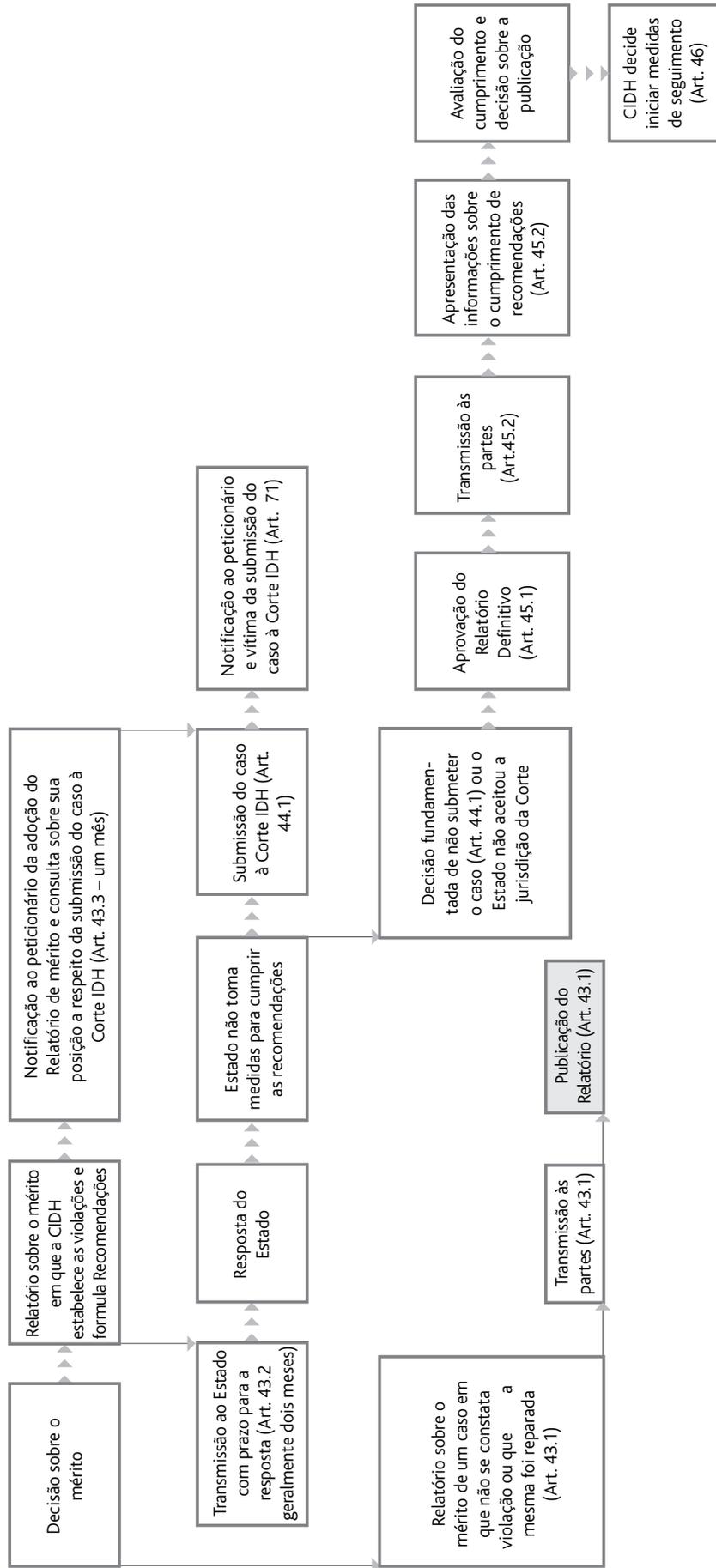


Procedimento de solução amistosa*

* Artigo 41.1: Em qualquer etapa do exame de uma petição ou caso, a Comissão, por iniciativa própria ou a pedido das partes, pôr-se-á à disposição destas a fim de chegar a uma solução amistosa sobre o assunto, fundamentada no respeito aos direitos humanos estabelecidos na Convenção Americana sobre Direitos Humanos, na Declaração Americana e em outros instrumentos aplicáveis.

Artigo 38.2: Antes de pronunciar-se sobre o mérito da petição, a Comissão fixará um prazo para que as partes se manifestem sobre o seu interesse em iniciar o procedimento de solução amistosa previsto no artigo 41 do presente Regulamento.

Decisão sobre o mérito e submissão do caso à Corte Interamericana



II. PROCEDIMENTO PERANTE A CORTE

Salvo decisão fundamentada da maioria absoluta dos membros da Comissão, devem ser submetidos à Corte os casos daqueles Estados que tenham reconhecido a sua jurisdição e que não cumpram com as recomendações feitas pela CIDH quanto ao mérito do relatório (quando este não tiver sido publicado no relatório anual que a mesma CIDH apresenta à Assembléia Geral da OEA). Essa decisão de encaminhar o caso à Corte pode ser tomada pela CIDH ou pelo próprio Estado⁸⁶ e inaugura o processo contencioso naquela instância. A Corte IDH é a instância jurisdicional que determina, mediante uma sentença, se ocorreu uma violação de direitos humanos que comporte a responsabilização do Estado e, em caso afirmativo, a forma de reparar o dano.

Esse processo conta com um procedimento – mais formal que aquele perante a CIDH – que está regulado na Convenção Americana e no Regulamento da Corte, possuindo uma fase escrita e uma fase oral, nas quais as vítimas e seus representantes podem participar.⁸⁷ O processo perante a Corte se divide em três etapas: exceções preliminares, mérito e reparações. De acordo com o regulamento em vigor antes de junho de 2001, era prática da Corte concluir cada uma das etapas com uma sentença. Atualmente, se prevê uma só sentença, que inclui todos os aspectos, podendo ficar as reparações para serem tratadas em separado. Adicionalmente, a Corte tem adotado a prática de proferir sentenças de cumprimento como forma de monitorar a efetividade de suas decisões.

A sentença da Corte nesses casos é definitiva e irrecorrível, porém podem ser requeridas interpretações sobre o seu conteúdo dentro dos noventa dias seguintes ao julgado.⁸⁸ Em sua decisão, a Corte declara as violações de direitos humanos, bem como a responsabilidade do Estado ou a ausência desta. Caso o Estado seja condenado, a Corte determina nessa sentença, ou numa sentença à parte, a indenização do dano correspondente, incluindo a indenização material ser paga às vítimas ou a seus familiares, a compensação moral e as outras formas de reparação ou garantias consideradas necessárias para que os fatos não se repitam.

Mesmo que a Corte não possua os mecanismos coercitivos para forçar o cumprimento de suas decisões, em virtude dos princípios de Direito Internacional e dos Direitos Humanos – tais como *pacta sunt servanda* (os tratados existem para ser cumpridos, conforme o princípio da boa-fé) – os Estados têm se comprometido a acatar as sentenças, motivo por que não há dúvida sobre a natureza vinculante destas.⁸⁹

⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁷ O procedimento para a tramitação de petições individuais perante a Corte IDH é descrito na Convenção, Arts. 57, 61-63, 66-69, e no Regulamento da Corte, Arts. 20-59.

⁸⁸ Convenção Americana, Art. 67.

⁸⁹ Convenção Americana, Art. 62.1.

Nesse sentido, é importante mencionar que a Corte Interamericana de Direitos Humanos declarou pela primeira vez a natureza especial dos tratados sobre direitos humanos, em sua Opinião Consultiva n. 2. Essa opinião da Corte enfatizou a diferença entre os tratados multilaterais de tipo tradicional (concluídos em função de um intercâmbio recíproco de direitos para o benefício mútuo dos Estados contratantes) e os tratados modernos sobre direitos humanos em geral.

Literalmente, a Corte sustentou:

“os tratados modernos sobre direitos humanos, em geral, e, em particular, a Convenção Americana, não são tratados multilaterais de tipo tradicional, concluídos em função de um intercâmbio recíproco de direitos, para o benefício mútuo dos Estados contratantes. Seu objeto e fim são a proteção dos direitos fundamentais dos seres humanos, independentemente de sua nacionalidade, tanto em face de seu próprio Estado, como frente aos outros Estados contratantes. Ao aprovar esses tratados sobre direitos humanos, os Estados se submetem a uma ordem legal em que eles, para o bem comum, assumem várias obrigações, não diante dos outros Estados, mas para com os indivíduos sob sua jurisdição”.⁹⁰

A indenização pelas violações pode ser exigida mediante mecanismos de direito interno e idealmente se deverá buscar a reparação integral ou *in integrum*⁹¹ dos direitos infringidos. Quando isso não for possível, devem-se buscar opções de compensação pelos danos.

2. Medidas Cautelares e Medidas Provisórias

Em algumas hipóteses, as violações resultam em ocorrências graves ou de urgência nas quais é necessário adotar medidas imediatas, com o objetivo de prevenir um dano irreparável aos direitos humanos protegidos na Convenção. Nesses casos, as vítimas ou seus representantes podem solicitar à CIDH (ou a própria Comissão pode fazê-lo de ofício) a concessão de medidas cautelares, por intermédio de que se inste um Estado à adoção de ações protetoras que impeçam ou detenham a ocorrência de um dano irreparável.⁹²

A outorga desse tipo de medidas por parte da CIDH não constitui pré-julgamento algum sobre o mérito do assunto. Seu objetivo é fundamentalmente prevenir danos irreparáveis que possam ser ocasionados aos direitos humanos. Durante o estudo do requerimento para as medidas cautelares ou sua execução, a CIDH poderá solicitar informações às partes interessadas a respeito de qualquer tema relacionado com a adoção ou a vigência das referidas medidas, com o fim de dar-lhes acompanhamento.

⁹⁰ Corte IDH, Opinião Consultiva No 2 de 24 de setembro de 1982, par. 29.

⁹¹ Melish, *op. cit.*, p. 422; Rodríguez Rescia, Víctor. *Las Reparaciones en la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. Em materiais do *Curso sobre litigio ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, E-LAW, IIDH, setembro, 2003, p. 4.

⁹² Convenção, Art. 25.

Esse tipo de medidas é particularmente importante para a proteção do ambiente, considerando-se que os danos ambientais têm um risco muito alto de ocasionar violações irreparáveis aos direitos humanos. A jurisprudência da Comissão e da Corte tem reafirmado a função preventiva das medidas cautelares na proteção de certos direitos, tais como o direito à vida, à integridade pessoal e à saúde, particularmente em casos que têm relação com danos ambientais. Por exemplo, no caso da *Comunidade Indígena Kiwcha de Sarayacu*, tanto a Comissão como a Corte solicitaram medidas cautelares e provisórias para a proteção dessa comunidade atingida pela inadequada implementação de atividades petrolíferas no Equador.⁹³

A Comissão também concedeu medidas cautelares para garantir a vida e a integridade pessoal no caso da *Comunidade de San Mateo de Huanchor v. Peru*, cujos direitos estavam sendo ameaçados por um depósito de refugos minerais que continham rejeitos tóxicos, situado nas cercanias do povoado.⁹⁴

► Em 17 de agosto de 2004 a CIDH deferiu medidas cautelares a favor de **Oscar González Anchurayco e membros da Comunidade de San Mateo de Huanchor**: "A informação disponível indica que as condições de vida, saúde, alimentação, exploração agrícola e pecuária, de cinco comunidades camponesas de origem indígena, compostas de mais de cinco mil famílias, estão seriamente afetadas por um depósito de refugos minerais que se encontra a céu aberto, nas cercanias do Rio Rimac. Em vista da situação de risco para a vida e a integridade pessoal de Oscar González Anchurayco e dos membros da Comunidade de San Mateo de Huanchor..."

Tradicionalmente, o mecanismo de medidas cautelares tem sido utilizado perante a Comissão para proteger a vida e a integridade física das vítimas, testemunhas ou peticionários, ou ainda de qualquer outra pessoa que esteja ameaçada, seja ou não parte num caso em curso no Sistema Interamericano. Além disso, a CIDH tem utilizado esse mecanismo para proteger também o direito à saúde, interpretando que sua efetividade está intrinsecamente relacionada com a vigência do direito à vida e à integridade pessoal⁹⁵ – três direitos que soem

⁹³ Corte IDH Caso *Povo Indígena de Sarayacu v. Equador*. Medidas Provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 6 de junho de 2004; CIDH, Relatório No. 62/04, *Caso Povo Indígena Kiwcha de Sarayacu e seus Membros v. Equador*. Relatório de Admissibilidade.

⁹⁴ CIDH. Relatório No. 69/04. Caso *San Mateo Huanchor e seus membros v. Peru*. Relatório de Admissibilidade, 15 outubro, 2004. Concretamente, a CIDH solicitou ao Estado Peruano que iniciasse um programa de assistência médica, em especial para as crianças; que elaborasse um estudo de impacto ambiental para a disposição adequada dos rejeitos tóxicos; que destinasse e trasladasse adequadamente os resíduos; que elaborasse um cronograma para monitorar o cumprimento das medidas por parte da CIDH; e que informasse a comunidade e seus representantes sobre sua implementação.

⁹⁵ Entre outras, a Comissão outorgou medidas cautelares a favor dos pacientes de um hospital no Paraguai, devido às condições sanitárias e de segurança desumanas e degradantes, que configuravam uma ameaça à integridade pessoal, mental e moral dos pacientes. (Relatório Anual da CIDH, 2003, OEA/Ser.L/V/II.118, Doc. 70 rev. 2, 29 dezembro de 2003 p. 60 e segs.) A Comissão também outorgou medidas cautelares em favor de centenas de pessoas privadas da liberdade na Guatemala, pois as condições sanitárias em que se mantinham os jovens detidos geravam um risco iminente para a sua saúde (Relatório Anual da CIDH, 2003, OEA/Ser.L/V/II.118, Doc. 70 rev. 2, 29 dezembro de 2003, p. 60 e segs.).

ser ameaçados pela poluição ambiental. Inclusive, em várias ocasiões a CIDH indicou que se proporcione ao beneficiário o tratamento médico adequado.⁹⁶

Em princípio, o requerimento das medidas cautelares deverá individualizar claramente as pessoas pretendidas proteger. Não obstante, a Comissão e a Corte têm estabelecido algumas exceções a esse princípio, referidas, por exemplo, em casos onde todos os membros da comunidade se encontram em uma situação similar de risco.⁹⁷ Nessas situações, ainda que a individualização das vítimas não seja necessária, deve ser possível se identificar os beneficiários. A possibilidade de se requerer medidas cautelares para proteger uma comunidade é particularmente útil para casos ambientais, onde as vítimas são em geral comunidades completas. Mesmo assim, em algumas medidas e casos em que é impossível determinar com exatidão a maioria das potenciais vítimas, a Corte tem repassado ao Estado a obrigação de prover a informação sobre estas com o objetivo de determinar a sua proteção.⁹⁸

Igualmente, a CIDH tem reconhecido o dever de proteção do Estado para com aquelas pessoas que se encontram numa situação especial de fragilidade.⁹⁹ Essa condição de vulnerabilidade pode ser alegada em casos ambientais com relação a pessoas particularmente sensíveis à poluição, como crianças e adolescentes. Outra hipótese onde também se pode aplicar esse critério é o de uma comunidade que sofra problemas de saúde pública pelos elevados índices de poluição derivados de uma atividade privada, que ademais constitua uma importante fonte de trabalho no lugar. Essa situação determinará a possibilidade de negociação ou pressão que a empresa possa exercer sobre os habitantes locais, aumentando a situação de vulnerabilidade pelo risco de perda das fontes de emprego.

A hostilidade aos defensores de direitos humanos, bem como a sua perseguição, constituem também razões que podem levar à concessão de medidas cautelares, o que da mesma forma se aplica aos casos ambientais. A CIDH tem deferido uma multiplicidade de medidas desse tipo para proteger defensores de direitos humanos, jornalistas ou quaisquer outras pessoas que estejam ameaçadas por causa de suas palavras ou atividades.

⁹⁶ O caso mais paradigmático são as medidas cautelares outorgadas para proteger a saúde e a integridade física de 27 pessoas que viviam com HIV/AIDS em El Salvador, a quem se concederam os tratamentos médicos e remédios adequados para fortalecer o seu sistema imunológico e impedir o desenvolvimento de enfermidades (Relatório Anual CIDH, 1999, OEA/Ser.L/V/II.106, Doc. 3, 13 de abril de 2000, p. 60 e segs.). Ver também *Caso de VIH/SIDA, Bolívia* (Relatório Anual CIDH, 2002, OEA/Ser.L/V/II.117, Doc. 1, rev. 17 de março de 2003, p. 60 e segs.), entre outros.

⁹⁷ Ver, entre outros: Corte IDH, *Caso de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó v. Colômbia*, Medidas Provisórias, Resolução de 9 de Outubro de 2000, Resolutivo 3; CIDH, *Caso Comunidades Indígenas Mayas e seus membros v. Belize*, Relatório Anual da CIDH, 2000, OEA/Ser.L/V/II.111 doc. 20, rev. 16 abril de 2001, p.52; *Caso Comunidad Indígena de Yaky Axa v. Paraguai*, Relatório Anual da CIDH, 2001, OEA/Ser.L/V/II.114, doc. 5, rev. 16 abril de 2002, p. 86.

⁹⁸ Corte IDH, Resolução da Corte de Medidas Provisórias em *Cárcere de Urso Branco v. Brasil*, Medidas Provisórias, Resolução, 22 de abril, 2004, resolutivo c.

⁹⁹ CIDH, Resolução 90/90, caso 9893, *Movimento Vanguarda Nacional de Aposentados e Pensionistas v. Uruguai* (pp. 81, 93-95).

No caso de defensores do meio ambiente, a CIDH tem emitido diversas resoluções para proteger pessoas que se dedicam à defesa dos recursos naturais na região. Entre outros, podemos referir alguns casos.

Em 22 de dezembro de 2006, a CIDH requisitou ao Estado de Honduras a adoção de medidas urgentes para garantir a vida e a integridade física dos senhores Padre Andrés Tamayo, Santos Efraín Paguada, Víctor Manuel Ochoa, René Wilfredo Gradiz, Macario Zelaya e Pedro Amado Acosta, todos líderes do Movimento Ambientalista de Olancho (MAO), em Honduras.

Em 8 de agosto de 2002 a Comissão assegurou medidas cautelares para proteger os doze clãs Saramaka que habitam 58 aldeias localizadas no alto do Rio Surinam, afetadas pela outorga de numerosas concessões madeireiras, de mineração e de construção de estradas no território Saramaka, sem qualquer consulta aos clãs; o que constituía uma ameaça imediata, substancial e irreparável à integridade física e cultural daquele povo. A Comissão solicitou ao Estado que adotasse as medidas necessárias para suspender as concessões e licenças de exploração madeireira e de mineração, bem como outras atividades relacionadas com a terra ocupada por aquele clã.

Em 8 de novembro de 2001 foram asseguradas medidas cautelares para a proteção da vida e da integridade física de Teodoro Cabrera García e Rodolfo Montiel Flores, que haviam sido liberados naquela mesma data da prisão. De acordo com os peticionários “várias pessoas têm sido privadas de seus direitos, incluindo à vida” como consequência de sua condição de membros da Organização Campesina Ecológica da Serra de Petatlán, no Estado de Guerrero, México.

Em 31 de outubro de 2005, a CIDH deferiu medidas cautelares a favor dos membros do *Coletivo Madreselva*, na Guatemala, pois seus membros teriam sido difamados, intimidados, ameaçados e atacados em razão de suas atividades de defesa e proteção do meio ambiente¹⁰⁰.

Se a Comissão concede medidas cautelares e o Estado não as cumpre, permanecendo a situação de gravidade ou urgência, a Corte pode decretar medidas provisórias,¹⁰¹ a pedido da Comissão. Tanto as medidas cautelares, como as provisórias, são acompanhadas pela CIDH e a Corte, para garantir-se o seu cumprimento. Para isso, o papel dos peticionários no envio constante de informações é essencial, em particular para que, em caso de descumprimento, se insista junto ao Estado na implementação das medidas.

¹⁰⁰ Para mais informações acerca de defensores e defensoras, ver CIDH, *Relatório sobre a situação das Defensoras e Defensores de Direitos Humanos nas Américas*, OEA/Ser. L/V/II.124, Março 7, 2006.

¹⁰¹ Convenção Americana, Art. 63.2.

3. Relatórios

A Comissão deve “entregar um relatório anual à Assembléia Geral da Organização dos Estados Americanos”¹⁰² no qual sejam descritas as suas atividades, assim como a situação de direitos humanos no continente. Nele se deve incluir o resumo das decisões da Comissão, incorporando-se aquelas relacionadas às medidas cautelares requeridas, as recomendações feitas aos Estados e os relatórios definitivos dos casos que lhe tenham sido submetidos. Adicionalmente, a Comissão pode também preparar relatórios ou estudos sobre a situação de direitos humanos de um país ou a respeito de uma temática determinada, segundo entenda conveniente.¹⁰³

Alguns dos relatórios que a CIDH tem produzido referem-se à situação das crianças de rua, à discriminação da mulher, à falta de proteção aos povos indígenas, à condição dos trabalhadores migratórios e refugiados, e à situação dos defensores de direitos humanos nas Américas.¹⁰⁴ Para realizá-los, a Comissão obtém informação de múltiplas maneiras, incluindo a documentação que recebe no exercício de suas funções, relatórios elaborados pela sociedade civil, dados oficiais do Estado ou Estados objeto do seu relatório e da imprensa. Adicionalmente, podem também ser realizadas visitas *in loco* com o fim de se reunir a informação necessária.

Devido à publicidade e atenção que recebem os relatórios, eles são um mecanismo importante para que a Comissão estude um tema de particular relevância para a efetiva proteção dos direitos humanos, seja num Estado ou em todo o continente. De fato, em matéria ambiental, a Comissão tem se referido a como os direitos humanos podem ser afetados por causas derivadas da poluição, como, por exemplo, quando comunidades indígenas sofrem o impacto de atividades petrolíferas¹⁰⁵ ou nos casos de desenvolvimento de megaprojetos de infraestrutura.¹⁰⁶ Por conseguinte, trata-se de uma ferramenta que poderá ser usada estrategicamente pelas organizações para o desenvolvimento de certos temas associados a violações sistemáticas na região, derivadas de danos ambientais.

Por outro lado, por meio do envio de informação à CIDH para a elaboração dos relatórios, pode-se instruí-la melhor sobre certas questões, ressaltar a importância destas e despertar o interesse para uma investigação maior a seu respeito. Ademais, uma vez publicadas as conclusões e recomendações, elas podem ser usadas para se trabalhar a matéria dentro dos Estados, desenhando-se estratégias de implementação do deliberado pela CIDH. Finalmente – e

¹⁰² Convenção Americana, Art. 41.g. Ver também Regulamento da CIDH, Arts. 56-58.

¹⁰³ *Ibid.*

¹⁰⁴ Os relatórios da CIDH podem ser consultados em www.cidh.org.

¹⁰⁵ CIDH, *Relatório Sobre la Situación dos Direitos Humanos no Equador*, OEA/Ser. L/V/II.96, Doc. 10, rev. 1, Abril, 1997, Capítulo VIII.

¹⁰⁶ CIDH, *Terceiro Relatório Situação dos Direitos Humanos no Colômbia*, OEA/Ser.L/V/II.102, Doc. 9, rev. 1, 26 de fevereiro de 1999, Capítulo X.

assim como acontece com as audiências especiais ou temáticas sobre certas situações (que serão explicadas na seção seguinte) –, os relatórios são muito úteis para o avanço e a sensibilização quanto a problemáticas novas ou que possam merecer alguma resistência, a exemplo da tese da degradação ambiental como causa direta de diversas violações dos direitos humanos.

Adicionalmente aos relatórios antes referidos, os Estados que tenham ratificado o Protocolo de São Salvador devem apresentar relatórios periódicos sobre as medidas adotadas para assegurar o progresso e o devido respeito aos direitos consagrados naquele instrumento.¹⁰⁷ Tais relatórios são remetidos ao Conselho Interamericano para o Desenvolvimento Integral (CIDI),¹⁰⁸ órgão sucessor do Conselho Interamericano Econômico e Social, bem como do Conselho Interamericano para a Educação, a Ciência e a Cultura, mencionados no Protocolo. O CIDI apresenta à Assembléia Geral da OEA um relatório anual com o resumo dos relatórios dos Estados. A CIDH, apesar de não participar da elaboração desses relatórios, recebe cópias e pode incluir alguns dos pontos neles enfocados dentro de seus próprios relatórios.

4. Audiências Especiais ou Temáticas

Outra das opções para se ter acesso à Comissão Interamericana e submeter problemas de direitos humanos relacionados com a degradação ambiental são as audiências especiais. Como se explicou anteriormente, a Comissão pode celebrar audiências ao dar encaminhamento às petições individuais que recebe – com o fim de colher testemunhos ou informação detalhada – ou, por iniciativa própria, ou ainda mediante requerimento de uma parte interessada, para tratar de uma situação especial em relação a um Estado ou de alguma temática específica.¹⁰⁹

As audiências especiais têm lugar durante os dois períodos de sessões que a Comissão realiza a cada ano e devem ser solicitadas com antecedência suficiente (50 dias antes do início do período de sessões dentro de que se pretende conduzi-las). Ocorrem geralmente em Washington, sede da CIDH, para onde os participantes devem se deslocar, a menos que a Comissão decida reunir-se em outro lugar. O tempo das audiências é usualmente muito reduzido: no total 45 minutos, dos quais os solicitantes dispõem de cerca de 30 minutos para as suas apresentações. É essencial que as partes estejam muito bem preparadas e escolham estrategicamente os pontos que precisam ressaltar.

¹⁰⁷ Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais ("Protocolo de São Salvador"), adotado em 17 de novembro de 1988, Art. 19. Mediante a Resolução AG/RES. 2074 (XXXV-O/05), a Assembléia Geral da OEA aprovou as "Normas para a confecção dos relatórios periódicos previstos no Artigo 19 do Protocolo de São Salvador".

¹⁰⁸ O Conselho Interamericano para o Desenvolvimento Integral (CIDI) é um órgão da OEA que depende diretamente da Assembléia Geral, com capacidade decisória em matéria de cooperação solidária para o desenvolvimento integral, que se estabeleceu com a entrada em vigor do Protocolo de Manágua, em 29 de janeiro de 1996 (Capítulo XIII). É integrado por todos os Estados-membros da Organização, que designam um representante titular, em nível ministerial ou equivalente, nomeado pelo governo respectivo. O Conselho pode criar os órgãos subsidiários e os organismos que considere convenientes para o melhor exercício de suas funções. Sua finalidade é promover a cooperação entre os Estados americanos com o propósito de alcançar seu desenvolvimento integral e, em particular, de contribuir com a eliminação da pobreza crítica, de conformidade com as normas da Carta, em especial as consignadas no Capítulo VII desta, nos campos econômico, social, educacional, cultural, científico e tecnológico.

¹⁰⁹ Regulamento da CIDH, Art. 59.

A utilização desse mecanismo é particularmente recomendável para requerimentos envolvendo violações massivas de direitos humanos, nos processos especialmente complexos ou naqueles em que seja muito difícil conseguir as informações necessárias para a apresentação do caso em particular. Na audiência, é possível denunciar-se a situação e apresentar provas, instando-se à CIDH a que recomende ao Estado ou aos Estados tomar medidas para evitar que prossigam as violações denunciadas. As audiências especiais podem ser igualmente úteis para reativar ou levantar o perfil de casos em que se esteja litigando sobre um mesmo tema e que se encontrem atrasados ou sem resolução.

Apesar de as audiências poderem ser públicas e em algumas ocasiões serem transmitidas pelo sítio da CIDH na Internet, a Comissão não tem a prática de emitir relatórios com recomendações surgidas naquelas oportunidades. Mesmo assim, o mecanismo é uma maneira de sensibilizar a CIDH sobre questões particulares e de lhe propor linhas de ação que possam ser implementadas para se instar aos Estados a que melhorem a situação. Os interessados podem inclusive entregar as informações e a documentação preparadas para a audiência, que servirá como insumo à CIDH num posterior relatório temático ou mesmo na resolução de casos. Nesse sentido, as audiências constituem uma ferramenta adicional por meio de que os interessados podem apresentar um quadro de violação de direitos humanos derivado de danos ambientais, destacar sua importância, motivar ações e pressionar a um determinado Estado a tomar medidas adequadas para superar a situação.

5. Observações *in loco*

Para um adequado cumprimento das funções da Comissão – e de acordo com o Artigo 40 do Regulamento e 18, g, do Estatuto da CIDH –, esta pode se deslocar para os diferentes Estados com o fim de investigar a situação geral de direitos humanos e/ou aspectos relacionados com questões específicas. Essas visitas são conhecidas como observações *in loco* e têm lugar por convite do Estado, por proposta da Comissão ou por uma combinação das duas condições anteriores, sendo imprescindível a anuência e a colaboração do Estado visitado.¹¹⁰

Para se assegurar que a observação seja realizada apropriadamente, o Estado deverá conceder à Comissão as facilidades necessárias, em particular assumir o compromisso de “não adotar represálias de nenhum tipo contra as pessoas ou entidades que tenham cooperado com ela mediante informações ou testemunhos”.¹¹¹

¹¹⁰ Estatuto da CIDH, Resolução No. 447 (IX-O-79), Assembléia Geral da OEA, 31 de outubro de 1979, Art. 18.g. (doravante apenas “Estatuto CIDH”).

¹¹¹ Estatuto CIDH, Art. 54.

Para a realização da visita é criada uma Comissão Especial, cujo número de membros, designação e nomeação de seu Presidente cabe a ela própria, vedado que façam parte desse grupos nacionais do Estado em que se realize a observação *in loco* ou quem nele resida.¹¹² A agenda da Comissão Especial geralmente é organizada com muita antecedência, para que se consiga identificar e coordenar reuniões com funcionários estatais, com outras pessoas e com organizações da sociedade civil, conforme se faça necessário. Dependendo do tema que motive a visita, a CIDH se reúne com sindicatos, ONGs, vítimas, organizações de base, profissionais e empresariais, dentre outros. Geralmente, ao finalizar a visita, a CIDH emite um relatório com as conclusões e as recomendações ao Estado, que é publicado no relatório anual da CIDH, para em seguida ser apresentado à Assembléia Geral da OEA.

Considerando os limitados recursos e os poderes da Comissão, as visitas *in loco* têm sido de grande utilidade “como método de investigação de fatos (*fact-finding*), mas também como uma oportunidade para prevenir e corrigir situações que afetam a vigência geral dos direitos humanos”.¹¹³ Mais que isso, essas observações podem ser um importante instrumento de pressão política e de mobilização da opinião pública de um Estado, que em certos casos podem motivar a implementação de ações para a melhoria dos direitos. O fato de se ter uma Comissão internacional visitando um Estado para investigar a vigência dos direitos humanos tem repercussões internas que podem ser utilizadas estrategicamente para discutir violações decorrentes de causas ambientais que, do contrário, poderiam ser desconhecidas ou ignoradas pelo Estado em questão.

Em virtude dessa possibilidade – e ante uma situação de graves violações aos direitos humanos –, as ONGs de um país podem fazer gestões para que a CIDH realize uma dessas missões de verificação com o fim de conhecer as denúncias a partir de fontes primárias. De acordo com uma vítima de direitos humanos, que teve a oportunidade de se reunir com a Comissão durante uma observação *in loco* feita na Argentina:

“esta visita suscitou grandes esperanças. Por fim, iam nos escutar. Nosso testemunho foi tomado em conta e os homens que vieram formaram uma opinião bastante exata da situação, apesar do que conta agora o governo”.¹¹⁴

Os resultados das observações são variados e sua efetividade depende da complexidade do problema e da disposição do Estado em melhorar a situação, dentre outros fatores.

¹¹² Estatuto CIDH, Arts. 51 e 52.

¹¹³ Vargas Carreño, Edmundo, *Las observaciones in loco practicadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, em *Homenaje a la Memoria de Carlos Dunshee de Abranches*, incluído no material do *Curso de Litigio ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos en Matéria Ambiental*, ELAW, IIDH, setembro de 2003.

¹¹⁴ Testemunho de uma das mães dos desaparecidos, que em setembro de 1979 se reuniu com a Comissão Especial da CIDH que realizou uma observação *in loco*. Citado em Bousquet, Jean-Pierre, *Las Locas de la Plaza de Mayo*, El Cid Editor, 1983, p. 161.

► As Obrigações do Estado

A ratificação dos tratados internacionais sobre direitos humanos implica em que os Estados-partes se comprometam a respeitar e garantir os direitos reconhecidos nesses instrumentos, mediante a adoção de medidas necessárias para torná-los efetivos. Daí que o objeto e fim desses tratados são o respeito e a garantia dos direitos ali consagrados. Ademais, com base no princípio *pacta sunt servanda*, da Convenção de Viena, de 1969, sobre o Direito dos Tratados, os Estados-partes devem cumprir de boa-fé essas obrigações (art. 26).

C. OBRIGAÇÕES DO ESTADO PARA A PROTEÇÃO DE DIREITOS HUMANOS

Em conformidade com a Convenção, os Estados têm a obrigação primordial de respeitar e garantir os direitos reconhecidos nesse instrumento internacional a todas as pessoas, sem discriminação alguma.¹¹⁵ Essa obrigação se estende à interpretação que dos direitos se faça em conformidade com as leis nacionais e outros tratados internacionais ratificados pelos Estados.¹¹⁶ Para assegurar que o respeito dos direitos humanos seja efetivo, de acordo com o Artigo 2, da Convenção, os Estados deverão implementar todas as medidas de direito interno que sejam necessárias.

De acordo com a jurisprudência da Corte IDH, o dever dos Estados de proteger e garantir os direitos inclui obrigações de não fazer, ou seja, de se abster de implementar ações que possam redundar na violação dos direitos. Também inclui obrigações de fazer, isto é, de implementar ações que assegurem o cumprimento dos direitos, incluindo a obrigação de controlar efetivamente que sejam respeitados esses mesmos direitos e, caso contrário, de que as violações sejam investigadas e sancionadas, evitando a impunidade.¹¹⁷

Adicionalmente, de acordo com a Corte, a obrigação de garantir os direitos humanos:

“implica no dever dos Estados-partes de organizar todo o aparato governamental e, em geral, todas as estruturas através das quais se manifesta o exercício do poder público, de maneira tal que sejam capazes de assegurar juridicamente o livre e pleno exercício dos direitos humanos...”

¹¹⁵ Convenção Americana, Art. 1.1, Corte IDH. Caso *Velásquez Rodríguez v. Honduras*. Sentença de Mérito, 29 de junho de 1988, par. 163 a 167.

¹¹⁶ Convenção Americana, Art. 29.

¹¹⁷ Corte IDH. Caso *Velásquez Rodríguez v. Honduras*, par. 172.

A obrigação de garantir o livre e pleno exercício dos direitos humanos não se esgota com a existência de uma ordem normativa dirigida a tornar possível o cumprimento dessa obrigação, senão que compartilha a necessidade de uma conduta governamental que assegure a existência, na realidade, de uma eficaz garantia do livre e pleno exercício dos direitos humanos”.¹¹⁸

► Quando os Estados desconhecem a obrigação de proteger e garantir efetivamente os direitos humanos, esse descumprimento gera responsabilidade internacional e, em consequência, o dever de reparar pelo dano causado. Nesses casos – e quando os sistemas nacionais não forem efetivos para corrigir as violações –, as pessoas podem ter acesso ao Sistema Interamericano. É importante esclarecer que, apesar dos Estados estarem obrigados a proteger todos os direitos reconhecidos nos instrumentos internacionais que tenham ratificado, a exigibilidade de alguns – como os direitos civis e políticos – é direta. Enquanto que os direitos econômicos, sociais e culturais devem se tornar exigíveis por meio de sua vinculação com os direitos de exigibilidade direta. O direito a um meio ambiente sadio é um dos que deve ser exigidos de forma indireta, o que se explica em detalhes nos capítulos seguintes desta publicação.

Vale dizer que a obrigação para o Estado se refere a todas as instâncias no poder executivo, legislativo e judiciário, assim como às demais entidades independentes. Nesse sentido, por exemplo, se uma pessoa interpôs uma ação para proteger um direito reconhecido em lei e obteve uma sentença favorável que não se executa, o Estado estaria desconhecendo sua obrigação de garantir eficazmente os direitos, já que na realidade estes não são garantidos. Nessa hipótese, o interessado poderia recorrer ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos, se o seu caso reunir os requisitos estabelecidos para tanto.

¹¹⁸ Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez v. Honduras, Sentença de Mérito, 29 de junho de 1988, par. 163 a 167. Ver também Opinião Consultiva 7, Exigibilidade do direito de retificação ou resposta, OC-7/86, 29 de agosto de 1986, par. 24-28; Opinião Consultiva 11. Exceções ao esgotamento dos recursos da jurisdição interna, OC-11/90, 10 de agosto de 1990, par. 28; Caso *Caballero Delgado e Santana v. Colômbia*, Sentença de Reparações, 29 de janeiro de 1997, Voto dissidente do Juiz Cançado Trindade, par. 6-7-10.

PROTEÇÃO DO DIREITO A UM AMBIENTE SADIO NA JURISPRUDÊNCIA DO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS*



* Este Capítulo foi escrito pelo Professor Víctor Rodríguez Rescia, da Costa Rica, ex-Secretário-Adjunto da Corte Interamericana de Direitos Humanos e Consultor Internacional.

O direito a um meio ambiente sadio, apesar de reconhecido como um direito humano na doutrina e em instrumentos internacionais, ainda precisa ser grandemente desenvolvido na prática. É fato que a maioria das ações judiciais e reclamações têm adotado um foco político e ativista importante. Mesmo assim, o direito a um ambiente sadio ainda precisa ser extensivamente documentado em casos específicos perante o SIDH.

Nas Américas, a referência primária feita por um tratado ao direito a um ambiente sadio tratado como um direito humano é encontrada no Artigo 11, do Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.¹¹⁹ Em contraste, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos não reconhece esse direito diretamente, referindo-se a ele, em vez disso, por meio de uma interpretação abrangente do Artigo 26,¹²⁰ que reconhece o dever dos Estados, partes no tratado, de respeitar direitos econômicos, sociais e culturais.

Uma ampla revisão dos casos julgados tanto pela Corte IDH, como pela CIDH na sede de Direitos Humanos, revela primeiramente que nenhum daqueles órgãos decidiu casos individuais relacionados a agressões ao ambiente. No entanto, abordagens alternativas tiveram lugar, onde foi possível identificar processos que envolviam violações do direito a um ambiente sadio, ainda que de maneira tangencial.

Quase sistematicamente, os casos relacionados aos direitos de povos indígenas ou tribais são aqueles que mais diretamente envolvem ilícitos ambientais. Essa conexão não é mera coincidência. Quando observada a partir da maneira indígena de enxergar o mundo, a idéia de “propriedade” é baseada em fatores relacionados com os direitos de propriedade coletiva daqueles povos, bem como em sua percepção de território como um conceito holístico que inclui elementos culturais e religiosos. Uma visão assim cria um sentido

¹¹⁹ Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos na Área de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais [doravante Protocolo de São Salvador], Art. 11, 17 de novembro de 1988, O.A.S. T.S. No. 69.

¹²⁰ Convenção Americana sobre Direitos Humanos (doravante apenas “Convenção”), Art. 26, 22 de novembro de 1969, O.A.S. T.S. No. 36.

de pertencimento que transcende limites meramente espaciais e se diferencia enormemente da perspectiva ocidental clássica, que é mais focada na propriedade como um mero fator de produção.

Especificamente, o reconhecimento do território indígena como um direito coletivo (nos termos do artigo 13.2, da Convenção n. 169 da OIT sobre o Direito dos Povos Indígenas e Tribais em Países Independentes) é algo que inclui não apenas o território em particular que uma comunidade indígena ou tribal habita, mas também a terra que ela “tradicionalmente usa e ocupa”.¹²¹ Esse reconhecimento inclui disposições próprias para a conservação e a sustentabilidade daqueles territórios. Um bom exemplo é o Artigo 7.4, da Convenção n. 169 da OIT, que incorpora preocupações ambientais ao estatuir que os “governos deverão adotar medidas, em cooperação com os povos interessados, para proteger e preservar o ambiente dos territórios que eles habitam”.¹²² Assim, a proteção do ambiente faz parte das preocupações cotidianas das comunidades indígenas.

Em vez de tentar estabelecer uma base doutrinária para a compreensão do direito a um ambiente sadio como um direito humano, este capítulo tem um objetivo mais prático: o de sistematizar os casos e situações em que os órgãos de tutela do Sistema Interamericano criaram uma jurisprudência apta a ser usada para encorajar a sociedade civil e as organizações ambientais a conceber iniciativas para a promoção e a defesa do meio. Essa meta incorpora uma clara compreensão de que a verdadeira proteção do direito a um ambiente sadio não se limita a uma estratégia legal, mas sim que demanda uma abordagem abrangente na qual a militância política siga de mãos dadas com ações no campo do Direito. O resultado deve ser a criação de políticas públicas que garantam um ambiente sadio e uma melhor qualidade de vida para as pessoas.

A. O DIREITO A UM AMBIENTE SADIO NO SISTEMA INTERAMERICANO

O direito a um ambiente sadio normalmente implica, dentre outros fatores importantes, no manejo sustentável e na exploração moderada do meio, com um enfoque na proteção e na conservação dos recursos naturais, da flora e da fauna necessários para se proporcionar um habitat saudável. Alguns, dentre os numerosos exemplos de violação do direito a um ambiente sadio, incluem: a destruição indiscriminada de florestas e da biodiversidade; a poluição de rios e lagos; atividades e práticas de manejo inadequadas, que causam a erosão do solo; operações industriais altamente poluidoras; o uso de métodos inadequados para a extração de recursos naturais, o que inclui a degradação dos recursos marinhos; e as instalações agrícolas que ameaçam a conservação de bacias hídricas e causam problemas de abastecimento de água para a comunidade.

¹²¹ Convenção sobre Povos Indígenas e Tribais em Países Independentes, Art. 13(2), 27 de junho de 1989, 169 I.L.O. 1989 (doravante Convenção n. 169 da OIT): “O uso do termo *terra*, nos Artigos 15 e 16, deve incluir o conceito de territórios, o que abrange o ambiente total das áreas que os povos interessados ocupam ou de qualquer maneira usam” (destaque do original).

¹²² *Id.* Art.7(4).

O Sistema Interamericano – a despeito de carecer de um mecanismo de tratado, específico e abrangente para a proteção do meio – admite a importância do ambiente de uma forma que transcende o simples reconhecimento de mais um direito humano. O Artigo 15, da Carta Democrática Interamericana, identifica a proteção do ambiente como um dos objetivos da democracia:

“O exercício da democracia facilita a preservação e a boa custódia do ambiente. É essencial que os Estados do Hemisfério implementem políticas e estratégias de proteção do ambiente, respeitando os diversos tratados e convenções, para alcançar um desenvolvimento sustentável em benefício das futuras gerações”.¹²³

Mesmo assim, nenhum dos tratados sobre direitos humanos no âmbito do Sistema Interamericano inclui o ambiente na categoria de direito humano sujeito a controle direto. Em que pese o Protocolo de São Salvador reconhecer o direito a um ambiente sadio como um direito humano, seus termos são muito gerais, como se vê seu Artigo 11.

Sob a estrutura de proteção disponibilizada pelo Protocolo de São Salvador, o direito a um ambiente sadio é compreendido como um direito coletivo e, por conseguinte, incluído dentre os direitos econômicos, sociais e culturais. Não obstante, se tivermos em conta a natureza indivisível dos direitos humanos,¹²⁴ fica claro que a tarefa de proteger o ambiente – em vista de sua amplitude e nível de abstração – transcende os limites clássicos de subjetividade de um direito individual. Assim, esse direito é também entendido como um direito social que afeta grupos e coletividades nacionais em situações especiais (tais como os povos indígenas), o que pode também atingir toda a humanidade e as suas futuras gerações. A especificidade do direito a um ambiente sadio é de tal magnitude que não pode haver um “sentimento de propriedade” por parte de indivíduo algum. De forma que esse direito é algumas vezes tratado como um interesse difuso, apesar de ser inevitável que em casos específicos também seja visto como um direito de natureza verdadeiramente individual.

► Protocolo de São Salvador
Artigo 11. Direito ao Meio Ambiente Sadio

1. Toda pessoa tem direito a viver em um meio ambiente sadio e a contar com os serviços públicos básicos.
2. Os Estados-partes promoverão a proteção, preservação e melhoramento do meio ambiente.

¹²³ Carta Democrática Interamericana, Resolução da Assembléia Geral da OEA, Sessões Extraordinárias de Lima, Peru, OEA/Ser.G/CP-1, p. 11 (11 de setembro de 2001).

¹²⁴ “Universalidade e indivisibilidade” foram amplamente reconhecidas em 1968 (Proclamação de Teerã) e reiteradas na Declaração de Viena, durante a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos.

A estrutura de proteção contida no Protocolo de São Salvador foi concebida para preencher as lacunas deixadas pela Convenção. Esta não logrou enumerar uma lista específica de direitos econômicos, sociais e culturais (doravante apenas “DESC”), isso para que não falemos da vaga redação do Artigo 26, que se destaca mais por sua ambiguidade do que por sua clareza, quando diz:

► **Convenção Americana sobre Direitos Humanos**

Artigo 26 - Desenvolvimento progressivo

Os Estados-partes comprometem-se a adotar providências, tanto no âmbito interno como mediante cooperação internacional, especialmente econômica e técnica, a fim de conseguir progressivamente a plena efetividade dos direitos que decorrem das normas econômicas, sociais e sobre educação, ciência e cultura, constantes da Carta da Organização dos Estados Americanos, reformada pelo Protocolo de Buenos Aires, na medida dos recursos disponíveis, por via legislativa ou por outros meios apropriados.

Logo, a redação final do Artigo 26 não instituiu expressamente uma lista dos DESC, sendo que essa tarefa ficou pendente de realização posterior por parte do Protocolo de São Salvador.

Infelizmente, o Artigo 26 – a única norma da Convenção que se refere aos DESC – não foi desenvolvido plenamente nem pelos Estados-membros, nem pelos mecanismos de supervisão do Sistema Interamericano. Tudo indica que a corrente, no âmbito do Direito Constitucional, que enxerga os DESC como “direitos programáticos”, tem suportado um fardo muito grande para possibilitar acesso conclusivo, assim como exigibilidade e controle jurisdicional, desses direitos. Como resultado, a jurisprudência, originada dos poucos casos em que a Corte IDH decidiu sobre temas relacionados aos DESC (particularmente na área do Direito do Trabalho), tem repetidamente se voltado para a violação de direitos individuais e não para aqueles.¹²⁵

Essa prática tem levado a uma generalização da defesa dos direitos coletivos mediante o uso de uma “porta dos fundos” jurídica (o princípio da igualdade e da não-discriminação) e não por meio de um controle jurisdicional direto. Contudo, mais importante do que buscar novos meios de implementação dos direitos civis e políticos na tutela dos DESC, é compreender a indivisibilidade dos direitos humanos como algo que transcende a classificação ou a categorização estabelecidas para esses mesmos direitos.

A extrema marginalização de indivíduos – ou, ainda pior, de grupos já vulneráveis – torna insustentável a posição segundo a qual os DESC são algo que “deveria existir” ou que são normas meramente programáticas. Essa posição

¹²⁵ Ver, e.g., *Baena Ricardo e outros v. Panamá*, 2001 Corte IDH (ser. C) No. 72 (2 de fevereiro de 2001).

prevalecente, de maneira tão comum imposta em detrimento à efetiva proteção dos direitos humanos, fica ainda mais insustentável quando confrontada com a tendência global no sentido do reconhecimento da universalidade e da indivisibilidade desses direitos.

Em verdade, outras iniciativas regionais de promoção de defesa do meio já incorporaram essa tendência recente que inter-relaciona os direitos humanos com o ambiente. Alguns exemplos desses esforços são:

- ▶ Resolução 1819, “Direitos Humanos e Ambiente”, da Assembléia Geral da OEA.¹²⁶ Essa Resolução declara que “o gozo efetivo de todos os direitos humanos, inclusive do direito à educação e dos direitos de reunião e de liberdade de expressão, assim como o pleno desfrute dos direitos econômicos sociais e culturais; poderia promover uma melhor proteção ambiental por meio da criação de condições capazes de conduzir à modificação dos padrões de conduta que levam à degradação do meio; à redução do impacto ambiental da pobreza e de padrões de desenvolvimento insustentável; à disseminação mais efetiva de informações sobre o assunto; e à participação mais ativa, em processos políticos, dos grupos afetados pelo problema”.¹²⁷ Juntamente com isso, a Assembléia decidiu:

“1. Ressaltar a importância de se estudar o vínculo que possa existir entre o ambiente e os direitos humanos, reconhecendo a necessidade de se promover a proteção ambiental e o efetivo gozo de todos os direitos humanos.

2. Requisitar ao Secretariado Geral que conduza, em colaboração com outros órgãos do Sistema Interamericano, um estudo sobre a possibilidade de se inter-relacionar a proteção ambiental e o efetivo gozo dos direitos humanos.

*3. Instruir o Secretário Geral a informar a Assembléia Geral, por ocasião de sua trigésima-segunda sessão ordinária, a respeito da implementação desta Resolução”.*¹²⁸

- ▶ Resolução 1896, “Direitos Humanos e o Ambiente nas Américas”, da Assembléia Geral da OEA.¹²⁹ Dando seguimento à iniciativa da Resolução 1819, ela declara:

“1. Permanecer atenta ao problema, dando especial atenção aos trabalhos realizados pelas instâncias multilaterais competentes nessa área.

