

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO
MESTRADO EM DIREITO**

**A CONVENÇÃO SOBRE DIVERSIDADE BIOLÓGICA E O
PRINCÍPIO DA SOBERANIA NACIONAL**

LIZIANE PAIXÃO SILVA OLIVEIRA

Brasília

2006

LIZIANE PAIXÃO SILVA OLIVEIRA

**A CONVENÇÃO SOBRE DIVERSIDADE BIOLÓGICA E O
PRINCÍPIO DA SOBERANIA NACIONAL**

Trabalho apresentado na Universidade de Brasília, de acordo com o programa de mestrado da Faculdade de Direito, como pré-requisito para a obtenção do grau de mestre.

Orientadora: Prof^a. Dra. Alejandra Leonor Pascual

Co-orientadora: Prof^a. Dra. Ana Flávia Barros Platiau

Brasília

2006

LIZIANE PAIXÃO SILVA OLIVEIRA

A CONVENÇÃO SOBRE DIVERSIDADE BIOLÓGICA E O PRINCÍPIO DA SOBERANIA NACIONAL

Trabalho apresentado na Universidade de Brasília, de acordo com o programa de mestrado da Faculdade de Direito, como pré-requisito para a obtenção do grau de mestre.

Orientadora: Prof^a. Dra. Alejandra Leonor Pascual

Co-orientadora: Prof^a. Dra. Ana Flávia Barros Platiau

Banca Examinadora:

Prof^a. Dra. Alejandra Leonor Pascual

Prof^a. Dra. Ana Flávia Barros Platiau

Prof^a. Dra. Ela Wiecko Volkmer de Castilho

AGRADECIMENTOS

Esta dissertação é resultado de um longo período de pesquisa, que só foi possível graças ao apoio de algumas pessoas que merecem o meu profundo reconhecimento.

Sou grata às minhas orientadoras Prof.^a Dra. Alejandra Pascual e Prof.^a Dra. Ana Flávia Barros Platiau pela paciência e atenção com que me auxiliaram nestes meses de pesquisa.

Agradeço profundamente ao Prof. Dr. Marcelo Varella, pelo apoio e por toda uma série de diálogos que travamos nesses anos no Grupo de Pesquisa GERIMA. Aproveito para agradecer a todo corpo docente do Programa de Mestrado da UNB.

Agradeço à Lia e Helena que sempre nos apoiaram e resolveram nossos problemas burocráticos.

Meu muito obrigada ao Demétrio pelo apoio no decorrer dos meses de pesquisa, tempos difíceis e em alguns momentos desesperadores.

Por último quanto à ordem, mas não quanto à importância, expresso minha mais eterna gratidão aos meus familiares e amigos pela compreensão com as minhas ausências.

RESUMO

A presente dissertação estuda o conceito de soberania na Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB, 1992). O ponto de partida é a análise do conceito de soberania. Esse conceito é examinado desde sua primeira formulação no século XVI até os dias atuais, em que a soberania dos Estados nacionais teria adquirido novas características, diferenciando-a da noção tradicional do poder soberano. A CDB reconhece que os Estados são soberanos para dispor dos recursos naturais existentes em seus territórios, entre eles a biodiversidade, mas impõe algumas limitações e estabelece obrigações. O poder soberano há de ser exercido com responsabilidade e cooperação, pois não se admite que a exploração por um Estado de seus recursos cause dano ao meio ambiente de outros Estados, ou seja, observa-se uma ampliação progressiva da responsabilidade objetiva dos Estados.

Palavras-chave: Direito Internacional Ambiental, Convenção sobre Diversidade Biológica, Soberania.

ABSTRACT

This dissertation studies the concept of sovereignty in the Convention on Biological Diversity (CDB, 1992). The starting point is the analysis of the concept of sovereignty. This concept is examined since its first formulation in the XVI century to present days, where the sovereignty of the Nation-States is thought to have acquired new characteristics, distancing itself from the traditional notion of absolute power. The CBD recognizes that states are sovereign to explore the natural resources inside their boundaries, among these its biodiversity, but imposes limitations to these rights and establish legal obligations. The sovereign power must be exercised with responsibility and in a cooperative way, because it is not accepted that the exploration of its natural resources by one State may cause harm to another. In other words, the emerging concept embodies a progressive advance of the objective responsibility of the States.

Keywords: International Environmental Law, Convention on Biological Diversity,
Sovereignty

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Os Recursos Naturais	89
Gráfico 1: Número de Estados- Partes por MEAs	47
Gráfico 2: Variedade de Espécies e Ecossistemas por Utilização da Área	103
Gráfico 3: Proporção de Espécies Estimadas, Descritas e Ameaçadas	105
Gráfico 4: Dissociação Absoluta e Relativa entre o Impacto Ambiental e o Crescimento Econômico.....	107
Mapa 1: Índice da Diversidade Biológica Mundial	96
Mapa 2: Maior Diversidade de Espécies Bivalves nos Tópicos	97
Mapa 3: Os Hotspots Classificados no Mundo	101
Mapa 4: O Número de Espécies Ameaçadas de Extinção por Biomas no Brasil	118
Mapa 5: Estados - Parte e Signatários da CDB em 2001	122
Tabela 1: Lista Cronológica do Número de Acordos Ambientais Multilaterais.....	48
Tabela 2: Número de espécies conhecidas e estimadas mundialmente.....	94
Tabela 3: Média Anual de Desmatamento em Regiões Tropicais (10 ha yr ¹).....	104
Tabela 4: Espécies Ameaçadas no Mundo	105
Tabela 5: Número de Espécies Descritas no Brasil e no Mundo	110
Tabela 6: Número de espécies endêmicas e ameaçadas catalogadas na Mata Atlântica e nos Campos Sulinos.....	117

LISTA DE SIGLAS

- ABS – Acesso aos Recursos Genéticos
- CDB (CBD)– Convenção sobre a Diversidade Biológica
- CDS – Comissão de Desenvolvimento Sustentável
- COP – Conferencia das Partes
- DIMA- Direito Internacional do Meio Ambiente
- DIP – Direito Internacional Público
- ECOSOC – Conselho Econômico Social
- EU (EU)– União Européia
- FAO - Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
- GEF – Fundo Mundial de Meio Ambiente
- GRULAC – Grupo Latino – Americano e do Caribe
- MEA – Acordo Multilateral Ambiental
- OGM (GMO) – Organismo Geneticamente Modificado
- OMC – Organização Mundial do Comércio
- ONG – Organização Não-Governamental
- ONU – Organização das Nações Unidas
- OVM – Organismo Vivo Modificado
- PD – Países Desenvolvidos
- PED – Países em Desenvolvimento
- PET - Países em Transição
- PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
- PrepCom – Comitê Preparatório
- SBSTTA – Órgão Subsidiário de Assessoramento Científico, Técnico e Tecnológico
- UNEP (PNUMA)– Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
- UNFCCC - Convenção-Quadro sobre Mudança Climática
- GEO – Global Environment Outlook
- OEA – Organização dos Estados Americanos
- ONU – Organização das Nações Unidas
- UICN – União Internacional para Conservação da Natureza
- WWF – Fundo Mundial para a Vida Selvagem

SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS.....	0
RESUMO	4
ABSTRACT	5
LISTA DE ILUSTRAÇÕES.....	6
LISTA DE SIGLAS	7
INTRODUÇÃO.....	10
CAPÍTULO I: SOBERANIA DO ESTADO: ESCOLHENDO UM CONCEITO	13
1. O SURGIMENTO DO ESTADO MODERNO	14
1.1 OS ELEMENTOS FORMADORES DO ESTADO MODERNO.....	15
2. O CONCEITO DE SOBERANIA DO ESTADO NA IDADE MODERNA	18
2.1 JEAN BODIN E O PODER SOBERANO.....	19
2.2 AS CARACTERÍSTICAS DO PODER SOBERANO	21
3. A SOBERANIA EM GROTIUS	24
3.1 COMPARANDO AS CARACTERÍSTICAS DO PODER SOBERANO EM BODIN E GROTIUS.....	26
4. A SOBERANIA EM VATTEL	28
5. OS TRATADOS DE WESTPHALIA E A SOBERANIA	29
5.1 O DIREITO INTERNACIONAL PÚBLICO E A IGUALDADE SOBERANA DOS ESTADOS	32
6. AS CARACTERÍSTICAS TRADICIONAIS DA SOBERANIA NO MUNDO CONTEMPORÂNEO.....	35
6.1 ESTABELECEENDO NOVOS CONTORNOS AO CONCEITO TRADICIONAL DE SOBERANIA	39
6.2 O ESTADO, A SOBERANIA E A DIVERSIDADE BIOLÓGICA	42
CAPÍTULO II: A EVOLUÇÃO DO DIREITO INTERNACIONAL AMBIENTAL.....	44
1. A FORMAÇÃO DO DIREITO INTERNACIONAL AMBIENTAL	44
2. ASPECTOS GERAIS DO DIREITO INTERNACIONAL DO MEIO AMBIENTE.....	49
2.1 AS FONTES DO DIREITO INTERNACIONAL DO MEIO AMBIENTE	50
2.1.1 OS TRATADOS	52
2.1.2 COSTUME INTERNACIONAL	54
2.1.3 OS PRINCÍPIOS GERAIS DO DIREITO	56
2.1.4 FONTES AUXILIARES: A DOCTRINA E A JURISPRUDÊNCIA.....	57
2.2 <i>SOFT LAW</i> : UMA FONTE DO DIREITO?.....	59
3. CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE HUMANO (1972).....	61
3.1 DISCUSSÕES PREPARATÓRIAS.....	62
3.2 CONFERÊNCIA DE ESTOCOLMO.....	64
3.3 DECLARAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O MEIO AMBIENTE HUMANO	66
4. COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO: ENTRE ESTOCOLMO E RIO	68
5. CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO (1992)	70
5.1 DECLARAÇÃO DO RIO	72

5.2 AGENDA 21.....	74
5.3 AS CONVENÇÕES.....	76
5.4 DECLARAÇÃO DE PRINCÍPIOS SOBRE AS FLORESTAS.....	76
6. CÚPULA MUNDIAL SOBRE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (2002).....	79
6.1 PROCESSO PREPARATÓRIO.....	79
6.2 A DECLARAÇÃO POLÍTICA.....	83
7. O PRINCÍPIO DA SOBERANIA NAS CONFERÊNCIAS DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE.....	84
CAPÍTULO III: A BIODIVERSIDADE E A CONVENÇÃO SOBRE DIVERSIDADE BIOLÓGICA.....	89
1. A DEFINIÇÃO DE RECURSOS NATURAIS.....	89
1.1 A DEFINIÇÃO DA DIVERSIDADE BIOLÓGICA.....	92
1.2 OS PAÍSES MEGADIVERSOS E A PERDA DE BIODIVERSIDADE.....	95
1.3 <i>HOTSPOTS</i>	100
1.4 AS CAUSAS DA PERDA DA BIODIVERSIDADE: VISLUMBRANDO O PROBLEMA.....	102
2. PANORAMA DA BIODIVERSIDADE NO BRASIL.....	109
A) A BIODIVERSIDADE NA AMAZÔNIA BRASILEIRA.....	111
B) A BIODIVERSIDADE NA MATA ATLÂNTICA E NOS CAMPOS SULINOS.....	116
C) O PANORAMA DA BIODIVERSIDADE NO CERRADO, NO PANTANAL E NA CAATINGA.....	117
3. ASPECTOS GERAIS DA CONVENÇÃO SOBRE DIVERSIDADE BIOLÓGICA (CDB).....	119
3.1 DAS NEGOCIAÇÕES ATÉ A ASSINATURA DA CDB.....	120
3.2 OS OBJETIVOS DA CDB.....	123
3.3 ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA CONVENÇÃO SOBRE A DIVERSIDADE BIOLÓGICA.....	126
CAPÍTULO IV: O PRINCÍPIO DA SOBERANIA NA CONVENÇÃO SOBRE DIVERSIDADE BIOLÓGICA.....	129
1. O PODER SOBERANO DOS ESTADOS SOBRE OS RECURSOS NATURAIS.....	129
1.1 A SOBERANIA PERMANENTE SOBRE OS RECURSOS NATURAIS: UMA ANÁLISE DAS RESOLUÇÕES DA ONU.....	133
1.2 DIVERSIDADE BIOLÓGICA: UMA PREOCUPAÇÃO COMUM DA HUMANIDADE.....	138
1.3 O DIREITO SOBERANO DOS ESTADOS PARA EXPLORAR SEUS RECURSOS BIOLÓGICOS.....	144
1.4 O ACESSO AOS RECURSOS GENÉTICOS E A SOBERANIA DOS ESTADOS....	149
2. OS PRINCÍPIOS DO DIREITO INTERNACIONAL DO MEIO AMBIENTE E A LIMITAÇÃO DA SOBERANIA.....	153
2.1 RESPONSABILIDADES COMUNS, PORÉM DIFERENCIADAS.....	155
2.2 O PRINCÍPIO DA COOPERAÇÃO.....	161
2.3 O PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO.....	164
2.4 O PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO.....	166
2.4.1 DIFERENÇAS ENTRE PRECAUÇÃO E PREVENÇÃO.....	168
3. AS CARACTERÍSTICAS DA SOBERANIA NO REGIME DA BIODIVERSIDADE	169
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	172
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	175

INTRODUÇÃO

Este trabalho tem por finalidade contribuir para a discussão atual sobre o Direito Internacional Ambiental. Em especial, procura verificar as mudanças sofridas pelo conceito de soberania do Estado diante do regime internacional de proteção da biodiversidade, em vias de formação.

A diversidade biológica é imprescindível no processo de purificação do ar e da água, de regulação do clima, de diminuição da temperatura, de controle da erosão do solo e de manutenção do equilíbrio da cadeia alimentar. Acrescente-se a isso o grande valor econômico da biodiversidade - uma vez que é base da atividade agrícola, da pesca, da indústria biotecnológica e farmacêutica – e se terá uma noção da importância da preservação da biodiversidade para o desenvolvimento econômico e social.

O estudo do conceito de soberania do Estado, por sua vez, ganha enorme importância perante as questões ambientais globais, visto que tais fenômenos ultrapassam as fronteiras dos territórios estatais, como nos exemplos da poluição transfronteiriça dos rios, da contaminação do ar, da mudança climática, da preservação dos espaços globais e da biodiversidade.

Em síntese, a escolha do tema está pautada em dois relevantes motivos. O primeiro deles é que o conceito de soberania, claramente afirmado e teoricamente definido desde o século XVI, ganha no contexto ambiental global novos contornos. O segundo, é a relevância ambiental e econômica da biodiversidade.

O objetivo desta dissertação é repensar o conceito moderno de soberania à luz das limitações da ação do Estado introduzidas pela problemática

ambiental atual. A proteção internacional da diversidade biológica evoluiu, impondo limitações à independência e autonomia dos Estados. O conceito de soberania absoluta perdeu a sua validade, e foi reconhecido o dever do Estado de não causar danos aos territórios fora de sua jurisdição, além de ser admitida a responsabilidade objetiva dos Estados pelos danos causados. O poder soberano do Estado ainda existe, mas com restrições claras e específicas impostas pelo Direito Internacional do Meio Ambiente.

Esta dissertação está dividida em quatro capítulos. O primeiro procura construir uma reflexão sintética sobre o conceito de soberania, fundado no estudo de obras de Direito Internacional Público, incluindo, neste percurso, a visão histórica do conceito retratada por Bodin, Grotius e Vattel. Apresentam-se as características da soberania, reconhecidas por estes autores, e se questiona acerca da sua vigência no Estado contemporâneo, em face das questões globais relativas à biodiversidade.

O segundo capítulo trata da evolução do Direito Internacional do Meio Ambiente e suas fontes, com o intuito de situar o leitor nesta nova área do direito. Discorre-se também acerca da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano (1972), Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992) e Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (2002).

No terceiro capítulo, analisa-se o conceito de recursos naturais, biodiversidade, recursos biológicos e genéticos, as causas da perda de diversidade biológica. Além disso, observam-se os aspectos mais importantes das negociações da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), sua estrutura e seus princípios.

O quarto e último capítulo contém o resultado do entrelaçamento do conceito de soberania tradicional exposto no primeiro capítulo e o debate sobre o

princípio da soberania na CDB. Este capítulo buscará encontrar elementos de reforço e de limitação do poder soberano no regime internacional da biodiversidade.

Tentar-se-á responder às seguintes questões: Como está limitada a soberania tradicional dos Estados na Convenção da Diversidade Biológica? Quais são os demais princípios ambientais que se contrapõem ao da soberania absoluta do Estado em relação a seus recursos naturais? O conceito moderno de soberania ganha novos contornos perante a questão da diversidade biológica?

CAPÍTULO I

SOBERANIA DO ESTADO: ESCOLHENDO UM CONCEITO

O poder soberano do Estado adquire novos contornos perante as transformações sociais, políticas, econômicas e ambientais que permeiam o mundo atual. Diante disso, o conceito de soberania não permanece estático, mas sofre mutações constantes, para se adaptar às novas realidades estatais.

Diversas investigações têm sido realizadas no campo do Direito Internacional Ambiental, Econômico, Comunitário, Humanitário e de Integração sobre a revisão do conceito de soberania. Para alguns estudiosos, como Costa, um dos principais aspectos discutidos no Direito Internacional contemporâneo diz respeito à redução da importância do Estado e à crescente erosão da soberania.¹ Diferentemente, outros autores, como Ferreira, entendem que, tanto o Estado quanto seu poder soberano, ainda são importantes.²

Nesse contexto, a problemática deste capítulo é: diante da nova ordem jurídica internacional, o conceito de soberania permanece inalterado, ou apenas precisa ser interpretado de outra forma?

A soberania é um elemento fundamental para a formação do Estado, e a igualdade soberana entre eles é um conceito basilar no Direito Internacional Público. Mesmo observando que sua concepção tradicional venha sofrendo alguns desgastes, juridicamente ela permite a manutenção da igualdade, além de garantir a independência

¹ COSTA, José Augusto Fontoura. Aspectos Fundamentais da Conferência de Estocolmo de 1972. In: DERANI, Cristiane; COSTA, José Augusto Fontoura (orgs). **Direito Ambiental Internacional**. Santos: Leopoldianum, 2001. p. 11-26. p. 21.

² FERREIRA, Jussara Suzi A Borges; PUPIO, Cíntia Laia dos R. e Silva. A soberania e os novos paradigmas do Direito Privado. In: GUERRA, Sidney; SILVA, Roberto Luiz (orgs). **Soberania: antigos e novos paradigmas**. São Paulo: Freitas Bastos, 2004. p. 137-160. p. 142.

e a autonomia dos Estados e minimizar as assimetrias econômicas, políticas e sociais. Cançado Trindade³ considera a soberania uma ficção, que juridicamente persiste e não pode ser superada, ou seja, a soberania (independência e autonomia) é uma ficção porque na prática poucos Estados têm poder real para impor sua vontade.

1. O Surgimento do Estado Moderno

Na Idade Média, o sistema feudal, caracterizado pela divisão da autoridade e pela descentralização do poder, inibia a formação do Estado soberano. Apenas após a ruptura da ordem feudal, mediante a centralização administrativa, a delimitação dos territórios e da população e a concentração do poder, surgiu o Estado Moderno.⁴ Verifica-se a utilização da palavra Estado no século XVI com a obra “O Príncipe” de Maquiavel, muito embora, pensadores contemporâneos ao autor, como Jean Bodin, empregassem o termo República, e outros, como Hobbes, preferissem a palavra Commonwealth.⁵

Na opinião de Skinner, o momento decisivo no processo de formação do Estado Moderno se dá, quando o conceito de governante deixa de ser a base do poder político, e passa a vigorar a idéia de uma ordem legal e constitucional: o Estado.⁶ O

³ CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto. The Voluntarist Conception of International Law. *Revue de Droit International, de Sciences Diplomatiques et Politiques*, v. 59, n. 3, p. 201-240, jul/set. 1981. p. 221.

⁴ "Los orígenes propiamente dichos del Estado moderno y de las ideas que a él corresponden hay que buscarlos, sin embargo, en las ciudades-repúblicas de la Italia septentrional en el Renacimiento. De Florencia era Nicolás Maquiavelo, cuyo Príncipe introduce en la literatura el término *stato* para designar el nuevo status político, a la vez que analiza, de una manera sumamente viva, la *ragine di stato* de la Edad Moderna." (HELLER, Hermann. **Teoría del Estado**. 14 ed. reimpressão. México: Fondo de Cultura Económica. 1992. p. 145)

⁵ (RISCAL, Sandra Aparecida. **O Conceito de Soberania em Jean Bodin**: um estudo do desenvolvimento das idéias de administração pública, governo e Estado no século XVI. Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação. junho de 2001. Tese. 537f. p. 194.) A palavra “Estado” tem origem no termo “status”, que significava situação, condição, indicando uma posição pessoal.

⁶ SKINNER, Quentin. **As Fundações do Pensamento Político Moderno**. São Paulo: Companhia das Letras, 1996. p. 10.

Estado Moderno ganha novas características, que o diferenciam do Estado existente na Idade Média. São elas: o poder soberano, a separação entre os elementos formadores da sociedade civil e do Estado e a sua indisponibilidade.⁷

Por fim, entende-se que o Estado Moderno “se caracteriza por ser uma ordem jurídica, um aparato administrativo que é regulamentado por leis, uma autoridade legal sobre as pessoas e atos praticados no seu território”.⁸

1.1 Os Elementos Formadores do Estado Moderno

Os elementos essenciais do Estado são: o território como elemento físico, a população como elemento humano⁹ e o governo soberano. Neste sentido, a Convenção Panamericana de Montevideo de 1933, sobre Direitos e Deveres dos Estados, dispõe:

O Estado, como pessoa de Direito Internacional, deve reunir os seguintes requisitos: a) população permanente; b) território determinado; c) governo; e d) a capacidade de entrar em relação com os demais Estados.¹⁰

Estudiosos da Teoria Geral do Estado destacam o povo e não a população, como o elemento humano do Estado.¹¹ Neste momento, é indispensável

⁷ GRUPPI, Luciano. **Tudo Começou com Maquiavel**. Porto Alegre: L&PM, 1980. p. 9.

⁸ MELLO, Celso Albuquerque de. **Curso de Direito Internacional**. 9. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1992. p. 291.

⁹ PELLET, Alain; DAILLIER, Patrick; DINH, Nguyen. **Direito Internacional Público**. 2ed. Portugal: Fundação Calouste Gulbenkian, 1999.p. 374; REZEK, José Francisco. **Direito Internacional Público**. 9 ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 153; ACCIOLY, Hidelbrando. **Manual de Direito Internacional Público**. São Paulo: Saraiva, 1992. p.67; SOARES, Guido Fernando Silva. **Curso de Direito Internacional Público**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2004.p. 144; JO, Hee Moon. **Introdução ao Direito Internacional**. São Paulo: LTr, 2000. p.198)

¹⁰ Promulgada pelo Brasil por meio do Decreto n. 1.570 de 13.04.1937.

¹¹ Uma corrente minoritária inclui um quarto elemento: a finalidade, pois de acordo com esta, o Estado tem o fim específico e essencial de regulamentar as relações sociais. (DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 20 ed. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 71; GROPPALI, Alexandre. **Doutrina do Estado**. São Paulo: Saraiva, 1962. p. 103-104.)

estabelecer a diferença entre o conceito de população e povo. Define-se população como todos os habitantes que vivem em um determinado território, sejam eles nacionais ou estrangeiros.¹² Entende-se por povo o grupo de indivíduos ligados ao Estado por um vínculo jurídico, o vínculo da nacionalidade. Em resumo, nota-se que população é termo mais abrangente do que povo.

No que tange ao território, é ele encarnado por todos os doutrinadores como elemento físico fundamental de um Estado, local no qual tem validade a sua ordem jurídica. Ele é formado pelo solo, subsolo, ilhas marítimas, fluviais e lacustres, plataforma continental¹³, mar territorial¹⁴, mares inferiores, espaço aéreo, representações diplomáticas¹⁵ e embarcações e aeronaves militares em qualquer lugar.

Neste sentido, importa destacar que nem sempre os limites geográficos de um Estado coincidem com o espaço sob sua jurisdição e responsabilidade. A responsabilidade estatal pode ultrapassar seu espaço territorial, para alcançar as conseqüências das ações praticadas dentro do seu espaço que acarretaram danos aos Estados vizinhos. Tem-se como exemplo a poluição transfronteiriça¹⁶, o deslocamento de massas de ar, o desmatamento, a exploração dos recursos naturais.¹⁷

¹² (PELLET, Alain; DAILLIER, Patrick; DINH, Nguyen, *Op. cit.*, p.375.) Com efeito, Marcelo Caetano acrescenta: “o termo população tem um significado econômico, que corresponde ao sentido vulgar, e que abrange o conjunto de pessoas residentes num território, quer se trate de nacionais ou estrangeiros. Ora o elemento humano do Estado é constituído unicamente pelos que a ele estão ligados pelo vínculo jurídico que hoje chamamos de nacionalidade”. (CAETANO, Marcelo. **Manual de Ciência Política e Direito Constitucional**. 6. ed. Lisboa: Coimbra, 1972. p.123.)

¹³ É o prolongamento das terras sobre o mar até a profundidade média de 200 metros.

¹⁴ É a projeção de 12 milhas náuticas a partir da costa.

¹⁵ Conforme disposto no Tratado de Versalles, as embaixadas e os consulados situados em outros países continuam sendo territórios dos Estados que representam.

¹⁶ A Recomendação da OCDE ‘C (77) 28 (Final)’ de 7 mai 1977, define poluição transfronteiriça como: «toute pollution volontaire ou accidentelle dont l’origine physique est soumise à la juridiction Rationale d’un pays et qui se situe en tout ou en partie dans la zone placée sous la juridiction nationale de ce pays, et qui a des effets dans la zone placée sous la juridiction nationale d’un autre pays ». (KISS, Alexandre. **Droit International de l’Environnement**. Paris: Pedone, 2000. p.102.)

¹⁷ KRIELE, Martin. **Introducción a la Teoría del Estado**: fundamentos históricos de la legitimidad del Estado Constitucional Democrático. Buenos Aires: Diploma, 1980. p.124-125.

O Estado é pessoa jurídica e como tal necessita do governo para o representar. Esse governo deve ser independente e autônomo, ou seja, soberano para que o Estado se constitua.

O poder soberano é inerente à ordem jurídica contemporânea, e inexistente Estado sem soberania.¹⁸ O Estado não pode ser constituído apenas por uma população, vivendo em um território, e dirigida por um governo, pois “outras coletividades autônomas podem reivindicar as mesmas características”¹⁹, para ser um Estado é preciso agregar, a esses elementos, a soberania. O poder soberano é um atributo do Estado, que surge com ele, e dele não pode ser desvinculado. Ele está ancorado no direito positivo, particularmente no parágrafo 1º, do artigo 2º da Carta das Nações Unidas, que estabelece o princípio da igualdade soberana dos Estados.

Com a intenção de delimitar o tema a ser estudado, é preciso lembrar que o conceito de soberania tem duas vertentes, uma interna e outra externa²⁰. A primeira diz respeito à soberania nacional, refere-se à autoridade do Estado no seu território. A segunda é a soberania do Estado perante os demais Estados, é a expressão jurídica da sua independência²¹. Segundo os teóricos franceses Le Fur e Carré de Malberg²², inexistente uma divisão entre a soberania externa e interna, e o máximo que se pode aceitar é uma divisão formal de funções da mesma e única soberania. Aqui, apenas se observará a soberania externa do Estado.

¹⁸ SENARCLES. Pierre de. **Mundialisation souveraineté**: et théories des relations internationales. Paris: Dalloz, 1998. p. 6.

¹⁹(PELLET, Alain; DAILLIER, Patrick; DINH, Nguyen, *Op. cit.*, p. 383). A definição do conceito de Estado, a partir desse três elementos, é muito comum entre autores, como Marcelo Caetano, Jorge de Miranda, Miguel Reale, Hidelbrando Accioly, entre inúmeros outros.

²⁰ BOBBIO, Norberto et. al. **Estado, Governo e Sociedade**. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. P. 101.

²¹ Inúmeros autores como Jean Touscoz, Oppenheim, Nguyen Dinh colocam a independência como a versão externa da soberania. (TOUSCOZ, Jean. **Direito Internacional**. Mem Martins: Publicações Europa-América, 1993.)

²² A concepção de ambos teóricos foi retirada de PAUPÉRIO, A. Machado. **O conceito Polêmico de Soberania**. 2.ed. Rio de Janeiro: Forense, 1958. p. 28.

Feito este breve esboço dos elementos essenciais para a formulação do Estado moderno, cabe então passar ao objetivo deste capítulo, adentrando na discussão sobre o conceito de soberania.

2. O Conceito de Soberania do Estado na Idade Moderna

O conceito de soberania, na concepção de Miguel Reale, deve ser parcialmente jurídico, assim como é parcialmente histórico-social ou político, uma vez que, sendo exclusivamente jurídico ou puramente social, ele seria defeituoso²³.

Perante esta vasta possibilidade de estudo da soberania do Estado, opta-se aqui por uma abordagem mais jurídica, com base no estudo da ordenação positiva que a estabelece. Contudo, parte-se primeiramente de uma breve análise histórica da formação do conceito, construindo *a posteriori* uma interpretação jurídica.

Durante os últimos séculos, filósofos, juristas e historiadores formularam inúmeros conceitos de soberania que, ao longo dos tempos, foram incorporando novas características. A noção de soberano, que na Idade Média qualificava a pessoa do rei, passa na Idade Moderna a caracterizar o Estado Moderno, apresentando, neste momento, um novo significado. Soberania na modernidade constituiu “o caráter supremo do poder estatal que se traduz externamente pela ausência de subordinação”.²⁴

No que diz respeito à origem epistemológica da palavra “soberania”, os teóricos se contrapõem. Segundo Paupério, Maluf, Oliveira e Ribeiro Júnior, o termo provém do latim medieval *superamus*, que significa “aquele que supera”. Consoante

²³ REALE, Miguel. **Teoria Geral do Estado**. 2.ed. São Paulo: Martins Fontes, 1970. p. 130-133.

²⁴ BASTOS, Celso Ribeiro. **Dicionário de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1994. p. 199.

Menezes, vem do latim clássico *super omnia*²⁵. Mas configurou-se definitivamente mediante o vocábulo francês *souveraineté*, que, no conceito de Bodin, expressa “o poder absoluto e perpétuo de uma República”²⁶.

2.1 Jean Bodin e o Poder Soberano

O filósofo francês Jean Bodin é reconhecidamente um dos formuladores do conceito moderno de soberania e, embora seu conceito seja amplamente referendado, sua obra é pouco citada pelos juristas brasileiros.²⁷ Bodin consagrou-se ao publicar, em 1576, “Les six livres de la République” e ter sido, conforme suas próprias palavras, o primeiro filósofo do seu tempo a afirmar que a soberania era uma característica do Estado²⁸.

Desde a Idade Média se empregava o adjetivo soberano para designar o detentor da mais alta posição dentre os poderosos. Esta acepção não continha a conotação de poder absoluto, empregada por Bodin no século XVI. Sendo assim, vale ressaltar a ponderação de Creveld, ao escrever que a soberania não é uma criação de Bodin, muito embora sua popularidade se deva a ele.²⁹

Segundo Bodin, “República é um correto governo de várias famílias, e do que lhes é comum, com o poder soberano”³⁰. Ela surge a partir da lenta

²⁵ No baixo latim, teria ensejado o superlativo *supremitas* (caráter dos domínios que não dependem senão de Deus) com o significado de superior (MENESES, Anderson de. **Teoria Geral do Estado**. 8.ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.p. 148).

²⁶ MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**. 23. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 1995. p. 30.

²⁷ Renato Janine esclarece que Hobbes consolidou no pensamento ocidental o conceito de soberania. (RIBEIRO, Renato Janine. **A Última Razão dos Reis**: ensaios de antropologia política. São Paulo: companhia das letras, 1993.)

²⁸ HELLER, Hermann. **La Soberania**: contribución a la teoría del derecho estatal y del derecho internacional. México:Fondo de Cultura Económica, 1995. p. 80.

²⁹ ²⁹ CREVELD, Martin van. **Ascensão e Declínio do Estado**. São Paulo: Martins Fontes, 2004. p. 250.

³⁰ No original: “República es un recto gobierno de varias familias, y de lo que les es común, con poder soberano” (BODIN, Jean. **Los Seis Libros de la República**. Tradução de Pedro Bravo Gala. 3 ed. Madrid: Tecnos, 1997. p.9.)

multiplicação das famílias e se estabelece mediante a violência dos mais fortes e o consentimento dos demais.³¹

O primeiro elemento da República a ser explicitado foi o justo governo, pois servia para diferenciá-la de um bando de ladrões e piratas, com os quais não se podia estabelecer relações de comércio, nem fazer alianças.³² No entendimento de Bodin, a República devia adquirir território suficiente para abrigar seus habitantes, terra fértil, animais para alimentar e vestir os súditos, céu e temperatura agradáveis, boa água e material para construção das casas. Posteriormente, seriam satisfeitas as comodidades menos urgentes.³³

O segundo elemento considerado foi a família. Ela é a fonte da República, seu principal elemento, sem o qual ela não existiria. No entendimento de Bodin, as sociedades políticas se formaram a partir da reunião natural de várias famílias, seja mediante o medo ou a violência. A diferença entre a família e a República residia no fato de a primeira ter sido o reto governo de vários sujeitos sob a obediência de um chefe de família e do que lhe era próprio, enquanto a segunda era o reto governo de várias famílias e do que lhes era comum.³⁴

A coisa pública foi o terceiro elemento considerado, pois era necessário compartilhar algo entre todas as famílias. Bodin destacou categoricamente que: “é preciso que haja alguma coisa em comum e de caráter público, como é o

³¹ Ibid. p.165.

³² Ibid. p.9.

³³ Ibid. p.13.

³⁴ Ibid. p.18-19. É válido destacar, que o autor tece crítica à idéia de Aristóteles de separar a administração pública da doméstica, por entender que não é possível separar a parte principal (família) do todo (República). Creveld, ao analisar a influencia de Aristóteles na obra de Bodin, escreve: “o modelo de Bodin era a Política de Aristóteles, que seguia bem de perto, mesmo quando criticava algumas de suas propostas.” (CREVELD, Martin van. *Op. cit.*, p. 249.)

patrimônio público, o tesouro público (...). Não existe República se não há nada público”.³⁵

Finalmente, o quarto elemento indispensável era a soberania. O autor utilizou a metáfora do navio para explicitar a importância da soberania na República.

Do mesmo modo que o navio só é madeira, sem forma de embarcação, quando lhe é suprimida a quilha que sustenta os lados, a proa, a popa e o convés, assim também a República sem poder soberano, que une todos os membros e partes, e todas as famílias, corpos e colégios, não é República.³⁶

Ao cabo das considerações apresentadas, em que se pretendeu expor algumas noções sobre os elementos formadores da República, na obra de Jean Bodin, pode-se ingressar no âmago do estudo do poder soberano. Consoante Bodin, “a soberania é um poder absoluto e perpétuo de uma República, em relação aos que manipulam todos os negócios de estado de uma República”. Observam-se dois aspectos, que caracterizam o poder soberano: absoluto e perpétuo.

2.2 As Características do Poder Soberano

a) Aspecto Absoluto

O aspecto absoluto do conceito de soberania, elaborado por Bodin, transformou-se no cerne da controvérsia entre os seus intérpretes. Estes tentavam

³⁵ (BODIN, Jean. *Op. cit.* p.17.) No original: “es preciso que haja alguna cosa en común y de carácter público, como el patrimonio público, el tesoro público, (...). No existe república si no hay nada público”.

³⁶ (BODIN, Jean. *Op. cit.* p.17.) No original: “Pero del mismo modo que el navío sólo es madera, sin forma de barco, cuando se le quitan la quilla que sostener los lados, la proa, la popa y el puente, así la república, sin el poder soberano que une todos los miembros y partes de ésta y todas las familias y colegios en un solo cuerpo, deja de ser república”.

determinar “em que precisa medida ele pretendia que os poderes do soberano fossem considerados absolutamente ilimitados”.³⁷

Na concepção de Bodin, a soberania era absoluta, porque o seu exercício estava livre, e não poderia ser interrompido por nenhum obstáculo de natureza política; era um poder supremo, acima do qual inexistia outro, ou seja, a vontade soberana não podia ser contrariada pela dos súditos ou de outro príncipe.