*2. Promover a cooperação institucional na área dos direitos humanos e do ambiente dentro da estrutura da Organização, em especial entre a Comissão Interamericana sobre Direitos Humanos e a Unidade de Desenvolvimento Sustentável e Ambiente da OEA...”*¹³⁰

¹²⁶ Resolução n. 1819, da Assembléia Geral da OEA, AG/RESOLUÇÃO 1819 (XXXI-O/01) - (5 de junho de 2001) reimpresso em Inter-Am. C.H.R., Relatório Anual da Comissão Interamericana sobre Direitos Humanos, cap. II.G., OEA/Ser.L/V/III.114, doc. 5 rev. (16 de Abril de 2002).

¹²⁷ Id.

¹²⁸ Id.

¹²⁹ Resolução n. 1896, da Assembléia Geral da OEA, AG/RESOLUÇÃO 1896 (XXXII-O/02) - (4 junho de 2002).

¹³⁰ Id.

Neste momento, há um debate no âmbito da OEA a respeito da preparação de uma minuta de Declaração sobre os Direitos dos Povos Indígenas, que terá ramificações para a proteção do ambiente como um todo. A conexão entre a defesa de um ambiente sadio e a propriedade, exploração e transferência de terras indígenas ancestrais, tem sido amplamente debatida naquele fórum. Essas discussões têm contemplado a importância de se estabelecer o direito a um ambiente sadio devido à presença de instalações altamente poluentes que colocam em risco a vida e a saúde das populações indígenas, que muitas vezes não têm as mesmas garantias que outros indivíduos possuem para invocar seus direitos. Em particular, por força da relação especial que os povos indígenas têm com seus territórios, esse tipo de abuso na extração de recursos naturais é um ataque contra seu direito de se desenvolverem autonomamente.¹³¹

A posição que as organizações indígenas assumem é especialmente relevante. Elas concordam a respeito de que a Declaração a final aprovada deve reconhecer as populações indígenas como um grupo com o maior interesse no uso racional dos recursos naturais, em particular, e na preservação do ambiente em geral. Assim, o desflorestamento indiscriminado, a poluição de rios e de outras áreas, da mesma forma que a extinção da fauna selvagem, devem ser vistos como violação dos direitos humanos das populações indígenas.¹³²

► A Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas,¹³³ considerando a relação entre os Povos Indígenas e o ambiente, adotada pela Assembléia Geral, em setembro de 2007, dispõe o seguinte

Artigo 25. Os povos indígenas têm o direito de manter e de fortalecer sua própria relação espiritual com as terras, territórios, águas, mares costeiros e outros recursos que tradicionalmente possuem ou ocupem e utilizem, e de assumir as suas responsabilidades em relação às futuras gerações no que se refere ao tema.

Artigo 29. Os povos indígenas têm o direito à conservação e à proteção do ambiente e da capacidade produtiva de suas terras ou territórios e recursos. Os Estados deverão estabelecer e executar programas de assistência aos povos indígenas para assegurar tal conservação e proteção, sem discriminação.

Os Estados adotarão medidas eficazes para garantir que não se armazenem, nem se eliminem, materiais perigosos nas terras ou territórios dos povos indígenas, sem seu consentimento livre, prévio e informado.

Os Estados também deverão adotar medidas eficazes para garantir, conforme seja necessário, que programas de vigilância, manutenção e restabelecimento da saúde dos povos indígenas afetados por esses materiais, elaborados e executados pelos povos atingidos, sejam devidamente aplicados.

¹³¹ Posição do Representante do Chile. Comissão Interamericana de Direitos Humanos, Relatório Anual, 1992-1993, Capítulo V (i).

¹³² Comissão Interamericana de Direitos Humanos. *Ibid.*

¹³³ Declaração das Nações Unidas sobre Direitos dos Povos Indígenas, Resolução 61/295 da Assembléia Geral, Anexo, U.N. Doc. A/61/L.67 Add.1 (13 de setembro de 2007).

Em setembro de 2007, após décadas de debate no palco global das Nações Unidas, a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas foi finalmente aprovada.

A Assembléia Geral da ONU aprovou a Declaração de forma quase unânime.¹³⁴ Além disso, embora se trate de um instrumento das Nações Unidas, a Declaração também pode ser invocada e usada como um documento de interpretação para proteger os direitos humanos no Sistema Interamericano.

Na verdade, no Sistema Interamericano, tanto a CIDH como a Corte IDH podem lançar mão desses instrumentos internacionais, não para declarar violações aos artigos e direitos neles consagrados, mas, sim, como um suporte interpretativo e de avaliação para aperfeiçoamento da jurisprudência.¹³⁵ Em outras palavras, a CIDH e a Corte IDH podem utilizar esses tratados especializados e declarações da ONU para criar doutrina, expandir e ampliar os direitos humanos plasmados na Convenção e fortalecer a estrutura de avaliação dos seus julgamentos ou relatórios particulares.¹³⁶

Esse contexto regional e internacional provê uma base a partir de que se pode compreender melhor a doutrina e a jurisprudência do Sistema Interamericano, no que se refere ao ambiente.

► Os documentos a seguir constituem alguns dos mais importantes instrumentos internacionais da ONU – tratados, assim como resoluções e recomendações emanadas de instituições internacionais –, que podem ser utilizados como fonte para se documentar e advogar a favor de casos ambientais:

- Declaração de Estocolmo ou Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano, *U.N. Doc. A/CONF/48/14/REV.1* (16 de junho de 1972).
- Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar, de 10 de dezembro de 1982, *1833 U.N.T.S. 397*.
- Convenção da Biodiversidade, de 5 de junho de 1992, *31 I.L.M. 818*.
- Convenção n. 169 da OIT, sobre Povos Indígenas e Tribais em Países Independentes, Art. 13(2), de 27 de junho de 1989, *169 I.L.O. 1989*.
- Princípios da Floresta ou Declaração de Princípios Juridicamente Não-Vinculantes para um Consenso Global sobre o Manejo, Conservação e Desenvolvimento Sustentável de Todos os Tipos de Florestas, Relatório da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento [CNUMAD], 3 a 14 de Junho de 1992, *U.N. Doc. A/CONF.151/26(Vol.I) Annex III (14 de agosto de 1992)*.

¹³⁴ Ver *Press Release*, U.N. Assembléia Geral, *Assembléia Geral Adota Declaração sobre Direitos dos Povos Indígenas; 'Importante Passo à Frente' rumo aos Direitos Humanos para todos, diz o Presidente*, *U.N. Doc. GA/10612* (13 de setembro de 2007). Durante a votação, folam 11 abstenções e quatro países votaram contra a Resolução (Estados Unidos, Canadá, Austrália e Nova Zelândia).

¹³⁵ Ver Convenção, Art. 29(b) ("Nenhuma disposição desta Convenção pode ser interpretada no sentido de ... limitar o gozo e exercício de qualquer direito ou liberdade reconhecido por força das leis de qualquer dos Estados-partes ou de acordo com outra convenção em que seja parte um dos referidos Estados").

¹³⁶ Com efeito, tanto a CIDH como a Corte IDH vêm lançando mão desse poder de interpretação para desenvolver jurisprudência em diferentes áreas. Como exemplo dos Direitos dos Povos Indígenas, veja-se *Marry e Carrie Dann v. Estados Unidos*, Caso 11.140, CIDH, *Relatório n. 75/02, OEA/Ser.L/V/II.117, doc. 1, rev. 1, 124-32* (2002); *Comunidade Indígena Yakyé Axa v. Paraguai*, 2005, Corte IDH (*ser. C*) No. 125, at 125-131 (17 de junho 17 de 2005) – doravante apenas *Yakyé Axa*; e outros casos ali referidos.

- Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, Relatório da CNUMAD, 3 a 14 de junho de 1992, *U.N. Doc. A/CONF.151/26(Vol.I) Annex I* (12 de agosto de 1992).
- Agenda 21: Programa de Ação para o Desenvolvimento Sustentável, Relatório da CNUMAD, 3 a 14 de junho de 1992, *U.N. Doc. A/CONF.151/26(Vol.I) Annex II* (12 de agosto de 1992).
- Declaração do Milênio das Nações Unidas, *G.A. Res. 55/2, U.N. Doc. A/RES/55/2* (18 de setembro de 2000).
- Declaração de Joanesburgo sobre Desenvolvimento Sustentável, Relatório da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável[CMDS], 26 de agosto a 4 de setembro de 2002, *U.N. Doc. A/CONF.199/20 Annex* (4 de setembro de 2002).
- Plano de Implementação da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, Relatório da CMDS, 26 de agosto a 4 de setembro de 2002, *U.N. Doc. A/CONF.199/20 Annex* (4 de setembro de 2002).

B. JURISPRUDÊNCIA INTERAMERICANA SOBRE O AMBIENTE

1. Precedentes adotados pela CIDH

No âmbito do Sistema Interamericano, a CIDH é o órgão que tem produzido o maior número de relatórios e resoluções sobre o direito a um ambiente sadio, ainda que a base analítica utilizada tenha como foco situações gerais em países e, mais comumente, casos que envolvem direitos de povos indígenas.¹³⁷

O precedente mais antigo remonta à resolução de 1972 sobre o tema “Proteção Especial dos Povos Indígenas: Plano de Combate ao Racismo e à Discriminação Racial”, em que a Comissão proclamou que “por razões históricas e por conta de princípios morais e humanitários, a proteção especial para as populações indígenas constitui um compromisso sagrado dos Estados”.¹³⁸

A CIDH, subsequentemente, ampliou esse conceito de uma proteção abrangente dos direitos dos povos indígenas por meio de relatórios de cada país, apresentados em separado (p. ex., os relatórios sobre o Equador e o Bra-

¹³⁷ Para exemplos de casos e relatórios da CIDH em várias situações relacionadas a Direitos dos Povos Indígenas, veja-se *Yanomami v. Brasil*, Caso 7.615, *CIDH, Relatório No. 12/85, OEA/Ser.L/V/II.66, doc. 10 rev. 1* (1984-85) – doravante apenas *Yanomami v. Brasil*; *Comunidades Indígenas Enxet-Lamenxay e Kayleyphapopyet v. Paraguai*, Caso 11.713, *Relatório No. 90/99, OEA/Ser.L/V/II.106 doc. 6* (1999); veja-se também os seguintes relatórios de países que examinam Direitos dos Povos Indígenas: *CIDH Quarto Relatório sobre a Situação dos Direitos Humanos na Guatemala*, cap. III, *OEA/Ser.L/V/II.83, doc. 16* (1 de junho 1 de 1993); *CIDH, Segundo Relatório sobre a Situação dos Direitos Humanos na Colômbia*, cap. XI, *OEA/Ser.L/V/II.84, doc. 39* (14 de outubro de 1993); *CIDH, Relatório sobre a Situação dos Direitos Humanos no Equador*, cap. IX, *OEA/Ser.L/V/II.96, doc. 10, rev. 1* (24 de abril de 1997); *CIDH, Relatório sobre a Situação dos Direitos Humanos no Brasil*, cap. VI, *OEA/Ser.L/V/II.97, doc. 29, rev. 1* (29 de setembro de 1997); *CIDH, Relatório sobre a Situação dos Direitos Humanos no México*, cap. VII, *OEA/Ser.L/V/II.100, doc. 7, rev. 1* (24 de setembro de 1998); *CIDH, Segundo Relatório sobre a Situação dos Direitos Humanos no Peru*, cap. X, *OEA/Ser.L/V/II.106, doc. 59* (2 junho de 2000).

¹³⁸ *CIDH, Relatório Anual da Comissão Interamericana de Direitos Humanos 1972*, seção 2, cap. V, *OEA/Ser.L/V/II/29, doc. 41, rev. 2* (13 de março de 1973).

sil) ou por meio da referência feita, em outros casos, a petições individuais apresentadas com base nos muitos direitos humanos estabelecidos tanto na Declaração Americana sobre Direitos Humanos (doravante apenas “Declaração Americana”), como na Convenção. O *Relatório Yanomami* representa um caso assim.¹³⁹

Da mesma maneira, a Comissão tem incorporado preocupações ambientais ao contexto do direito ao desenvolvimento, que é compreendido como o direito do Estado de explorar seus recursos naturais, inclusive por meio da outorga de concessões e da abertura a investimentos internacionais. Sob essa estrutura, a CIDH tem decidido que os Estados devem dispor de regulamentação válida apropriada para a implementação dos parâmetros vigentes, de sorte que problemas ambientais não se convertam em violações de direitos humanos protegidos pela Convenção.

Assim, no seu *Relatório sobre a Situação dos Direitos Humanos no Equador*, a Comissão desenvolveu uma doutrina ambiental que estabeleceu o seguinte:

“O respeito pela dignidade inerente à pessoa é o princípio que sustenta as proteções fundamentais ao direito à vida e à preservação do bem-estar físico. Condições de poluição ambiental extrema, que podem levar a sérias doenças físicas, debilitação e sofrimento por parte da população local, são incompatíveis com o direito de ser respeitado como ser humano.

... A busca para se evitar condições ambientais que ameacem a saúde humana requer que indivíduos tenham acesso a: informação, participação nos processos decisórios relevantes e tutela jurisdicional.

... O Direito doméstico exija que as partes interessadas numa autorização para o desenvolvimento de atividades que possam afetar o ambiente produzam estudos de impacto ambiental e outras informações específicas como uma pré-condição.

... indivíduos devem ter acesso à tutela jurisdicional para reivindicar os direitos à vida, à integridade física e a viver num ambiente seguro.

... As normas do Sistema Interamericano de Direitos Humanos não impedem e nem desestimulam o desenvolvimento; pelo contrário, elas demandam que o desenvolvimento tenha lugar sob condições que respeitem e assegurem os direitos humanos dos indivíduos afetados. Conforme previsto na Declaração de Princípios da Cúpula das Américas: **‘O progresso social e a prosperidade econômica apenas podem ser sustentados se o nosso povo viver em um ambiente sadio e nossos ecossistemas e recursos naturais forem geridos cuidadosa e responsabilmente.’**¹⁴⁰

Em seu Relatório sobre a Situação dos Direitos Humanos no Brasil de 1997, a Comissão, a respeito dos Yanomamis, concluiu que:

¹³⁹ CIDH, *Caso Yanomami v. Brasil*. (*supra*, nota 19).

¹⁴⁰ CIDH, *Relatório sobre a Situação dos Direitos Humanos no Equador* (*supra*, nota 19), cap. VIII (destacou-se).

“Sua integridade cultural e física, assim como a integridade de suas terras estão, no entanto, sob constante ameaça e ataque, tanto por parte de indivíduos como de grupos privados, que perturbam as suas vidas e usurpam os seus bens ...

... [A] integridade [dos Yanomamis] como povo e como indivíduos está sob constante agressão tanto por conta dos invasores interessados em explorar atividades mineradoras, como da poluição ambiental que eles geram. A proteção do Estado contra essas pressões e invasões é irregular e débil, de maneira que eles [os Yanomami] estão continuamente em perigo e seu ambiente está sofrendo deterioração constante.¹⁴¹

Em outro relatório de país, dessa vez em relação à Colômbia, a Comissão assinalou o seguinte:

“Durante o ano de 2004, a situação de violência que acossa os povos indígenas na Colômbia continuou piorando; eles continuam a ser vítimas de massacres, execuções seletivas, desaparecimentos forçados, desalojamento forçado de seus territórios ancestrais, recrutamento obrigatório, perda ou contaminação de suas fontes de alimentação; bloqueios [que impedem o envio] de comida; acusações; e ameaças à sua autonomia. A seriedade da situação levou o Relator Especial das Nações Unidas a indicar que, em alguns casos, a sua sobrevivência como povos está ameaçada.

Na verdade, em anos recentes [vem aumentando] a pressão exercida por grupos armados ilegais sobre os territórios indígenas – tanto por sua importância estratégica em termos militares, como econômicos –, em conexão com o tráfico e o cultivo de drogas ilegais e a extração de recursos naturais ou seu uso em rodovias, mineração, energia hidroeétrica ... Essas populações [indígenas] e seus conselhos comunitários continuam a ser afetados por bloqueios [às remessas de suprimentos], constantes atos de assédio e violência, sequestros e desalojamentos forçados. Além disso, a fruição de seu território coletivo está constantemente ameaçada pelo desflorestamento e o [plantio] do dendezeiro.¹⁴²

A Comissão Interamericana também cuidou do tema da extração de recursos naturais e invasão de terras indígenas nos casos *Yanomami v. Brasil* e *Mayagna Awas Tingni v. Nicarágua*¹⁴³.

Além disso, a Comissão promoveu outra importante evolução conceitual relacionada com o meio ambiente e os direitos de propriedade dos indígenas, por meio da integração complementar de instrumentos internacionais sobre

¹⁴¹ CIDH, *Relatório sobre a Situação dos Direitos Humanos no Brasil* (supra, nota 19), cap. VI, p. 82.

¹⁴² CIDH, *Relatório Anual da Comissão Interamericana de Direitos Humanos 2004*, cap. IV, pp. 23-24, OEA/Ser.L/V/II.122, doc. 5, rev. 1 (23 de fevereiro de 2005).

¹⁴³ *Comunidade Mayagna (Sumo) Awas Tingni v. Nicarágua*, 2001, Corte IDH (ser. C) No. 79, p. 149 (31 de Agosto de 2001) (doravante “*Awas Tingni*”).

direitos humanos, tais como a Convenção n. 169 da OIT e a Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem.

Um bom exemplo é o caso *Comunidades Indígenas Maia do Distrito de Toledo v. Belize*.¹⁴⁴ Nesse documento, a Comissão sistematizou todos os precedentes do Sistema Interamericano referentes aos direitos de propriedade dos povos indígenas:

“Mais particularmente, os órgãos do Sistema Interamericano de Direitos Humanos têm admitido que os povos indígenas desfrutam de uma relação particular com as terras e recursos tradicionalmente ocupados e usados por eles, daí porque essas terras e recursos são considerados como de propriedade e usufruídos pela comunidade como um todo, do que decorre que o uso e a fruição da terra e de seus recursos são componentes integrais da sobrevivência física e cultural das comunidades indígenas e, mais amplamente, da efetiva realização dos seus direitos humanos.”¹⁴⁵

A Corte IDH revisitou esse assunto da seguinte maneira:

“Para as comunidades indígenas, as relações com a terra não são meramente uma questão de posse ou produção, mas um elemento material e espiritual, que elas devem desfrutar plenamente, até mesmo para preservar seu legado cultural e transmiti-lo para as futuras gerações”.¹⁴⁶

Outro passo à frente foi dado quando a Comissão Interamericana integrou o “direito a consulta” como um componente dos direitos dos povos indígenas à propriedade e aos recursos naturais. Nessa ocasião, a Comissão indicou que a aplicação da Declaração Americana à situação das comunidades indígenas envolve:

“... a adoção de medidas especiais para assegurar o reconhecimento do interesse particular e coletivo que os povos indígenas têm na ocupação e uso de suas terras e recursos tradicionais; e seu direito de não serem privados desse interesse, exceto com consentimento plenamente informado, sob condições de igualdade e com justa compensação.”¹⁴⁷

Um dos mais importantes precedentes da Comissão Interamericana no que se refere ao ambiente e aos direitos coletivos de propriedade dos povos indígenas é o caso *Comunidades Maia*, cujos fatos e a doutrina mais relevantes são vistos abaixo em detalhes. Preliminarmente, é importante notar que a Comissão

¹⁴⁴ *Comunidades Indígenas Maia do Distrito de Toledo v. Belize, Caso 12.053, Relatório No. 40/04, OEA/Ser.L/V/II.122, doc. 5, rev. 1 (2004) (doravante apenas “Comunidades Maia”).*

¹⁴⁵ *Id.*, p. 114.

¹⁴⁶ Corte IDH, caso *Awas Tingni*, p. 149.

¹⁴⁷ CIDH, caso *Comunidades Maia*, p. 117 citando *Mary e Carrie Dann v. Estados Unidos (supra, nota 20)*, p. 131; ver também pp. 142-43, onde se observa que tais direitos requerem, “no mínimo, que todos os membros da comunidade estejam plena e precisamente informados da natureza e das consequências do processo e que disponham de uma oportunidade efetiva para participar individualmente ou como [integrantes das suas] coletividades. No entender da Comissão, esses requisitos são igualmente aplicáveis às decisões do Estado que tenham um impacto sobre as terras indígenas e suas comunidades, tal como a outorga de concessão para explorar recursos naturais nos territórios indígenas”.

baseia a sua análise no caso na Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem, já que Belize não é parte da Convenção. Esse caso é um exemplo de como, por meio de uma interpretação ampla, um direito humano que não tenha sido diretamente reconhecido pode ser protegido mediante o emprego de princípios e parâmetros relacionados.

O caso está centrado na violação de direitos dos povos Maia – Mopan e Ke’kchi – do Distrito de Toledo, ao norte de Belize, à terra ancestral e seus recursos naturais. A principal violação resultou do impacto sobre a terra tradicionalmente usada e habitada por aqueles povos no momento em que o Estado outorgou concessões para a exploração de madeira e petróleo nos territórios dos Mopan e Ke’Chi. O veredicto da Comissão foi amplo a respeito do direito ao ambiente e do dano material:

“Baseada nas informações apresentadas [i.e., relatórios ambientais preparados por peritos e outras provas], a Comissão conclui que as concessões para a exploração de madeira outorgadas pelo Estado no Distrito de Toledo causaram dano ambiental e que esse dano afetou negativamente algumas das terras total ou parcialmente contidas nos limites do território sobre que o povo Maia tem direito comunal de propriedade. A Comissão também considera que esse dano resultou em parte do fato de que o Estado deixou de implementar as salvaguardas e mecanismos adequados; bem como de supervisionar, monitorar e assegurar que houvesse pessoal suficiente para verificar que o desempenho das concessões madeireiras não causaria mais danos ambientais às terras e comunidades maias.¹⁴⁸

Em consequência, a Comissão entendeu que a falha do Estado em respeitar os direitos comunais de propriedade do povo Maia sobre a terra que eles vinham tradicionalmente usando e ocupando tinha sido agravada pelo dano ambiental causado à mesma terra pelas concessões madeireiras, o que terminou por afetar os membros das comunidades.¹⁴⁹

Esse precedente incorpora a importância de se proteger o ambiente, ainda que a partir da perspectiva de comunidades indígenas e de seus direitos coletivos de propriedade. Subsequentemente, a Comissão emitiu um relatório quanto à admissibilidade de outra petição com um enfoque similar, em *Comunidade de San Mateo de Huanchor e seus Membros v. Peru*.¹⁵⁰ Nesse caso, a alegada violação estava relacionada a atividades de mineração, mais especificamente aos efeitos suportados pelos membros daquela comunidade em decorrência da poluição ambiental oriunda de um depósito de resíduos tóxicos situado nas proximidades.

¹⁴⁸ *Id.*, p. 147.

¹⁴⁹ *Id.*, p. 148.

¹⁵⁰ *Comunidade de San Mateo de Huanchor e seus Membros v. Peru*, CIDH, Relatório No. 69/04, OEA/Ser.L/V/II.122, doc. 5, rev. 1 (2004).

Esse caso examina, dentre outras violações de direitos humanos, o desenvolvimento progressivo dos direitos econômicos, sociais e culturais (Artigo 26, da Convenção, visto acima). Paralelamente, a Comissão deferiu medida cautelar para proteger a vida e a integridade física dos membros da comunidade de San Mateo de Huanchor, devido a uma crise de saúde pública provocada pela poluição ambiental. A comunidade havia sido exposta a refugos minerais que continham resíduos de chumbo e outras substâncias nocivas, com ameaça de dano irreparável às funções neurológicas e ao desenvolvimento psicológico dos membros da comunidade.

Finalmente, a Comissão também examinou as violações ao direito a um ambiente sadio, no âmbito dos procedimentos de *solução amistosa*.

Uma solução amistosa foi alcançada na Petição n. 4617/02, detalhada no Relatório n. 30/04 em *Mercedes Julia Huenteao Beroiza e outros v. Chile*.¹⁵¹ A petição foi motivada pelo Projeto da Hidroelétrica de Ralco, desenvolvido pela *Empresa Nacional de Electricidad S.A.* (ENDESA). Os peticionários eram membros do povo Mapuche Pehuenche, do Setor Superior de Bío Bío, na Oitava Região do Chile. Em 5 de outubro, de 1993, a ENDESA recebeu aprovação para construir a usina hidroelétrica em Ralco, na área em que os peticionários viviam.

A solução amistosa para o conflito ambiental, adotada pelas partes e ratificada pela Comissão Interamericana, incluiu as seguintes disposições, dentre outras:

- fortalecer a participação indígena na Área de Desenvolvimento Indígena (ADI) do Setor Superior de Bío Bío.
- pactuar mecanismos concebidos para assegurar a participação das comunidades indígenas na gestão da Reserva Florestal de Ralco.
- medidas para incentivar o desenvolvimento e a conservação ambiental no Setor Superior de Bío Bío.
- pactuar mecanismos para assegurar que as comunidades indígenas sejam informadas, ouvidas e levadas em conta no acompanhamento e no monitoramento das obrigações ambientais do Projeto Hidroelétrico de Ralco.
- fortalecer o desenvolvimento econômico no Setor Superior de Bío Bío, em particular nas suas comunidades indígenas, por meio de mecanismos aceitáveis para os peticionários.
- pactuar mecanismos para facilitar e melhorar o aproveitamento turístico dos reservatórios situados no Setor Superior de Bío Bío, para o benefício das comunidades indígenas.
- pactuar mecanismos obrigatórios para todos os órgãos estatais, para impedir a construção de futuros megaprojetos, em particular usinas hidroelétricas, nas terras indígenas do Setor Superior de Bío Bío.¹⁵²

¹⁵¹ CIDH, *Relatório No. 30/04, OEA/Ser.L/V/III. 122, doc. 5, rev. 1* (2004).

¹⁵² *Id.*, p. 33.

2. Precedentes firmados pela Corte Interamericana de Direitos Humanos

Para os casos contenciosos, a probabilidade de que a Corte Interamericana de Direitos Humanos venha emitir uma decisão tem diminuído, apesar de em anos recentes ter se tornado evidente que, por meio de uma interpretação progressiva – e devido à indivisibilidade dos direitos humanos –, o Sistema Interamericano está se inclinando na direção de proteger plenamente os direitos econômicos, sociais e culturais, aí se incluindo o direito a um ambiente sadio. Alguns de seus julgados evidenciam essa tendência, inclusive os casos *Villagran Morales*¹⁵³ e *Baena Ricardo e outros*.¹⁵⁴ Infelizmente, no segundo caso, em que pese lidando com o tema da liberdade sindical, a Corte enfocou apenas o direito de reunião contido na Convenção. O julgamento não fez referência ao Artigo 26 e a como ele havia sido interpretado e incorporado por uma variedade de fontes.

Até recentemente, a Corte IDH não tivera a oportunidade de produzir muita jurisprudência sobre o ambiente, para além de alguns poucos temas tangenciais relacionados a três casos específicos de povos indígenas. De toda sorte, em 2007, a Corte publicou seu caso pioneiro *Povo Saramaka v. Suriname*¹⁵⁵, reconhecendo os direitos coletivos dos povos afrodescentes, indígenas e tribais aos recursos naturais que hajam utilizado tradicionalmente e estabelecendo garantias especiais de natureza procedimental para tornar esses direitos efetivos. Esses importantes desdobramentos na jurisprudência da Corte serão revistos após um exame dos três casos que levaram a essa decisão: *Mayagna Awas Tingni v. Nicarágua*, *Yakye Axa v. Paraguai*, e *Sawhoyamaxa v. Paraguai*.¹⁵⁶

Em 31 de agosto de 2001, a Corte IDH proferiu seu primeiro julgamento histórico sobre direitos dos povos indígenas no caso *Awas Tingni*.

Primeiro, a Corte reconheceu que os povos indígenas possuem direitos próprios como coletividades e não apenas como grupos de indivíduos com direitos. Segundo, reconheceu o direito à propriedade coletiva e a obrigação do Estado de prover títulos para os territórios dos povos indígenas e recursos legais efetivos capazes de garantir esse direito.

No seu julgamento, a Corte IDH entendeu que o Estado da Nicarágua tinha violado os direitos da comunidade *Mayagna* ao outorgar uma concessão madeireira – a ser explorada dentro do território tradicional daquela comunidade, mas sem o consentimento desta – para uma companhia transnacional. A Corte também considerou uma violação o fato de o Estado haver ignorado as constantes demandas dos *Awas Tingni* para a demarcação de seu território. A Corte declarou que o Artigo 21 da Convenção – que reconhece o direito à propriedade privada – também inclui “os direitos dos membros das comunidades

¹⁵³ *Villagran Morales e outros v. Guatemala (Caso Crianças de Rua)*, 1999, Corte IDH. (ser. C) No. 63 (19 de novembro de 1999).

¹⁵⁴ *Baena Ricardo e outros. v. Panamá*, 2001 Corte IDH (ser. C) No. 72 (2 de fevereiro de 2001).

¹⁵⁵ *Povo Saramaka v. Suriname*, 2007 Corte IDH (ser. C) No. 172 (28 de novembro de 2007) – doravante apenas *Saramaka*.

¹⁵⁶ *Comunidades Indígenas Sawhoyamaxa v. Paraguai*, 2006, Corte IDH (ser. C) No. 146 (29 de março de 2006) – doravante apenas *Sawhoyamaxa*.

indígenas, no âmbito da propriedade comunal”.¹⁵⁷ Com essa decisão, a Corte estabeleceu um importante precedente para a proteção dos direitos indígenas no sistema internacional, ao afirmar que os direitos territoriais indígenas não estão baseados na existência de um título formal de propriedade expedido pelo Estado, mas sim na “posse da terra” pelas comunidades, enraizados em seus próprios direito consuetudinário, valores, costumes e tradições.¹⁵⁸

A Corte também reconheceu a importância da relação entre as comunidades indígenas e a terra, declarando que “grupos indígenas, pelo fato da sua mera existência, têm o direito de viver livremente em seu próprio território; os laços estreitos dos povos indígenas com a terra devem ser reconhecidos e entendidos como a base fundamental das suas culturas, de sua vida espiritual, de sua integridade e de sua sobrevivência econômica”.¹⁵⁹

Entretanto, os direitos de propriedade comunitários permaneceram seriamente ameaçados pela continuidade do desmatamento ilegal, bem como pelos assentamentos voltados a atividades florestais e de agricultura levadas a cabo por imigrantes não-indígenas na terra que a comunidade alegava ser parte de seu território ancestral. Essas ameaças persistiram a despeito do julgamento da Corte IDH antes referido, que explicitamente impusera a obrigação de que o Estado nicaraguense protegesse a integridade das terras e dos recursos da comunidade contra as ações de terceiros ou do próprio Estado.¹⁶⁰ As medidas deveriam visar a garantir a efetiva fruição dos direitos de propriedade, até que um título formal pudesse ser preparado. Apesar das repetidas reclamações da comunidade, o Estado nicaraguense postergou a adoção das providências para assegurar a integridade daqueles direitos ou para evitar dano irreparável aos recursos naturais da comunidade e à vida, à saúde e ao bem-estar de seus membros.¹⁶¹

Essa situação levou a comunidade a recorrer novamente à Corte IDH, que, numa Resolução datada de 9 de setembro de 2002, decretou medidas provisórias em favor da requerente. A Resolução formalmente demandava que o Estado nicaraguense “adote, sem delongas, quaisquer medidas que sejam necessárias para proteger o uso e a fruição da propriedade das terras pertencentes à comunidade Myagna Awas Tingni, e os recursos naturais existentes nessas terras”, bem como que o Estado “investigue os fatos apresentados no pedido ... de maneira a descobrir e punir os responsáveis”.

O caso *Comunidade indígena Yakye Axa do Povo Exnet-Lengua*, foi o mais recentemente apresentado à Corte IDH. Nesse processo, a Corte decidiu que o governo do Paraguai violara os direitos humanos dos membros da comunidade *Yakye Axa* (do Povo *Exnet-Lengua*), ao não garantir seus direitos ancestrais de proprie-

¹⁵⁷ Corte IDH, caso *Awas Tingni*, p. 148.

¹⁵⁸ *Id.*, p. 151.

¹⁵⁹ *Id.*, p. 149.

¹⁶⁰ *Id.*, p. 173.3.

¹⁶¹ *Awas Tingni*, CIDH., *Press Release No. 62/08* (18 de dezembro de 2008). Disponível em: <http://www.cidh.org/Comunicados/English/2008/62.08eng.htm>.

dade, dentre outras infrações.¹⁶² A Comissão sustentou perante a Corte que desde 1993 a petição da comunidade para recuperar seu território estava sendo processada: “mas nenhuma solução satisfatória foi obtida ... isso tornou impossível para a Comunidade e seus membros exercer a propriedade e a posse de seu território, e tem mantido este numa situação vulnerável em termos de alimentação, assistência médica e de saúde, constantemente ameaçando a sobrevivência dos membros da Comunidade e dela própria como tal”.¹⁶³

O Governo do Paraguai se manifestou, concordando parcialmente com a denúncia, mas apenas na medida em que “ela se relaciona à garantia do progressivo desenvolvimento dos direitos econômicos, sociais e culturais descritos no Artigo 26, da Convenção Americana, embora com a ressalva de que tal desenvolvimento é afetado pelas próprias limitações do Estado do Paraguai como um país relativamente menos desenvolvido”.¹⁶⁴

Em outro julgamento envolvendo o Paraguai (Sawhoyamaxa), a Corte concluiu por iguais violações do direito coletivo de propriedade de outra comunidade indígena do Povo Enxet,¹⁶⁵ A esse respeito, a Corte, reiterando sua doutrina anterior, decidiu que:

“... os estreitos laços que os membros das comunidades indígenas têm com suas terras tradicionais e com os recursos naturais associados à sua cultura, assim como com os elementos incorpóreos daí derivados; devem ser assegurados sob o Artigo 21, da Convenção Americana. A cultura dos membros das comunidades indígenas reflete um particular modo de vida, de ser, de ver e de agir no mundo; e seu ponto de partida é a sua estreita relação com suas terras tradicionais e recursos naturais, não apenas porque estes são seu principal meio de sobrevivência, mas também porque formam parte de sua visão de mundo, de sua religiosidade e, consequentemente, de sua identidade.”¹⁶⁶

A Corte também decidiu que a situação em que se encontravam os membros da comunidade – isto é, de condições de sobrevivência insuficientes devi-

¹⁶² Corte IDH, caso *Yakye Axa*, p. 242.

¹⁶³ *Id.*, p. 2. A Corte Interamericana de Direitos Humanos decidiu no caso *Yakye Axa* que o fato de que o Paraguai não havia garantido o direito de propriedade “tinha um efeito negativo sobre o direito dos membros da Comunidade a uma vida decente, porque os privava da possibilidade de ter acesso a seus meios tradicionais de subsistência, assim como de usar e fruir dos recursos naturais necessários a obter água limpa e a praticar a medicina tradicional para prevenir e curar doenças” *Id.*, p. 168.

¹⁶⁴ *Id.*, p. 2.

¹⁶⁵ Corte IDH, caso *Sawhoyamaxa*, p. 248.

¹⁶⁶ *Id.*, p. 118; A Corte Interamericana também esclareceu sua doutrina sobre direitos das comunidades indígenas à sua terra em *Sawhoyamaxa*, decidindo que “1) a posse tradicional de suas terras por pelo povo indígena possui efeito equivalente àqueles de um título de plena propriedade outorgado pelo estado; 2) a posse tradicional confere direito aos povos indígenas de demandar o reconhecimento oficial e o registro do título de propriedade; 3) os membros dos povos indígenas, que tenham involuntariamente deixado as suas terras tradicionais ou perdido a posse sobre elas, mantêm os direitos de propriedade, mesmo que careçam de título legal, a menos que suas terras tenham sido legalmente transferidas para terceiros de boa-fé; e 4) os membros dos povos indígenas que tenham involuntariamente perdido a posse de suas terras, quando essas terras tenham sido ilegalmente transferidas para terceiros inocentes, têm direito à restituição daquela posse ou a obter outras terras de igual extensão e qualidade” *Id.*, p. 128.

do à impossibilidade de acesso à terra ancestral – estava colocando suas vidas em risco.¹⁶⁷

Tanto o caso dos *Yakye Axa*, como o dos *Sawhoyamaya*, continham um importante aspecto que deve ser notado por advogados que queiram litigar DESC perante a Corte Interamericana. A despeito de a Corte não ter decidido em qualquer dos casos pela lesão direta aos DESC, ela efetivamente se serviu de violações do direito coletivo de propriedade e do direito à vida para determinar reparações que contemplassem os DESC, tais como acesso a água limpa, alimentação, saúde, escolas e instalações sanitárias.¹⁶⁸ Essas reparações, desde então, se tornaram um importante meio para que ambas as comunidades demandassem tais direitos junto ao governo paraguaio. Dessa maneira, aqueles que patrocinam os DESC – inclusive o direito a um ambiente sadio – podem encampar tais direitos, postulando reparações especiais por violações de outros direitos que sejam diretamente passíveis de revisão pela Corte.

Apesar de os três casos discutidos acima representarem avanços significativos no tocante a direitos dos povos indígenas, o caso mais relevante de proteção do ambiente é o julgamento recente da Corte em *Saramaka v. Surinam*. Aqui, a Corte entendeu que o Suriname tinha violado o direito coletivo de propriedade dos Saramaka, um povo tribal de afrodescendentes,¹⁶⁹ ao outorgar concessões madeireiras e de mineração a serem exploradas no seu território ancestral, sem um processo de consulta.¹⁷⁰

Ao concluir pela violação do direito do povo *Saramaka* a seus recursos naturais, a Corte decidiu que o Artigo 21 necessariamente incluía a proteção “daqueles recursos naturais tradicionalmente utilizados e necessários para a sua própria sobrevivência, o seu desenvolvimento e a continuação do modo de vida dos povos [indígenas e tribais]”.¹⁷¹ Mais ainda, a Corte decidiu que se o Suriname outorgasse concessões para a exploração desses recursos a terceiros, o país deveria oferecer três salvaguardas:

“Primeiro, o Estado deve assegurar a efetiva participação dos membros do povo *Saramaka*, em conformidade com seus costumes e tradições, em relação a qualquer plano de empreendimento, investimento, exploração ou extração ... dentro do território *Saramaka*. Segundo, o Estado deve garantir que os *Saramakas* receberão um benefício razoável oriundo de qualquer desses planos que seja desenvolvido em seu território. Terceiro, o Estado deve assegurar que ne-

¹⁶⁷ *Ver id.*, pp. 148-80.

¹⁶⁸ *Corte IDH, caso Yakye Axa*, p. 221; *Sawhoyamaya*, pp. 229-33.

¹⁶⁹ É importante notar que em *Saramaka*, a Corte IDH decidiu que sua jurisprudência referente aos povos indígenas se aplicava também às comunidades tribais, assim aumentando o número de comunidades a que os casos *Awas Tingni*, *Yakye Axa* e *Sawhoyamaya* podem ser aplicados. A Corte definiu povos tribais como sendo os “não-aborígenes para a região, mas que compartilham características similares com os povos nativos, tais como possuir tradições sociais, culturais e econômicas diferentes das de outras seções da comunidade nacional, identificando-se a si mesmos com seus territórios ancestrais e se regulando, ao menos parcialmente, por suas próprias normas, costumes e tradições”. *Saramaka*, p. 78.

¹⁷⁰ *Id.*, p. 124-58.

¹⁷¹ *Id.*, p. 122.

nhuma concessão será outorgada para valer dentro do território Saramaka, a menos e até que entidades independentes e tecnicamente habilitadas, sob a supervisão do Estado, realizem estudo prévio de impacto social e ambiental”.¹⁷²

A Corte ainda elaborou que para “assegurar a efetiva participação” dos povos interessados, um Estado também tem o dever de “ativamente consultar” os referidos povos.¹⁷³ Apesar de o Suriname não ser uma das partes da Convenção n. 169 da OIT,¹⁷⁴ a Corte entendeu que tais consultas devem ser mantidas “de boa-fé, por meio de procedimentos culturalmente apropriados e com o objetivo de se alcançar um acordo”.¹⁷⁵ O Estado deve também iniciar consultas a partir dos estágios iniciais do projeto de empreendimento e o povo interessado deve estar a par dos possíveis riscos para a saúde e o ambiente.¹⁷⁶

Finalmente, no que talvez seja o mais significativo avanço do caso, a Corte decidiu que há situações em que o Estado teria que obter o consentimento livre, prévio e informado dos povos tribais ou indígenas afetados:

“... A Corte considera que, em relação a projetos de empreendimento ou investimento de larga-escala que venham a ter um impacto significativo dentro do território Saramaka, o Estado tem o dever não apenas de consultar os Saramakas, mas também de obter o seu consentimento livre, prévio e informado, de acordo com seus costumes e tradições”.¹⁷⁷

A Corte também tem atuado em outra área do Direito dos Direitos Humanos que não está relacionada a povos tribais ou indígenas, mas que ainda assim é relevante para a proteção dos direitos ambientais. No caso *Claude Reyes e outros. v. Chile*,¹⁷⁸ a Corte reexaminou o direito a informação consagrado no Artigo 13, da Convenção, e o direito a proteção judicial estabelecido no Artigo 25. Os fatos do caso envolvem a recusa do Estado de entregar a Marcel Claude Reyes, Sebastian Cox Urrejola e Arturo Longton Guerrero toda a informação que requisitaram do Comitê de Investimentos Estrangeiros, a respeito do projeto de extração de madeira da empresa Trillium, na Décima-Segunda Região do Chile (o Projeto Rio Condor). A Corte concordou com a CIDH no sentido de que a recusa do Estado tivera lugar sem que uma justificativa válida fosse apresentada, como exigido pela lei chilena, dessa maneira se negando àquelas pessoas o seu direito a informação. Além disso, a Corte decidiu que o Estado

¹⁷² *Id.*, p. 129.

¹⁷³ *Id.*, p. 133.

¹⁷⁴ Relewa destacar que enquanto nos casos anteriores - Awas Tingni, Yakye Axa e Sawhoyamaya - a Corte IDH se baseou no Artigo 29(b), da Convenção, para interpretar os direitos das comunidades indígenas em conformidade com os direitos incorporados na Convenção n. 169 da OIT; em Saramaka, a Corte decidiu que o povo Saramaka possuía esses direitos mesmo o Suriname não sendo parte da Convenção da OIT. Em vez disso, a Corte entendeu que tais direitos existem por meio da aplicação da Convenção Americana, à luz da Convenção Internacional sobre Direitos Políticos e da Convenção Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. *Id.*, pp. 92-95. Assim, os advogados podem utilizar a jurisprudência acima mesmo se o Estado contra quem estiverem litigando não for parte da Convenção n. 169 da OIT.

¹⁷⁵ *Id.*, p. 133.

¹⁷⁶ *Id.*

¹⁷⁷ *Id.*, p. 134.

¹⁷⁸ Corte IDH (Ser. C) No. 151 (19 de setembro de 2006).

ainda violara os direitos dos requerentes ao não lhes disponibilizar um meio judicial efetivo para contestar a negativa do seu direito de informação.

Em sua decisão, a Corte destacou a importância, para a proteção ambiental, do acesso aberto à informação pública relevante. A Corte ainda entendeu que a informação retida pelo Estado era de interesse público, já que se relacionava com um contrato de investimento estrangeiro entre o Estado, duas empresas internacionais e uma chilena, visando a um projeto florestal-industrial, cujo impacto para o ambiente gerara muito debate público.¹⁷⁹ Considerando que o Estado negara acesso a informação relevante para o interesse público sem a justificativa necessária – e que não existiam medidas judiciais efetivas para contestar essa recusa –, a Corte decidiu que o Estado havia violado os direitos humanos dos petionários e determinou reparações.

3. Medidas Cautelares e Provisórias

Um procedimento que é particularmente relevante para a advocacia ambiental é o da autoridade da Corte IDH e da CIDH de adotarem medidas cautelares quando necessário para prevenir dano irreparável à vida e à integridade pessoal. Por meio da evolução jurisprudencial, tanto a Corte como a Comissão têm expandido o escopo dessas medidas para evitar prejuízos não apenas a seres humanos, como também a outras formas de vida. A base legal para essas medidas – referidas como medidas “cautelares”, quando são adotadas pela CIDH, e “provisórias”, quando o forem pela Corte IDH – é encontrada no Artigo 63.2, da Convenção, onde se estabelece que:

“Em casos de extrema gravidade e urgência, e quando se fizer necessário evitar danos irreparáveis às pessoas, a Corte, nos assuntos de que estiver conhecendo, poderá tomar as medidas provisórias que considerar pertinentes. Se se tratar de assuntos que ainda não estiverem submetidos ao seu conhecimento, poderá atuar a pedido da Comissão”.

Medidas adotadas pela Comissão e pela Corte têm se demonstrado mecanismos excepcionalmente importantes para proteger tanto material probatório potencial perante a Corte, como a vida e a integridade pessoal de testemunhas envolvidas nos procedimentos que perante ela tramitam.

A grande experiência da Corte na concessão de medidas provisórias a tem possibilitado expandir essas proteções, de maneira a cuidar de certos problemas inerentes à sua implementação. Um exemplo disso é o poder da Corte de deferir medidas provisórias relativamente a questões que nela ainda não estejam tramitando. A autoridade da Corte para decidir sobre tais matérias tem sido descrita como um grande passo adiante em termos de mecanismos procedimentais para a proteção dos direitos humanos. Esse poder é significativo, já que permite a proteção de direitos mesmo antes de o procedimento

¹⁷⁹ *Ibid.*, par. 130.

¹⁸⁰ CIDH, *Regras de Procedimento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos*, Art.. 25, 132°. Período de sessões, 17 a 25 de julho de 2008.

perante a Comissão estar concluído. Entretanto, é importante notar que, em tais casos, a Corte carece das provas próprias com que sopesar a gravidade e a urgência da situação, dessa maneira em muitos casos emprestando um valor altamente presuntivo às conclusões a respeito dos fatos, conforme apontadas pela Comissão em seu requerimento.

A CIDH pode também adotar medidas de proteção quando o caso esteja sob sua jurisdição – e, ao fazê-lo, examina os mesmos pré-requisitos em que a Corte se detém quando de suas medidas provisórias. Entretanto, no caso da Comissão, essas medidas são conhecidas como “cautelares”.¹⁸⁰

A adoção de medidas cautelares perante a Comissão ou de medidas provisórias perante a Corte – ambas, como mencionado, exigindo a mesma demonstração de fatos – é muito importante para casos envolvendo a proteção do ambiente sadio. Seria tremendamente fútil se apresentar uma petição por um grave problema ambiental que implique numa lesão iminente e irreparável, se os advogados não usassem desses mecanismos procedimentais para evitar essa mesma lesão.

De igual forma, é importante ter em mente o uso das medidas cautelares ou provisórias não apenas para proteger e evitar danos ao ambiente, mas também para proteger os militantes ambientalistas. Isso é especialmente importante em razão da cada vez mais delicada situação de muitos militantes que recebem ameaças à sua integridade física e psicológica – e que em alguns casos morrem por causa dos esforços realizados em sua militância^{181 182}.

Em termos de prevenção do dano ambiental em relação à integridade física e psicológica do indivíduo, vale a pena citar as medidas cautelares adotadas pela Comissão no caso *Comunidade San Mateo de Huanchor v. Peru*. Ali, a Comissão requisitou que o Peru informasse sobre as seguintes medidas a serem adotadas: a criação de programas de assistência médica e de saúde para os residentes de San Mateo de Huanchor – especialmente para suas crianças –, de maneira a identificar aqueles possivelmente afetados pela poluição causada pelos refugos minerais e lhes oferecer cuidados médicos de longo-prazo; a realização de um relatório de impacto ambiental; tratamento e transferência dos rejeitos para um local seguro, onde não ocorressem vazamentos; e a participação da comunidade afetada e de seus representantes quando da implementação dessas medidas.¹⁸³

¹⁸¹ Um caso sério foi o de Ingrid Washinawatok, membro da comunidade Nação Indígena Meniminee, reconhecida por seu trabalho em questões humanitárias; Lahe 'ena 'e Gay, Diretor da Pacific Cultural Conservancy International no Hawaii, e Terence Freitas, ambientalista. Todos dos Estados Unidos e seqüestrados em 25 de fevereiro de 1999, quando estavam viajando de Saravena (Arauca) para o Município de Cubará (Boyacá), onde a *Asociación de Cabildos y Autoridades Tradicionales* (Associação de Conselhos Municipais e Autoridades Tradicionais) da comunidade colombiana U`wa Indígenas tinha sua sede. Seus corpos foram encontrados na cidade venezuelana de Victoria, com múltiplas perfurações de bala e sinais de que haviam sido amarrados e vendados. As três vítimas defendiam o ambiente do território ancestral do Povo U`wa e estavam na Colômbia participando no intercâmbio cultural de atividades. Ver *Press Release*, CIDH., No. 5/99 (8 de março de 1999).

¹⁸² Em Dezembro de 2001, o Secretário da Comissão Interamericana de Direitos Humanos decidiu criar Unidade Funcional de Defensores dos Direitos Humanos, no Escritório da Secretaria Executiva, para coordenar as atividades do Secretariado Executivo nesse campo.

¹⁸³ CIDH, *Relatório Anual da Comissão Interamericana de Direitos Humanos 2004*, cap. III, p. 44, OEA/Ser.L/V/III.122, doc. 5, rev. 1 (23 de fevereiro de 2005).

É importante mencionar também as medidas cautelares que a Comissão colocou em prática para proteger os habitantes da cidade peruana de La Oroya, que haviam sido afetados por grave poluição derivada de uma planta siderúrgica. Nesse caso, a CIDH entendeu que os níveis de poluição da área e a carência de cuidados médicos ameaçavam os direitos à vida, à saúde e à integridade pessoal dos residentes da cidade – e, por isso, requisitou que o Estado oferecesse tratamento e diagnóstico médico especializados.¹⁸⁴

A Comissão aceitou um pedido de medida cautelar no caso *Mercedes Julia Huenteao Beroiza e outros v. Chile*, com o objetivo de impedir dano irreparável aos direitos das alegadas vítimas do projeto da represa da hidroelétrica de Ralco e também de manter o *status quo*.¹⁸⁵ A segunda parte da medida foi concebida para impedir que a empresa alagasse as terras habitadas pelas supostas vítimas, como consequência da construção da represa.

No caso *Moiwana v. Suriname*, a Comissão lançou mão de medidas cautelares na petição submetida para proteger doze clãs Saramaka que viviam em 58 assentamentos no alto do Rio Suriname.¹⁸⁶ A Comissão requisitou que o Estado adotasse as medidas necessárias a suspender as concessões e licenças outorgadas para atividades de exploração florestal e mineral, assim outras atividades capazes de produzir impactos adversos para a terra ocupada pelos clãs, até que a CIDH decidisse o mérito da questão.

A seu turno, a Corte IDH também vem adotando – mediante requerimento da Comissão – medidas provisórias para lidar com problemas ambientais em casos envolvendo comunidades indígenas, em que pese sem identificar especificamente tais medidas como se tratando de proteção ambiental. Isso ocorreu na petição que tramitou na CIDH, referente ao povo indígena Sarayaku, no Equador, que fora afetado por um acordo de empreendimento conjunto celebrado com a empresa Argentina Compañía General de Combustible. O contrato permitia a exploração e a extração de petróleo no Bloco 23, uma área de 200.000 hectares de terra na Província de Pastaza, no Equador, 65% da qual é formada por terras ancestrais do povo indígena Kichwa, de Sarayaku. O Estado autorizou o contrato sem consultar o povo Sarayaku e sem obter o seu consentimento informado.

¹⁸⁴ CIDH, *Relatório Anual da Comissão Interamericana de Direitos Humanos 2007*, cap. III, p. 46, OEA/Ser.L/V/II.130, doc. 22, rev. 1 (29 de dezembro de 2007).

¹⁸⁵ *Mercedes Julia Huenteao Beroiza e outros v. Chile*, Solução Amistosa, Inter-Am. C.H.R., Relatório No. 30/04, OEA/Ser.L/V/II.122, doc. 5, rev. 1 (2004).

¹⁸⁶ CIDH, *Relatório Anual da Comissão Interamericana de Direitos Humanos 2002*, cap. III, p. 75, OEA/Ser.L/V/II.117, doc. 1, rev. 1 (7 de março de 2003).

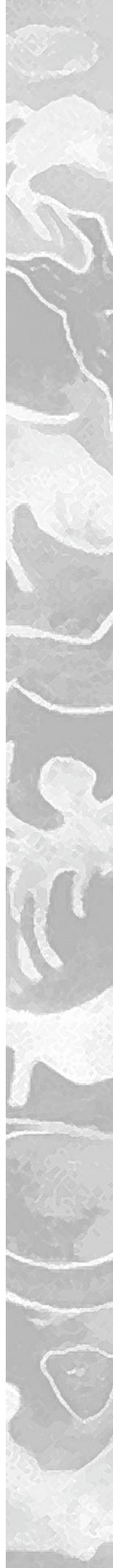
Finalmente, a Corte adotou outras medidas similares em relação ao povo indígena Kankuamo,¹⁸⁷ às comunidades de Jiguamiandó e Curbaradó,¹⁸⁸ bem como à comunidade Paz de San José de Apartadó,¹⁸⁹ todas na Colômbia; e, como mencionado anteriormente, no caso Mayagna Awas Tingni v. Nicarágua.¹⁹⁰

¹⁸⁷ Corte IDH, Medidas Provisórias, *Questão do Povo Indígena de Kankuamo em relação à Colômbia* (5 de julho de 2004).

¹⁸⁸ Corte IDH, Medidas Provisórias, *Questão das Comunidades de Jiguamiandó e Curbaradó em relação à Colômbia* (6 de março de 2003).

¹⁸⁹ Corte IDH, Medidas Provisórias, *Questão da Comunidade de Paz de San José de Apartadó em relação à Colômbia* (24 de novembro de 2000).

¹⁹⁰ Corte IDH, Medidas Provisórias, *Questão da Comunidade Mayagna (Sumo) Awas Tingni v. Nicarágua* (6 de setembro de 2002).



PROTEÇÃO DO AMBIENTE POR MEIO DOS DIREITOS CONSAGRADOS NA CONVENÇÃO AMERICANA*



4 capítulo

* Este capítulo foi escrito por Christian Courtis, Diretor do Programa de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, da Comissão Internacional de Juristas.

Este capítulo sugere algumas estratégias possíveis para litigar casos de defesa do ambiente no Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Como se explicou nos Capítulos II e III, salvo alguma cláusula isolada e sem maior desenvolvimento,¹⁹¹ o direito a um ambiente sadio não está reconhecido como tal nos instrumentos vinculantes do SIDH.¹⁹² De modo que as sugestões apontam fundamentalmente para a postulação de questões ambientais por meio de estratégias indiretas de litígio.¹⁹³ Com isso, se quer fazer referência ao litígio fundado na premissa de violação de outros direitos e não de direitos ambientais. Uma questão conexa – dada a inserção do direito ambiental no modo ou paradigma do chamado “direito social” –,¹⁹⁴ que também tem repercussões sobre as estratégias a desenvolver com certa plausibilidade, é que tampouco há grande

¹⁹¹ Especificamente, o Artigo 11, do Protocolo de São Salvador (Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais), estabelece brevemente o seguinte: “Artigo 11. Direito a um Meio Ambiente Sadio: 1. Toda pessoa tem direito a viver em um meio ambiente sadio e a contar com serviços públicos básicos; 2. O Estados-partes promoverão a proteção, preservação e melhoria do meio ambiente”. Cabe dizer que o próprio Protocolo não inclui o direito estabelecido no Artigo 11 dentre os direitos passíveis de controle jurisdicional perante a CIDH e a Corte IDH – veja-se Artigo 19 inc. 6, do Protocolo de São Salvador, em especial o Capítulo IV deste guia. Pode-se mencionar também a inclusão de uma cláusula ambiental na Carta Democrática Interamericana (em seu Artigo 15: “O exercício da democracia facilita a preservação e o manejo adequado do ambiente. É essencial que os Estados do Hemisfério implementem políticas e estratégias de proteção do ambiente, respeitando os diversos tratados e convenções, para alcançar um desenvolvimento sustentável em benefício das futuras gerações”) que, de todos os modos, não é tratado e não estabelece mecanismo algum de controle jurisdicional. De qualquer forma, a Corte IDH tem recorrido a essa Carta a fim de interpretar obrigações da Convenção em alguns casos. Ver, por exemplo, Corte IDH, *Caso Herrera Ulloa v. Costa Rica* (doravante apenas “*Herrera Ulloa*”), sentença de 2 de julho de 2004, par. 115Ç e *Caso Ricardo Canese v. Paraguai* (doravante apenas “*Canese*”), sentença de 31 de agosto de 2004, par. 85, ambos se referindo ao valor da liberdade de expressão no regime democrático; *Caso Eatama v. Nicarágua* (doravante apenas “*Eatama*”), sentença de 23 de junho de 2005, pars. 193, 207 e 215, referente ao caráter de “elemento essencial da democracia representativa” dos direitos políticos, à necessidade de promover e fomentar a participação democrática e ao fortalecimento dos partidos e outras organizações políticas.

¹⁹² Sobre o árduo caminho de consolidação do direito ao ambiente sadio como um direito humano, pode-se ver Franco Del Pozo, Mercedes, *El derecho humano a un medio ambiente adecuado*, Instituto de Derechos Humanos - Universidad de Deusto, Bilbao, 2000; Benvenuto Lima, Jaime Jr, *O Direito Humano ao meio ambiente*, em Rodríguez Ortiz, Maria Oena (org.), *Justiça Social: uma questão de direito*, DP&A-Fase, Rio de Janeiro, 2004, pp. 167-190.

¹⁹³ A esse respeito, pode-se ver, em matéria de direitos econômicos, sociais e culturais em geral, Abramovich, Víctor e Courtis, Christian, *Los Derechos sociales como Derechos exigibles*, Trotta, Madrid, 2002, Cap. 3.

¹⁹⁴ Ver, sobre o ponto, Abramovich, Víctor e Courtis, Christian, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Trotta, Madrid, 2002, pp. 47-64; Ewald, François, *L’Etat providence*, Grasset, Paris, 1985, e De Grueter Walter, Berlin *A Concept of Social Law*, em Teubner, Günther (ed.), *Dilemmas of Law in the Welfare State*, 1986, pp. 40-75.

tradição de litígio, nem um grande desenvolvimento doutrinário e jurisprudencial, em matéria de direitos econômicos, sociais e culturais (doravante apenas “DESC”) no SIDH.¹⁹⁵ Ainda que o volume de casos vá sendo acrescentado gradualmente, o certo é que os órgãos do Sistema – a Comissão e a Corte IDH – têm sido bastante tímidos para aplicar diretamente cláusulas que consagram DESC incluídos em distintos instrumentos regionais de direitos humanos.¹⁹⁶

Parte das sugestões aqui reunidas pretende destacar algumas das formas oblíquas com que o Sistema Interamericano tem processado demandas relacionadas com a violação de direitos sociais. Com isso, não se pretende dizer que os DESC não possam ser conceituados como direitos exigíveis,¹⁹⁷ nem que, pese até agora não se tenha avançado significativamente nesse rumo, casos de violações aos DESC não possam chegar a ser postulados diretamente no SIDH. Sugere-se simplesmente que, no estado atual da questão diante dos órgãos do Sistema, invocar unicamente DESC para fundamentar o litígio pode ser motivo de fracasso, de modo que é necessário suplementar essa invocação por meio de outras estratégias que já têm demonstrado maior plausibilidade.

Dessa maneira, analisaremos com mais detalhes em que podem consistir essas estratégias indiretas ou oblíquas de litígio. As propostas que são estabelecidas aqui – e que não pretendem ser exaustivas – são dirigidas em dois sentidos. Por um lado, dentro da lista de direitos humanos (e, em muitos dos casos que serão tratados, em especial na lista dos denominados direitos civis e políticos) existem direitos e princípios adjetivos ou instrumentais, aplicáveis a todo direito ou regulação estatal. Exemplos deles são o direito ao devido processo, o direito à tutela judicial efetiva, o princípio da igualdade perante a lei, a proibição de discriminação, o direito à informação, etc. Ainda que se tenha vinculado tradicionalmente esses direitos e princípios com o modelo dos direitos civis e políticos (ou direitos individuais, ou ainda direitos liberais ou direitos-autonomia), o certo é que se trata de regras e princípios com aplicação

¹⁹⁵ Por isso, os desdobramentos que vinculam os direitos econômicos, sociais e culturais - reconhecidos em tratados de direitos humanos - com os direitos ambientais, ainda que muito importantes conceitualmente, resultam ainda pouco úteis, ao menos diretamente, desde o ponto de vista do contencioso internacional. Ver a esse respeito as vinculações feitas entre direitos ambientais e os direitos à moradia, alimentação, saúde e água pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais em suas Observações Gerais 4 (*O direito a uma moradia adequada*, em especial pars. 8 e 11), 12 (*O direito a uma alimentação adequada*, especialmente pars. 7, 12, 13, 26 e 28), 14 (*O direito a desfrutar do mais alto nível possível de saúde*, especialmente pars. 4, 11, 12, 15, 16, 27, 34, 36, 50 e 51), e 15 (*O direito à água*, especialmente pars. 1, 4, 6, 7, 8, 10, 12, 14, 16, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 28, 29, 36, 37, 44 e 56).

¹⁹⁶ Ver a esse respeito Rossi, Julieta, *Mecanismos internacionales de protección dos direitos econômicos, sociais e culturais*, em Abramovich, Víctor, Añón, María José e Courtis, Christian, *Derechos sociales: instrucciones de uso*, Fontamara, México, 2003, p. 355-368. Certamente, as possibilidades que oferecem os instrumentos do Sistema são muito maiores que as efetivamente concretizadas por seus órgãos até o momento. Para avaliar algumas dessas possibilidades ver, além do texto citado, Courtis, Christian, *La protección de los derechos económicos, sociales y culturales a través del artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos* e Hauser, Denise, *La protección de los derechos económicos, sociales y culturales a partir de la Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre*, em Courtis, Christian; Hauser, Denise; e Rodríguez Huerta, Gabriela (org.), *Protección internacional de los derechos humanos: nuevos desafíos*, Porrúa-ITAM, México, 2005, pp. 1-66 e 123-146, respectivamente.

¹⁹⁷ Para isso, o esforço conceitual que se faz necessário abreviar é o do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que, não obstante, não está habilitado para receber queixas ou petições individuais. Ver, genericamente, Observações Gerais 3 (*A índole das obrigações dos Estados-partes*) e 9 (*A aplicação interna do Pacto*), bem como todas as referentes à aplicação concreta dos Direitos à moradia, educação, alimentação, saúde e água.

em todo o campo do Direito, inclusive aos DESC e aos direitos ambientais. Parte da (fraca) evolução do SIDH na matéria tem consistido em estender a aplicação de alguns desses direitos e princípios a direitos trabalhistas e previdenciários, de modo que a sua aplicação poderia também abranger os direitos ambientais.

Por outro lado, podem ser encontrados também casos de interconexão dos DESC com direitos civis e políticos cuja possibilidade de controle jurisdicional não seja colocada em dúvida. Isso significa que a invocação (ou a interpretação contextual) de um direito civil ou político envolve a consideração de obrigações que também surgiriam dos DESC, aí incluídos os ambientais.

Deve-se ressaltar que, ainda que os instrumentos de direitos humanos que fazem parte do Sistema Interamericano sejam numerosos, o eixo do litígio perante a Comissão e a Corte permanece sendo a Convenção – apesar de que, para efeitos interpretativos, os órgãos do Sistema recorram com frequência a outros instrumentos regionais e globais. Também é útil recordar que os órgãos do SIDH soem se inspirar nos seus pares do Sistema Europeu (seu par, em realidade, é a Corte Europeia de Direitos Humanos, já que a Comissão Europeia de Direitos Humanos não existe) e na formulação de parâmetros por parte de órgãos do Sistema Internacional de Direitos Humanos.

De modo que, mesmo que parte das sugestões aqui contidas estejam baseadas em decisões já adotadas pelos órgãos do Sistema Interamericano, outra parte emprega critérios que provêm essencialmente do Sistema Europeu, mas que têm alguma plausibilidade no SIDH, em virtude da semelhança estrutural da Convenção Europeia de Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais com a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, bem como da afinidade das cláusulas aplicáveis em ambos os instrumentos, o que leva os órgãos interamericanos a consultar os precedentes de seu par europeu.

De acordo com o que se descreverá mais adiante, a Corte IDH também recorre a outros tratados e normas internacionais como critério de interpretação, de acordo com o contexto dos casos decididos. A interpretação normativa pode permitir trazer à colação normas internacionais sobre o ambiente nos casos em que, pelas vias indiretas aqui sugeridas, se discuta situações que afetem o meio.¹⁹⁸ Talvez esta seja a maneira de se requerer a aplicação de princípios de interpretação próprios do Direito Ambiental, como o princípio da precaução.¹⁹⁹

¹⁹⁸ Para se ter um panorama a esse respeito, pode-se ver Cançado Trindade, Antonio A. (ed.), *Derechos Humanos, Desarrollo Sustentable y Medio Ambiente*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, 1995; Juste Ruiz, José. *Derecho Internacional del Medio Ambiente*, McGraw Hill, Madrid, 1999.

¹⁹⁹ Ver, a partir de perspectivas diversas, Jiménez de Parga e Maseda, Patricia, *El principio de prevención en el Derecho Internacional del Medio Ambiente*, Ecoiuris - La Ley, Madrid, 2001; Riechmann, Jorge e Tickner, Joel (eds.), *El principio de precaución en medio ambiente y salud pública: de las definiciones a la práctica*, Icaria, Barcelona, 2002. Ver também comentários em Abramovich, Víctor e Courtis, Christian. *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Trotta, Madrid, 2002, p. 240-244.

► Em matéria ambiental, são particularmente importantes não só as condutas dos agentes estatais, mas, também, fundamentalmente, aquelas de sujeitos privados – como as empresas –, cuja atividade seja suscetível de pôr em risco o ambiente. É necessário recordar, não obstante, que perante o Sistema Interamericano os únicos responsáveis são os Estados.²⁰⁰ Isso significa que, mesmo quando a situação que se pretenda ajuizar tenha se originado de uma conduta de particulares, para que o caso possa ser apreciado internacionalmente será necessário imputar os resultados dessa conduta ao Estado, seja por força do descumprimento de obrigações negativas – vale dizer, as de se abster de autorizar particulares a realizar atividades que atentem contra o ambiente; seja pelo descumprimento de obrigações positivas – isto é, as de controlar as atividades de particulares denominadas na tipologia desenvolvida por autores como van Hoof e Eide obrigações de proteção.²⁰¹

Além disso, para que uma demanda prospere, é necessário atender a todos os requisitos formais e materiais de admissibilidade de uma petição dirigida à Comissão Interamericana, como se detalha no capítulo 1 deste guia: o esgotamento dos recursos da jurisdição interna; que não se verifique litispendência no plano internacional; o oferecimento da petição no prazo próprio; a existência de vítimas ou prejudicados concretos e identificados – ainda que o fato afete também a outras pessoas –; a existência de um dano e a imputação desse dano a uma ação ou omissão estatal que importe na infringência de um ou mais direitos – e das respectivas obrigações estatais – consagrados pela Convenção.²⁰² A esse respeito, no momento de se submeter o caso perante a Comissão, é importante frisar a necessidade de se evitar incorrer na denomi-

²⁰⁰ Ver a esse respeito os comentários em Courtis, Christian, La eficacia de los *derechos humanos en las relaciones entre particulares*, *Revista Iberoamericana de Derechos Humanos*, N°1, México, no prelo. Sobre a posição dos sujeitos privados particularmente poderosos, como as empresas transnacionais, em face do Direito Internacional dos Direitos Humanos, ver Gómez Isa, Felipe, *Las empresas transnacionales y sus obligaciones en materia de derechos humanos*, em Courtis, Christian, Hauser, Denise e Rodríguez Huerta, Gabriela (comps.), *Protección internacional de los derechos humanos: nuevos desafíos*, Porrúa-ITAM, México, 2005, p. 177-208.

²⁰¹ Ver, por exemplo, Eide, Asbjørn, *Economic, Social and Cultural Rights as Human Rights*, em Eide Asbjørn, Krause Catarina e Rosas, Allan (eds.), *Economic, Social and Cultural Rights*. Nijhoff Martinus A Textbook, Dordrecht-Boston-Londres, 1995, pp. 21-49; Van Hoof, G. H. J. *The Legal Nature of Economic, Social and Cultural Rights*, em Alston, Phillip e Tomaševski, Katarina (eds.), *The Right to Food*, Nijhoff, Dordrecht, Martinus, 1984, p. 99-105. Ver também Sepúlveda, Magdalena, *The Nature of the Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, Intersentia, Amberes, 2003, p. 157-248; Abramovich, Víctor e Courtis, Christian, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Trotta, Madrid, 2002, p. 27-37. Para O Sistema Interamericano de Direitos Humanos, ver Corte IDH, Opinião Consultiva OC-18/03, *Condição Jurídica e Direitos dos Imigrantes sem Documentação*, solicitada pelos Estados Unidos Mexicanos, 17 de setembro de 2003, pars. 133, 136, 137, 140, 146, 147, 151 e 152; caso *Povo Indígena de Sarayaku v. Equador* (doravante apenas “Sarayak”) Medidas Provisórias, resolução de 17 de junho de 2005, pars. 8, 9, 11, 12 e 13, e ponto resolutivo 1, b e d, comentado abaixo.

²⁰² Ver, genericamente, Pinto, Mónica, *La denuncia ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, Editores del Puerto, Buenos Aires, 1993; Faúndez Ledesma, Héctor, *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos Aspectos institucionales y procesales*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Costa Rica, 2ª ed., 1999, pp. 219-261.

nada “fórmula da quarta instância”²⁰³ – ou seja, não se deve basear o pleito somente numa presumida aplicação incorreta do direito nacional por parte dos tribunais domésticos. Parte do desafio do litigante, nesses casos, é demonstrar que as ações ou omissões denunciadas constituem propriamente violações a direitos e obrigações que a Convenção estabelece para o Estado.

A seguir, as sugestões concretas.

A. OS PRINCÍPIOS E DIREITOS ADJETIVOS OU INSTRUMENTAIS E A VIABILIDADE DE TUTELA DE DIREITOS AMBIENTAIS

Tal como antes se mencionou, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos inclui alguns direitos e princípios adjetivos ou instrumentais aplicáveis a qualquer outro direito ou regulação estatal. Aponta-se aqui alguns dos que oferecem a oportunidade de serem invocados em face de direitos ambientais.

1. Devido processo legal

Uma das opções para se tutelar indiretamente direitos ambientais está relacionada com o emprego das garantias do devido processo como parâmetro para avaliar a forma de adoção, por parte do poder público, de medidas capazes de afetar ou pôr em risco, direta ou indiretamente, o meio. O foco dessa estratégia é a impugnação de medidas governamentais que tenham sido adotadas sem o cumprimento dos requisitos legalmente estabelecidos, tais como as que aprovam a realização de obras, as que permitem o corte ou a destruição de florestas, as que autorizam a particulares o desempenho de atividades potencialmente poluidoras, as que consentem na circulação de produtos tóxicos ou perigosos, as que concedem licenças para poluir, etc.

Isso incluiria a negativa, restrição ou turbação do direito a ser ouvido antes que sejam adotadas decisões suscetíveis de gerar danos ao ambiente; do direito de submeter ao controle judicial as decisões administrativas nessas matérias; do direito a produzir prova sobre o caráter prejudicial de uma medida para o ambiente; do direito de requerer informação prévia sobre o potencial de risco de um bem ou serviço, ou ainda da obra cujo projeto ou realização venham a ser deferidos; do direito de solicitar a suspensão da medida até que tenham sido cumpridos os requisitos legais (por exemplo, estudo ou avaliação de impacto ambiental, preparado previamente à adoção da medida), etc.

O Artigo 8.1 da Convenção Americana estabelece:

“Toda pessoa tem direito a ser ouvida, com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável, por um juiz ou tribunal competente, independente

²⁰³ Ver Rodríguez-Pinzón, Diego, *La Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, em Martín, Claudia, Rodríguez Pinzón, Diego e Guevara B., José A. (comps.), *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, Fontamara, México, 2004, p. 199-202.

e imparcial; estabelecido anteriormente por lei, na apuração de qualquer acusação penal formulada contra ela, ou para que se determinem seus direitos ou obrigações de natureza civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer outra natureza.”

A expressão “de qualquer outra natureza”, claro está, inclui também os direitos e obrigações ambientais. A evolução da exegese do Artigo 8º, da Convenção, por parte da Corte IDH, favorece essa estratégia: a Corte tem ampliado essa interpretação para questões não penais (a teor do Artigo 8.1) e tem estendido ainda a sua aplicação a procedimentos administrativos e a outros casos em que direitos possam ser afetados. O tribunal disse:

“Em que pese o Artigo 8, da Convenção Americana, se intitular ‘Garantias Judiciais’, sua aplicação não se limita aos recursos judiciais em sentido estrito, ‘mas sim [indica] o conjunto de requisitos que devem ser observados nas instâncias processuais’, de maneira a que as pessoas possam se defender adequadamente diante de qualquer tipo de ato emanado do Estado que possa afetar seus direitos”.²⁰⁴

Assim, a Corte – em consonância com a Corte Européia de Direitos Humanos – tem aplicado a cláusula do Artigo 8.1 a procedimentos judiciais de natureza constitucional,²⁰⁵ civil,²⁰⁶ trabalhista,²⁰⁷ sobre nacionalidade e cidadania,²⁰⁸ e a procedimentos administrativos de índole diversa.²⁰⁹

► Em síntese, da mesma forma como se tem feito em casos de proteção dos DESC, no momento de se litigar questões ambientais é necessário que se demonstre claramente o tipo de violação cometida por parte do Estado: seja por meio de medidas que este adote, com impacto para o ambiente, seja pelas soluções administrativas ou judiciais que dê para controvérsias ambientais.

²⁰⁴ Corte IDH, caso *Tribunal Constitucional v. Peru* (Aguirre Roca, Rey Terra e Revoredo Marsano v. Peru), sentença de 31 de janeiro de 2001, par. 69 (doravante apenas “*Tribunal Constitucional*”), citando a Opinião Consultiva OC-9/87, *Garantias judiciais em Estados de Emergência* (Artigos 27.2, 25 e 8, da Convenção Americana sobre Direitos Humanos), de 6 de outubro de 1987.

²⁰⁵ Corte IDH, *Tribunal Constitucional*, pars. 67-85.

²⁰⁶ Corte IDH, caso *Cantos v. Argentina* (doravante apenas “*Cantos*”), sentença de 28 de novembro de 2002, pars 50-56.

²⁰⁷ Corte IDH, caso *Baena Ricardo e outros (270 trabalhadores) v. Panamá* (doravante apenas “*Baena*”), sentença de 2 de fevereiro de 2001, pars. 135-142.

²⁰⁸ Corte IDH, caso *Ivcher Bronstein v. Peru*, (doravante apenas “*Ivcher Bronstein*”), sentença de 6 de fevereiro de 2001, pars. 112-116.

²⁰⁹ Corte IDH, *Ivcher Bronstein*, pars. 101-110 (procedimento perante autoridade administrativa de imigração); *Baena* pars. 122-134 (procedimento administrativo de exoneração de trabalhadores do setor público); caso *Comunidade Indígena Yaki Axa v. Paraguai* (doravante apenas “*Yakie Axa*”), sentença de 17 de junho de 2005, pars. 70-73 (procedimento administrativo para a concessão de personalidade jurídica à comunidade indígena) e pars. 74-98 (procedimento administrativo para a titularização de terras); *Eatama*, pars. 145-164 (procedimento eleitoral perante autoridade administrativa).

Estabelecido que o Artigo 8.1 é aplicável a procedimentos judiciais e administrativos em que se controverta sobre direitos de qualquer tipo, resta determinar o alcance das garantias de que trata aquele dispositivo.²¹⁰ Ao menos os seguintes aspectos dessas garantias estão mencionados expressamente: a garantia de audiência (direito a ser ouvido); a imparcialidade, independência e a competência do juiz; o estabelecimento dessa autoridade judicial por lei anterior ao fato sob exame (a chamada garantia do “juiz natural”); o proferimento de uma decisão que ponha fim à controvérsia num prazo razoável. Falta, não obstante, emprestar sentido à expressão “devidas garantias”, usada pela norma em referência. Nesse sentido, a Corte IDH tem indicado que o termo deve ser entendido como relacionado às garantias especificadas no Artigo 8.2, que seriam, por conseguinte, aplicáveis, na medida adequada, aos procedimentos administrativos e judiciais de caráter não-penal.²¹¹ Entre as “devidas garantias” encontram-se o princípio do contraditório, o princípio de “igualdade de armas” no processo, o direito a ser representado por um advogado, o direito de produzir quaisquer provas, o direito a uma decisão fundamentada e o direito ao cumprimento do julgado.²¹²

2. Tutela judicial efetiva

Outra das possíveis vias de tutela de direitos ambientais no Sistema Interamericano é a invocação de violações ao direito à proteção judicial, consagrado no Artigo 25, da Convenção, que estabelece:

“Artigo 25. Proteção Judicial.

1. *Toda pessoa tem direito a um recurso simples e rápido ou a qualquer outro recurso efetivo, perante os juízes ou tribunais competentes, que a proteja contra atos que violem seus direitos fundamentais reconhecidos pela constituição, pela lei ou pela presente Convenção, mesmo quando tal violação seja cometida por pessoas que estejam atuando no exercício de suas funções oficiais.*
2. *Os Estados-partes comprometem-se:*
 - a) *a assegurar que a autoridade competente prevista pelo sistema legal do Estado decida sobre os direitos de toda pessoa que interpuser tal recurso;*
 - b) *a desenvolver as possibilidades de recurso judicial; e*
 - c) *a assegurar o cumprimento, pelas autoridades competentes, de toda decisão em que se tenha considerado procedente o recurso”.*

²¹⁰ Ver Medina Quiroga, Cecilia, *La Convención Americana: teoría y jurisprudencia. Vida, integridad personal, libertad personal, debido proceso y recurso judicial*, Universidade de Direitos Humanos de Chile-Centro, Santiago, 2005, p. 266-319.

²¹¹ Corte IDH, *Ivcher Bronstein*, par. 103; *Tribunal Constitucional*, par. 70; *Baena*, par. 125. Ver a esse respeito as considerações críticas de Medina Quiroga, Cecilia, *La Convención Americana: teoría y jurisprudencia. Vida, integridad personal, libertad personal, debido proceso y recurso judicial*, Universidade de Direitos Humanos de Chile-Centro, Santiago, 2005, p. 283-293.

²¹² Ver Medina Quiroga, Cecilia, *La Convención Americana: teoría y jurisprudencia. Vida, integridad personal, libertad personal, debido proceso y recurso judicial*, Universidade de Direitos Humanos de Chile-Centro, Santiago, 2005, pp. 303-319; Abramovich, Víctor e Courtis, Courtis, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Trotta, Madrid, 2002, p. 185-193.

Para os fins do litígio ambiental, é importante reforçar que as obrigações que o dispositivo impõe ao Estado não se limitam à proteção dos direitos estabelecidos na Convenção Americana, mas também a outros direitos fundamentais reconhecidos pela constituição ou pelas leis do próprio país.²¹³ Isso significa que, se a constituição ou a lei reconhece direitos ambientais, a ausência de tutela judicial efetiva – i.e., a ausência de um recurso simples e rápido ou, na falta deste, de outro recurso efetivo diante da infringência desses direitos – viola a Convenção.

► Por conseguinte, o litigante deve alegar e demonstrar que não existe tutela judicial efetiva por parte dos tribunais domésticos contra a violação de direitos fundamentais de natureza ambiental.

A Corte IDH também avançou na consideração do alcance do direito à proteção judicial: grande parte dos casos decididos, a respeito de uma ampla variedade de direitos estabelecidos na Convenção, tem incluído também o reconhecimento de violações ao direito à proteção judicial.²¹⁴ Isso não deve causar espécie, já que, como o esgotamento dos recursos da jurisdição interna é uma condição para a admissibilidade dos casos no sistema, se a Corte considera que se esgotaram esses recursos internos e que houve violação a um direito previsto na Convenção, isso embute quase necessariamente um juízo de que não existiram “recursos simples e rápidos” ou “recursos efetivos” na jurisdição doméstica, ou que, se existiram, não foram efetivos.²¹⁵

Para que seja viável a alegação de infringência do direito à proteção judicial, deve-se sustentar a violação de um *direito fundamental estabelecido na constituição ou na lei*: o direito à tutela judicial é violado quando não existe recurso rápido e simples ou outro recurso efetivo contra a violação de outro direito fundamental – isto é, quando não tenha havido tutela judicial efetiva em face da violação de normas de direitos fundamentais *estabelecidas pelo próprio Direito interno*. Isso leva a que se indague sobre o alcance da expressão “direito fundamental estabelecido na constituição ou na lei”. O ônus da demonstração é do demandante: é necessário provar que o Direito doméstico estabelece – na constituição ou na lei – um direito fundamental ao ambiente sadio e que esse direito fundamental não tenha recebido tutela judicial efetiva. O tema merece vários comentários.

²¹³ Ver Corte IDH, *Tribunal Constitucional*, par. 89; caso *Comunidade Maeagna (Sumo) Awas Tingni v. Nicarágua* (do-ravante apenas “*Awas Tingni*”), sentença de 31 de agosto de 2001, par. 111; *Cantos*, par. 52; caso *Yatama*, par. 167; e Opinião Consultiva OC-9/87, *Garantias Judiciais em Estados de Emergência*, solicitada pelo governo do Uruguai, 6 de outubro de 1987, par. 23.

²¹⁴ Ver a análise e as considerações críticas de Medina Quiroga, Cecilia, *La Convención Americana: teoría y jurisprudencia. Vida, integridad personal, libertad personal, debido proceso y recurso judicial*, Universidade de Direitos Humanos de Chile-Centro, Santiago, 2005, p. 358-383. Como corretamente adverte a autora chilena, a Corte não estabeleceu uma linha de demarcação clara entre a aplicação dos Artigos 8 e 25, ambos da Convenção.

²¹⁵ Como se mencionou na nota anterior, a Corte nem sempre tem sido coerente com essa idéia. Ver, por exemplo, Medina Quiroga, Cecilia, *La Convención Americana: teoría y jurisprudencia. Vida, integridad personal, libertad personal, debido proceso y recurso judicial*, Universidade de Direitos Humanos de Chile-Centro, Santiago, 2005, p. 361-362.

O primeiro é que o litigante deve demonstrar a existência desses direitos no ordenamento interno. Não obstante, a análise de normas constitucionais e legais domésticas²¹⁶ não tem sido rara na jurisprudência da Corte IDH, de modo que também aí há bons indícios acerca de como se proceder.

O segundo é que, se o ordenamento constitucional vigente em matéria de incorporação de tratados internacionais é de inspiração monista – como sucede em quase todos os países da América Latina –, os tratados também formam parte do Direito doméstico e, por conseguinte, os direitos neles incluídos também podem ser considerados direitos fundamentais, por força do Artigo 25, da Convenção – ainda quando não prevejam um mecanismo internacional de apresentação de petições individuais ou coletivas. Isso quer dizer que os litigantes ambientalistas podem invocar tratados internacionais ratificados pelo país contra que se dirija a petição, nos quais se reconheçam os direitos fundamentais de natureza ambiental. Tampouco tem sido estranha à jurisprudência da Corte IDH a consideração sobre a existência de outros instrumentos internacionais ratificados pelo país, no momento de serem interpretadas as obrigações emanadas da Convenção para este.²¹⁷

O terceiro comentário é que a Corte também tem dado alguns indícios de consideração ampla de outros direitos, não especificados ou detalhados pela Convenção e mesmo assim tutelados por meio do Artigo 25. Por exemplo, no caso *Ivcher Bronstein*, a Corte considerou como dentro dos direitos afetados da vítima – e não tutelados judicialmente em sede interna – seus direitos como acionista de uma empresa de televisão.²¹⁸ No caso *Baena*, a Corte considerou um dos direitos insuficientemente tutelados em sede interna, qual seja o de não ser despedido injustamente.²¹⁹ No caso *Tribunal Constitucional*, as vítimas sofreram por falta de tutela judicial para seu direito à estabilidade como magistrados.²²⁰ No caso *Cinco Pensionistas*, a Corte considerou a violação do direito à proteção judicial dos direitos de natureza previdenciária das vítimas.²²¹

²¹⁶ É necessário distinguir aqui entre casos nos quais a Corte analisa uma norma local - impugnada por ser contrária à Convenção - daqueles em que o tribunal invoca disposições domésticas para demonstrar que, mesmo que haja normas de direito interno adequadas, estas não foram aplicadas ou resultarão sem efeito. Para esta última hipótese, ver, por exemplo – entre muitíssimos outros casos –, Corte IDH, *Tribunal Constitucional*, pars. 76, 79 e 91 (onde se invocaram a Constituição do Peru e a lei de *habeas corpus* e mandado de segurança); *Awas Tingni*, pars. 116, 117, 118, 119, 120, 121, 150 e 153 (onde se invocaram a Constituição Política da Nicarágua, o Estatuto da Autonomia das Regiões da Costa Atlântica da Nicarágua, um decreto que estabelece a autoridade para demarcar o território das comunidades indígenas da Costa Atlântica e a lei de reforma agrária); *Tibi v. Equador* (doravante apenas “*Tibi*”), sentença de 07 de setembro de 2004, pars. 132 e 133 (onde se invocaram a Constituição Política do Equador e as garantias estabelecidas por O Código de Procedimentos Penal); *Yakye Axa*, pars. 70, 74, 75, 79, 111, 112 e 138 (onde se invocaram a Constituição Política do Paraguai e as normas legais que regulam o registro das comunidades indígenas e a titularização de suas terras); *Yatama*, pars. 161, 202 e 203 (onde se invocaram as garantias da lei Eleitoral e o Estatuto de Autonomia das Regiões da Costa Atlântica da Nicarágua); *Eean e Bosico v. República Dominicana* (doravante apenas *Eean e Bosico*), sentença de 8 de setembro de 2005, pars. 148 e 149 (onde se invocam a Constituição e o Código Civil da República Dominicana).

²¹⁷ Ver, dentre outros, Corte IDH, *Baena*, par. 159 (onde se invoca o Protocolo de San Salvador); *Caso Yakye Axa*, pars. 95, 96, 127, 130, 136, 150, 151 e 163 (onde se invoca a Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho e o Protocolo de São Salvador); *Eean e Bosico*, par. 143 (onde se invoca a Convenção para Reduzir os Casos de Apatridia).

²¹⁸ Corte IDH, *Ivcher Bronstein*, par. 138.

²¹⁹ Corte IDH, *Baena*, pars. 140 e 141.

²²⁰ Corte IDH, *Tribunal Constitucional*, pars. 72-75.

²²¹ Corte IDH, *Cinco Pensionistas v. Peru* (doravante apenas *Cinco Pensionistas*), sentença de 28 de fevereiro de 2003, pars. 133-138.

3. O direito de acesso à informação

Outra possibilidade de estratégia de litígio que tem prosperado para a proteção dos DESC e que poderia se aplicar em matéria ambiental, estaria baseada na tese de violação ao direito de acesso à informação ou das obrigações estatais de produzir informação.²²² O tema é especialmente relevante em matéria ambiental já que, dentre outros aspectos, se generalizou na região o requisito de um estudo ou avaliação de impacto ambiental (em alguns casos, socioambiental) previamente à realização de obras ou à autorização de atividades que possam pôr em risco o ambiente. De maneira que se poderia sustentar a ofensa ao direito de acesso à informação quando o governo descumpra com o dever de exigir um estudo ou avaliação prévia de impacto ambiental, ou ainda quando, mesmo que o tenha requerido, se negue a torná-lo público. Porém, a tese não se esgotaria aí: incluiria também o acesso à informação ambiental em poder do mesmo governo.

Uma variante dessa estratégia seria oferecida por aqueles casos nos quais se requer, como componente necessário de um direito – tipicamente os direitos à vida, à integridade física ou à proteção da vida íntima e familiar –, a provisão de informação ou o prévio aviso do Estado, como medida positiva necessária para prevenir lesões, caso o Estado disponha dessa informação.

Ainda que o direito de acesso à informação (em especial de acesso à informação pública) não apareça literalmente no texto da Convenção (o Artigo 13.1, sob o título “Liberdade de Pensamento e de Expressão”, se refere à liberdade de toda pessoa “de buscar, receber e difundir informações e idéias de toda índole, sem consideração de fronteiras, seja oralmente, por escrito ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro processo de sua escolha”), a Corte IDH tem dado indícios quanto à possível ramificação do Artigo 13.1.

Assim, ali se tem interpretado recentemente “que quem estiver sob a proteção da Convenção tem não só o direito e a liberdade de expressar seu próprio pensamento, senão também o **direito** e a liberdade de **buscar, receber** e difundir informações e idéias de toda índole”; e que esse direito “implica (...) num **direito coletivo a receber qualquer informação** e a conhecer a expressão do pensamento alheio²²³”. A Corte afirma que em “... sua dimensão social, a liberdade de expressão é um meio para o intercâmbio de idéias e informações e para a comunicação massiva entre os seres humanos. Assim como compreende que o direito de cada um de tratar de comunicar aos outros seus próprios pontos de vista, implica também no **direito de todos a conhecer opiniões e notícias**. Para o cidadão comum tem tanta importância o **conhecimento da opinião alheia ou da informação de que disponham outros como o direito a difundir a própria**”.²²⁴ E também que a “... liberdade de expressão é uma pe-

²²² Ver, sobre acesso à informação e direitos sociais em geral, com referências particulares à temática ambiental, Abramovich, Víctor e Courtis, Christian, *Acceso a la información y derechos sociales*, em Abramovich, Víctor, Añón María José e Courtis, Christian, *Derechos sociales: instrucciones de uso*, Fontamara, México, 2003, pp. 321-340.

²²³ Corte IDH, Opinião Consultiva OC-5/85, *A Afiliação Obrigatória de Jornalistas* (Artigos 13 e 29, da Convenção Americana sobre Direitos Humanos), solicitada pelo governo da Costa Rica, 13 de novembro de 1985, par. 30; *Herrera Ulloa*, par. 108; *Canese*, par. 77.

²²⁴ Corte IDH, OC-5, par. 32; *Herrera Ulloa*, par. 110; *Canese*, par. 79.

dra angular da existência mesma de uma sociedade democrática. É indispensável para a formação da opinião pública. É também *conditio sine qua non* para que os partidos políticos, os sindicatos, as sociedades científicas e culturais, e, em geral, quem deseje influir sobre a coletividade, possam se desenvolver plenamente. É, **enfim, condição para que a comunidade, na hora de exercer suas opções, esteja suficientemente informada. Por conseguinte, é possível afirmar que uma sociedade que não está bem informada não é plenamente livre**".²²⁵ (destacou-se).

Outro indício a respeito é o peso que a Corte IDH tem dado ao direito de crítica aos funcionários do governo e ao debate sobre assuntos de interesse público como componentes fundamentais da democracia. Assim, no caso *Herrera Ulloa*, a Corte, a partir da menção a precedentes da Corte Européia de Direitos Humanos, assinalou que "é lógico e apropriado que **as manifestações concernentes a funcionários públicos ou a outras pessoas que exerçam funções de natureza pública devem gozar, nos termos do Artigo 13.2, da Convenção, de uma margem de abertura a um debate amplo a respeito de assuntos de interesse público, que é essencial para o funcionamento de um sistema verdadeiramente democrático**",²²⁶ e que o "... controle democrático por parte da sociedade, através da opinião pública, fomenta a transparência das atividades estatais e promove a responsabilidade dos funcionários sobre sua gestão pública, razão pela qual deve existir uma margem reduzida para qualquer restrição do debate político ou do debate sobre questões de interesse público".²²⁷ (destacou-se).

Nesse sentido, é pertinente recordar a recente sentença da Corte no caso *Claude Reyes e outros v. Chile*, em que a Corte manifestou que, ao se impedir o acesso à informação sem justificativa alguma – e quando esta é relevante para garantir a fiscalização social da gestão pública do Estado (em particular em um caso ligado à exploração de recursos naturais) –, se vulnerou o Artigo 13, da Convenção, relacionado com o acesso à informação.²²⁸

► A partir desses precedentes, seria possível sustentar que o acesso à informação pública é um componente necessário do direito a buscar e receber informação, na medida em que: **a)** a informação pública está compreendida nas expressões "informação... de toda índole" e "informação de que dispõem outros"; **b)** a informação pública é um requisito indispensável da crítica ao governo, do controle democrático por meio da opinião pública, da transparência das atividades estatais, e da possibilidade de responsabilizar os funcionários públicos por sua gestão pública; **c)** a informação relacionada com projetos que possam afetar o ambiente tem caráter público.

²²⁵ Corte IDH, OC-5, par. 70; *Herrera Ulloa*, par. 112; *Canese*, par. 82.

²²⁶ Corte IDH, *Herrera Ulloa*, par. 128, e pars. 125, 126, 127 e 129; *Canese*, pars. 98 e 103.

²²⁷ Corte IDH, *Herrera Ulloa*, par. 127; *Canese*, par. 97.

²²⁸ A esse respeito, ver a sentença da Corte em *Claude Reyes*, setembro 16 de 2006, par. 99.

Além disso com respeito a esse direito, a Comissão IDH, em respaldo ao seu *Relatório Especial para a Liberdade de Expressão*, adotou essa linha em uma *Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão*, cujo princípio 4 se estabelece:

O acesso à informação em poder do Estado é um direito fundamental dos indivíduos. Os Estados estão obrigados a garantir o exercício desse direito. Esse princípio só admite limitações excepcionais, que devem estar estabelecidas previamente pela lei, para o caso de haver um perigo real e iminente que ameace a segurança nacional em sociedades democráticas.

A Carta Democrática Interamericana – a que, como já se fez menção, a Corte apelou em alguns casos para interpretar a Convenção – estabelece em seu Artigo 4 – justamente o citado pela Corte nos casos *Herrera Ulloa e Canese* – que:

São componentes fundamentais do exercício da democracia: a transparência das atividades governamentais, a proibidade, a responsabilidade dos governos na gestão pública, o respeito pelos direitos sociais e a liberdade de expressão e de imprensa.

Apesar da interpretação da Corte Européia de Direitos Humanos do Artigo 10²²⁹, da Convenção Européia de Direitos Humanos (equivalente ao 13.1 da Convenção Americana), ser mais restritiva (sua doutrina vigente sustenta que esse dispositivo não confere aos indivíduos um direito a ter acesso à informação, nem estabelece para o Estado uma obrigação de entregá-la);²³⁰ aquele tribunal tem chegado, por outras vias, a soluções similares. Assim, independentemente da alegação do Artigo 10, a Corte Européia tem dito que a proteção dos bens jurídicos tutelados pela Convenção Européia pode exigir, em caso de risco, a adoção de medidas positivas por parte do Estado, entre as quais se inclui fornecer informação aos potenciais prejudicados. Em outros casos, ali se tem dito que, como componente de distintos direitos estabelecidos na Convenção Européia, o Estado tem a obrigação de permitir a particulares o acesso à informação em seu poder.²³¹

²²⁹ Que estabelece o seguinte: "Liberdade de expressão. 1. Toda pessoa tem direito à liberdade de expressão. Esse direito compreende a liberdade de opinião e a liberdade de receber ou de comunicar informações ou idéias, sem que possa haver ingerência de autoridades públicas e sem consideração de fronteiras. O presente Artigo não impede que os Estados submetam às empresas de radiodifusão, de cinematografia ou de televisão, a um regime de autorização prévia; 2. O exercício dessas liberdades, que implicam deveres e responsabilidades, poderá ser submetido a certas formalidades, condições, restrições ou sanções previstas pela lei, que constituam medidas necessárias, numa sociedade democrática, para a segurança nacional, a integridade territorial ou a segurança pública, a defesa da ordem e a prevenção do crime, a proteção da saúde e da moral, a proteção da reputação ou dos direitos de terceiros, para impedir a divulgação de informações confidenciais ou para garantir a autoridade e a imparcialidade do poder judicial".

²³⁰ Ver Corte Européia de Direitos Humanos, caso *Leander v. Suécia*, sentença de 26 de março de 1987, par. 75; caso *Guerra e outros v. Itália*, sentença de 19 de fevereiro de 1998, par. 53.

²³¹ Ver Corte Européia de Direitos Humanos, caso *Gaskin v. Reino Unido*, sentença de 7 de julho de 1989, pars. 3842 e 49 relativos à obrigação de se permitir o acesso à informação em poder do Estado como componente do direito ao respeito da vida privada e familiar (Artigo 8 da Convenção Européia); caso *Guerra e outros v. Itália*, sentença de 19 de fevereiro de 1998, pars. 58 e 60, relativo à obrigação estatal de prestar informação como componente do direito ao respeito da vida privada e familiar (Artigo 8 da Convenção Européia); caso *L.V.B. v. Reino Unido*, sentença de 9 de junho de 1998, pars. 36 e 38, relativo à obrigação estatal de prestar informação como componente do direito à vida (Artigo 2 da Convenção Européia); caso *McGinglei e Egan v. Reino Unido*, sentença de 9 de junho de 1998, par. 86, relativo à obrigação de permitir o acesso à informação em poder do Estado como componente das garantias do devido processo (Artigo 6.1 da Convenção Européia), e pars. 97 e 98, relacionados com a obrigação de permitir o acesso à informação em poder do Estado como componente do direito ao respeito da vida privada e familiar (Artigo 8 da Convenção Européia); caso *Tinnelly & Sons Ltd. e outros e McOduff e outros v. Reino Unido*, sentença de 10 de julho de 1998, pars. 72-79, especialmente pars. 73, 74, 75, 77 e 78, relativo à obrigação de permitir o acesso à informação em poder do Estado como componente das garantias do devido processo (Artigo 6.1 da Convenção Européia); caso *Roche v. Reino Unido*, sentença de 19/10/2005, pars. 157-169, em especial pars. 162 e 167, relativo à obrigação de permitir o acesso à informação em poder do Estado como componente do direito ao respeito à vida privada e familiar (Artigo 8 da Convenção Européia).