Todavia, Bodin estabeleceu alguns limites ao poder soberano, já que o fato de ser absoluta não fazia da soberania um poder arbitrário. Ele esclarece:

se dizemos que tem poder absoluto quem não está sujeito às leis, não se encontrará no mundo príncipe soberano, dado que todos os príncipes da terra estão sujeitos às leis de Deus e da natureza e às leis humanas comuns a todos os povos.³⁸

Embora Bodin tenha escrito que as leis acima mencionadas são limites ao poder soberano, inexistente no seu texto definição clara e precisa sobre o conteúdo de cada lei. Scattola, ao interpretar a obra, afirma: a lei divina se assemelha à lei moral.³⁹ Conforme Bodin, o detentor da soberania estava submetido à lei de Deus, porque era antes de mais nada um súdito deste e se contrariasse as leis divinas estava movendo uma guerra contra Deus.⁴⁰

A lei natural se conecta com a divina, e se impõe à razão por meio da equidade que carrega, ou melhor, como regra de ordem, retidão e virtude.⁴¹ Quanto às “leis humanas comuns a todos os povos”, Lupi esclarece que não se refere ao Direito

³⁷ SKINNER, Quentin. *Op. cit.*, p. 565.

³⁸ No original: “Si decimos que tiene poder absoluto quien no está sujeto a las leyes, no se hallará en el mundo príncipe soberano, puesto que todos los príncipes de la tierra están sujetos a las leyes de Dios y de la naturaleza y a ciertas leyes humanas comunes a todos los pueblos”. (BODIN, Jean. *Op. cit.* p. 52.)

³⁹ SCATTOLA, Mario. Ordem da justiça e doutrina da soberania em Jean Bodin. In: DUSO, Giuseppe. **O Poder: a história da filosofia política moderna**. Rio de Janeiro: Vozes, 2005. Trad. Andrea Ciachi. P. 61-75. p. 68.

⁴⁰ BODIN, Jean. *Op. cit.* p. 53.

⁴¹ RISCAL, Sandra Aparecida. *Op. cit.*, p. 208.

das Gentes ou mesmo ao Direito Costumeiro, mas apenas a um substrato comum aos povos europeus.⁴²

O príncipe, consoante Bodin, genericamente não se sujeitava às leis de seus antecessores, nem às suas leis, contudo “obrigava-se a cumprir os contratos firmados por ele com seus súditos e estrangeiros”.⁴³ Este último aspecto merece melhor explicação, pois quando a sucessão era hereditária, o príncipe estava obrigado a cumprir os contratos anteriores, como estaria qualquer herdeiro; contudo, se a sucessão não fosse por herança, poderia descumprir os contratos firmados anteriormente.

Logo, fica desmistificada uma assertiva comum entre os manuais jurídicos, segundo a qual o poder soberano em Bodin era destituído de limites.⁴⁴

b) Aspecto Perpétuo

O adjetivo perpétuo, usado por Bodin, indicava a continuidade do poder ao longo do tempo. Ele observou que, se o poder fosse concedido por um prazo determinado, ao fim deste, o detentor do poder seria apenas mais um súdito⁴⁵, neste caso ele teria apenas a posse do poder soberano, ao passo que o proprietário do poder o tem indeterminadamente.

⁴² LUPI, André Lipp Pinto Bastos. **Soberania, OMC e Mercosul**. São Paulo: Aduaneiras, 2001. p. 44.

⁴³ No original: “el príncipe soberano está obligado al cumplimiento de los contratos hechos por él, tanto con sus súbditos como con los extranjeros”. (BODIN, Jean. *Op. cit.*, p. 62) No original: “el príncipe soberano está obligado al cumplimiento de los contratos hechos por él, tanto con sus súbditos como con los extranjeros”.

⁴⁴ É oportuno destacar a opinião de Skinner: “se examinamos a análise de Bodin tendo em mente os freios tradicionais de *la police, la religion e la justice*, constataremos que diversos e significativos elementos dessas limitações ao absolutismo, ainda parecem ser deliberadamente conservados por ele”. (SKINNER, Quentin. *Op. cit.*, p. 564.)

⁴⁵ No original: “este poder es perpetuo, puesto que puede ocurrir que se conceda poder absoluto a uno o a varios por tiempo determinado, los cuales, una vez transcurrido éste, no son más que súbditos”. (BODIN, Jean. *Op. cit.*, p. 47.)

A perpetuidade do poder soberano não está ligada à pessoa do rei, mas ao reino como, fica demonstrado pela premissa “le roi est mort, vive le roi”. Nas palavras de Riscal, “a afirmação de Bodin não significa simplesmente que o rei se perpetua em seu sucessor, mas que, (...) a função real é sagrada e, portanto, imaterial e imortal”.⁴⁶

A essência da soberania, que, com Bodin, identifica o poder de fazer e anular leis, para Hobbes deve ser identificada com o poder de impor, mediante a força, determinados comportamentos. Ambos autores, têm a necessidade de identificar fisicamente o detentor do poder. Eles, sobretudo Hobbes, desenvolvem a noção de soberania estatal e, posteriormente, Locke e Rousseau difundem a idéia de soberania popular⁴⁷.

Feitas estas considerações, destaca-se que Bodin indica em sua obra nove “marcas da soberania”, a saber: o poder de legislar, de decretar guerra e paz, de nomear magistrados superiores, de julgar apelações, conceder indultos, de receber homenagem, cunhar moeda, regular pesos e medidas e impor tributos. Além disso, a soberania é caracterizada como um poder absoluto, perpétuo, indivisível, intransmissível, inalienável e imprescritível.

3. A Soberania em Grotius

⁴⁶ RISCAL, Sandra Aparecida. *Op. cit.*, p. 211.

⁴⁷ Conforme Ribeiro Júnior, Rousseau sustenta a teoria da soberania popular. Todavia, Paupério e Azambuja o colocam como membro da doutrina da soberania inalienável. Estas expressões, embora diferentes, são conceituadas por ambos da mesma forma, como sendo a impossibilidade que o indivíduo tem de transferir, alienar a outrem a soberania da qual é depositário. Certamente, cabe advertir que, para Paupério, a soberania popular, que antecede a nacional, foi por ela “substituída histórica e praticamente (...) por uma imposição jurídica de ordem política”, e está submetida à razão e não ao povo (PAUPÉRIO, A. Machado. *Op. cit.*, p. 91.).

Desde o século XVI, mas principalmente no século XVIII, foram necessários parâmetros normativos que viabilizassem relações harmoniosas entre os Estados soberanos.⁴⁸ Cotidianamente, Grotius é identificado com contribuidor do Direito Internacional (DIP)⁴⁹, e um dos fundadores da Escola do Direito Natural, muito embora entre os doutrinadores alvitre-se também que o pai do DIP é o espanhol Francisco de Vitória. Para estes últimos, Grotius concluiu o ciclo do *jus gentium*, mas não iniciou a jornada do DIP.

A esse respeito, aduz Ferrajoli que Vitória antes de Grotius, nos anos 20 e 30 do século XVI, lançou as bases do Direito Internacional moderno e do conceito moderno do Estado soberano. Consoante Vitória, existem três alicerces principais para a construção do DIP:

a) a configuração da ordem mundial como sociedade natural de Estados soberanos; b) a teorização de uma série de direitos naturais dos povos e dos Estados; c) a reformulação da doutrina cristã da “guerra justa”, redefinida como sanção jurídica às *iniuriae* (ofensas) sofridas.⁵⁰

O século XVII marca o declínio do modelo proposto por Vitória, trazendo à tona as concepções de Grotius, que tornou o DIP independente do Direito Natural, e retirou dele as características divinas. O autor holandês pretendeu igualmente abordar de modo sistemático o direito que rege as relações entre os Estados, e menciona:

⁴⁸ GOYARD- FABRE, Simone. **Os Princípios Filosóficos do Direito Político Moderno**. São Paulo: Martins Fontes, 2002. p. 445-446.

⁴⁹ Grotius empregou na sua obra “De jure Belli ac Pacis” (O Direito da Guerra e da Paz), escrita durante o exílio na França e publicada em 1625, a expressão *jus gentium*. Somente depois, Jeremy Bentham (1748-1832) utiliza primeiramente a expressão Direito Internacional, que substituiu o *jus gentium*. Vale também destacar que o DIP surge na Idade Moderna, junto com os Estados soberanos, e não na antiguidade como afirmam minoritariamente Oppenheim, Truyol y Serra e Bittar Filho. Logo, inexistia um direito aplicável às relações entre Estados antes do século XVI.

⁵⁰ (FERRAJOLI, Luigi. **A Soberania no Mundo Moderno**. São Paulo: Martins Fontes, 2002. p.6-7.) Escreve também sobre o importante papel de Vitória na fundação do Direito Internacional Moderno ROBLEDO, A. Gómez. **Fundadores del Derecho Internacional**. Vitória, Gentili, Suárez, Grocio. México:UNAM, 1989.

Assim como as leis de cada Estado dizem respeito à sua utilidade própria, assim também certas leis podem ter surgido entre todos os Estados ou entre parte deles, em virtude de seu consenso. Parece mesmo que regras semelhantes surgiram, tendendo à utilidade, não de cada associação de homens em particular, mas do vasto conjunto de todas as associações. Esse é o direito chamado de direito das gentes.⁵¹

Entendia Grotius que a ordem jurídica internacional era formada mediante o consentimento estatal objetivando a conservação e os interesses do sistema agregado de Estados. De acordo com as observações do autor, o nível de violência das guerras, ocorridas nesse período histórico, deixaria até mesmo os bárbaros envergonhados. Assim sendo, o objetivo imediato de sua obra era propor que as condutas de guerra fossem limitadas por regras de direito, e posteriormente promover a conservação da paz alcançada.

Importa lembrar que tal conceito de DIP sustentou-se na convivência consensual entre os Estados e isso representou uma grande mudança no pensamento jurídico da época.⁵² Grotius considerou o Estado como uma associação perfeita, sujeito do poder soberano, refutando a idéia de que a soberania residia no povo. Segundo este autor, “não há sequer uma pessoa sábia que não veja quanto esta opinião causa males e quantos poderia causar ainda, se penetrasse profundamente nas mentes”.⁵³

3.1 Comparando as características do poder soberano em Bodin e Grotius

Entre a concepção de soberania de Bodin e a de Grotius existem alguns pontos de contato e outros de distanciamento. Ambos consideram a soberania um

⁵¹ GROTIUS, Hugo. **O Direito da Guerra e da Paz**. V. 1. Ijuí:Unijui, 2004. p.41-42.

⁵² LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Globalização Regionalização e Soberania**. São Paulo: Juarez, 2004. p. 241-242.

⁵³ GROTIUS, Hugo. *Op. cit.*,p.177.

poder absoluto e indivisível. Contudo, diferentemente do autor francês, Grotius entende que a soberania é alienável e não perpétua.

O caráter absoluto da soberania em Grotius aparece na seguinte passagem: “Chama-se soberano, quando seus atos não dependem da disposição de outrem”.⁵⁴ Muito embora considerasse o poder soberano absoluto, o autor concordava com os limites impostos por Bodin, quais sejam: o direito natural, as leis de Deus e o direito internacional. Deste modo, “Hugo Grócio foi chamado, talvez injustamente, de representante da doutrina da soberania ilimitada”.⁵⁵

No que tange à forma como o soberano detém o poder, Grotius verificou que alguns reis possuíam o poder soberano, de modo pleno; outros a título de usufruto e alguns a título temporário. E a partir disso, acrescentou que discordava da opinião daqueles que negavam o poder do ditador, porque não era perpétuo, uma vez que “a duração de uma coisa não muda a sua natureza”.⁵⁶

A soberania podia ser alienada, quando fosse uma propriedade do rei, mas para tanto necessitava do consentimento dos integrantes do governo do Estado. Quanto ao caso dos reis, que tinham o poder soberano a título de usufruto, este não era alienável. Se, para Bodin, a perpetuidade era uma característica fundamental da soberania, em Grotius ela perdeu este *status*.⁵⁷

Luppi sintetiza, com muita propriedade, que a essência do conceito de soberania, presente na obra de Bodin e Hobbes, pode-se constatar em Grotius

⁵⁴ GROTIUS, Hugo. *Op. cit.*, p.175.

⁵⁵ ADOMEIT, Klaus. **Filosofia do Direito e do Estado**. V. 2. Por Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2001. p. 87.

⁵⁶ GROTIUS, Hugo. *Op. cit.*, p.193.

⁵⁷ *Ibid.* p.211-217 e 1381-1382.

“embora já se desprendendo da figura pessoal do detentor do poder soberano e adquirindo, por consequência, um caráter abstrato”.⁵⁸

4. A Soberania em Vattel

Emer de Vattel (1714-1768) tem a sua importância resguardada na análise do Direito Internacional (DIP)⁵⁹, do poder soberano dos Estados e como precursor do positivismo. A doutrina internacionalista da soberania absoluta surgiu inicialmente na sua obra. Tal autor salientou que um dos elementos fundamentais do DIP era a igualdade soberana dos Estados e formulou o princípio da não-intervanção decorrente da liberdade e independência estatal.

Ao tratar da dignidade e igualdade dos Estados o autor assevera que “Toda Nação, todo Estado soberano e independente, é merecedor de considerações e respeito”⁶⁰. Deste modo, nenhuma potência pode predominar ou ditar as leis para as demais. Na percepção de Vattel, o Estado era eminentemente livre para exercer a sua soberania, a vontade do ente estatal não estava vinculada ao direito natural, logo a igualdade soberana proposta por Vattel era distinta daquela esboçada, anteriormente, por Grotius.

Quanto à soberania territorial do Estado, Vattel compreendeu que se deve respeitar o território alheio, e os Estados deviam abster-se de praticar atos contrários aos direitos soberanos das nações vizinhas. E acrescentou que “o soberano pode proibir a entrada em seu território (...) de acordo com o que for conveniente ao

⁵⁸ LUPI, André Lipp Pinto Bastos. *Op. cit.*, p. 88.

⁵⁹ Vattel emprega o termo “direito das gentes” para se referir ao direito comum a todos os homens. Somente após Vattel a expressão “Direito Internacional” foi adequadamente empregada.

⁶⁰ VATTEL, Emer de. **O Direito das Gentes**. Trad. Vicente Marotta Rangel. Brasília: IPRI, 2004. p. 213-214.

bem do Estado”. Contudo, a nação não podia praticar atos contrários aos direitos e deveres de humanidade, porquanto tais direitos eram superiores ao demais.⁶¹

O posicionamento de Vattel, em relação à soberania territorial, figurou, entre as decisões dos órgãos arbitrais, até o início do século XIX. No Direito Internacional Público a doutrina da soberania absoluta vincula-se a este autor que recebeu grande influência de Hegel.⁶²

Oportuno se torna dizer, que tal limitação imposta à soberania territorial do Estado, é vislumbrada atualmente com relação aos direitos humanos.⁶³ A questão ambiental é tratada como matéria de direitos humanos, ou ao contrário, como direito de propriedade dos Estados soberanos sobre seus recursos naturais? O direito ao meio ambiente equilibrado é um direito humano fundamental, contudo o direito estatal de gozar e dispor dos recursos naturais encontrados no seu território é regido pelo direito de propriedade.

5. Os Tratados de Westphalia e a Soberania

Os séculos XVI e XVII foram marcados pelos conflitos religiosos entre católicos e protestantes por toda a Europa, com pequenos períodos de trégua, e envolvendo as grandes potências econômicas da época. Dentre estes conflitos, a Guerra

⁶¹ VATTEL, Emer de. *Op. cit.*, p. 242.

⁶² SOARES, Mário Lúcio Quintão. A Metamorfose da Soberania em face da Mundialização. In: PIOVESAN, Flávia (coord). **Direitos Humanos, Globalização Econômica e Integração Regional**. São Paulo: Max Limonad, 2002. p. 543-566. VERDROSS, Alfred. **Derecho Internacional Público**. Madrid: Aguilar, 1969. p. 10.

⁶³ Os direitos humanos surgiram paulatinamente fundado em circunstancias sociais, políticas e históricas específicas, deste modo as suas gerações ou dimensões refletem as preocupações de cada momento. (BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. São Paulo: Campus, 2004.)

dos Trinta Anos (1618 a 1648) foi o mais amplo e intenso, com conseqüências econômicas e humanas igualmente intensas e duradouras⁶⁴.

Verificou-se, neste período, uma nova divisão territorial e uma reorganização política na Europa. Como exemplos da reorganização territorial, tem-se que a França adquiriu porções da Alsácia e da Lorena, a Suécia anexou a Pomerânia ocidental e a Confederação da Suíça e dos Países Baixos passaram a ser independentes do Sacro Império Romano-Germânico.

A assinatura dos Tratados de Westphalia⁶⁵ (1648), constituídos pelos Tratados de Osnabrück e Münster põe fim à Guerra dos Trinta Anos, altera os contornos do Estado Moderno e consolida o princípio da soberania. Como ressalta Din, Daillier e Pellet⁶⁶, estes tratados legalizam formalmente o nascimento da soberania e igualdade entre os Estados. Com efeito, se a soberania é um poder incondicionado e não subordinado a nenhum outro, a igualdade soberana entre os Estados é uma conseqüência do próprio conceito, dado que, se os Estados fossem juridicamente desiguais, uns estariam subordinados aos outros e inexistiria soberania, ou melhor, a independência e a autonomia estatal seriam apenas ficção.⁶⁷

Acrescenta -se ainda que os Tratados de Westphalia assentam os primeiros elementos do direito público europeu, das relações internacionais e podem ser considerados a origem do Direito Internacional contemporâneo. Posto que, somente no

⁶⁴“Segundo estimativas, a população da Alemanha e da Áustria viu-se reduzida em mais de sete milhões de pessoas. A Boêmia passou de três milhões para 800 mil habitantes, sendo que, dentre 35 mil cidades, cerca de 29 mil foram abandonadas durante o conflito. No Império como um todo, centenas de centros urbanos ficaram sem uma viva alma. De acordo com relatos da época era possível viajar por dezenas de quilômetros, sem deparar com uma vila ou casa”. (LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *Op. cit.*, p. 219-220.)

⁶⁵ Pouco tempo depois do falecimento de Hugo Grotius, foram assinados os Tratados de Westphália, que estabeleceram uma nova modalidade de relação entre os Estados.

⁶⁶ PELLET, Alain; DINH, Nguyen Quoc; DAILLIER, Patrick. *Op cit.* p.53.

⁶⁷ MILLER, Lynn H. **Global Order, Values and Power in International Politics**. 3 ed. Boulder: Westview, 1994. p. 24.

final do século XVII o *jus gentium* tenha passado a significar o direito entre Estados independentes, e apenas no século compreendido de 1815 a 1914, o direito das nações converteu-se em Direito Internacional.⁶⁸

Salienta-se que a formalização do princípio da soberania territorial e da não -intervenção surge neste momento histórico, muito embora a noção de soberania já houvesse sido aventada anteriormente. Esclarece Dupuy que o princípio da soberania, considerado atributo essencial do Estado, é tão antigo quanto o próprio Estado.⁶⁹

O Estado é o único e legítimo ator, com liberdade absoluta para intervir sobre o seu território e população, ou seja, tem poder absoluto no plano interno. Apesar de sujeitar-se a limitações externas, decorrentes da vontade política dos demais Estados e dos acordos internacionais firmados.

Na concepção de Held⁷⁰, o modelo de Westphalia se estende até 1945, quando os conflitos mundiais exigem uma outra postura internacional estatal, e é assinada a Carta das Nações Unidas. As principais características deste modelo foram: os Estados soberanos desconheciam autoridade superior, o Direito Internacional estabeleceu apenas normas mínimas de convivência entre os Estados, a responsabilidade pelos atos praticados no interior dos Estados era exclusiva destes.

Atualmente, o Direito Internacional estabelece inúmeras regras para facilitar a relação entre os Estados. Estes, por sua vez, são responsáveis pelas atividades praticadas dentro de seu território, e que provoquem danos nos territórios dos Estados vizinhos (principalmente no Direito Internacional do Meio Ambiente). O poder soberano do Estado não mais o autoriza a atuar independentemente e de modo isolado,

⁶⁸ CASTRO, Marcus Faro de. **Política e Relações Internacionais**. Brasília: UnB, 2005. p. 107-111.

⁶⁹ DUPUY, René -Jean. **O Direito Internacional**. Trad. Clotilde Cruz, Portugal: Almedina, 1993.

⁷⁰ HELD, David. **Democracy and the Global Order: from the Modern State to Cosmopolitan Governance**. Stanford: University Stanford, 1995. p. 77-78.

visando unicamente seus interesses. Logo, pode-se afirmar que existiu um modelo internacional pré-1945, centrado na liberdade e consolidação do Estado soberano, e outro pós-1945, fundamentado na cooperação internacional em prol de interesses comuns.⁷¹

5.1 O Direito Internacional Público e a Igualdade Soberana dos Estados

No plano jurídico internacional a soberania é definida como a supremacia do poder estatal sobre seu território e população. Ela implica também em independência com relação aos demais Estados, mas tal liberdade sofre restrições cada vez mais claras.⁷² Jackson afirma sabiamente que a soberania externa ou independência é a fundação sobre a qual a comunidade de Estados foi implementada, é um atributo essencial nas relações internacionais.⁷³

Para Perez, os séculos XVII e XIX foram marcados pela soberania absoluta (suprema liberdade e autoridade do Estado) defendida por pensadores como Hegel, Vattel e Jellinek.⁷⁴ Nesse período, o Estado limita a sua soberania interna com a criação dos ordenamentos jurídicos e se liberta externamente.⁷⁵ No entendimento de Ferrajoli e Perrez, o declínio da liberdade externa absoluta do Estado se dá com a Carta da ONU (1945), com a Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948), em síntese, com as limitações impostas pelo direito internacional aos Estados.

⁷¹ COX, Robert W. Global Perestroika. In: WILKINSON, Rorden. **The Global Governance Reader**. New York: Routledge, 2005. p. 140-155. p. 145.

⁷² MARTIN MARTINEZ, Magdalena M. **National Sovereignty and International Organizations**. The Hague: Kluwer Law International, 1996. p. 64, 293.

⁷³ JACKSON, Robert H. **Quasi-States: Sovereignty, International relations and The Third World**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990. p. 10.

⁷⁴ PERREZ, Franz Xaver. **Cooperative Sovereignty: from independence to interdependence in structure of international environmental law**. London: Kluwer Law International, 2000. p. 41-46.

⁷⁵ FERRAJOLI, Luigi. *Op. cit.*, p. 34-35.

A Carta das Nações Unidas estatui que os Estados deveriam manter relações amistosas, baseadas no respeito ao princípio da igualdade de direitos e ao da autodeterminação dos povos.⁷⁶ A Carta da Organização dos Estados Americanos (OEA), no artigo 3º, estabelece que a ordem internacional é constituída pelo respeito à personalidade e soberania dos Estados.

Em 1970, a Resolução 2.625 (XXV) da Assembléia Geral das Nações Unidas estabeleceu que todos os Estados têm iguais direitos e deveres, além de enumerar alguns elementos para delinear a igualdade soberana dos Estados. São eles:

- a) Os Estados são iguais juridicamente;
- b) Cada Estado goza de direitos inerentes à plena soberania;
- c) Cada Estado tem o dever de respeitar a personalidade dos demais Estados;
- d) A integridade territorial e a independência política do Estado são invioláveis;
- e) Cada Estado tem o direito de eleger e levar adiante livremente seu sistema político, social, econômico e cultural;
- f) Cada Estado tem o dever de cumprir plenamente e de boa fé suas obrigações internacionais e de viver em paz nos demais Estados.⁷⁷

A jurisprudência internacional também reconhece a igualdade soberana dos Estados, como se exemplifica com a decisão, proferida em 1928, no caso da Ilha de Palmas. Segundo ela, a soberania é o direito de exercer as funções estatais em um determinado território, excluindo a possibilidade de exercício de poder por qualquer outro Estado. O direito internacional estabeleceu o princípio da competência exclusiva do Estado no que se refere ao seu território.⁷⁸

⁷⁶ Carta das Nações Unidas, artigo 1.2 e 2.1.

⁷⁷ Resolução 2.625 (XXV) da AG da ONU.

⁷⁸ DUPUY, Pierre- Marie. **Droit International Public**. 5 ed. Paris: Daloz, 2000. p. 61.; Rezek, José Francisco. *Op. cit.*, p. 229.

O estudo da igualdade entre os Estados leva à constatação de que tal igualdade é apenas “uma construção formal e abstrata”⁷⁹, ou melhor, jurídica, pois na realidade os Estados se deparam com discrepâncias econômicas, sociais, políticas e culturais, que afetam diretamente a sua autonomia e independência. A pretensa igualdade soberana implica no “dever de não-ingerência”, na subordinação às obrigações resultantes dos tratados e do Direito Consuetudinário e na delimitação da jurisdição do Estado.

A Carta das Nações Unidas estabelece um limite consensual ao arbítrio dos Estados no exercício da soberania⁸⁰. Para ilustrar esta questão vale destacar a decisão do caso *Wimbledon*, pelo Tribunal Permanente de Justiça Internacional, em 1923.

O Tribunal recusa-se a ver, na conclusão de qualquer tratado pelo qual um Estado se compromete a realizar ou abster-se de realizar um acto específico, uma renúncia à sua soberania [...] o direito de assumir compromissos internacionais é um atributo da soberania do Estado.⁸¹

Outra certeza que decorre da análise do Direito Internacional é que a soberania é limitada, “a vida da comunidade internacional exige que o Estado moderno se acomode aos supremos interesses da humanidade”⁸². Esse aspecto é essencial no DIMA, pois os interesses globais devem prevalecer em relação aos interesses locais para garantia da qualidade ambiental no planeta.

⁷⁹ ABI-SAAD, Georges. La souveraineté permanente sur les ressources naturelles. P. 639-661. In: BEDJAOUI, Mahammed. **Droit International**: bilan et perspectives. Paris: Pedone, 1991. p. 640.

⁸⁰ PEIXOTO, Alexandre Kotzias. **A erosão da soberania e a teoria das Relações Internacionais**. Brasília, 1997. 134 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Departamento de Relações Internacionais. Universidade de Brasília. p 4.

⁸¹ Caso Wimbledon, TPJI, Séria A, n. 1, p. 25. Apud: BROWNLIE, Ian. **Princípios de Direito Internacional Público**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997. p. 310.

⁸² A palavra moderno se refere ao momento contemporâneo e não à Idade Moderna, como se tratou anteriormente o momento vivido por Bodin, Grotius e os demais. PAUPERIO, A Machado. *Op. cit.*, p. 197.

Naturalmente, o surgimento de parâmetros internacionais para a ação do Estado, limita sua soberania, mas não a extingue, pois ela é um elemento indispensável para a concepção do Estado e um pilar do Direito Internacional, uma vez que este se afirma como direito público regulador da convivência entre Estados soberanos. Segundo James, mesmo que sejam impostos limites à liberdade do ente estatal, este não perderá sua soberania jurídica e não deixará de ser membro da sociedade internacional.⁸³

Aqui uma questão se faz eminente: os limites ao poder soberano já existiam em Bodin ou foram a ele incorporados apenas com a ONU e os tratados do século XX? Os limites ao poder soberano são tão antigos quanto o próprio conceito. Bodin, Grotius e Vattel já estabeleciam alguns limites ao poder soberano do Estado, como verificado anteriormente, porém os limites foram sendo aprimorados ao longo dos tempos e consolidados juridicamente, na arena internacional, pelas normas de Direito Internacional, pelos Tratados, pelo respeito aos Direitos Humanos, dentre outros..⁸⁴

6. As Características Tradicionais da Soberania no Mundo Contemporâneo

Numa síntese das várias reflexões sobre a soberania e suas características, praticamente a totalidade dos estudiosos a reconhece como inalienável, indivisível, imprescritível, perpétua e absoluta. Pode-se assegurar que estas características sejam válidas atualmente?

⁸³ JAMES, Alan. **Sovereign Statehood**: the basis of international society. London: Allen & Unwin, 1986. p. 266.

⁸⁴ Os limites impostos por Bodin eram: as leis de Deus, o Direito Natural e o Direito Comum a Todos os Povos. Grotius afirmava que o poder soberano era limitado pelo Direito Divino, Natural e das Gentes. Vattel entendia que a soberania era restringida pela igualdade soberana dos Estados e pelo Direito Internacional.

No entendimento de Hirst e Tompson, a soberania, atualmente, adquire características de alienabilidade e divisibilidade. Atente-se, aqui, para a linha de argumentação dos referidos autores, quando afirmam:

Regimes de regulação, agências internacionais, políticas comuns sancionadas por tratado, tudo isso chega a existir porque os principais Estados- Nação concordam em criá-los e em conferi-lhes legitimidade, compartilhando sua soberania. A soberania é alienável, os Estados cedem poder para agências supra-Estado, mas não se trata de uma qualidade fixa. A soberania é alienável e divisível⁸⁵.

Em um primeiro momento, a alienabilidade⁸⁶ da soberania pode ser compreendida como a possibilidade que o titular tem de alienar, de ceder o seu poder soberano. Desde o tempo de Bodin, essa possibilidade já era remota, pois a maioria dos reis detinha a soberania como usufruto, e não como propriedade. Sendo assim, discorda-se dos autores citados, pois os Estados quando ingressam em um regime internacional não cedem seu poder soberano, mas apenas partilham competências e transferem parcelas de soberania. E mesmo, nas entidades supranacionais os Estados seguem soberanos.

Ainda com relação à afirmação feita por Hirst e Thompson, verificam-se alguns aspectos importantes. No momento em que um Estado assina um tratado internacional, está cedendo apenas parte do poder soberano, pois cada membro deve cumprir os direitos e deveres pactuados. Contudo, o Estado ainda permanece soberano, já que o Estado pode retirar-se do Tratado quando o desejar.

⁸⁵ (HIRST, Paul; THOMPSON, Grahame. **Globalização em questão**. Trad. Wanda Caldeira Brant. Petrópolis: Vozes, 1998. p. 294.) É forçoso interpretar essa afirmativa à luz da soberania brasileira para preservação da biodiversidade. Com fulcro na concepção dos autores supramencionados, propõe-se uma questão crucial que norteia todo o desafio sugerido pelo tema, fruto de reflexões posteriores. Quando o Estado brasileiro assinou a Convenção sobre Diversidade Biológica, ou a Agenda 21, alienou ou dividiu a sua soberania?

⁸⁶ Alienação para a legislação civil compreende a perda da propriedade por parte do alienante. Também indica o ato de transferência, a título gratuito ou oneroso, do direito pertencente àquele que transfere.

No Estado Moderno a indivisibilidade estava fundada na impossibilidade de partilha do poder entre o rei, os aristocratas e o povo. Hoje se compreende que o titular da soberania é o Estado, e, mesmo assim, é inadmissível existirem partes separadas da mesma soberania.⁸⁷ Morgenthau declara que é impossível dividir a soberania visto ser ela “indivisível por sua própria natureza”.⁸⁸

Os qualificativos temporais da soberania são a perpetuidade e a imprescritibilidade. Quando Bodin tratou da perpetuidade, atrelou-a a vida do soberano⁸⁹. Contemporaneamente, o poder soberano deixou de pertencer ao rei, mas continua perpétuo uma vez que nas modernas democracias representativas é de titularidade do povo.

No que concerne à imprescritibilidade, significando que o poder soberano não se extingue com o passar do tempo, essa característica permanece válida nos dias atuais. Um exemplo disso é o caso da Argentina, que, mesmo não exercendo efetivamente a soberania sobre as Malvinas, não concorda com a legitimidade de outro soberano.

O adjetivo “absoluto”, atribuído à soberania, atualmente não é mais concebível nos moldes tradicionais, que estabeleciam poucos limites e resguardavam ao detentor do poder soberano mais liberdades que agora. A evolução da proteção dos direitos humanos e do meio ambiente reduziu o tamanho do domínio reservado ao Estado e gerou um processo de internacionalização tanto da proteção dos direitos

⁸⁷ A soberania é um direito, sendo assim, seu titular é uma pessoa jurídica (DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. *Op cit.*, p. 82-83.).

⁸⁸ MORGENTHAU, Hans J. **A Política entre as Nações**: a luta pelo poder e pela paz. São Paulo: Imprensa Oficial, 2003. p. 593.

⁸⁹ LUPI, André Lipp Pinto Basto. *Op. cit.* p. 274.

humanos quanto da ambiental. A conservação do meio ambiente e o controle da poluição passam a ser de interesse internacional.⁹⁰

Consoante Cançado Trindade, o caráter absoluto da soberania como um poder quase infrene, é uma ficção há muito reconhecida.⁹¹ Tal ficção, em raras oportunidades, talvez em nenhuma propriamente, correspondeu à realidade. Contudo, mesmo não sendo absoluta, a soberania é útil e adquire inúmeras acepções para se adaptar aos desígnios de quem a emprega.⁹² A igualdade soberana, mesmo fictícia, interessa ao sistema de poder, já que camufla as desigualdades reais e garante aos Estados menos representativos iguais poderes para impor sua vontade.⁹³

O Estado é soberano para determinar o seu próprio destino, interna e externamente, mas essa liberdade é pautada nos compromissos internacionalmente assumidos. No Direito Internacional é impossível aceitar a idéia de soberania absoluta, porque ele é composto por um conjunto de regras de condutas obrigatórias para os Estados.⁹⁴ Conclui-se que o poder soberano do Estado contemporâneo continua perpétuo, inalienável, indivisível, imprescritível, mas deixou de ser absoluto e passou a ser limitado.

⁹⁰ CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto. **Direitos Humanos e Meio Ambiente**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1993.

⁹¹ Ibid, p. 221.; BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Teoria do Estado e Ciência Política**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1999. p.81

⁹² BADIE, Bertrand. **Um mundo sem Soberania**: os estados entre o artifício e a responsabilidade. Trad. Armando Pereira da Silva. Lisboa: Piaget, 1999. p. 116.

⁹³ KINGSBURY, Benedict. Sovereignty and Inequality. In: HURRELL, Andrew; WOODS, Ngaire (eds) **Inequality, Globalization, and World Politics**. New York: Oxford University, 1999. p. 74.

⁹⁴ OPPENHEIN, L; LAUTERPACHT, H. **International Law**. 7. ed. Londres: Treatise, 1948. p.119.

6.1 Estabelecendo novos contornos ao conceito tradicional de soberania

No início, era apenas um segredo sussurrado entre um grupo de intelectuais bem informados. Em seguida, foram publicados artigos sobre o assunto. Contemporaneamente, uma vasta literatura foi escrita, acerca da necessidade de mudança do conceito tradicional de soberania. No entanto, falta a esse debate um pouco de precisão, uma vez que, tanto a imutabilidade quanto seu desaparecimento não encontram respaldo. Para solucionar o problema é preciso elaborar um novo conceito para designar o poder soberano, ou apenas adaptar o antigo à nova realidade internacional?

O fato de ser um conceito jurídico, consagrado na Carta das Nações Unidas, não enseja à soberania um caráter imutável⁹⁵. Assim o conceito ganha novos contornos, com as alterações no contexto internacional complexo, com a globalização e a crescente interdependência entre os Estados, com a ampliação do número de atores não – estatais⁹⁶, com a expansão do DIP, o surgimento do direito de ingerência e a transnacionalidade dos problemas ambientais.

Kelsen, em debate sobre a soberania do Estado com Campagnolo, durante os anos anteriores a Segunda Guerra Mundial, destacou que:

Se soberania significa onipotência (...) pode existir apenas um único Estado; se, em vez disso, coexiste uma pluralidade de Estados, ao menos como possibilidade, como se pode então afirmar do ponto de vista da ciência que o Estado é soberano?⁹⁷

⁹⁵AMARAL, Carlos Eduardo Pacheco. **Do Estado Soberano ao Estado das Autonomias**. Portugal: Afrontamento, 1998. p. 90.

⁹⁶ O Estado deixou de ser o único ator na arena internacional capaz de solucionar problemas complexos como, por exemplo, os danos ambientais e as crises humanitárias. Atualmente, as Organizações Não-Governamentais (ONGs), as Organizações Não-Governamentais Internacionais (ONGIs), as Comunidades Epistêmicas contribuem progressivamente para a governança global.

⁹⁷KELSEN, Hans; CAMPAGNOLO, Umberto. **Direito Internacional e Estado Soberano**. Trad. Marcela Varejão. São Paulo: Martins Fontes, 2002. p. 164.