O interessante para o tema em questão é que muitos desses casos estão relacionados com problemas ambientais: o caso *Guerra* tratava da exposição dos habitantes da cidade de Manfredonia a gases tóxicos emanados de uma fábrica cujo funcionamento fora autorizado pelo governo, que possuía, além disso, informação sobre o risco gerado pela indústria. A Corte Européia condenou a Itália por não haver dado aviso à população sobre os riscos a que estava submetida. Nos casos *L.V.B., McGinglei e Egan, e Roche*; tratou-se do alcance da obrigação estatal de dar aviso a quem tivesse sido exposto a radiações nucleares (*L.V.B.*) ou de permitir o acesso à informação em mãos do governo àqueles que tivessem sido expostos a essas radiações (*McGinglei e Egan*) ou a testes de armas químicas (*Roche*).

Em sentido convergente com a estratégia de acesso à informação (e, em alguma medida, com uma concepção ampla da noção de devido processo), se poderia sustentar que, em alguns casos, a falta de consulta (ao menos às populações indígenas), sobre medidas que possam afetar o ambiente, constitui uma violação à Convenção Americana. Nessa linha de idéias, a Corte IDH tem sugerido que o respeito aos direitos políticos (reconhecidos no Artigo 23, da Convenção) de algumas coletividades (em especial das comunidades e povos indígenas) deve considerar a particularidade de sua organização política e de seus valores.²³² Em outros casos, ali se tem recorrido à Convenção n. 169 da OIT para interpretar o alcance dos direitos estabelecidos na Convenção Americana ao aplicá-los a uma comunidade ou povo indígena.²³³

Um dos direitos, de indubitável tradição política, incluídos na Convenção n. 169 da OIT, é o de consulta prévia aos povos interessados “mediante procedimentos apropriados e, em particular, através de suas instituições representativas, cada vez que se prevejam medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente” (Convenção n. 169 da OIT, Artigo 6.1.a). As consultas prévias “deverão ser efetuadas de boa-fé e de uma maneira apropriada às circunstâncias, com a finalidade de chegar a um acordo ou de obter o consentimento acerca das medidas propostas” (*idem*, Artigo 6.2). Parece que o requisito mínimo para que uma consulta prévia seja efetuada de “boa-fé” e de “maneira apropriada às circunstâncias”, é o fornecimento, por parte das autoridades governamentais, de informação suficiente acerca “das medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los [aos interessados] diretamente”.²³⁴

²³² Ver, a esse respeito, Corte IDH, *Eatama*, pars. 202 e 218.

²³³ Ver Corte IDH, *Yakye Axa*, pars. 95 e 96, relativo aos direitos ao devido processo e à proteção judicial quando se tratar de demandas de titularização de terras formuladas por povos indígenas, e 127, 130, 136, 150 e 151, relacionados com o direito de propriedade.

²³⁴ Alguns tribunais nacionais têm considerado a violação do direito de consulta aos povos e comunidades indígenas em casos de concessão de licenças para a exploração do meio ambiente que afetem suas terras históricas ou ancestrais. Ver, a respeito, Corte Constitucional Colombiana, Sentença SU-39 de 1997, de 3 de fevereiro de 1997, e os comentários do autor do presente capítulo em Abramovich, Víctor e Courtis, Christian, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Trotta, Madrid, 2002, p. 239-240. Um panorama geral da jurisprudência constitucional colombiana referente ao tema, que inclui comentários sobre a sentença citada, pode ser visto em Borrero García, Camilo, *Multiculturalismo y derechos indígenas*, CINEP-GTZ, Bogotá, 2003, pp. 103-143 (para a sentença SU-39 de 1997, ver pp. 122-133). Para o caso argentino, ver Corte Suprema Argentina, “Comunidad Indígena Hoktek T´Oi Pueblo Wichi c. Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable s/amparo”, sentença de 8 de setembro de 2003.

4. Igualdade perante a lei e proibição de discriminação

Outra das possíveis formas de tutela de direitos ambientais, de acordo com a Convenção, se dá por meio da alegação de ofensa ao princípio da igualdade perante a lei. A proibição de discriminação está estabelecida pelo Artigo 1.1, da Convenção, e se refere aos “direitos e liberdades reconhecidos por ela”.²³⁵ De modo que, para invocá-la, seria necessário identificar-se um ou vários direitos estabelecidos na Convenção – o que se pode fazer, como veremos, identificando formas de interconexão entre direitos ali previstos e direitos ambientais. Mesmo assim, o Artigo 24, da Convenção (que estabelece o princípio da igualdade perante a lei), não se refere exclusivamente aos direitos protegidos pela Convenção, sendo antes aplicável a qualquer lei. O artigo estabelece que:

Todas as pessoas são iguais perante a lei. Em consequência, têm direito, sem discriminação, a igual proteção da lei.

Isso torna plenamente aplicável às normas domésticas que regulam direitos ambientais a proibição de discriminação, que não é mais do que um caso de violação agravada do princípio da igualdade. A Corte havia assentado as bases de sua interpretação do Artigo 24, da Convenção, em sua Opinião Consultiva OC-4/84,²³⁶ ainda que, com efeito, não tenha desenvolvido uma jurisprudência extensa sobre o tema. Nos últimos anos, não obstante, ali se tem avançado um pouco mais na questão.²³⁷

A doutrina da Corte a respeito aparece expressada nos seguintes parágrafos:

“A noção de igualdade advém diretamente da unidade de natureza do gênero humano e é inseparável da dignidade essencial da pessoa, frente a qual é incompatível toda situação que, por considerar superior um determinado grupo, conduza a tratá-lo com privilégio; ou que, ao inverso, por considerá-lo inferior, o trate com hostilidade ou de qualquer forma o discrimine da fruição dos direitos que se reconhecem a quem não se considera incurso em tal situação de inferioridade. Não é admissível criar diferenças de tratamento entre seres humanos que não correspondam com sua natureza única e idêntica (...)

Não obstante, pela mesma razão que a igualdade e a não discriminação advém da idéia de unidade de dignidade e natureza da pessoa, é preciso concluir que nem todo tratamento jurídico diferente é propriamente discriminatório, porque nem toda distinção de trato pode ser considerada ofensiva, por si mesma, à dignidade humana. Já a Corte Europeia de Direitos Humanos, baseando-se “nos princípios

²³⁵ De toda maneira, a Corte tem ampliado também o marco de aplicabilidade da proibição de discriminação, considerando-a uma norma de *jus cogens*. Ver Corte IDH, Opinião Consultiva OC-18/03, *Condição Jurídica e Direitos dos Imigrantes sem Documentação*, par. 97-101.

²³⁶ Corte IDH, Opinião Consultiva OC-4/84, *Proposta de modificação à Constituição Política de Costa Rica relacionada com a naturalização*, de 19 de janeiro de 1984.

²³⁷ Ver, por exemplo, Corte IDH, *Eatama*, par. 185; Eean e Bosico, par. 140-141, 155, 166-168, 171 e 191; Opinião Consultiva OC-17/02, *Condição Jurídica e Direitos Humanos da Criança*, solicitada pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, de 28 de agosto de 2002, par. 44-49 e 55; Opinião Consultiva OC-18/03, *Condição Jurídica e Direitos dos Imigrantes sem Documentação*, solicitada pelo governo dos Estados Unidos Mexicanos, par. 82-110.

que podem ser deduzidos da prática jurídica de um grande número de Estados democráticos”, definiu que só é discriminatória uma distinção quando “carece de justificação objetiva e razoável” [Eur. Court H.R., Case “Relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium” (merits), judgment of 23rd July 1968, pág. 34]. Existem, com efeito, certas desigualdades de fato que legitimamente podem se traduzir em desigualdades de tratamento jurídico, sem que tais situações contrariem a justiça. Pelo contrário, podem ser um veículo para realizá-la ou para proteger a quem apareça como juridicamente fraco. Mal se poderia ver, por exemplo, uma discriminação por razão de idade ou condição social nos casos em que a lei limita o exercício da capacidade civil a quem, por ser menor ou não gozar de saúde mental, não está em condições de exercê-la sem risco de seu próprio patrimônio (...)

Não haverá, pois, discriminação, se uma distinção de tratamento está orientada legitimamente, isto é, se não conduz a situações contrárias à justiça, à razão ou à natureza das coisas. Daí que não se possa afirmar que exista discriminação em toda diferença de tratamento do Estado frente ao indivíduo, sempre que essa distinção parta de pressupostos de fato substancialmente diferentes e que expressem de modo proporcional uma fundamentada conexão entre essas diferenças e os objetivos da norma, os quais não podem se apartar da justiça ou da razão, vale dizer, não podem perseguir fins arbitrários, caprichosos, despóticos ou que de alguma maneira repugnem à essencial unidade e dignidade da natureza humana (...)

Se bem não se possa desconhecer que as circunstâncias de fato podem tornar mais ou menos difícil apreciar se se está ou não na presença de uma situação como a descrita no parágrafo anterior, é também certo que, partindo da base da unidade essencial da dignidade do ser humano, é possível apreciar circunstâncias em que os imperativos do bem comum possam justificar um maior ou menor grau de distinções que não se apartem das considerações precedentes. Trata-se de valores que adquirem dimensões concretas à luz da realidade em que estão chamados a se materializar e que deixam uma certa margem de apreciação para a expressão que devem assumir em cada caso”²³⁸.

Alguns precedentes do Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas – órgão de supervisão do cumprimento do Pacto de Direitos Civis e Políticos – oferecem também alguma orientação, já que têm aplicado o Artigo 26 daquele tratado a normas que regulam direitos nele não contemplados.²³⁹

²³⁸ Corte IDH, Opinião Consultiva OC-4/84, Proposta de modificação à Constituição Política da Costa Rica relacionada com a naturalização, solicitada pelo governo da Costa Rica, pars. 55-58.

²³⁹ O Artigo 26 do Pacto de Direitos Civis e Políticos, semelhante ao Artigo 24, da Convenção Americana, dispõe: “Todas as pessoas são iguais perante a lei e têm direito, sem discriminação alguma, à igual proteção da lei. A esse respeito, a lei proibirá toda discriminação e garantirá a todas as pessoas proteção igual e efetiva contra qualquer discriminação por motivos de raça, cor, sexo, idioma, religião, opiniões políticas ou de qualquer outra índole, origem nacional ou social, posição econômica, nascimento ou qualquer outra condição social”. A partir dessa norma, o Comitê de Direitos Humanos considerou, por exemplo, que os regimes de seguridade social que estabelecem um tratamento distinto à mulher casada violam o princípio da igualdade estabelecido pelo Artigo 26. Ver Comitê de Direitos Humanos, caso *Zwaan de Vries v. Países Baixos*, Comunicação N°182/1984 e caso *Broeks v. Países Baixos*, Comunicação N°172/1984.

E em que sentido se poderia empregar o princípio da igualdade e da proibição de discriminação para proteger direitos ambientais? Aqui se considera que a noção a desenvolver deveria ser a de *desigual distribuição de sacrifícios ambientais*. Quer dizer, a imposição, por via da criação de normas legais ou autorizações administrativas, de uma imposição desigual de prejuízos em matéria ambiental. Ainda que não se apresente desse modo, essa é a motivação subjacente de uma das decisões chave da Corte Européia de Direitos Humanos na matéria (*López Ostra v. Espanha*, analisada abaixo). Nesse caso, tratando do prejuízo sofrido por uma família cuja residência se situava nas proximidades de uma planta de tratamento de resíduos tóxicos construída com a autorização do Estado, a Corte Européia afirmou o seguinte:

“Apesar da margem de discricionariedade que tem a seu favor o Estado demandado, a Corte considera que o Estado não alcançou um equilíbrio justo entre o interesse do bem-estar econômico da localidade – vale dizer, o de ter uma planta de tratamento de resíduos – e o efetivo gozo do direito ao respeito do domicílio e da vida privada e familiar da peticionária.”²⁴⁰

De maneira que, ainda que a comunidade como um todo se veja beneficiada pela realização ou o funcionamento de uma determinada obra, a peticionária sofreu um sacrifício individual exagerado em relação a esse benefício – e, portanto, mereceu particular consideração. Sobre essa base, por exemplo, poderia-se submeter à apreciação judicial o sacrifício a que são submetidos determinadas pessoas ou grupos sociais, quando o Estado autoriza a realização de obras com impacto ambiental (como a construção de uma represa ou a instalação de um depósito de lixo tóxico, etc.). A motivação pode ser aplicada, com muito maior propriedade, quando a comunidade não receba qualquer benefício, mas apenas prejuízos – como no caso da contaminação ilegal, da destruição da biodiversidade, da depredação de recursos não renováveis, etc.. O argumento será mais pertinente ainda quando se possa provar que o grupo social prejudicado por essas medidas compartilha traços tais como pertencer a uma minoria étnica, cultural ou lingüística, ou a pobreza.²⁴¹ Nesses casos, seria possível alegar a existência de discriminação por motivos de raça, idioma, origem nacional ou social, posição econômica, etc. (Artigo 1.1, Convenção Americana sobre Direitos Humanos).²⁴²

²⁴⁰ Corte Européia de Direitos Humanos, caso *López Ostra v. Espanha*, sentença de 9 de dezembro de 1994, par. 58.

²⁴¹ Para ter um panorama sobre o emprego do princípio da igualdade e da proibição de discriminação para a tutela de direitos sociais perante tribunais nacionais, pode-se ver Abramovich, Víctor e Courtis, Christian, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Trotta, Madrid, 2002, p. 169-179.

²⁴² Sobre o sacrifício desigual sofrido pelos povos e comunidades indígenas por conta do financiamento de projetos de desenvolvimento pelo Banco Mundial, ver Anaya, S. James, *Los pueblos indígenas en el derecho internacional*, Trotta - Universidade Internacional de Andalucía, Madrid, 2005, p. 118-119.

► Quando a atividade que afete o ambiente provier de particulares, o ônus do requerente é o de demonstrar que essa atividade foi autorizada, tolerada ou indevidamente fiscalizada pelo Estado: para qualificar juridicamente essa situação em termos do princípio da igualdade e da proibição de discriminação, deve-se alegar que o Estado permitiu ou tolerou o benefício excessivo de alguns sujeitos privados à custa de outros – ou seja, que não outorgou a “igual proteção da lei”.

B. A INTERCONEXÃO DE DIREITOS CIVIS E POLÍTICOS PASSÍVEIS DE CONTROLE JURISDICIONAL E OS DIREITOS AMBIENTAIS

► Em segundo plano, como se disse, podem ser encontrados também casos em que a proteção de direitos ambientais surja de sua íntima vinculação ou interconexão com direitos civis e políticos, cuja possibilidade de controle jurisdicional não se põe em dúvida. A Corte IDH tem avançado nessa matéria, assinalando a conexão íntima de alguns direitos civis e políticos com os DESC; de modo que, em muitos casos, têm sido criadas interessantes oportunidades para se estender essa conexão a direitos ambientais e assegurar assim a sua tutela.²⁴³

1. O direito à vida

Outra via de interconexão de direitos protegidos pela Convenção com direitos ambientais está relacionada com a tutela do direito à vida. Nesse sentido, a ofensa a direitos ambientais poderia ser “traduzida” como ameaça daquele direito ou sua exposição a risco. Casos como os de autorização ou anuência estatal para a descarga de resíduos tóxicos, de exposição a radiações ou gases, de contaminação da água, bem como de corte ou destruição indiscriminada de florestas, quando se revistam de gravidade suficiente, poderiam ser apresentados como situações que afetam o direito à vida.

Nessa linha de raciocínio, a Corte IDH também avançou – seguindo em alguma medida o Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas e a Corte Européia de Direitos Humanos – na tendência de considerar que o direito à vida não se esgota nas obrigações negativas do Estado, senão que requer também o cumprimento de obrigações positivas de parte deste. Isso significa que o Estado pode violar esse direito por omissão, ou seja, por não adotar medidas destinadas a proteger esse direito – o que pode incluir tanto a falta de oferta de serviços, como a cumplicidade, anuência ou indiferença com a ofensa ao bem que constitui o objeto do direito (a vida, vinculado também com a integridade física) por outros particulares. No caso *Yakye Axa*, a Corte realizou uma síntese de sua doutrina a respeito:

²⁴³ Não obstante, nem todos os casos de interconexão parecem ter relação direta com a tutela de direitos ambientais. Por exemplo, em *Baena*, a Corte IDH protegeu direitos sindicais por meio de uma interpretação ampla da liberdade de associação, consagrada pelo Artigo 16, da Convenção Americana. As conexões entre a liberdade de associação e os direitos ambientais parecem, quando nada, distantes.

“Este Tribunal tem sustentado que o direito à vida é fundamental na Convenção Americana, porquanto de sua salvaguarda depende a realização dos demais direitos. Ao não se respeitar o direito à vida, todos os demais direitos desaparecem, uma vez que se extingue seu titular. Em razão desse caráter fundamental, não são admissíveis enfoques restritivos ao direito à vida. Em essência, esse direito compreende não só o direito de todo ser humano de não ser privado da vida arbitrariamente, mas também o direito a que não sejam geradas condições que impeçam ou dificultem o seu acesso a uma existência digna.

Uma das obrigações que ineludivelmente deve assumir o Estado em sua posição de garantidor, com o objetivo de proteger e assegurar o direito à vida, é a de gerar as condições de vida mínimas compatíveis com a dignidade da pessoa humana e a de não produzir condições que a dificultem ou impeçam. Nesse sentido, o Estado tem o dever de adotar medidas positivas, concretas e orientadas à satisfação do direito a uma vida digna, em especial quando se trate de pessoas em situação de vulnerabilidade e risco, cuja atenção se torna prioritária”²⁴⁴

Em vários casos a Corte ressaltou as conexões do direito à vida com o direito à saúde e chegou à conclusão que a falta de oferta dos serviços de saúde²⁴⁵, de serviços básicos mínimos – inclusive de acesso à água potável e serviços sanitários²⁴⁶ –, bem como de condições que permitam satisfazer o direito à alimentação²⁴⁷, constituem violações do direito à vida e inclusive à integridade física (que será analisado mais adiante). No caso *Moiwana*, a Corte estabeleceu que o descumprimento, por parte do Estado, de sua obrigação de investigar a violação do direito à integridade física (no caso, um massacre contra a comunidade indígena ofendida) constituía uma violação à obrigação de garantir o próprio direito à integridade física.²⁴⁸ Nesse mesmo caso, a Corte IDH sustentou que, dado que a conexão da comunidade indígena com sua terra tradicional se reveste de vital importância espiritual, cultural e material, as medidas que impeçam o seu contato com a terra ancestral afetam a sua identidade e a integridade de sua cultura, constituindo violações ao Artigo 5.1, da Convenção.²⁴⁹

Seria necessário, então, para aproveitar essa linha interpretativa, demonstrar que as medidas adotadas pelo Estado – ou a autorização, a tolerância ou ainda a indiferença estatal diante da condução de atividade lesiva por parte

²⁴⁴ Corte IDH, *Yakye Axa*, pars. 161 e 162, que por sua vez remetem ao que foi dito nos casos *Instituto de Reeducação do Menor v. Paraguai* (doravante “*Instituto de Reeducação do Menor*”), sentença de 2 de setembro de 2004, pars. 156 e 159; *Irmãos Gómez Paquieauri v. Peru* (doravante apenas “*Irmãos Gómez Paquieauri*”), sentença de 8 de julho de 2004, par. 128; *Merna Mack Chang v. Guatemala* (doravante apenas “*Merna Mack Chang*”), sentença de 25 de novembro de 2003, par. 152; e *Crianças de Rua v. Guatemala* (doravante apenas “*Villagrán Morales*”), sentença de 19 de novembro de 1999, par. 144.

²⁴⁵ Corte IDH, *Instituto de Reeducação do Menor*, pars. 161, 166, 172 e 173; *Yakye Axa*, pars. 163, 165, 166, 167 e 175.

²⁴⁶ Corte IDH, *Eakee Axa*, pars. 164 e 167.

²⁴⁷ Corte IDH, *Eakee Axa*, par. 164, 165 e 167.

²⁴⁸ Corte IDH, *Comunidade Moiwana v. Suriname* (doravante apenas “*Moiwana*”), pars. 92-100, especialmente par. 92.

²⁴⁹ Corte IDH, *Moiwana*, pars. 101 e 102.

de sujeitos privados – são suscetíveis de pôr em risco a vida ou a integridade pessoal de um indivíduo (ou de um grupo de pessoas). A omissão estatal em adotar medidas que impeçam que seus próprios agentes afetem o meio ou que, por outro lado, sejam capazes de controlar as atividades particulares lesivas do ambiente, poderia se enquadrar nessa hipótese, em casos bastante graves.

2. Direito à Integridade Física*

* Este item foi escrito por Fernanda Doz Costa, advogada argentina da Universidade Nacional de Tucuman, especialista em Direitos Humanos, com Mestrado em Direitos Humanos pela Universidade de Nova-Iorque.

Esse mesmo enfoque amplo do direito à vida pode ser realizado em relação a outros direitos protegidos pela Convenção. Assim, por exemplo, o direito à integridade física (Artigo 5, da Convenção) supõe que o tratamento que uma pessoa receba por parte do Estado – ou de outras pessoas, com a aquiescência daquele –, não pode configurar tortura, crueldade, tratamento desumano ou degradante.

Tradicionalmente, esse direito se considera violado quando agentes do Estado agredem os indivíduos ou os expõem a tratos ofensivos à condição e à dignidade da pessoa humana. Não obstante, o Estado, com suas omissões, pode também pôr – ou permitir que se ponha – uma pessoa – ou grupo de pessoas – sob condições cruéis, desumanas ou degradantes. Assim, por exemplo, se poderia argumentar, em alguns casos em que certas comunidades se vêem privadas de cuidados elementares à saúde, por negligência estatal, que o Estado estaria violando o direito à integridade das pessoas dessa comunidade. De do mesmo modo, o argumento poderia ser utilizado quando o Estado se omite em controlar as empresas privadas que exploram empreendimentos de mineração, por exemplo, permitindo que a condução irresponsável dessa atividade ponha em risco a saúde das pessoas que vivem nas cercanias.²⁵⁰

Desta maneira, pode-se afirmar que o direito à integridade física contém elementos fundamentais do direito à saúde, à alimentação, a um ambiente sadio, à educação, à seguridade social e inclusive ao direito ao trabalho. A CIDH tem reconhecido que *“a essência da proteção legal a que está obrigado um Governo é a de garantir as aspirações sociais e econômicas de sua gente, dando prioridade às necessidades de saúde, alimentação e educação. Priorizar ‘os direitos de sobrevivência’ e ‘as necessidades básicas’ é uma consequência natural do direito à segurança pessoal”*.²⁵¹

3. O direito dos povos e comunidades indígenas à propriedade.

Um tema de central relevância para a defesa de direitos ambientais na América Latina está vinculado com o direito dos povos indígenas à terra. A relação cultural dos povos e comunidades indígenas com a terra de envolver uma

²⁵⁰ CIDH Informe No. 69/04, caso *San Mateo Huanchor v. Peru*, OEA/Ser.L/V/II.122, Doc. 5, rev. 1, outubro de 2004.

²⁵¹ CIDH. Informe Anual 1988, OEA/Ser.L/V/II.74, Doc. 10, rev. 1, 16 de setembro de 1988 p. 322.

cosmovisão integral, que inclui a estima espiritual (ou sacra) por sua terra ancestral (ou histórica) e pelos elementos da natureza, bem como a manutenção de modos de subsistência baseados em processos tradicionais de cultivo, caça e pesca. É importante ressaltar o peso específico que a preservação do ambiente e da biodiversidade tem para esses povos.²⁵² De modo que, no caso de medidas adotadas pelo Estado – ou de atividades de particulares permitidas ou toleradas por este – afetarem o meio, carreando impactos também para a terra histórica ou ancestral de povos e comunidades indígenas, a demanda perante a Comissão IDH pode ser proposta em termos de ofensa ao direito de propriedade pertencente a esse mesmo povo ou comunidade indígena.²⁵³

Nesse sentido, naquela que talvez tenha sido sua evolução hermenêutica mais ativista, a Corte IDH interpretou que, no caso concreto dos povos e comunidades indígenas, o direito de propriedade estabelecido pelo Artigo 21, da Convenção,²⁵⁴ deve ser interpretado – à luz do contexto próprio das comunidades e povos indígenas, bem como de outras normas internacionais, como a Convenção n. 169 da OIT – como direito comunal ou coletivo dos povos e comunidades indígenas. Determinou ainda que esse direito sobre suas terras históricas ou ancestrais – ligado ao lugar preponderante que tem a relação com a terra e com a natureza em sua cosmovisão e cultura – deve ser respeitado de maneira a lhes permitir desenvolver as suas atividades tradicionais de subsistência. A Corte construiu essa doutrina fundamentalmente em quatro casos: *Awas Tingni*,²⁵⁵ *Moiwana*,²⁵⁶ *Yakye Axa*,²⁵⁷ e *Sawhoyamaxa*²⁵⁸ – ainda que existam outros antecedentes e aplicações do mesmo entendimento.²⁵⁹ Em *Awas Tingni*, a Corte sustentou:

²⁵² Sobre o tema, pode-se ver Ituarte, Claudia, *Los pueblos indígenas, el medio ambiente y la progresividad de los derechos humanos en el Sistema Interamericano*, em Martín, Claudia, Guevara A.B. José e Rodríguez-Pinzón, Diego, *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, Fontamara, México, 2004, pp. 563-600.

²⁵³ Ver, a esse respeito, Anaya, S. James, *Los pueblos indígenas en el derecho internacional*, Trotta -Universidade Internacional de Andalucía, Madrid, 2005, pp. 202-218; Berraondo López, Mikel, *Derecho humano al medio ambiente y pueblos indígenas. Dos derechos con un mismo fin*, em M. Mariño Menéndez, Fernando e Oliva Martínez, J. Daniel (eds.), *Avances la protección de los derechos de los pueblos indígenas*, Dekinson - Universidade Carlos III de Madrid, 2004, pp. 73-88. Para o caso nacional colombiano, ver a resenha jurisprudencial de Borrero García, Camilo, *Multiculturalismo y derechos indígenas*, CINEP-GTZ, Bogotá, 2003, p. 103-143.

²⁵⁴ Que literalmente estabelece: "Direito à Propriedade Privada: 1. Toda pessoa tem direito ao uso e ao gozo de seus bens. A lei pode subordinar esse uso e gozo ao interesse social; 2. Nenhuma pessoa pode ser privada de seus bens, salvo mediante o pagamento de indenização justa, por motivo de utilidade pública ou de interesse social e nos casos e nas formas estabelecidas pela lei; 3. Tanto a usura como qualquer outra forma de exploração do homem pelo homem devem ser reprimidas pela lei". Sobre a interpretação dos órgãos do Sistema Interamericano no caso de povos e comunidades indígenas, pode-se ver Madariaga, Isabel, *Sistema Interamericano de Derechos Humanos, pueblos indígenas y derecho de propiedad. Breves antecedentes*, em Courtis, Christian, Hauser, Denise e Rodríguez Huerta, Gabriela (org.), *Protección internacional de los derechos humanos: nuevos desafíos*, Porrúa-ITAM, México, 2005, p. 209-228.

²⁵⁵ Corte IDH, *Awas Tingni*, pars. 142-155, em especial pars. 148, 149, 151 e 153.

²⁵⁶ Corte IDH, *Moiwana*, sentença 15 de junho de 2005, pars. 125-135, em especial pars. 131 e 133.

²⁵⁷ Corte IDH, *Yakye Axa*, pars. 123-156, especialmente pars. 131, 135, 137, 146, 147 e 154.

²⁵⁸ Corte IDH, caso *Comunidade Indígena Sawhoyamaxa s. Paraguai* (doravante apenas "*Sawhoyamaxa*"), sentença de 29 de março de 2006.

²⁵⁹ Corte IDH, caso *Aloeboetoe e outros v. Suriname*, Reparações, sentença de 10 de setembro de 1993, par. 84; *Moiwana*, pars. 101 e 102; *Sarayaku*, Medidas Provisórias, resolução de 17 de junho de 2005, par. 9 e ponto resolutivo 1, b.

*“Dadas as características do presente caso, é mister fazer algumas observações sobre o conceito de propriedade nas comunidades indígenas. Entre os indígenas existe uma tradição comunitária sobre uma forma comunal de propriedade coletiva da terra, no sentido de que a titularidade desta não se centra em um indivíduo, mas sim no grupo e sua comunidade. Os indígenas, em razão de sua própria existência, têm direito a viver livremente em seus próprios territórios; a estreita relação que os indígenas mantêm com a terra deve ser reconhecida e compreendida como a base fundamental de suas culturas, sua vida espiritual, sua integridade e sua sobrevivência econômica. Para as comunidades indígenas, a relação com a terra não é meramente uma questão de posse e produção, senão um elemento material e espiritual de que devem gozar plenamente, inclusive para preservar seu legado cultural e transmiti-lo às gerações futuras”.*²⁶⁰

Em *Yakye Axa*, a Corte afirmou:

*“A cultura dos membros das comunidades indígenas corresponde a uma forma de vida particular de ser, ver e agir no mundo; constituída a partir de sua estreita relação com seus territórios tradicionais e os recursos que ali se encontram, não só por serem estes seu principal meio de subsistência, mas, também porque constituem um elemento integrante de sua cosmovisão, religiosidade e, por conseguinte, de sua identidade cultural”.*²⁶¹

No caso da *Comunidade Sawhoyamaxa*, a Corte determinou:

*“... a estreita vinculação dos integrantes dos povos indígenas com suas terras tradicionais e os recursos naturais ligados à sua cultura que ali se encontrem, assim como os elementos incórcóreos que advenham deles, devem ser salvaguardados pelo Artigo 21, da Convenção Americana. A cultura dos membros das comunidades indígenas corresponde a uma forma de vida particular de ser, ver e agir no mundo; constituída a partir de sua estreita relação com suas terras tradicionais e recursos naturais, não só por serem estes seu principal meio de subsistência, mas, também porque constituem um elemento integrante de sua cosmovisão, religiosidade e, por conseguinte, de sua identidade cultural. Igualmente, a Corte considera que a situação em que se encontram os membros da Comunidade, especialmente pelas condições inadequadas de sobrevivência, representa risco para a vida.”*²⁶².

De particular interesse, para sublinhar a conexão entre o direito à propriedade comunitária dos povos e comunidades IDH e os direitos ambientais, é a resolução sobre medidas provisórias da Corte Interamericana no caso *Sarayaku*, adotada em 17 de junho de 2005.²⁶³ Nesse caso, estava em jogo, além da relação entre o Estado e a comunidade indígena, a intervenção de uma

²⁶⁰ Corte IDH, *Awas Tingni*, par. 149. Sobre o caso, ver os ensaios publicados em Felipe Gómez Isa, (ed.), *El Caso Awas Tingni v. Nicaragua. Nuevos horizontes para los derechos humanos de los pueblos indígenas*, Instituto de Derechos Humanos - Universidade de Deusto, Bilbao, 2003.

²⁶¹ Corte IDH, *Yakye Axa*, par. 135.

²⁶² Corte IDH, *Sawhoyamaxa*. Sentença de 29 de março de 2006, par. 130.

²⁶³ Corte IDH, *Sarayaku*, Medidas Provisórias, resolução de 17 de junho de 2005, pars. 8, 9, 11, 12 e 13, e ponto resolutivo 1, b.

empresa petrolífera privada. Com base numa concessão para a exploração e extração de petróleo outorgada pelo Estado para vigorar em terras ancestrais da comunidade Sarayaku – sem consulta prévia –, agentes da empresa CGC espalharam explosivos na área e impediram a livre circulação dos membros daquela comunidade pelo rio que a abastece – além de protagonizar ataques contra integrantes desta. O Estado não adotou medidas para impedir essa conduta por parte dos agentes da empresa privada, nem para investigar e castigar os responsáveis pelas agressões perpetradas. A Corte IDH ordenou ao Estado, dentre outras coisas, adotar as medidas necessárias para:

*“... que os membros do Povo Indígena de Sarayaku possam realizar suas atividades e fazer uso dos recursos naturais existentes no território em que se encontram assentados; especificamente o Estado deve adotar aquelas medidas tendentes a evitar danos imediatos e irreparáveis para sua vida e integridade pessoal, resultantes das atividades de terceiros que vivem próximo da comunidade ou que extraíam os recursos naturais ali existentes. Em particular, caso não se tenha feito, que seja retirado o material explosivo colocado no território onde se assenta o Povo Indígena de Sarayaku”.*²⁶⁴

4. O direito de circulação e residência

Outro direito que pode ser útil para apresentar casos de ofensas ao ambiente é o direito de circulação e residência, estabelecido pelo Artigo 22, da Convenção.²⁶⁵ Esse direito pode ser importante quando, com base em ofensas tais como a contaminação de terras e águas, o corte ou a destruição de florestas, a descarga de resíduos tóxicos ou fenômenos similares, membros da população vejam-se forçados a migrar ou impossibilitados de residir no lugar de sua escolha.

Também no caso *Moiwana*, a Corte IDH avançou na interpretação do Artigo 22 da Convenção. Apoiando-se em precedentes do Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas, a Corte IDH sustentou que o fato de o Estado não ter estabelecido as condições, nem provido os meios, que permitissem a uma comunidade indígena, removida por um massacre, regressar voluntariamente, de maneira segura e com dignidade, às suas terras tradicionais; constitui uma violação à obrigação estatal de garantir o direito à circulação e residência. A Corte destacou que uma dessas condições era a realização de uma investigação penal efetiva para pôr fim à impunidade reinante em face do massacre sofrido pela comunidade, e voltou a enfatizar a particular relação da comunidade com suas terras tradicionais, de onde fora removida.²⁶⁶

²⁶⁴ Corte IDH, *Sarayaku*, Medidas Provisórias, resolução de 17 de junho de 2005, ponto resolutivo 1, b. Ver também ponto resolutivo d, relativo à circulação dos membros da comunidade no Rio Borbonaza.

²⁶⁵ De acordo com o Artigo 22: "Direito de Circulação e de Residência: 1. Toda pessoa que se ache legalmente no território de um Estado tem direito a circular nele e de nele residir em conformidade com as disposições legais; 2. Toda pessoa tem direito a sair livremente de qualquer país, inclusive do próprio; 3. O exercício dos direitos acima mencionados não pode ser restringido senão em virtude de lei, na medida indispensável, numa sociedade democrática, para prevenir infrações penais ou para proteger a segurança nacional, a segurança ou a ordem públicas, a moral ou a saúde públicas, ou os direitos e liberdades das demais pessoas; 4. O exercício dos direitos reconhecidos no inciso 1 pode também ser restringido pela lei, em zonas determinadas, por motivo de interesse público".

²⁶⁶ Corte IDH, *Moiwana*, pars. 107-121, em especial par. 120.

Em sentido similar, veio a resolução da Corte sobre medidas cautelares no caso da *Sarayaku*²⁶⁷ que, como se disse, envolvia a ofensa ao direito de circulação dos membros de uma comunidade indígena devido à exploração petrolífera por parte de uma empresa privada, com impactos em seu território.

C. O POSSÍVEL EMPREGO DO ARTIGO 11 DO PROTOCOLO DE SAN SALVADOR.

Em vários casos, a Corte IDH tem empregado o Protocolo de São Salvador como norma de interpretação das obrigações que nascem da Convenção. Como se mencionou anteriormente, o Artigo 11 do Protocolo de São Salvador consagra de maneira concisa o direito a um meio ambiente sadio, de modo que, ainda que não seja diretamente invocável como direito passível de controle jurisdicional, poderá ser trazido à colação, nas circunstâncias adequadas, como norma de interpretação do alcance das obrigações que emanam de outros direitos consagrados pela Convenção. De fato, isso já sucedeu no caso *Yakye Axa*.

No caso *Baena*, a Corte invocou o Artigo 8.3, do Protocolo de São Salvador, sobre liberdade sindical, para o fim de interpretar o Artigo 16, da Convenção (liberdade de associação), em um contexto de demissão massiva de trabalhadores pertencentes a um sindicato.²⁶⁸

Em *Cinco Pensionistas*, a Corte recorreu ao Artigo 5, do Protocolo de São Salvador, para interpretar o Artigo 21, da Convenção (direito de propriedade), no âmbito de um caso onde – como seu nome indica – se discutia o alcance dos direitos previdenciários dos ofendidos.²⁶⁹

No caso *Instituto de Reeducação do Menor*, a Corte lançou mão novamente do Protocolo de São Salvador, para interpretar o alcance das obrigações estatais relacionadas com o direito à vida e à integridade física, bem como da obrigação estatal de proteção a crianças privadas da liberdade. Nessa ocasião, se referiu especialmente ao direito à educação, estabelecido no Artigo 13, do Protocolo de São Salvador.²⁷⁰ Em sentido similar, no caso das crianças *Eean e Bosico*, a Corte interpretou o dever de proteção especial a elas dirigido – previsto no Artigo 19, da Convenção –, à luz do Protocolo de San Salvador, em sintonia com a obrigação do Estado de oferecer educação primária gratuita a todas as crianças, em ambiente e condições propícias para o seu pleno desenvolvimento intelectual.²⁷¹

Estabelecida essa tendência, o caso que importa aqui é *Yakye Axa*. Nele, ao interpretar as obrigações estatais referentes ao direito à vida dos membros de uma comunidade indígena, a Corte IDH afirmou o seguinte:

²⁶⁷ Corte IDH, *Sarayaku*, Medidas Provisórias, resolução de 17 de junho de 2005, pars. 12 e 13, e pontos resolutivos 1 a e d.

²⁶⁸ Corte IDH, *Baena*, par. 159.

²⁶⁹ Corte IDH, *Cinco Pensionistas*, par. 116.

²⁷⁰ Corte IDH, *Instituto de Reeducação do Menor*, pars. 148, 172 e 174.

²⁷¹ Corte IDH, *Eean e Bosico*, par. 185.

No presente caso, a Corte deve estabelecer se o Estado gerou condições que agravaram as dificuldades de acesso a uma vida digna pelos membros da Comunidade Eakee Axa e se, nesse contexto, adotou as medidas positivas apropriadas para satisfazer essa obrigação, que considerem a situação de especial vulnerabilidade a que foram levados, afetando sua forma de vida diferente (sistemas de compreensão do mundo diferentes dos da cultura ocidental, que compreende a estreita relação que mantêm com a terra) e seu projeto de vida, em sua dimensão individual e coletiva; à luz do corpus juris internacional existente sobre a proteção especial que requerem os membros das comunidades indígenas; à luz do exposto no Artigo 4, da Convenção, em relação ao dever geral de garantia contido no Artigo 1.1 e com o dever de desenvolvimento progressivo contido no Artigo 26, da mesma [Convenção]; e dos Artigos 10 (direito à saúde), 11 (direito a um ambiente sadio), 12 (direito à alimentação), 13 (direito à educação) e 14 (direito aos benefícios da cultura), do Protocolo Adicional à Convenção Americana em matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; e das disposições pertinentes da Convenção n. 169 da OIT²⁷².

Como se observa, a Corte já lançou mão – sem maior atenção ou desenvolvimento – do Artigo 11, do Protocolo de São Salvador, para interpretar, a partir dele, outros direitos. Será em grande medida responsabilidade dos litigantes a tarefa de destacar aqueles casos em que – por estarem em exame circunstâncias de fato que representam ofensa ao meio – os direitos da Convenção devam ser interpretados à luz do direito ao meio ambiente sadio, estabelecido no Artigo 11, do Protocolo de São Salvador.

D. PROTEÇÃO DO AMBIENTE DE GRUPOS ESPECIALMENTE VULNERÁVEIS *

* Tópico escrito por Fernanda Doz Costa, advogada argentina da Universidade Nacional de Tucumán, com Mestrado em Direitos Humanos pela Universidade de Nova Iorque.

Por diversas razões sociais, econômicas, políticas e culturais, certos grupos de pessoas ficam mais vulneráveis às violações de direitos humanos que outros. Por isso, apesar de que juridicamente todas as pessoas sejam iguais, a realidade demonstra que, em certas ocasiões, diante de circunstâncias objetivas similares, nem todas as pessoas gozam de seus direitos em idênticas condições. A normativa e a jurisprudência em matéria de direitos humanos tem desenvolvido a necessidade de proporcionar tutela especial para certos grupos em situação de maior vulnerabilidade, que assim o necessitem. Logo, aquela igualdade jurídica (ou princípio de não-discriminação) e o direito dos homens (e das mulheres) a participar do bem comum em condições gerais de igualdade implicam necessariamente em que, para que sua fruição não seja discriminatória, o Estado implemente certas medidas positivas, não podendo se limitar a se abster de introduzir regras discriminatórias em seu direito interno.

²⁷² Corte IDH, *Yakye Axa*, par. 163.

As chamadas medidas positivas de discriminação estão sustentadas na hermenêutica dos direitos e obrigações consagrados na Convenção. Concretamente, o seu Artigo 2 estabelece o dever dos Estados de adotar medidas legislativas ou de outro caráter que sejam necessárias para tornar efetivos os direitos e liberdades reconhecidos naquele instrumento. Assim, o dever de garantia do Artigo 1.1, interpretado em concordância com a obrigação de adotar as medidas do Artigo 2, e em harmonia com a cláusula de não-discriminação do Artigo 24, imporia aos Estados a obrigação de adotar medidas positivas que em certas circunstâncias são necessárias para igualar os desiguais.²⁷³ Nesse sentido, poderiam ser demandadas, por exemplo, medidas positivas de proteção para as pessoas mais vulneráveis a contrair enfermidades por viver nas cercanias de uma operação industrial poluente. Essas medidas poderiam incluir diagnóstico e tratamento médico, melhoramento das condições de produção, redução da contaminação, realocização – dentre outras.

A adoção de medidas especiais para resguardo de grupos vulneráveis, no que se refere aos DESC, surge a partir de diferentes instrumentos da doutrina do Comitê DESC da ONU, aos quais se poderia fazer referência diante do Sistema Interamericano. Por exemplo, a obrigação de proteger os grupos mais vulneráveis e menos protegidos em períodos de ajuste econômico está incluída nas Observações Gerais 2 e 3, do Comitê DESC.²⁷⁴ Por sua vez, a Observação Geral 4, daquele mesmo Comitê, referente ao direito à moradia²⁷⁵, e a 7, relacionada com remoções forçadas²⁷⁶, estabelece a necessidade de se implementar uma proteção especial para grupos vulneráveis, como pessoas de idade, crianças, portadores de necessidades especiais, pacientes HIV positivos, pessoas com problemas médicos persistentes, doentes mentais, vítimas de desastres naturais, ou pessoas que vivem em zonas de risco. As medidas especiais de proteção a grupos ou pessoas vulneráveis são consideradas também nos Princípios de Limburgo, relativos à aplicação do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.²⁷⁷

O Sistema Interamericano considera também a necessidade de se proporcionar proteção especial para certos grupos em situação de maior vulnerabilidade e que assim necessitem. Tem-se incluído dentro desses grupos as crianças, as comunidades indígenas e as mulheres, conforme se descreverá mais adiante. Dessa maneira, para casos ambientais em que um grupo em situação

²⁷³ “A proteção da lei é constituída, basicamente, dos recursos que esta oferece para a proteção dos direitos garantidos pela Convenção, os quais - à luz da obrigação positiva que o Artigo 1.1 contempla para os Estados de respeitá-los e garanti-los -, implicam, como já o disse a Corte, no dever dos Estados-partes de organizar todo o aparato governamental e, em geral, todas as estruturas por meio das quais se manifesta o exercício do poder público, de maneira tal que sejam capazes de assegurar juridicamente o livre e pleno exercício dos direitos humanos”. Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez v. Honduras*, sentença de 29 de julho de 1988, par. 166; caso *Godínez Cruz v. Honduras*, sentença de 20 de janeiro de 1989, par. 175.

²⁷⁴ Nações Unidas, *Recompilação das Observações Gerais e Recomendações Gerais Adotadas por Órgãos Criados em virtude de Tratados de Direitos Humanos*, HRI/GEN/1/Rev.7, maio 12, 2004, p. 14 e 19.

²⁷⁵ *Ibid.*, p. 23.

²⁷⁶ *Ibid.*, p. 52.

²⁷⁷ Nações Unidas, *Princípios de Limburgo relativos à aplicação do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*, E/C.12/2000/13, 2 de outubro de 2000, par. 39.

de vulnerabilidade se veja particularmente afetado, poderia-se solicitar esse tipo de proteção especial, que terá lugar sempre e quando se possa argumentar pela razoabilidade e proporcionalidade do tratamento diferenciado.

1. Proteção especial da infância, respeito à intimidade e vida familiar; e proteção da família*

* Tópico escrito por Christian Courtis, Diretor do Programa de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, Comissão Internacional de Juristas (Genebra).

A Convenção Americana sobre Direitos Humanos reconhece especialmente os direitos de proteção da infância (Artigo 19) e de respeito e proteção da vida familiar (Artigos 11 e 17.1). Esses Direitos também podem ser argumentados em interconexão com os direitos civis e políticos nos casos ambientais em que se veja afetada a infância ou a vida familiar. À luz dessa sugestão, se poderia postular que parte das medidas que o Estado seja obrigado a adotar inclua tanto evitar ingerências indevidas (próprias ou de terceiros) na vida familiar e na vida de crianças, causadas por ofensas ao ambiente, como gerar as condições ambientais mínimas, compatíveis com a dignidade da pessoa humana, para a infância e as famílias.

Nesse sentido, no que se refere às obrigações de proteção da infância estabelecidas pelo Artigo 19, da Convenção, a Corte IDH assinalou também que as medidas que o Estado deve adotar importam tanto em obrigações negativas, como positivas.²⁷⁸ No caso *Crianças de Rua (Villagrán Morales e outros)*, a Corte – inaugurando uma linha de argumentação que repetiria em casos posteriores – estabeleceu que as obrigações emanadas do dever de adotar medidas especiais de proteção e assistência em favor da infância (Artigo 19) devem ser lidas à luz da Convenção dos Direitos da Criança (pars. 194 e 195). Além disso, identificou entre as medidas a adotar: evitar que as crianças sejam lançadas à miséria; não privá-los de condições de vida digna; possibilitar um pleno e harmonioso desenvolvimento de sua personalidade (par. 191); não discriminá-las; assegurar assistência especial às crianças privadas de seu meio familiar; garantir a sobrevivência e o desenvolvimento da criança; proporcionar um nível de vida adequado e promover a reinserção social de toda criança vítima de abandono ou exploração (par. 196). Caberia estender a argumentação para as ações ou a falta de controle estatal que tragam como consequência a geração de riscos ambientais a um coletivo humano de que façam parte crianças.

Com respeito ao direito à proteção da vida familiar, sua relação com a defesa de direitos ambientais foi manifestada pela Corte Européia de Direitos Humanos nos casos *López Ostra v. Espanha*²⁷⁹ e *Guerra e outros v. Itália*,²⁸⁰ men-

²⁷⁸ Ver Corte IDH, *Villagrán Morales*, pars. 146, 191 e 196; *Yakye Axa*, par. 172; *Instituto de Reeducação do Menor*, pars. 147, 160, 172, 173 e 176; *Irmãos Gómez Paquieauri*, pars. 124, 162-164, e 171; *Bulacio v. Argentina*, sentença de 18 de setembro de 2003, pars. 133-134; *Eean e Bosico*, pars. 133-134. No mesmo sentido, Opinião Consultiva OC-17/02, *Condição Jurídica e Direitos Humanos da Criança*, pars. 53-54, 56, 60, 80-81, 84 e 86-88.

²⁷⁹ Corte Européia de Direitos Humanos, caso *López Ostra v. Espanha*, sentença de 9 de dezembro de 1994.

²⁸⁰ Corte Européia de Direitos Humanos, caso *Guerra e outros v. Itália*, sentença de 19 de fevereiro de 1998.

cionados anteriormente. A base para decisão nesses casos foi o Artigo 8, da Convenção Européia de Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais, similar ao Artigo 11, inciso 2, da Convenção Americana.²⁸¹ A Convenção Americana reforça essa proteção no Artigo 17.1.²⁸²

Em *López Ostra*, a Corte teve a oportunidade de considerar a situação de uma pessoa e de sua família, que residiam nas proximidades de uma estação de tratamento de resíduos líquidos e sólidos, cuja construção e funcionamento o governo aprovara e subsidiara. Os peticionários alegavam que a planta emitia vapores, ruídos reiterados e fortes odores, assim como o fato de que isso tornou insuportáveis as condições de vida da família e causou sérios problemas de saúde a seus membros.²⁸³ O tribunal deu razão aos requerentes e sustentou:

*“Naturalmente, a poluição ambiental severa pode afetar o bem-estar dos indivíduos e impedir-lhes de desfrutar de seus lares de um modo tal que afete a sua vida privada e familiar, sem pôr, não obstante, em sério perigo a sua saúde.”*²⁸⁴

Em *Guerra*, a Corte Européia sustentou que:

*‘... ainda que o objeto do Artigo 8 [da Convenção Européia de Direitos Humanos] seja essencialmente o de proteger ao indivíduo frente à interferência arbitrária das autoridades públicas, isso não obriga ao Estado apenas a se abster dessa interferência: além desse dever primordialmente negativo, podem existir obrigações positivas inerentes ao efetivo respeito da vida privada ou familiar.’*²⁸⁵

Em referência concreta às obrigações positivas do Estado vinculadas ao respeito da vida familiar, diante das alterações ao ambiente produzidas por uma fábrica de fertilizantes que emitia gases tóxicos, o tribunal disse:

*‘A Corte reitera que a poluição ambiental severa pode afetar o bem-estar dos indivíduos e impedir-lhes de desfrutar de seus lares de um modo tal que afete a sua vida privada e familiar (...). No presente caso, os peticionários esperaram, até que cessasse a produção de fertilizantes em 1994, pelo fornecimento de informação essencial que lhes teria permitido avaliar o risco que eles e suas famílias poderiam correr se continuassem vivendo em Manfredonia, cidade exposta particularmente ao perigo em caso de acidente na fábrica.’*²⁸⁶

²⁸¹ O Artigo 8º, da Convenção Européia dispõe: “Direito ao respeito da vida privada e familiar. 1. Toda pessoa tem direito ao respeito de sua vida privada e familiar, de seu domicílio e de sua correspondência; 2. Não poderá existir ingerência da autoridade pública no exercício desse direito, senão quando essa ingerência esteja prevista pela lei e constitua uma medida que, numa sociedade democrática, seja necessária para a segurança nacional, a segurança pública, o bem-estar econômico do país, a defesa da ordem e a prevenção das infrações penais, a proteção da saúde ou da moral, ou a proteção dos direitos e das liberdades de terceiros”. De sua parte, o Artigo 11, da Convenção Americana estabelece: “Proteção da Honra e da Dignidade. 1. Toda pessoa tem direito ao respeito de sua honra e ao reconhecimento de sua dignidade; 2. Ninguém pode ser objeto de ingerências arbitrárias ou abusivas em sua vida privada, na de sua família, em seu domicílio ou em sua correspondência, nem de ofensas ilegais à sua honra ou reputação; 3. Toda pessoa tem direito à proteção da lei contra tais ingerências ou tais ofensas”. A Corte IDH considerou a violação ao Artigo 11, inciso 1, no caso *Irmãos Gómez Paquieauri*, pars. 180 e 182.

²⁸² O Artigo 17, na parte pertinente, dispõe: “Proteção à Família. 1. A família é o elemento natural e fundamental da sociedade e deve ser protegida pela sociedade e o Estado”.

²⁸³ Corte Européia de Direitos Humanos, *Caso López Ostra v. Espanha*, par. 47.

²⁸⁴ *Id.*, *bid.*, par. 51.

²⁸⁵ Corte Européia de Direitos Humanos, *Caso Guerra e outros v. Itália*, par.58.

²⁸⁶ *Id.*, *bid.*, par. 60.

2. Proteção especial das mulheres*

* Tópico escrito por Samantha Nannum, Coordenadora do Programa de Direitos Humanos do Centro Mexicano de Direito Ambiental (CEMDA).

Algumas vezes as mulheres encontram-se também em situação de vulnerabilidade, por isso se poderia requerer em seu benefício a implementação de medidas especiais de proteção, por parte dos Estados. Como ocorre com os demais que estejam na mesma condição de vulnerabilidade, para a implementação das medidas especiais de proteção às mulheres, seria necessário determinar que no caso específico essas medidas seriam necessárias, considerando a situação fática apresentada. Esses requerimentos podem ser respaldados, além disso, pelas obrigações e direitos consagrados nos instrumentos internacionais relacionados com os direitos das mulheres, como a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher.²⁸⁷

No continente, a Convenção Interamericana contra a Discriminação das Mulheres reconhece especificamente a situação de vulnerabilidade sofrida por elas (Artigo 9).²⁸⁸ Além disso, exige dos Estados que se abstenham de implementar ações discriminatórias e que estabeleçam legislação que evite a violência contra as mulheres (Artigo 7). Determina também a conveniência de se realizarem programas e de se promoverem medidas em prol de uma maior proteção desse grupo de pessoas (Artigo 8).

A necessidade de medidas especiais de proteção poderia ser aplicada também em casos relacionados com aspectos ambientais, considerando que “devido às interações cotidianas da mulher com o meio, ela é mais gravemente afetada pela degradação ambiental”.²⁸⁹ Essas ofensas variam a depender das circunstâncias e incluem maiores impactos pela contaminação do ar e da água, assim como por pesticidas e substâncias tóxicas, que demandam esforços mais significativos para se conseguir água limpa e lenha para os lares, uma vez que a disponibilidade é afetada pelo aumento do desflorestamento e da erosão.²⁹⁰

A vulnerabilidade das mulheres no continente também tem sido reconhecida pela CIDH, mediante vários informes produzidos pela Relatoria ali especialmente formada para tratar desse tema²⁹¹. Desse modo, quando os direitos das mulheres forem particularmente afetados por razões ambientais – além da alegação dos demais direitos humanos anteriormente referidos – poderá ser solicitada a proteção especial desse grupo, com o objetivo de se responder de maneira mais efetiva às necessidades que a situação apresente.

²⁸⁷ Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher, AG/ Res. 34/180, Dezembro 18, 1979, que entrou em vigor a 3 de setembro de 1981. Disponível em http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/e1cedaw_sp.htm.

²⁸⁸ Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, “Convenção de Belém do Pará”, 9 de junho de 1994, que entrou em vigor a 5 de março de 1995. Disponível em <http://www.cidh.org/women/convencion.htm>

²⁸⁹ Fundo de População das Nações Unidas, O Estado da População Mundial 2001, p. 42, disponível em http://www.unfpa.org/upload/lib_pub_file/472_filename_swp2001_spa.pdf

²⁹⁰ *Ibid.*

²⁹¹ CIDH, Relatoria sobre Direitos da Mulher. Disponível em <http://www.cidh.org/countreprep/Mulheres98/Mulheres98.htm>

3. Comunidades indígenas*

* Tópico escrito por Astrid Puentes Riaño.

As comunidades indígenas do continente se encontram em una situação particular de vulnerabilidade, pelas características sociais e econômicas em que vivem. Adicionalmente, a direta dependência dos recursos naturais para sua sobrevivência e cultura aumenta o grau de vulnerabilidade a ofensas ambientais que tenham lugar em seu território. Por conseguinte, quando as comunidades indígenas forem objeto de degradação ambiental, além do que foi anteriormente mencionado quanto à proteção de outros direitos humanos como a propriedade, terá que haver referência expressa à situação de vulnerabilidade, já que esse grupo pode gozar de uma proteção especial.

A Comissão reconheceu expressamente essa situação em vários Relatórios,²⁹² mediante o exame de casos particulares já antes referidos e por meio da criação da Relatoria Especial de Direitos dos Povos Indígenas,²⁹³ encarregada de fazer um acompanhamento específico dessa matéria. A Corte se pronunciou também a respeito da necessidade de oferecer proteção especial às comunidades indígenas, que considera em situação de particular vulnerabilidade. Quanto ao tópico, de acordo com a Corte:

“No que diz respeito aos povos indígenas, é indispensável que os Estados outorguem uma proteção efetiva que considere suas particularidades próprias, suas características econômicas e sociais, assim como sua situação de especial vulnerabilidade, seu direito consuetudinário, valores, usos e costumes.”²⁹⁴

Sob essas mesmas considerações, a Assembléia Geral das Nações Unidas recentemente aprovou a Declaração sobre os Direitos dos Povos Indígenas.²⁹⁵ Essa Declaração, entre outras coisas, reconhece expressamente os direitos individuais e coletivos dos povos indígenas, veda a possibilidade de que sejam discriminados – particularmente em razão de sua origem – e reconhece a autonomia e a livre determinação para o desenvolvimento da vida em seus territórios. Consagra, da mesma maneira, o direito a que sejam estabelecidos mecanismos efetivos que os protejam contra toda remoção forçada ou privação de suas terras ou recursos. Esses dispositivos poderão ser úteis para a interpretação dos direitos das comunidades no Sistema Interamericano, com vistas a lhes conferir uma garantia mais eficiente.

O Sistema Interamericano não conta ainda com uma Declaração separada que reconheça os direitos das comunidades indígenas. Mesmo assim, desde 1989, a Assembléia Geral da OEA admitiu a importância de se conceder uma

²⁹² A esse respeito, ver, por exemplo, Relatório Anual da CIDH, 2005, OEA/Ser.L/V/II.124, fevereiro 27 de 2006, Cap. II.D; CIDH, *Relatório da Situação dos Direitos Humanos dos Indígenas nas Américas*, OEA/Ser. L/VII.108, outubro 20 de 2000; *Relatório de Acompanhamento do Cumprimento, pelo Estado da Guatemala, das Recomendações Efetuadas pela CIDH no Quinto Relatório sobre a Situação dos Direitos Humanos na Guatemala*, OEA/Ser. L/IV/II.117 Doc. 1 Rev., 1 de março de 2003.

²⁹³ Os documentos e atividades dessa Relatoria podem ser consultados na Internet em <http://www.cidh.org/Indigenas/Default.htm>

²⁹⁴ Corte IDH, *Yakye Axa*, par. 63.

²⁹⁵ Nações Unidas, Assembléia Geral, A/HRC/1/L.3, Declaração dos Povos Indígenas, 21 de junho de 2006.

proteção especial a esses povos, razão por que solicitou à CIDH a preparação e a apresentação de uma minuta de Declaração. A Comissão, em 1997 – depois de um extenso processo de consulta –, apresentou o Projeto de Declaração, que reconhece explicitamente os direitos dos povos aborígenes, sua importância dentro dos Estados americanos, e a necessidade de proporcionar-lhes proteção especial, bem como de lutar pela erradicação da pobreza e a melhoria de seu bem-estar.²⁹⁶

Mesmo considerando que o projeto da Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas ainda não foi aprovado pela Assembléia da OEA, em seus Relatórios, a Comissão tem feito referência aos direitos ali consagrados.²⁹⁷ Desta maneira, isso pode ser um instrumento adicional a ser utilizado, com o propósito de obter a proteção especial desses grupos e em casos em que o meio ambiente esteja sendo afetado.

4. Refugiados ambientais*

* Tópico escrito por Samantha Namnum, Coordenadora do Programa de Direitos Humanos do Centro Mexicano de Direito Ambiental (CEMDA).

Um quarto grupo a analisar, aqui considerado como vulnerável, são os refugiados ambientais. Esse grupo de pessoas é composto por “aqueles indivíduos que tenham sido temporariamente [ou permanentemente] deslocados por conta de perigos naturais ou acidentes industriais; que tenham sido permanentemente deslocados por conta de grandes projetos econômicos de desenvolvimento; ou que tenham visto-se obrigados a emigrar por causa do indevido processamento e depósito de resíduos tóxicos”.²⁹⁸

Ao longo da história, os deslocamentos de grandes grupos de pessoas por causas ambientais têm sido um fato latente. A pesar disso, hoje em dia as pressões ambientais sobre as comunidades humanas têm aumentado devido a diversos fatores, dentre eles: o esgotamento dos recursos naturais, a destruição irreversível do meio ambiente e o aumento da população e dos índices de consumo. Esses fatores têm forçado a migração de grupos de pessoas dos seus locais de origem, a fim de buscar novas oportunidades de sobrevivência e desenvolvimento. Os deslocamentos forçados ocasionam, por um lado, a violação dos direitos humanos individuais, como o direito à vida, à propriedade, ao trabalho, à saúde; e, por outro, propiciam a perda dos traços culturais que identificam essa comunidade em particular.

É relevante fazer referência às palavras do Juiz da Corte Interamericana, Dr. Cançado Trindade, que a esse respeito sustenta:

²⁹⁶ CIDH, Projeto da Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas, 26 de fevereiro de 1997.

²⁹⁷ CIDH, Informe 40/04, caso *Indígenas Maya de Toledo v. Belize*, outubro 12 de 2004, par. 118.

²⁹⁸ Hinnawi, E.E., *Environmental Refugees*. Nairobi, Kenya, 1985: United Nations Development Program citado por Bordenave, Sofia, *Relatório sobre Direitos Humanos e Ambiente na América*, apresentado perante a CIDH na ocasião da Audiência de Caráter Geral celebrada em Washington DC, em 16 de outubro de 2002. Ver também CIDH, Subcomissão de Prevenção de Discriminações e Proteção às Minorias, 46º período de sessões, Tema 4 do programa provisório. Relatório final da Relatora Especial, Sra. Fatma Zohra Ksentini, *Os Direitos Humanos e O Meio Ambiente*, Resolução 1990/07, do Alto Comissariado das Nações Unidas, 30 de agosto de 1990, par. 156.

“... com o desenraizamento, uma pessoa perde, por exemplo, a familiaridade com o cotidiano, o idioma materno como forma espontânea de expressão das idéias e dos sentimentos, e o trabalho - que dá a cada um o sentido da vida e da utilidade para os demais, na comunidade em que vive. Perde seus meios genuínos de comunicação com o mundo exterior, assim como a possibilidade de desenvolver um projeto de vida. É, por tanto, um problema que diz respeito a todo o gênero humano, que envolve a totalidade dos direitos humanos e, sobretudo, que tem uma dimensão espiritual que não pode ser esquecida, ainda mais no mundo desumanizado de nossos dias [...] o problema só pode ser enfrentado adequadamente tendo-se presente a indivisibilidade de todos os direitos humanos (civis, políticos, econômicos, sociais e culturais)”.²⁹⁹

A Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados da Organização das Nações Unidas, de 1951,³⁰⁰ e o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados, de 1967, definem refugiado como toda pessoa que “... temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, encontra-se fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade encontra-se fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele...”.³⁰¹ Essa definição não inclui as pessoas desalojadas internamente, nem as que devam se deslocar por razões ambientais. Isso traz como resultado o fato de que os refugiados ambientais se encontram juridicamente desprotegidos, por não estarem considerados no marco legal da ação do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, única agência oficial de ajuda internacional para de que estes dispõem.

A situação dos refugiados ambientais tende a se agravar nos próximos anos, na medida em que a deterioração do ambiente também piora. De fato, existem estimativas de que, apenas por causa do efeito estufa, no ano 2050 o número de refugiados ambientais será de 150 milhões de pessoas.³⁰² A essa cifra deve-se agregar a dos afetados pela degradação ambiental decorrente, por exemplo, da implementação de projetos de infraestrutura, como rodovias ou represas;³⁰³ bem como a dos refugiados por contaminação de hábitat em virtude da disposição inadequada de resíduos sólidos perigosos – apenas para dar alguns exemplos.

²⁹⁹ Voto Concorrente do Juiz A. Cançado Trindade, na Audiência Pública de 8 de agosto de 2000, perante a Corte IDH, concedida às Delegações da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e da República Dominicana, citado em CEDHA, *Relatório sobre Direitos Humanos e Ambiente na América*, apresentado perante a CIDH, por ocasião da audiência de caráter geral celebrada em Washington DC, em 16 de outubro de 2002. Disponível em http://www.cedha.org.ar/es/documentos/25_documentos/. Data da última visita: 18 de setembro de 2006.

³⁰⁰ Adotada em 28 de julho de 1951 pela Conferência de Plenipotenciários sobre o Estatuto dos Refugiados e dos Apátridas (Nações Unidas), convocada pela Assembleia Geral, Resolução 429 (V), de 14 de dezembro de 1950. Entrada em vigor em 22 de abril de 1954.

³⁰¹ Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados, 1954, Artigo 1.2.

³⁰² A Comissão Mundial de Represas calcula entre 40 e 80 milhões de pessoas desalojadas no mundo, por conta da construção de grandes represas. Comissão Mundial de Represas, *Represas e Desenvolvimento: Um Marco para a Tomada de Decisões*, novembro de 2000, p. 6.

³⁰³ GECHS International Project Office, *Degradação Ambiental e Desalojamento da População*, maio 1999, p. 2, http://www.gechs.org/aviso/avisospanish7twosp_lgsh.html

Nesse cenário, em muitos casos ocorridos no continente – e que se relacionem com ofensas de direitos humanos decorrentes de degradação ambiental –, é provável que as vítimas sejam ou venham a se transformar em refugiados ambientais. Assim, trata-se de um elemento de vulnerabilidade desse grupo, que deverá ser considerado pelo Sistema Interamericano, tanto para a apresentação de petições, como para o requerimento de medidas cautelares, se se deseja evitar a violação dos direitos dessas pessoas ou mesmo prevenir que grupos de pessoas venham a se tornar refugiados ambientais.

5. Outros grupos vulneráveis afetados

Além dos grupos anteriormente mencionados, é possível que, pela situação fática que se apresente, existam outros grupos que necessitem de proteções especiais em virtude de sua situação de vulnerabilidade. Tal é o caso dos grupos de migrantes, camponeses, afrodescendentes, pessoas enfermas, em situação de desalojamento, privadas da liberdade, etc. – para se mencionar apenas alguns. Diante disso e em virtude da proteção especial demandada, seria preciso ressaltar essa situação perante a Comissão e a Corte, com a finalidade de que esses organismos possam responder tais casos de acordo com as necessidades específicas que apresentem, como neles se tem feito até o momento.

➤ No Sistema Interamericano, a vinculação entre direitos humanos e o ambiente é um campo novo, onde quase tudo está por ser feito. Isso obriga os defensores dos direitos ambientais a selecionar situações em que as ofensas aos direitos reconhecidos nos instrumentos interamericanos sejam evidentes e possam inter-relacionar-se com a temática ambiental de interesse. Ademais, impõe realizar um esforço argumentativo importante, empregando – na maior medida possível – os critérios já estabelecidos pelos órgãos do Sistema ou, então, instruindo muito bem as posições adotadas com outros critérios que provenham de sistemas de proteção afins.

CONSTRUINDO A ESTRATÉGIA PARA A SUBMISSÃO DE CASOS AMBIENTAIS PERANTE O SIDH*



* Capítulo escrito por Martin Wagner, Diretor do Programa Internacional da Earthjustice e por Astrid Puentes Riano, Co-Diretora da AIDA.

A. ELEMENTOS ESTRATÉGICOS A CONSIDERAR

Os casos que são submetidos ao SIDH não são litígios isolados. Além da problemática que é abordada em cada um, eles permitem à CIDH e à Corte interpretar e desenvolver as normas aplicáveis ao Direito dos Direitos Humanos que servirão de jurisprudência para fundamentar julgamentos futuros.

Por conseguinte, ter referências para o estudo de casos a apresentar perante o Sistema Interamericano é de suma utilidade, para assegurar que os litígios sejam estratégicos na obtenção dos seus objetivos, promovendo o avanço da jurisprudência regional. É útil também considerar as possibilidades e as consequências que o caso terá para a interpretação dos direitos consagrados na Convenção.

► Elementos estratégicos a se ter em conta:

- Possibilidades e consequências para o problema e para as normas a interpretar e/ou desenvolver
- Fatores políticos, econômicos, sociais e processuais

Somado a isso, aqueles que litiguem deverão considerar os fatores políticos, econômicos e processuais em torno do assunto, cujo estudo prévio é essencial para assegurar os objetivos pretendidos. Ainda que os aspectos jurídicos sejam determinantes, é evidente que os outros fatores mencionados são relevantes e, de fato, podem condicionar o resultado das estratégias legais. Os critérios anotados são especialmente importantes para casos ambientais, porquanto se trata de assuntos relativamente novos e sua jurisprudência tenha apenas começado a se desenvolver.

O que antes se disse deverá ser considerado independentemente da forma por que se recorra ao Sistema Interamericano. Conforme foi explicado no Capítulo II, o SIDH tem diversas maneiras de ser ativado, mediante casos individuais – petições ou medidas cautelares –, investigação de problemas de direitos humanos regionais ou nacionais, relatórios por país ou temáticos, bem

como visitas *in loco*. Dessa maneira, os precedentes no Sistema Interamericano são determinados a partir das sentenças da Corte, assim como das Opiniões Consultivas e das Resoluções da Comissão. Além disso, os pronunciamentos da Comissão em medidas cautelares, junto com os relatórios de admissibilidade e mérito, são também fonte jurisprudencial para a interpretação das normas sobre direitos humanos na região.

Igualmente, as opiniões consagradas nos relatórios por país ou relatórios especiais, apresentados pela Comissão, são também fontes interpretativas a se ter em conta.

1. Passos para a seleção de um caso

A) ATENDIMENTO DOS REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE

Para que um caso possa ser levado perante a CIDH deve haver, em primeiro lugar, uma violação a algum dos direitos humanos reconhecidos na Convenção, cuja responsabilidade possa ser imputada a um Estado-parte. Além disso, o caso deve cumprir com os requisitos formais de admissibilidade, na forma do Artigo 46, da Convenção. Isto é, devem ter sido manejados e esgotados os recursos da jurisdição interna disponíveis, a petição deve ser apresentada em um prazo não superior a seis meses de quando se tenha sido notificado da última decisão e não deverá haver outro caso de litígio internacional pendente.³⁰⁴

Para assuntos ambientais, como se mencionou, não se pode alegar de forma direta a violação do direito a um ambiente sadio. Nessas situações, deve-se evidenciar que a lesão ao ambiente fere também um ou vários direitos reconhecidos na Convenção ou na Declaração Americana. Considerando que o direito a um ambiente sadio – consagrado no Artigo 11, do Protocolo de São Salvador – não é de exigibilidade direta perante a Comissão e a Corte, devem ser usados mecanismos indiretos, argumentando-se com a violação daquele direito vinculada com a ofensa a outros direitos humanos de proteção direta. Assim, a determinação do mecanismo indireto a utilizar é essencial para fundamentar coerentemente as assertivas sobre violações.

As possíveis vinculações com outros direitos humanos serão explicadas em detalhes a seguir.

B) CARACTERÍSTICAS DO CASO

O segundo aspecto a se ter em conta são as características particulares do caso em termos políticos e sociais. Igualmente, a gravidade da violação denunciada, a condição das vítimas e a possibilidade de melhoria efetiva do problema pela intervenção da Comissão e da Corte; são aspectos que também devem ser analisados.

³⁰⁴ Sobre os requisitos de Admissibilidade e seu funcionamento, consultar o Capítulo II.

►► Condições políticas

As circunstâncias políticas que envolvam um caso são determinantes para o seu desenvolvimento. Elas modulam a reação do Estado diante da apresentação do assunto, bem como a abertura e a disponibilidade da Comissão para trabalhá-lo. Nessa ordem de idéias, em situações politicamente sensíveis, é importante ressaltar os elementos jurídicos sobre os políticos, evidenciar sem dúvida algumas violações dos direitos humanos e indicar medidas e requisições razoáveis que possam ser implementadas para remediar a situação.

Em certas ocasiões, é possível que a falta de alternativas no Direito interno conduza a uma situação em que a abertura de um caso no SIDH busque solucionar toda uma problemática de direitos humanos vinculada à degradação ambiental. Ainda que as ações judiciais possam contribuir para esse fim, vale a pena realçar que elas são só uma parte do conjunto das medidas necessárias para solucionar esse tipo de problema. Por isso, a implementação de outras medidas é imperiosa para a abordagem e a solução do quadro enfrentado. Essa cautela evitará a criação de falsas expectativas e a subestimação da capacidade de resposta do Sistema Interamericano, motivando ainda mais o aproveitamento de cada instância em sua verdadeira magnitude e possibilidade.

Dentro da análise estratégica a ser feita, é determinante estudar as posições do Estado e do SIDH quanto ao tema objeto da demanda, expressadas em instâncias nacionais e internacionais. Essas posições se evidenciam, de uma parte, na jurisprudência desenvolvida, e, de outra, nas participações dos representantes do Estado em reuniões multilaterais ou em outras instâncias internacionais. Isso permitirá identificar de antemão a melhor maneira de se apresentar o tema e antecipar a possível resposta por parte do Estado. Se os aspectos políticos não forem tomados em conta – e as condições forem adversas – existe a probabilidade de que o litígio possa prejudicar a solução do problema e de que se perca uma valiosa oportunidade de diálogo.

Por outro lado, se de antemão se sabe que a reação do Estado será negativa e particularmente forte, isso poderá inclusive ser um dos aspectos apresentados à Comissão, em particular quando existam claros indícios de pressões ou hostilidades associadas ao litígio. Isso tem ocorrido, em muitas ocasiões, nos processos de direitos humanos – civis e políticos –, situação que se apresenta, também e cada vez mais, em casos que combinam violações desses direitos com degradação ambiental.

Da mesma forma, devem ser consideradas a reação e também e possível apoio por parte de outros grupos ou organizações nacionais e internacionais interessadas no assunto. Nessas circunstâncias, o trabalho em coalizão com entidades experientes e com reconhecida atuação na matéria é altamente recomendável.

A par da estratégia jurídica perante o Sistema, o enfrentamento de situações problemáticas pode se fortalecer também com o apoio dos meios de comunicação. Esse tipo de suporte pode ser altamente positivo, porque dá visibilidade ao assunto e possibilita discuti-lo abertamente. Ao mesmo tempo, a publicidade

contribui para a maior proteção das vítimas como, por exemplo, quando haja necessidade de se oferecer segurança especial para crianças em situação de risco³⁰⁵ ou atenção médica especializada para pessoas privadas da liberdade,³⁰⁶ só para mencionar algumas hipóteses.

►► Condições sociais

Quando existem danos por degradação ambiental, estes são sofridos geralmente por grupos de pessoas e por comunidades. Essa lesão coletiva demanda idealmente que a comunidade – ou pelo menos a maioria dos afetados – conheça e esteja de acordo com a intervenção das instâncias judiciais nacionais e internacionais. Isso é essencial do ponto de vista político e jurídico, pois daí dependem as negociações, a determinação e a efetividade de possíveis medidas de assistência que tenham que ser implementadas.

A disposição para litigar os casos requer um intenso trabalho por parte da própria comunidade, assim como das organizações que a representem. A fluidez das comunicações, o nível de apoio e de compromisso, bem como a coesão das pessoas que vão participar; são fundamentais. Esses fatores poderão contribuir na identificação de medidas adequadas para deter ou remediar a situação. Do contrário, se a comunidade se opõe à ação legal, ainda que à custa dos seus direitos, isso obviamente poderá enfraquecer o processo. Nessas situações, o pleito poderia ser apresentado somente pelas pessoas que estivessem de acordo a seu respeito.

Dentro da estratégia a implementar, as medidas e requisições propostas à Comissão devem ser claras, de cumprimento razoável e situadas dentro de sua competência. Se o caso reflete um padrão sistemático de desrespeito aos direitos humanos por parte do Estado, isso deve ser assinalado na petição. Vale dizer, deve-se evidenciar que o caso é apenas um dos que ocorrem no Estado, sendo vital abordar e resolver sua situação. Esse fator é importante, pois permitiria à Comissão solucionar um caso para beneficiar não somente as vítimas nele indicadas, senão também outras pessoas na mesma situação.

►► Temas prioritários em matéria ambiental e de direitos humanos que devem ser ventilados na jurisdição do Sistema Interamericano

Alguns temas de direitos humanos têm sido identificados pela Comissão como prioritários – e para cuidar deles a CIDH estabeleceu Relatorias Especiais. Na atualidade, a Comissão tem sete delas: liberdade de expressão; direitos das mulheres; trabalhadores migrantes e suas famílias;³⁰⁷ direitos dos povos indígenas; direitos das pessoas privadas da liberdade; direitos de afrodescendentes

³⁰⁵ Melish, Tara, *El Litigio Supranacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Avances y Retrocesos en el Sistema Interamericano*, em *Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos*, Comissão Européia, México, 2005, pág. 196.

³⁰⁶ Melish, *op. cit.*, pág. 190.

³⁰⁷ A Unidade de defensores e defensoras fez referência ao risco que enfrentam aqueles que trabalham pela defesa dos direitos humanos e do ambiente. CIDH. *Relatório sobre a Situação das Defensoras e Defensores de Direitos Humanos nas Américas*, OEA/Ser. L/V/II.124, 7 de março de 2006.

e contra a discriminação racial; e direitos da infância. Além dessas Relatorias, a Comissão conta ainda com uma unidade especial de defensores e defensoras. Assim, no momento de estudar a viabilidade de um caso, é pertinente identificar os temas das Relatorias com que se relacione, estudar o seus posicionamentos e fazer menção a isso nas peças escritas do caso. Trata-se de algo que pode oferecer um melhor entendimento do processo e, em decorrência, uma evolução mais célere do assunto.

De outra parte, os litígios ambientais desafiam regularmente problemas de acesso à informação ou mesmo de corrupção por parte dos funcionários estatais encarregados de avaliar ou monitorar as atividades que causam degradação ambiental. Essas situações deverão também ser citadas nas petições dirigidas à Comissão, como elementos que podem configurar hipóteses de hostilidade, ameaça ou falta de acesso à justiça, conforme o caso.

► Benefício a grupos humanos em situações vulneráveis ou desfavoráveis

Outro dos elementos-chave na montagem do pleito é a identificação das pessoas afetadas. Em especial, se estas são membros de grupos em situação de vulnerabilidade – como pessoas de baixa renda, camponeses, indígenas, afrodescendentes ou crianças –, que sejam particularmente sensíveis às lesões causadas por poluição ou degradação ambiental. Esse elemento é igualmente importante para embasar o objeto do caso e as medidas nele requeridas, inclusive as urgentes, que devam ser implementadas para proteção imediata.³⁰⁸

Para esses casos, cujos direitos não estejam propriamente desenvolvidos no âmbito do Sistema Interamericano, pode-se aplicar a jurisprudência desenvolvida para grupos em situação similar. Por exemplo, no caso de comunidades afrodescendentes afetadas por poluição ambiental, considerando-se que essas comunidades compartilham algumas características comuns com as indígenas, as decisões quanto às segundas poderão ser aplicadas de maneira similar para proteger os direitos das primeiras. Temas como a necessidade de proteção especial da propriedade coletiva, o acesso à justiça e à informação; e a necessidade de consulta prévia às ações estatais que possam afetar seus territórios – de conformidade com a Convenção n. 169 da OIT – são alguns dos que podem ser aplicados de forma equivalente a estas comunidades.

Para o caso de serem camponeses as vítimas de violações de direitos humanos relacionadas com degradação ambiental, também há elementos singulares de proteção dos indígenas que podem ser aplicados. Por exemplo: a importância que os recursos naturais têm para seu estilo de vida e a elevada dependência, em relação a eles, para que possam sobreviver. Situações como as apresentadas para as comunidades camponesas – dentre outras onde não haja um precedente similar que possa ser aplicado – demandam um esforço específico para que se demonstre que se está diante de um contexto de grave violação dos direitos humanos.

³⁰⁸ A proteção a grupos em situação de vulnerabilidade tem sido um elemento de consideração especial por parte da CIDH e da Corte IDH, cujo desenvolvimento jurisprudencial relevante se descreve nos Capítulos III e IV.

C) VANTAGENS DE SE RECORRER AO SISTEMA INTERAMERICANO

Ao se analisar os fatores para a apresentação de um caso perante o Sistema Interamericano, há que se ponderar quanto às suas vantagens, sopesando-as com os custos, o tempo e o esforço requeridos. Em primeiro lugar, como já indicado, o Sistema Interamericano oferece possibilidades de proteção efetivas, uma vez que tenham sido esgotados os recursos da jurisdição interna e o problema não tenha sido solucionado no plano nacional. Essa é a grande vantagem que apresenta o SIDH, pelo que cabe aproveitá-la da melhor maneira possível.

Em segundo lugar, a submissão de um processo à CIDH abre vários cenários por meio dos quais se pode promover discussões com o Estado, de maneira a se analisar e abordar o assunto que se apresente. A intervenção da Comissão, com sua autoridade de organismo da OEA, permite-lhe atuar como “facilitador independente”, abrindo a oportunidade para a busca de soluções para os problemas abordados, evitando-se ainda – ou pelo menos se controlando – as pressões que poderiam se apresentar no interior do Estado ao se trabalhar o caso.

Essas oportunidades de negociação permanecem durante toda a tramitação do processo, em particular durante as reuniões formais e informais com a Comissão e no processo de solução amistosa.³⁰⁹ Assim, podem ser discutidos e negociados assuntos com o Estado e se chegar à celebração de compromissos a serem monitorados pela Comissão. Estes são resultados bastante positivos que um litígio pode proporcionar e, de fato, em muitas ocasiões representam uma saída suficiente para o conflito. Vale a pena mencionar que a solução amistosa é um processo complexo de se obter, demandando acompanhamento próximo por parte das organizações para verificar o cumprimento dos acordos. Na hipótese de que o Estado não execute a sua parte, pode-se solicitar à CIDH uma audiência especial ou um pronunciamento a respeito.

Por outro lado, recorrer ao SIDH em um caso específico permite também requisitar ao Estado o acesso a certa informação que este tenha em seu poder e que esteja relacionada com assuntos ambientais. Recentemente, a Corte IDH julgou um caso paradigmático a respeito desse tema, no qual os petionários requereram ao Estado chileno informação relacionada com os investidores de um projeto de infraestrutura que acarretaria impacto para o ambiente. Considerando que o Estado negara sistematicamente a informação, as vítimas se dirigiram à Comissão para obter a tutela de seus direitos. Depois de se esgotar o procedimento perante a CIDH, sem resultados positivos, o caso foi levado à Corte. Ali se decidiu, efetivamente, que negar acesso à informação de interesse público, sem motivação suficiente, viola o direito à liberdade de expressão, que inclui o direito a buscar, receber e difundir informação.³¹⁰

Junto ao que já foi informado, pode-se conseguir que os Estados prestem a informação necessária a que se avalie a situação ou o impacto ambiental gerado. Particularmente, em matéria ambiental, essa possibilidade é de suma im-

³⁰⁹ Convenção Americana, Artigos 47, 48 e 19.

³¹⁰ Corte IDH, caso *Claude Reyes v. Chile* (doravante apenas “Reyes”), Sentença, 19 de setembro de 2006, par. 76, 103.

portância, considerando que em muitas ocasiões há certeza sobre a ocorrência de um dano que possa estar ou esteja violando direitos humanos, porém sem que se conheça a sua magnitude e as opções para a sua mitigação.

Igualmente, acorrer ao Sistema Interamericano oferece a possibilidade de se obter um pronunciamento da Comissão mediante um relatório que se dará a público.³¹¹ Para os Estados que não hajam reconhecido a jurisdição da Corte – ou na hipótese de que o caso não deva ser submetido a esta –, a publicação do relatório de mérito seria o resultado final do processo. Contudo, este também é passível de merecer prosseguimento em tal hipótese, já que, caso sejam descumpridas as recomendações ali contidas, a Comissão pode insistir na busca de sua implementação. Ainda que as recomendações que a Comissão realize sejam *quase-jurisdicionais*, elas têm uma relevância política importante, motivo por que os Estados, em sua maioria, tendem a implementá-las.

Quando os Estados tiverem aceitado a jurisdição da Corte e for emitida uma sentença, esta será plenamente vinculante e suas considerações resolutivas (incluindo as formas de reparar o dano e as garantias para o caso de que não seja reparado) são exigíveis no Direito interno,³¹² tendo a Corte a opção de verificar o seu cumprimento.³¹³

Os Estados deverão informar sobre o cumprimento do ordenado nas sentenças e medidas provisórias da Corte, assim como das recomendações de medidas cautelares e relatórios de mérito emitidos pela Comissão. Os petionários deverão também continuar informando aos órgãos do Sistema quanto ao cumprimento ou descumprimento delas, com o fim de se realizar um estrito acompanhamento. Além disso, ante o eventual descumprimento, podem ser requeridas resoluções de insistência nos pontos faltantes, sendo este outro dos aspectos positivos oferecidos pelo Sistema.

A flexibilidade do procedimento na Comissão é outra vantagem a se ter em conta, que pode contribuir, sobretudo, para casos complexos que não tenham alternativa de proteção à luz dos esquemas tradicionais de procedimento no Direito doméstico. No litígio perante a CIDH – se bem que exista um rito estabelecido na Convenção e no Regulamento da Comissão –, há certa amplitude com relação às medidas que podem ser postuladas e os acordos de solução amistosa que podem dar resposta às circunstâncias específicas de cada caso. Isso explica o fato de que perante a Comissão tenham sido obtidas providências tão importantes como a suspensão de atividades em territórios indígenas afetados pela exploração petrolífera³¹⁴ ou até o diagnóstico e tratamento médico de pessoas afetadas por poluição ambiental severa.³¹⁵

³¹¹ Convenção Americana, Artigos 50 e 51.

³¹² Convenção Americana, Artigo 68.

³¹³ Regulamento da Corte IDH, Artigo 57.

³¹⁴ CIDH, caso do *Povo Indígena Sarayacu y seus Membros v. Equador* (doravante apenas “Sarayacu”), Relatório de Admissibilidade n. 62/04.

³¹⁵ CIDH, caso *Comunidade de La Oroya v. Peru* (doravante apenas “La Oroya”), CIDH. *Relatório Anual de 2007, Cap. III, par. 46, OEA/Ser.L/V/II.130, doc.22, rev. 1, 29 de dezembro de 2007*; CIDH, caso *San Mateo Huanchor v. Peru* (doravante apenas “Huanchor”), Relatório de Admissibilidade, OEA/Ser.L/V/II.121, outubro 15 de 2004.

Também no que se refere aos resultados concretos, submeter um caso ao Sistema Interamericano pode abrir a possibilidade de se modificar normas que sejam contraditórias às da Convenção. A sentença da Corte, em que se ordene modificar alguma norma interna incompatível com a Convenção, é uma das opções que visam garantir que as violações não se repitam. Isso ocorreu no caso *Claude Reyes e outros v. Chile*, onde a Corte Interamericana analisou as normas chilenas relacionadas com o direito à liberdade de expressão e acesso à informação, concluindo que aquelas não eram suficientes para a proteção de tais direitos. Por esse motivo, a Corte determinou que o “*Chile deve adotar as medidas necessárias para garantir a proteção ao direito de acesso à informação sob o controle do Estado, dentro das quais deve-se garantir a efetividade de um procedimento administrativo adequado...*”.³¹⁶

➤ As prerrogativas que o Sistema Interamericano oferece, junto com as demais que o caso em particular possa gerar, deverão ser tidas em conta no momento de se analisar se de fato é pertinente recorrer-se àquela instância. É claro que os resultados dependerão das condições específicas do caso, dos recursos disponíveis e do objetivo que as vítimas e os peticionários tenham em mente.

Eis algumas vantagens de se apresentar um caso perante o Sistema Interamericano:

- possibilidades de proteção efetivas, ante a ineficácia da jurisdição interna;
- opções para negociação do problema apresentado;
- acesso e produção de certa informação em poder do Estado, relacionada com assuntos ambientais;
- relatório público da Comissão, a que se pode dar acompanhamento;
- possível modificação de normas que infrinjam direitos humanos.

D) DETERMINAÇÃO DO TRABALHO NECESSÁRIO A SE IMPLEMENTAR E AS CONDIÇÕES REQUERIDAS

A seleção de casos ambientais deverá também considerar a quantidade de trabalho requerido para a preparação, apresentação e acompanhamento do caso perante o SIDH. Nisso devem ser incluídos os recursos econômicos e humanos necessários como, por exemplo, as condições e requisitos para se manter uma adequada comunicação com as vítimas, as provas existentes e as que devam ser reunidas, as necessidades de acompanhamento do caso, dentre outros. Adicione-se ainda o tempo que a tramitação de um caso desses pode demandar, que em certas ocasiões pode se estender de oito a dez anos, considerando-se o procedimento perante a CIDH e a Corte IDH.

O acompanhamento dos casos demanda desde reuniões com a Comissão (em Washington DC, EUA) ou com a Corte (São José, Costa Rica), até o comparecimento a audiências para a discussão do assunto com o Estado e a apresentação de testemunhas, além de outras diligências, cujos gastos devem

³¹⁶ Corte IDH, Caso *Claude Reyes*, par. 163.

ser assumidos pelos peticionários. Seguramente, as vítimas ou as organizações que as assessorem não terão uma disponibilidade imediata dessas condições, porém sua consideração no momento de se analisar se se deve recorrer ao Sistema pode abrir a oportunidade de conseguir esses recursos com suficiente antecedência.

Além do esforço antes descrito, o patrocínio de casos perante o Sistema Interamericano demanda um trabalho de coordenação constante com as vítimas – atualizando-as quanto à situação – e de oferecimento de informação adicional às instâncias do Sistema. O que antes se disse é determinante para o bom desenlace do tema perante a CIDH e a Corte, mas sobretudo para assegurar que o resultado do processo possa colaborar na efetiva proteção dos direitos postulados.

Considerando os elementos descritos, em certas ocasiões e depois de uma análise consciente da situação e dos múltiplos fatores expostos, pode-se chegar à conclusão da inconveniência de se litigar um caso perante o SIDH. É possível que isso ocorra em situações nas quais, provavelmente por razões políticas, não haja possibilidades de êxito perante o Sistema; naquelas em que se verifique a impossibilidade de contato com as vítimas; em que se enfrente a escassez de documentação ou a dificuldade extrema para localizá-la; onde haja falta de recursos ou condições logísticas adversas na organização responsável; em que ocorra a impossibilidade de dar acompanhamento à petição; dentre outros. Tudo isso implica num alto risco de se perder a causa, desproteger as vítimas e estabelecer um precedente negativo na defesa dos direitos humanos.

Nessas situações, ante a impossibilidade ou inconveniência de se comparecer perante o Sistema Interamericano, é necessário buscar outras instâncias de proteção. Decidir-se por não recorrer ao SIDH é importante não só pensando nas implicações para o caso concreto, mas também no precedente ruim que poderia ser estabelecido para o futuro, afetando situações similares. Em certas ocasiões, os inconvenientes podem ser passageiros, motivo por que se poderia tomar a decisão de se esperar até que o caso e as condições necessárias estejam presentes para se enfrentar uma instância internacional.

2. Rumo ao estabelecimento de jurisprudência para a proteção direta do ambiente no SIDH

Considerando a universalidade dos direitos humanos e a importância que cada um tem para as pessoas, idealmente, o controle jurisdicional de todos eles deveria ser direto, incluindo o do direito a um meio ambiente sadio. Do contrário, a continuada diferenciação na exigibilidade dos direitos humanos implica em hierarquizá-los, dando maior importância a uns sobre outros, afetando dessa forma a garantia universal de sua proteção. O avanço em termos da possibilidade de controle jurisdicional é um dos objetivos que os casos apresentados perante o SIDH poderiam ter, razão por que se deveria considerar esse aspecto dentre os elementos estratégicos a analisar, em especial em face do aperfeiçoamento da aplicação do Artigo 26, da Convenção, de acordo com o mencionado nos capítulos III e IV.

A evolução rumo à exigibilidade autônoma do direito a um meio ambiente sadio é viável por sua própria natureza, dado que seu respeito é essencial para garantir a vida e a dignidade humanas. Da mesma forma, porque, segundo as regras de interpretação das normas de direitos humanos,³¹⁷ estas devem ser dinâmicas, valendo dizer que podem ser ampliadas as garantias para fortalecer a proteção das pessoas. De fato, a Corte considera os tratados sobre direitos humanos como “instrumentos vivos, cuja interpretação tem que se adequar à evolução dos tempos e, em particular, às condições de vida atuais”.³¹⁸ Tendo em vista que o risco derivado das atividades humanas que afetam o meio ambiente é cada vez maior, a exigibilidade direta dos direitos inerentes à qualidade do meio como direitos humanos é precisamente um dos pré-requisitos para que a evolução tenha lugar.

Nesse sentido, o litígio estratégico é essencial tanto para a consolidação do direito a um meio ambiente sadio como direito humano, como para uma melhor proteção dos demais direitos. Conforme se mencionou nos Capítulos III e IV, os organismos da OEA já têm reconhecido a vinculação do meio ambiente com o gozo da vida e dos demais direitos humanos. A jurisprudência tanto da Comissão como da Corte tem reconhecido também essa relação, em particular em favor de grupos vulneráveis, como as comunidades indígenas.

A consolidação e desenvolvimento desses elementos é essencial para que o reconhecimento do direito a um meio ambiente sadio se concretize não apenas para as comunidades indígenas, mas também para outros grupos. Por isso, nos casos apresentados perante o Sistema Interamericano que tenham elementos ambientais, aliados à vinculação com outros direitos, deverá ser buscado o pronunciamento da Comissão e da Corte em face dos elementos diferenciados que paulatinamente vão consolidando o reconhecimento dos direitos ambientais. É preciso que se faça referência explícita ao direito a um meio ambiente sadio e à sua violação, apesar de que se deva também estabelecer um vínculo com a infringência de outros direitos de exigibilidade direta para que o caso proceda. A clareza na apresentação dessa tese e a evidência da violação dos direitos humanos alegados é vital, assim como a seleção de casos paradigmáticos que contribuam para o desenvolvimento da jurisprudência.

3. Petição individual vs. medidas cautelares num caso ambiental

No Capítulo II são descritas opções existentes para ativar o Sistema Interamericano num caso individual de violação de direitos humanos. Assim, a intervenção da Comissão num caso é procedente, primeiro, mediante a apresentação de uma petição formal, quando existem violações dos direitos humanos. A Comissão também pode intervir concedendo medidas cautelares, em situações de gravidade, urgência e onde seja possível que se produza um dano irreparável, ainda que o processo não tenha sido apresentado perante a CIDH. Vale a pena anotar que,

³¹⁷ Convenção Americana, Artigo 29.

³¹⁸ Corte IDH. caso *Comunidade Mayagna (Sumo) Awas Tingni v. Nicarágua*, agosto de 2001, par. 146.

se bem que o esgotamento de recursos da jurisdição interna não seja um requisito de procedibilidade para o deferimento de medidas cautelares, é recomendável examinar e esgotar as ações nacionais disponíveis para casos de urgência (v. g. ações de amparo, reclamações perante as defensorias públicas, etc.), que, se funcionarem, podem coadjuvar na proteção do direito.

A opção de se requerer medidas cautelares é particularmente importante em causas de degradação ambiental que violem direitos humanos, pela possibilidade de se evitar danos irreparáveis, mediante a implementação de ações urgentes de prevenção ou suspensão de condutas que afetem direitos humanos. Nessas situações, se deve demonstrar claramente a gravidade que a ação, omissão ou atividade do Estado implica para os direitos humanos; além da urgência na implementação das medidas, com o fim de se deter ou de se evitar danos irreparáveis a direitos humanos. A Comissão é particularmente estrita quanto a esses dois elementos, sem os quais não decide pelo deferimento das medidas.

► Ainda que o esgotamento dos recursos da jurisdição interna não seja um requisito para a concessão de medidas cautelares, é recomendável examinar e esgotar as ações nacionais disponíveis em casos de urgência (v. g., ações de amparo, reclamações perante as defensorias públicas, etc.), porque isso pode contribuir na proteção do direito.

O requerimento deverá estar amparado no Direito Internacional dos Direitos Humanos e, para casos ambientais, poderá estar respaldado nos princípios, obrigações e exigências do Direito Ambiental. Nessa ordem de idéias, por exemplo, o princípio da precaução – consagrado na Declaração do Rio, de 1992, e considerado como direito consuetudinário pela comunidade internacional –,³¹⁹ oferece elementos significativos para fundamentar a necessidade e o tipo de medidas que os Estados deverão tomar em tais casos. Em especial, porque assim se estabelece a possibilidade de se implementar ações restritivas, apesar de não existir certeza científica acerca dos danos que uma atividade poderia causar ao ambiente.

Além do princípio da precaução, existem outros igualmente relevantes. Para mencionar alguns: “o princípio de prevenção” – quando existe uma atividade sabidamente de risco para o meio ambiente, cujas consequências são conhecidas, assim como o são as cautelas para evitá-las ou mitigá-las; ou a obrigação de se avaliar os danos ambientais antes de se autorizar uma atividade.³²⁰ Ambos poderiam apoiar a defesa desse tipo de casos perante a Comissão.

Dentre as medidas cautelares cabíveis, poderia ser incluída também a obrigação de entregar ou publicar informação essencial sobre as atividades causadoras da ofensa, considerando que isso pode ser determinante para se estabelecer o grau de dano às pessoas, assim como a maneira de mitigá-lo e

³¹⁹ A/CONF.151/26 (Vol. I) Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, junho de 1992, Princípio 15.

³²⁰ Declaração do Rio, Princípio 17.

controlá-lo. Essa necessidade está reconhecida também no Direito Ambiental Internacional, no Princípio 10, da Declaração do Rio, referente à participação e acesso à informação, vinculado, por sua vez, com o acesso a adequadas garantias judiciais (art. 8 da Convenção) e a uma proteção judicial eficaz (art. 25). Assim o reconheceu a Corte na recente decisão no caso *Claude Reyes e outros v. Chile*.³²¹

As medidas cautelares são, por natureza, temporárias e em geral são concedidas por seis meses, ao fim dos quais, dependendo da situação, podem ser prorrogadas. Nessa ordem de idéias, são efetivas para casos onde se demande a implementação urgente de ações que possam evitar transitoriamente ou suspender a lesão dos direitos humanos. No requerimento de medidas cautelares, além da narrativa da situação de gravidade e urgência, é importante que os peticionários identifiquem com clareza as medidas específicas necessárias a implementar.