Em resposta à Kelsen, Campagnolo assevera que não é possível separar o conceito de soberania do conceito de Estado, porque um é essencial ao outro.⁹⁸

Na compreensão de Kingsbury a soberania formal continuará existindo, ainda que reformulada.⁹⁹ A definição concebida por Matteucci merece ser o ponto de partida para se estabelecer um conceito de soberania contemporâneo:

Em sentido lato, o conceito jurídico-político de soberania indica o poder de mando de última instância numa sociedade política, e, conseqüentemente, a diferença entre esta e as demais associações humanas, em cuja organização não se encontra este poder supremo, exclusivo, e não derivado. Este conceito está intimamente ligado ao de poder político: de fato, a soberania pretende ser a racionalização jurídica do poder, no sentido da transformação da força em poder legítimo, do poder de fato em poder de direito¹⁰⁰.

O estudo do poder soberano perpassa por uma esfera fática e outra normativa, muito embora a soberania pretenda ser a racionalização jurídica do poder. Partindo-se da conceituação de Matteucci e com base em outras definições, é possível selecionar elementos que auxiliem na formação de um conceito.

Reale, ao estudar o significado do termo, concebeu-o como: “o poder de organizar-se juridicamente e de fazer valer dentro de seu território a universalidade de suas decisões, nos limites dos fins éticos de conveniência”¹⁰¹. A observação de Reale demonstra que a soberania não é simplesmente um poder de fato, nem essencialmente um poder jurídico, pois encontra seus limites na exigência de não burlar os fins éticos.

Neste sentido, é válida a lição de Badie, segundo o qual, a soberania é equilibrada atualmente por duas fortes tendências: “o renascimento moral” e a “responsabilidade estatal”. Ainda segundo o autor, a responsabilidade passa a ter seu

⁹⁸ Ibid. p. 165.

⁹⁹ KINGSBURY, Benedict. *Op. cit.*, p. 84

¹⁰⁰ BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Giafranco. *Op. cit.*, p. 1179.

¹⁰¹ REALE, Miguel. *Op. cit.*, p. 127.

poder alargado, na medida em que os tratados a estabelecem como dever do Estado, a saber: “os Estados não devem causar danos ao meio ambiente dos Estados vizinhos”. A soberania do Estado está subordinada ao interesse comum da humanidade, assim os direitos humanos, e ambiental ganham relevância mundial e freiam interesses particulares que os violem.¹⁰²

Em suma, a solução das ameaças de danos ambientais globais demanda uma resposta coletiva e não apenas individual para saná-los. Os atores políticos, sociais, econômicos, públicos e privados passam a interagir com o Estado, pois isoladamente este não tem capacidade para resolver o problema.¹⁰³ Por ter sua capacidade reduzida o Estado perde seu poder soberano ante tal questão global?

Na atualidade, estudiosos como Matteucci defendem o “eclipse da soberania”; outros, expõem a crise da soberania frente à globalização. Alguns destacam que “um dos principais pontos de discussão no Direito Internacional contemporâneo diz respeito à perda de importância do Estado”. Em sentido contrário, posicionam-se autores como Ferreira: “o Estado e a soberania têm, ainda, um papel de crucial importância”¹⁰⁴.

O princípio da soberania precisa ser revitalizado, para possibilitar ao Estado a satisfação de suas obrigações, sem comprometer a sua igualdade e liberdade. Levando em consideração as distintas acepções do termo, entende-se a soberania como um poder de decisão atribuído juridicamente ao Estado, que se traduz numa independência e numa autonomia, tanto em sua dimensão externa quanto interna, sendo

¹⁰² BADIE, Bertrand. **Um Mundo sem Soberania**: os estados entre o artifício e a responsabilidade. Trad. Armando Pereira da Silva. Lisboa: Piaget, 1999. p. 115.

¹⁰³ MILANI, Carlos R. Governança Global e Meio Ambiente: como compatibilizar economia, política e ecologia. **Revista Pesquisas**. N. 16, 1999. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer Stiftung. P. 97- 128. p. 107.

¹⁰⁴ FERREIRA, Jussara Suzi Assis Borges Nasser; PUPIO, Cíntia Laia dos Reis e Silva. *Op. cit.*, p. 142

essa liberdade pautada nas responsabilidades assumidas e no interesse comum da humanidade.

6.2 O Estado, a Soberania e a Diversidade Biológica

Os Estados soberanos têm, no contexto atual, uma importante tarefa: preservar os seus recursos naturais, para que garantam o crescimento econômico da atual e da futura geração. Observa-se a tensão entre os países industrializados e os não industrializados com relação ao problema da preservação da biodiversidade, uma vez que os países industrializados, detentores da biotecnologia, foram os maiores responsáveis por grande parte da exploração da biodiversidade, e os emergentes, detentores da maior parte da diversidade biológica ainda existente, pelo mau uso dos seus recursos.

Os Estados, desde sua origem, davam prioridade às atividades que os enriquecessem, sem uma preocupação com a humanidade. Atualmente, percebem-se as conseqüências dessa depredação ambiental, e se propõe a união de todos os Estados para solucionar o problema ambiental que assola o planeta.

A perda da diversidade biológica equivaleria, conforme Alencar, a uma pessoa adentrar num antiquário e começar a dançar com as luzes apagadas, e, ao ouvir o barulho das peças de arte a se quebrarem, não parar. A diferença é que o dono do antiquário, ao acender a luz e observar o prejuízo, pode saber quais peças foram perdidas e pleitear o ressarcimento, enquanto que, na Amazônia, não se tem idéia das espécies existentes e de quais já foram extintas¹⁰⁵.

Estima-se que já foram criadas 57 companhias internacionais, das quais 37 norte-americanas, com a finalidade de coletar

¹⁰⁵ ALENCAR, Gisela Santos de. **Mudança ambiental global e a formação do regime de proteção da biodiversidade**. Brasília, 1995. 179 f. Dissertação (Mestrado em Relações internacionais) - Departamento de Relações Internacionais, Universidade de Brasília. p. 1.

conhecimentos da população nativa da Amazônia, obter extratos brutos de plantas, animais e microorganismos, e desenvolver produtos farmacêuticos e agroindustriais. Importantes medicamentos, hoje disponíveis no mercado externo, são resultantes de pesquisas ilegais da biodiversidade amazônica e estão patenteados por laboratórios estrangeiros¹⁰⁶.

Nessa atmosfera de diferentes interesses, os Estados megadiversos devem priorizar a defesa de sua soberania para dispor de seus recursos naturais. Para tanto, já foram dados os primeiros passos, com a Convenção sobre Diversidade Biológica, a Agenda 21, e outros acordos internacionais multilaterais.

Todavia, a liberdade do Estado para dispor de sua biodiversidade está adstrita ao seu território; a sua vontade deve conviver harmonicamente com a dos demais, para proporcionar à humanidade uma melhor qualidade de vida. Quando o Estado ratificou os tratados, ele não alienou a sua soberania, mas apenas confirmou a sua soberania interna e permitiu aos outros Estados a possibilidade de puni-lo, se o pacto for descumprido.

¹⁰⁶ YAMANE, Tetsuo, **O ouro dos tolos**. O Estado de São Paulo, 17 mar. 1997. Disponível em: <<http://www.estado.com.br/jornal/97/03/17/news013.html>>. Acesso em: 20 jan. 2001.

CAPÍTULO II

A EVOLUÇÃO DO DIREITO INTERNACIONAL AMBIENTAL

Neste capítulo, pretende-se explicar sucintamente a evolução do Direito Internacional do Meio Ambiente (DIMA), suas fontes e os principais aspectos da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano (1972), da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992) e da Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável (2002).

1. A Formação do Direito Internacional Ambiental

Os danos produzidos ao meio ambiente são inicialmente percebidos no âmbito local do Estado, mas na maioria dos casos estes não esgotam seus efeitos neste espaço geográfico e, por não respeitar fronteiras territoriais, alcançam uma dimensão transnacional. Como restou verificado no caso da tempestade de poeira na China que atingiu uma extensa área do Canadá ao Arizona, na primavera de 2001.¹⁰⁷ Outros exemplos conhecidos são a formação do buraco na camada de ozônio, o derramamento de petróleo em alto mar, a poluição atmosférica.

Lunel, Braun, Flandin-Blety e Texier¹⁰⁸ afirmam que as civilizações do passado geralmente aparentam, à primeira vista, não inserir a proteção do meio ambiente entre as suas maiores preocupações. Contudo essa enganosa indiferença

¹⁰⁷ As tempestades de poeira na China são provocadas devido à severa deterioração do solo pelas pastagens e lavouras. (BROWN, Lester R. **Eco-Economia**: construindo uma economia para a Terra. Salvador: UMA, 2003. p.53.)

¹⁰⁸ A leitura atenta das obras de Tomás de Aquino, More, Hobbes e Hegel revela de modo implícito a preocupação com o esgotamento dos recursos naturais. (LUNEL, Pierre; BRAUN, Pierre; FLANDIN-BLETY, Pierre; TEXIER, Pascal. Pour une histoire du droit de l'environnement. **Revue Juridique de l'Environnement**. Limoges:Administration Abonnements, v. 1, p. 41-46, 1986.)

escondia, na maioria dos casos, um autêntico interesse pela conservação ambiental. Em todas as épocas encontram-se métodos de prevenção contra a destruição do meio ambiente e soluções para resolver conflitos ambientais. Afinal, o passado não é uma época de ouro, sem degradações ambientais.

Neste sentido, Silva¹⁰⁹ exemplifica que, em 1306, o Rei Eduardo I, na cidade de Londres, proibiu o uso de carvão em fornalhas abertas, por prejudicar a pureza do ar e da água. No entanto, Soares¹¹⁰ destaca que não se pode considerar as antigas normas contra a poluição das águas comuns, ou as que regulavam o período de caça como regras de proteção ao meio ambiente. A finalidade destas imposições era tanto econômica, quanto para garantir estoque de animais para pesca e caça futura. Um exemplo desse padrão normativo é a Convenção de 1883, assinada em Paris, que determinava os períodos de pesca das focas no mar de Behring.

Na concepção de Kiss¹¹¹, a pré-história do Direito Internacional Ambiental está no começo do século XX, com a proteção internacional de espécies selvagens, reflexo de tratados como: Convenção para Proteção de Pássaros Úteis à Agricultura, assinada em Paris no dia 19 de março de 1902, Acordo entre Estados Unidos, Rússia e Japão sobre a proteção das focas, em 1911. Esse período se estende até o fim da Primeira Guerra Mundial, revelando apenas preocupação com os elementos do

¹⁰⁹ SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento. **Direito Ambiental Internacional**. Rio de Janeiro: Thex, 1995. p. 25

¹¹⁰ SOARES, Guido Fernando Silva. **A Proteção Internacional do Meio Ambiente**. São Paulo: Manole, 2004. p. 16-17.

¹¹¹ Em relação às fases de evolução da política ambiental internacional, Le Prestre divide-a em três etapas, que explicariam melhor o desenvolvimento do DIMA. A primeira fase contempla o período de 1902 até 1967, e nela percebem-se alguns ensaios de uma nova conscientização ecológica. Na segunda, que vai de 1968 a 1986, observa-se à emergência das questões ambientais tanto em países desenvolvidos como em desenvolvimento, e a discussão desta temática na primeira Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano em Estocolmo(1972). Finalmente, a última fase, que compreende o período de 1987 a 1997, caracteriza-se pela globalização, por um lado, e, por outro, pela institucionalização da proteção ambiental, com a realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, no Rio de Janeiro, em 1992. (KISS, Alexandre. **Droit international de l'environnement**. Paris: Pedone, 1992. p. 28-30; LE PRESTRE, Philippe. **Ecopolítica Internacional**. São Paulo: SENAC, 2000. p. 160-199.)

ecossistema, úteis à produção, ou que podem assegurar um valor econômico na sua utilização comercial.

Ainda acompanhando a evolução estabelecida por Kiss¹¹², tem-se que a segunda etapa denominada “natureza virgem” estendeu-se dos anos trinta até a Segunda Guerra Mundial. Nesta fase, percebem-se vestígios da concepção ambiental contemporânea. As atenções se voltam para a preservação dos espaços naturais, das riquezas ecológicas, como se constata na Convenção para a Proteção da Fauna e das Belezas Cênicas Naturais dos Países da América (Washington, 1940), na Convenção para a Regulamentação da Pesca da Baleia (Washington, 1946).

Consoante Kiss¹¹³, a terceira etapa e o surgimento do Direito Internacional do Meio Ambiente (DIMA) se dá no final dos anos sessenta, com a regulamentação sistemática da proteção do ambiente, com as novas descobertas científicas da época e com as catástrofes ambientais. Tais fatores provocaram o nascimento de uma nova consciência ambiental e levaram à assinatura de inúmeros Acordos contra a poluição do ar e da água, contra os derramamentos de petróleo, contra a utilização de substâncias tóxicas na agricultura.

É possível observar a existência de uma relação entre o aumento das catástrofes ambientais provocadas pelo derramamento de petróleo e vazamentos químicos e a elaboração de normas internacionais ambientais. Na década de sessenta, aconteceram inúmeros acidentes, envolvendo navios petroleiros¹¹⁴, a exemplo do que ocorreu em 18 de março de 1967, quando o navio Torrey Canyon se partiu ao meio, derramando 320 mil toneladas de petróleo bruto no Mar do Norte. Esse acidente provocou uma série de questionamentos e de preocupações, quanto à vulnerabilidade do

¹¹² KISS, Alexandre. **Droit international de l'environnement**. Op. Cit., p. 28-30.

¹¹³ KISS, Alexandre. **Droit international de l'environnement**. *Op. cit.*, p. 28-30.

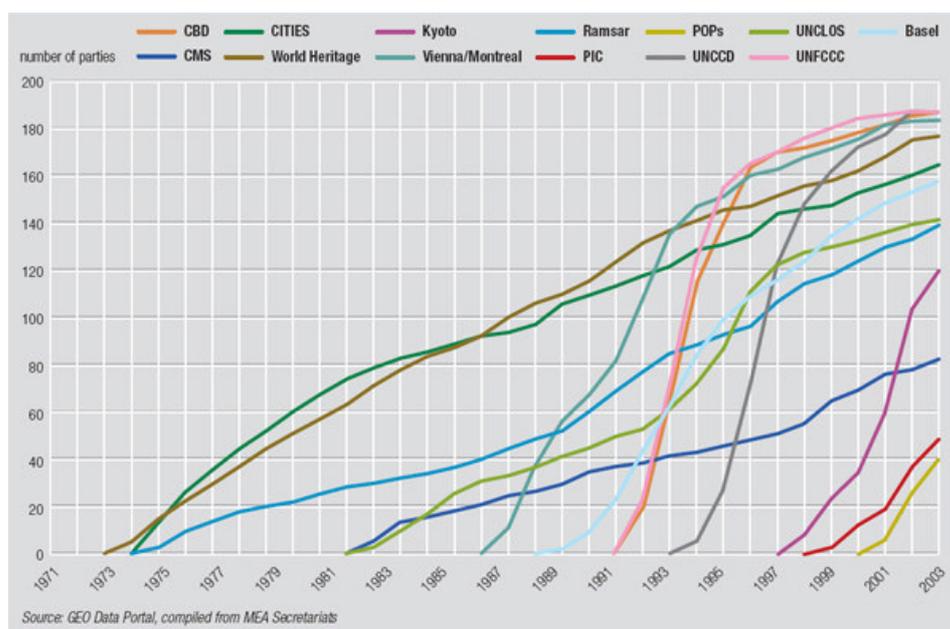
¹¹⁴ Verificar, na Tabela 2, os maiores derramamentos de petróleo no mar de 1967 à 1988. (Em anexo)

meio ambiente e, além disso, originou acordos internacionais como a Convenção Internacional para Prevenção da Poluição por Navios (MARPOL), adotada em 1973.¹¹⁵

Entre os acidentes envolvendo material nuclear o mais trágico foi a explosão dos reatores de energia atômica em Chernobyl, em 26 de abril de 1986. Segundo Colard¹¹⁶, a irradiação da explosão atingiu milhares de pessoas, contaminou uma área com mais de três mil quilômetros quadrados, e os riscos radioativos da nuvem de Chernobyl levaram preocupação a toda Europa, devido aos danos que podia provocar à saúde da população.¹¹⁷

Para melhor visualização do amplo crescimento do regime internacional de proteção ambiental, a seguir, pode ser observado um gráfico e uma tabela com o ano da elaboração de alguns acordos ambientais. A ampliação do número de acordos multilaterais ambientais, a partir dos anos 70, determina o amadurecimento deste direito internacional.

Gráfico 1: Número de Estados- Partes por MEAs



¹¹⁵ No Brasil foi promulgada pelo Decreto n. 2508, de 4 de maio de 1998.

¹¹⁶ COLARD, Daniel. **Les Relations Internationales**: de 1945 à nos jours. 8 ed. Paris: Armand Colin, 1999. p. 379.

¹¹⁷ Verificar, na Tabela 3, as maiores catástrofes químicas industriais de 1921 à 1988.

Fonte: PNUMA (Programa das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente). **Perspectivas do Meio Ambiente Mundial: GEO 4**. Disponível em: <<http://www.unep.org/geo/yearbook/yb2004/113.htm>>. Acesso em: 19 de novembro de 2005.

Tabela 1: Lista Cronológica do Número de Acordos Ambientais Multilaterais

Década	Número de Acordos Ambientais Multilaterais (MEAs)
1800-1899	14
1900-1909	4
1910-1919	2
1920-1929	13
1930-1939	17
1940-1949	17
1950-1959	51
1960-1969	64
1970-1979	107
1980-1989	113
1990-1999	85

Fonte: RAMLOGAN, Rajendra. The environment and international law: rethinking traditional approach. **Vermont Journal of Environmental law**. V.3. 2001-2002. 45f. Disponível em: <http://www.vjel.org/articles/pdf/ramlogan.pdf>. Acesso em: 27 de outubro de 2005.

Em resumo, diante de problemas ambientais como a maré negra, a chuva ácida, a mudança climática, o incidente nuclear e a perda de biodiversidade, é forçoso implementar uma política internacional eficaz para tutelar a biosfera, tendo em vista que tais problemas não estão circunscritos aos limites territoriais dos Estados e estes isoladamente não podem detê-los.

Logo adiante, serão apresentadas as conferências ambientais, organizadas pelas Nações Unidas, e que foram motivadas principalmente pelo aumento das informações científicas, pela ampla divulgação das catástrofes e dos problemas ambientais, pelo rápido crescimento econômico e demográfico com conseqüências danosas ao meio ambiente, além da pressão da sociedade civil por soluções adequadas.

2. Aspectos Gerais do Direito Internacional do Meio Ambiente

Pode-se afirmar que o Direito Internacional do Meio Ambiente (DIMA) se apresenta como novo aspecto do Direito Internacional Público (DIP) que rege as relações entre os Estados para a proteção do meio ambiente. Formado de modo não linear, a partir dos anos sessenta, e motivado por intenções distintas, este direito exerceu uma influência expressiva na doutrina do Direito Internacional, em geral. A este respeito, Kiss e Shelton afirmam que o DIMA tem conduzido, em certos casos, a um questionamento ou à reformulação das normas tradicionais do DIP.¹¹⁸

A natureza peculiar dos problemas ambientais exige um conjunto normativo diverso do utilizado pelo DIP. Para enfrentar as questões ambientais, são necessários novos métodos de cooperação internacional, um novo olhar sobre a própria igualdade soberana dos Estados, superando a visão tradicional do Direito Internacional.¹¹⁹ A vulnerabilidade das fronteiras e a gravidade dos problemas ambientais, que atingem toda humanidade, impõem aos Estados cooperação.

O DIMA apresenta algumas especificidades em relação ao DIP. A primeira especificidade do DIMA é a regulamentação setorial dos problemas ecológicos, as normas são estabelecidas setor a setor, água, ar, fauna e flora, mar, rios, florestas. Destaca-se, posteriormente, seu aspecto multidisciplinar, que toma emprestado

¹¹⁸ KISS, Alexandre. SHELTON, Dinah. **Évolution et Principales Tendances du Droit International de l'Environnement**. Genève: Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche, 1999. p.103

¹¹⁹ Cumpre lembrar que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, foi reconhecido como direito humano fundamental, primeiramente na Constituição Portuguesa de 1976, e posteriormente nos demais países. A principal finalidade do DIMA é a proteção e a defesa dos recursos naturais e da humanidade, combater as ameaças ao ambiente. Inexiste dúvida acerca da necessidade de protegê-lo juridicamente, em escala local, nacional, regional e internacional, uma vez que as consequências advindas dos danos ambientais desconhecem fronteiras e assola na maioria dos casos mais de um Estado. De acordo com a classificação da ONU, o direito ao meio ambiente, ecologicamente equilibrado, está entre os direitos de terceira geração, após os direitos civis e políticos, estabelecidos no século XVII, e dos direitos econômicos, sociais e culturais, adicionados nos séculos XIX e XX. As gerações dos direitos fundamentais não refletem uma hierarquia entre eles, mas apenas a ordem de sua concepção como tal.

de outras ciências conhecimentos, para formular suas normas. As questões são de uma complexidade tal que o jurista é incapaz de agir sozinho.

A terceira novidade é a característica transnacional, supranacional, internacional da regra jurídica destinada a proteger, regulamentar e preservar a biosfera. Questões ambientais, como a poluição da camada de ozônio, não podem ser solucionadas por um único país, mas somente a reunião destes é capaz de minimizá-las. Tem-se ainda que, devido à rápida evolução do DIMA, seus acordos são basicamente *soft law* (ou como alguns doutrinadores preferem chamar *soft norms*) sem caráter vinculante, mas que aos poucos adquirem obrigatoriedade normativa, constituindo-se em uma obrigação que vincula os Estados.¹²⁰

2.1 As Fontes do Direito Internacional do Meio Ambiente

O propósito que persegue este item é identificar e explicar as principais fontes do Direito Internacional Ambiental. Este estudo parte das conhecidas fontes do Direito Internacional Público, para adentrar as peculiaridades destas no DIMA. Não se pretende discorrer detalhadamente sobre cada fonte do DIMA, pois ultrapassaria o objetivo deste trabalho.

Compreender o significado da expressão “fontes do direito” é primordial para introduzir esse tema. Neste sentido, Bobbio explica, de modo claro, o que se entende por fontes, ao afirmar que: “são aqueles fatos ou atos, dos quais o ordenamento jurídico faz depender a produção de normas jurídicas. O conhecimento de

¹²⁰ O *soft law* será estudado no tópico 2.2. (UICN. CENTRO DE DERECHO AMBIENTAL DE LA UNIÓN MUNDIAL PARA LA NATURALEZA. **Manual de Derecho Internacional en Centroamérica**. Costa Rica: UICN, 2005. 626p. Disponível em: <www.iucn.org/themes/law>. Acesso em: 4 de novembro de 2005. p. 47)

um ordenamento jurídico (e também de um setor particular desse ordenamento) começa sempre pela enumeração de suas fontes”.¹²¹

Identificam-se, principalmente, dois métodos de classificação das fontes do DIP: um deles, tomando por base o conhecido artigo 38 do Estatuto da Corte Internacional de Justiça (CIJ)¹²², e outro pela força vinculante das normas internacionais. Pelo Estatuto da Corte as convenções internacionais, o costume internacional e os princípios gerais do direito constituem as fontes formais, e as decisões judiciais e a doutrina são as fontes materiais.¹²³

Com base na força vinculante, seriam consideradas *hard law* (cogentes) as convenções internacionais, os costumes internacionais, os princípios gerais do direito, as decisões judiciais e as doutrinas, os atos unilaterais e as decisões normativas, as normas administrativas internacionais. Entendendo-se como *soft law* as resoluções ou declarações das Organizações Internacionais (como Estocolmo, Rio e Joanesburgo), acordos sem força vinculativa, leis-modelo, *guidelines*, diretrizes, dentre outros.¹²⁴

Vale destacar que as fontes do Direito Internacional Público apresentam-se em constante transformação, para se adaptarem aos novos contextos. A

¹²¹ BOBBIO. Norberto. **Teoria do Ordenamento Jurídico**. 9. ed. Brasília: UNB, 1997. p. 45.

¹²² Considera-se, tradicionalmente, que as fontes do DIP, conseqüentemente do DIMA, estão enumeradas no artigo 38 do Estatuto da Corte Internacional de Justiça (CIJ), de modo não taxativo e sem estabelecer uma hierarquia entre elas. Referido artigo dispõe: 1. A Corte, cuja função é decidir de acordo com o Direito Internacional as controvérsias que lhe forem submetidas, aplicará:

a) as convenções internacionais, quer gerais, quer especiais, que estabeleçam regras expressamente conhecidas pelos litigantes;

b) o costume internacional, como prova de uma prática geral aceita como sendo direito;

c) os princípios gerais do direito, reconhecidos pelas nações civilizadas;

d) sob ressalva da disposição do art. 59, as decisões judiciais e a doutrina dos juristas mais qualificados das diferentes nações, como meio auxiliar para a determinação das regras de direito.

2. A presente disposição não prejudicará a faculdade da Corte de decidir uma questão *ex aequo et bono*, se as partes com isto concordarem.

¹²³ Ian Brownlie faz uma ressalva importante ao afirmar que: “No contexto das relações internacionais, a utilização da expressão “fonte formal” é inadequada e enganadora, uma vez que o leitor é levado a pensar no mecanismo constitucional de elaboração das leis existentes no nível interno”. (BROWNLIE, Ian. **Princípios de Direito Internacional Público**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997. p. 13-14.)

¹²⁴ JO, Hee Moon. *Op. cit.*, p. 79.

preponderância do costume internacional e do tratado, dentre as fontes, vem sendo revisada na atualidade, frente aos novos temas da arena internacional.

2.1.1 Os Tratados

Mello assevera que: “Os Tratados são considerados atualmente a fonte mais importante do DI, não só devido à sua multiplicidade, mas também porque as matérias mais importantes são regulamentadas por eles”¹²⁵.

O Acordo internacional recebe inúmeras denominações dependendo do conteúdo, do objeto, ou do fim ao qual se destina.¹²⁶ Os tratados podem ser classificados como convenção, declaração, protocolo, acordo, compromisso, ajuste, ato geral, concordatas, carta, entre outros. É relevante, para a finalidade deste trabalho, estabelecer algumas diferenças entre convenção, declaração, carta e protocolo que aparecem com frequência intitulado os Acordos internacionais ambientais.

Na Carta se estabelecem direitos e deveres, sendo também utilizada para estabelecer os instrumentos constitutivos de organizações internacionais. A Convenção cria normas gerais sobre um determinado assunto, como a Convenção-Quadro sobre Diversidade Biológica. Já a Declaração é usada para Acordos que criam princípios jurídicos, ou uma posição política comum. Cada conferência ambiental, organizada pelas Nações Unidas, elaborou uma Declaração, a exemplo da Declaração de Estocolmo, do Rio e de Joanesburgo. Por fim, o protocolo pode ser a ata de uma

¹²⁵ (MELLO, Celso de Albuquerque. **Direito Internacional Público**. 9 ed. rev. e aum. Rio de Janeiro: Renovar, 1992. p. 157.) A Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados, de 1969, o define no artigo 2º como: “Acordo internacional celebrado entre Estados em forma escrita e regido pelo Direito Internacional, quer conste de um instrumento único, quer de dois ou mais instrumentos conexos, qualquer que seja a sua denominação específica”.

¹²⁶ ACCIOLY, Hidelbrando. *Op. cit.*, p. 120-121.

conferência ou um acordo negociado após uma convenção, com a finalidade de complementá-la; cita-se o Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança.

No Direito Internacional do Meio Ambiente encontra-se uma nova modalidade de tratado, que incorpora novas características ao tradicional, o qual é denominado “convenção–quadro”. Neste tipo de convenção, os textos dos artigos são genéricos, estabelecendo apenas os limites normativos da questão e deixando para depois uma regulamentação mais precisa e rigorosa. Alguns exemplos são a Convenção-Quadro sobre Mudança Climática e a Convenção-Quadro sobre Diversidade Biológica.

Outro tratado comum à área ambiental é o *umbrella treaties* ou “tratado guarda-chuva”, que tem conteúdo amplo e permite, após sua adoção, incorporar outros tratados menores e mais simples para complementá-lo.

Existem algumas distinções sutis entre a “convenção-quadro” e o “tratado guarda-chuva”. São elas: o primeiro tratado é complementado por um órgão instituído por ele, como a Conferência das Partes (COP), e conta com a participação dos Estados-Partes. Já no “tratado guarda-chuva” os Estados criam acordos complementares. Cabe salientar que os Estados-Partes dos acordos complementares não são necessariamente os mesmos do acordo principal.

A utilização desses tratados é indispensável na negociação das convenções ambientais, tendo em vista os inúmeros interesses envolvidos e a complexidade do tema, que acaba por dificultar a aprovação de um texto rígido e específico.

Vale destacar que o DIMA é principalmente composto por tratados. De acordo com Kiss, ele é, atualmente, formado por mais de 700 tratados, dentre os quais, pelo menos 250, são inteiramente dedicados à proteção do meio ambiente; os

demais contêm somente alguns dispositivos relativos ao ambiente.¹²⁷ Após a primeira Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano, em 1972, foram assinados 300 tratados.¹²⁸

A ampliação do número de tratados evidencia a preocupação da comunidade internacional e dos Estados com a poluição do ar, da água, dos mares, a mudança climática, a perda da biodiversidade. Contudo, traz consigo também o problema da duplicação, da fragmentação e da falta de coordenação entre os tratados, o que enseja a redução da eficácia do sistema.

2.1.2 O Costume Internacional

A história do DIP revela que o costume teve um papel fundamental na sua formação, razão pela qual esta fonte se reveste de importância para os novos temas internacionais, que ganham força devido à prática reiterada dos atores internacionais. O costume é largamente empregado em temas complexos, que dificilmente se converteriam em tratados. Somente esta explicação permite concluir pela utilidade desta fonte para a elaboração do DIMA, permitindo as evoluções indispensáveis.

Definir um comportamento, uma prática como costume internacional, portanto como fonte formal do Direito Internacional, requer dois elementos indispensáveis. São eles: o comportamento susceptível de constituir precedente, a repetição da prática, a generalidade e a convicção dos Estados em que aquele comportamento é juridicamente vinculante.

¹²⁷ KISS, Alexandre. **Introduction au Droit International de l'Environnement**. Genève: Institut des Nations Unies pour la Formation et la Recherche (UNITAR), 1999. p. 50-51.

¹²⁸ FRENCH, Hilary. Reformulando a Governança Global. In: FLAVIN, Christopher [et.al.]. **Estado do Mundo 2002**. Relatório do Worldwatch Institute sobre o Avanço em Direção a uma Sociedade Sustentável. p. 204.

O comportamento adotado deve ser praticado durante um período de tempo não estabelecido, mas suficiente para confirmar a prática. Cada vez mais o lapso temporal é reduzido, favorecendo o emprego desta fonte pelo DIMA. Não é necessária uma uniformidade total entre o comportamento dos atores pode existir uma violação eventual.

A redução do lapso temporal para caracterização do costume internacional é importante para o DIMA, já que ele é recente e poderia não cumprir este requisito. Essa preocupação foi manifestada por Kiss da seguinte forma: “Falar sobre regras do Direito Internacional em um domínio tão novo como o Direito Internacional do Meio Ambiente, pode parecer surpreendente, pois o desenvolvimento de tal elemento leva geralmente décadas ou até séculos”.¹²⁹

Dihn, Daillier e Pellet respondem com clareza esta questão colacionando posições dos tribunais internacionais:

Já em 1930, o T.P.J.I. admitia que uma prática remontando a menos de 10 anos podia ter dado origem a uma regra costumeira (Parecer relativo à Participação da Cidade de Dantzig na OIT, série B, n. 18). Mais recentemente, o TJI confirmava: o fato de apenas ter decorrido um breve lapso de tempo não constitui em si mesmo um impedimento à formação de uma nova regra de Direito Internacional consuetudinário.¹³⁰

Para se tornar uma fonte costumeira do Direito Internacional, o comportamento deve abranger vários atores internacionais; contudo, a unanimidade não é exigida. É prioritário que os Estados mais importantes para a discussão do tema estejam envolvidos, como, por exemplo, Estados marítimos devem posicionar-se na

¹²⁹ No original: “Parler de règles de droit coutumier international dans un domaine aussi nouveau que celui du droit international de l’environnement peut sembler surprenant car le développement d’un tel élément prend souvent des décennies ou même des siècles”. (KISS, Alexandre. **Introduction au Droit International de l’Environnement**. *Op. cit.*, p. 56.)

¹³⁰ PELLET, Alain; DAILLIER, Patrick; DINH, Nguyen. **Direito Internacional Público**. *Op. cit.*, p.298.

discussão das questões sobre o direito do mar, e os países megadiversos¹³¹ devem participar do debate sobre a preservação da biodiversidade.

2.1.3 Os Princípios Gerais do Direito

Os princípios gerais do direito desempenham um papel importante, frente aos novos direitos como o Direito Internacional Ambiental, na medida em que preenchem a lacuna deixada pelo tratado e pelo costume internacional, na solução do caso concreto.

A interpretação desta fonte divide a doutrina. Uma parte dela acredita tratar-se dos princípios gerais do Direito Internacional¹³², e outra, dos princípios gerais de direito reconhecidos pelos Estados no ordenamento jurídico interno. Tal conflito é justificável, já que, como lembra Brownlie, durante a elaboração do Estatuto, o comitê de juristas não alcançou o consenso sobre o significado da expressão “princípios gerais de direito”¹³³. Nasser assinala, ainda, que esta confusão é agravada pois a Corte Internacional de Justiça não diferencia a aplicação dos princípios gerais nas suas decisões.¹³⁴

Observa-se dessemelhança entre estes dois grupos de princípios. De acordo com Visscher, os princípios gerais de direito se originam a partir de uma convicção jurídica, quando não universal pelo menos ampla, que encontra sua expressão nos principais sistemas jurídicos internos das nações civilizadas. Distintamente, os

¹³¹ Encontra-se no terceiro capítulo um item, versando sobre os países megadiversos.

¹³² Entre os princípios gerais do Direito Internacional, está o princípio do consentimento, da reciprocidade, da igualdade entre os Estados, da não-intervenção, da proibição do uso da força, do caráter definitivo das decisões arbitrais e das resoluções, da boa-fé, entre outros. No entanto, inexistente uma lista, enumerando os princípios gerais de direito, fonte do Direito Internacional, o que acarreta uma troca entre estes e os costumes internacionais.

¹³³ BROWNLIE, Ian. Op. Cit, p. 27

¹³⁴ NASSER, Salem Hikmat. **Fontes e Normas do Direito Internacional**. São Paulo: Atlas, 2005. p. 67.

princípios gerais do Direito Internacional procedem diretamente da prática internacional, dos tratados e dos costumes; eles surgem da ordem jurídica internacional positiva.¹³⁵

Quando o foco é o DIMA, as dificuldades na aplicação dessa fonte continuam. O caráter global das questões ambientais impõe a elaboração de novos princípios, voltados diretamente para a proteção e recuperação do meio ambiente. Tais como os princípios do poluidor-pagador, da precaução, que serão estudados posteriormente. As Declarações de Estocolmo, do Rio e de Joanesburgo fixam princípios, porém estes não podem ser considerados automaticamente princípios gerais de direito, pois devem, antes ser reconhecidos no direito interno dos Estados.

2.1.4 Fontes auxiliares: a Doutrina e a Jurisprudência¹³⁶

No entendimento de Nasser¹³⁷, a doutrina está sendo menos citada na Corte Internacional de Justiça (CIJ), e sua influência está reduzida. Contrariamente, Brownlie¹³⁸ explica que, num primeiro momento, a leitura isolada dos acórdãos pode demonstrar que a CIJ recorre pouco à doutrina, visto que na maioria dos seus acórdãos,

135 VISSCHER, Charles de. Contribution à l'Étude des Sources du Droit International. **Revue de Droit International et Legislation Comparée**, p. 395-420, 1933. p. 397.

¹³⁶ O artigo 38 (1) (d) do Estatuto da Corte Internacional de Justiça indica “a doutrina dos juristas mais qualificados das diferentes nações” como sendo “o meio auxiliar para a determinação das regras de Direito”. Por doutrina considera-se a interpretação pessoal de juristas e juizes internacional acerca de questões jurídicas.

Nasser admite as fontes do direito como “instrumentos ou processos pelos quais surgem ou se permitem identificar as normas jurídicas”. Sendo assim, a doutrina e a jurisprudência não são fontes do Direito Internacional, mas apenas servem para identificar o direito. Brownlie esclarece tal fato, com a seguinte contribuição: “O Tribunal aplica o Direito e não legisla. (...) Todavia, é óbvio que uma decisão unânime, ou quase unânime, desempenha um papel importante no desenvolvimento progressivo do Direito.” Complementando, Trindade assegura que não há como negar o caráter de fonte do Direito Internacional das decisões arbitrais e judiciais. (NASSER, Salem Hikmat. *Op. cit.*, p. 59.; BROWNLIE, Ian. *Op. cit.*, p. 37; CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **O Direito Internacional em um Mundo em Transformação**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p. 54.)

¹³⁷ NASSER, Salem Hikmat. *Op. cit.*, p. 63

¹³⁸ BROWNLIE, Ian. *Op. cit.* p. 37

encontram-se escassas referências a esta fonte. Entretanto, faz-se inúmeras referências aos doutrinadores, nos votos separados e nas alegações apresentadas ao Tribunal.

Cançado Trindade atesta que,

talvez a influência dos autores tenha sido mais marcante na época da formação do Direito Internacional do que em nossos dias, a exemplo dos clássicos. Muito embora, ocupe a doutrina hoje posição relativamente modesta entre as “fontes” do Direito Internacional, não se deve, no entanto, negligenciá-la¹³⁹.

No Direito Internacional do Meio Ambiente, além da doutrina as organizações não-governamentais (ONGs) e as organizações internacionais (OIs) contribuem significativamente para a interpretação e elaboração dos Acordos Internacionais. Esse auxílio manifesta-se em virtude da participação marcante destes entes durante as negociações dos tratados, como se verificará posteriormente na apresentação das Conferências das Nações Unidas sobre Meio Ambiente.

Em relação à importância da jurisprudência para o Direito Internacional do Meio Ambiente, algumas decisões da CIJ exercem grande influência na elaboração e sedimentação do DIMA, tais como: a decisão do caso *Mavrommatis* (entre Grécia e Grã-Bretanha, 1924), que fixa uma regra para solucionar os conflitos envolvendo poluição transfronteiriça e a decisão do caso do Estreito de Corfu (entre Grã-Bretanha e Albânia, 1949), da qual se extrai a seguinte regra; “nenhum Estado pode utilizar seu território para fins de prática de atos contrários ao Direito Internacional”.¹⁴⁰

Vale destacar, igualmente, que as decisões dos tribunais arbitrais também conduziram à formulação de alguns princípios no DIMA, como no caso da

¹³⁹ CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **O Direito Internacional em um Mundo em Transformação**. *Op. cit.*, p. 54.

¹⁴⁰ Para uma informação mais detalhada destes casos consultar: SOARES, Guido Fernando Silva. **Direito Internacional do Meio Ambiente**. São Paulo: Atlas, 2001. p. 205-210.

Fundição Trail cuja decisão inspirou o princípio 21 da Declaração de Estocolmo, transcrito, quase totalmente, no princípio 2 da Declaração do Rio, qual seja:

Princípio 21 – Assiste aos Estados, de acordo com a Carta das Nações Unidas e os princípios do Direito Internacional, o direito soberano de explorar seus próprios recursos em conformidade com suas próprias políticas ambientais e cabe-lhes a responsabilidade de assegurar que as atividades realizadas nos limites de sua jurisdição, ou sob seu controle, não causem dano ao meio ambiente e de outros Estados, ou a áreas situadas fora dos limites de qualquer jurisdição nacional.

2.2 *Soft law*: uma fonte do direito?

Como destaca Shelton, o *soft law*¹⁴¹ é uma modalidade do processo normativo internacional e tem-se consolidado progressivamente na área ambiental.¹⁴² O *soft law* é uma espécie de norma juridicamente não vinculante, ou seja, o seu cumprimento não pode ser exigido e o descumprimento não acarreta sanções. Ele é dirigido a atores estatais e não estatais, seu conteúdo é impreciso e flexível para atender a um maior número de interesses.¹⁴³

É pertinente estabelecer algumas distinções preliminares entre os acordos *soft law* e *hard law*. Este último é entendido como tratado e logo tem como

¹⁴¹ Primeiramente, cabe justificar o uso do termo em inglês. A tradução da expressão poderia ser “direito flexível”, “direito mole”, “direito verde”, “direito macio”, no entanto estas expressões não correspondem ao sentido do termo em inglês, que é usado por toda a doutrina internacionalista. Alguns autores, como Selton, Ruiz, Kiss, Bellido, Abi-Saad, Nasser, Dupuy utilizam o termo “*soft law*”, outros como Varella e Jo, preferem a expressão “*soft norm*”. por entenderem que inexistente direito (law) não-obrigatório. Muito embora, essa interpretação seja a mais correta a maior parte da doutrina internacional prefere empregar “*soft law*”.

¹⁴² SHELTON, Dinah. **Law, Non-law and the problem of *Soft law***. Disponível em: [www. asil.org/shelton](http://www.asil.org/shelton). Pdf. Acesso em: 10 de março de 2005.

¹⁴³ Importa ressaltar que foram encontrados diversos significados para o termo *soft law* ou *soft norm*. Em um momento ele se refere ao conteúdo flexível do texto, em outro ao caráter não vinculante dos instrumentos jurídicos. Boyle explica que os significados mais comuns são: *soft law* é uma norma não vinculante e *soft law* consiste em normas gerais ou princípios, mas não em regras. Relativamente ao primeiro significado, o autor entende que, se usado neste sentido, a *soft law* se distingue da *hard law*, que é vinculante. Os Tratados são, por definição, sempre *hard law*. Na segunda acepção, a *soft law* se diferencia das regras, dado que estas envolvem claramente obrigações específicas, ou seja, *hard law*. Já as normas e os princípios têm características mais gerais e podem ser comparados as *soft law*. (Boyle, Alan E. **Some Reflections on the Relationship of Treaties and *Soft law***. 1999, V. 48, I.C.L.Q. p. 901-913.)

características a vinculabilidade, os *pacta sunt servanda* e sua regulamentação a cargo da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados. Já o *soft law*, como mencionado anteriormente, não vincula os Estados-Partes ao seu cumprimento. Como exemplos de *soft law* têm-se: as declarações de uma Conferência internacional, como a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, as resoluções da Assembléia Geral das Nações Unidas¹⁴⁴, as diretrizes da FAO, UNEP, IMO.¹⁴⁵

A larga utilização de normas *soft* no DIMA é calcada em algumas razões, como a divergência de interesses entre os Estados que acabam por vetar regras rígidas, a rápida evolução da ciência e da tecnologia, que agrega constantemente novos elementos ao debate.¹⁴⁶ No mesmo sentido, Varella acrescenta que a escolha da *soft norm* também está embasada na maior facilidade para aprovar normas sobre assuntos ainda incertos ou politicamente controvertidos, na resistência dos Estados em adotarem normas restritivas, na necessidade de flexibilidade burocrática num primeiro momento e que esta torna possível a participação de organizações não estatais na elaboração do texto.¹⁴⁷

Freqüentemente, a elaboração dos tratados ambientais é constituída por duas fases; a primeira, de elaboração do texto com princípios gerais de ação, bastante flexível, e posteriormente, as regras são especificadas durante as reuniões técnicas e devem ser implementadas pelos Estados-Partes.

¹⁴⁴ No que se refere às resoluções da Assembléia Geral das Nações Unidas, Bellido destaca que: “Hoy es comúnmente aceptado que sus resoluciones no constituyen una nueva fuente de Derecho internacional y que, de reputarse obligatorias para los Estados miembros por su contenido, deben reconducirse a algunas de las fuentes reconocidas del Derecho internacional, principalmente los Tratados o la costumbre internacional”. BELLIDO, Ángeles Mazuelos. *Soft law: mucho ruido y pocas nueces?* **Revista Electrónica de Estudios Internacionales**, nº 8/2004. Disponível em: <www.reei.org/reei8/reei8.htm>. Acesso em: 14 de março de 2005. p. 5-6

¹⁴⁵ JOHNSTON, Sam; SWANSON, Timothy. **Global Environmental Problems and International Environmental Agreements**. Northampton: UNCTAD, 1999. p. 210 – 211.

¹⁴⁶ RUIZ, José Juste. **Derecho Internacional del Medio Ambiente**. Madrid: McGraw- Hill, 1999. p. 47

¹⁴⁷ VARELLA, Marcelo Dias. A crescente complexidade do sistema jurídico internacional: alguns problemas de coerência sistêmica. **Revista Informe Legislativo**, 2005, no Prelo.

Alguns autores, como Ramlogan, caracterizam o *soft law* como fonte não tradicional de Direito Internacional, na medida em que os acordos deste tipo constituem ferramentas para o desenvolvimento do Direito Internacional e é uma realidade na elaboração do DIMA.¹⁴⁸ Contrariamente, a isto, Shelton e Nasser afirmam que o *soft law* não é fonte do Direito Internacional, pois não cria norma jurídica, muito embora influencie comportamentos, organize e facilite a adoção de alguns acordos internacionais.

O balanço do posicionamento doutrinário consultado leva a concluir que o *soft law* não deve ser incluído como fonte do Direito Internacional, sendo certo que no *soft law* inexistente vontade, por parte do Estado, em obrigar-se a cumprir o disposto no Acordo internacional.

Embora, os Estados e as organizações internacionais usem com frequência instrumentos *soft law* para adquirir consentimentos ou avançarem na adoção de Acordos, que mediante um instrumento *hard law* seria difícil obter, o uso excessivo do *soft law* no sistema internacional ambiental leva à falta de efetividade de alguns regimes. Cabe também destacar a tendência em converter os acordos *soft* em *hard law*, como defende Kiss.

3. Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano (1972)

Considerada ponto de partida para a defesa internacional do meio ambiente, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano estabeleceu algumas ações nacionais, regionais e internacionais, para auxiliar a preservação

¹⁴⁸ RAMLOGAN, Rajendra. *Op. cit.*, p 19.

ambiental e o desenvolvimento dos países.¹⁴⁹ Consoante afirmou Correia do Lago, essa Conferência “permitiu elevar o patamar de discussão dos temas ambientais a um nível antes reservado a temas de longa tradição diplomática”.¹⁵⁰

3.1 Discussões Preparatórias

Durante o período entre convocação e realização da Conferência, foram realizadas consultas aos Estados, organizadas comissões regionais para discussão dos temas e elaboração dos documentos para assinatura durante o encontro. A disparidade de argumentação entre os países desenvolvidos (PD) e os em desenvolvimento (PED) era marcante, em relação às causas da degradação ambiental.

Inicialmente, os PEDs não concordaram com a realização da Conferência, por entender que a elaboração de uma agenda ambiental internacional, naquele momento, era precipitada. As questões ambientais tinham um peso maior para os PDs que para os PEDs, dado que estes se preocupavam prioritariamente com a pobreza, a fome, a falta de moradia, os direitos políticos e civis da sua população.

De acordo com relatório do Banco Mundial, das 6 bilhões de pessoas que hoje habitam o mundo, mais de 2.8 bilhões de pessoas vivem com menos de US\$ 2 por dia (mais da metade a população dos países em desenvolvimento) , destes 1.1 bilhão vive com menos de US\$ 1 por dia.¹⁵¹ Em geral, os PD gastam anualmente US\$

¹⁴⁹ A proposta para convocação dessa Conferência foi apresentada pela delegação sueca, na XLIV Sessão do Conselho Econômico e Social (ECOSOC) e aprovada pela Assembléia Geral das Nações Unidas, em 3 de dezembro de 1968, por meio da Resolução 2.398 (XXIII). Nesse período, a Suécia sofria com a incidência de chuva ácida sobre seu território, devido à emissão de poluentes pelos parques industriais inglês e alemão.

¹⁵⁰ LAGO, André Aranha Correia do. **Estocolmo, Rio de Janeiro, Joanesburgo**: a evolução do discurso brasileiro nas Conferências ambientais da ONU. Trabalho apresentado no XLVI CAE, IRBr, Brasília: 2004, 161 f. p. 7.

¹⁵¹ BANCO MUNDIAL. **Relatório Anual 2004**. Washington: Banco Mundial, 2004. p. 14. Verificar, na Tabela 4, população que vive com menos de US\$ 1 e US\$ 2 por dia. (Em anexo)

600 bilhões em segurança, US\$ 300 bilhões com subsídios diretos e indiretos e apenas US\$ 56 bilhões em ajuda aos PEDs.¹⁵²

A internacionalização das questões ambientais refletia a ampliação da discussão interna nos países do Norte (PD). Nos Estados Unidos, percebe-se claramente uma vitória dos ambientalistas, que, preocupados com a produção do lixo, da fumaça, e outras formas de poluição, conseguiram ampliar a legislação ambiental interna.

Um Grupo de Peritos sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente se reuniu em Founex, na Suíça, para elaborar os textos dos documentos a serem assinados na Conferência. Durante o encontro a posição do representante brasileiro, Embaixador Miguel Osório de Almeida, sintetizou as intenções diplomáticas dos países em desenvolvimento.

Se toda a poluição gerada pelos países industrializados pudesse ser retirada do mundo, a poluição mundial seria quase insignificante; ao contrário, se toda a poluição atribuível diretamente a atividades em países subdesenvolvidos pudesse ser retirada hoje do mundo, todos os perigos ligados à poluição continuariam a existir com praticamente a mesma intensidade.¹⁵³

Segundo o entendimento da delegação brasileira, a responsabilidade pela gravidade dos danos ambientais era dos países desenvolvidos. Essa concepção recebeu apoio dos demais países em desenvolvimento e do Secretário-Geral da Conferência, Maurice Strong, durante as negociações.

A reunião em Founex foi determinante na alteração da temática inicial da Conferência de Estocolmo, atendendo assim a um número maior de interesses. Inicialmente, optou-se em formular um acordo internacional com metas direcionadas a

¹⁵² GRUPO DEL BANCO MUNDIAL. **Alianzas para el desarrollo: progresos en la lucha contra la pobreza**. Washington: Banco Mundial, 2004. p. 10-11.

¹⁵³ SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento. **Direito Ambiental Internacional**. Rio de Janeiro: Thex, 1995. P. 28

frear as agressões causadas ao meio ambiente. Entretanto, após a pressão dos países em desenvolvimento foram incluídos também temas como desenvolvimento e pobreza.¹⁵⁴

3.2 Conferência de Estocolmo

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano, ou Conferência de Estocolmo, ocorreu entre os dias 5 a 16 de junho de 1972, na cidade de Estocolmo. Participaram delegações de 113 países, 400 organizações intergovernamentais e não-governamentais, jornalistas, entre outros¹⁵⁵. A União Soviética e os países do Leste não foram representados, em protesto à ausência da Alemanha Oriental. Desta forma, a Conferência não foi universal, como observa Le Prestre.¹⁵⁶

Tratou-se de temas, como a poluição da atmosfera, da água e do solo provenientes da industrialização. Também foi levantada a preocupação com o esgotamento dos recursos naturais não-renováveis, devido ao crescimento demográfico, e o fim das reservas de petróleo. Foram definidas algumas estratégias para conter esse problema, quais sejam: estabelecer controle sobre o crescimento demográfico nos países do Sul, criar normas para minimizar a poluição marítima e reduzir a emissão de poluentes pelas indústrias.

Durante a cúpula, foram elaborados a Declaração das Nações Unidas sobre Meio Ambiente, o Plano de Ação para o Meio Ambiente, a Resolução sobre

¹⁵⁴ De acordo com o relatório da reunião, as poluições dos países desenvolvidos e em desenvolvimento eram geradas por eventos diversos: enquanto nos primeiros ela advinha do modelo desenvolvimentista de industrialização, nos segundos era causada pela pobreza e subdesenvolvimento. Após Founex, foram realizadas outras sessões do Comitê Preparatório.

¹⁵⁵ MCCORMICK, Jonh. **Rumo ao Paraíso**: a historia do movimento ambientalista. Rio de Janeiro: Relume-Duramá, 1992. p. 105.

¹⁵⁶ LE PRESTRE, Philippe. *Op. cit.*, p. 175.

aspectos financeiros e organizacionais no âmbito da ONU, e instituído o Programa das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente (PNUMA).

Após a realização da Conferência, inúmeros tratados multilaterais, bilaterais e regionais foram firmados para combater a degradação ambiental em contraste com as iniciativas tópicas e esporádicas que haviam sido tomadas nos anos anteriores.

Um outro aspecto interessante sobre a tomada de consciência depois do evento foi o aumento significativo no número de Ministérios do Meio Ambiente. Até a Conferência de Estocolmo, apenas 10 países possuíam Ministério do Meio Ambiente. Tempos depois, em 1982, aproximadamente 110 países haviam criado um ministério ou departamento equivalente para cuidar de temas ambientais.¹⁵⁷ Este dado, aliado ao número crescente de adesões aos acordos internacionais ambientais demonstram, o aumento da preocupação com o ambiente.

Como descreve Correia do Lago, as principais conquistas da Conferência são: a entrada definitiva do tema ambiental na agenda multilateral, a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), o estímulo à criação de órgãos nacionais, dedicados à questão ambiental em diversos países, o fortalecimento da participação das ONGs¹⁵⁸ e da sociedade civil.¹⁵⁹ De modo diverso pensam os ambientalistas mais conservadores, pois para eles a temática ambiental da Conferência foi esvaziada pela inclusão do debate sobre desenvolvimento.

¹⁵⁷ PNUMA (Programa das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente). **Perspectivas do Meio Ambiente Mundial**: GEO 3. Brasília: IBAMA, 2004. p.5.

¹⁵⁸ Ao mesmo tempo em que ocorria Conferência, foi realizada uma reunião das organizações não-governamentais (ONGs) com o fim de traçar diretrizes para minimizar a degradação ambiental.

¹⁵⁹ LAGO, André Aranha Correia do. **Estocolmo, Rio de Janeiro, Joanesburgo**: a evolução do discurso brasileiro nas Conferências ambientais da ONU. Trabalho apresentado no XLVI, CAE, IRBr, Brasília: 2004, 161 f. p. 20-21

Em síntese, a Conferência de Estocolmo trouxe a preocupação com o meio ambiente para o plano internacional, discutindo a fragilidade do meio ambiente e a sua relação direta com a qualidade de vida da população. Os documentos produzidos durante a Conferência têm ainda hoje uma importância especial para o DIMA. No entanto, houve uma forte clivagem política entre o Norte e o Sul, que foi, até certo ponto, superada em 1992.

3.3 Declaração das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano

A Declaração das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, também conhecida como Declaração de Estocolmo, foi o primeiro documento ambiental elaborado em um foro internacional tão amplo. Ela estabelece 26 princípios¹⁶⁰ e traça alguns parâmetros nacionais e internacionais para o desenvolvimento das políticas ambientais, além de delimitar alguns padrões mínimos de proteção ambiental, garantir a soberania dos Estados sobre seus recursos naturais e fomentar a cooperação entre os países.

Ao longo do seu texto, estão consagrados alguns princípios do Direito Internacional Ambiental, figurando entre eles: o princípio do direito ao desenvolvimento ambientalmente adequado, que estabelece um vínculo entre proteção do meio ambiente e o desenvolvimento econômico e social¹⁶¹; o princípio da soberania

¹⁶⁰ Dentre os princípios contidos na Declaração, o primeiro indica os fundamentos de ação, os princípios de 2 a 7 apontam os objetivos a serem alcançados, os princípios de 8 a 17 tratam da conexão existente entre os problemas ambientais e outras questões, os princípios 18 a 20 abordam os instrumentos de política ambiental e de gestão dos recursos e por fim, os princípios 21 a 26 tratam da cooperação internacional. Os princípios mais importantes serão estudados num tópico separadamente.

¹⁶¹ Inúmeros princípios, formulados ao longo da Declaração, mencionam esta preocupação com o desenvolvimento social, econômico e ambiental. Segue o texto da Declaração: **Princípio 08** – O desenvolvimento econômico e social é indispensável para assegurar ao homem um ambiente favorável de

dos Estados para explorar livremente os seus recursos naturais, atentando para o uso racional dos mesmos; o princípio da responsabilidade, que impõe aos Estados assumirem a responsabilidade internacional, quando suas atividades danificarem o ambiente de outros Estados.¹⁶² Por fim, o princípio da cooperação que viabiliza a troca de informações e recursos para a conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento.¹⁶³

A Conferência de Estocolmo elaborou ainda o Plano de Ação para o Meio Ambiente, composto por 109 declarações relativas a diversos setores de atuação, estabelecidas com base em três eixos fundamentais: a avaliação dos problemas, as medidas de gestão e as medidas de apoio.

vida e de trabalho e criar na terra condições necessárias para a melhoria de qualidade de vida. **Princípio 09** – As deficiências ambientais geradas pelas condições de subdesenvolvimento e pelos cataclismos provocam problemas graves. O melhor modo de corrigi-las é acelerar o desenvolvimento mediante a aplicação de substâncias recursos financeiros e tecnológicos, como suplemento aos esforços internos dos países em desenvolvimento e a eventuais necessidades. **Princípio 13** – Os Estados, a fim de melhorar as condições ambientais, mediante uma administração mais racional de recursos, devem adotar um processo integrado e coordenado para o planejamento de seu desenvolvimento de modo a torná-lo compatível com a necessidade de proteger e melhorar o meio ambiente em benefício da população.

¹⁶² **Princípio 02** – Os recursos naturais, incluindo-se o ar, a água, a terra, a flora, a fauna e, especialmente, amostras representativas dos ecossistemas naturais, devem ser salvaguardados em benefício das gerações atuais e das futuras, por meio do cuidadoso planejamento ou administração, conforme o caso. **Princípio 03** – A capacidade da terra em produzir recursos renováveis deve ser mantida e, sempre que possível, restaurada ou melhorada. **Princípio 04** – O homem tem responsabilidade especial em salvaguardar e administrar conscientemente o patrimônio da fauna e da flora primitivas e seu habitat, ora gravemente ameaçados por um conjunto de fatores diversos. A conservação da natureza, incluindo a flora e a fauna selvagens, torna-se, pois, importante nos planos de desenvolvimento econômico.

¹⁶³ **Princípio 20** – Em todos os países, especialmente nos em desenvolvimento, devem-se estimular a evolução e a pesquisa científica dentro do contexto dos problemas do meio ambiente, tanto nacionais quanto multinacionais. Para tanto devem-se promover e ajudar a livre circulação de conhecimentos e informações científicas atualizadas, de modo a facilitar a solução dos problemas ambientais. Tecnologias ambientais devem ser postas à disposição dos países em desenvolvimento em condições que favorecem sua ampla disseminação, sem constituir sobrecarga econômica para esses países. **Princípio 22** – Os Estados cooperarão para o desenvolvimento internacional no tocante às questões legais de responsabilidade e indenização às vítimas da poluição e de outros danos ambientais causados a áreas situadas além da jurisdição de tais Estados por atividades realizadas dentro de sua jurisdição ou sob seu controle. **Princípio 24** – Todos os países, grandes ou pequenos, devem tratar as questões internacionais relativas à proteção e melhoria do meio ambiente com espírito de cooperação e em pé de igualdade. A cooperação, quer por acordos multilaterais ou bilaterais, quer por outros meios apropriados, é essencial para controlar eficazmente, prevenir, reduzir ou eliminar os efeitos ambientais adversos que resultem de atividades em qualquer esfera, de tal modo que a soberania e os interesses de todos os Estados sejam assegurados.

4. Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento: entre Estocolmo e Rio

É incontestável que, a partir da Conferência de Estocolmo, os Estados começaram a implementar políticas públicas, visando conter os problemas ambientais. Verifica-se, ainda, a elaboração de diversos acordos regionais e internacionais, que colaboraram para solidificar a inserção definitiva do meio ambiente na agenda global. Contudo, este esforço não foi suficiente para reduzir a degradação ambiental e garantir a qualidade de vida desta e das próximas gerações.

Pretendendo conciliar o desenvolvimento com os imperativos de proteção ao meio ambiente, a ONU criou, em 1983, a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.¹⁶⁴ Durante aproximadamente três anos, a Comissão visitou diversos países, colhendo informações sobre questões referentes à água, à energia, à poluição, à transferência de tecnologias, entre outras. As conclusões do grupo foram publicadas em 1987, no Relatório “Nosso Futuro Comum”, também denominado de Relatório Brundtland.

Neste documento final, destacaram-se três grupos de problemas ambientais: o primeiro aborda a preocupação com o aquecimento global, a destruição da camada de ozônio, a poluição da água, do ar, e o descarte dos dejetos radioativos.¹⁶⁵ O segundo grupo de problema ambiental internacional, igualmente importante, seria a destruição das florestas, a desertificação e a degradação da biodiversidade. O último

¹⁶⁴ A Comissão era composta por membros de países desenvolvidos (PD) e em desenvolvimento (PED), e presidida por Gro Harlem Brundtland.

¹⁶⁵ Como exemplo das catástrofes ambientais, ocorridas na década de 80, tem-se: em 1984, um vazamento de gases letais em Bhopal, que provocou a morte de 3 mil pessoas e deixou outras 20 mil feridas. Um ano depois, estudiosos britânicos identificaram o aumento do tamanho da camada de ozônio. Por fim, em 1986 o desastre nuclear de Chernobyl, chocou o mundo. PNUMA (Programa das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente). **Perspectivas do Meio Ambiente Mundial: GEO 3. Op. cit.**, p.10.

grupo de problemas destacado se refere a questões sociais que agridem o meio ambiente, como o uso da terra, os serviços sanitários e o crescimento urbano.¹⁶⁶

Salienta-se ainda que um outro aspecto relevante do Relatório foi a criação da expressão “desenvolvimento sustentável”. Por ela, compreende-se o desenvolvimento necessário para atender à geração atual, sem comprometer a capacidade de suprir as necessidades das futuras gerações. Tal idéia será cristalizada, na forma de princípio, na Declaração do Rio e na Agenda 21.

Com base nas constatações da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento e nas catástrofes ambientais ocorridas, a Assembléia Geral da ONU¹⁶⁷, decidiu organizar a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Na ocasião, foi aceita a oferta do Brasil para sediá-la, delineou-se os objetivos da Conferência e criou-se o Comitê Preparatório¹⁶⁸.

O principal objetivo da Conferência seria conciliar o crescente desenvolvimento econômico com as medidas apropriadas para proteger e melhorar o meio ambiente. Para tanto, deveria promover a cooperação entre os países, determinar fontes de financiamento, facilitar a transferência de tecnologia, entre outras recomendações. A maioria destas intenções aparecem nos textos finais, produzidos durante a ECO-92.

¹⁶⁶ SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento. *Op. cit.*, p. 33.

¹⁶⁷ AG. Res. 44/228 de 22 de dezembro de 1989. Doc. A/44/746/Add.7.

¹⁶⁸ Nas reuniões do Comitê Preparatório, conhecidas como PrepCom's, era permitida a participação de todos os membros da ONU. O Comitê realizou quatro encontros entre 1990 e 1992 para a organização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento e elaboração da Declaração do Rio e da Agenda 21. A primeira reunião teve lugar em Nairóbi, em agosto de 1990, a segunda e a terceira foram realizadas em Genebra, em março e agosto de 1991 e a última em Nova York, em março de 1992. Os comitês abordaram 9 problemas ambientais que formaram discutidos por três grupos de trabalhos. LE PRESTRE, Philippe. *Op. cit.*, p. 205.; RIBEIRO, Wagner Costa. **A Ordem Ambiental Internacional**. São Paulo: Contexto, 2001. p. 108. Existe entre os autores uma disparidade entre os locais em que ocorreram as reuniões, assim opta-se pela indicação da maioria.

5. Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992)

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUCED), também conhecida como ECO-92, Rio-92, ocorreu no período de 2 a 14 de junho de 1992, na cidade do Rio de Janeiro. Participaram desta Conferência 103 chefes de Estado¹⁶⁹, 176 delegações, aproximadamente 10 mil delegados, 1400 ONGs¹⁷⁰ e cerca de 9 mil jornalistas.¹⁷¹ Os números mostram a importância adquirida pela temática ambiental desde a Conferência de Estocolmo, que contara apenas com a participação de poucos chefes de Estado e nenhum representante dos países do Leste Europeu.

O objetivo principal da Conferência do Rio era inverter os efeitos da degradação do meio ambiente, tanto nacional quanto internacional, e promover um desenvolvimento sustentável e ecologicamente mais racional. Os principais resultados produzidos durante o Encontro foram: a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento; a Agenda 21; a Convenção – Quadro sobre a Mudança Climática (UNFCCC); a Convenção sobre a Diversidade Biológica (CDB), a Declaração de Princípios para Manejo Sustentável das Florestas; a criação da Comissão de Desenvolvimento Sustentável e um acordo para negociar a Convenção Mundial sobre Desertificação¹⁷².

¹⁶⁹ BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Conferência das nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**: Relatório da Delegação Brasileira. Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 1993. p. 33

¹⁷⁰ As ONGs tiveram uma participação significativa, tanto na preparação quanto durante a Conferência do Rio. Elas tiveram permissão para se pronunciar durante as reuniões plenárias e, muitas delas participaram das delegações oficiais, ou atuaram como consultoras do secretariado. Após a Conferência elas passaram a desempenhar um papel fiscalizador e a pressionar os governos para o cumprimento da Agenda 21 e dos demais acordos firmados.

¹⁷¹ PNUMA (Programa das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente). **Perspectivas do Meio Ambiente Mundial: GEO 3**. *Op. cit.*, p.16

¹⁷² Entende-se por desertificação a degradação do solo, da vegetação, dos recursos hídricos e da qualidade de vida da população devido a variação climática, as atividades humanas, entre outros fatores. Geralmente

Desde o início, ficou definido entre os participantes dos PrepCom's que as decisões seriam tomadas em consenso, vislumbrando-se chegar ao final com um texto, que refletisse o entendimento geral. Consoante Le Prestre¹⁷³, essa forma de decisão tende a enfraquecer os textos aprovados, já que os Estados podiam vetar tudo aquilo que não aprovassem. Em outras palavras, na medida que a aprovação total é necessária, os textos ficam mais vagos e longos, para abarcar todos os posicionamentos e expurgar as idéias contrárias.

Durante as negociações era possível observar o antagonismo entre as propostas dos Estados¹⁷⁴, em função da complexidade da pauta das negociações. Destaca-se, sinteticamente, a formação de três grupos principais: o grupo dos países desenvolvidos, que procuravam impedir a criação de novas obrigações financeiras, o grupo dos países em desenvolvimento, cujo principal problema era a pobreza de sua população¹⁷⁵ e o grupo dos países em transição (PET), que buscava reconhecimento, tratamento favorável e contribuições econômicas.¹⁷⁶ Essa discrepância foi refletida nas negociações dos Acordos firmados durante a Conferência do Rio e cada grupo abdicou parte de seus objetivos para viabilizar as negociações.¹⁷⁷

ela ocorre em regiões áridas, semi – áridas e sub-úmidas secas. (MATALLO JÚNIOR, Heitor. **Indicadores de Desertificação**: histórico e perspectivas. Brasília: UNESCO, Cortez, 2001. p. 24.)

¹⁷³ LE PRESTRE, Philippe. *Op. cit.*, p. 207.

¹⁷⁴ Entre as ONGs, também não havia posicionamento uniforme. Enquanto umas se preocupavam com a questão ambiental, outras buscavam com o desenvolvimento. Durante a Conferência, as ONGs mais atuantes foram a IUCN, WWF, Greenpeace e Amigos da Terra. Em geral, pode-se dizer que as ONGs apoiavam as reivindicações dos países em desenvolvimento, mas também realizaram uma reunião paralela.

¹⁷⁵ O Grupo dos Países em Desenvolvimento foi formado por 137 Estados, dentre eles os do G 77.

¹⁷⁶ RUIZ, José Juste. **Derecho Internacional Del Medio Ambiente**. Madrid: McGraw- Hill, 1999. p. 22-23.

¹⁷⁷ A Assembléia Geral das Nações Unidas criou, em dezembro de 1992, a Comissão de Desenvolvimento Sustentável (CDS) para supervisionar, controlar e informar acerca da execução dos Acordos firmados na Conferência do Rio em escala local, regional e internacional. Trata-se de comissão funcional do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) composta por 53 membros. Site oficial da CDS: www.un.org/spanish/conferences/wssd/cds.html

5.1 Declaração do Rio

A Declaração do Rio visa a guiar o comportamento dos Estados e mobilizar a sociedade para a preservação do meio ambiente, mediante desenvolvimento sustentável. A negociação da Declaração foi marcada por fortes discussões que evidenciaram a discordância entre a posição dos países do Norte e a dos países do Sul. Nota-se, ademais, a ausência de pronunciamentos importantes em questões como: “patrimônio comum da humanidade”, bens comuns, e a omissão na condenação das armas de destruição em massa como pontos negativos da Conferência de que se trata.¹⁷⁸

Quanto aos princípios, tem-se que os mais relevantes foram trazidos da Declaração de Estocolmo e adaptados, de modo a atender aos anseios dos países após o período da Guerra Fria.¹⁷⁹ Os princípios ambientais expressos no texto, que beneficiavam o desenvolvimento da economia dos países em desenvolvimento, foram, após uma nova batalha, tão dura quanto à de Estocolmo, reafirmados. São eles: desenvolvimento sustentável (Princípio 1), a soberania dos Estados em poderem explorar os seus próprios recursos naturais (Princípio 2), eliminação da pobreza (Princípio 5) e a promoção de um sistema econômico mais aberto e favorável aos PEDs (Princípio 12).¹⁸⁰

Após se firmar um acordo, entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento, sobre o texto do princípio do direito dos Estados ao desenvolvimento, a aceitação dos demais princípios apresentados pelos países do Norte, como o da participação popular (Princípio 10), da precaução (Princípio 15), do poluidor-pagador

¹⁷⁸ LE PRESTRE, Philippe. *Op. cit.*, p. 221.

¹⁷⁹ PELLET, Alain; DAILLIER, Patrick; DINH, Nguyen. *Op. cit.*

¹⁸⁰ LAGO, André Aranha Correia do. *Op. Cit.*, p. 40 ; LE PRESTRE, Philippe. *Op. cit.*, p. 219

(Princípio 16), da necessidade de estudos de impacto ambiental (Princípio 17), da notificação (Princípios 18 e 19), foi mais tranqüila¹⁸¹.

Um outro princípio, que denota o progresso alcançado pela Conferência do Rio, é o das responsabilidades comuns, porém diferenciadas. Ele se pauta na idéia de solidariedade entre os países do Norte e do Sul, para minimizar os danos ambientais. Por fim, tem-se que alguns princípios são inovações da Conferência do Rio, e outros apenas atualizações daqueles inseridos na Declaração de Estocolmo.

Todos os participantes da Conferência do Rio endossam o conceito de desenvolvimento sustentável, que combina as aspirações compartilhadas por todos os países ao progresso econômico e material com a necessidade de uma consciência ecológica. Além disso, por introduzir o objetivo global de paz e de desenvolvimento social duradouro, a Rio-92 foi uma resposta tardia às demandas dos países do Sul, feitas desde a reunião de Estocolmo, que ficou apenas no discurso, como restou demonstrado durante a Rio + 5.

Segundo Ruiz, “a Declaração do Rio possui um valor essencial, como expressão dos compromissos ambientais proclamados pelos Estados no mundo atual”¹⁸². Pode-se afirmar que as relações entre países ricos e pobres têm sido conduzidas, desde a Conferência do Rio, por um novo conjunto de princípios inovadores, como os de “responsabilidades comuns, porém diferenciadas entre os países”, de “o poluidor pagador” e de “padrões sustentáveis de produção e consumo”. Em suma, a Declaração do Rio sintetiza o aspecto global do Direito Internacional Ambiental, ao realçar a idéia

¹⁸¹ LE PRESTRE, Philippe. *Op. cit.*, p. 218.; LAGO, André Aranha Correia do. *Op. cit.*, p. 40.

¹⁸² RUIZ, José Juste. **Derecho Internacional Del Medio Ambiente**. *Op. cit.*, p. 26. No original: “la Declaración de Río posee un valor esencial como expresión de los compromisos ambientales proclamados por los Estados en el mundo actual”.

do desenvolvimento sustentável e preconizar que as responsabilidades dos estados são comuns, porém diferenciadas.