Caso as medidas sejam concedidas, a CIDH realiza um acompanhamento para aferir o seu efetivo cumprimento. Nesse trabalho, as informações atualizadas que os peticionários compartilhem com a Comissão serão de vital importância. Dessa forma, se o Estado não implementa as ações recomendadas – e se a situação de gravidade e urgência persiste – poderá a Comissão requisitar à Corte IDH a concessão de medidas provisórias.³²²

Finalmente, deve-se recordar que, quando seja preciso implementar ações permanentes, determinar a responsabilidade do Estado e/ou compensar os danos aos direitos humanos que a degradação ambiental tiver causado – e os Sistemas nacionais não oferecerem uma proteção adequada –, deve ser apresentada uma petição perante a Comissão. Nesse processo, diferentemente das medidas cautelares, podem ser discutidos e resolvidos aspectos de mérito. Se o assunto não puder ser resolvido perante a Comissão ou o Estado descumprir o relatório final de mérito, então a CIDH poderá acionar a Corte, se o Estado tiver aceitado a competência desta, para que ela, mediante uma sentença, exija daquele mesmo Estado o cumprimento de suas obrigações.³²³

4. Estratégias para introduzir princípios de Direito Internacional do Ambiente em casos junto ao Sistema Interamericano

A opção de se recorrer a outras fontes do Direito Internacional dos Direitos Humanos, para interpretar as obrigações derivadas da Convenção Americana e dos tratados que a complementam, é particularmente útil para os casos ambientais e contribui para preencher lacunas existentes na jurisprudência interamericana. Nesses outros instrumentos (tratados, convenções, declarações) existem obrigações ambientais internacionais, que são relevantes para o

³²¹ Corte IDH, Caso *Reyes*, 2006.

³²² Convenção Americana, Artigo 63.2.

³²³ Convenção Americana, Artigos 51, 61. Em relação ao procedimento da Comissão e da Corte, ver também Capítulo II, acerca das generalidades do procedimento do Sistema Interamericano de Direitos Humanos.

cumprimento das obrigações atinentes aos direitos humanos. Por exemplo, se existir um dano transfronteiriço, a obrigação de Direito Internacional de não causar danos à jurisdição de outros Estados³²⁴ é pertinente para a interpretação das obrigações dos direitos humanos em relação com o referido dano ambiental.

A incorporação de outras normas para o reconhecimento dos direitos humanos no Sistema Interamericano é de suma importância, tanto para a determinação das obrigações nos casos específicos, como para o desenvolvimento da jurisprudência e o avanço da garantia real dos direitos – o que pode redundar no fortalecimento da eficácia do Sistema.³²⁵ De fato, “o princípio de eficácia” também impulsiona a Corte a adotar um ponto de vista ‘evolutivo’ da Convenção, reconhecendo a capacidade desta de ser ampliada com o tempo, para abarcar uma variedade crescente de direitos, na medida em que as condições no continente mudam.³²⁶

► Os princípios, obrigações e exigências do Direito Ambiental, nacional e internacional, podem preencher lacunas em benefício das petições de caso ou medidas cautelares perante a CIDH, complementando as normas de direitos humanos, bem como promovendo a eficácia e a evolução do Sistema Interamericano.

Na busca do fortalecimento de sua eficácia, a Corte aceita a invocação, perante o Sistema Interamericano, de outros tratados concernentes à proteção de direitos humanos nos Estados Americanos, ainda que não tenham sido adotados pelo SIDH.³²⁷ Em Opinião Consultiva, a Corte confirmou a possibilidade de “abordar a interpretação de um tratado sempre que este diretamente implicar na proteção dos direitos humanos num Estado membro do Sistema Interamericano”³²⁸. De modo que, também para os casos ambientais, pode-se recorrer à interpretação de tratados internacionais sobre o ambiente, demonstrando-se claramente as consequências para a proteção dos direitos humanos questionados.

Para a inclusão de obrigações contidas em outros tratados, pode-se também argumentar com a cláusula mais favorável ao indivíduo (Artigo 29.b, da Convenção). Em virtude desta, se a legislação interna ou outros tratados internacionais – que não formem parte do Sistema Interamericano – têm parâmetros de proteção superiores para a defesa dos direitos humanos, estes, preferente-

³²⁴ A obrigação de não causar danos à jurisdição de outros Estados está reconhecida no Direito Internacional Consuetudinário do Ambiente. Ver Sands, Philippe, *Principles of International Environmental Law*, vol. I, Manchester University Press, 1995. pp. 190 y 194; Juste Ruiz, José, *Derecho internacional del medio ambiente*, Editorial Mac Graw Hill, Madrid 1999. Alguns tratados internacionais para o ambiente também incluem essa obrigação: ver Convenção de Londres de 1933, Convenção de Ramsar de 1971, Declaração de Estocolmo de 1972, Declaração do Rio de 1992, dentre outras.

³²⁵ Melish, *op. cit.*, p. 146.

³²⁶ *Ibid*, *op. cit.*, p. 146.

³²⁷ Corte IDH, “*Outros tratados*” objeto da função consultiva da Corte (Artigo 64 Convenção Americana sobre Direitos Humanos), Opinião Consultiva OC-1/82, 24 de setembro de 1982, Série A, N. 1, par. 43.

³²⁸ *Ibid*, par. 21.

mente, deverão ser aplicados.³²⁹ Uma interpretação nesse sentido permite que a proteção dos direitos humanos em cada caso seja a mais consistente possível, impedindo-se que, quando a Convenção e sua jurisprudência tiverem limitações e existirem instrumentos com melhores garantias, seja aplicada uma perspectiva mais ampla, em benefício da eficácia da proteção dos próprios direitos humanos. É importante esclarecer que a Comissão e a Corte poderão utilizar tal critério de interpretação para dotar de conteúdo os direitos enumerados na Convenção, mas que não lhes é permitido punir o descumprimento de parte de um Estado, num caso sob sua jurisdição, com o emprego de normas diversas das contempladas no marco do Sistema Interamericano.

A Comissão também tem se pronunciado sobre a necessidade de incluir no Sistema outros instrumentos internacionais para a interpretação dos direitos humanos. Especificamente, a Comissão reconheceu que “as disposições..., incluída a Declaração Americana, devem ser interpretadas e aplicad[a]s no contexto da evolução no campo do Direito Internacional em matéria de direitos humanos... e com a devida atenção a outras normas pertinentes do Direito Internacional, aplicáveis aos Estados-membros contra os quais se apresentem, devidamente, denúncias de violação dos direitos humanos”.³³⁰ No caso *Coard*, a Comissão recorreu ao Direito Internacional Humanitário para interpretar as obrigações da Declaração, determinando que “não seria congruente com os princípios gerais do direito que a Comissão fundasse e exercitasse sua competência baseada na Carta, sem ter em conta outras obrigações internacionais dos Estados-membros que possam ser relevantes”.³³¹ Por outro lado, a Corte inclusive reconheceu que “um tratado pode concernir à proteção dos direitos humanos, independentemente de qual seja seu objeto principal”.³³²

Essa linha de argumentação foi aplicada pela Corte no caso *Yakye Axa*, onde se fez referência à Convenção n. 169 da OIT – incorporada ao Direito Paraguai –, na análise quanto à violação dos direitos à garantia e à proteção judicial efetivas, associadas ao Artigo 1.1, da Convenção Americana.³³³ Da mesma forma, nessa decisão, a Corte recorreu à Convenção, mencionando-a para interpretar as disposições de seu Artigo 21, referente à propriedade privada.³³⁴ Assim, as disposições da Convenção n. 169 da OIT serviram à Corte para dar conteúdo e interpretar os direitos que a comunidade indígena recla-

³²⁹ Melish, *op. cit.*, p. 151.

³³⁰ Caso das *Comunidades Indígenas Mayas do Distrito de Toledo* (Belize – doravante apenas “Maya”) 12.053, Relatório da CIDH, Relatório 40/04 (2004), par. 86. Citando a Opinião Consultiva OC-10/89 acerca da interpretação da Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem, no marco do Artigo 64, da Convenção Americana de Direitos Humanos, 14 de julho de 1989, Série A, N. 10, par. 37 (1989); Corte IDH, Opinião Consultiva OC-16/99, O Direito à Informação da Assistência Consular no Marco das Garantias do Devido Processo Legal, Série A, N.º 16, par. 115 (1999); caso *Ramón Martínez Villareal* (Estados Unidos), Relatório N.º 52/02, caso N.º 11.753, Relatório Anual da CIDH, 2002, par. 60.

³³¹ CIDH, caso *Coard v. Estados Unidos*, Relatório N. 109/99, caso N. 10.951, 29 de setembro de 1999, par. 40.

³³² Corte IDH, *O Direito à Informação sobre a Assistência Consular no Marco das Garantias do Devido Processo Legal*, Opinião Consultiva OC-16/99, 1 de outubro de 1999, Série A, N. 16 (1999), par. 76, citando “*Outros tratados*” objeto da função consultiva da Corte (*Artigo 64 Convenção Americana sobre Direitos Humanos*), Opinião Consultiva OC-1/82, 24 de setembro de 1982, Série A, N. 1, Opinião, primeiro ponto.

³³³ Corte IDH, Caso *Yakye Axa*, par. 92.

³³⁴ *Ibid.*, par. 127.

mava naquele caso, assim como as obrigações do Estado quanto a eles, provendo uma solução mais ampla para a garantia dos direitos violados.

A Comissão também tem considerado outros tratados internacionais para a interpretação dos direitos humanos no Sistema Interamericano, incluindo aqueles relacionados com aspectos ambientais. No caso *Sarayacu*, referiu-se à obrigatoriedade da consulta prévia, consagrada na Convenção n. 169 da OIT, como mecanismo de interpretação e exigibilidade do Artigo 26, da Convenção Americana.³³⁵ Somado a isso, num relatório sobre a condição dos direitos das comunidades indígenas no Equador, a Comissão citou diversos tratados ambientais que obrigavam o Estado, incluindo a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento e a Convenção sobre Diversidade Biológica.³³⁶ Além disso, foi feita referência à Carta Mundial da Natureza, para se descrever a importância da vinculação do meio ambiente com os direitos humanos.³³⁷

Essa jurisprudência, tanto da Comissão como da Corte, evidencia a possibilidade de se ampliar a interpretação e a proteção dos direitos humanos por meio da referência às obrigações consagradas em outros tratados e instrumentos internacionais para o meio ambiente. É uma opção que pode fortalecer as opções de proteção, dotando de conteúdo e contribuindo para o desenvolvimento dos direitos humanos, em particular em casos onde estes estejam vinculados com assuntos ambientais.

➡ Recorde-se que, para que a alegação proceda, as referências a tratados ou princípios de Direito Internacional deverão estar relacionadas com outros direitos reconhecidos na Convenção ou na Declaração, ou inclusive com o cumprimento da legislação interna.

5. Acompanhamento dos relatórios da CIDH ou da sentença da Corte

Um dos objetivos do litígio perante o Sistema Interamericano é a obtenção de um pronunciamento de seus órgãos, o que pode se dar por meio de uma Resolução da CIDH³³⁸ ou de uma sentença da Corte.³³⁹ É evidente que, se as decisões ou recomendações não forem cumpridas, na prática, a proteção dos direitos humanos passará a ser ilusória e a decisão não será efetiva, valendo como se não tivesse sido proferida. Por isso, posteriormente às suas decisões, tanto a Corte como a Comissão demandam relatórios dos Estados quanto ao respectivo cumprimento.

³³⁵ CIDH, Relatório de Admissibilidade N. 62/04, *Sarayacu*, par. 49.

³³⁶ CIDH, *Relatório sobre a Situação dos Direitos Humanos no Equador*, OEA/Serv. L/V/II.96, Dov. 10, rev. 1, 24 de abril de 1997.

³³⁷ *Ibid.*

³³⁸ Convenção Americana, Artigo 41.c e g.

³³⁹ Para uma descrição dos procedimentos e da forma de pronunciamento dos órgãos do SIDH, ver Capítulo II.

Para fortalecer e facilitar essa atuação, os litigantes e as vítimas devem realizar o acompanhamento da execução das decisões da Comissão e das sentenças da Corte, informando a esse respeito os referidos organismos. Caso um Estado não cumpra com as recomendações ou exigências dos órgãos do Sistema, é possível solicitar à Comissão ou à Corte, conforme a hipótese, seu pronunciamento a respeito e que seja exortado o Estado a cumprir com as resoluções. O que antes se disse assegura a efetividade das decisões, para o que o papel dos litigantes é essencial. Não se pode esquecer, apesar do interesse e importância de que cada caso se reveste no Sistema Interamericano, que o volume de trabalho poderia dificultar um acompanhamento individualizado, razão pela qual a ajuda dos interessados é fundamental.

6. Outros instrumentos internacionais de proteção

Nos casos de violações aos direitos humanos derivados de degradação ambiental, o Sistema Interamericano pode ser uma opção. Não obstante, dependendo de cada ocorrência, podem existir outras boas alternativas. Por isso, é recomendável que, antes do ingresso de um pleito perante a Comissão, sejam analisadas as demais opções disponíveis e as possibilidades de êxito nas diferentes instâncias, para que então se possa escolher o melhor caminho.

A) INSTÂNCIAS ALTERNATIVAS DE PROTEÇÃO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS

Outras instâncias internacionais de direitos humanos contam com mecanismos para conhecer denúncias ou receber reclamações provenientes de indivíduos ou grupos de pessoas. Dentro destas se inclui o Conselho de Direitos Humanos da ONU,³⁴⁰ a Convenção para a Eliminação da Discriminação Racial,³⁴¹ Convenção contra a Tortura,³⁴² a Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher³⁴³ e a UNESCO.³⁴⁴

Pode-se recorrer a esses órgãos para denunciar violações de direitos humanos que se tenham produzido, que estejam em curso ou que reúnam elevadas probabilidades de se produzir. Para que uma comunicação seja admitida, em geral se exige “confiabilidade da fonte; a coerência interna da informação recebida; a precisão dos dados objetivos que contenha a informação e o âmbito da própria competência”³⁴⁵ da Convenção ou tratado que se considere violado.

³⁴⁰ Para mais informação sobre o Conselho de Direitos Humanos da ONU, incluindo os procedimentos para apresentar comunicações, consulte <http://www.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/>.

³⁴¹ Convenção Internacional sobre a Eliminação da Discriminação Racial, AG/Res.XX/2106A, 21 de dezembro de 1965, entrou em vigor em 4 de janeiro de 1969, consulte <http://www.ohchr.org/spanish/law/cerd.htm>.

³⁴² Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, AG/Res. 39/46, 10 dezembro de 1984, em vigor desde 26 de junho de 1987, consulte http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/h_cat39_sp.htm.

³⁴³ Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, AG/Res. 34/180, 18 de dezembro 1979, em vigor desde 3 de setembro de 1981, consulte http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/e1cedaw_sp.htm. Para mais informação sobre sua implementação, incluindo comunicações individuais, consulte <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/>.

³⁴⁴ UNESCO, Decisão 104 EX/3.3, 1978. Para mais informação sobre o procedimento confidencial para avaliar denúncias perante a UNESCO, por supostas violações, de Direitos Humanos, consulte http://portal.unesco.org/esev/php-URL_ID=15243&URL_DO=DO_PRINTPAGE&URL_SECTION=201.html

Deve-se ter em conta que o Estado contra que se apresenta uma denúncia precisa ter ratificado o tratado cujo descumprimento se alega ou de outra maneira as obrigações neste não lhe serão oponíveis.

Nesse aspecto, é importante mencionar alguns dos órgãos de vigilância dos tratados criados no Sistema de Nações Unidas, como o Comitê de Direitos Humanos, instituído em virtude do Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos; o Comitê contra a Tortura; o Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial e o Comitê para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher (e seu Protocolo Facultativo). Todos esses órgãos permitem a apresentação de comunicações individuais de particulares, sempre que o Estado de que se trate tenha ratificado o Protocolo pertinente ou manifestado sua aceitação para que contra ele possam ser apresentadas comunicações individuais.

B) OUTRAS INSTÂNCIAS INTERNACIONAIS

Além dos instrumentos de proteção dos direitos humanos, para quando os instrumentos de proteção dos direitos humanos não sejam suficientes, em nível internacional existem outras instâncias junto às quais se poderia recorrer, em casos de degradação ambiental. São mencionadas, a seguir, as mais importantes e costumeiramente utilizadas na abordagem de problemáticas relacionadas com a degradação ambiental.

I. BANCO MUNDIAL E BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO

Se a degradação ambiental provier de um projeto que conte com o financiamento do Banco Mundial, e existirem graves impactos ambientais, existe a opção de se requerer que se crie um Grupo de Inspeção encarregado de investigar o problema.³⁴⁵ A possibilidade de se lançar mão desse Grupo existirá sempre e quando o pedido for apresentado por dois ou mais indivíduos afetados pela implementação de um projeto financiado pelo Banco; se for violada alguma das políticas aplicáveis ao Banco na implementação do projeto; caso se haja tentado apresentar o assunto perante a administração do Banco, sem no entanto se receber resposta; e, caso não se tenha desembolsado mais do que 95% da totalidade do empréstimo.³⁴⁷ Algumas das políticas relevantes para questões ambientais são: avaliação ambiental, hábitat natural, manejo de pragas, florestas, segurança de represas, direitos humanos, comunidades indígenas

³⁴⁵ Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, Procedimentos Especiais da Comissão de Direitos Humanos, *Chamados Urgentes e Cartas de Denúncia de Violações de Direitos Humanos*, em <http://www.ohchr.org/english/bodies/chr/special/Acrobatspanish.pdf>.

³⁴⁶ Banco Mundial, Grupo de Inspeção para o Banco Mundial, *Procedimentos Operacionais Aprovados pelo Grupo em 19 de agosto de 1994* – em <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTINSPECTIONPANEL/0,,contentMDK:20175163~isCURL:Y~menuPK:64129254~pagePK:64129751~piPK:64128378~theSitePK:380794,00.html>, de conformidade com a Revisão de 1996 e esclarecimento de 1999 (BM Procedimentos Operacionais).

³⁴⁷ Para mais informação acerca do funcionamento do Grupo de Inspeção ver Clark, Dana, Fox, Jonathan e Treacle, Kay (org.), *Derecho a exigir respuestas*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires, 2005; ver também Clark, Dana, *Guía para ciudadanos ante el Grupo de Inspección del Banco Mundial*, CIEL, Segunda Edição, outubro de 1999, disponível em <http://www.ciel.org/Publications/citizensguidespanish.pdf>.

e reassentamento voluntário.³⁴⁸ As queixas perante o Banco Mundial devem então se referir especificamente à forma com que alguma dessas políticas foi desconsiderada pelo projeto.

Os Grupos de Inspeção têm o papel de realizar investigações independentes, formular recomendações e concluir quanto à necessidade de se implementar medidas com relação a um projeto que tenha violado as políticas do Banco.³⁴⁹ A implementação das medidas recomendadas pelos Grupos de Inspeção depende dos diretores executivos do Banco Mundial, que, no final, são quem decide.³⁵⁰ Uma das maiores críticas contra esses Grupos de Inspeção tem sido a excessiva discricionariedade do banco quanto ao resultado das investigações. De fato, os supostos responsáveis pelas alegadas violações contra as políticas (são os diretores executivos que aprovam os projetos) são também os que devem determinar a existência daquelas e, em caso afirmativo, as ações para remediar os danos. Esse esquema não conta com mecanismos realmente independentes de monitoramento das recomendações estabelecidas pelos Grupos de Inspeção.³⁵¹ Por isso, se bem esses Grupos possam ser uma alternativa, sua efetividade não é muito clara em termos do impacto positivo que possam trazer para os reclamantes, elemento que deverá ser considerado no instante de se avaliar a instância perante a qual se irá recorrer.

O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) conta também com um Mecanismo de Investigação Independente, criado em 1994 (que no momento está em processo de revisão), para averiguar as denúncias de que a concepção, análise ou execução de operações do BID – propostas ou em curso – tenham sido alvo.³⁵² Sua estrutura é similar ao mecanismo dos Grupos de Inspeção do Banco Mundial, com algumas diferenças. Por exemplo, enquanto os membros dos Grupos de Inspeção do Banco Mundial são eleitos pelo Conselho de Diretores do mesmo Banco, para períodos de cinco anos, os responsáveis por investigar os casos do BID são escolhidos a partir de uma lista de 15 especialistas, elaborada pelo próprio Presidente do Banco, após consultas junto a seus diretores.³⁵³ A palavra final quanto a serem ou não adotadas medidas corretivas ou preventivas com base nas denúncias apresentadas está também a cargo da Diretoria Executiva que, por sua vez, é a mesma que decide quanto à aprovação e implementação dos projetos, não havendo, portanto, uma autoridade verdadeiramente independente encarregada daquela primeira decisão.

A falta de um grupo permanente de investigadores das reclamações ligadas a violações das políticas do BID, dentre outros aspectos, tem sido identificada como uma das debilidades dessa instituição, impedindo que exista um procedimento de fato independente a que os reclamantes possam apelar.³⁵⁴

³⁴⁸ As políticas do Banco Mundial podem ser consultadas em inglês em <http://go.worldbank.org/3GLI3EECP0>

³⁴⁹ Banco Mundial. Procedimentos Operacionais.

³⁵⁰ *Ibid.*

³⁵¹ Clark, *et al.*, *op. cit.*, pp. 258, 266.

³⁵² Banco Interamericano de Desenvolvimento, *O Mecanismo de Investigação Independente do BID*, em <http://www.iadb.org/cont/poli/mecanismo.pdf>.

³⁵³ *Ibid.*

³⁵⁴ Clark, *et al.*, *op. cit.*, p. 274.

II. INSTRUMENTOS DE TRATADOS DE LIVRE COMÉRCIO

Finalmente, em caso de descumprimento à normativa ambiental, existe também a possibilidade de se recorrer aos Comitês de participação cidadã dos tratados de livre comércio. Exemplos desses Comitês são o Comitê Consultivo Público Conjunto, estabelecido no Acordo de Cooperação Ambiental, no marco do Tratado de Livre Comércio entre Chile e Canadá,³⁵⁵ e a Comissão de Cooperação Ambiental para a América do Norte.³⁵⁶ As reclamações perante esses Comitês deverão estar relacionadas com o descumprimento das normas ambientais domésticas ou com as obrigações dos Estados no plano internacional, existentes no tratado em questão.

Por um lado, esses Comitês oferecem a possibilidade de se obter algum tipo de cumprimento e melhoria na implementação das normas ambientais, por parte dos Estados. Não obstante, a experiência no uso desses mecanismos mostra um alto grau de influência política dos governos em seus resultados, o que complica a sua efetividade na proteção do ambiente ou dos direitos humanos que possam estar sendo violados. Uma demonstração do grande peso político dos Estados nos resultados dessas investigações é o fato de que os relatórios dos Comitês quanto aos casos devem contar com a anuência dos mesmos Estados.

► No estudo das alternativas para se agir junto às instâncias internacionais, outros mecanismos podem estar disponíveis para abordar casos de degradação ambiental severa, os quais deverão ser analisados no momento de se decidir se um caso será levado perante o Sistema Interamericano. Essas outras opções, se bem não contem com mecanismos jurídicos para que se possa exigir o cumprimento dos resultados nelas obtidos, podem, sim, ter um impacto político importante e, por conseguinte, ser efetivas para solucionar o problema de que se trate. O êxito e a idoneidade dos mecanismos depende da análise fática caso a caso, considerando-se, como já se disse, os elementos jurídicos, políticos, econômicos e sociais correspondentes.

Instancias alternativas de protección:

Instâncias alternativas de proteção:

- De Direitos Humanos: Conselho de Direitos Humanos da ONU, Convenção para a Eliminação da Discriminação Racial, Convenção contra a Tortura, Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher.
- UNESCO

Outros:

- Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento e Instâncias de Participação Cidadã dos Tratados de Livre Comércio.

³⁵⁵ Informação do Comitê Consultivo Público Conjunto estabelecido no Acordo de Cooperação Ambiental no marco do Tratado de Livre Comércio entre Chile e Canadá. A respeito, Ver <http://www.conama.cl/chilecanada/1288/article-29568.html>.

³⁵⁶ Comissão de Cooperação Ambiental, CCA, em <http://www.cev.org/home/index.cfm?varlan=espanol>.

B. ESPECIFICIDADES DOS CASOS AMBIENTAIS NO LITÍGIO DE DIREITOS HUMANOS

► Em continuação, passa-se a descrever as particularidades que possuem os casos de violações de direitos humanos originados em degradação ambiental ou em assuntos relacionados com o meio ambiente – e que deverão ser consideradas para a apresentação e o desenvolvimento das estratégias legais junto ao Sistema Interamericano. Essas particularidades se relacionam com a identificação das vítimas, os recursos da jurisdição interna que devem ser esgotados, a prova das violações, o estabelecimento da responsabilidade do Estado e as reparações a estabelecer no caso de se provar uma ofensa.

Nessa ordem de idéias, a consideração daquelas diferenças é de suma importância para o adequada elaboração e implementação das estratégias jurídicas capazes de assegurar o êxito dos casos e a possibilidade de replicação para situações similares. O que se disse é importante, ainda, porquanto os casos ambientais, trabalhados a partir da perspectiva jurídica dos direitos humanos, em geral têm características próprias que deverão ser traduzidas para o Direito dos Direitos Humanos, quando se trabalhe nesse outro âmbito.

1. Identificação de vítimas

A identificação das vítimas é sem dúvida um dos elementos essenciais na preparação de um caso, que pode ter um tratamento à luz dos direitos humanos e outro pelo Direito Ambiental. De fato, os mecanismos de proteção dos direitos humanos, civis e políticos, tradicionalmente tutelam os indivíduos, motivo pelo qual ações judiciais estão voltadas para a proteção individual. Por outro lado, no Direito Ambiental as vítimas também podem ser coletivas, daí por que existam ações judiciais nacionais que são igualmente coletivas, tanto em termos de sua titularidade, como de legitimação. Essas duas perspectivas podem gerar dificuldades no momento de se litigar um caso de violação de direitos humanos por danos ambientais, dada a “tradução” que o conceito de vítimas requer. Esta seção se refere a tais elementos e à maneira como podem ser superados no momento de se apresentar um processo.

► É preciso ter em conta que os mecanismos de proteção dos direitos humanos, civis e políticos, tradicionalmente protegem os indivíduos, motivo pelo qual as respectivas ações judiciais estão voltadas para a proteção individual. Por outro lado, em sede de direito ambiental, as vítimas também podem ser coletivas, daí por que existam ações judiciais nacionais que são igualmente coletivas, tanto em termos de titularidade, como de legitimação.

³⁵⁷ Ver, por exemplo, Constituição da República Federativa do Brasil, Artigo 5º LXXIII; Constituição Política da República da Costa Rica, Artigo 50; Constituição Política da Colômbia, Artigo 79; Constituição da República Oriental do Uruguai, Artigo 47; e Constituição da República Bolivariana da Venezuela, Artigo 127.

A) INDIVIDUALIZAÇÃO DAS VÍTIMAS VS. VÍTIMAS COLETIVAS

Na maioria das vezes, os danos ao meio ambiente afetam não só a uma pessoa, mas a toda a comunidade. Por conseguinte, em varias jurisdições o meio ambiente é visto como um bem público indivisível, cuja titularidade é coletiva,³⁵⁷ consagrando-se também ações coletivas para tornar o efetivo o direito correspondente. Essa perspectiva supõe que as atividades que atingem o ambiente, com impacto sobre um ou mais de seus componentes, afetam também toda a comunidade. Não obstante, vale a pena esclarecer que os danos difusos causados a comunidades inteiras só alcançam o nível de violações de direitos humanos em certas circunstâncias.

A ocorrência de um dano acarreta impacto para as pessoas, cuja identificação dependerá de vários fatores que, em casos de degradação ambiental, podem tornar difícil essa tarefa. Dentro de tais elementos se inclui a falta de educação e de informação, o nível socioeconômico de uma pessoa ou grupo de pessoas, a disponibilidade de serviços médicos adequados e um acesso à proteção judicial inexistente ou inadequado, o que dificulta a denúncia. Esses fatores deverão ser considerados por todos os operadores direito, em cada situação particular, ao se abordar casos ambientais que estejam associados a violações de direitos humanos. Muitas vezes as vítimas de danos ambientais nem sequer têm consciência dessa condição, o que torna a sua defesa quase impossível.

Diferentemente do Direito dos Direitos Humanos, em vários países o Direito Ambiental adota o conceito do meio ambiente como bem coletivo e consagra a proteção coletiva das vítimas. Esse conceito poderia dar resposta a situações de graves impactos ambientais que afetam indivíduos e comunidades inteiras, como foi o caso da explosão nuclear de Chernobil (Ucrânia, 1986), o vazamento de petróleo do Exxon Valdez (EUA, 1989)³⁵⁸ ou o desastre de Bhopal (Índia, 1989). Em todos esses casos, eventualmente, poderiam ser identificadas algumas das pessoas que sofreram danos, mas seria impossível determinar com exatidão a totalidade delas. A magnitude, duração e características dos danos impedem essa identificação integral. Somados às lesões individuais, em sede de direitos humanos, que um dano ambiental causa, esses mesmos danos afetam a comunidade que os sofre, pelo que é a comunidade, coletivamente, a que se constitui em vítima das lesões e que pode, também coletivamente, estar legitimada para pleitear a sua reparação perante os tribunais.

Em contraste com esses Sistemas que reconhecem os direitos ambientais como coletivos, o Direito dos Direitos Humanos, incluindo o Sistema Interamericano, se baseia no conceito de indivíduo.³⁵⁹ Por conseguinte, para a proteção dos últimos se exige que a violação seja verificável perante uma pessoa identificada ou identificável. Podem ser protegidos, da mesma maneira, grupos de pessoas, sempre e quando seus membros forem devidamente identificados ou se possa determinar quem sejam.³⁶⁰ Nessa ordem de idéias, não é possível

³⁵⁸ É importante esclarecer que, para o caso de Exxon Valdez, ainda que se pudesse falar de um impacto coletivo, a legislação dos Estados Unidos não reconhece a titularidade, nem a possibilidade de controle jurisdicional dos direitos coletivos.

³⁵⁹ Convenção Americana, Artigo 1.2 "Para os efeitos desta Convenção, pessoa é todo ser humano".

a proteção de direitos humanos de forma coletiva ou abstrata,³⁵⁸ o que não implica que os direitos ambientais fiquem desprotegidos. Ou melhor, como já se mencionou, nos casos de degradação ambiental com vítimas coletivas, deverá se identificar pelo menos uma vítima da ofensa ao direito humano em questão.

A CIDH considerou, pela primeira vez, um caso geral com vítimas coletivas, em relação a uma denúncia de torturas, tormentos e maus-tratos sofridos por pessoas detidas no Brasil.³⁶² O caso buscava a proteção de centenas de internos em prisões desse país, que denunciaram múltiplas violações de direitos humanos sofridas em circunstâncias similares e partindo dos mesmos agentes governamentais. Considerando as similitudes encontradas pela Comissão nas centenas de denúncias por maus-tratos a pessoas presas, esta decidiu tratar o caso de maneira geral, pois que ali se atendia aos parâmetros definidos para esse tipo de situação: as vítimas constituíam um grupo identificável, com base em uma situação circunstancial ou de outro tipo; as violações surgiam de um incidente particular ou de um fato comum; e se referiam a um mesmo direito ou a direitos relacionados.³⁶³ Por aplicação desses critérios, a Comissão e a Corte tinham reiteradamente admitido casos por violações a direitos humanos de comunidades, ordenando “a proteção de uma pluralidade de pessoas que não foram previamente indicadas, mas que são, sim, identificáveis e determináveis”.³⁶⁴

Essa primeira diferença – a titularidade individual versus a titularidade coletiva dos direitos – leva à possibilidade de que exista um caso ambiental perante a jurisdição do Estado, que tenha sido ajuizado de maneira coletiva (mediante uma ação civil pública, por exemplo), em que as vítimas não tenham sido identificadas individualmente. Se as ações nacionais não oferecerem uma resposta efetiva à violação de direitos humanos, será necessário recorrer a outras instâncias de proteção, como o SIDH. Nesse caso, devem ser individualizadas as vítimas ou pelo menos a sua identificação deve ser possível, sendo este um requisito de admissibilidade.

³⁶⁰ Ver, por exemplo, o *Huanchor*, par. 41; *Sarayacu*. Medidas Provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 6 de julho de 2004, considerando nono; caso *Povo Indígena Kankuamo*. Medidas Provisórias. Resolução da Corte IDH de 5 de julho, de 2004, considerando nono; caso das *Comunidades de Jiguamiandó e de Curbaradó*. Medidas Provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 6 de março de 2003, considerando nono; caso da *Comunidade de Paz de San José de Apartadó*. Medidas Provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 18 de junho de 2002, considerando oitavo; caso da *Comunidade de Paz de San José de Apartadó*. Medidas Provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 24 de novembro de 2000, considerando sétimo. Além desses, *Awas Tingni*, par. 2.

³⁶¹ Faúndez Ledesma, Héctor, *Los derechos económicos, sociales y culturales en el Sistema interamericano, em El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos: su jurisprudencia sobre debido proceso, DESC, libertad personal y libertad de expresión*, Tomo II, Instituto Interamericano de Direitos Humanos, San José, Costa Rica, 2004, p. 133, citando CIDH, Relatório n. 88/03, Petição 11.533, Inadmissibilidade Parque Metropolitano, Panamá, 22 de outubro de 2003, pars. 1, 12-15, 28-34.

³⁶² CIDH. Relatório Anual 1973 – Seção Primeira, Parte III, Brasil (c), caso N. 1684.

³⁶³ Robert E. Norris, *The Individual Petition of the Inter-American System for the Protection of Human Rights*, em *Guide to International Human Rights Practice*, editado para The International Human Rights Group por Hurst Hannum, University of Pennsylvania Press, Filadélfia, US, 1991, pp. 108-132.

³⁶⁴ Corte IDH, *Sarayacu*, Medidas Provisórias, Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 6 de julho de 2004, considerando nono.

► A individualização da totalidade das vítimas em casos ambientais é altamente complexa, podendo inclusive ser impossível. Por isso, se exige um esforço especial daqueles que recorram às instâncias internacionais para identificar as vítimas do dano que se denuncie ou pelo menos uma parte delas.

2. Recursos da jurisdição interna para casos ambientais

A) IDENTIFICAÇÃO DO RECURSO DE JURISDIÇÃO INTERNO IDÔNEO EM CASOS AMBIENTAIS

Outro requisito de admissibilidade para a apresentação de petições perante o Sistema Interamericano é o esgotamento dos recursos da jurisdição interna – idôneos e efetivos – para a proteção dos direitos humanos.³⁶⁵ Como se explicou no Capítulo II, a identificação e interposição dos recursos da jurisdição interna disponíveis é particularmente importante na proteção efetiva dos direitos, pois, caso funcionem, as ações nacionais podem resolver a situação.

Com relação ao esgotamento de recursos da jurisdição interna, deve-se dar ênfase à importância de se comparecer perante a jurisdição nacional de uma maneira efetiva, a fim de se abordar a causa da degradação ambiental que ocasione violações de direitos humanos e de se buscar soluções a respeito. Ainda que pareça óbvio, é preciso dizer que a mera adoção de medidas não implica no seu esgotamento, senão que este deve se verificar de maneira diligente, buscando-se realmente uma solução de mérito para o problema, que só será revista perante a instância internacional de direitos humanos se o sistema judicial do país não tiver funcionado para oferecer a proteção pretendida.

- A identificação e interposição dos recursos da jurisdição interna disponíveis é particularmente importante na proteção efetiva dos direitos, pois, caso funcionem, as ações nacionais podem solucionar o caso.
- A mera interposição das ações disponíveis no plano nacional não implica em seu esgotamento. Deve-se atuar nelas de maneira diligente, buscando de fato uma solução de mérito para o assunto.
 - A instância internacional de direitos humanos só atua se o sistema judicial do Estado não funcionar para oferecer a proteção buscada.

³⁶⁵ Convenção Americana, Artigo 46, a.

A disponibilidade de recursos idôneos e efetivos para a proteção adequada dos direitos humanos é um elemento essencial do Estado de Direito e da própria democracia.³⁶⁶ Porém, a existência desses recursos não torna a questão do esgotamento simples. De fato, esse é um dos elementos processuais mais complexos na admissão de casos perante o SIDH, devido às diversas interpretações existentes.³⁶⁷ Portanto, é igualmente importante que em casos ambientais se faça uma cuidadosa análise dos recursos da jurisdição interna disponíveis, estudando-se tanto os do campo dos Direitos Humanos, como os existentes em sede de Direito Ambiental.

A determinação das ações disponíveis implica também em se realizar um exame das opções dos diferentes tipos de jurisdição oferecidas pelo país - e não somente daquelas de natureza constitucional. Nessa ordem de idéias, se houver ações disponíveis na jurisdição contencioso-administrativa ou outras que possam ser efetivas e que venham a se constituir num recurso jurídico idôneo para solucionar a situação, estas devem ser também adotadas antes de se dirigir ao SIDH.

Nos casos de violações de direitos humanos por degradação ambiental, as exigências para o esgotamento de recursos da jurisdição interna perante o SIDH são as mesmas que para o resto dos casos que podem ser manejados junto ao Sistema, não havendo requisitos particulares. Mesmo assim, como no plano nacional existem diversos recursos jurisdicionais, é importante analisá-los e tê-los em conta na sua totalidade, para que se possa determinar quais devem ser esgotados. Além disso, os recursos disponíveis a esgotar, em casos ambientais, possuem também algumas peculiaridades a considerar, caso a caso, no momento de se buscar a jurisdição, tanto em sede nacional como interamericana.

Em relação às ações judiciais disponíveis, é importante indicar que, em virtude do fato de que a poluição ambiental pode afetar de diferentes maneiras e magnitudes as pessoas, é possível que para a discussão de um mesmo fato existam múltiplas ações cabíveis. As ações disponíveis também serão definidas pelo grau da lesão e pela urgência requerida em cada caso específico. Assim, em uma mesma ocorrência de poluição que afete a uma comunidade, muitas vezes é possível se interpor ações de amparo e populares, cada uma a seu tempo. Por conseguinte, a decisão sobre qual se deve interpor dependerá das circunstâncias particulares e das soluções que cada uma possa oferecer.

A jurisprudência interamericana indica que os recursos deverão ser simples, rápidos e efetivos, bem como que devem se esgotar aqueles adequados para “sanar as violações supostamente cometidas”.³⁶⁸ Quanto à idoneidade

³⁶⁶ Cf. caso *Awas Tingni*. Sentença de 31 de agosto de 2001. Serie C, N. 79, par. 112; caso *Ivcher Bronstein*, Sentença de 6 de fevereiro de 2001, Serie C, N. 74, par. 135.

³⁶⁷ Faúndez Ledesma, Héctor, *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos*, 3ª Edição, San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, p. 294.

³⁶⁸ CIDH, Relatório N. 73/05 caso *Oscar Iván Tabares*, Relatório de Admissibilidade, 13 de outubro de 2005, par. 25, caso *Velásquez*, Corte IDH, par. 66; ver Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Garantias Judiciales em Estados de Emergência*, Opinião Consultiva OC-9/87 de 6 de outubro de 1987, par. 22, e CIDH Relatório N. 24/98, caso *João Canuto de Oliveira*, 7 de abril de 1998, par. 60.

dos recursos que devem ser esgotados, a Corte aduziu que “em todos os ordenamentos internos existem múltiplos recursos, mas nem todos são aplicáveis a todas as circunstâncias”.³⁶⁹ Os recursos de direito ambiental disponíveis e que se pretenda sejam esgotados em nível interno deverão, igualmente, atender a essas condições.

De outra parte, os recursos a esgotar, para que se possa comparecer perante o Sistema Interamericano, são os que permitam a solução da ofensa ao direito humano e a determinação da responsabilidade do Estado. Vale dizer que, de acordo com a CIDH, se, no âmbito interno, por exemplo, existirem outras ações judiciais para determinar a responsabilidade dos agentes do Estado ou dele exigir indenização – porém não sendo essas ações eficientes para evitar ou remediar de maneira hábil o dano por parte do Estado – não fará parte do requisito de admissibilidade aqui comentado esgotá-las, para que se possa ter acesso ao Sistema Interamericano.³⁷⁰ Não obstante, vale a pena agregar que a Comissão tem demonstrado interesse a respeito da interposição e esgotamento dos recursos da jurisdição interna existentes e cabíveis diretamente contra os particulares responsáveis, em alguns casos onde a violação dos direitos humanos possa estar vinculada a ações desses mesmos particulares. Essa é outra razão pela qual é recomendável examinar todos os recursos existentes antes de se considerar o esgotamento da jurisdição interna.

Em sede de Direito Ambiental, existem alguns recursos judiciais idôneos para a proteção de direitos humanos nessas circunstâncias e, por conseguinte, deve-se fazer todo o possível para esgotá-los, antes de se levar um caso até instâncias internacionais, como a interamericana. Aí se incluem, particularmente, as ações populares, de classe, de nulidade contra licenças dadas para projetos causadores de lesões ambientais, indenizatórias para danos ambientais provocados e penais.

É importante esclarecer que a existência de ações adicionais para os casos relativos ao ambiente não implica que seu esgotamento seja obrigatório quando isso não seja possível. De acordo com as normas gerais do SIDH – e segundo o explicado no Capítulo II –, o esgotamento dos recursos é obrigatório, a menos que se verifiquem as exceções de inexistência de recursos, de impedimento para a sua apresentação, de

► Para casos ambientais, além das ações de proteção de direitos humanos, deverá ser avaliado se, para a defesa dos direitos, podem ser efetivos recursos de direito ambiental como:

- ações populares;
- ações para impor o cumprimento de obrigações constitucionais;
- ações de nulidade contra projetos causadores das violações ou licenças para eles deferidas;
- ações indenizatórias;
- ações penais.

³⁶⁹ Corte IDH, caso *Velásquez Rodríguez*, 29 de julho de 1998, Sentença, par. 64.

³⁷⁰ CIDH, Relatório N. 8/05, caso *Miriam Larrea Pintado*, Relatório de Admissibilidade, 23 de fevereiro de 2005, par. 33.

atraso injustificado da decisão,³⁷¹ de extrema pobreza do interessado ou de impossibilidade deste conseguir representação judicial.³⁷²

A determinação da idoneidade dos recursos da jurisdição interna a esgotar parte da análise da situação abordada e do resultado de cada uma das ações disponíveis. É claro que um recurso pode ser formalmente aplicável. Porém, é evidente que, caso não ofereça, em termos reais, a solução necessária, não poderá ser considerado idôneo nem efetivo e, portanto, seu esgotamento não será necessário.³⁷³

Além disso, para que o caso possa ser submetido ao Sistema Interamericano, deverá existir correspondência ou identidade entre o resultado pretendido internamente e o almejado por meio das petições apresentadas à Comissão. Isso se dá por meio do princípio da subsidiariedade do SIDH em face dos sistemas nacionais. Esse quadro não obsta que – por exemplo e como se descreverá mais adiante – sejam interpostas ações judiciais referentes a direitos quanto ao ambiente, de forma direta, e, não sendo estas solucionadas, que se “traduza” a mesma ação em termos de direitos humanos, a fim de que se possa levar a temática ao conhecimento do Sistema Interamericano.

Finalmente, a análise da efetividade dos recursos da jurisdição interna deverá incluir também uma consideração quanto ao tempo e à complexidade que seu esgotamento implica. Vale dizer que, ante a existência de um possível recurso interno que seja excessivamente demorado, inclusive para implementar ações urgentes, seu esgotamento não seria essencial. Em todo caso, deve-se considerar também o tempo necessário para se tramitar um caso perante a Comissão.

A seguir será feita uma breve referência a algumas ações judiciais que podem ser idôneas para o esgotamento de recursos da jurisdição interna em casos ambientais. Em particular, se referirá às ações de amparo, às ações de classe e populares, e às ações de nulidade.

I. AÇÕES DE AMPARO³⁷⁴

As ações de amparo são recursos jurídicos estabelecidos para a proteção de direitos – especialmente os fundamentais – consagrados na constituição ou em outras fontes; que seguem um procedimento judicial simples e breve.³⁷⁵ Esse tipo de ação pretende fazer cessar ou evitar uma situação que represente um risco iminente para os direitos humanos. Seu trâmite é preferencial e sig-

³⁷¹ Convenção Americana, Artigo 46.2.

³⁷² Corte IDH. Opinião Consultiva, OC-11/90. *Exceções ao Esgotamento de Recursos Internos (Artigo 46.1, 46.2.a, 46.2.b, Convenção Interamericana sobre Direitos Humanos)*, pars. 31-35..

³⁷³ CIDH, Relatório N. 73/05 caso *Oscar Iván Tabares*, Relatório de Admissibilidade, 13 de outubro de 2005, par. 25.

³⁷⁴ N. do T. – A tradução que se reputa tecnicamente mais próxima para o termo “Acciones de Amparo” seria Ações Mandamentais. Dentre as Ações de Amparo se destacaria o *juicio de amparo*, similar ao nosso mandado de segurança (exemplo clássico de ação mandamental). Os comentários do autor se referem às ações de amparo em geral – e não especificamente às disponíveis no Brasil –, largamente utilizadas na América Latina, que seguem a disciplina própria de cada país em que são adotadas. Por isso, optou-se por manter a terminologia original.

³⁷⁵ Corte IDH, Opinião Consultiva OP 9-87, par. 32.

nificativamente mais rápido do que o de outras medidas judiciais, pois o seu objetivo é dar uma resposta rápida e efetiva. Por se tratar de um tipo de ação urgente, para proteção inclusive dos direitos humanos, seus efeitos são em geral limitados no tempo ou no alcance material, o que pode implicar em que, para soluções mais abrangentes, em algumas hipóteses seja necessário recorrer às ações ordinárias.

Considerando que o procedimento das ações de amparo é mais eficiente que o das ordinárias e, por conseguinte, que é possível por meio delas se obter uma resposta rápida, essas medidas podem ser uma boa opção para enfrentar casos de violações de direitos humanos decorrentes de danos ambientais. Por exemplo, com a utilização de amparo tem sido possível o cumprimento de normas de proteção ambiental por parte de uma indústria, suspender uma atividade altamente poluente que esteja causando danos à saúde e ao ambiente ou evitar o início de uma obra que poria em risco a vida das pessoas, enquanto se realizam os estudos necessários. Por meio das ações de amparo, geralmente, também é possível obter informações essenciais ou obter a realização de avaliações que sirvam para determinar o nível de impacto para os direitos em uma situação determinada.

É importante recordar que as ações de amparo ou de tutela, em princípio, devem ser interpostas em nome de uma pessoa ou grupo de pessoas determinado, cujos direitos fundamentais se pretenda proteger. Nesse esquema, pode-se proteger o direito dos indivíduos a um ambiente sadio, porém não a título coletivo³⁷⁶, porque para isso existem outras ações (ação popular e inclusive ações de amparo coletivas, que a seguir serão descritas). De maneira que, a serem idôneas essas ações para o esgotamento dos recursos da jurisdição interna, não haveria problemas com a identificação das vítimas perante a CIDH, por ser isso algo já realizado no âmbito nacional.

Se a degradação ambiental estiver afetando a coletividade, é possível proteger as pessoas, junto a quem a lesão seja mais grave ou evidente, por via de ações de amparo. No caso dessas ações não serem consideradas efetivas, tais situações podem ser levadas perante o SIDH, a fim de se buscar uma adequada proteção. Dessa forma – e a partir de um caso representativo –, podem ser obtidos precedentes capazes de melhorar a situação dos direitos humanos violados por degradação ambiental, em outros casos similares.

Considerando o ambiente como um direito humano coletivo, em alguns países como Argentina, Costa Rica, Chile, Equador e Peru é possível a apresentação de ações de amparo coletivas para questões ambientais.³⁷⁷ Seu pro-

³⁷⁶ N. do T. - No Brasil, a aceitação do conceito de interesses e direitos de natureza difusa é corrente. Essa realidade não se repete em outros países. Por essa razão, manteve-se o uso feito pelo autor do termo "coletivo", mesmo naquelas hipóteses que, para os operadores brasileiros, poderiam ser consideradas como de interesses e direitos difusos.

³⁷⁷ Constituição da Nação Argentina, agosto de 1994, Artigo 43; República do Chile, Poder Judicial, 19 de março de 1997, N. 2.732-96, [caso *Trillium*], par. 13, vistos; Constituição Política da República da Costa Rica, Artigo 50; Constituição Política da República do Equador de 2008, Artigo 14; *Sala de Derecho Constitucional y Social*, Exp. N. 383-95, Lima, 26 de outubro de 1995; Walter Valdés, *El derecho al medio ambiente saen el en el Peru*, Asociación Pro Derechos Humanos, em <http://www.aprodeh.org.pe/public/iadesc98/desc9810.htm> (última consulta maio de 2006).

cedimento é igual ao das ações individuais, só que a legitimação é ampla, havendo a possibilidade de serem ajuizadas por qualquer pessoa ou organização que pretenda proteger os direitos humanos coletivos ameaçados. Nessas ações, não se exige a prova de um interesse particular e concreto para que se verifique a legitimação do autor, mas apenas o impacto para a coletividade, o que amplia as possibilidades de proteção ambiental em casos de violações de direitos humanos.

Quando as ações de amparo coletivas, ajuizadas no plano interno, não forem efetivas para a proteção do direito coletivo ao ambiente – sendo necessário se recorrer ao Sistema Interamericano –, as vítimas devem ser individualizadas ou pelo menos deve ser possível fazê-lo. Do contrário, a petição não prosperará, porque a proteção abstrata das vítimas não é viável perante o SIDH. Além disso,

► Se as ações de amparo coletivas (vítimas abstratas), ajuizadas no plano interno, não forem efetivas para a proteção do direito coletivo ao ambiente, sendo necessário se recorrer ao Sistema Interamericano, as vítimas devem ser individualizadas ou pelo menos deve ser possível fazê-lo.

em alguns países se tem interpretado acertadamente que a interposição de uma ação de amparo coletiva esgota os recursos da jurisdição interna para a pessoa que a ajuíza e para os demais membros do grupo titular do direito, não sendo necessário apresentar ações mandamentais para cada pessoa. Assim entendeu a Corte no caso *Awás Tingni*, onde os representantes da comunidade moveram duas ações de amparo em nome da comunidade, por meio das quais foram esgotados os recursos da jurisdição interna.³⁷⁸

Em alguns países, as ações de amparo têm cabimento de maneira transitória, quando não exista outra ação judicial que possa proteger os direitos humanos afetados.³⁷⁹ Nesses casos, a transitoriedade das ações de amparo é, sem dúvida, um elemento que deve ser levado em conta, pois, ainda que tais ações possam ser eficientes para obter uma solução rápida – que detenha ou impeça uma violação de direitos humanos iminente, fazendo cessar o risco de impacto –, nem todos os casos oferecerão uma providência definitiva contra todas as facetas da violação de direitos humanos por danos ambientais.