5.2 Agenda 21

A Agenda 21 foi elaborada na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Eco-92), e mesmo não sendo um instrumento jurídico obrigatório, reflete os anseios de alguns Estados, das ONGs, da sociedade civil sobre inúmeros assuntos ligados ao desenvolvimento e ao ambientalismo.¹⁸³ Ela estabeleceu uma variedade de ações e estratégias políticas, a serem implementadas pelos Estados, pelas ONGs, pelas OIGs, entre outros atores, para viabilizar a união equilibrada entre meio ambiente e desenvolvimento.¹⁸⁴

Registre-se, de pronto, as palavras de Celso Lafer, à época chanceler brasileiro:

A Agenda 21 funcionou, na prática, como exercício de negociação global. A última tentativa de implantar esse conceito havia ocorrido na Conferência de Cancún sobre o Diálogo Norte – Sul, em 1981, com resultados, como se sabe, frustrantes. Desta feita, na Conferência do Rio nenhum Estado agiu como superpotência, inclusive porque o tema meio ambiente, em si mesmo, mostra que todos os países têm, simultaneamente, interesses gerais e interesses específicos, e não apenas as grandes potências, segundo a definição clássica que se costuma atribuir aos Estados com esse *status* internacional, ou seja, configurou-se na Conferência do Rio uma situação em que se compatibilizaram aqueles dois planos – que já comentei – da política externa, o do pensar universal – os interesses coletivos – e o do cogitar sobre o específico –

¹⁸³ LE PRESTRE, Philippe. *Op. cit.*, p. 220-222.

¹⁸⁴ Acrescenta-se ainda que, este documento foi resultado de um estudo completo e bem elaborado, contido em aproximadamente 750 páginas, com 40 capítulos e organizado em 4 seções. São elas: as dimensões sociais e econômicas do desenvolvimento sustentável, guias para a conservação e gestão dos recursos naturais para o desenvolvimento sustentável, fortalecimento dos principais grupos sociais, envolvidos na implementação do desenvolvimento sustentável, meios de implementação da agenda estabelecida.

interesse nacional ou regional¹⁸⁵.

Com vistas a avaliar os cinco primeiros anos de implementação da Agenda 21, a Assembléia Geral da ONU¹⁸⁶, resolveu convocar uma Reunião Especial da Assembléia-Geral das Nações Unidas em Nova York, de 23 a 27 de junho de 1997. Além de ter procurado identificar as principais dificuldades, relacionadas à implementação da Agenda, a Sessão Especial dedicou-se em definir prioridades de ação para os anos seguintes e a impulsionar as negociações ambientais em curso. A expressiva presença de Chefes de Estado e de Governo na Sessão Especial representou uma reafirmação da importância atribuída à temática ambiental, traçada na Agenda perante a opinião pública mundial.

Para os países em desenvolvimento, o principal resultado da Sessão Especial foi a preservação intacta do patrimônio conceitual, originado da Conferência do Rio. O documento final incorporou, assim, uma "Declaração de Compromisso", na qual os chefes de delegação reiteraram, solenemente, o compromisso de seus países com os princípios e programas contidos na Declaração do Rio e na Agenda 21, assim como o propósito de dar seguimento à sua implementação.

Conclusivamente, a Agenda 21 se mostrou um programa pioneiro de ação internacional sobre questões ambientais e desenvolvimentistas, voltado à cooperação internacional e ao desenvolvimento de políticas para o Século XXI. Suas recomendações incluíram novas formas de educação, preservação de recursos naturais e participação no planejamento de uma economia sustentável.

¹⁸⁵ LAFER, Celso. Perspectivas e possibilidades da inserção internacional do Brasil. In: LAFER, Celso. **Política Externa Brasileira**: os três momentos. São Paulo: Konrad Adenauer-Stiftung, 1993. p. 34.

¹⁸⁶ Mediante a Resolução 47/190 de 22 de dezembro de 1992.

5.3 As Convenções

Durante a Conferência do Rio foram assinadas a Convenção- Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática e a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Diversidade Biológica. Esta última, por ser parte do tema deste trabalho, será analisada detalhadamente no capítulo posterior.

A Convenção sobre Mudança Climática entrou em vigor em 1994, após um polêmico debate quanto à implementação das metas de redução¹⁸⁷. No entendimento de Correia do Lago, existiam três blocos distintos, durante a negociação da Convenção. Eram eles: os países desenvolvidos, representados pela Comunidade Européia, que já estavam reduzindo as suas emissões e não impunham obstáculos para atingir as metas sugeridas; um outro grupo, formado igualmente por países ricos, como os Estados Unidos e os produtores de petróleo, que só atingiriam as metas com sacrifícios econômicos e, por isso, se opunham às cotas; o último grupo era formado pelos países em desenvolvimento, que necessitam de recursos para implementar as medidas de redução¹⁸⁸.

A principal finalidade desta Convenção é estabilizar as emissões de gases de efeito estufa, para evitar uma interferência perigosa no clima. O caráter global do problema mobilizou os vários Estados, para implementarem as metas de redução, o que ocasionou uma verdadeira disputa entre os EUA e a UE.

5.4 Declaração de Princípios sobre as Florestas

¹⁸⁷ As metas de redução estão definidas no Protocolo de Quioto que entrou em vigor no dia 16.02.2005.

¹⁸⁸ LAGO, André Aranha Correia do. *Op. cit.*, p. 34-35.

A negociação desta Declaração foi marcada pela posição dos países madeireiros, tais como Brasil, Tailândia e Malásia, que contaram com o auxílio dos países em desenvolvimento, para defender a sua soberania sobre as suas florestas e impedir um domínio disfarçado dos países desenvolvidos. O nome oficial deste documento traz as suas principais características e reflete os receios dos países madeireiros “Declaração de Princípios com Autoridade e Não-Juridicamente Obrigatória para um Consenso Mundial sobre Manejo, Conservação e Desenvolvimento Sustentável de todos os Tipos de Florestas”.

Referida Declaração contém quinze princípios que, em síntese, garantem a soberania dos Estados sobre a exploração dos seus recursos florestais, levando em consideração a importância local, regional e mundial deste recurso.

O tamanho das áreas florestais desmatadas e as conseqüências ambientais deste dano fomentaram a negociação da Declaração, durante a Rio-92.¹⁸⁹ O desmatamento vem reduzindo nos últimos anos, entre 1990-2000 eram desmatados 8,9 milhões de hectares por ano e atualmente a perda de florestas no planeta é de 7,3 milhões de hectares, o equivalente ao tamanho do território do Panamá.

Para exemplificar o grau de desflorestamento¹⁹⁰, tem-se que: no Brasil, a floresta de Mata Atlântica foi reduzida a 8% do seu tamanho original, na África e em Madagascar 80% e 90% respectivamente de sua floresta e vegetação original não existem mais e, na Europa, o desmatamento atinge 70% da floresta inicial.

¹⁸⁹ O debate sobre o desmatamento das florestas tropicais foi incorporado na Conferência do Rio, com base numa proposta formulada pelos Estados Unidos, Canadá, Reino Unido, Alemanha, França e Itália, visando regulamentar a degradação destas florestas.

¹⁹⁰ O desflorestamento é a retirada total ou quase total da cobertura florestal de uma área. Esse processo acarreta perda da biodiversidade, erosão do solo, deficiência nos recursos hídricos. (LORENTZEN, Erling Sven, et al. Quais são as causas e soluções para o desflorestamento no Brasil? In: CAMARGO, Aspásia; CAPOBIANCO, João Paulo Ribeiro; OLIVEIRA, José Antonio Puppim de. **Meio Ambiente Brasil Avanços e Obstáculos pós Rio-92**. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2002. p. 159-163.)

Neste sentido, a FAO alerta que a continuidade deste quadro de destruição poderá levar à devastação de toda a floresta tropical até 2027.¹⁹¹

A demanda crescente por produtos florestais (madeira, lenha, papel) e a transformação de áreas florestais em pastos e espaço agrícola são os principais causadores do desmatamento. “No início do século XX, a área florestal mundial era estimada em 5 bilhões de hectares. Desde então, encolheu para 2,9 bilhões de hectares – aproximadamente o dobro da área cultivada mundial”.¹⁹²

Os PEDs são responsáveis pela maior parte da perda florestal. Eles perdem 6,5% de suas florestas a cada década. Todavia, a maior parte da sua atividade madeireira é realizada por corporações estrangeiras que exploram as florestas sem manejo sustentável. A perda da floresta traz conseqüências econômicas e ambientais, pois de um lado a área explorada inadequadamente deixa de gerar renda e do outro o desmatamento facilita a incidência de enchentes e secas, provoca a erosão do solo, a poluição dos mananciais.¹⁹³

Diante deste impasse entre independência e devastação de um bioma, percebe-se o quão complexa e delicada é a questão, pois de um lado, tem-se um dos pilares do Direito Internacional, o princípio da soberania, e do outro, um direito humano, o meio ambiente. Sendo assim, qual o alcance e a utilidade da soberania para a proteção ambiental? O que pode ser realizado, para inibir a depredação de um recurso natural essencial a vida, já que, apesar de afirmar que os Estados devem levar em consideração a importância do recurso, a Declaração não é obrigatória e não impõe sanções.

¹⁹¹ COLARD, Daniel. **Les relations internationales**: de 1945 à nos jours. 8 ed. Paris: Armand Colin, 1999. p. 377-379.

¹⁹² BROWN, Lester R. *Op. cit.*, p. 59.

¹⁹³ A perda de cobertura florestal provocou, em 2002, o transbordamento da bacia do Limpopo, inundando grande parte de Moçambique. (BROWN, Lester R. *Op. cit.*, p. 60-61.)

Le Prestre e Correia do Lago atestam, que este foi provavelmente o documento menos relevante, assinado durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, pois não traçou diretrizes factíveis para a proteção das florestas e redução do desflorestamento¹⁹⁴.

Quando comparada com a Conferência de Estocolmo, a Conferência do Rio traz inúmeros avanços para o debate ambiental global, mas levando-se em consideração as expectativas aventadas durante os comitês preparatórios, o resultado alcançado não foi tão expressivo. Contudo, o mais importante é que a temática estava novamente sendo discutida mundialmente pelos Estados.

6. Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (2002)

6.1 Processo Preparatório

A Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, igualmente denominada de Cúpula de Joanesburgo ou Rio +10, foi organizada por determinação da Resolução 55/199 da Assembléia Geral das Nações Unidas, intitulada “Exame decenal dos progressos logrados na aplicação dos resultados da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento”. Este encontro internacional teve lugar em Joanesburgo, entre o dia 26 de agosto a 4 de setembro de 2002.

Os preparativos para a Conferência de Joanesburgo incluíram a realização de diversas consultas em diversos níveis: o nacional¹⁹⁵, o regional e o internacional. Entidades do governo e da sociedade civil de cada Estado membro se

¹⁹⁴ LAGO, André Aranha Correia do. *Op. cit.*, p. 42 ; LE PRESTRE, Philippe. *Op. cit.*, p. 223

¹⁹⁵ Até 31 de agosto de 2001, mais de 40 Estados Membros haviam formado comitês preparatórios nacionais. Informe A/56/379 da Assembléia Geral das Nações Unidas de 19 de setembro de 2001.

organizaram e avaliaram as iniciativas tomadas pelo Estado, as dificuldades encontradas, os êxitos logrados na execução da Agenda 21, além de identificarem as soluções viáveis para solucionar alguns problemas persistentes.

Correia do Lago afirma que o processo preparatório da Cúpula foi, desde o início, menos ambicioso que o da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, no Rio. O desafio deste encontro era progredir nas discussões dos temas já apresentados no Rio.¹⁹⁶ Acrescentem-se ainda os comentários do Embaixador Everton Vieira Vargas:

A Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (...), terá como um dos seus objetivos centrais debruçar-se sobre as causas do cumprimento insuficiente dos compromissos assumidos no Rio pela comunidade internacional, especialmente no que tange às recomendações da Agenda 21. A Conferência de Joanesburgo se distingue, por conseguinte, das demais Conferências organizadas pelas Nações Unidas, na última década, ao voltar-se para o aspecto da implementação dos compromissos assumidos na Rio-92. Destaca-se, para esse fim, entre outras, as questões relativas à erradicação da pobreza e a mudança dos padrões insustentáveis de produção e consumo que prevalecem nas sociedades industrializadas¹⁹⁷.

Sendo assim, o principal escopo da Rio+10 era avaliar a implementação dos compromissos assumidos pelos atores em 1992 e promover a renovação do compromisso político para promover o desenvolvimento sustentável, com base no princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas.¹⁹⁸

Participaram do encontro mais de 100 Chefes de Estado e de Governo, delegações nacionais, organizações não-governamentais, representantes do

¹⁹⁶ LAGO, André Aranha Correia do. *Op. cit.*, p. 54

¹⁹⁷ VARGAS, Everton Vieira. A década da Agenda 21. In: BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Revista Textos do Brasil**, n. 9. Brasília: MRE, 2002. p.112.

¹⁹⁸ LAFER, Celso. Rio+10: o Brasil na Cúpula sobre Desenvolvimento Sustentável. In: BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Revista Textos do Brasil**, n. 9. Brasília: MRE, 2002. p.9.

comércio e das indústrias, comunidades científicas e tecnológicas, populações autóctones e outros grupos sociais.¹⁹⁹

Verificou-se na Conferência de Joanesburgo o fortalecimento e amadurecimento, tanto da participação das ONGs quanto dos empresários. As ONGs que, no Rio, conquistaram legitimidade para participar das discussões durante o encontro, em Joanesburgo deixam de ter posições idealizadas e passam a contribuir, de maneira mais construtiva, para a solução dos problemas em debate. O papel do setor produtivo na realização das metas de desenvolvimento sustentável é fundamental, pois ele influencia a elaboração das legislações internas, de forma muito acentuada.

Viola resume, com muita objetividade, a participação preponderante dos atores em cada conferência, da seguinte forma:

Da mesma forma que nos anos 1970, houve um papel destacado dos Estados e nos anos 1980 esse papel de destaque passou para a sociedade civil, nos anos 1990 o eixo da governabilidade se deslocou gradualmente para o campo dos mercados e seus atores²⁰⁰.

Durante o período de preparação da Conferência de Joanesburgo ocorreram eventos importantes, que diluíram o foco das preocupações internacionais e enfraqueceram as negociações da Cúpula. O terrorismo ganha maior importância na política internacional e a discussão sobre o desenvolvimento sustentável perde sua força. Dois dias após o atentado ao World Trade Center, o Congresso americano aprovou um orçamento de US\$ 40 bilhões para o combate ao terrorismo²⁰¹. A segurança

¹⁹⁹ ONU. **Informe Geral da Cúpula de Joanesburgo**. Página Oficial das Nações Unidas. Disponível em: <www.un.org/spanish/conferences/wssd/unced.html>. Acesso em: 10 de janeiro de 2006.

²⁰⁰ VIOLA, Eduardo. As complexas negociações internacionais para atenuar as mudanças climáticas. In: TRIGUEIRO, André (Coord.). **Meio Ambiente no Século 21**: 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento. 2. ed. Rio de Janeiro: Sextante, 2003. p. 183-197. p. 186

²⁰¹ GARDNER, Gary. O desafio de Joanesburgo: criar um mundo mais seguro. In: FLAVIN, Christopher [et. al.]. **Estado do Mundo 2002**. Salvador: Uma, 2002. p.24

tornou-se tema prioritário na agenda internacional, inclusive com o debate sobre o Iraque e Sadam Hussein.

Durante as negociações, os países em desenvolvimento pretendiam fortalecer os princípios da Rio 92, ampliar os compromissos dos países desenvolvidos quanto ao auxílio financeiro e à transferência de tecnologia. Além disso, países como Brasil e Índia interessavam-se em ampliar as discussões sobre o Protocolo de Quioto.

Acrescenta-se ainda que, os Estados africanos queriam debater a questão da pobreza e contavam com o apoio dos países desenvolvidos, uma vez que a sociedade civil cobrava destes atitudes que mitigassem os efeitos danosos da globalização. Kofi Annan também apoiava uma retomada nas estratégias para acabar com a pobreza. “Para que a Cúpula Mundial de Joanesburgo nos leve a estratégias, eficazes de desenvolvimento sustentável, também teremos que revigorar a luta contra a pobreza abjeta e desumanizadora”.²⁰²

Conforme sustentam alguns autores, como Correia do Lago²⁰³, os ataques terroristas ao World Trade Center e ao Pentágono, no dia 11 de setembro de 2001, nos Estados Unidos, as dificuldades nas negociações da Rodada de Doha da Organização Mundial do Comércio (OMC), como também a negociação do Consenso de Monterey, provocaram uma mudança nos interesses dos Estados e contribuíram para esvaziar a acanhada agenda da Cúpula de 2002.

A despeito dos problemas enfrentados pelas partes durante a Cúpula de Joanesburgo, percebe-se uma continuidade dos debates travados desde a Conferência de Estocolmo. Dentre as Resoluções aprovadas pelos Estados participantes estão: a

²⁰² ANNAN, Kofi A. **Estudo do Mundo 2002**. Salvador:Uma, 2002, p. 4.

²⁰³ LAGO, André Aranha Correia do. *Op. cit.*, p. 46-55

Declaração Política e o Plano de Aplicação das Decisões da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável.

6.2 A Declaração Política

A Declaração Política, cujo anexo é a Declaração de Joanesburgo sobre o Desenvolvimento Sustentável, reafirma o compromisso dos países signatários em promover o desenvolvimento sustentável, a responsabilidade coletiva de promover e fortalecer, nos planos locais, nacionais, regionais e internacionais, o desenvolvimento econômico, social e a proteção do meio ambiente; reconhece ainda a necessidade de formular um projeto prático e concreto, que erradique a pobreza e promova o desenvolvimento humano.

Além disso, destacam-se alguns grandes problemas, tais como: a pobreza, a mudança dos modos de produção e consumo, a desertificação, a perda da biodiversidade, a mudança climática, a contaminação do ar, da água, dos mares, dentre outros.

A elaboração do Plano de Aplicação das Decisões da Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável foi permeada por divergências entre os países em desenvolvimento e os desenvolvidos, e entre os próprios países ricos. Os Estados Unidos e a União Européia não concordavam quanto à questão da mudança climática, de energias renováveis e da responsabilidade corporativa. Logo, a negociação deste plano revelou-se, na prática, muito mais complexa do que os organizadores haviam previsto.

Apoia-se o entendimento de Correia do Lago, ao afirmar que os ganhos alcançados pelos países em desenvolvimento, nas Conferências de Estocolmo e

do Rio, se mantiveram em Joanesburgo. Deste modo, pode-se concluir que a Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável procurou estabelecer o consenso na avaliação geral das condições atuais e nas prioridades para ações futuras, em relação à implementação das metas estabelecidas na Agenda 21 e no Plano. As decisões foram dirigidas, igualmente, para reforçar compromissos assumidos durante as Conferências anteriores e, como se verificará adiante, a soberania dos Estados sobre os seus recursos naturais.

7. O Princípio da Soberania nas Conferências das Nações Unidas sobre Meio Ambiente

A finalidade desta dissertação é discorrer sobre o princípio da soberania na Convenção sobre Diversidade Biológica. Para tanto, importa examinar o princípio da soberania nas Declarações de Estocolmo, do Rio e de Joanesburgo e a relação deste princípio com a responsabilidade estatal para proteção do meio ambiente.

Vale destacar que desde a Declaração de Estocolmo²⁰⁴ a soberania dos Estados em relação aos seus recursos naturais estava resguardada. O texto do Princípio 21 estabelece:

²⁰⁴ Os estudiosos do Direito Internacional entendem que o conteúdo expresso na Declaração, logo no princípio 21, constitui-se em Direito Internacional costumeiro, pois foi adotado, reiteradas vezes, em outras convenções internacionais posteriores. Vale transcrever uma passagem de Kiss sobre este aspecto. «Le principe 21 de la Déclaration de Stockholm, texte qui au départ n'était pas juridiquement obligatoire, est aujourd'hui reconnu comme étant devenu une règle de droit international coutumier. Il a été maintes fois réaffirmé dans des déclarations émanant des Nations unies elles-mêmes (Charte des droits et devoirs économiques des États, Résolution de l'Assemblée générale du 12 décembre 1974, Rés. 3281 (XXIX)), Charte mondiale de la nature solennellement proclamé par l'Assemblée générale le 28 octobre 1982, (Rés. 37/7), comme par d'autres institutions inter-nationales (Déclaration préliminaire aux programmes d'action successifs des Communautés européennes en matière d'environnement) (JOCE, n° C 112/1 du 20 décembre 1973), ainsi que par des conférences Internationales (Acte final de la Conférence d' Helsinki sur la sécurité et la coopération en Europe, du 1^{er} août 1975, chapitre 5). Son contenu a été aussi inséré dans la Convention sur le droit de la mer (art. 194, al. 2) ainsi que dans l'art. 20 de la Convention ASEAN sur la conservation de la nature et des ressources naturelles, signée le 9 juillet 1985 à Kuala-Lumpur par six États d'Asie du Sud-Est dans le cadre de l'Association des États du Sud-Est asiatique. La Convention de Genève, du 13 novembre 1979, sur les pollutions atmosphériques transfrontières à longue distance l'a reconnu en le qualifiant d'«expression de la conviction commune ». La reprise du principe par la

Os Estados têm, de acordo com a Carta das Nações Unidas e os princípios do Direito Internacional, o direito soberano de explorar seus próprios recursos conforme suas próprias políticas relativas ao meio ambiente, e assegurar que tais atividades exercidas dentro de sua jurisdição, não causem danos ao meio ambiente de outros Estados ou em áreas fora dos limites de sua jurisdição.

Na compreensão de Schachter, a primeira parte do princípio acima assegura a soberania permanente sobre os recursos naturais. Escreveu este autor nos anos setenta:

Na história recente, nenhum princípio foi mais enfaticamente afirmado pelos países menos desenvolvidos do que aquele da “soberania permanente sobre os recursos naturais”, um conceito geralmente definido por seus proponentes como “direito inalienável de cada Estado ao exercício pleno da autoridade sobre sua riqueza natural e o direito correlato de dispor de seus recursos plena e livremente”. Para muitos países em desenvolvimento esse direito é considerado uma condição essencial de sua independência nacional e sua habilidade para decidir sobre arranjos políticos e econômicos básicos.²⁰⁵

Para Sands, o texto da Declaração do Rio é resultado de concessões tanto dos países desenvolvidos, quanto dos países em desenvolvimento e um equilíbrio entre os objetivos de proteção ambiental e o desenvolvimento econômico.²⁰⁶ Reafirma-se na Declaração, no Princípio 2, o direito soberano dos Estados sobre os recursos

Déclaration de Rio a été suivie par sa reproduction dans la Convention sur la diversité biologique du 5 juin 1992 (art. 3) et sa reconnaissance comme principe du droit international par la Cour internationale de justice (Avis consultatif du 8 juillet 1996, L'écologie de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, par. 29, Arrêt du 25 septembre 1997, Affaire du Projet de Gabčíkovo-Nagymads, par. 53).» (KISS, Alexandre. *Droit International de l'Environnement*. Paris: Pedone, 2000. p. 111)

²⁰⁵ (LYNCH, Owen J. **Human Rights, Environment, and Economic Development: Existing and Emerging Standards in International Law and Global Society**. 1998. Disponível em: <<http://ciel.org/Publications/pubhre.html>>. Acesso em: 5 de novembro de 2005.) Texto original: “In recent years no normative principle has been more vigorously asserted by the less-developed countries than that of 'permanent sovereignty over natural resources', a concept generally defined by its proponents as the 'inalienable right of each state to the full exercise of authority over its natural wealth and the correlative right to dispose of its resources fully and freely'. For many developing countries this right is regarded as an essential condition of their national independence and of their ability to decide on basic political and economic arrangements”.

²⁰⁶ SANDS, Philippe. **Principles of international environmental law I: Frameworks, standards and implementation**. Manchester: Manchester University, 1995. p. 49.

naturais, mas o texto não reproduz totalmente o princípio 21 da Declaração de Estocolmo. Na Declaração negociada no Rio foram introduzidas as palavras “desenvolvimento” e “responsabilidade” e isto acarretou uma nova interpretação.²⁰⁷

De início, Pallemmaerts alerta que a introdução destas duas palavras não foi inocente e alterou o delicado equilíbrio entre o poder soberano sobre os recursos naturais e a responsabilidade estatal, estabelecido em Estocolmo. O autor vai além, e destaca que uma interpretação ingênua da Declaração do Rio induziria o leitor a uma visão otimista da ampliação da proteção do meio ambiente; todavia, o texto da Declaração do Rio mascara um retrocesso no regime ambiental.²⁰⁸

A Declaração do Rio é permeada por incongruências, pois se, de um lado, ela deveria aprimorar a visão ambientalista, por outro, o seu texto reflete uma posição menos ambientalista que a Declaração de Estocolmo. Assim, em vez de redefinir o relacionamento entre desenvolvimento e meio ambiente, a Declaração teria dado a entender que às vezes o primeiro deveria prevalecer sobre o último.

A Declaração de Estocolmo possui um aspecto mais ambientalista, e o poder soberano do Estado de explorar os seus recursos naturais está balizado pelas políticas de proteção ao meio ambiente, o dever de não causar danos ao meio ambiente dos Estados vizinhos. Já na Declaração do Rio, o poder soberano de explorar os recursos naturais está limitado pelas políticas ambientais e de desenvolvimento, ou seja o espectro de exploração foi ampliado e as restrições ambientais dividem o foco de interesse com o desenvolvimento. Neste sentido, posiciona-se Pallemmaerts:

²⁰⁷ Princípio 2 da declaração do Rio: Os Estados, de acordo com a Carta das Nações Unidas e com os princípios do Direito Internacional, têm o direito soberano de explorar seus próprios recursos segundo suas próprias políticas relativas ao meio ambiente e ao desenvolvimento, e a responsabilidade de assegurar que atividades sob sua jurisdição ou seu controle não causem danos ao meio ambiente de outros Estados ou de áreas além dos limites da jurisdição nacional.

²⁰⁸ PALLEMAERTS, Marc. *International Environmental Law from Stockholm to Rio : Back to the Future?* P. 1-20. In: SANDS, Philipp (org). **Greening International Law**. New York : The New Press, 1994. p. 5.

Na Declaração de Estocolmo, o direito soberano dos Estados para explorar seus recursos naturais foi afirmado no contexto de suas políticas ambientais nacionais, dando uma “coloração mais ecológica” ao princípio da soberania sobre os recursos naturais (que foi originalmente estabelecida no contexto principalmente econômico). Essa coloração ambiental é agora neutralizada pela ênfase paralela nas políticas desenvolvimentistas nacionais. Depois do Rio, a responsabilidade do Estado no exercício de seu direito soberano de explorar seus recursos naturais não será mais medida principalmente em termos de suas obrigações de política ambiental, que agora estão explicitamente subordinadas aos ditados de sua política de desenvolvimento econômico.²⁰⁹

A solução dos problemas ambientais globais e transfronteiriços exige a implementação de um regime de cooperação internacional e a inevitável restrição da soberania estatal. A esse respeito, Buck argumenta que: “Toda a questão da poluição transfronteiriça deixa claro que a soberania absoluta é uma idéia cujo tempo já passou”.²¹⁰

A Declaração de Joanesburgo sobre Desenvolvimento Sustentável não traz explicitamente o princípio da soberania dos Estados, mas concorda com os princípios estabelecidos no Rio. Nela os Estados assumem a responsabilidade coletiva de fazer avançar e fortalecer os pilares interdependentes e mutuamente apoiados do desenvolvimento sustentável nos âmbitos local, nacional, regional e global. Na mesma esteira, prometem cooperar para promover o desenvolvimento sócio-econômico e a proteção ambiental.

²⁰⁹ (PALLEMAERTS, Marc. *International Environmental Law from Stockholm to Rio: Back to the Future?* P. 1-20. In: SANDS, Philipp (org). *Greening International Law*. New York: The New Press, 1994. p. 5-6.) Texto original: “In the Stockholm Declaration, the sovereign right of States to exploit their natural resources was affirmed in the context of their national environmental policies, giving 'a more ecological colour' to the principle of sovereignty over natural resources (which was originally established in a primarily economic context). This environmental colour is now neutralized by the parallel stress on national development policies. After Rio, a State's responsibility in the exercise of its sovereign right to exploit its natural resources will no longer be measured first and foremost in terms of its environmental policy obligations, which are now explicitly subordinated to the dictates of its economic development policy”.

²¹⁰ BUCK, Susan J. *The Global Commons in Introduction*. Washington: Island, 1998. p. 28.

Em resumo, as Declarações estudadas resguardam juridicamente a soberania do Estado; contudo, esta não é absoluta, sim limitada. Constatá-se que a cada Declaração os Estados fixam maiores responsabilidades e reduzem sua margem de discricionariedade. No terceiro capítulo, este tema será retomado, para viabilizar a interpretação do princípio da soberania na Convenção sobre a Diversidade Biológica.

CAPÍTULO III

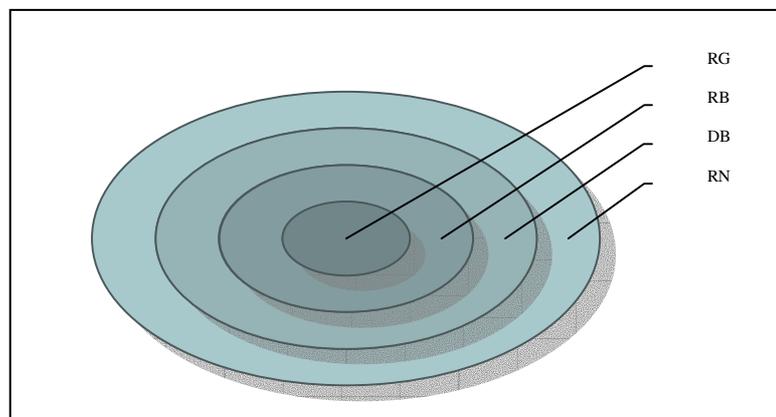
A BIODIVERSIDADE E A CONVENÇÃO SOBRE DIVERSIDADE BIOLÓGICA

A finalidade deste capítulo é discorrer sobre os recursos naturais e biológicos, suas principais características e as causas e conseqüências do seu empobrecimento.

1. A Definição de Recursos Naturais

A Convenção sobre Diversidade Biológica em algumas passagens se reporta a recursos biológicos, em outras a recursos naturais ou somente a recursos. Seriam estes sinônimos? Cada uma destas qualificações tem uma definição própria, os recursos englobam os recursos naturais que por sua vez contêm recursos biológicos e genéticos, como se verifica na figura abaixo.

Figura 1: Os Recursos Naturais



RG= Recursos Genéticos, RB= Recursos Biológicos, DB= Diversidade Biológica, RN= Recursos Naturais

A evolução das definições acompanha o desenvolvimento científico e tecnológico. Assim, na década de sessenta, se definia recursos naturais apenas como os recursos não renováveis a exemplo do petróleo, dos minérios, importantes para a economia da época e pela ciência conhecidos.²¹¹ Posteriormente, na década de setenta, as resoluções das Nações Unidas já incluíam recursos naturais terrestres e marinhos.²¹² Neste momento histórico, a fauna e a flora eram estudadas isoladamente, desconhecia-se a biodiversidade, os recursos genéticos e o seu potencial econômico.

Os recursos naturais incluem matérias-primas, biota, recursos circulantes, o ar, a água e o solo, que são necessários para a maior parte das atividades humanas, bem como sustentam a vida no planeta. Tais recursos constituem a base do desenvolvimento sustentável, tanto no âmbito econômico, quanto no social e ambiental. A gestão cuidadosa destes recursos é imprescindível para garantir a qualidade de vida desta e das futuras gerações.²¹³

Existem recursos não-renováveis, como os minerais (combustíveis fósseis e minérios metálicos) e outros renováveis, como os recursos biológicos.²¹⁴ Durante muito tempo se temeu que as reservas de petróleo, carvão e outros minerais se esgotassem, pois estas são finitas. No entanto, um estudo realizado pela Comissão das

²¹¹ ASSEMBLÉIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. **Resolução 2158 (XXI) de 1966**. “Teniendo presente que los recursos naturales son limitados, y en muchos casos agotables, y que su adecuada exploración determina las condiciones de la expansión económica”. (considerando 4); CONFERENCIA DE LAS PARTES EN EL CONVENIO SOBRE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA. **Preparación de la participación del Convenio sobre la Diversidad Biológica en el tercer periodo de sesiones de la Comisión sobre Desarrollo Sostenible**. (UNEP/CBD/COP/1/12), 1994. Disponível em: <www.biodiv.org> Acesso em: 5 de setembro de 2005. p. 4.

²¹² ASSEMBLÉIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. **Resolução 3171 (XXVII) 1972**.

²¹³ Para definir os recursos naturais interpretou-se um documento da Comunidade Européia sobre o tema. COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPÉIAS. **Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu**: Para uma Estratégia Temática sobre a Utilização Sustentável dos Recursos Naturais. Bruxelas, 1.10.2003, COM (2003) 572 Final.

²¹⁴ O termo “recursos biológicos” é definido no artigo 2º da Convenção das Nações Unidas sobre Diversidade Biológica (CDB): “Recursos biológicos” compreendem recursos genéticos, organismos ou partes destes, populações, ou qualquer outro componente biótico de ecossistemas, de real ou potencial utilidade ou valor para a humanidade.

Comunidades Europeias²¹⁵ declarou que as reservas mundiais conhecidas de combustíveis fósseis continuam a aumentar e ultrapassaram os índices de consumo nos últimos anos. Esse aumento explica-se, devido ao aprimoramento das técnicas de exploração, a reciclagem, as alterações nos padrões de produção e consumo. Não se pretende negar a possibilidade de escassez, mas se propõe reduzir os alardes com dados científicos.

Quanto aos recursos renováveis, dentre os quais se encontra a biodiversidade, existem provas científicas da grave ameaça que sofrem. Cabe esclarecer que, muito embora os recursos biológicos sejam renováveis, podem esgotar-se uma vez explorados intensamente. Esta é uma ameaça premente para espécies marinhas, pescadas comercialmente, e outras espécies da fauna e da flora usadas economicamente.²¹⁶

Vários relatórios são freqüentemente elaborados pela IUCN, CITES e WWF sobre a perda de diversidade biológica em diferentes países. Segundo dados coletados por Brown²¹⁷, por exemplo, “dez das dezessete espécies mundiais de pingüins estão ameaçadas ou em perigo de extinção”. Em Cingapura, 61 espécies de aves foram extintas após a degradação do seu habitat e na República Democrática do Congo a população de bonobos²¹⁸ passou de 100.000, em 1980, para menos de 10.000, em 1990.

Além disso, a crescente degradação da qualidade do ar, da água e do solo enseja preocupação, pois a quantidade de ar e de água existente não será alterada numa escala temporal humana, mas, a sua qualidade é, muitas vezes, deficiente. O solo

²¹⁵ COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. **Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu.** *Op cit.* p. 11-15.

²¹⁶ *Ibid.* *Op cit.* p. 16-18.

²¹⁷ BROWN, Lester R. *Op. cit.*, p. 75-76.

²¹⁸ Uma espécie de chimpanzé pequeno.

serve, tanto como espaço físico para o povoamento humano, as infra-estruturas, a indústria, a extração mineira, quanto como meio para agricultura e silvicultura.²¹⁹

1.1 A Definição da Diversidade Biológica

Compreendidos os elementos que integram os recursos naturais, passa-se ao estudo do conceito de diversidade biológica.²²⁰ Ele comporta diferentes definições, a depender do contexto no qual está inserido. No início dos anos 80, diversidade biológica significava riqueza de espécies, poucos anos depois, com o desenvolvimento científico, passou a englobar a diversidade genética e, por fim, passou a abarcar os genes, as espécies e os ecossistemas.²²¹

A ampla adoção do termo se deu sem o estabelecimento uniforme da sua definição, e verifica-se entre os autores discrepâncias quanto ao sentido exato e os limites da expressão diversidade biológica.²²² A par desta problemática, destaca-se a definição da Convenção sobre a Diversidade Biológica, que considera a biodiversidade como:

²¹⁹ COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. **Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu.** *Op cit.* p. 9

²²⁰ A época e o criador do termo biodiversidade são pontos controvertidos na doutrina. Para Pascual Trillo o termo biodiversidade foi elaborado pelo por Walter G. Rosen em 1985. (PASCUAL TRILLO, J. A. **La Vida Amenazada:** cuestiones sobre la biodiversidad. Madrid: Nivola, 2001. p.13). Em contraste, Lévêque afirma que o termo foi introduzido pelos naturalistas. (LÉVÊQUE, Christian. **A Biodiversidade.** São Paulo: EDUSC, 1999. p. 13-14.)

²²¹UICN. CENTRO DE DERECHO AMBIENTAL DE LA UNIÓN MUNDIAL PARA LA NATURALEZA. **Manual de Derecho Internacional en Centroamérica.** Costa Rica: UICN, 2005. 626p. Disponível em: <www.iucn.org/themes law>. Acesso em: 4 de novembro de 2005.; BENSUSAN, Nurit (org). **Seria melhor mandar ladrilhar? Biodiversidade como, para que, porquê.** Brasília: UnB, 2002.

²²² (GASTON, K. J. What is biodiversity? In: GASTON, K. J. **Biodiversity:** a biology of numbers and difference. Oxford: Blackwell Science, 1996. p. 1-9.) Alguns ambientalistas entendem que a expressão diversidade biológica engloba numerosos aspectos da diversidade da vida, outros o confundem com os recursos naturais. Em ambos os casos, existem imprecisões, já que a expressão “recursos naturais” envolve tanto recursos vivos quanto mortos e a diversidade biológica refere-se somente aos recursos vivos. Assim, pode-se afirmar que a diversidade biológica é um recurso natural, mas nem todos os recursos naturais são abarcados pelo termo biodiversidade. Todavia, seguindo a terminologia empregada na CDB utilizam-se recursos biológicos e biodiversidade como sinônimos.

a variabilidade dos organismos vivos de toda origem, compreendendo, dentre outros, os ecossistemas terrestres, marinhos e outros ecossistemas aquáticos e os complexos ecológicos de que fazem parte; compreendendo ainda a diversidade dentro de espécies, entre espécies e de ecossistemas.²²³

Com relação ao recurso genético, refere-se à “variedade de fatores genéticos no patrimônio genético de uma população”²²⁴. Essa diversificação pode se dar entre as populações que compõem a espécie ou dentro de uma mesma população²²⁵. A diversidade é fundamental para o surgimento de uma espécie mais resistente. Como exemplo, tem-se “a variedade silvestre de arroz existente na Índia, que proporciona um gene resistente, que protege atualmente variedades de alto rendimento desta planta em todo sul e sudeste da Ásia frente à sua *nêmesis*, o gafanhoto marrom”²²⁶.

A diversidade de espécies é constatada pela variedade de indivíduos dentro de uma mesma região. A contagem da diversidade de espécies se dá de inúmeras formas; dentre elas, Albagli destaca duas: pelo número de espécies em uma área e pela comparação das espécies em áreas distintas²²⁷.

Na primeira, verifica-se a contagem das espécies presentes em uma região determinada. Na segunda, compara-se a composição das espécies encontradas em uma região, com a composição das espécies encontradas em outra região. É possível

²²³ Artigo 2º da Convenção sobre a Diversidade Biológica. O legislador brasileiro, seguindo esta mesma linha, esboçou no inciso III, parágrafo 2º, da Lei nº 9.985 de 2000, o mesmo conceito, firmado pela Convenção. Já o Acordo para a Conservação da Biodiversidade e Proteção de Áreas Silvestres Prioritárias na América Central definiu a biodiversidade como: “todas as espécies de flora, fauna e outros organismos vivos, sua variabilidade genética e os complexos ecológicos dos quais fazem parte”.

²²⁴ RICKLEFS, Robert E. **A Economia da Natureza**. 5. ed. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 2003. p. 483

²²⁵ População: conjunto de indivíduos de uma mesma espécie que vive em um território. (GORAYEB, Inocência de Souza. Riqueza e exploração da fauna. In: BRASIL. Ministério do Meio ambiente e da Amazônia Legal. Instituto Brasileiro do Meio ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. **Amazônia: uma proposta interdisciplinar de educação ambiental**. Brasília, 1994. p. 254).

²²⁶ FUNDAÇÃO O Boticário. **A estratégia global da biodiversidade**: guia para aqueles que tomarão decisões. [s. l.]: [s. n.], 1992. p. 5.

²²⁷ ALBAGLI, Sarita. **Geopolítica da biodiversidade**. Brasília: IBAMA, 1998. p. 62.

encontrar o mesmo número de espécie em duas regiões, mas não necessariamente a mesma diversidade. Uma ilha com duas espécies de bromélias e uma espécie de orquídeas tem maior diversidade taxonômica²²⁸ que outra com três espécies de bromélias e nenhuma de orquídeas.

Contabilizar a quantidade de espécies é atividade complexa, por falta ou imprecisão de informações em alguns países. No entanto, pesquisadores estimam a existência de 14 milhões de espécies no mundo, e já foram catalogadas aproximadamente 1, 75 milhão de espécies.²²⁹ O Brasil detém uma grande quantidade de espécies, e o processo de pesquisa e catalogação destas progride lentamente devido ao pouco incentivo e falta de recursos, como se observará posteriormente.

Tabela 2: Número de espécies conhecidas e estimadas mundialmente

Reinos	Espécies descritas	Espécies estimadas
Bactérias	4 000	1 000 000
Protoctistas	80 000	600 000
Animais	1 320 000	10 600 000
Fungos	70 000	1 500 000
Plantas	270 000	300 000
TOTAL	1 744 000	14 000 000

Fonte: SECRETARIAT OF THE CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY. **Global Biodiversity Outlook**. Canadá: Secretariat of the Convention on Biological Diversity, 2001. Disponível em: <http://www.biodiv.org/gbo/chap-01/chap-01.asp>. Acesso em: 15 jan. 2005.

Se é difícil relacionar a variedade de espécies, encontra-se igual dificuldade para medir a diversidade e o número de ecossistemas. Inexiste uma classificação universalmente aceita, que determine quais e quantos são os ecossistemas no mundo. Os biomas ou ecossistemas são determinados pela variação climática, pois a “temperatura e a precipitação interagem para determinar a condição e os recursos

²²⁸ Taxonômica: classificação da espécie.

²²⁹ SECRETARIAT OF THE CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY. **Global Biodiversity Outlook**. Canadá: Secretariat of the Convention on Biological Diversity, 2001. Disponível em: <www.biodiv.org/doc/publications/gbo/gbo-summ-es.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2005.

disponíveis para o crescimento das plantas”.²³⁰ Consoante a pesquisa desenvolvida por Olson, existem 94 classes de ecossistemas baseados na cobertura terrestre, na vegetação e no clima.²³¹

Em princípio, a preocupação era preservar as espécies em extinção submetidas à caça. Posteriormente, a preocupação estava ligada à defesa de espécies carismáticas como baleias, urso-panda e boto-rosa.²³² Atualmente, a proteção da diversidade biológica está vinculada à garantia da sobrevivência humana, em um ambiente ecologicamente equilibrado para a presente e futuras gerações.

Por fim, cabe lembrar que a biodiversidade não consiste somente em um conjunto de seres vivos importantes para garantir a vida, mas ela tem um valor econômico igualmente relevante. Sendo assim, os países detentores da maior parte da biodiversidade formaram um grupo de negociação internacional denominado países megadiversos.

1.2 Os Países Megadiversos e a Perda de Biodiversidade

Os países megadiversos²³³ concentram aproximadamente 70% de toda diversidade biológica mundial; são eles: África do Sul, Austrália, Brasil, China, Colômbia, Equador, Estados Unidos, Filipinas, Índia, Indonésia, Madagascar, Malásia,

²³⁰ RICKFELS, Robert E. *Op. cit.* p. 99.

²³¹ OLSON, J. S. Global Ecosystem Framework- Definitions: Internal report. Dakota: United States Geological Service, 1994. In: PNUMA (Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente). **Perspectivas do Meio Ambiente Mundial – GEO 3**. Brasília: IBAMA, 2002. p. 130.

²³² “A importância dessas espécies era basicamente carismática e não devido à função exercida por elas na manutenção do sistema biológico”. ALENCAR, Gisela Santos de. **Mudança ambiental global e a formação do regime de proteção da biodiversidade**. Brasília, 1995. 179 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Departamento de Relações Internacionais, Universidade de Brasília. p. 112

²³³ “O termo 'megadiversidade', hoje amplamente utilizado, foi criado em 1988 por Russell Mittermeier, presidente da CI, para indicar os países mais ricos em biodiversidade do planeta.” (CONSERVATION INTERNATIONAL DO BRASIL. Disponível em: <<http://www.conservation.org.br/noticias/noticia.php?id=99>>. Acesso em: 04 de janeiro de 2005.)

México, Papua Nova Guiné, Peru, República Popular do Congo e Venezuela²³⁴. Impõe destacar que, à exceção da Austrália, os megadiversos são também os chamados países "em desenvolvimento".

Os principais critérios para se considerar um país megadiverso são:

- avaliar o número de espécies endêmicas, principalmente de plantas superiores, pois a maioria das outras espécies utiliza as plantas para sua sobrevivência;
- verificar a diversidade de ecossistemas, de vegetação e de habitats,;
- observar o número de ilhas existentes, já que a interface entre sistemas terrestres e marinhos é rica e variável, como no caso da Indonésia, Filipinas, Madagascar e Papua Nova Guiné.²³⁵

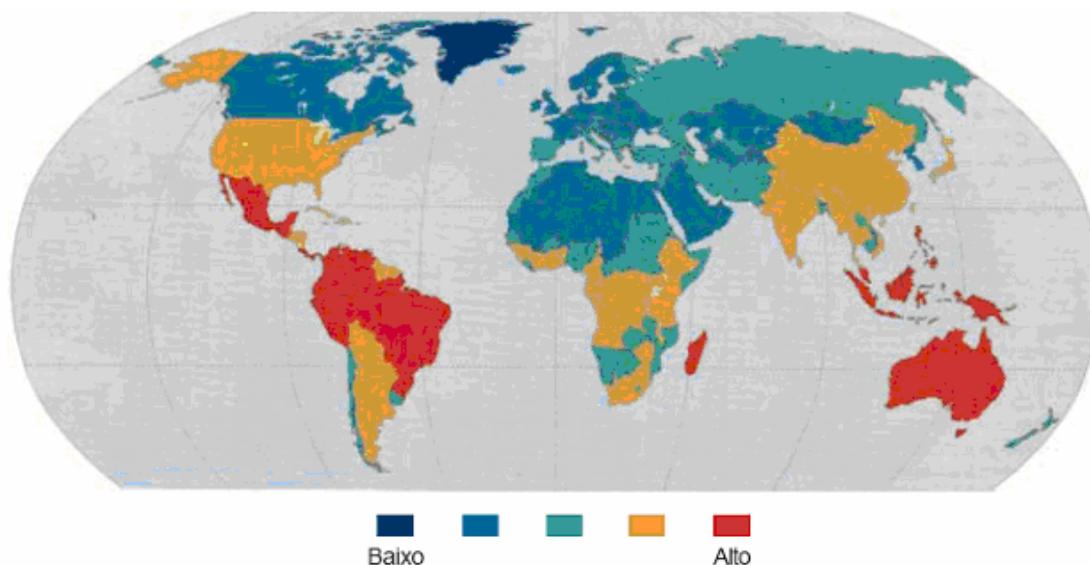
O mapa abaixo destaca em vermelho os países que concentram o maior índice de diversidade biológica.²³⁶

Mapa 1: Índice da Diversidade Biológica Mundial

²³⁴ SANTOS, Márcio de Miranda; SAMPAIO, Maria F. N. Ortigão de. **Estratégia para a implementação da Convenção sobre diversidade Biológica, no que se refere aos recursos genéticos, conhecimento associado e repartição de benefícios.** (Grupo de Trabalho Temático 5 (GTT5)). Disponível em: <www.mma.gov.br>. Acesso em: 18 de maio de 2005.

²³⁵ ROMEU, Fábio de Oliveira; SCHMIDT, Isabel Belloni; SILVA, Liliane Bezerra Passos da. **O que é megadiversidade?** Disponível em: <<http://www.megadiversidade.com.br/oqueemega.php3>>. Acesso em: 28 de outubro de 2005.

²³⁶ O ranking de países com maior biodiversidade esta assim classificado: Brasil, Indonésia, Colômbia, Austrália, México, Madagascar, Peru, China, Filipinas, Índia, Equador, Venezuela (BRASIL. MMA. **Primeiro Relatório Nacional para a Convenção sobre Diversidade Biológica.** Brasília: MMA, 1998. p.34.)



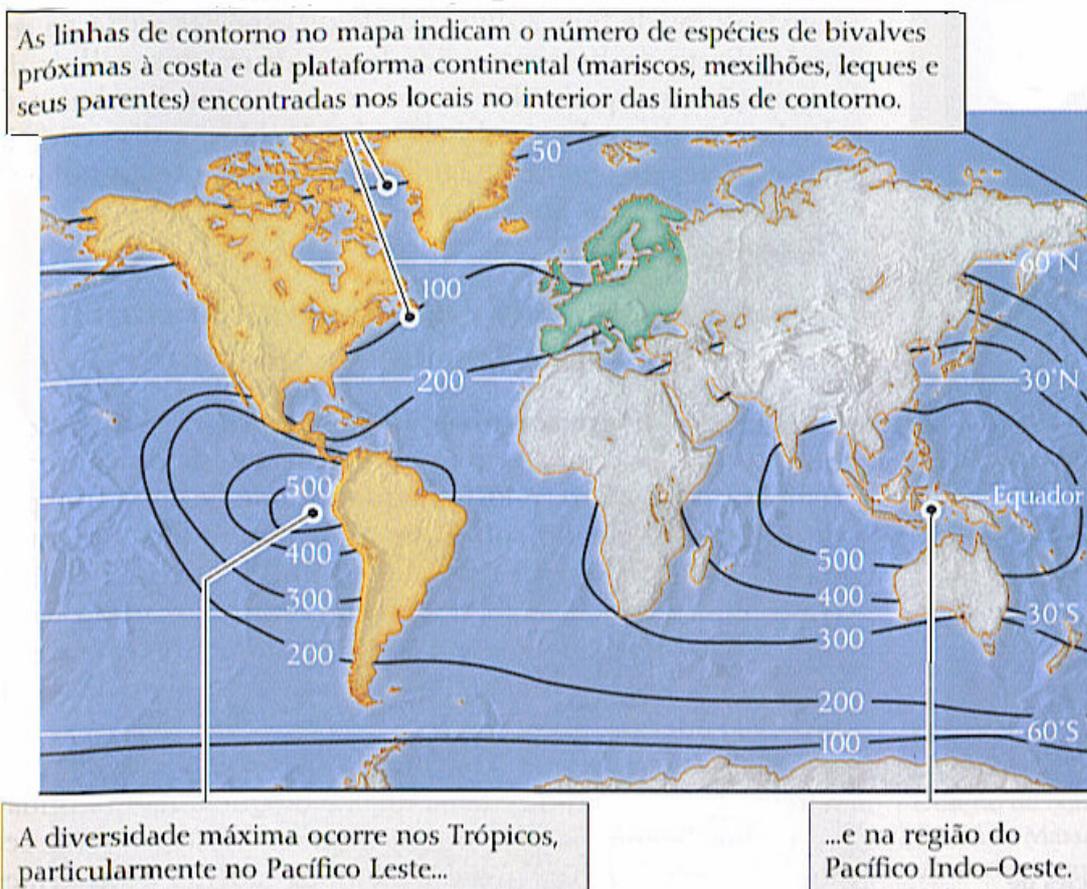
Fonte: *Global Biodiversity Outlook*, 2001.

Fonte: SECRETARIAT OF THE CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY. **Global Biodiversity Outlook**. Canadá: Secretariat of the Convention on Biological Diversity, 2001. Disponível em : <http://www.biodiv.org/gbo/chap-01/chap-01.asp>. Acesso em: 15 jan. 2005.

Constata-se que a maioria dos países megadiversos encontra-se próximo da linha do equador, pois o número de espécies de plantas, animais e micróbios aumentam em direção ao equador. Pela contagem de Ricklefs²³⁷, “a Groenlândia abriga 56 espécies de pássaros reprodutores; Nova York, 105; a Guatemala, 469; e a Colômbia, 1395”. O mapa abaixo confirma maior número de espécies próximo aos trópicos.

Mapa 2: Maior Diversidade de Espécies Bivalves nos Tópicos

²³⁷ RICKLEFS, Robert E. *Op. cit.* p. 406.



Fonte: RICKLEFS, Robert E. **A Economia da Natureza**. 5. ed. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 2003. p. 407.

Com base nestas informações, o valor cobrado para bioprospecção²³⁸, nas áreas próximas à linha do equador, chega a custar US\$ 20 por hectare, ao passo que o valor médio em outras áreas é de apenas US\$ 2 por hectare.²³⁹

Na África, observa-se uma grande variedade de espécies e ecossistemas. A rica biodiversidade da região encontra-se ameaçada pelo desmatamento, pelo uso excessivo dos recursos na indústria, no comércio e no turismo. Entre o período de 1990 a 2000 foram desmatados 0,78% da área total da floresta,

²³⁸ Entende-se por bioprospecção a atividade exploratória que visa a identificar componente do patrimônio genético e informação sobre conhecimento tradicional associado, com potencial de uso comercial. (Art. 7º, inciso VII da Medida Provisória 2.186-16, de agosto de 2001).

²³⁹ STONE, Christopher D. La Convention de Rio de 1992 sur la diversité Biologique. In: IVO, Rens. **Le droit international face à l'éthique et à la politique de l'environnement**: stratégies énergétiques, biosphère e société. Genève: Georg, 1996. p. 131.

foram queimadas entre 25% e 50% da cobertura florestal, na zona árida do Sudão. Aproximadamente 80% da floresta da Alta Guiné já foi derrubada. Além disso, inúmeras espécies de animais e vegetais encontram-se ameaçadas de extinção.²⁴⁰

Tem-se na Ásia e no Pacífico uma alta concentração de diversidade biológica. “Acredita-se que a Indonésia comporte mais espécies e mais espécies endêmicas do que qualquer outro lugar no mundo”.²⁴¹ Entre 1990 e 2000, foi verificada na Indonésia a maior taxa de desmatamento já registrada. Os reflexos disso na biodiversidade não são bem catalogados, mas algumas espécies foram extintas (caracóis endêmicos autóctones do gênero *Partula*) e outras estão ameaçadas de extinção (golfinho baiji e o aligador chinês).²⁴²

A América do Sul, com área inferior a 15% da superfície terrestre, abriga seis países considerados megadiversos, 98 ecorregiões terrestres com a maior quantidade de biodiversidade mundial. Nesta área são encontradas aproximadamente 40% das espécies catalogadas, 25% das florestas e 26% das fontes renováveis de água doce.²⁴³

Na América do Norte, o habitat degradado e a invasão biológica²⁴⁴ são as maiores ameaças à biodiversidade na região. Em 2001, existiam 352 espécies em risco de extinção no Canadá e 1.231 nos Estados Unidos assinalando-se que, para

²⁴⁰ (PNUMA (Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente). **Perspectivas do Meio Ambiente Mundial – GEO 3**. Brasília: IBAMA, 2002.p. 139 – 141.) Na Zâmbia “Elephant population have fallen from 100,000 in 1980 to less than 22,000 in 1993. Rhino populations have also declined from 15,000 in 1980 to less than 100 by 1993.” (SECRETARIAT OF THE CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY. **Global Biodiversity Outlook**. Canadá: Secretariat of the Convention on Biological Diversity, 2001. Disponível em:<www.biodiv.org/doc/publications/gbo/gbo-summ-es.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2005. p. 13)

²⁴¹ PNUMA (Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente). **Perspectivas do Meio Ambiente Mundial – GEO 3**. *Op. cit.* p. 142.

²⁴² PNUMA (Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente). **Perspectivas do Meio Ambiente Mundial – GEO 3**. *Op. cit.* p. 143-144.

²⁴³ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Estratégias Nacionais de Biodiversidade na América do Sul**: perspectivas para cooperação regional. Série Biodiversidade nº 11. Brasília: MMA, 2004. p. 122.

²⁴⁴ Compreende-se por invasão biológica a entrada de estranhas que se estabelecem em habitats naturais e ameaçam a diversidade biológica nativa.

minimizar o problema, algumas áreas foram delimitadas para proteção.²⁴⁵

Se, por um lado, os dados acima são motivo de orgulho, os índices de desmatamento e espécies em perigo de extinção merecem um grau maior de inquietação. O Brasil, a Colômbia, o Peru e o México abrigam 75% das espécies de pássaros ameaçados de extinção na América.²⁴⁶ A taxa de desmatamento é superior a três milhões de hectares por ano, ficando abaixo somente da área desmatada na África.²⁴⁷

Diante deste quadro de degradação da biodiversidade, é imprescindível que os países megadiversos atuem de maneira eficaz para solucionar os danos e que os demais países auxiliem, mediante acordos de cooperação com esta tarefa. Um primeiro passo foi dado com a ratificação da CDB e outros tratados ambientais, que visam à proteção da fauna, da flora, das florestas e dos recursos genéticos, mas ainda há muito a ser feito para frear a perda da diversidade biológica.

Ao se falar em países megadiversos e extinção de espécies um outro termo importante é *hotspots*, devido ao seu grande índice de espécies endêmicas e espécies em extinção.

1.3 Hotspots

Em 1988, Myers identificou dez áreas com níveis excepcionais de endemismo e também níveis sérios de perda do habitat, e denominou tais regiões de

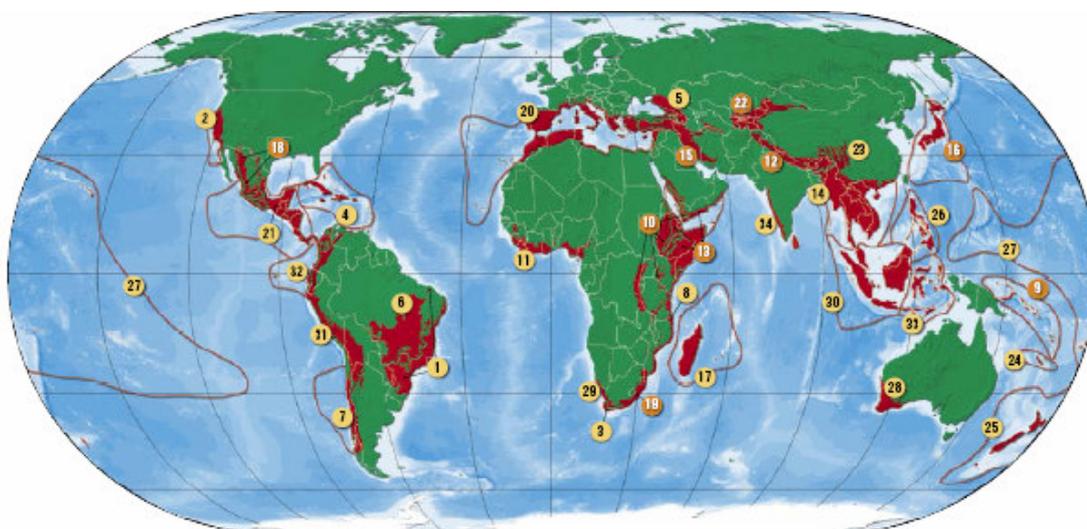
²⁴⁵ PNUMA (Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente). **Perspectivas do Meio Ambiente Mundial – GEO 3**. *Op. cit.* p. 152.

²⁴⁶ *Ibid.* p. 149.

²⁴⁷ FAO (Organização das Nações Unidas para Agricultura e a Alimentação). **Forest Indicators**. Disponível em: < http://www.fao.org/forestry/fo/country/index.jsp?geo_id=208&lang_id=1 > Acesso em: 13 nov. 2002.

hotspots.²⁴⁸ Pesquisas mais atuais, desenvolvidas pelo Conservation International, já catalogam 34 *hotspots* no mundo, a preservação de cujas áreas contribui para a conservação da biodiversidade mundial. Uma região para ser considerada *hotspots*, deve conter ao menos 1.500 espécies de plantas vasculares endêmicas (mais de 0.5% do total de espécies encontradas no mundo), e ter perdido, ao menos 70 % de seu habitat original.

Mapa 3: Os Hotspots Classificados no Mundo



- | | | |
|----------------------------------|---------------------------------------|---|
| 1. Andes Tropicais | 2. Tumbes-Chocó-Magdalena | 3. Mata Atlântica |
| 4. Cerrado | 5. Florestas Valdivias | 6. Mesoamérica |
| 7. Ilhas do caribe | 8. Província Florística da Califórnia | 9. Floresta de Pinho-Encino de Sierra Madre |
| 10. Florestas da Guiné | 11. Província Florística do Cabo | 12. Karoo das Plantas Suculentas |
| 13. Madagascar e Ilhas do Oceano | 14. Montanhas do Arco Oriental | 15. Florestas de Afromontane |
| 16. Maputaland-Pondoland-Albany | 17. Chifre da África | 18. Bacia do Mediterrâneo |
| 19. Cáucaso | 20. Ghats Ocidentais | 21. Montanhas do Centro-Sul |
| 22. Sunda | 23. Wallacea | 24. Filipinas |
| 25. Regiões da Indo-Birmânia | 26. Himalaia | 27. Região Irano- Anatólica |
| 28. Montanhas da Ásia Central | 29. Japão | 30. Sudeste da Austrália |
| 31. Nova Celedônia | 32. Nova Zelândia | 33. Ilhas da polinésia e Micronésia |
| 34. Ilhas da melanésia Oriental | | |

Fonte: CONSERVATION INTERNATIONAL. **Hotspots Revisitados:** as regiões biologicamente mais ricas e ameaçadas do Planeta. Disponível em: <<http://www.conservation.org.br/publicacoes/files/HotspotsRevisitados.pdf>>. Acesso em: 10 de novembro de 2005.

²⁴⁸ As informações que constam neste item tomaram por base os textos do site <http://www.biodiversityhotspots.org/xp/Hotspots/hotspotsScience/hotspots_in_context.xml>. Nele são encontrados mapas interativos com as espécies endêmicas de cada região, o tipo de vegetação entre outras informações detalhadas sobre o tema.

Os pesquisadores constataram que os *hotspots* abrigam um índice mais elevado de população que o aceitável para manter o equilíbrio entre ambiente e desenvolvimento. A densidade populacional humana nos *hotspots* abrange de quatro até 336 pessoas por quilômetro quadrado, mas não é simplesmente o número de pessoas, que contribui diretamente para a redução da diversidade biológica, a qualidade da exploração do ecossistema amplia, ou reduz os efeitos desse fenômeno. Os *hotspots* das Filipinas, do Japão, e do Sri Lanka abrigam mais de 250 pessoas por quilômetro quadrado, em comparação com a média global de 42 pessoas por quilômetro quadrado.

Neste sentido, um exemplo esclarecedor é a região do cerrado, que tem uma densidade populacional de apenas 13 pessoas por quilômetro quadrado, mas cujo habitat sofreu uma perda significativa, devido à expansão da agricultura comercial, como é flagrante .

Um outro fator que contribui para a perda da biodiversidade são os conflitos armados, devido à poluição dos cursos d'água, aos bombardeios, a ampliação do número de refugiados. Avaliar o grau de relação entre os conflitos e a perda de biodiversidade ainda é difícil, mas estudiosos asseguram que a correlação está sendo estabelecida e possivelmente comprovada.²⁴⁹

1.4 As Causas da Perda da Biodiversidade: vislumbrando o problema

A perda em massa da diversidade biológica interfere diretamente na capacidade de regeneração da vida. Quando uma espécie é extinta, não há retorno.

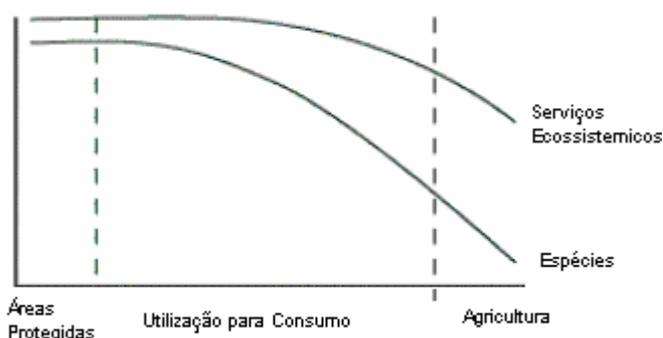
²⁴⁹ Informações sobre a relação entre os refugiados e o meio ambiente podem ser encontradas no site das Nações Unidas para os refugiados (www.acnur.org). Tanto a aplicação do agente laranja durante a Guerra do Vietnã (1962), como a queima de poços de petróleo na 1ª Guerra do Golfo (1990) prejudicaram o meio ambiente.

Perde-se para sempre sua contribuição ao equilíbrio do ecossistema. Examinado o conceito de diversidade biológica, e quais os países detentores da maior parte destes recursos cabe indagar das causas fundamentais da sua perda.

As causas da perda de biodiversidade são difusas e vão desde a extinção natural das espécies até a extinção provocada pela ação do homem. As principais causas da diminuição dos recursos naturais e, conseqüentemente, da biodiversidade, são: a destruição dos ecossistemas; o crescimento demográfico e a conseqüente expansão urbana e industrial e os conflitos armados.²⁵⁰

Ricklefs afirma que, “em todo mundo, completos 35% da área terrestre são usados para plantações ou pastos permanentes”²⁵¹. Deste modo, é importante observar que o crescimento da atividade agrícola, da utilização de agrotóxico e da poluição causada por substâncias tóxicas são responsáveis pelo maior índice de perda de diversidade de espécies, de ecossistemas e genética, como fica explicitado no gráfico abaixo.

Gráfico 2: Variedade de Espécies e Ecossistemas por Utilização da Área



²⁵⁰ Observar Gráficos 1 e 2. (BEURIER, Jean-Pierre. Le Droit de la Biodiversité. **Revue Juridique de L'environnement**. France: Centre de Droit de l'Environnement. 1996. p. 5-28. p. 8; Tais limitações são ressaltadas nas obras de KLEMM, Cyrille de; SHINE, Clare. **Droit international de l'environnement: diversité biologique**. Cours 6. IUCN:[s.a] . p. 12-14.)

²⁵¹ RICKLEFS, Robert E. *Op. cit.*, p. 443.

Fonte: UICN (Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales). **Biodiversidad en el Desarrollo**. 2001 Disponível em:< <http://www.iucn.org>>. Acesso em: 26 marco 2005. p. 35

Além destes fatores são igualmente preocupantes a introdução de espécie estranha no ecossistema²⁵²; as alterações na camada de ozônio, a mudança climática e o desmatamento.²⁵³ Na tabela abaixo se pode observar o tamanho da área desmatada por região ao longo dos anos.

Tabela 3: Média Anual de Desmatamento em Regiões Tropicais (10 ha yr¹)

	1995	2001	2002	2004
América	7.4 milhões de hectares	5.2 milhões de hectares	4.426 milhões de hectares	4.41 milhões de hectares
Ásia	3.9 milhões de hectares	5.9 milhões de hectares	2.158 milhões de hectares	2.84 milhões de hectares
África	4.0 milhões de hectares	5.6 milhões de hectares	1.508 milhões de hectares	2.35 milhões de hectares
Total	15.3 milhões de hectares	16.7 milhões de hectares	8.092 milhões de hectares	9.60 milhões de hectares

Fonte: MOUTINHO, Paulo; SCHWARTZMAN, Stephan. **Tropical Deforestation and Climate Change**. Washington: Environmental Defense, 2005. p. 14.

A quantidade de fauna e flora ameaçada de extinção indica o nível de perda de biodiversidade, decorrente das atividades humanas e pressões no ambiente, como a destruição do hábitat. O número de espécies ameaçadas, que continua aumentando, atinge aproximadamente 6.700 espécies de animais e 8.300 espécies de

²⁵² Exemplo da extinção de uma espécie pela introdução de outra estranha àquele ecossistema: o caracol carnívoro da Flórida foi introduzido nas Ilhas Society e Polinésia Francesa, para controle do escargot gigante africano (que tinha sido introduzido anteriormente); todavia, o caracol carnívoro se alimentou dos caracóis endêmicos do gênero *Partula*, levando estes à extinção na natureza (alguns ainda sobrevivem em cativeiros). PNUMA (Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente). **Perspectivas do Meio Ambiente Mundial – GEO 3**. *Op. cit.* p. 142.

²⁵³ BERTOLDI, Márcia Rodrigues. **Aspectos Jurídicos Internacionales del Acceso a los recursos genéticos que Componen la Diversidad Biológica**. 530f .Tese. (Doutorado em Derecho). Universidad de Girona. Espanha, 2003. p. 45-50.

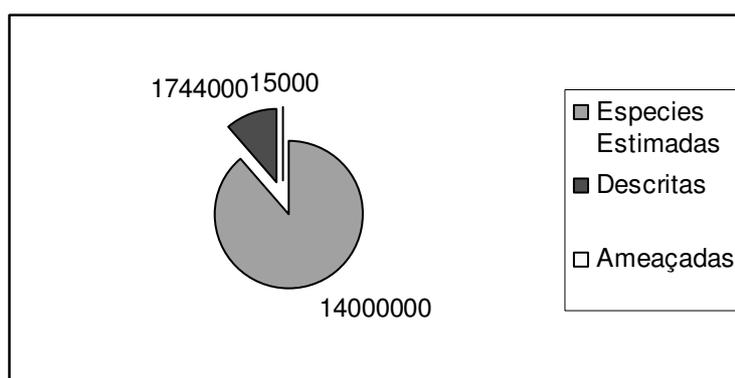
planta.²⁵⁴ Na África, por exemplo, os rinocerontes negros estão ameaçados de extinção devido ao valor econômico do marfim e os felinos pelo valor de suas peles.²⁵⁵

Tabela 4: Espécies Ameaçadas no Mundo

	Número de espécies descritas	1996/98	2000	2002	2003	2004	Espécies ameaçadas em 2004 como porcentagem de espécies descritas
Mamíferos	5 416	1 096	1130	1137	1130	1101	20%
Pássaros	9 917	1 107	1183	1192	1194	1213	12%
Répteis	8 163	253	296	293	293	304	4%
Anfíbios	5 743	124	146	157	157	1770	31%
Pesca	28 500	734	752	750	750	800	3%
Insetos	950 000	537	555	553	553	559	0.06%
Moluscos	70 000	920	938	967	967	974	1%
Crustáceos	40 000	407	408	409	409	429	1%
Plantas	287 655	5 328	5611	6774	6774	8321	2.9%

Fonte: UNEP. Global Environment Outlook (GEO). **Year Book 2004/5**. Disponível em: <<http://www.unep.org/geo/yearbook/yb2004/index.htm>>. Acesso em: 29 de agosto de 2005.

Gráfico 3: Proporção de Espécies Estimadas, Descritas e Ameaçadas



Destaca-se que o número total de espécies encontradas no mundo é desconhecido, os dados em espécies ameaçadas estão incompletos, mas uma certeza

²⁵⁴ UNEP. Global Environment Outlook (GEO). **Year Book 2004/5**. Disponível em: <<http://www.unep.org/geo/yearbook/yb2004/index.htm>>. Acesso em: 29 de agosto de 2005.)

²⁵⁵ EHRlich, Paul R. A perda da biodiversidade: causas e consequências. In: WILSON, E. O. (Org.) **Biodiversidade**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997. p. 27-35.

existe: se o índice de extinção de espécies não for reduzido, algumas espécies deixarão de existir, antes de serem identificadas.

O crescimento populacional amplia a demanda por recursos naturais, que cresce com a mesma, ou maior, rapidez que o número de habitantes.²⁵⁶ Em 1900, a população mundial era de 1,5 bilhão de habitantes e o PIB 0,7 trilhões de dólares; em 1995, eram 5,7 bilhões de habitantes e o PIB era de 22 trilhões de dólares, ou seja, em menos de um século, o número de pessoas quase quadruplicou e a economia mundial alargou-se 37 vezes.²⁵⁷ Segundo os especialistas das Nações Unidas, a população mundial será de 9 bilhões de habitantes em 50 anos.²⁵⁸

Essa situação é ainda mais agravada porque a maior parte da população mundial vive nos países em desenvolvimento e mais de 1 bilhão vive abaixo da linha de pobreza. E tem-se como comprovado, que a pobreza e a desigualdade afetam a utilização dos recursos em todos os níveis, enfatizada em Joanesburgo 2002.