Deve-se recordar, em todo caso, que os danos ou ofensas deverão poder ser enquadrados nos termos dos direitos protegidos no plano nacional, para que as ações possam ser acolhidas no Sistema Interamericano. Da mesma forma, deverão poder ser exigíveis dentro dos direitos passíveis de controle jurisdicional perante o SIDH. Vale dizer, mesmo que se pudesse exigir, no âmbito doméstico, a proteção direta do direito a um ambiente sadio – como sucede na maioria das jurisdições – isso não seria viável no Sistema Interamericano, como já se explicou nas seções precedentes.

³⁷⁸ Corte IDH, Caso *Awás Tingni*, 2001.

³⁷⁹ Constituição Política da Colômbia, Artigo 86.

II. OUTRAS AÇÕES JUDICIAIS

I. AÇÕES POPULARES OU AÇÕES CIVIS PÚBLICAS

As ações populares (*actio popularis*) e as ações civis públicas são ações de natureza civil, reconhecidas constitucionalmente em alguns países para a proteção de direitos ou interesses coletivos. Em matéria ambiental, são viáveis nas jurisdições que reconhecem o ambiente como direito coletivo. Na América Latina, estão desenvolvidas em especial no Brasil³⁸⁰ e na Colômbia³⁸¹, e têm sido particularmente úteis para a proteção ambiental, uma vez que permitem a suspensão ou correção de atividades poluidoras.

Dentre as vantagens que essas ações possuem para a proteção do ambiente, se incluem: a) legitimidade ativa ampla, já que podem ser propostas por qualquer pessoa com interesse em proteger o ambiente³⁸², sem necessidade de se demonstrar interesse particular, assim esgotando, ademais, os recursos da jurisdição interna disponíveis para toda a coletividade; b) procedimentos específicos e mais simples que o das ações ordinárias; e c) possibilidade de se questionar diretamente as condutas que afetem ou possam afetar o ambiente, sendo este o objeto mesmo da ação.

A legitimidade ativa ampla implica, também, na prática, que qualquer pessoa que faça parte da coletividade afetada possa interpor uma ação coletiva, com a qual se esgotariam os recursos da jurisdição interna para toda a coletividade. A especificidade no objeto das ações populares resulta em que tais ações podem ser idôneas para a proteção dos direitos humanos violados, porque a solução passível de ser por elas obtida poderia oferecer tutela efetiva contra a violação alegada. Destarte, essas ações podem ser ajuizadas para o esgotamento dos recursos da jurisdição interna, antes que a temática nelas descrita seja levada perante o Sistema Interamericano.

Diferentemente das ações de amparo, que em certas ocasiões só oferecem soluções temporárias, as ações civis ou populares permitem demandar diretamente a fonte da poluição e buscar-se uma solução definitiva. Disso decorre que podem ser instrumentos mais eficientes para a proteção dos direitos humanos ameaçados. Por exemplo, mediante ações civis ou populares, é possível avaliar a forma ou a implementação de estudos de impacto ambiental, identificando os danos que uma atividade esteja causando (explorações petrolíferas, produção de pesticidas e fertilizantes ou a disposição de recursos perigosos, dentre outras) ou exigindo a sua mitigação.

³⁸⁰ República Federativa do Brasil, Lei N. 7.347, 24 de julho de 1985.

³⁸¹ República da Colômbia, *Ley de Acciones Populares y de Grupo*, Ley 472, Diario Oficial. Ano CXXXIV, n. 43357, 6 de agosto de 1998, p. 9.

³⁸² N. do T. - Para o Brasil, ver as peculiaridades descritas pelo Artigo 5º, da Lei 7.347/85, quanto aos limites da legitimidade ativa na Ação Civil Pública. Para a Ação Popular, observar o disposto no Artigo 1º, da Lei 4.717/65, no que diz respeito à legitimação ativa de todo cidadão para o uso da medida. Quanto à mesma lei e ao mesmo Artigo, ter em vista a limitação do objeto da Ação Popular no Direito Brasileiro.

➡ Algumas vantagens das ações populares para a proteção ambiental:

- a) de legitimidade ativa ampla, podem ser propostas por qualquer pessoa com interesse em proteger o ambiente, sem necessidade de se demonstrar interesse particular, assim esgotando, ademais, os recursos da jurisdição interna disponíveis para toda a coletividade;
- b) procedimentos específicos e mais simples que o das ações ordinárias;
- c) possibilidade de se questionar diretamente as condutas que afetem ou possam afetar o ambiente, sendo este o objeto mesmo da ação.

2. AÇÕES DE CLASSE OU DE GRUPO

As ações de classe ou de grupo, de incipiente desenvolvimento na América Latina, são consagradas à proteção dos direitos das pessoas prejudicadas por um mesmo fato, contra a pessoa ou entidade causadora de um dano.³⁸³ Essas ações foram criadas em alguns países com o fim de melhorar o acesso à justiça e para descongestionar os escaninhos judiciais.³⁸⁴ Têm cabimento em casos onde se haja sofrido danos derivados dos mesmos fatos ou circunstâncias, mas a reunião de provas ou o processamento da causa seja muito complexo, ou ainda o valor dos danos demasiadamente baixo – o que dificulta demandas individuais. Por conseguinte, dentro do procedimento de ações de classe ou de grupo se compartilha o procedimento judicial e o ônus probatório.³⁸⁵ As pessoas afetadas podem integrar o processo em qualquer instância, inclusive depois de haver sido proferida a sentença, com o fim de se beneficiarem desta, caso se tenha ali reconhecido o direito à reparação por perdas e danos.³⁸⁶ As ações de classe ou de grupo podem terminar também em conciliação, aprovada pelo juiz competente para o processo.³⁸⁷

Essas ações são especialmente usadas nos Estados Unidos para a obtenção de indenizações por prejuízos causados pela falha na concepção de produtos e em situações discriminatórias suportadas por um mesmo grupo de pessoas.³⁸⁸ Em matéria ambiental, têm cabimento para compensar pelos danos sofridos

³⁸³ Nos Estados Unidos, por exemplo, as ações de classe são disciplinadas nas Normas Federais de Procedimento Civil dos Estados Unidos, Regra 23. Enquanto na Colômbia, foram consagradas na "Ley de Acciones Populares y de Grupo" *Diario Oficial*, Año CXXXIV, n. 43357, 6 de agosto de 1998, p. 9, Artigos 46-67.

³⁸⁴ Harvard Law Review Association, *The Paths of Civil Litigation*, em *Harvard Law Review*, maio, 2000, p. 1807.

³⁸⁵ Burnham, William, *Introduction to the Law and Legal System of the United States*, West Group, Third Edition, p. 229.

³⁸⁶ Ver por exemplo, República da Colômbia, "Ley de Acciones Populares y de Grupo" *Diario Oficial*. Ano CXXXIV, n. 43357, 6 de agosto de 1998, p. 9, Artigos 46-67, e Normas Federais de Procedimento Civil dos Estados Unidos, Regra 23.

³⁸⁷ Harvard Law Review Association, *The Paths of Civil Litigation*, em *Harvard Law Review*, maio de 2000, p. 1808; República da Colômbia, "Ley de Acciones Populares y de Grupo", *Diario Oficial*, Ano CXXXIV, n. 43357, 6 de agosto de 1998, p. 9, Artigo 61.

³⁸⁸ Burnham, William, *Introduction to the Law and Legal System of the United States*, West Group, Third Edition, p. 229.

em casos de poluição, inclusive por lesões à saúde ou à vida. Esse é a hipótese das múltiplas demandas envolvendo impactos para a saúde humana pelas atividades desenvolvidas pelas empresas fabricantes de cigarro e as produtoras e processadoras de asbestos (amianto).³⁸⁹

Por conseguinte, se suceder de estarem estabelecidas na jurisdição nacional, poderão ser outra dentre as opções jurisdicionais internas que as pessoas terão para reclamar violações de direitos humanos por degradação ambiental. Assim, sua viabilidade deve ser tida em conta no momento de se analisar cada caso, em particular quando se requeira indenização por prejuízos sofridos. Mais ainda, porque sua interposição sem êxito poderia dar lugar à alegação de esgotamento de recursos da jurisdição interna. Da mesma maneira, ignorar essa ação em casos em que seja cabível, para se recorrer ao Sistema Interamericano sem havê-la esgotado, poderia gerar a inadmissão do caso na SIDH, por descumprimento dos requisitos de admissibilidade.

3. AÇÕES DE CUMPRIMENTO

As ações de cumprimento são também ações constitucionais cabíveis para exigir o acatamento de uma norma ou ato administrativo por parte das autoridades.³⁹⁰ Podem ser ajuizadas por qualquer pessoa³⁹¹ e valem contra qualquer ação ou omissão iminente³⁹² das autoridades, isto é, quando exista certeza da obrigação e clareza quanto ao descumprimento.³⁹³ Como requisito de admissibilidade, o cumprimento da obrigação deverá ser solicitado por escrito à autoridade estatal competente, para se configurar a relutância no cumprimento.³⁹⁴

De fato, a CIDH concluiu que as ações de cumprimento podem ser um mecanismo idôneo para esgotar os recursos internos.³⁹⁵ Essa decisão foi produzida na avaliação a respeito da admissibilidade do *Caso de La Oroya v. Peru*, em que os demandantes alegaram o esgotamento dos recursos internos por meio de ação de cumprimento, enquanto o Estado argumentava a necessidade de interpor uma ação de amparo. De acordo com a CIDH, “tendo em conta a natureza dos fatos e direitos alegados, a descrição da ação de cumprimento segundo as normas citadas, assim como a interpretação do Tribunal Constitucional, a Comissão considera que a citada ação constitui um mecanismo idôneo para solucionar a situação denunciada”.³⁹⁶

³⁸⁹ Harvard Law Review Association, *The Paths of Civil Litigation*, *Harvard Law Review*, maio de 2000, p. 1814.

³⁹⁰ Ver, por exemplo, a Constituição Política do Peru, Artigo 200(6); e a Constituição Política da Colômbia, Artigo 87.

³⁹¹ Código Processual Constitucional do Peru, Artigo 67; República da Colômbia, *Diario Oficial* N. 43.096, julho 30 de 1997, Ley 393/1997, Artigo 1, 4.

³⁹² República da Colômbia, *Diario Oficial*, N. 43.096, julho 30 de 1997, Ley 393/1997, Artigo 8.

³⁹³ Tribunal Constitucional do Peru, Ejecutoria 168-2005-PC/TC, 7 de outubro de 2005.

³⁹⁴ República da Colômbia, *Diario Oficial*, N. 43.096, julho 30 de 1997, Ley 393/1997, Artigo 8, República do Peru, *Ley de Habeas Data y Acciones de Cumplimiento*, Ley N. 26301, mayo 3 de 1994, Artigo 5(c).

³⁹⁵ CIDH, Relatório No. 76/09, *La Oroya v. Peru*, *Relatório de Admissibilidade*, 5 de agosto de 2009, par. 65.

³⁹⁶ CIDH, *La Oroya v. Peru*, *Relatório de Admissibilidade*, par. 63.

B) AÇÕES ADMINISTRATIVAS

O requisito de esgotamento de recursos jurídicos internos para a admissibilidade dos casos perante a CIDH se refere àqueles meios estabelecidos na legislação interna para solucionar a situação discutida.³⁹⁷ Nesse sentido, pode ser necessário interpor os recursos administrativos existentes, na medida em que, eventualmente, possam oferecer uma solução eficiente para a proteção dos direitos humanos afetados. Em particular, se existirem ações administrativas aplicáveis a um caso que não sejam idôneas para a proteção do direito afetado e à consecução do objetivo requerido, o esgotamento destas não será um requisito formal perante o Sistema.³⁹⁸ Os recursos administrativos podem ser também requisitos para o esgotamento das ações judiciais domésticas, caso em que sua interposição será obrigatória.

Quando diante de uma degradação ambiental, deve-se fazer inicialmente uma revisão da fonte do problema, para que apure se decorre de um acidente atribuível à inadequada implementação de uma atividade – industrial ou produtiva – sujeita a licenças ou avaliações ambientais, pois isso contribuirá para se identificar possíveis vias de proteção. As instâncias administrativas úteis – em casos ambientais de violação de direitos humanos – às que se faz referência são aquelas relacionadas com o licenciamento, avaliação e monitoramento ambiental. Por princípio, os Estados devem implementar avaliações de impacto ambiental para qualquer atividade que capaz de produzir um efeito negativo considerável no meio ambiente.³⁹⁹

A revisão dos processos de avaliação de impacto ambiental perante as instâncias administrativas poderia oferecer opções adequadas para a determinação do dano ambiental ou da forma de remediá-lo. Ainda que isso varie em cada país, em geral os procedimentos de avaliação ambiental permitem aos cidadãos o acesso à informação detalhada da atividade poluente e a possibilidade de apresentar informações para aqueles interessados em prestá-la, com o fim de que as autoridades as tenham em conta para tomar a decisão quanto à atividade questionada.

A possibilidade de serem realizadas audiências públicas para se oferecer ou se ter acesso a informação, assim como para se receber notícia das atuações em face da atividade poluente, são elementos que podem ser efetivos para controlar e evitar as lesões ao meio ambiente, à saúde ou à vida, que uma atividade possa gerar.

Na hipótese de serem cabíveis, as ações administrativas poderiam inclusive chegar a ser mais eficientes que outras ações judiciais, pois as autoridades ambientais têm expertise técnica para exigir e monitorar as soluções que forem viáveis.

³⁹⁷ CIDH, Relatório N. 11/05, *Georgina Herminia, Serapio Cristián e Julia Inés Contreras v. El Salvador*. Relatório de Admissibilidade, 23 de fevereiro de 2005, par. 34.

³⁹⁸ Faúndez Ledesma, Héctor, *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos*, 3ª Edição, San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Direitos Humanos, p. 301.

³⁹⁹ A/CONF.151/26 (Vol. I) Declaração de Rio sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, junho de 1992, Princípio 17. Vários Estados exigem também a realização de estudos de impacto ambiental para atividades que possam afetar o ambiente; ver, por exemplo, Constituição da República Federativa do Brasil, Artigo 225, §1º, IV; Estados Unidos Mexicanos, *Ley General de Equilibrio Ecológico y de Protección al Ambiente*, 28 de janeiro de 1998, Artigo 28; República da Colômbia, Ley 99 de 1993, 23 de dezembro 23, art. 1.11; República da Argentina, Ley 25675, *Boletín Oficial*, 28/11/2002-ADLA -A, 4, Artigo 11.

Além disso, em sua maioria, as ações administrativas são proposta perante as autoridades encarregadas de proteger os recursos naturais e contra aqueles diretamente responsáveis pela poluição ou degradação ambiental que se pretende deter. Isso abre a possibilidade de que a implementação de ações de mitigação ou recuperação ambiental sejam adotadas de forma mais eficiente e realista. Em especial, se for considerado que em muitas ocasiões os Estados não contam com os recursos ou a tecnologia para implementar controles adequados ou soluções ambientais, motivo pelo qual a possibilidade de atuar contra o responsável direto pode evitar esse tipo de inconvenientes.

Além disso, recorrer às ações administrativas, em casos que devam ser levados perante o SIDH, ajuda a demonstrar a diligência e o esforço dos peticionários em relação às oportunidades dadas ao Estado para remediar a situação que se demanda.

Igualmente, para tomar uma decisão sobre essas ações, deve-se ter em conta o tempo, o procedimento necessário e o nível de independência e discricionariedade dos agentes públicos. Se for um caso urgente e os trâmites perante a administração forem particularmente demorados, oferecendo a jurisdição do SIDH opções mais efetivas, então não será conveniente acudir àqueles.

Quanto à discricionariedade administrativa, é importante considerar se o grau de discricionariedade de um caso é demasiado amplo e se as autoridades não estão obrigadas a ter em conta os critérios ambientais ou a informação oferecidos por atores outros, que não o postulante da licença ambiental. Nesse caso, seguramente o recurso não será efetivo. Esse quadro é agravado quando as autoridades não são independentes por atuarem como juiz e parte. Por exemplo, quando, ao mesmo tempo, a autoridade propõe ou implementa uma atividade e a avalia e monitora; ou quando é evidente a existência de laços estreitos entre a autoridade que outorga a licença e o particular responsável pela poluição.

- A revisão, perante as instâncias administrativas, dos processos de avaliação de impacto ambiental, poderia oferecer opções adequadas para a determinação do dano ao meio ou da forma de remediá-lo. Em geral, os procedimentos de avaliação de impacto ambiental permitem aos cidadãos o acesso à informação detalhada da atividade poluidora e uma possibilidade de apresentar informações para aqueles interessados em fornecê-la, com o fim de que as autoridades a tenham em conta para tomar sua decisão quanto à atividade questionada.
- Se o grau de discricionariedade de um caso é demasiado amplo, e as autoridades não estão obrigadas a ter em conta os critérios ambientais ou a informação oferecidos por atores outros que não o requerente da licença ambiental, seguramente o recurso não será efetivo.

C) EXCEÇÕES AO ESGOTAMENTO DOS RECURSOS DA JURISDIÇÃO INTERNA

Para a tramitação de casos ambientais perante a CIDH, aplicam-se as mesmas exceções gerais de esgotamento de recursos da jurisdição interna estabelecidos no procedimento, aos quais já fizemos referência. Em algumas circunstâncias estabelecidas na Convenção, se exige o peticionário do esgotamento dos recursos da jurisdição interna, como, por exemplo, quando: não existe devido processo legal para a proteção do direito alegado, não se permite ao ofendido o acesso aos recursos ou se impede o seu esgotamento; ou exista um atraso injustificado na decisão judicial.⁴⁰⁰ A Corte IDH agregou, ademais, que se não for possível utilizar os recursos da jurisdição interna disponíveis por falta de recursos econômicos (indigência) ou por temor generalizado dos advogados em oferecer assistência legal, tampouco se poderá exigir o esgotamento de recursos da jurisdição interna.⁴⁰¹

As circunstâncias de fato em cada caso particular determinarão a possibilidade de se aplicar uma exceção. Em hipóteses de violações de direitos humanos por degradação ambiental, deve-se ter em conta a lesão, as medidas necessárias e as possibilidades que os recursos judiciais oferecem para prover soluções efetivas e remediar a situação, do contrário deverá se evidenciar essa impossibilidade perante a CIDH, para que seja aplicada a exceção.

Em casos de violações de direitos humanos relacionadas com degradação ambiental, a inexistência de recursos que assegurem uma adequada proteção é uma das dificuldades que poderiam se apresentar. Pois, ainda que a proteção ambiental e o direito a um ambiente sadio estejam consagrados em 19 constituições de Estados da OEA,⁴⁰² isso não quer dizer que todos os Estados contem com os mecanismos de defesa judicial adequados para garanti-los de forma efetiva. Assim, quando a legislação não contempla aqueles valores ou quando não seja apropriada para se lograr a proteção no caso particular, deve-se aplicar a exceção ao esgotamento dos recursos da jurisdição interna – ou do contrário se desconheceria o direito a uma adequada proteção judicial.⁴⁰³

Acerca desse ponto, é importante considerar os custos e o tempo necessários para a interposição e esgotamento dos recursos da jurisdição interna disponíveis, pois isso poderia determinar a sua viabilidade. Por exemplo, a Constituição Mexicana exige a apresentação de uma fiança nos *juicios de amparo* para que a suspensão do ato que produz a violação possa ser concedida.⁴⁰⁴ Essa exigência tem algumas exceções, como quando se age de ofício ou esti-

⁴⁰⁰ Regulamento da CIDH, Artigo 31.

⁴⁰¹ Corte IDH, Opinião Consultiva *Exceções ao Esgotamento de Recursos Internos*, OC 11/90, 10 de agosto de 1990, par. 31.

⁴⁰² Os países que incluem uma obrigação de proteção ambiental como interesse público ou o direito ao ambiente sadio no continente são: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela. Earthjustice, *Environmental Rights Report, Human Rights and the Environment*, Geneva, March, 2006.

⁴⁰³ Corte IDH, Caso *Awas Tingni*, par. 138.

⁴⁰⁴ Constituição Política dos Estados Unidos Mexicanos, Artigo 107, Sev. X, Ley de Amparo, Artigos 125, 126.

ver em risco a vida.⁴⁰⁵ Não obstante, em especial para casos ambientais, essas fianças podem ser multimilionárias e, na prática, impedir o acesso à justiça e à proteção judicial.

Por último, o fato de que as ações sejam complexas e demoradas não implica, *per se*, em que se aplique a exceção ao esgotamento dos recursos da jurisdição interna. Nesse caso, deverá se analisar a situação à luz do atraso injustificado como um elemento adicional que configura a exceção. Para se determinar isso, deve-se considerar as particularidades do caso, as dificuldades e complexidades da situação específica, a atividade do poder judicial e o interesse das vítimas na busca da justiça.

3. Determinação da responsabilidade do Estado

O estabelecimento da responsabilidade do Estado no nível interamericano, em relação a casos de violações de direitos humanos por degradação ambiental, é feito a partir das obrigações consagradas na Convenção e na Declaração.⁴⁰⁶ Em matéria ambiental, os Estados têm o direito soberano de dispor de seus recursos naturais, porém tal direito não é ilimitado, estando determinado pelas obrigações internacionais dos Estados.⁴⁰⁷

Essas obrigações consagradas no Direito Ambiental Internacional complementam as obrigações que os Estados têm quanto aos direitos humanos, em virtude das quais também devem ser responsáveis no plano internacional.

De acordo com a jurisprudência da Corte IDH, os Estados respondem tanto por ações ou omissões de seus agentes, como por ações de particulares, que violem direitos humanos e que o Estado deveria ter controlado e não o fez (inclusive quando as violações dos direitos humanos ficam impunes).⁴⁰⁸ Essas causas de responsabilidade estatal são particularmente relevantes em matérias relacionadas com o ambiente, porque em muitas ocasiões não é o Estado o responsável direto pela degradação ambiental, mas sim responde por não implementar ou exigir as ações necessárias para controlar a situação e garantir os direitos de seus cidadãos. Assim decidiu a Corte no caso *Awas Tingni*, declarando a responsabilidade do Estado pela violação ao direito de propriedade

➤ O direito soberano dos Estados de dispor de seus recursos naturais não é ilimitado, estando determinado pelas obrigações internacionais, somadas ao respeito aos direitos humanos.

⁴⁰⁵ República dos Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, janeiro 10 de 1936, Ley de Amparo, Artigo 123.I.

⁴⁰⁶ Convenção Americana, Artigo 1.

⁴⁰⁷ A respeito, a CIDH determinou que "As normas do sistema interamericano de direitos humanos não impedem nem desamparam o desenvolvimento, porém exigem que este tenha lugar em condições tais em que sejam respeitados e se garantam os direitos humanos dos indivíduos afetados", em CIDH, *Informe sobre a Situação dos Direitos Humanos no Equador*, OEA/Ser. L/V/II.96, abril de 1997, Capítulo VIII. Ver também Sands, Philippe, *Principles of International Environmental Law I*, Manchester University Press, 1994, p. 186.

⁴⁰⁸ Corte IDH, *Velásquez*, par. 172.

dos indígenas, ao haver outorgado concessões para a exploração de recursos naturais em áreas da comunidade;⁴⁰⁹ bem como no caso *Saramaka*, onde o Suriname foi declarado responsável pela outorga de concessões madeireiras e de mineração que afetaram os direitos da comunidade.⁴¹⁰

A Comissão também se pronunciou a respeito, analisando a situação de direitos humanos de comunidades indígenas afetadas pela implementação de atividades petrolíferas desenvolvidas por particulares, concluindo que “é responsabilidade do Estado implementar as medidas necessárias para remediar a situação atual e evitar toda poluição futura por petróleo e vinculada com o petróleo que ameaça a vida e a saúde dessa população”.⁴¹¹ Mais ainda, estabeleceu que se viola o direito humano à propriedade de uma comunidade indígena quando se implementam atividades que geram danos ao ambiente, sem que o Estado adote medidas eficientes de proteção.⁴¹² Da mesma maneira, é relevante se fazer referência à jurisprudência do Tribunal Europeu de Direitos Humanos, segundo a qual a responsabilidade do Estado em casos ambientais pode também se originar por falhas na regulação da indústria privada, de uma maneira que se assegure o respeito aos direitos humanos.⁴¹³

A) ELEMENTOS DA RESPONSABILIDADE

Para a determinação da responsabilidade do Estado, deverão ser demonstrados os elementos que a consagram: o fato, o dano, o nexo causal e a existência de uma obrigação de atuar ou de se abster de fazê-lo. Como se mencionou anteriormente, as obrigações de direitos humanos, consagradas na Convenção Americana, são exigíveis perante a Comissão e a Corte, podendo ser interpretadas à luz das obrigações ambientais estabelecidas nos múltiplos tratados internacionais ratificados pelos Estados.

I. FATO CAUSADOR DO DANO

Um elemento necessário para apresentar uma petição perante a CIDH é a determinação do fato causador da violação dos direitos humanos pela degradação ambiental. Essa determinação é outra diferença significativa entre casos ambientais e outros relativos a direitos humanos. Nisso se deve considerar em especial a magnitude e temporariedade dos danos aos direitos humanos, que podem ser causados por impactos ambientais, e a dificuldade na determinação de um só fato gerador da violação.

A falta de claridade da causa eficiente que gera a violação de direitos humanos pode se dar, por exemplo, pela ação de múltiplos atores poluidores, cuja conjunção afete ao ambiente e às pessoas em seu entorno. Outra multiplicidade de causas pode ocorrer quando o dano não for provocado por um fato

⁴⁰⁹ Corte IDH, *Caso Awas Tingni*, par. 153.

⁴¹⁰ Corte IDH, *Caso Saramaka*. Sentença de 28 de novembro de 2007. Série C, No. 172, par. 154.

⁴¹¹ CIDH, *Relatório sobre a Situação dos Direitos Humanos no Equador*, OEA/Ser. L/V/II.96, abril de 1997, Capítulo VIII, Recomendações.

⁴¹² Corte IDH, *Caso Mayas*, par. 153.

⁴¹³ Tribunal Europeu de Direitos Humanos, *caso Hatton e outros v. Reino Unido*, 8 de julho de 2003, par. 119. caso *Fadeyeva v. Rússia*, Sentença de Mérito, 9 junho de 2005, par. 89.

único, mas sim pela soma de acidentes ou eventos poluidores em num período determinado, que por sua vez podem ser gerados por um ou vários responsáveis. Nessas situações, a multiplicidade de eventos combinados configura o fato gerador do dano a demandar.

► A individualização da causa eficiente que gera os danos ambientais é especialmente difícil para determinar a responsabilidade pela lesão. Isso não impede a configuração da responsabilidade internacional do Estado pelas violações dos direitos humanos, pois é suficiente determinar a responsabilidade objetiva internacional estatal pela violação de direitos humanos, seja por ação ou omissão.

Além das situações associadas diretamente a poluição, outros fatos podem ser fonte de violações de direitos humanos atreladas a casos ambientais. A perseguição das pessoas que denunciem os fatos ou que pretendam proteger os direitos dos afetados, a negação de acesso à justiça ou à informação; e a discriminação de comunidades vulneráveis; são alguns dos fatos que podem afetar a defesa em questões ambientais relacionadas com os direitos humanos,⁴¹⁴ as quais deve assim mesmo ser denunciadas, junto com o resto dos fatos geradores de degradação ambiental.

II. DANO AMBIENTAL QUE VIOLA DIREITOS HUMANOS

O dano ambiental que se alegue perante o Sistema Interamericano deve estar relacionado com algum dos direitos humanos reconhecidos na Convenção ou aqueles instrumentos que a complementam. A necessidade dessa demonstração se explica pelo fato de que podem ocorrer graves danos ambientais que, por não constituírem violações de direitos humanos, não sejam passíveis de controle jurisdicional no Sistema Interamericano.

Os parâmetros existentes para avaliar o estado dos recursos naturais em nível internacional, regional e nacional, podem ser de grande utilidade para fortalecer o argumento de que o dano em questão representa um risco de tamanha magnitude, que pode ser considerado uma violação dos direitos humanos. Mesmo assim, a violação de direitos humanos ocasionada por um dano ambiental não requer se indique necessariamente a violação daqueles parâmetros, pois, às vezes, os *standards* não existem ou são inadequados para a proteção efetiva dos direitos.

É possível também que existam danos ambientais, até mesmo severos, que, no entanto, não necessariamente implicarão numa infringência a direitos humanos e que por isso talvez não cheguem a interferir com o desfrute daqueles direitos reconhecidos no marco jurídico internacional interamericano. Para re-

⁴¹⁴ A esse respeito, ver, por exemplo, CIDH, *Relatório sobre a Situação das Defensoras e Defensores de Direitos Humanos nas Américas*, OEA/Ser. L/V/II.124, março de 2006.

mediar essa situação, portanto, será necessário recorrer a instâncias diferentes daquelas consagradas no Sistema Interamericano.

A esse respeito, é importante mencionar que a ausência de determinados estudos sobre atividades que possam afetar o meio ambiente, ou a presença de alguns poluentes, pode ser um elemento de prova da degradação ambiental e, por conseguinte, dos danos potenciais aos direitos humanos. Para isso, o Sistema Interamericano poderia oferecer uma possibilidade de proteção.

► Manifestação e progressividade dos danos

A determinação dos danos em casos ambientais deverá considerar que, em muitas ocasiões, o impacto ou lesão ambiental demora um tempo para se revelar e, inclusive, quando os danos são conhecidos, seus impactos podem aumentar com o tempo se não são tomadas as medidas necessárias. Veja-se, por exemplo, o uso de um pesticida, cuja lesão para a saúde ou para o ambiente é cumulativa e leva

► Os danos em casos ambientais deverão considerar o que o impacto ou lesão ambiental demanda, em termos de tempo, para se revelar. Mesmo quando os danos são conhecidos, seus impactos podem aumentar com o tempo, se não se tomam as medidas necessárias.

anos para se manifestar, causando, portanto, maior o dano à saúde das pessoas ou ao ambiente quanto mais longo for o período de exposição à substância. Nesse tipo de situação, os estudos epidemiológicos e, em geral, os dados relacionados com a saúde das pessoas que habitam a região ou estão expostas ao problema – que possam ser comparados com alguma informação anterior ao início da atividade poluidora ou com outras zonas com similares características – podem colaborar, evidenciando a forma com que o dano ambiental pode estar produzindo a violação de direitos humanos. Outros estudos, como os que demonstram os danos de longo prazo pela exposição a certas substâncias, podem também ser de grande utilidade para fundamentar a conexão entre a atividade e a violação de direitos humanos discutida. Em todo caso, ante a existência de uma atividade que possa impactar negativamente a saúde ou a vida das pessoas, o mais recomendável é a implementação de medidas de prevenção que evitem tais impactos.

Assim, em virtude da eventual ocorrência de danos ambientais que violem direitos humanos e cuja manifestação seja progressiva, é essencial a identificação dessas situações e das medidas preventivas de proteção dos direitos humanos das pessoas. São de vital importância também o controle e o monitoramento adequados, tanto das atividades potencialmente causadoras dos danos, como da situação da população potencialmente afetada, com o fim de se deter um dano ou prevenir a progressão de seu impacto. Essa tarefa deverá ser desenvolvida pelo Estado e, quando isso não ocorrer, os cidadãos poderão exigí-lo. Caso os mecanismos internos não sejam eficientes, pode-se recorrer à Comissão para que esta exija do Estado a implementação efetiva das medidas necessárias a uma adequada proteção dos direitos vulnerados ou ameaçados.

► Prazo para a interposição da ação

As ações perante o Sistema deverão ser interpostas dentro dos seis meses seguintes à decisão definitiva no direito interno.⁴¹⁵ Essa exigência de admissibilidade é excetuada quando não existam ações judiciais para a proteção dos direitos, não seja possível a interposição de tais ações, ou exista atraso injustificado na apreciação dos recursos.⁴¹⁶ O Regulamento da Comissão determina, da mesma maneira, que o prazo para decidir os recursos deverá ser razoável, considerando as circunstâncias particulares do caso de que se trate.⁴¹⁷ É importante mencionar que o prazo se estabelece quanto à decisão dos recursos judiciais ordinários previstos na ordem jurídica interna em que se trate a situação.

Em certas ocasiões excepcionais, a Comissão tem admitido petições depois de vencido o prazo de seis meses (sem que as exceções se apliquem), quando a demora não é significativa.⁴¹⁸ Não se apresentando situações excepcionais, a Comissão é muito estrita com a determinação do prazo, elemento que também pode ser argumentado com êxito pelos Estados.

Além disso, se os recursos da jurisdição interna forem interpostos de maneira abstrata, para proteger o direito coletivo ao ambiente sadio, sem se identificar as vítimas da violação, pode-se postular a concessão de mais tempo. Pois, como se mencionou anteriormente, para se recorrer à Comissão é necessária a identificação das vítimas, o que implica num maior esforço na documentação do caso. Por isso, é recomendável identificar um grupo de pessoas (ainda que não seja a totalidade de afetados) em nome de que se possa ajuizar a ação, com a potencialidade de se estender os seus efeitos aos demais afetados, em caso de êxito.

É evidente que, para casos ambientais, o tempo é outro fator que pode diferenciá-los dos demais referentes a violações de direitos humanos. Isso se aplica tanto para o tempo requerido para que os danos sejam aparentes, como para a sua comprovação. Por isso, o fator temporal, no que tange à interposição das ações, deverá ser um elemento que demande avaliação específica em cada situação concreta.

III. NEXO CAUSAL ENTRE A AÇÃO OU OMISSÃO DO ESTADO E O DANO

Para determinar a responsabilidade do Estado, no Sistema Interamericano de Direitos Humanos, é essencial provar o nexo causal entre a ação ou omissão do Estado e o dano que gera a violação dos direitos humanos consagrados na Convenção ou na Declaração Americana. Dado que a responsabilidade do Estado se determina por ação ou por omissão, o nexo causal deve demonstrar se a responsabilidade do Estado foi pela ação de um dos seus agentes ou pela omissão num dever de atuar ou de proteger.

⁴¹⁵ Convenção Americana, Artigo 46.1.b.

⁴¹⁶ Convenção Americana, Artigo 46.2.

⁴¹⁷ Regulamento da CIDH, Artigo 32.2.

⁴¹⁸ Faúndez Ledesma, Héctor, *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos*, 3ª Edição, San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, p. 352.

Em todo caso, em virtude do fato de que os Estados são responsáveis por garantir o desfrute dos direitos, também são responsáveis por regular e controlar as atividades que os particulares implementem em sua jurisdição e que possam causar ou contribuir para a violação de direitos humanos. Assim, por exemplo, a Corte Interamericana concluiu que:

“... um fato ilícito violador dos direitos humanos que inicialmente não resulte imputável diretamente ao Estado, por exemplo por ser obra de um particular ou por não haver sido identificado o autor da transgressão, pode acarretar a responsabilidade internacional do Estado, não por esse fato em si mesmo, mas, senão, pela falta da devida diligência para prevenir a violação ou para tratá-la nos termos requeridos pela Convenção [...] O Estado está no dever jurídico de prevenir, razoavelmente, as violações dos direitos humanos [...] e de assegurar à vítima uma adequada reparação. O dever de prevenção abarca todas aquelas medidas de caráter jurídico, político, administrativo e cultural que promovam a salvaguarda dos direitos humanos e que assegurem que as eventuais violações dos mesmos sejam efetivamente consideradas e tratadas como um fato ilícito [...] O Estado está, por outra parte, obrigado a investigar toda situação em que se haja violado os direitos humanos protegidos pela Convenção. Se o aparato do Estado atua de modo que tal violação fique impune e não se restabeleça, enquanto seja possível, a vítima na plenitude de seus direitos, pode afirmar-se que se descumpriu o dever de garantir seu livre e pleno exercício às pessoas sujeitas à sua jurisdição. O mesmo é válido quando se tolere que os particulares ou grupos deles atuem livre ou impunemente, em menoscabo dos direitos humanos reconhecidos na Convenção.”⁴¹⁹

Nessa ordem de idéias, se a poluição ou degradação ambiental denunciada for causada por entidades do Estado, a responsabilidade internacional deste é evidente. De outra parte, se a atividade for desenvolvida por um particular, o Estado será responsável por não controlar adequadamente a atividade e, portanto, permitir a violação ao direito humano.

A esse respeito, a CIDH concluiu que os Estados têm a obrigação de regular adequadamente a exploração dos recursos naturais, de maneira a que não se vulnere os direitos humanos. Especificamente, de acordo com a Comissão, “só poderão ser sustentados o progresso social e a prosperidade econômica se nossas populações viverem em um meio saudável e forem geridos com cuidado e responsabilidade nossos ecossistemas e recursos naturais”.⁴²⁰

Assim, deve-se verificar se o Estado está regulando a atividade que causa o dano ambiental. Em caso positivo, isso implicará numa aceitação estatal de que a atividade tem o potencial de causar danos e, por conseguinte, de que deve ser controlada. Além disso, se a regulamentação existente é cumprida e ainda assim ocorrem danos aos direitos humanos – ou se as normas não estiverem sendo cumpridas –, isso demonstrará a negligência do Estado quanto a seu dever de proteger os direitos, pelo que deverá responder.

⁴¹⁹ Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez, Sentença, pars. 172, 174, 175, 176.

⁴²⁰ CIDH, Relatório sobre a Situação dos Direitos Humanos no Equador, OEA/Ser. L/V/II.96, abril de 1997, Capítulo VIII.

Sobre isso, vale a pena citar também a jurisprudência do Tribunal Europeu de Direitos Humanos, segundo a qual a responsabilidade por violações ao direito à vida “não concerne somente às mortes resultantes do uso da força por agentes estatais, senão também [...] consagra a obrigação positiva dos Estados de tomar as medidas necessárias para proteger a vida das pessoas sob sua jurisdição”.⁴²¹ Dentro das medidas consideradas como necessárias se incluem “o licenciamento, instalação, operação, segurança e supervisão” das atividades.⁴²³

De acordo com o Tribunal Europeu, essa obrigação deve ser aplicada a todas as atividades, públicas ou privadas, em que o direito à vida possa estar em risco, particularmente aquelas que de antemão se sabe que são perigosas, como as atividades industriais.⁴²⁴ Dentro das atividades consideradas perigosas para os seres humanos, definidas pelo Tribunal, se incluem emissões tóxicas,⁴²⁵ testes nucleares e a operação de áreas de disposição de resíduos.⁴²⁶ Essa jurisprudência do Sistema Europeu pode ser de grande utilidade também para o Sistema Interamericano, com o fim de dotar de conteúdo e abordar casos que, como os solucionados no Tribunal Europeu, se refiram à violação de direitos humanos derivados de atividades industriais.

► Considerando-se, então, o grau de impacto que as atividades industriais e outras que afetam o ambiente possam ter para os direitos humanos, o nível de cuidado no seu licenciamento e monitoramento deverá ser maior por parte dos Estados. Assim, em casos de violações de direitos humanos por danos ambientais, a existência de procedimentos de avaliação ambiental não pode, por si mesma, se constituir em exoneração de responsabilidade, segundo observou a CIDH.⁴²² Pois, perante a evidência de lesões aos direitos humanos, os Estados deveriam tomar todas as medidas necessárias para evitar, mitigar ou reparar a situação.

IV. JURISDIÇÃO

No Direito Internacional dos Direitos Humanos não há dúvida quanto à responsabilidade do Estado de proteger as pessoas sob sua jurisdição.⁴²⁷ Além disso, as condições do ambiente e os danos ambientais podem redundar em problemáticas

⁴²¹ Corte Européia de Direitos Humanos, caso *Öneriyildiz v. Turquia*, Sentença (Application n. 48939/99), novembro de 2004, par. 71. Tradução oficial.

⁴²² *Id.*

⁴²³ *Id.*

⁴²⁴ Corte Européia de Direitos Humanos, caso *López Ostra v. Espanha*, Sentença, caso N. 303.9 de dezembro de 1994.

⁴²⁵ Corte Européia de Direitos Humanos, caso *Öneriyildiz v. Turquia*.

⁴²⁶ A Comissão, ao analisar a ofensa de Direitos Humanos de comunidades indígenas no Equador, conclui que “a ausência de regulação, a regulação inapropriada ou a falta de supervisão na aplicação das normas vigentes, pode criar sérios problemas ao meio ambiente, que se traduzam em violações de Direitos Humanos”. Por isso mesmo e em virtude de que no caso examinado o Estado não havia implementado as medidas para a proteção dos direitos, apesar de haver identificado danos aos Direitos Humanos, a Comissão recomendou ao Estado “implementar as medidas necessárias para remediar a situação atual e evitar toda poluição futura por petróleo”. CIDH, Relatório Equador, 1997.

⁴²⁷ Convenção Americana, Artigo 1.1.

relacionadas com violações transfronteiriças de direitos humanos, ocasionadas por atividades em um Estado, que podem causar danos ambientais (e violações de direitos humanos correlatas) em outro. Em relação a esse tipo de lesões, o direito consuetudinário internacional do ambiente determina que os Estados têm a obrigação de não causar danos à jurisdição de outros Estados,⁴²⁸ obriga-

☛ Um dano ambiental, que seja causado em um Estado e afete o território ou os cidadãos de outra jurisdição, acarretará responsabilidade internacional do primeiro Estado

ção esta que também está consagrada em diversos tratados multilaterais para o ambiente.⁴²⁹ Logo, um dano ambiental que seja causado em um Estado e que afete o território ou os cidadãos de outra jurisdição, acarretará responsabilidade internacional do primeiro Estado. Isso se aplica, da mesma maneira, às lesões que produzem violações de direitos humanos, pelas quais deverá responder o Estado em face de um segundo, por ação ou omissão, pelas lesões causadas a este último. Nesse contexto, o Sistema Interamericano se apresenta como uma possibilidade para exigir essa responsabilização. Um caso assim pode ocorrer, por exemplo, por força dos impactos decorrentes de vazamentos petrolíferos ocorridos em zonas fronteiriças, por desflorestamento de matas compartilhadas e, inclusive, pela poluição do ar ou geração de chuva ácida.

Caso o Estado onde foram praticadas as ações poluidoras não responda, o Estado sob cuja jurisdição se encontrem as pessoas afetadas deverá intervir para garantir a proteção destas. Se isso não acontecer, então o Estado onde habitam as pessoas afetadas poderá também ser responsabilizado por omissão. Tudo, segundo se explicou antes, está relacionado com o estabelecimento da responsabilidade estatal.

No Sistema Interamericano, a Comissão tem admitido casos contra Estados por ações perpetradas em outros territórios.⁴³⁰ Por conseguinte, poderá se lançar mão dessa alternativa se a poluição ambiental em um Estado afetar os direitos humanos de pessoas em outra ou outras jurisdições.

B) PROVA DO DANO

Para provar um dano ambiental que ocasionou uma violação de direitos humanos, torna-se necessário considerar o grau da lesão que as vítimas tenham sofrido. Em matéria ambiental, o grau da lesão ou a magnitude da violação está determinado, por exemplo, pela distância e situação da vítima ou das vítimas quanto ao lugar do evento, assim como a potencial vulnerabilidade, a

⁴²⁸ Princípio aplicado a partir da decisão do caso da siderúrgica. Em Trail, Columbia Britânica, Canadá. Trail Smelter Case/1937 N. 128. Ver também Corte Internacional de Justiça, *Caso Canal de Corfú, RU v. Albânia*, 1949 ICJ 4, 22 (Ab. 9); Sands, Philippe, *Principles of International Environmental Law*, vol. I, Manchester University Press, 1995, pp. 190-194 e Juste Ruiz, José, *Derecho Internacional del Medio Ambiente*, Mac Graw Hill, Madrid, 1999.

⁴²⁹ Convenção de Londres de 1933, Convenção de Ramsar de 1971, Declaração de Estocolmo de 1972, Declaração de Rio de 1992, dentre outras.

⁴³⁰ CIDH, caso N. 10.573, Estados Unidos, Relatório N. 31/93, outubro 14 de 1993.

duração, o tipo e o momento da exposição, dentre outros fatores. Por exemplo, uma criança será mais sensível a uma lesão causada por contaminação com chumbo do que um adulto, sendo essa lesão ainda mais intensa se o menor tiver problemas de desnutrição.⁴³¹

Como se mencionou anteriormente, a determinação das causas do dano ambiental é complexa, como também o é a demonstração da existência desse tipo de impactos. Isso porque, em geral, se exige um elevado conhecimento científico, que pode requerer desde estudos especializados a perícias que determinem os efeitos sobre o ambiente; o que se aplica também para a demonstração dos danos à saúde humana causados por poluição ambiental.

Em relação ao tema, a Corte IDH tem adotado o critério da crítica sã (de acordo com as normas da lógica e da experiência) para a valoração das provas,⁴³² sem exigir formalismos especiais para o seu exame.⁴³³ Isso não implica em que os peticionários não tenham a responsabilidade de apresentar a maior quantidade de provas possível para sustentar seus argumentos, devendo fazê-lo de forma clara e ordenada.

É importante recordar que a Comissão não é uma instância com elevados conhecimentos científicos em matéria ambiental, motivo pelo qual, para que se chegue a uma boa decisão, a linguagem científica deverá ser traduzida para conceitos que garantam a sua compreensão. Da mesma forma, é útil aportar a prova obtida junto a entidades reconhecidas no campo como, por exemplo, relatórios elaborados por instituições científicas como a Organização Mundial da Saúde.

Por isso, além de oferecer a informação, os peticionários deverão se assegurar de que as pessoas encarregadas do estudo do caso na CIDH entendam-na, bem como a sua implicação para a defesa efetiva dos direitos humanos.

Da mesma forma, é importante revisar a informação científica e cuidar para que esta tenha sido produzida de maneira confiável e que corresponda aos fatos denunciados, para que possa ser anexada ao procedimento. Em certas ocasiões, os estudos não estarão diretamente relacionados com as vítimas do caso. Mesmo assim, poderão ser úteis para esclarecer a situação e o seu contexto.

Em virtude do grau de conhecimento científico que se demanda nos casos ambientais, serão mais contundentes as perícias técnicas e estudos científicos, do que os testemunhos ordinários. Isso tem ocorrido em processos apresentados perante a CIDH e a Corte, relacionados com impactos ambientais, onde, graças à informação científica integrada, foi provado o grau da lesão ao ambiente e a correlata violação dos direitos humanos.

⁴³¹ Organização Mundial de Saúde, *Water-related Diseases, Lead Poisoning*, Genebra, 2001. Disponível em http://www.who.int/water_sanitation_health/diseases/lead/en/ (última consulta janeiro de 2006).

⁴³² Corte IDH, Caso *Awaw Tingni*, par. 88.

⁴³³ Corte IDH, Caso *Awaw Tingni*, pars. 88, 89.

Por exemplo, no caso dos indígenas *Huaorani*, no Equador – que serviu parcialmente para produzir o Relatório Especial da Comissão, em 1997 – foi apresentada prova suficiente que demonstrou os impactos que as atividades petrolíferas estavam gerando. Como consequência dessa informação, a CIDH recomendou ao Estado a implementação de medidas que revertessem aquele quadro e protegessem a saúde e demais direitos dos indígenas.⁴³⁴ Mais recentemente, a Comissão deferiu medidas cautelares para a proteção de um grupo de pessoas da cidade de Oroya (Peru), afetadas por poluição severa e sistemática originada em complexo metalúrgico que ali opera.⁴³⁵ Nesse caso, foram cruciais os relatórios técnicos evidenciando a poluição do ar na cidade, os estudos acerca dos riscos existentes para a saúde com os níveis de poluição ali vistos e a documentação médica dos beneficiários, para demonstrar perante a CIDH o risco iminente para os direitos e a necessidade urgente das medidas.

Por maior que seja a diligência para conseguir uma prova significativa, em certas ocasiões sua produção não será possível, devido a problemas técnicos, econômicos ou de acesso à informação. Sobre isso, a Corte reconhece essa dificuldade para a obtenção de provas,⁴³⁶ razão pela qual a sua ausência ou apresentação parcial não resultará automaticamente na impossibilidade de se recorrer ao Sistema. Nesses casos, é possível solicitar, perante a CIDH, a realização ou juntada das provas necessárias, que possam comprovar a assertiva de violação dos direitos humanos. Isso se fez com êxito, dentre outros, no caso *Comunidade Indígena U'wa v. Colômbia*, onde os petionários requereram a realização de estudos relativos ao impacto das atividades petrolíferas no território dos indígenas, com o que foram obtidas importantes recomendações visando à proteção de seus direitos.⁴³⁷ Igualmente, durante o processamento do caso pode ser pedida, como parte das medidas estatais a implementar, a realização de estudos que permitam avaliar a magnitude da poluição ambiental.