Vale salientar a relação existente entre a pobreza e a degradação ambiental e, também, entre as doenças, que levam à morte milhares de pessoas, em países pobres, e a destruição do meio ambiente. Em outras palavras,

A poluição e a degradação são diretamente responsáveis por cerca de um quarto de todas as doenças evitáveis no mundo atual.

A mudança climática amplia o alcance dos mosquitos permitindo que voem a altitudes mais elevadas, disseminando a malária. Temperaturas mais quentes, também, aumentam a incidência de florescência das algas, que amplia o habitat disponível para os micróbios causadores do cólera. E o suprimento de água escassa

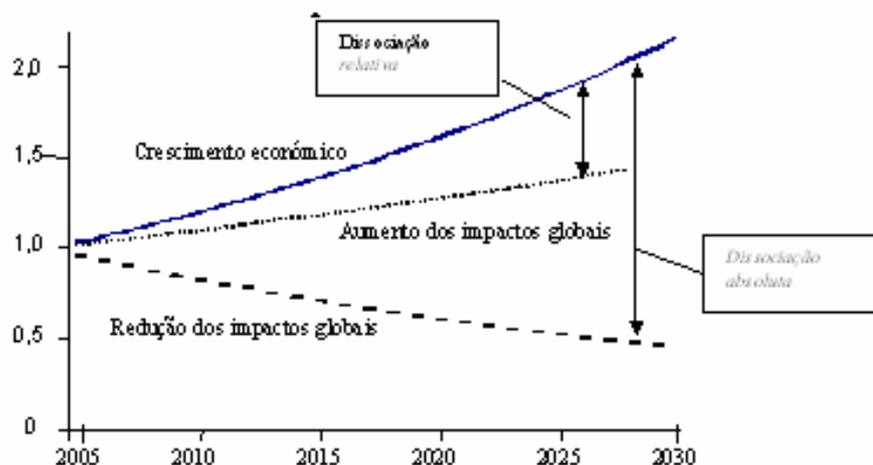
²⁵⁶(UNEP. Global Environment Outlook (GEO). **Year Book 2004/5**. Disponível em: <<http://www.unep.org/geo/yearbook/yb2004/index.htm>>. Acesso em: 29 de agosto de 2005.)

²⁵⁷ CAVALCANTI, Clóvis. Condicionantes biofísicos da economia e suas implicações quanto à noção do desenvolvimento sustentável. In: ROMEIRO, Ademar Ribeiro; REYDON, Bastian. (org.). **Economia do Meio Ambiente: teoria, políticas e a gestão de espaços regionais**. Campinas: UNICAMP, 1996. p. 61-82. p. 61

²⁵⁸ (SECRETARIA DEL CONVENIO SOBRE LA DIVERSIDAD BIOLOGICA. **El Convenio sobre la Diversidad Biológica promueve el bienestar humano y el de la naturaleza**. Suiza: PNUMA, 2000. Disponível em: <www.biodiv.org>. Acesso em: 26 agosto 2005. p. 3)

ou poluída, aliado à falta de saneamento são responsáveis por mais de 10 milhões de mortes, a cada ano.²⁵⁹

Gráfico 4: Dissociação Absoluta e Relativa entre o Impacto Ambiental e o Crescimento Econômico



Fonte: COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. **Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu**. Para uma Estratégia Temática sobre a Utilização Sustentável dos Recursos Naturais. Bruxelas, 1.10.2003, COM (2003) 572 Final.

A primeira linha esboça o crescimento econômico previsto para os próximos anos, a segunda linha, no meio, representa os impactos ambientais decorrentes da utilização dos recursos naturais e a linha pontilhada indica a projeção da redução dos impactos ambientais, ao longo dos anos. Conclui-se que o aumento econômico influencia diretamente o meio ambiente e que, com o passar do tempo, a redução destes impactos se tornará mais difícil.

Em resumo, existem fatores que contribuem, de modo direto ou indireto, para a redução da biodiversidade. Os fatores diretos ou imediatos (poluição, mudança no habitat, comércio de espécies) são facilmente identificados. Entretanto, os fatores indiretos ou mediatos (pobreza, políticas públicas, práticas industriais e de

²⁵⁹ GARDNER, Gary. O desafio de Joanesburgo: criar um mundo mais seguro. In: FLAVIN, Christopher [et. al.]. **Estado do Mundo 2002**. Salvador:Uma, 2002. p.14.

consumo) dificilmente são combatidos, por estarem enraizados nas concepções políticas, econômicas e sociais.

Diante disto, cabe, por oportuno, destacar a previsão de Wilson, segundo o qual:

a perda da diversidade biológica seria pior, que o fim da energia, o colapso da economia, a guerra nuclear ou a conquista do poder por um governo totalitário. O único processo crescente nos anos oitenta, que tardará milhões de anos para ser corrigido, é a perda da biodiversidade genética e de espécies, mediante a destruição dos habitats naturais.²⁶⁰

A veracidade da afirmação acima só será comprovada, se o for, no futuro, mas atualmente já são sentidas as conseqüências gravosas da redução da biodiversidade em várias partes do mundo. A década de 90 foi marcada pelo aumento dos problemas ambientais globais. Como lembra Colard,

O ano 1997-1998 foi batizado pelos maiores especialistas ‘ano de todas as catástrofes’ ecológicas. Basta citar, ao acaso: a mudança climática mundial (o fenômeno do El Nino, 1997 foi o ano mais quente da história, o primeiro trimestre de 1998 bateu todos os recordes); a acumulação de calamidades com conseqüências humanas trágicas (grandes inundações na China, rompimento de barragens, erosão de terras, chuvas diluvianas; incêndio das florestas na Ásia, na Amazônia, na Europa e secas persistentes na África, no sudeste da Ásia, no Pacífico sul); aumento da poluições nas zonas urbanas e das emissões de gases que provocam o efeito estufa devido às atividades humanas.²⁶¹

²⁶⁰ “La pérdida de diversidad biológica sería peor que el agotamiento de la energía, el colapso de la economía, la guerra nuclear limitada o la conquista del poder por un gobierno totalitario. El único proceso, creciente en los años ochenta, que tardará millones de años en corregirse es la pérdida de biodiversidad genética y de especies, mediante la destrucción de los hábitats naturales.” WILSON, E. O. **La diversidad de la vida.** *Op. cit.* p. 217.

²⁶¹ No original: “L’année 1997-1998 a été baptisée par les experts <année de toutes les catastrophes> écologiques. Il suffit de citer pêle-mêle: le dérèglement climatique mondial (le phénomène d’El Nino, 1997 a été l’année la plus chaude de l’histoire, le premier trimestre 1998 a battu tous records); l’accumulation de calamités aux conséquences humaines tragiques (inondations spectaculaires en Chine, rupture de barrages, érosion des terres, pluies diluviennes; feux de forêts, en Asie, en Amazonie, en Europe et sécheresses persistantes en Afrique, en Asie du Sud-Est, dans le Pacifique –sud); l’augmentation des pollutions dans les zones urbaines et des émissions de gaz à effet de serre dus aux activités humaines.”(COLARD, Daniel. **Les relations internationales:** de 1945 à nos jours. 8 ed. Paris: Armand Colin, 1999. p. 381.)

Vive-se hoje próximo a escassez do espaço e dos recursos naturais. Os recursos naturais serão suficientes para atender a demanda social e econômica? Quais providências estão sendo tomadas para minimizar os impactos do crescimento populacional sobre a natureza? A natureza dá sinais de esgotamento, os atores internacionais e nacionais dão sinal de preocupação e dialogam sobre o tema, contudo na prática pouco tem sido feito para solucionar o problema, como demonstrado na análise das Conferências Ambientais da ONU. Urge diminuir os números de extinção das espécies, restaurar os ecossistemas e implementar o desenvolvimento sustentável.²⁶²

2. Panorama da Biodiversidade no Brasil

O Brasil detém, aproximadamente, 13% de toda diversidade biológica mundial, reunindo em seu território cerca de 70% das espécies de vegetais e animais do planeta, o que lhe garante o primeiro lugar entre os países megadiversos.²⁶³ No Brasil também são encontrados quatro dos biomas mais ricos: Mata Atlântica, Cerrado, Amazônia e Pantanal. Contudo, dois destes biomas correm sérios riscos de extinção, na Mata Atlântica restam somente 8% de sua vegetação original e o Cerrado, possui apenas 20% de sua área ainda intocados. Observa-se, na tabela seguinte, o número de espécies encontrados no Brasil e no Mundo.

²⁶² A Comissão Mundial para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento da Organização das Nações Unidas elaborou, em 1987, o Relatório Brundtland. Nele foi estabelecido que “o desenvolvimento sustentável é aquele que atende as necessidades do presente sem comprometer as possibilidades das gerações futuras atenderem suas próprias necessidades”. O princípio terceiro da Declaração do Rio (1992) estabelece que “o direito ao desenvolvimento deve ser exercido, de modo a permitir que sejam atendidas equitativamente as necessidades de desenvolvimento e ambientais das gerações presentes e futuras”.

²⁶³ LEWINSOHN, Thomas M.; PRADO, Paulo Inácio. Quantas espécies há no Brasil?. **Revista Megadiversidade**, v.1, n.1, p.36-42, Jul. 2005. p. 38. Disponível em: <<http://www.conservation.org.br/publicacoes/megadiversidade.php?t=>> . Acesso em: 15 de novembro de 2005.

Tabela 5: Número de Espécies Descritas no Brasil e no Mundo

REINO / Filo ou subdivisão	Brasil	Mundo
VÍRUS	*250–400	3.600
MONERA – bactérias e algas verde - azuladas	* 1.100–1.350	4.760
FUNGOS	*12.500–13.500	70.500–72.000
PROTISTAS	* 7.000–9.900	75.300
Protozoários	*2.600–3.900	36.000
"Algas"	*4.100–5.700	37.700
PLANTAS	45.300–49.500	254.000–279.400
Musgos (Briófitas)	3.100	14.000–16.600
Samambaias (Pteridófitas)	1.200 1.400	9.600 12.000
Coníferas – pinheiros (Gimnospermas)	15	806
Plantas de flor com ovário (Angiospermas)	40.000–45.000	240.000–250.000
ANIMAIS	*113.000–151.000	1.287.000–1.330.000
Invertebrados	*107.000–145.000	1.236.000–1.287.000
Esponjas (Poríferos)	300–400	6.000–7.000
Corais e águas-vivas (Cnidários)	470	11.000
Vermes achatados (Platelmintos)	*900–1.300	12.200
Vermes redondos (Nematódeos)	*1.000–2.200	15.000–25.000
Minhocas e poliquetas (Anelídeos)	1.000–1.100	12.000–15.000
Moluscos	2.600	70.000–100.000
Estrelas-do-mar, ouriços (Equinodermas)	329	7.000
"Artrópodes"		
Insetos	*91.000–126.000	950.000
Centopéias e gongolos (Miriápodes)	400–500	11.000–15.100
Aranhas e ácaros (Aracnídeos)	5.600–6.500	92.500
Crustáceos	2.040	36.200–39.300
Cordados (Vertebrados e outros)	6.200	41.400–42.200
Tubarões e raias (Condrictes)	150	960
Peixes (com ossos – Osteíctes)	2.660	13.070
Anfíbios	600	4.220
Répteis	468	6.460
Aves	1.677	9.700
Mamíferos	524	4.650
TOTAL	179.000–226.000	1.706.000–1.766.000

Fonte: BRASIL. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). **GEO Brasil 2002: perspectivas do meio ambiente no Brasil**. Brasília: IBAMA, 2002.

A flora brasileira, com 50 a 56 mil espécies descritas de plantas superiores, é a mais diversa, compreendendo 20% a 22% do total mundial. A fauna corresponde a 27% do total planetário e ocupa o primeiro lugar na diversidade de peixes de água doce e mamíferos, está em segundo na concentração de anfíbios e vertebrados, em terceiro na de aves, e em quinto na de répteis. Não é somente no número de espécies que o Brasil é agraciado; a sua quantidade de espécies endêmicas, ou seja, aquelas peculiares à determinada região, também é elevada: são 131 espécies de mamíferos, 172 de répteis, 191 de pássaros, 294 de anfíbios e 16.500 a 18.500 de plantas superiores.

A diversidade brasileira está distribuída nos seus principais biomas: a Floresta Amazônica, é a maior floresta tropical remanescente, com 3, 7 milhões de Km² em território brasileiro; a Caatinga, possui vastas extensões semi-áridas, e uma área de 1 milhão de Km²; o Cerrado, incluindo campos ruprestes, é a maior área de savana em um único país, com 2 milhões de Km²; a Mata Atlântica, um dos mais importantes repositórios de biodiversidade do país, estende-se de Norte a Sul do país, incluindo campos de altitude, restinga, mangues, Floresta de Araucária e Campos Sulinos, com uma área de 1 milhão de Km²; o Pantanal significa uma importante área úmida, com 140 mil Km².²⁶⁴ Todos estes biomas estão protegidos pela Constituição Federal de 1988 e serão resumidamente tratados a seguir.

a) A Biodiversidade na Amazônia Brasileira

A Floresta Amazônica é uma região macrofronteiriça, que se espalha por regiões da Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e

²⁶⁴ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal. **Primeiro Relatório Nacional para a Convenção sobre Diversidade Biológica**: Brasil. Brasília, 1998. p. 13.

Venezuela. No Brasil, Bacia Amazônica compreende, segundo o IBGE²⁶⁵, a região Norte, ocupando 45,25% do território nacional. Entretanto, em 1953 foi instituída a Lei n. 1.806, que ampliou a área da bacia e a definiu como Amazônia Legal, que abarca os Estados do Acre, Amapá, Amazonas, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins, em cada parte, apresentando características diferentes.

A ampliação desta região, que agora compreendia 61,24% do território nacional, estava diretamente ligada ao desenvolvimento econômico da área, para o qual eram concedidos incentivos fiscais, com o fito de atrair capitais privados. Entretanto, essa delimitação geográfica é inadequada, uma vez que os Estados do Mato Grosso, parte do Maranhão e de Goiás não têm as mesmas características fisionômicas da região Norte. Desta feita, considera-se Amazônia brasileira apenas a faixa de terra dos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins.

O ecossistema amazônico integra 1/3 das reservas de florestas tropicais do mundo, estendendo-se por 7.300.000 km², que correspondem a 1/20 da superfície terrestre, dos quais 68,2% estão concentrados no território brasileiro²⁶⁶. Esse dado numérico é melhor verificado quando comparado ao fato de se encontrar “mais espécies de plantas superiores em um hectare da Floresta Amazônica do que em todo o continente norte-americano”²⁶⁷, e quando toma-se conhecimento de que nas florestas temperadas da França são observadas 50 espécies de árvores, enquanto que na Amazônia são verificadas mais de 2.500 espécies²⁶⁸.

²⁶⁵ STROH, Paula Yone. **Fitzcarraldo e a Agenda 21: desafios da sustentabilidade amazônica**. Brasília, 1998. Tese (Doutorado em Sociologia) – Departamento de Sociologia, Universidade de Brasília. p. 90.

²⁶⁶ STROH, Paula Yone. *Op. cit.* p. 89.

²⁶⁷ PEIXOTO, Rosenely Diegues. **A convenção sobre a biodiversidade biológica e o seu impacto no Brasil através do fundo para o meio ambiente (FUMAM)**. Brasília, 2000. 152 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Departamento de Relações internacionais, Universidade de Brasília. p. 77.

²⁶⁸ MARQUES, José Roque Nunes. **Direito ambiental: análise da exploração madeireira na Amazônia**. São Paulo: LTr, 1999. p. 22-23.

O potencial da flora amazônica é altamente relevante podendo ser encontradas plantas produtoras de látex. Dentre elas, destaca-se a seringueira, responsável pela prosperidade da região, pois contribuiu para a indústria pneumática nacional; existem as plantas produtoras de óleos e gorduras, como as palmeiras, a castanha do Pará; aquelas produtoras de resinas, como a jatobá e a copaíba, que auxiliam na fabricação de vernizes; as aromáticas, representando um importante fator econômico, uma vez que é usada na composição de colônias e cosméticos; há ainda outras, fornecedoras de condimentos.

Além destas, existem as plantas medicinais, que estão em grande número na Amazônia como, por exemplo, a graviola, no tratamento de diabetes, e a copaíba²⁶⁹, para inflamações. Um exemplo da rentabilidade dos medicamentos fabricados com plantas regionais e a quase extinção da espécie é a da jaborandi, usada pela empresa Merck para produção da pilocarpina. O comércio gerado na fabricação deste composto foi estimado no ano de 1989 em US\$ 28 milhões, e, para a captação da planta, foi utilizada de modo ostensivo a mão-de-obra indígena²⁷⁰. Algumas atividades governamentais estão sendo desenvolvidas, com a finalidade de coibir essa degradação.

As essências madeireiras como mogno e acapu, aproveitadas para a fabricação de móveis e para a construção civil, respectivamente, contribuem para a exploração intensiva e não-seletiva, não existindo qualquer receio com o tempo de reposição destas espécies, o que acarretará uma redução no potencial madeireiro da

²⁶⁹ “No ano passado foi divulgado que (...) o óleo da copaíba, extraído de uma espécie vegetal da Amazônia, com alto poder antibiótico e antiinflamatório, estaria sendo pesquisado por uma indústria farmacêutica alemã, o que poderia resultar num produto medicinal antibiótico inovador. Este seria mais um exemplo de recurso natural encontrado em um país do terceiro mundo, cujo princípio ativo, uma vez detectado, serviria para a criação de um produto, rendendo royalties aos seus descobridores estrangeiros”.(REGÔ, Patrícia de Amorim. Biodiversidade e justiça. In: **CEJ**. Brasília, n.8, mai./ago. 1999. p. 23-39. p. 31.)

²⁷⁰ ALBAGLI, Sarita. **Geopolítica da biodiversidade**. Brasília: IBAMA, 1998. p. 228.

área.

O consumo de madeira foi ampliado no mercado interno. De acordo com estudos do IBAMA 90% dessa madeira advém da Amazônia, e desses 80% é extraído de modo ilegal e predatório²⁷¹. Conforme Bezerra, Martini e Uhl²⁷², a exploração da madeira afeta, além das próprias espécies madeireiras, outros organismos que dela dependem para se alimentar. Estima-se que 42% da flora de espécies madeireiras servem de alimento aos mamíferos e 41% aos pássaros. É possível que populações de animais que dependem fortemente das espécies madeireiras experimentem reduções populacionais e erosão genética à medida que as espécies da qual dependem sejam eliminadas.

Na Amazônia Brasileira encontram-se 4% das espécies de anfíbios, 10% das espécies de aves e 7% das espécies de mamíferos, atualmente, conhecidas no mundo.²⁷³ Os invertebrados compõem 95% dos animais existentes. Na Amazônia são encontradas 1.800 das 7.500 espécies de borboletas descritas no mundo e das 30.000 espécies de abelhas mundialmente catalogadas, 3.000 estão nesta região.²⁷⁴

O Juruá é a região de maior biodiversidade na Amazônia. Foram encontradas cerca de 616 espécies de aves, pelo menos seis delas raras e outras duas completamente novas para a ciência, além de 1.620 tipos de borboletas, podendo chegar a 2.000, 50 espécies de répteis, 300 de aranhas, 140 de sapos e 64 de variadas abelhas²⁷⁵.

²⁷¹ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal. **Primeiro Relatório Nacional para a Convenção sobre Diversidade Biológica**: Brasil. Brasília, 1998. p. 47.

²⁷² UHL, Chistopher; BEZERRA, Oswaldo; MARTINI, Adriana. **Ameaça à biodiversidade na Amazônia oriental**. n.6. Amazônia: IMESP, 1997. p. 6-7.

²⁷³ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Biodiversidade Brasileira**. Brasília: MMA, 2002. p. 34-46.

²⁷⁴ Ibid. p. 27-28.

²⁷⁵ RYDLE, Carlos. Onde há mais vida. **Veja**. São Paulo: Abril, v. 34, n. 24, p.72-74, jun. 2001.

A fauna amazônica pode ser utilizada com fim farmacológico, como no caso da aranha-armadeira, cujo veneno produz um eficiente analgésico, que poderá valer US\$ 4.000 o grama quando se tornar medicamento. O mercado para esse remédio é avaliado em US\$ 200 milhões por ano²⁷⁶.

Entretanto, muitos recursos da floresta amazônica têm sido extraídos e vendidos, de modo ilegal, sem que haja um processo de reposição das espécies. Gorayeb exemplifica alguns destes atos ilegais:

Várias espécies de borboletas, principalmente as do gênero no *Morpho* são vendidas (mortas em envelopes) a US\$ 50,00 no exterior. (...) Apesar das claras leis brasileiras de proibição de venda de animais silvestres, sabe-se que o contrabando é grande. O Catálogo de Suprimento Biológico de "North Carolina", nos Estados Unidos (1985) possui uma seção onde são oferecidos animais vivos. A figura que ilustra esta seção é uma fotografia da Ararajuba (papagaio amarelo e verde da espécie *Aratinga guarouba*). Este pássaro está na lista de animais em extinção e ocorre somente em raras populações da Amazônia. Recentemente, o IBAMA prendeu, em Belém, um contrabandista com mais de 30 exemplares de Ararajuba engaiolados, que foram colocados nas gaiolas do Museu Goeldi, onde morreram de viroses após alguns dias²⁷⁷.

Sem respeito ao ecossistema, as retiradas de espécies vão acarretar a extinção de determinadas populações, por alterar a cadeia alimentar naquela localidade. Além de comprometer a disseminação de determinadas espécies de plantas, como o espinheiro, que se estabelece pelo transporte de seus frutos nos pêlos dos mamíferos e nas penas das aves.

²⁷⁶ COUTINHO, Leonardo. A floresta dá dinheiro. **Veja**. São Paulo: Abril, v. 34, n. 24, p. 72-74, jun. 2001. p. 81.

²⁷⁷ GORAYEB, Inocêncio de Souza. Riqueza e exploração da fauna. In: BRASIL. Ministério do Meio ambiente e da Amazônia Legal. Instituto Brasileiro do Meio ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. **Amazônia**: uma proposta interdisciplinar de educação ambiental. Brasília, 1994. p. 247.

b) A Biodiversidade na Mata Atlântica e nos Campos Sulinos

A Mata Atlântica é o quinto bioma mais ameaçado no mundo, e o primeiro no Brasil. Atualmente, encontram-se na Mata Atlântica e nos Campos Sulinos 71,3 % da população brasileira, importantes aglomerados urbanos, grandes centros industriais e grandes áreas dedicadas as atividades agropecuárias. Devido a esse processo de ocupação restam apenas 8% da sua vegetação original e elevado número de espécies ameaçadas de extinção.²⁷⁸

Relatório sobre desflorestamento, publicado pelo IBAMA e INEPE, aponta que a principal causa de desflorestamento é quando a floresta é convertida em pastagem e lavouras temporárias; nestes casos, a diversidade biológica é simplificada, por causa da mudança nas condições físicas do ambiente²⁷⁹. É valido lembrar que o poder de regeneração dos ecossistemas afetados, posteriormente, é difícil porque o solo das florestas tropicais, como é o caso da amazônica, é geralmente ácido e pobre em nutrientes²⁸⁰.

Dentre todos os biomas mundiais, a Mata Atlântica e os Campos Sulinos concentram a maior diversidade de aves (1.050 ou 10.8%), dessas 200 espécies são endêmicas e 104 estão ameaçadas de extinção. Aproximadamente 55% dos mamíferos encontrados no Brasil vivem nestas regiões, mas muitos deles estão ameaçados de extinção (38 espécies, 14%) ou extintos.²⁸¹

²⁷⁸ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Biodiversidade Brasileira**. *Op. cit.* p. 217.

²⁷⁹ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal. **Primeiro Relatório Nacional para a Convenção sobre Diversidade Biológica**. *Op. cit.* p. 47.

²⁸⁰ PEIXOTO, Rosenely Diegues. **A Convenção Sobre a Diversidade Biológica e o seu impacto no Brasil através do fundo para o meio ambiente (FUMAM)**. Brasília, 2000. 152 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Departamento de Relações internacionais, Universidade de Brasília. p. 27-28.

²⁸¹ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Biodiversidade Brasileira**. *Ibid.* p. 223-241.

Tabela 6: Número de espécies endêmicas e ameaçadas catalogadas na Mata Atlântica e nos Campos Sulinos.

GRUPO TAXONÔMICO	TOTAL DE ESPÉCIES		ESPÉCIES ENDÊMICAS		ESPÉCIES AMEAÇADAS	
	Mata Atlântica	Campos Sulinos	Mata Atlântica	Campos Sulinos	Mata Atlântica	Campos Sulinos
Plantas	20.000		8.000			
Mamíferos	250	102	55	5	35	13
Aves	1023	476	188	2	104	10
Répteis	197		60		3	
Anfíbios	340		90		1	
Peixes	350	50	133	12	12	2
Total	22.160	628	8.526	19	155	25

Fonte: BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Biodiversidade Brasileira**. Brasília: MMA, 2002. p. 241.

Em resumo, a Mata Atlântica e os Campos Sulinos abrigam mais de 7% de todas as espécies do planeta, das quais 8.545 espécies encontram-se apenas nestas regiões.²⁸²

c) O Panorama da Biodiversidade no Cerrado, no Pantanal e na Caatinga

O Cerrado ocupa 25% do território brasileiro e abriga 47% da sua fauna. Nele encontram-se 40% de espécies de plantas lenhosas e 50% das espécies de abelhas endêmicas. Todavia, este bioma é considerado um *hotspots* devido ao intenso antropismo na região, provocado pelo aumento da urbanização, da produção de grãos e da pecuária, aliado ao grande número de espécies ameaçadas de extinção.²⁸³

No Pantanal encontram-se diversos habitats o que amplia sua biota terrestre e aquática. Verificou-se neste bioma, 132 espécies de mamíferos (2 espécies endêmicas) e 113 espécies de répteis (5 espécies endêmicas). Tanto o Cerrado, quanto o Pantanal ainda não foram estudados com profundidade pelos biólogos e, assim, poucas espécies foram identificadas.²⁸⁴

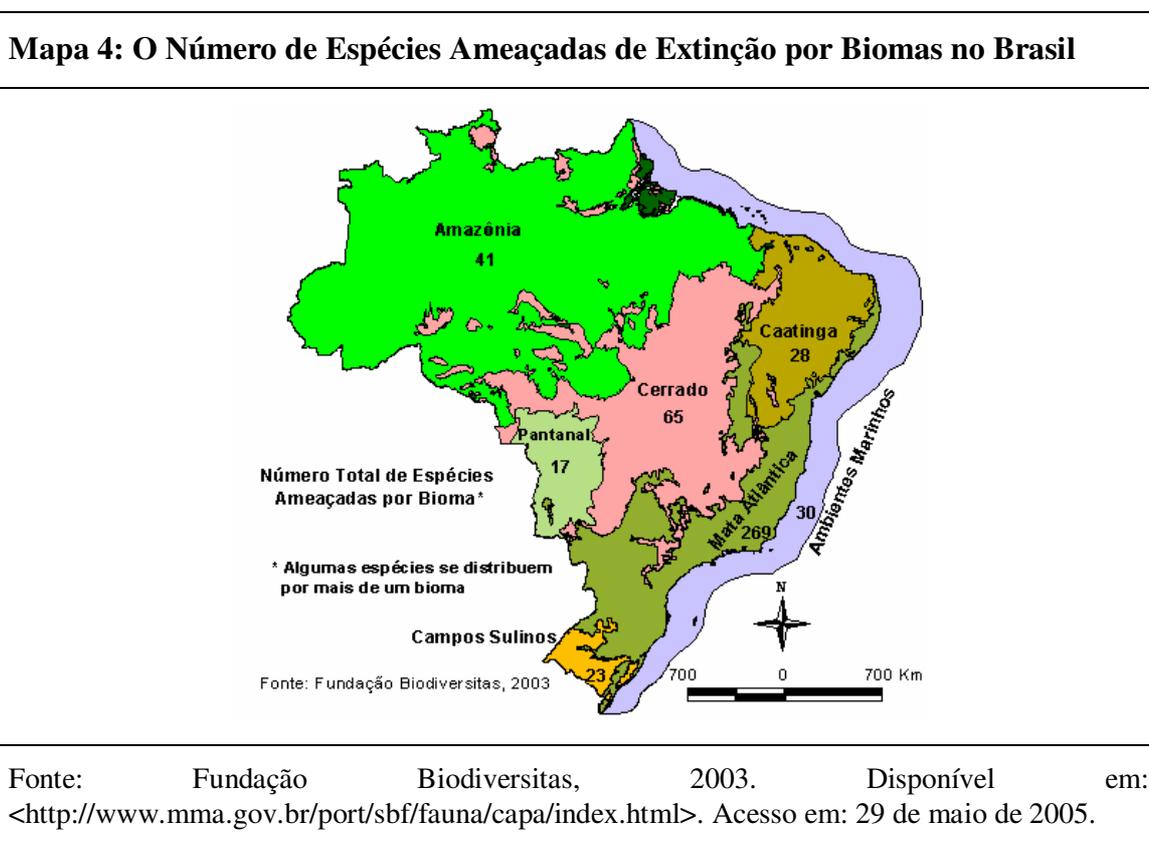
²⁸² BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Biodiversidade Brasileira**. *Op. cit.* p. 241.

²⁸³ *Ibid.* p. 177-214.

²⁸⁴ *Ibid.* p. 177-214.

Encontrada somente no Brasil, a Caatinga ocupa 68% do território nacional, é considerado o bioma brasileiro mais alterado pela atividade humana e muitas das áreas degradadas sofrem risco de desertificação. A despeito disso, no bioma são registradas 348 espécies de aves; 148 espécies de mamíferos, sendo 10 endêmicas; 932 espécies de vegetais, sendo 380 endêmicas e dos répteis e anfíbios conhecidos, 15% são espécies endêmicas.²⁸⁵

O nível de antropismo nos biomas e a falta de conservação da biodiversidade contribuem com o aumento do número de espécies ameaçadas de extinção. Urge, então, promover políticas públicas visando minimizar esta perda, pois as conseqüências da extinção de uma espécie são sentidas em todo ecossistema.



²⁸⁵ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Biodiversidade Brasileira**. *Op. cit.* p. 135-173

Consciente dos problemas enfrentados pela biodiversidade, estudo realizado pelo MMA propõe a criação de novas Unidades de Conservação (UC) nas regiões mais afetadas; a implementação de programa de recuperação das áreas degradadas; valorização dos programas de educação ambiental; a fiscalização do uso da fauna e da flora.²⁸⁶

3. Aspectos Gerais da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB)

A CDB é inovadora, por apresentar uma visão ampla do conceito de biodiversidade, contemplando em um só documento seus diferentes componentes como os genes, as espécies e os ecossistemas. Ela reúne temas, como o conceito de soberania nacional sobre os recursos biológicos, o conceito de preocupação comum da humanidade, as medidas de conservação e uso sustentável da biodiversidade, as questões de acesso aos recursos biológicos e repartição de benefícios, além dos que dizem respeito à cooperação técnica e financeira.

Sob reserva dos direitos dos outros Estados e salvo disposição expressa em contrário na Convenção, suas disposições aplicam-se em relação a cada parte contratante: no caso de componentes da diversidade biológica, em áreas situadas dentro dos limites da sua jurisdição nacional; no caso de processos e atividades realizadas sob sua jurisdição ou controle, e onde se manifestem os seus efeitos.

²⁸⁶ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Biodiversidade Brasileira**. *Op. cit.* p. 342-404.; BRASIL. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). **GEO Brasil 2002: perspectivas do meio ambiente no Brasil**. Brasília: IBAMA, 2002.

A reflexão desta dissertação se volta especialmente para o instituto da soberania dos Estados, face aos seus recursos biológicos. Contudo, antes de adentrar o exame deste tema, importa focalizar alguns aspectos relevantes da Convenção.

3.1 Das negociações até a Assinatura da CDB

A elaboração do Regime Internacional da Diversidade Biológica teve início em 1980, com a publicação do texto “Estratégia Mundial de Conservação”, produzido pela IUCN, em conjunto com a FAO, a WWF, a UNESCO e o PNUMA visto que, até aquele momento, os tratados internacionais cuidavam da conservação de determinadas espécies, mas não regulamentavam a preservação da diversidade genética, e dos ecossistemas, conjuntamente.²⁸⁷

No período compreendido entre 1981 e 1987, os membros da IUCN prepararam uma versão preliminar da CDB sem o auxílio do PNUMA, ou seja, a origem da CDB está atrelada a uma instituição não-governamental.²⁸⁸ O texto era baseado no novo ambientalismo, que pretendia integrar conservação e desenvolvimento.²⁸⁹

A partir de 1987, o PNUMA passa a conduzir o processo oficial de

²⁸⁷(HERMITTE, Marie- Angele. La Convention sur la Diversité Biologique. In: **Annuaire français de Droit International**. Vol. XXXVIII. Paris: CNRS, 1992. p. 844-870) São exemplos de tratados multilaterais que abordavam temas ambientais: Convenção Internacional para a Regulamentação da Pesca de Baleia (1946), Convenção sobre Zonas Úmidas de Importância Internacional, especialmente como Habitat de Aves Aquáticas (RAMSAR, 1971), Convenção para a Conservação das Focas Antárticas (1972), Convenção sobre o Comércio Internacional das Espécies da Flora e da Fauna Selvagens em Perigo de Extinção (CITES, 1973), Convenção sobre Conservação de Recursos Vivos Antárticos (1980).

²⁸⁸ A IUCN é uma instituição híbrida, pois entre os seus membros estão pessoas jurídicas como as organizações não-governamentais, as agências governamentais e os Estados e pessoas físicas. (ALENCAR, Gisela Santos de. **Mudança ambiental global e a formação do regime de proteção da biodiversidade**. Brasília, 1995. 179 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Departamento de Relações Internacionais, Universidade de Brasília. p. 111-117)

²⁸⁹ A década de 70 é marcada pela criação de parques e reservas nacionais com o intuito de proteger a natureza, mas esse método se mostrou inadequado para áreas em desenvolvimento, que dependiam do meio ambiente para sua subsistência. Deste modo, surge o que se denominou novo ambientalismo, baseado na incorporação de fatores econômicos, sociais e culturais a temática da conservação. (INOUE, Cristina Yumie Aoki. **Regime Global de Biodiversidade. Comunidades Epistêmicas e experiências locais de conservação e desenvolvimento sustentável – o caso Mamirauá**. Tese de Doutorado. Universidade de Brasília. Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável. 2003. p. 60-61.)

elaboração da Convenção. Ele cria um Grupo de Trabalho, *ad hoc*, de especialistas em Diversidade Biológica para atestar as vantagens da elaboração de um tratado “guarda-chuva”, que cuidasse do tema. Concomitantemente, a IUCN continuava discutindo o esboço da Convenção, e em julho de 1989 apresentou a versão final sedimentada em três pilares, a saber:

- todos os Estados têm o dever de conservar a biodiversidade;
- princípio da liberdade de acesso aos recursos genéticos;
- o custo da conservação deve ser distribuído entre as Partes, de forma igualitária.²⁹⁰

Finalmente, em 1991, representantes de setenta Estados formaram o Comitê Intergovernamental de Negociação no âmbito do PNUMA para discutir o texto legal, que serviria de base nas negociações da convenção. O processo de negociação foi marcado pela dicotomia entre a posição dos países desenvolvidos (PD) e dos países em desenvolvimento (PED), pois enquanto os PD tentavam implementar uma posição conservadora e taxavam a biodiversidade como patrimônio comum da humanidade, os PED procuravam conciliar preservação com desenvolvimento econômico.²⁹¹

Apesar dos desacordos entre os países em maio de 1992 no encontro de Nairobi, o texto da Convenção sobre a Diversidade Biológica foi concluído. Em comentário a esta questão, Alencar ressalta que a CDB conseguiu reunir, com equilíbrio, os anseios e preocupações da maioria dos Estados participantes, representando um avanço nas relações entre os países desenvolvidos e em

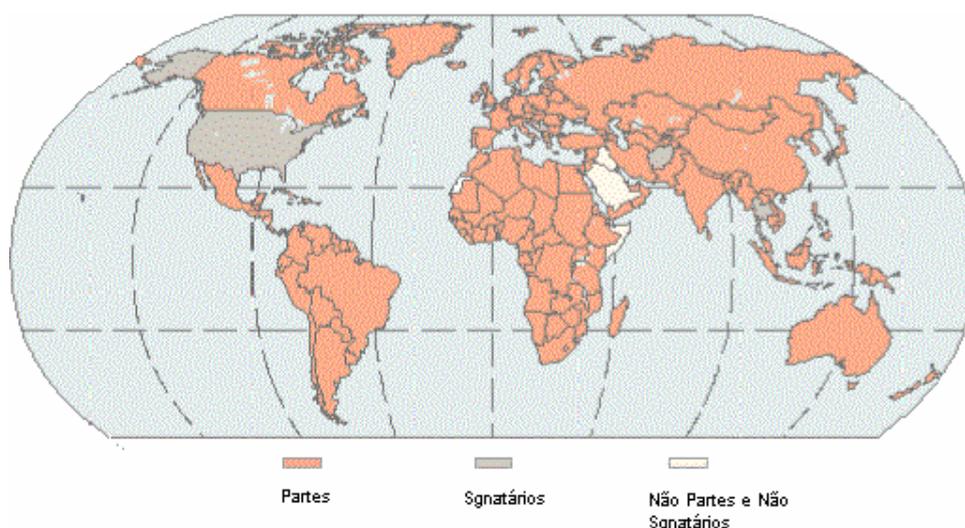
²⁹⁰ IUCN. Draft articles prepared by IUCN for inclusion in a proposed Convention of the Conservation of Biological Diversity and for the establishment of a fund for that purpose. Gland/ Switzerland, 1989. 18p. Apud: ALENCAR, Gisela Santos de. *Op. cit.* p. 120.