Finalmente, não se deve esquecer que há situações nas quais não existe certeza científica absoluta quanto aos danos que certas atividades ou substâncias podem causar, porém pode estar presente o risco de que ocorra um dano grave ou irreversível para o ambiente – e que deve ser evitado. Em virtude desse risco, o Direito Internacional do Ambiente consagra o *princípio da precaução*, segundo o qual os Estados podem aplicar medidas de proteção, com o fim de evitar danos, apesar da incerteza científica.⁴³⁸ Quando o risco de dano grave ou irreversível puder afetar os direitos humanos e for necessária a intervenção da CIDH, deve-se prestar a informação disponível, que – ainda que não de forma absoluta – possa sustentar as alegações e justificar as ações solicitadas, inclusive com a aplicação daquele princípio.

⁴³⁴ CIDH, *Relatório sobre a Situação dos Direitos Humanos no Equador*, OEA/Ser. L/V/II.96, abril de 1997, Capítulo VIII.

⁴³⁵ *La Oroya*. CIDH, Relatório Anual de 2007, Cap. III, par. 46, OEA/Ser.L/V/II.130, doc. 22, rev. 1, 29 de dezembro de 2007.

⁴³⁶ Corte IDH, caso *Awas Tingni*, par. 99.

⁴³⁷ CIDH, caso N. 11.754, *Povo U'wa v. Colômbia*.

C) MECANISMOS INTERNOS EFETIVOS PARA A PROTEÇÃO DOS DIREITOS

A responsabilidade estatal, em relação a um dano para o ambiente de que resulte uma violação de direitos humanos, também poderá surgir se os Estados não oferecerem ferramentas procedimentais adequadas para tutela nesses casos específicos. No Sistema Interamericano, a exigência de mecanismos efetivos de proteção dos direitos tem sido amplamente desenvolvida, mediante a exigência aos Estados de que adotem disposições, em seu ordenamento interno, que tornem efetivos aqueles direitos;⁴³⁹ assim como do reconhecimento expresso das garantias de acesso à justiça e de adequada proteção judicial.⁴⁴⁰ Por isso, é imprescindível que os mecanismos internos disponíveis sejam efetivos para solucionar a situação.

Os mecanismos nacionais devem ser considerados como opções efetivas de proteção e reclamação, caso seja necessário, assim como precisam estabelecer ferramentas eficientes de informação e participação pública nas decisões que afetem o ambiente. Não se esqueça que o direito a participar e a receber informação adequada está reconhecido em nível internacional na Declaração do Rio⁴⁴¹ e na Convenção de Aarhus da União Européia,⁴⁴² e no plano doméstico tem status constitucional em países da América, como Colômbia.⁴⁴³

Dessa maneira, diante da ocorrência de um dano ambiental, deve-se determinar não só o impacto nas pessoas, mas também revisar o procedimento das licenças e concessões aplicáveis à atividade que ocasionou o dano (por exemplo, estudos de impacto ambiental, concessões e planos de monitoramento ou acompanhamento). Essas regulamentações devem incluir procedimentos administrativos onde as pessoas afetadas – e inclusive qualquer pessoa interessada – possa intervir para obter informação, solicitar a revisão da atividade ou participar nos processos de decisão. Se esses procedimentos não existirem ou se as autoridades negarem a participação ou informação aos afetados ou potencialmente afetados, pode-se estabelecer a responsabilidade do Estado por violação ao devido processo e demais garantias judiciais, bem como pela falta de adequação do direito interno.

⁴³⁸ A/CONF.151/26 (vol. I) Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, junho de 1992, Princípio 15.

⁴³⁹ Convenção Americana, Artigo 2 "os Estados-partes se comprometem a adotar as medidas legislativas ou de outra natureza que forem necessárias para tornar efetivos tais direitos e liberdades".

⁴⁴⁰ Convenção Americana Artigo 8 e Artigo 25, respectivamente. Para mais informação acerca da definição e reconhecimento desses direitos no SIDH, ver, por exemplo, Instituto Interamericano de Direitos Humanos, *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos: su jurisprudencia sobre debido proceso, DESC, libertad personal y libertad de Expresión*, tomo II, 2004; Faúndez, *op. cit.*

⁴⁴¹ A/CONF.151/26 (vol. I) Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, junho de 1992, Princípio 10.

⁴⁴² ECE/CEP/43, 1998 "Convenção de Acesso à Informação, Participação Cidadã em Processos de Decisão e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais".

⁴⁴³ A Constituição Política da Colômbia estabelece no Artigo 79 "Todas as pessoas têm direito a gozar de um ambiente sadio. A lei garantirá a participação da comunidade nas decisões que possam afetá-lo".

4. Reparações

A Convenção Americana determina que, quando existirem violações de direitos humanos, estas deverão ser compensadas, na medida do possível, mediante uma indenização justa.⁴⁴⁴ Em geral, busca-se que a reparação seja uma restituição integral (*restitutio in integrum*), isto é, que seja capaz de fazer retornar as coisas ao estado em que se encontravam antes da violação alegada. Porém, quando isso não é possível – por exemplo, em casos de violação ao direito à vida –, a reparação deverá ser feita por meio de formas substitutivas, incluindo-se aí a indenização compensatória e o oferecimento de garantias de não-repetição, dentre outras medidas.⁴⁴⁵

Os princípios para a reparação integral do dano operam igualmente para casos relacionados com danos ambientais. Não obstante, a reparação para esse tipo de situações se reveste de certa complexidade, como se verá a seguir.

A) DANO DIRETO E INDIVIDUAL V. DANO COLETIVO

A reparação dos direitos humanos lesados pelos danos ambientais se enquadra no princípio da individualização das vítimas. Mesmo assim, há casos em que essa reparação demanda uma compensação coletiva. Isso pode acontecer em ocorrências de poluição massiva, que afetem os direitos individuais de grandes grupos de pessoas. Por isso, ao apresentar o caso perante a Comissão Interamericana, é essencial ter-se em conta que as decisões aí proferidas poderão beneficiar também pessoas afetadas que não necessariamente sejam parte do processo internacional, elemento que se deverá considerar no momento de se determinar as reparações.

Isso, sem se esquecer que os danos ambientais podem afetar em diferente magnitude as pessoas, algo que se deverá ter em conta também ao se determinar as reparações. Por exemplo, a poluição excessiva do ar sem dúvida afeta a todas as pessoas que habitam um mesmo lugar, porém pode prejudicar ainda mais a grupos sensíveis como crianças, pessoas com debilidade do sistema respiratório e pessoas de idade avançada. Nesses casos, se bem possa haver uma compensação coletiva, haveria que se determinar métodos efetivos para que esses grupos possam ter acesso a uma quantia maior de reparação, de acordo com o nível da lesão peculiar que sofreram.

A tal respeito, é importante mencionar que a reparação implica em se determinar cada um dos possíveis beneficiários da indenização.⁴⁴⁶ Quando as vítimas não forem indivíduos, mas grupos de pessoas (por exemplo, comunidades indígenas), a Corte tem decidido que a indenização deve ser recebida pela comunidade.

Foi o que sucedeu no caso *Awás Tingni*, onde a Corte IDH ordenou ao Estado implementar as medidas necessárias para a proteção do direito à proprie-

⁴⁴⁴ Convenção Americana, Artigo 63.

⁴⁴⁵ Entre outros, Corte IDH, caso *Neira e Outros*, Reparaciones, 19 de setembro de 1996, par. 38; Corte IDH, caso *Loayza Tamayo*, Reparaciones, 27 de novembro de 1998, par. 85.

⁴⁴⁶ Melish, *op. cit.*, p. 425.

dade coletiva dos indígenas e indenizou pecuniariamente a comunidade pelos danos imateriais derivados da violação desse mesmo direito. Nesse julgamento, a Corte ordenou ao Estado o pagamento de uma compensação, representada por obras ou serviços de benefício coletivo, que deveriam ser implementadas de comum acordo com a comunidade e sob a supervisão da CIDH.⁴⁴⁷

Da mesma maneira, no caso *Yakye Axa*, do Paraguai, a Corte declarou que o Estado havia violado os direitos às garantias judiciais, à proteção judicial, à propriedade e à vida; ordenando que a comunidade fosse compensada, mediante a entrega gratuita de terras e o fornecimento de bens e serviços por certo período.⁴⁴⁸ Nessa perspectiva, é claro que num litígio internacional será possível solicitar indenizações em nome de uma coletividade, sendo que tanto a sua identificação como a prova do dano são elementos essenciais.⁴⁴⁹

B) IMPOSSIBILIDADE DE RESTITUIR AS COISAS AO ESTADO ANTERIOR

Em muitas ocasiões, infelizmente, as violações de direitos humanos são irreparáveis integralmente, pela impossibilidade de se restituir as coisas ao seu estado anterior. Essa mesma dificuldade se apresenta para casos ambientais onde, por natureza, os danos podem ser irremediáveis. Portanto, a devolução das coisas ao seu estado anterior, como consequência da determinação de responsabilidade, será impossível. Isso tornará necessário identificar ações que compensem pelos danos e/ou previnam maiores impactos.

A chance de se deter a marcha de um dano ambiental grave e sistemático – ou de se estabelecer medidas efetivas que o mitiguem ou recuperem pelo menos parcialmente as perdas ocasionadas – é significativa. Igualmente, quando, apesar de não ser possível reparar integralmente o dano, se declara a violação dos direitos humanos, isso poderá ser significativo para se conseguir avanços no sentido da sua proteção.

As medidas a implementar variam em cada caso e podem ser de curto, médio e longo prazos. Logo, para se determinar o completo cumprimento da responsabilidade estatal por danos ambientais, é crítico se estabelecer mecanismos eficientes capazes de monitorar o cumprimento daquelas medidas. Isso deverá ser tomado em conta pela Comissão e pela Corte no momento de se verificar o cumprimento das recomendações ou sentenças por parte dos Estados.

Quanto à possibilidade de se obter reparações integrais, é importante considerar os comandos da Convenção e do Regulamento em que se pautam a Comissão e a Corte IDH. Em certos casos, as pretensões de reparação podem exceder a competência dos órgãos para decidi-las. Não obstante, a jurisprudência na matéria vem desenvolvendo cada vez mais parâmetros sobre reparações, que apontam no sentido de se resolver de maneira integral as situações denun-

⁴⁴⁷ Corte IDH, Caso *Awas Tingni*, par. 167. Ver também Corte IDH, Caso *Saramaka*, 19 de novembro de 2007, par. 194.

⁴⁴⁸ Corte IDH, caso *Yakye Axa*, Sentença de Mérito, par. 6 da parte resolutiva.

⁴⁴⁹ Corte IDH, caso *Aloboetoe e Outros v. Suriname*, Sentença de 10 de setembro de 1993, par. 83; Corte IDH, caso *Comunidade Indígena Sawhoyamaxa v. Paraguai*, Sentença de 29 de março de 2006, par. 204.

ciadas. Obviamente, em certas ocasiões, podem existir algumas medidas que, ainda quando necessárias, sejam de obtenção demasiadamente complexa. Em sede ambiental, pode ocorrer, por exemplo, a necessidade de se solicitar ao Estado a promoção de políticas públicas ambientais ou a alocação de recursos orçamentários para a solução do problema.

Não obstante, a Corte Interamericana tem solicitado, quando preciso, que a legislação seja modificada para se garantir a proteção efetiva dos direitos. Por exemplo, no caso *Claude Reyes*, a Corte determinou que a conduta do Estado havia desrespeitado o direito à informação, pelo que, além da indenização às vítimas, foi ordenada a adoção das “medidas necessárias para garantir a proteção ao direito de acesso à informação sob o controle do Estado”, medidas estas que deveriam incluir procedimentos administrativos adequados e a capacitação dos órgãos encarregados dessa matéria.⁴⁵⁰

C) GARANTIA DE NÃO-REPETIÇÃO

Como resultado da determinação de responsabilidade pela Corte IDH, o Estado tem a obrigação de garantir que a violação de direitos humanos não se repetirá e que serão tomadas as medidas exigidas para que isso ocorra na prática.⁴⁵¹ A realização dessa garantia requererá o compromisso do Estado, bem como a capacidade de monitoramento da sociedade civil e dos organismos interamericanos. Além disso, apesar da impossibilidade de se remediar completamente os danos causados ao meio, a garantia de não-repetição apresenta a possibilidade de avançar rumo à proteção efetiva do ambiente, reduzindo a sua degradação em casos similares no futuro.

► A complexidade na identificação e individualização das vítimas, o esgotamento e as exceções referentes a recursos da jurisdição interna, o estabelecimento da responsabilidade estatal e as reparações dos danos ambientais; são fatores a serem considerados detidamente pelas vítimas, seus defensores e juizes – nacionais e internacionais – ao se estudar os processos apresentados. Por isso, a concepção e a montagem conscienciosa dos casos para evidenciar as violações de direitos humanos a partir da degradação ao ambiente são essenciais. Por outro lado, é essencial contar com instâncias abertas para provocar a evolução na jurisprudência nesse tipo de matéria, com o propósito de assegurar a eficácia da universalidade dos direitos humanos e, por último, a vontade dos Estados para cumprir com suas obrigações.

⁴⁵⁰ Corte IDH, Caso *Reyes*, par. 163, 164.

⁴⁵¹ Faúndez Ledesma, Héctor, *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos*, 3ª Edição, San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, p. 796.

CONCLUSÕES

O objetivo desta publicação é contribuir com o trabalho daqueles que lutam pela defesa dos direitos humanos feridos pela degradação ambiental, motivo pelo qual se adotou uma forma que permita fácil compreensão, de modo a que os diversos usuários – sociedade civil, governo e setor privado – tenham um conhecimento amplo e detalhado sobre o tema.

Conjugar a proteção ambiental com os direitos humanos não é uma simples estratégia para se recorrer às cortes internacionais, nem para se gozar de maiores elementos processuais ou normativos nos casos específicos que sejam levados adiante por parte de uma organização. É necessário ter uma visão holística e sistemática da questão socioambiental, unindo dois ramos do Direito que têm evoluído, cada um em seu âmbito e com distintos ritmos. Interessa-nos essa união, na medida em que ela permite produzir uma síntese e um fortalecimento dos mecanismos de proteção para as pessoas, ante o risco e o impacto que a degradação do ambiente representa em suas vidas.

O Sistema Interamericano de proteção dos Direitos Humanos oferece uma oportunidade para a defesa dos direitos afetados por degradação ambiental, cujas potencialidades ainda estão pendentes de um desenvolvimento doutrinário e jurisprudencial mais amplo. Com o propósito de promover a maior compreensão do sistema, nesta publicação são descritos elementos procedimentais que devem ser considerados antes de se comparecer perante aquele Sistema.

Jurisprudência no Sistema Interamericano para a proteção de Direitos Humanos em matéria ambiental

- Uma revisão ampla dos casos conhecidos no âmbito da Corte e da Comissão Interamericana de Direitos Humanos evidencia que, apesar do direito a um meio ambiente sadio ser reconhecido nos instrumentos internacionais como um direito humano, este tema ainda não mereceu um tratamento jurisprudencial à altura. Essa situação pode advir, dentre outros fatores, do fato de que a maioria das causas e meios de reclamação têm sido enfocados a partir de uma perspectiva ativista e política, o que é algo muito importante. Mesmo assim, não têm encontrado um grande espaço para a sua adequada documentação e apresentação perante o SIDH.
- A Comissão tem emitido vários relatórios e resoluções sobre o direito a um meio ambiente sadio, em meio a análises de situações gerais de países e, mais comumente, em casos que envolvem os direitos dos povos indígenas. Em relação a temas contenciosos, os pronunciamentos da Corte Interamericana de Direitos Humanos também têm sido limitados. Apesar disso, é notório que, nos últimos anos há uma tendência orientada à interpretação evolutiva do direito a um meio ambiente sadio, tendo presente a indivisibilidade dos direitos humanos.

Estratégias para litigar casos de violações a direitos humanos por degradação ambiental perante o SIDH

- A CIDH e a Corte, a partir de casos individuais, interpretam e desenvolvem as normas aplicáveis ao Direito dos Direitos Humanos na região interamericana, que posteriormente servem para a interpretação de controvérsias futuras. Como consequência, a apresentação de um caso não afeta somente a situação particular, mas também tem transcendência regional. Portanto, é vital ter referências para o estudo de assuntos a submeter perante o Sistema Interamericano, com o propósito de assegurar que os litígios sejam paradigmáticos e que contribuam efetivamente para a evolução da jurisprudência. Essas referências deverão considerar as características do caso, assim como as possibilidades e as implicações do eventual êxito ou fracasso no estabelecimento de precedentes quanto à interpretação dos direitos consagrados na Convenção.
- Como foi mencionado reiteradamente no curso desta publicação, o direito a um meio ambiente sadio, consagrado no Artigo 11, do Protocolo de São Salvador, não é passível de exigibilidade direta perante a Comissão ou a Corte. Por conseguinte, a sua proteção deve ainda ser implementada por meio de mecanismos indiretos, argumentando-se com a violação daquele direito vinculada com a lesão de outros direitos humanos. De maneira que a determinação do mecanismo indireto que se irá utilizar seja essencial, já que com ele se poderá vislumbrar o resultado final em termos de uma melhor proteção dos direitos vinculados ao ambiente.
- As sugestões propostas no presente documento – que podem consistir em estratégias indiretas ou oblíquas de litígio, sem que pretendam ser exaustivas –, são dirigidas em dois sentidos. Por um lado, dentro da lista de direitos humanos (e, em muitos dos casos que foram tratados, em especial na lista dos denominados direitos civis e políticos) existem princípios adjetivos ou instrumentais aplicáveis a todos os outros direitos ou regulações estatais. Exemplos disso são o direito ao devido processo e à tutela judicial efetiva, o princípio da igualdade perante a lei, a proibição de discriminação e o direito à informação, dentre outros. Em virtude desses princípios instrumentais serem de aplicação em todo o campo do Direito, podem também ser aplicados de maneira direta em casos de degradação ambiental em que sejam feridos direitos humanos.

CONCLUSÕES

- Por outro lado, as situações específicas do caso podem oferecer a possibilidade de encontrar conexões entre o meio ambiente, de um lado e, de outro, os direitos civis e políticos, cuja possibilidade de controle jurisdicional não esteja posta em dúvida. Isso significa que a invocação de um direito civil ou político envolve a consideração de obrigações que também surgiriam a partir de direitos econômicos, sociais e culturais, aí incluídos os ambientais.
- Recorrer ao SIDH pode ser uma opção viável de proteção, ainda que não seja a única, quando os mecanismos nacionais não forem suficientes para garantir eficientemente os direitos. O êxito de um pleito será determinado por diversos elementos jurídicos, políticos e econômicos, cuja identificação é essencial, antes de se apresentar um caso. Pelo mesmo motivo, a decisão de comparecer perante o SIDH deve ser tomada como resultado da elaboração e da implementação de uma estratégia integral em que se analise as possibilidades de êxito e fracasso, que considere as opções de interpretação e o avanço jurisprudencial e que considere as consequências positivas e negativas que poderão advir.
- Nessa ordem de idéias, em casos demasiadamente complexos, cujas violações não sejam tão evidentes ou se afigurem politicamente controvertidas, recomenda-se uma avaliação particular, para que se determine a forma com que, se for realmente necessário submetê-lo, o caso poderá ser levado ao conhecimento do Sistema de forma clara e simples, de maneira que a Comissão e a Corte possam respondê-lo adequadamente.
- Em matéria ambiental, resulta de particular importância analisar não só as condutas dos agentes estatais, senão também a dos sujeitos privados – como as de empresas, cuja atividade seja suscetível de colocar em risco o meio ambiente. É preciso recordar, não obstante, que, os únicos responsáveis perante o Sistema Interamericano são os Estados. Isso significa que, mesmo quando a situação que se pretenda litigar tenha se originado da conduta de sujeitos privados, para que o caso seja apreciado internacionalmente é necessária a determinação da responsabilidade do Estado. Esse tipo de responsabilidade pode derivar do descumprimento de obrigações negativas – as de se abster de autorizar a sujeitos privados a realizar condutas que atentem contra o ambiente –, ou do desatendimento de obrigações positivas – as de controlar a atividade dos sujeitos privados, denominadas obrigações de proteção.

CONCLUSÕES

Fontes relevantes diversas que permitem o avanço jurisprudencial

- Não apenas os instrumentos existentes no Sistema Interamericano são relevantes na hora de se postular um caso. Decisões de outras instâncias internacionais – como as dos sistemas de proteção dos direitos humanos Europeu, Africano e das Nações Unidas –, assim como convênios e tratados internacionais sobre o ambiente, contêm elementos que poderão ser de grande ajuda para a definição e interpretação de elementos a desenvolver no Sistema Interamericano.
- Dentro do dinamismo reconhecido pelos órgãos do sistema, a Corte e a Comissão têm recorrido a outros instrumentos internacionais como critério interpretativo. Tal possibilidade permite trazer à colação normas internacionais sobre o ambiente nos casos em que, pela vias indiretas que são sugeridas neste trabalho, se discutam lesões ao meio.
- Particularmente, essa via pode permitir lançar mão dos princípios próprios do Direito Ambiental, como o *princípio da precaução*, que fundamenta a aplicação de medidas adequadas, necessárias para evitar ou fazer cessar violações aos direitos humanos derivadas de uma atividade que possa afetar o ambiente.

Requisitos materiais e formais para litigar adequadamente um caso perante o SIDH

- É necessário cumprir todos os requisitos formais e materiais de admissibilidade de uma petição perante a Comissão Interamericana: o esgotamento dos recursos da jurisdição interna; a inexistência de litispendência internacional; a submissão do pleito no prazo exigido; a demonstração da existência de vítimas concretas e identificadas – ainda que a ocorrência afete também a outras pessoas –; a existência de um dano; e a imputação desse dano a uma ação ou omissão estatal que importe na violação de um ou mais direitos – e das respectivas obrigações estatais – consagrados pela Convenção Americana.

CONCLUSÕES

- Como se descreveu no Capítulo II, é necessário identificar as vítimas, esgotar os recursos disponíveis na jurisdição interna, estabelecer as provas das violações e a responsabilidade do Estado, além das reparações a reconhecer em caso de ser evidenciada uma violação. Isso é importante porque os casos ambientais, trabalhados desde uma perspectiva legal de direitos humanos, em geral, têm características próprias, que deverão ser traduzidas para o Direito dos Direitos Humanos, quando o caso venha a ser trabalhado neste outro âmbito, o que deve incluir a definição quanto a se o próprio caso deve ser ou não submetido ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos.
- A respeito dos elementos particulares dos casos ambientais traduzidos para o Direito dos Direitos Humanos, desejamos dar ênfase a três aspectos particulares. Em primeiro lugar, as características dos danos ambientais podem gerar complexidades particulares em relação a grupos de vítimas, ao tempo e à duração dos impactos provocados. De modo que esses fatores requerem um esforço especial de pesquisa de campo e de profunda análise jurídica, para que se logre que a exposição do problema seja entendida em sua verdadeira magnitude por aqueles que estudam os casos apresentados.
- De outra parte, o esgotamento dos recursos da jurisdição interna é outro fator essencial no momento de estudar qualquer assunto a ser submetido ao Sistema Interamericano. Para casos relacionados com a degradação do meio, este é um elemento de particular relevância, considerando os recursos de Direito Ambiental possivelmente disponíveis no direito interno. Com vistas a alcançar o objetivo pretendido com o caso, é essencial fazer uma análise de todas essas opções de proteção, tanto as administrativas, como as judiciais e legislativas. E isso não só por ser este um requisito essencial diante do Sistema Interamericano, mas, especialmente, porque as instâncias nacionais, por estarem mais próximas da situação, com maior conhecimento e experiência, podem oferecer um melhor potencial de resposta efetiva que as instâncias internacionais.
- A reparação das violações, quando tenham a ver com degradação ambiental, é mais um elemento diferenciador desses casos em face de outros também associados a direitos humanos. Em relação a isso vale recordar que no Sistema Interamericano se busca a reparação integral do dano. Quando isso não for possível, a reparação deverá se fazer por meio de formas substitutivas, o que inclui a indenização compensatória, o oferecimento de garantias de não repetição e outras medidas adequadas que mitiguem o dano.

LEGISLAÇÃO CONSULTADA

INSTRUMENTOS INTERNACIONAIS			
Tratado/ Convenção/Protocolo	Data da Celebração	Data da entrada em vigor	Página oficial da Internet
Carta das Nações Unidas	26 de junho de 1945	24 de outubro de 1945	http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/chcont_sp.htm
Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados	28 de julho de 1951	22 de abril de 1954	www.acnur.org/biblioteca/pdf/0005.pdf
Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial	21 de dezembro de 1965	4 de janeiro de 1969	http://www.ohchr.org/spanish/law/cerd.htm
Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher	18 de dezembro de 1979	3 de maio de 1981	http://www.ohchr.org/spanish/law/cedaw.htm
Convenção contra a Tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes	10 de dezembro de 1984	26 de junho de 1987	http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/h_cat39_sp.htm
Convenção da OIT 169 sobre comunidades indígenas e tribais	7 de junho de 1989	5 de setembro de 1991	http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/lima/publ/conv-169/convenio.shtml
Convenção sobre os Direitos da Criança	20 de novembro de 1989	2 de setembro de 1990	http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/k2crc_sp.htm
Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima	9 de maio de 1992	21 de março de 1994	http://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf
Convenção sobre a Diversidade Biológica	5 de junho de 1992		http://www.cbd.int/doc/legal/cbd-es.pdf
Convenção de Nações Unidas para Combater a Desertificação	14 e 15 de outubro de 1994	26 de dezembro de 1996	http://www.unccd.int/convention/text/convention.php
Convenção Internacional para a Reparação por Danos Causados por Substâncias Perigosas	1 de outubro de 1996	Ainda não entrou em vigor porque necessita ser ratificado por 12 países	http://folk.uio.no/erikro/WWW/HNS.html
Convenção sobre Reparação Complementar por Danos Nucleares	12 de Setembro de 1997	Ainda não entrou em vigor	http://www.iaea.org/Publications/Documents/nfircs/1998/Spanish/infirc567_sp.pdf
Convenção para a Segurança e o Manejo de Combustíveis e Resíduos Nucleares	29 de setembro de 1997	18 de junho de 2001	http://www.iaea.org/Publications/Documents/Infircs/1998/Spanish/infirc546_sp.pdf
Convenção de Rotterdam sobre o Consentimento Prévio Informado	10 de setembro de 1998	24 de fevereiro de 2004	www.fmed.uba.ar/depto/toxico1/rotterdam.pdf
Convenção de Poluentes Orgânicos Persistentes	20 de maio de 2001	17 de maio de 2004	http://www.pops.int/documents/convtext/convtext_sp.pdf

Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano (Declaração de Estocolmo)	De 5 a 16 de junho de 1972		www.idhc.org/esp/documents/Agua/D_Estocolmo%5B1%5D.pdf
Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento	De 3 a 14 de junho de 1992		http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/spanish/riodeclaration.htm
Declaração sobre os Direitos dos Povos Indígenas	29 de outubro de 2007		http://www.cidh.org/Indigenas/Default.htm

INSTRUMENTOS REGIONAIS

Tratado/ Convenção/ Protocolo	Data da Celebração	Data da entrada em vigor	Página oficial da Internet
Carta da Organização dos Estados Americanos	30 de abril de 1948	13 de dezembro de 1951	http://www.oas.org/juridico/spanish/carta.html
Convenção Americana sobre Direitos Humanos	22 de novembro de 1969	18 de julho de 1979	http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-32.html
Protocolo Adicional da Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ("Protocolo de São Salvador")	17 de novembro de 1988	16 de novembro de 1999	http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-32.html
Declaração Americana para os Direitos e Deveres do Homem	1948		http://www.cidh.oas.org/Basicos/Basicos1.htm
Declaração de Guácimo	20 de agosto de 1994		http://www.sieca.org.gt/publico/Reuniones_Presidentes/xv/declarac.htm
Convenção para a Conservação da Biodiversidade nas Áreas Naturais da América Central	5 de junho de 1992		http://www.sieca.org.gt/publico/Reuniones_Presidentes/xii/convenio.htm
Convenção para a Proteção do Atlântico Noroeste	22 de setembro de 1992	25 de março de 1998	http://www.ospar.org/eng/html/welcome.html
Convenção Interamericana para a Proteção e Conservação das Tartarugas Marinhas	1994	Mai de 2001	http://www.iacseaturtle.org/iacseaturtle/download/Texto%20CIT%20ESP.pdf
Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança	Janeiro de 2000	Setembro de 2003	http://www.cbd.int/doc/legal/cartagena-protocol-es.pdf

SISTEMA EUROPEU E OUTROS

Tratado/ Convenção/ Protocolo	Data da Celebração	Data da entrada em vigor	Página oficial da Internet
Convenção de Lugano	16 de setembro de 1988		http://www.curia.europa.eu/ common/recdoc/convention/ en/c-textes/lug-idx.htm
Protocolo de Modificação da Convenção Internacional para a Constituição de um Fundo Internacional de Reparação por Danos Causados pela Poluição de Hidrocarbonetos	27 de novembro de 1992	3 de março de 2005	http://eurlex.europa.eu/ LexUriServ/LexUriServ.do?uri =CELEX:22004A0316(02):ES :HTML

DE AMBOS OS SISTEMAS

Princípios/ Regulamentos/	Data	Página oficial da Internet
Regulamento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos - Artigo 34	8 de abril de 1980	http://www.cidh.oas.org/Basicos/Basicos10.htm
Resolução 45/94 da Asembleia Geral da ONU	14 de dezembro de 1990	http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/ NR057257/IMG/ NR057257.pdf?OpenElement
Direitos Humanos e Meio Ambiente nas Américas	10 de junho de 2003	http://www.oas.org/XXXIIIIGA/spanish/docs/ agdoc4238_03.pdf

JURISPRUDÊNCIA DO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS

Sentenças da Corte Interamericana

Casos contenciosos

- *Caso Velásquez Rodríguez*, Sentença de 29 de julho de 1988, Série C, No. 4.
- *Caso Garrido e Baigorria v. Argentina*, Sentença de Reparações, 27 de agosto de 1988. Série C, No. 39.
- *Caso Neira e Outros*. Sentença de 19 de setembro de 1996. Série C, No.20.
- *Caso Caballero Delgado e Santana*. Sentença de Reparações, 29 de janeiro de 1997, Voto divergente do Juiz Cançado Trindade. Série C, No.31.
- *Caso Loayza Tamaio*, Reparações, Sentença de novembro 27 de 1998. Série C, No.42.
- *Caso das Crianças de Rua*. Sentença de 19 de novembro de 1999. Série C, No.63.
- *Caso Tribunal Constitucional*. Sentença de 31 de janeiro de 2001. Série C, No. 71.
- *Caso Ivcher Bronstein*, Sentença de 6 de fevereiro de 2001. Série C, No.74.
- *Caso da Comunidade Mayagna (Sumo) Awas Tingni*. Sentença de 31 de agosto de 2001. Série C, No.79.
- *Caso Cantos*. Sentença de 28 de novembro de 2002. Série C, No.97.
- *Caso Cinco Pensionistas*. Sentença de 28 de fevereiro de 2003. Série C, No. 98.
- *Caso Myrna Mack Chang*. Sentença de 25 de novembro de 2003. Série C, No. 101.
- *Casos Baena Ricardo e outros*, Competência, Sentença de 28 de novembro de 2003, Série C, No. 104
- *Caso Herrera Ulloa*. Sentença de 2 de julho de 2004. Série C, No.107.
- *Caso Irmãos Gómez Paquiyauri*. Sentença de 8 de julho de 2004. Série C, No.100.
- *Caso Ricardo Canese*. Sentença de 31 de agosto de 2004. Série C, No. 111.
- *Caso Instituto de Reeducación del Menor*, Sentença de 2 de setembro de 2004, Série C, No. 112
- *Caso Tibi*, Sentença de 7 de setembro de 2004, Série C, No. 114.
- *Caso Comunidade Indígena Yakye Axa*. Sentença de 17 de junho de 2005. Série C, No. 125.
- *Caso Yatama*. Sentença de 23 de junho de 2005. Série C, No. 127.
- *Caso Acosta Calderón*, Sentença de 24 de junho de 2005, Série C, No 129.
- *Caso das menores Yean e Bosico*. Sentença de 8 de setembro de 2005. Série C, No.130.

- *Caso Moiwana v. Suriname*. Sentença de 15 de julho de 2005. Série C, No. 124.
- *Caso Comunidade Indígena Sawhoyamaya*. Sentença de 29 de março de 2006. Série C, No.146.
- *Caso Claude Reyes e Outros*. Sentença de 19 de setembro de 2006. Série C, No.151.
- *Caso Kawas Fernández v. Honduras*. Sentença de 3 de abril de 2009. Série C, No. 196.
- *Caso Saramaka*. Sentença de 28 de novembro de 2007. Série C, No. 172.

Medidas Provisórias

- *Caso da Comunidade de Paz de San José de Apartadó v. Colômbia*. Medidas Provisórias. Resolução de 18 de junho de 2002.
- *Caso das Comunidades de Jiguamiandó e de Curbaradó v. Colômbia*. Medidas Provisórias. Resolução de 6 de março de 2003.
- *Caso Prisão de Urso Branco v. Brasil*. Medidas Provisórias. Resolução de 22 de abril de 2004.
- *Caso Povo Indígena Kankuamo v. Colômbia*. Medidas Provisórias. Resolução de 5 de julho de 2004.
- *Caso Povo Indígena de Sarayacu v. Equador*. Medidas Provisórias. Resolução de 6 de julho de 2004.
- *Caso Comunidade de Paz de San José Apartado*. Medidas Provisórias. Resoluções de 24 de novembro de 2000, 18 de junho de 2002 e 17 de novembro de 2004.
- *Caso Povo Indígena de Sarayaku v. Equador*. Medidas Provisórias, Resolução de 17 de junho de 2005.
- *Caso Kawas Fernández v. Honduras*. Medidas Provisórias. Resolução de 29 de novembro de 2008.

Resoluções da Comissão Interamericana de Direitos Humanos

Resoluções

- Resolução 90/90, caso 9893, *Movimiento Vanguardia Nacional de Jubilados y Pensionistas v. Uruguai*.
- Resolução No. 12/85, Relatório do Caso 7615, *Yanomami v. Brasil*, de 5 de março de 1985.

Solução Amistosa

- *Caso Mercedes Julia Huenteao Beroiza e outras v. Chile*, Relatório de Solução Amistosa de 11 de março de 2004, Relatório No. 30/04. Petição No. 4617/02.

Medidas Cautelares

- *Caso Mercedes Julia Huenteao Beroiza e outras v. Chile*, Relatório de Solução Amistosa de 11 de março de 2004, Relatório No. 30/04. Petição No. 4617/02.
- *Caso Comunidade de La Oroya v. Peru*, Medidas Cautelares outorgadas em 31 de agosto de 2007.

Relatório de Casos

- Relatório No. 31/93, *Caso Estados Unidos*, Relatório. Outubro 14 de 1993.
- Relatório No. 24/98. *Caso João Canuto de Oliveira v. Brasil*, 7 de abril de 1998.
- Relatório No. 109/99, *Caso Coard v. Estados Unidos*, Caso No. 10.951, setembro 29 de 1999.
- Relatório No. 96/03, *Caso Comunidades Indígenas Mayas do Distrito de Toledo v. Belize*, caso 12.053, Relatório de Mérito, Belize, outubro de 2003.
- Relatório 40/04, *Caso Indígenas Maya de Toledo v. Belize*, 12 de outubro de 2004.
- Relatório No. 69/04, *Caso San Mateo Huanchor v. Perú*, OEA/Ser.L/V/II.122, Doc. 5, rev. 1, Outubro de 2004.

Relatórios de Admissibilidade

- Relatório No. 26/00, *Caso Moiwana v. Suriname*, Relatório de Admissibilidade, 07 de março de 2000.
- Relatório No. 62/04 *Caso do Povo Indígena Sarayacu e seus Membros v. Equador*. Relatório de Admissibilidade.
- Relatório No. 69/04 *Caso San Mateo Huanchor e seus Membros v. Peru*. Relatório de Admissibilidade, 15 outubro, 2004.
- Relatório No. 8/05, *Caso Miriam Larrea Pintado*, Relatório de Admissibilidade, fevereiro 23 de 2005.
- Relatório No. 11/05, *Georgina Herminia, Serapio Cristián e Julia Inés Contreras v. El Salvador*. Relatório de Admissibilidade, fevereiro 23 de 2005.
- Relatório No. 69/04. *Caso San Mateo Huanchor e seus Membros v. Peru*. Relatório de Admissibilidade, 15 outubro, 2004.
- Relatório No. 73/05 *Caso Oscar Iván Tabares v. Colômbia*, Relatório de Admissibilidade, 13 de outubro de 2005.
- Relatório No. 67/05, *Caso Kawas Fernández v. Honduras*, Relatório de Admissibilidade, 13 de outubro de 2005.

- Relatório No. 9/06, *Caso Saramaka v. Suriname*, Relatório de Admissibilidade, 02 de Março de 2006.
- Relatório No. 76/09, *Caso La Oroya v. Peru*, Relatório de Admissibilidade, 05 de agosto de 2009.

Relatórios Anuais

- *Caso Yanomami v. Brasil*, Relatório 12/85, Relatório Anual da CIDH 1984-1985.
- Relatório Anual 1988, OEA/Ser.L/V/II.74, Doc. 10, rev. 1, 16 de setembro de 1988.
- *Caso Comunidades Indígenas Mayas e seus Membros v. Belize*, Relatório Anual da CIDH, 2000, OEA/Ser./L/V/II.111 doc. 20, rev. 16 abril de 2001
- *Caso Comunidade Indígena de Yakye Axa v. Paraguai*, Relatório Anual da CIDH, 2001, OEA/Ser./L/V/II.114, doc. 5, rev. 16 abril de 2002.
- *Caso de Ramón Martínez Villareal (Estados Unidos) ("Martínez Villareal")*, Relatório N° 52/02, Caso N° 11.753, Relatório Anual da CIDH, 2002.
- *Caso de VIH/SIDA*, Bolívia (Relatório Anual CIDH, 2002, OEA/Ser.L/V/II.117, Doc. 1, rev. 17 de março de 2003
- Relatório Anual 2003, OEA/Ser.L/V/II.118, Doc. 70 rev. 2, 29 dezembro de 2003.
- Relatório Anual 2005, OEA/Ser.L/V/II.124, fevereiro 27 de 2006.
- *Caso La Oroya*, Relatório Anual da CIDH, 2007, OEA/Ser. L/V/II.130, doc. 22, rev. 1, 29 de dezembro de 2007.

Relatórios sobre a situação dos direitos humanos

- Relatório sobre a Situação dos Direitos Humanos no Equador, OEA/Ser. L/V/II.96, Doc. 10, rev. 1, Abril, 1997.
- Relatório sobre a Situação dos Direitos Humanos no Brasil. OEA/Ser.L/V/II.97, Doc. 29, rev.1, 29 de setembro de 1997.
- Terceiro Relatório sobre a Situação dos Direitos Humanos na Colômbia, OEA/Ser.L/V/II.102. Doc. 9, rev. 1, 26 de fevereiro de 1999.
- Relatório de a Situação dos Direitos Humanos dos Indígenas nas Américas, OEA/Ser. L/VII.108, outubro 20 de 2000.
- Relatório sobre a Situação das Defensoras e Defensores de Direitos Humanos nas Américas, OEA/Ser. L/V/II.124, março de 2006.

Relatórios de seguimento

- Relatório de Seguimento sobre o Cumprimento pelo Estado da Guatemala das Recomendações Efetuadas pela CIDH no Quinto Relatório sobre a Situação dos Direitos Humanos na Guatemala, OEA/Ser. L/V/II.117 Doc. 1 Rev., 1 de março de 2003

LISTA DE ACRÔNIMOS

ADI	Área de Desenvolvimento Indígena
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CIDH	Convenção Interamericana de Direitos Humanos
Corte IDH	Corte Interamericana de Direitos Humanos
CIDI	Conselho Interamericano de Desenvolvimento Integral
CGC	Compañía General de Combustible
DESC	Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OEA	Organização de Estados Americanos
ONU	Organização das Nações Unidas
SIDH	Sistema Interamericano de Direitos Humanos
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

BIOGRAFIA DOS AUTORES

■ **CHRISTIAN COURTIS.** Advogado da Universidade de Buenos Aires (Argentina), com Mestrado em Direito pela Universidade da Virgínia (EUA), atualmente é Diretor do Programa de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Comissão Internacional de Juristas (Genebra), também professor de Filosofia do Direito da Universidade de Buenos Aires e professor visitante do Departamento de Direito do ITAM, assim como das Universidades de Toulouse-Le Mirail (França), Valência, Castilla-La Mancha, Pablo de Olavide e Carlos III (Espanha), Califórnia-Berkeley (EUA), Diego Portales (Chile) e Nacional Autônoma de Honduras, entre outras. Foi consultor da Organização Panamericana/Organização Mundial da Saúde, da UNESCO e da Divisão de Desenvolvimento Social da Organização das Nações Unidas, assim como assessor do Senado Argentino e assessor para reformas legais em países da América Latina, Caribe e África. Publicou – como autor, editor e compilador – distintos livros e artigos sobre direitos humanos, teoria do direito e tratados internacionais.

■ **FERNANDA DOZ COSTA.** Advogada da Universidade Nacional de Tucumán, Pós-Graduada em Direito Processual Constitucional pela Universidade Nacional de Buenos Aires, com Mestrado em Direito de Interesse Público (direito constitucional comparado e direitos humanos) pela Universidade de Nova Iorque. Recebeu vários prêmios nacionais relacionados com temas de direitos humanos. Atualmente é investigadora do Programa das Américas de Anistia Internacional; membro fundadora e parte do Conselho Diretivo de ANDHES (Advogados do Noroeste Argentino em Direitos Humanos e Estudos Sociais); foi consultora em Direito Internacional dos Direitos Humanos para CEDHA. Foi advogada litigante e coordenadora do projeto *Controle Jurisdicional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais* no Centro pela Justiça e o Direito Internacional (CEJIL), em Washington D.C., EUA. Foi docente convidada pela Faculdade de Direito da Universidade Nacional de Tucumán e proferiu distintos seminários e cursos sobre direitos humanos nos âmbitos nacional e internacional; publicou ainda, artigos sobre controle jurisdicional dos direitos econômicos, sociais e culturais, no âmbito de litígio, frente à Comissão e Corte Interamericana de Direitos Humanos.

■ **SAMANTHA NAMNUM GARCÍA.** Licenciada em Direito pela Universidade Iberoamericana (México), Pós-graduada em Direito e Política Ambiental pela Universidade Iberoamericana, curso de verão em *Environmental and Land Use Law* pela Universidade da Flórida e Universidade da Costa Rica (São José da Costa Rica), Mestrado em Direitos Humanos pela Universidade Iberoamericana (México). Desde 1999 trabalha no Centro Mexicano de Direito Ambiental (CEMDA), atualmente exerce a função de coordenadora do Programa sobre Direitos Humanos e Ambiente.

■ **ROMINA PICOLOTTI.** Advogada da Universidade Nacional de Córdoba (Argentina) com Mestrado em Direito Internacional pela American University, EUA. Trabalhou com organismos internacionais (incluindo ONU e OEA) em direitos humanos no Camboja, bem como no assessoramento à comunidades e ONGs na América Latina e Caribe. Tem ampla experiência sobre o Sistema Interamericano, trabalhando com a Comissão Interamericana e com instituições como o Centro pela Justiça e o Direito Internacional (CEJIL), *Law Group* e CEDHA. Foi professora adjunta no Programa de Mestrado de Direito pela American University, em Washington D.C., EUA; e é membro da Comissão de Direito Ambiental em Bonn, Alemanha. Foi premiada por seu trabalho em defesa dos direitos humanos e ambiental com o *Peter Ciccino Award* e Prêmio Sofia. Presidiu CEDHA até julho de 2006 quando foi nomeada Secretária de Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Argentina. É autora de numerosas publicações acerca do vínculo direitos humanos e meio ambiente.

■ **ASTRID PUENTES RIAÑO.** Advogada pela Universidade de Los Andes, Bogotá, Colômbia; com Mestrados em Direito Comparado pela Universidade da Flórida e Direito Ambiental pela Universidade do País Vasco. Na Colômbia, litigou em casos ambientais e apoiou o trabalho de advogados ambientalistas de interesse público ao redor do mundo. Atualmente, é Diretora Legal da Associação Interamericana para a Defesa do Ambiente (AIDA), onde coordena o Programa de Direitos Humanos e Ambiente, dentro do qual apoia a preparação e seguimento de casos no continente e a realização de oficinas sobre Direitos Humanos e Ambiente no México, Peru e Argentina. Publicou vários artigos sobre direitos humanos e proteção do meio ambiente, realizando também apresentações em oficinas e eventos universitários.

■ **VÍCTOR RODRÍGUEZ RESCIA.** Advogado costariquense e professor universitário. Estudou Direitos Humanos pela Universidade de Oxford. É especialista em Direito Internacional. Foi Secretário Adjunto da Corte Interamericana de Direitos Humanos e Consultor Externo do Instituto Interamericano de Direitos Humanos.

■ **DANIEL TAILLANT.** Politólogo pela Universidade da Califórnia em Berkeley, com Mestrado em Economia Política pela Universidade de Georgetown, Washington, EUA. Estudou Ciência Política no *Institute d'Études Politiques* na França, e Economia na CEPAL das Nações Unidas no Chile. Colaborou com diversas instituições nacionais e internacionais, incluindo Nações Unidas, OEA, Banco Mundial e União Européia. Foi Diretor Executivo e Presidente do Centro de Direitos Humanos e Ambiente (CEDHA). Além disso, publicou numerosos artigos sobre a relação direitos humanos e meio ambiente, incluindo manuais e guias para a educação de empresas no que se refere a impactos em direitos humanos e sobre a responsabilidade empresarial.

■ **MARTIN WAGNER.** Advogado pela Faculdade de Direito da Universidade de Virgínia, onde foi editor executivo do jornal jurídico da faculdade e considerado entre os dez por cento de alunos mais destacados de sua geração. Trabalhou como Secretário Assistente de um dos Juízes do Nono Tribunal do Circuito de Apelações e litigou durante cinco anos em matéria ambiental e de direitos humanos. Ademais, foi voluntário no Senegal (*Peace Corps*), Oeste da África. Atualmente dirige o Programa Internacional da Earthjustice, que o tem como foco a proteção dos direitos humanos e o ambiente saudável mediante tratados internacionais, convênios e leis americanas; também é professor de Direito Ambiental Internacional e Comércio Internacional e Proteção Ambiental da Universidade Goden Gate de São Francisco, Califórnia.

ASSOCIAÇÃO INTERAMERICANA
PARA A DEFESA DO AMBIENTE

ESTADOS UNIDOS
c/o Earthjustice
426 17th Street, 6th Floor
Oakland, CA 94612
Telefone (+510) 550-6753
Fax (+510) 550-6740

MÉXICO
Atlixco 138, Colonia Condesa
México, D.F. CP 06140
México
Telefax (+5255) 5212-0141

Correio eletrônico: aida@aida-americas.org
Página na Internet: www.aida-americas.org

Copyright © 2008, 2010 Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente, AIDA
Autorizamos o uso do material desta publicação desde que a fonte seja propriamente citada.

Primeira edição em espanhol 2008
Primeira edição em português 2010

1000 cópias
Fontes tipográficas: Calisto MT, Futura e Bliss
Papel produzido a partir dos dejetos da produção de cana de açúcar

Impresso na oficina de:
Editorial Gente Nueva
Carr. 17 No. 30-16
Bogotá, Colombia



ESTADOS UNIDOS
c/o Earthjustice
426 17th Street, 6th Floor
Oakland, CA 94612
Telefone No. + (510) 550-6753
Fax No. + (510) 550-6740

MÉXICO
Atlixco 138, Colonia Condesa
México, D.F. CP 06140
Telefax No. + (5255) 5212-0141

Correio eletrônico: aida@aida-americas.org
Página na internet: www.aida-americas.org

O continente americano foi a primeira região do mundo a reconhecer o direito humano a um meio ambiente sadio. Várias constituições da região também reconhecem esse direito. Tal reconhecimento trouxe muitas esperanças, dada a evidente relação do ambiente com a proteção dos direitos humanos e a possibilidade de garantia que esta consagração implica para milhões de pessoas de melhorar as condições ambientais, e por consequência, sua qualidade de vida. Não obstante, quase duas décadas depois, a situação na região é bem distante de ser a ideal. Os exemplos são, desafortunadamente, muito diversos e extensos. Diminuir a diferença entre o reconhecimento das normas e a realidade é vital

Por tal razão, a Associação Interamericana para a Defesa do Ambiente (AIDA) decidiu publicar esse guia. Para promover o conhecimento do sistema regional de proteção dos direitos humanos, abordando elementos jurídicos e estratégicos que possam ser implementados em situações de violações dos direitos humanos derivados da degradação ambiental. Esperamos que esta publicação seja consultada e utilizada pelas comunidades, organizações, advogados e autoridades, que de diferentes perspectivas abordem estes casos, contribuindo com a implementação de suas iniciativas. Nesse sentido, as discussões e comentários que surjam no decorrer da leitura são bem-vindas e ajudarão a consolidar o esforço para lograr uma proteção universal e efetiva dos direitos humanos.

APOIO

csf/wml