²⁹¹ Em um tópico específico serão estudadas as implicações de se considerar a biodiversidade patrimônio comum da humanidade.

desenvolvimento.²⁹²

Em 5 de julho de 1992, a Convenção foi adotada durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), quando foi aberto o prazo para receber assinaturas. No Rio de Janeiro, 156 Estados e uma organização de integração econômica (Comunidade Européia) assinaram a Convenção que entrou em vigor em 29 de dezembro de 1993. Neste momento a CDB tem 188 Estados- Partes, dos quais 168 são signatários.²⁹³

Mapa 5: Estados - Parte e Signatários da CDB em 2001



SECRETARIAT OF THE CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY. **Global Biodiversity Outlook**. Disponível em: <http://www.biodiv.org/gbo/chap-02/chap-02.asp>. Acesso em: 15 jan. 2005.

Passados treze anos, desde a elaboração da Convenção, os Estados

²⁹² ALENCAR, Gisela Santos de. *Op. cit.* p. 133.

²⁹³ (SECRETARIAT OF THE CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY. **Global Biodiversity Outlook**. 2001. Disponível em: <http://www.biodiv.org/gbo/chap-02/chap-02.asp>. Acesso em: 15 jan. 2005). Dentre as Partes da CDB encontram-se 60 Estados com Renda Baixa, 51 com Renda Média Baixa, 31 com Renda Média Alta e 34 com Renda Alta. A classificação dos países de acordo com a renda é feita pelo Banco Mundial e disponível no seu site.

Unidos²⁹⁴ ainda não a ratificaram. O mais curioso neste dado é que a proposta inicial para a elaboração do regime, no âmbito do PNUMA, foi dos EUA, em 1987. Mesmo não sendo Parte participa ativamente das negociações, estando pois, inserido no regime.

3.2 Os Objetivos da CDB

A CDB é uma convenção-quadro que estabelece princípios, metas e compromissos gerais para proteção e utilização sustentável da diversidade biológica. Nesta convenção, inexistem obrigações rígidas e precisas, ou mesmo, um índice a ser atingido; não há lista ou anexo relativo a locais ou espécies a serem protegidos. Além disso, os temas mais controvertidos e específicos são regulamentados pelos protocolos adicionais à Convenção, negociados posteriormente, como é o caso do Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança.²⁹⁵

No que diz respeito aos motivos que impulsionaram a elaboração da Convenção, tem-se que não foram exclusivamente ligados ao elevado índice de perda da diversidade biológica, mas também à carência de um regime de acesso aos recursos genéticos e de repartição de benefícios. Em resumo, como bem destaca Bertoldi, a implementação deste tratado está embasada na necessidade de dividir os benefícios

²⁹⁴ Os E.U.A., como era esperado, não assinaram a Convenção durante a ECO-92, alegando não estarem satisfeitos com as cláusulas aventadas. Posteriormente, a atitude norte-americana foi criticada pelos ambientalistas e americanos, que compactuavam com os propósitos da Convenção. Também na visão internacional a postura do governo americano era considerada extremada, inclusive porque refletia um momento da política interna do País que não correspondia ao esforço histórico por ele mesmo despendido em favor da conservação e do uso sustentável dos recursos biológicos, tanto nacional como internacionalmente. À época das decisões, o país vivia uma recessão econômica e George Bush, que pleiteava a reeleição, queria convencer o seu eleitorado que não cederia às pressões externas quando estas significassem uma ampliação do apoio externo, uma vez que esse afetava negativamente a economia interna. Além do envolvimento na Guerra do Golfo, que demonstrava um descaso com a questão ambiental, pois afetava sobremodo a qualidade de vida da população. “Em 1993, Bill Clinton, então Presidente recém-eleito dos E.U.A. assinou a Convenção da Biodiversidade no dia da Terra, 22 de abril, ao que parece dando início a um relacionamento mais construtivo entre os E.U.A. e o regime da biodiversidade. Entretanto, até novembro de 1995 os E.U.A. ainda não tinham ratificado a convenção, e a justificativa para a demora na ratificação tem sido, pelo menos oficialmente, a tramitação do tratado no Congresso americano, que costuma ser lenta por implicar ajustes na legislação interna, o que seria uma peculiaridade do sistema jurídico americano.” (ALENCAR, Gisela Santos de. *Op. cit.* p. 143.)

²⁹⁵ O Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança foi adotado em 2000 pela Conferência das Partes e entrou em vigor a partir de setembro de 2002. Ele se propõe a regular a utilização dos organismos vivos modificados (OVM) para proteger a biodiversidade.

derivados da utilização dos recursos genéticos e na relevância da diversidade biológica para as gerações.²⁹⁶

Grande parte da doutrina declara que, na prática, a visão da Convenção é utilitarista ou economicista e não protecionista, ou conservacionista, como uma leitura desatenta leva a crer.²⁹⁷ A CDB visa tanto à proteção da biodiversidade, quanto beneficiar os países em desenvolvimento na exploração sustentável dos seus recursos, por meio da repartição justa e equitativa dos benefícios, da transferência de tecnologias, da cooperação financeira. Neste sentido, Bustelo afirma, com clareza, que: “um estudo mais profundo das disposições deste instrumento jurídico evidencia que, por fim, optou-se por um claro enfoque utilitarista, ainda que sustentável e a longo prazo duradouro”.²⁹⁸

A CDB tem por objetivos conservar a diversidade biológica, promover o uso sustentável de seus componentes e promover a repartição justa e equitativa dos benefícios. Tais objetivos estão expressos no artigo 1º da Convenção, e são traduzidos em compromissos regulados ao longo do texto. Nos tratados, os objetivos fixam as bases para que os artigos posteriores definam pormenorizadamente os direitos

²⁹⁶ BERTOLDI, Márcia Rodrigues. A Convenção sobre a Diversidade Biológica: aspectos jurídicos-internacionais. **Revista de Direito da Universidade Católica de Pelotas**. v.5, n.1, p. 43-78, Jan.-Dez./2004. Disponível em: <www.ucpel.tche.br/direito/revista/vol5/03.doc>. Acesso em: 29 novembro 2005. p. 45.

²⁹⁷ REE, Marco C. van der. Biodiversidade. In: MAIA, Kátia D.; GUIMARÃES, Roberto P. **Brasil Século XXI: os caminhos da sustentabilidade cinco anos depois da Rio- 92**. Rio de Janeiro: Fase, 1997. p. 245-265. p. 247.

²⁹⁸ BUSTELO, Marta Kinderlán. Las dificultades de aplicación del Convenio sobre diversidad biológica ante la tercera Conferencia de las Partes. **Revista Española de Derecho Internacional**. V. 48. 1996. p. 411. Texto original: “de una rápida lectura del texto podaría deducirse que el espíritu del Convenio pretende una síntesis entre las dos concepciones que han marcado las teorías sobre la protección de la biodiversidad biológica: la visión conservacionista a ultranza y la íntegramente utilitarista. Sin embargo, un estudio en profundidad de las disposiciones del instrumento jurídico pone de relieve que, al final, se optó por un claro enfoque utilitarista, aunque y duradero a largo plazo”.

e obrigações das Partes. A implementação da Convenção deve adequar-se aos objetivos firmados.²⁹⁹

Os artigos de 5 a 10 da CDB disciplinam a conservação da biodiversidade, estabelecendo estratégias, planos e programas para promover a conservação e o uso sustentável. Entretanto, o termo conservação foi empregado, na CDB, separadamente da utilização sustentável, mas incumbe lembrar que “geralmente se admite que a noção de conservação inclui a de utilização sustentável”³⁰⁰, e logo o primeiro e o segundo objetivo estariam entrelaçados.

Consoante o Guia para a Interpretação da Convenção³⁰¹, as motivações da separação destes conceitos se originaram nas preocupações dos países em desenvolvimento. Estes, pretendendo destacar a necessidade de se utilizar a biodiversidade para promover o desenvolvimento sustentável, temiam que o emprego do termo conservação levasse à confusão com o termo preservação.³⁰²

A adequada administração da biodiversidade tende a incorporar as necessidades e preocupações dos setores envolvidos, tais como o Estado, as ONGs, a sociedade civil e as comunidades locais. Constata-se que as disposições da CDB

²⁹⁹ “Cuando una actividad realizada en el marco del Convenio entra en conflicto con otra, este artículo podría proporcionar cierta garantía de que los intereses de todos sean considerados. No sería compatible con este artículo, por ejemplo, el desarrollo de políticas de acceso a recursos genéticos sin considerar la participación justa y equitativa en los beneficios derivados de su utilización. Resolver casos de interpretaciones divergentes, conflictos de intereses y la resolución de disputas. El derecho internacional de los tratados considera otra forma de aplicación de un artículo referido a objetivos. Una vez que un tratado o convenio ha sido firmado, en Estado signatario asume, incluso antes que éste entre en vigor para ese Estado, la obligación de no actuar contrariamente a sus objetivos. Esta es una regla bastante general que, sin embargo, permite un amplio margen de discrecionalidad a la acción del Estado.” (UICN. **Guía del Convenio sobre la Diversidad Biológica**. Disponível em: <<http://www.fucema.org.ar/guia/guiainicial.htm>>. Acesso em: 5 de novembro de 2005.)

³⁰⁰ Texto original: “generalmente se admite que la noción de conservación incluye la de utilización sostenible”. RUIZ, José Juste. **Derecho Internacional del Medio Ambiente**. Madrid: McGraw- Hill, 1999. p. 415.

³⁰¹ UICN. **Guía del Convenio sobre la Diversidad Biológica**. *Op cit.*

³⁰² Urge diferenciar conservação de preservação. Por conservação, entende-se a utilização coerente dos recursos naturais, que prevê uma exploração racional, ou melhor sustentável do meio ambiente. Já a preservação pressupõe que a proteção dos recursos naturais deve ser realizada mediante a intocabilidade, a ausência de manejo pelo homem. (MOUSINHO, Patrícia. Glossário. In: TRIGUEIRO, André (Coord). **Meio Ambiente no Século 21**. 2.ed. Rio de Janeiro: Sextante, 2003. p.333-367.)

buscam assegurar o desenvolvimento econômico dos Estados e de seus indivíduos, e a utilização sustentável da biodiversidade.

3.3 Estrutura Organizacional da Convenção sobre a Diversidade

Biológica

Quanto à estrutura organizacional, estabeleceram-se elementos institucionais freqüentes em tratados ambientais modernos: ou sejam, a Conferência das Partes (COP); um órgão administrativo, a Secretaria e um Órgão Subsidiário de Assessoramento Científico, Técnico e Tecnológico (SBSTTA).

A COP se constitui em um órgão governamental e consultivo da CDB que não tem uma sede permanente. As suas principais funções são revisar e facilitar a implementação da Convenção, mediante decisões, recomendações, adoção de protocolos e anexos. As decisões adotadas na COP “representam mandatos para as Partes”³⁰³ e devem ser aprovadas, por consenso, nas reuniões. As aprovações por consenso nas COPs fortalecem a soberania dos Estados- Partes, além de limitar as disputas de poder. Em 2000, durante a COP 5, decidiu-se que os encontros seriam realizados a cada dois anos³⁰⁴ e até abril de 2006 tinham sido organizadas oito conferências, cada uma das quais é composta por inúmeras reuniões preparatórias.

Um outro órgão importante é a Secretaria, financiada pela UNEP e com sede em Montreal. As principais funções desenvolvidas por este órgão são: preparar as reuniões da COP e de outros corpos subsidiários da Convenção, atuar junto

³⁰³ GROSS, Tony; JOHNSTON, Sam; BARBER, Charles Victor. **A Convenção sobre Diversidade Biológica**: entendendo e influenciando o processo. Brasília: MMA, 2005. P. 21

³⁰⁴ O artigo 23.4 estipula suas principais funções e, paralelamente, diversos artigos estabelecem ações específicas que deverão ser desenvolvidas pela COP (arts., 14.2, 18.3, 19.3, 20.2 e 21.1).

às Secretarias de outros regimes internacionais ambientais e elaborar relatórios sobre o desempenho de suas funções.³⁰⁵

Relativamente à colaboração entre Secretarias, o PNUMA afirma que as Secretarias das Convenções das Nações Unidas sobre Mudança Climática (UNFCCC), de Luta contra a Desertificação e sobre a Diversidade Biológica (CDB) têm atuado conjuntamente, em atividades de interesse mútuo, para auxiliar e facilitar a cooperação nacional e internacional entre os três acordos. Desde 2002, foi criado o Grupo de Coordenação Conjunta pelas Secretarias dos três acordos acima referidos. O plano de trabalho deste Grupo recebeu o apoio da COP 6 da CDB (Decisão VI/20).³⁰⁶

Por fim, o Órgão Subsidiário de Assessoramento Científico, Técnico e Tecnológico (SBSTTA), composto por representantes governamentais com competências nos campos de especialização pertinentes. Ele auxilia a COP na implementação da CDB, além de avaliar a situação da biodiversidade, propor medidas de conservação, assessorar nos programas científicos de cooperação.³⁰⁷

A Convenção estabelece um mecanismo financeiro para a provisão de recursos para países em desenvolvimento, com a finalidade de executar os objetivos da Convenção. O mecanismo financeiro é operado pelo GEF, e além do financiamento

³⁰⁵ As funções da Secretaria estão relacionadas no artigo 24.1.

³⁰⁶ “En 2002, las secretarías de los tres acuerdos de Río (Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (UNFCCC), Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación y el Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB) crearon un Grupo de Coordinación Conjunta para facilitar la cooperación nacional e internacional entre los tres acuerdos. Su finalidad es formular complementariedades y sinergias en actividades de interés mutuo.

La misión y el plan de trabajo de este Grupo recibió el apoyo de la Sexta COP del CDB celebrada en 2002 (Decisión VI/20). El Grupo ha celebrado numerosas reuniones desde entonces; por ejemplo, en abril de 2004 se efectuó un taller en Viterbo, Italia, sobre bosques y ecosistemas forestales, con miras a identificar sinergias potenciales en la aplicación de los tres acuerdos sobre ese tema.” (PNUMA. DIVISIÓN DE APLICACIÓN DE POLÍTICAS AMBIENTALES (DEPI). **Manual Preliminar sobre el Cumplimiento y la Observancia de los Acuerdos Multilaterales Ambientales**. Washington: PNUMA, 2004. Disponible en: <www.unep.org/DEPI/programmes/MEAs-Draft-Manual-Nov24-Spanish.pdf>. Acceso em: 02 de fevereiro de 2005. p. 159.)

³⁰⁷ As competências deste órgão estão especificamente no artigo 25.2.

proveniente dos recursos do GEF, as Partes podem igualmente adquirir recursos financeiros dos canais bilaterais e multilaterais.

CAPÍTULO IV

O PRINCÍPIO DA SOBERANIA NA CONVENÇÃO SOBRE DIVERSIDADE BIOLÓGICA

Este capítulo está dedicado a esboçar os limites adquiridos pelo poder soberano do Estado na CDB. O caminho traçado para tal debate passa pelo estudo das resoluções das Nações Unidas acerca da soberania permanente dos Estados sobre seus recursos naturais e pela análise da relação entre o princípio da soberania e os demais princípios ambientais estabelecidos na Convenção.

1. O Poder Soberano dos Estados sobre os Recursos Naturais

No primeiro capítulo foram apresentados os diversos conceitos de soberania e suas características, bem como analisado o princípio da igualdade soberana do Estado. Deixou-se comprovado que, juridicamente, o poder soberano do Estado está resguardado no âmbito do Direito Internacional. No segundo capítulo, verificou-se a evolução do DIMA, sua importância e suas fontes. A partir deste ponto, serão finalmente observadas as relações entre o princípio da soberania e os recursos naturais, em especial no âmbito da Convenção sobre Diversidade Biológica.

As teorias referentes à soberania, no que tange à relação com o meio ambiente, sempre foram discordantes. Os países desenvolvidos passaram a questionar o direito soberano dos países em desenvolvimento sobre seus recursos naturais a partir do momento em que suas reservas naturais começaram a se esgotar. De acordo com Rémond-Gouilloud ³⁰⁸ há uma lógica de apropriação por trás do debate de proteção

³⁰⁸ RÉMOND-GOUILLOUD, Martine. *Du Droit de Détruire*. Paris: Puf, 1989.

ambiental. Assim, o mar territorial foi aumentado pelos EUA, que também tentaram conquistar a Lua e a Antártica, junto com outros países desenvolvidos. Os fundos polimetálicos também foram disputados pelas potências tecnológicas, e o Embaixador Malta Pardo propôs na Assembléia Geral das Nações Unidas, com apoio dos PED, o instituto de Patrimônio Comum da Humanidade justamente para frear tal apropriação.

Muito embora, os países desenvolvidos não aceitem a soberania dos países em desenvolvimento sobre a biodiversidade alegando uma preocupação ambiental. Vale destacar que eles raramente cederam ou cedem seu poder soberano quanto à utilização dos seus recursos.

A doutrina Harmon ilustra claramente o apego dos países do Norte ao poder soberano absoluto. Em 1895, o México protestou contra a captação de água do Rio Grande pelos norte-americanos, pois ocasionava a diminuição de água no seu território. A resposta dos Estados Unidos foi teorizada pelo Ministro da Justiça, em parecer formulado para o Departamento de Estado Americano no qual afirmava o direito dos EUA de utilizar o rio, independentemente dos danos causados ao país vizinho. Por meio da doutrina Harmon, o Estado tem o direito absoluto de fazer o que desejar com a água que se encontra no seu território.³⁰⁹ Para Vezzani, essa posição conservadora e unilateral era majoritária no direito vigente na época.³¹⁰

Quase um século depois, em 1986, a França invocou tal doutrina no caso da exploração das minas de potássio na Alsácia³¹¹. Contudo, observa-se que neste período, a Declaração de Estocolmo já mencionava, no princípio 21, a responsabilidade os Estados “de assegurar que as atividades realizadas nos limites de sua jurisdição, ou

³⁰⁹ KISS, Alexandre. **Droit International de l'Environnement**. Paris: Pedone, 2000. p. 102-103.

³¹⁰ VEZZANI, Simone. **Biodiversita, Biopirateria, Biosecurezza**: il diritto internazionale frammentato. Firenze, 2003. 260f. Tesi de láurea in Diritto Internazionale. – Università degli Studi di Firenze. p. 66.

³¹¹ KISS, Alexandre. **Droit International de l'Environnement**. Paris: Pedone, 2000. p. 103.

sob seu controle, não causem dano ao meio ambiente e de outros Estados, ou a áreas situadas fora dos limites de qualquer jurisdição nacional”. Sendo assim, percebe-se um limite ao poder soberano dos Estados e pode-se dizer que a soberania deixou de ser absoluta, se em algum momento o foi realmente, e passou a ser limitada também no cenário ambiental.

Le Prestre³¹² identifica alguns elementos que fortalecem o poder soberano e outros que o mitigam. Na concepção do autor, são exemplos de independência e autonomia estatal o controle exercido pelo Estado no seu território; a ampliação da extensão territorial dos Estados, como a zona econômica exclusiva e o acréscimo do controle estatal, como ocorre na CDB, que estende o direito soberano dos Estados aos recursos biológicos, antes explorados livremente (CDB, preâmbulo).

O pesquisador francês identifica, como inibidores do poder soberano, os efeitos transfronteiriços dos problemas ambientais³¹³, pois os Estados não podem causar danos ao território dos Estados vizinhos (CDB, art. 3º); as responsabilidades com a utilização sustentável dos seus recursos (CDB, art. 3º); a fixação do conceito de

³¹² LE PRESTRE, Philippe. *Op. cit.* P. 129-131.

³¹³ É possível definir com precisão a extensão dos danos ambientais decorrentes da ação humana? Alguns exemplos emblemáticos de danos transfronteiriços, vistos no capítulo anterior, negam tal possibilidade. Menciona-se, a seguir, um exemplo de como as conseqüências dos danos ambientais são muitas vezes globais, e não simplesmente locais. “O DDT, que era considerado produto químico miraculoso (porque acabava com os mosquitos e com a malária), aparecia no leite das mães. Depois, descobriu-se que aparecia na carne dos pingüins da Antártida. Ora, como é que o DDT, que se pulverizava no Vale do Pó (Itália) ou aqui na foz do Sado, aparecia inesperadamente, no leite materno? Alguma coisa havia! Foi o sinal de alarme, do descontrole da máquina planetária. No ano passado morreram 60.000 mamíferos marinhos na Europa (focas, golfinhos, etc.). A CEE realizou um programa extraordinário de investigação, e a conclusão principal, a que se chegou, é que eles morreram devido à poluição de substâncias tóxicas (metais pesados, por exemplo), que põe em causa os seus sistemas imunológicos e, portanto, qualquer vírus, qualquer bactéria, qualquer problema que normalmente conseguiriam integrar e resolver, hoje, devido à sua fraqueza imunológica, torna-se mortal [...]. Faz-se a amostragem de carne de um cetáceo na Antártida e vamos encontrar os resultados no funcionamento das indústrias na bacia do Reno. Esta acumulação tóxica põe em causa não apenas a saúde individual de cada um de nós, mas gera uma fragilidade sistêmica que provoca extinções de espécies e alterações profundas na ecologia planetária”. (PIMENTA, Carlos. Enquadramento geral da problemática do ambiente. In: AMARAL, Diogo Freitas do (coord). **Direito do ambiente** : comunicações apresentadas no curso realizado no Instituto Nacional de Administração. Lisboa: INA, 1994. p. 22-23). Para compreender melhor o caso do DDT indica-se a leitura de GOKLAN, Indur M. **The precautionary principle a critical appraisal of environmental risk assessment**. Washington: CATO, 2001. p. 13-27.

patrimônio comum da humanidade, e as dificuldades encontradas por alguns Estados para exercer sua independência e promover o equilíbrio na exploração dos recursos naturais.

Na Convenção sobre Diversidade Biológica encontram-se três referências diretas ao direito soberano dos Estados para utilizar seus recursos biológicos e genéticos. O registro de tal princípio na CDB e na Declaração do Rio deve-se à vitória da diplomacia brasileira e aliados, com o apoio do G-77, frente à diplomacia dos países desenvolvidos (G-7).³¹⁴ Estes últimos pretendiam garantir o livre acesso aos recursos genéticos, o direito/dever de ingerência, bem como transformar a biodiversidade em patrimônio comum da humanidade, mas foram vencidos.³¹⁵

Já no texto do preâmbulo se afirma que a diversidade biológica é uma preocupação comum da humanidade, substituindo o termo “patrimônio” que foi rejeitado. Definir a biodiversidade como preocupação não traz obrigação jurídica clara ou seja, enfatiza-se o interesse de toda a humanidade na conservação da biodiversidade, na medida em que ela é primordial para a vida. Logo, garante-se a independência do Estado para gerir seus recursos, mas impõe-se à comunidade internacional a adoção de instrumentos internacionais para viabilizar a conservação dos recursos biológicos.

Tanto o preâmbulo quanto o artigo 3º reafirmam o direito soberano dos Estados sobre seus recursos biológicos. Além deles, o artigo 15.1 faz a última

³¹⁴ Durante as negociações da CDB, formaram-se inúmeros grupos com posicionamentos divergentes, mas prevaleceu, de forma geral, uma divisão entre o grupo dos países do Norte e os do Sul.

³¹⁵ Lembra-se que o conceito de recursos naturais compartilhados surgiu no contexto da crise do petróleo, na década de 70, mas nunca foi implementado devido aos conflitos de soberania, existentes entre os países envolvidos. Porém, com a atual crise ambiental, a discussão voltou à tona, e muitos países viram-se novamente envolvidos em conflitos, relativos ao uso compartilhado de recursos naturais e a impactos ambientais decorrentes desses usos. (BARROS-PLATIAU, Ana Flávia. **A política externa ambiental: do desenvolvimentismo ao desenvolvimento sustentável?**. As Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas. Brasília, 2006. No prelo.)

referência direta à soberania, ao reconhecer aos governos nacionais a autoridade para disciplinar o acesso aos recursos genéticos encontrados no seu território.³¹⁶

A partir destes comentários introdutórios, questiona-se: é possível conciliar o direito soberano dos Estados e o interesse comum da humanidade, em relação à proteção da biodiversidade?

Almejando a melhor compreensão das características e dos limites impostos ao princípio da soberania, contidos na CDB, dividir-se-á o seu estudo em três partes principais. A primeira, será averiguar a soberania permanente dos Estados sobre seus recursos naturais. A segunda, será estudar as implicações de se considerar a biodiversidade uma preocupação comum da humanidade. A terceira, será a exegese do artigo terceiro e, por fim, o direito soberano dos Estados para determinar o acesso aos recursos genéticos.

1.1 A Soberania Permanente sobre os Recursos Naturais: uma análise das Resoluções da ONU

Entendendo a diversidade biológica como recurso natural e observando que a teoria da soberania sobre os recursos biológicos, estabelecida na CDB, não difere muito da teoria da soberania permanente sobre os recursos naturais³¹⁷, impõe-se avaliar as Resoluções da Assembléia Geral das Nações Unidas sobre a soberania permanente dos Estados, em relação aos seus recursos naturais. As décadas de 50 e 60 foram marcadas pela independência de inúmeras colônias africanas e asiáticas,

³¹⁶ Artigo 15.1: “Em reconhecimento dos direitos soberanos dos Estados sobre seus recursos naturais, a autoridade para determinar o acesso a recursos genéticos pertence aos governos nacionais e está sujeita à legislação nacional”.

³¹⁷ VARELLA, Marcelo Dias. Tipologia de normas sobre Controle do Acesso aos recursos genéticos. In: BARROS-PLATIAU, Ana Flávia; VARELLA, Marcelo Dias. **Diversidade Biológica e Conhecimentos Tradicionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004. p.109-132. p. 111

ricas em recursos naturais e desprovidas de tecnologias. Elas tornaram-se autônomas para gerenciar as atividades dentro de suas fronteiras e, orgulhosas com a independência recentemente adquirida, apegaram-se ao poder soberano.³¹⁸

Todavia, antes da descolonização, a exploração dos recursos havia sido concedida a empresas do país ocupante, ou de terceiro, para extração de petróleo, madeira, prata, ouro, entre outros recursos. Nesse contexto, surge a questão: as antigas colônias teriam de suportar os contratos firmados pelos colonizadores ou poderiam revisá-los, com o intuito de promover seu crescimento econômico, social e político? Consoante os tratados e costumes internacionais o Estado exerce um poder independente e autônomo em seu território. Logo, é cristalino afirmar que tais Estados possuem direito de propriedade sobre os seus recursos naturais?

Estudiosos do tema, como Sepúlveda³¹⁹, atestam a necessidade de incentivar os países em desenvolvimento e os em transição a aproveitar e explorar suas riquezas naturais, visando ao desenvolvimento econômico e à subsistência de sua população. Ainda sobre este ponto, Castañeda³²⁰ esclarece que os Estados menos desenvolvidos consideravam e ainda consideram como requisito essencial para seu crescimento a manutenção do controle irrestrito sobre seus recursos naturais. Contudo, acrescenta o autor, o exercício da soberania não era um requisito ao desenvolvimento, mas sua base, já que o desenvolvimento requer, além da independência a valorização dos recursos e do território, a ação da população, para promover coesão política, social, cultural e econômica, entre outras iniciativas.

³¹⁸ SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento. **Direito Ambiental Internacional**. *Op cit.* p. 51

³¹⁹ SEPÚLVEDA, César. Soberanía permanente sobre los recursos naturales, las matarías primas y la carta de derechos y deberes económicos de los Estados. In: GÓMEZ- ROBLEDO, Alonso (org). **La soberanía de los Estados sobre sus recursos naturales**. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1980. p. 145-155.

³²⁰ CASTAÑEDA, Jorge. Carta de derechos y Deberes Económicos de los Estados desde el punto de vista del derecho Internacional. In: CASTAÑEDA, Jorge. **Justicia Económica Internacional**. México: FCE, 1976. p. 84- 120.

Diante do novo quadro político, econômico e social, a Assembléia Geral das Nações Unidas elaborou a Resolução 626 (VII) em 1952.³²¹ Por esta Resolução firmou-se “o direito dos povos a dispor e explorar livremente suas riquezas e recursos naturais, inerentes à sua soberania, conforme os propósitos e princípios da Carta das Nações Unidas”.³²² Deste modo, os Estados podiam regulamentar a utilização dos recursos naturais no seu território, mas deveriam considerar a necessidade de cooperação internacional para explorar tais recursos, respeitar o princípio da igualdade, os direitos e deveres impostos pelo Direito Internacional e não causar danos além do seu espaço físico.

A Resolução 1803 (XVII) da Assembléia Geral denominada *Soberanía Permanente sobre los Recursos Naturales* determina com mais detalhes os contornos deste princípio.³²³ Fruto de intensas disputas durante o processo negociador, ela estabelece que “o direito dos povos e das nações à soberania permanente sobre suas riquezas e recursos naturais deve ser exercido com interesse do desenvolvimento nacional e bem-estar do respectivo Estado”.

³²¹ A Resolução 626 (VII) foi adotada durante as nacionalizações e disputas, pelo direito de propriedade, sobre os recursos entre as ex-colônias e os países desenvolvidos. Os exemplos transcritos, a seguir, ilustram esse impasse. « Au moment où l'Assemblée fut saisie de ce projet de résolution, la controverse relative au pétrole iranien était loin de s'être apaisée. La Bolivie venait de nationaliser l'industrie de l'étain... Le gouvernement du Guatemala s'apprêtait à mettre la main sur les avoirs de United Fruit. La question des nationalisations était d'une brûlante actualité au Chili et en Argentine et l'avait été au Mexique peu de temps auparavant »t. (KELLOG, E. H. **The 7 th General Assembly, Nationalization Resolution: a case study in United national Economic Affairs**. New York: Woodrow Wilson Foundation, 1955. p.7.)

³²² ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. RESOLUÇÃO A/RES/626/VII: Derecho a explorar libremente las riquezas y recursos naturales. Texto original: “el derecho de los pueblos a disponer y explorar libremente de sus riquezas y recursos naturales es inherente a su soberanía y conforme a los propósitos y Principios de la Carta de las Naciones Unidas”.

³²³ Diante da problemática sobre a propriedade dos recursos naturais, a Assembléia Geral das Nações Unidas criou a Comissão da Soberania Permanente sobre os Recursos Naturais, com a finalidade de estudar a situação da livre determinação das nações sobre suas riquezas e recursos naturais. Essa Comissão foi instituída por meio da Resolução 1314 (XII) de 1953, denominada *Recomendaciones concernientes al respeto internacional del derecho de los pueblos y de las naciones a la libre determinación*. Ela elaborou o projeto da Resolução 1803 (XVII) adotada em 1962. (MÉNDEZ- SILVA, Ricardo. La soberanía permanente de los pueblos sobre sus recursos naturales. In: VERDUZCO, Alonso Gómez- Robledo (org). **La soberanía de los Estados sobre sus recursos naturales**. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1980. P. 71- 88.)

De pronto, percebe-se que o caráter soberano dos Estados foi reforçado pelo adjetivo permanente, ou seja, o Estado, independente do regime político ou econômico adotado, não perde o poder em relação aos seus recursos. Na concepção de Abi-Saab³²⁴, o adjetivo permanente indica também que a soberania é a regra e as possíveis limitações impostas pelo Direito Internacional são exceções. A utilização do adjetivo inalienável em algumas resoluções da Assembléia das Nações Unidas vem reforçar a independência estatal.

Verduzco³²⁵ esclarece que o adjetivo permanente remete ao direito de propriedade dos Estados sobre suas riquezas e recursos naturais, uma vez que o Estado participa de todo processo de extração, produção, transformação e comercialização do produto.

Segundo Monreal³²⁶, as negociações da Resolução 1803 (XVII) foram permeadas por posições conflitantes a respeito da nacionalização dos recursos naturais. A proposta inicial do Chile pretendia uma indenização correspondente para a nacionalização, expropriação ou requisição da exploração dos recursos naturais dos Estados. Já os EUA propunham especificar que a indenização deveria ser apropriada, suficiente e efetiva. Quanto a tal especificação, os representantes da URSS afirmaram que exigir dos países pobres uma indenização, violaria o direito soberano dos Estados sobre seus recursos naturais, pois tais países não poderiam pagar para recuperar a propriedade sobre seus recursos.

³²⁴ ABI- SAAB, Georges. La souveraineté permanente sur les ressources naturelles. In: BEDJAOU, Mohammed (rédacteur général). **Droit International: bilan et perspectives**. Paris: Pedone, 1991. p. 645.

³²⁵ “El carácter de ‘permanencia’ aplicado a la soberanía, pretende postular la presencia del Estado en todas las fases de la producción, de la transformación y de la comercialización de todo producto que se haya extraído, y de esta manera la noción de soberanía permanente ha sido entendida por ciertos autores como un sinónimo de derecho de propiedad sobre todas las riquezas y recursos naturales.” (VERDUZCO, Alonso Gómez- Robledo. Significación Jurídica del Principio de la Soberanía. In: VERDUZCO, Alonso Gómez- Robledo (org). **La soberanía de los Estados sobre sus recursos naturales**. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1980. p. 43-62. p.56)

³²⁶ MONREAL, Eduardo Novoa. **Nacionalización y recuperación de recursos naturales ante la ley internacional**. México: Fondo de Cultura Económica, 1974. p. 107-126.

Ao final, o artigo 4 da Resolução estabeleceu: A nacionalização, a expropriação ou a requisição deverão estar fundamentadas em razões ou motivos de utilidade pública, de segurança ou de interesse nacional, os quais se reconhece como superiores ao mero interesse particular ou privado, tanto nacional como estrangeiro. Nestes casos, será pago ao dono a indenização correspondente, conforme as normas em vigor no Estado que adote estas medidas, no exercício de sua soberania e em conformidade com o Direito Internacional.

Em qualquer caso em que a questão da indenização dê origem a um litígio, deve-se esgotar a jurisdição nacional do Estado que adote estas medidas. Não obstante, por acordo entre Estados soberanos e outras partes interessadas, o litígio poderá ser julgado por arbitragem ou tribunal judicial internacional.

Destaca-se que a Resolução 3281 (XXIX) de 1974 também garante o direito inalienável dos Estados sobre seus recursos naturais, o pagamento de compensação apropriada nos casos de nacionalização, expropriação ou requisição e determina que o investimento estrangeiro deve seguir as leis do país hospedeiro, visando ao desenvolvimento nacional.³²⁷

Dispondo de modo semelhante, alguns anos depois, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, adotado pela Assembléia em 1966 e ratificado pelo Brasil em 24 de janeiro de 1992, consagra, em seu artigo 1º, que:

Para a consecução dos seus objetivos, todos os povos podem dispor livremente de suas riquezas e de seus recursos naturais, sem prejuízo das obrigações decorrentes da cooperação econômica internacional, baseada no princípio do proveito

³²⁷ STERN, Brigitte. **O Contencioso dos Investimentos Internacionais**. São Paulo: Manole, 2003. p. 24-25.

mútuo e do Direito Internacional. Em caso algum poderá o povo ser privado de seus próprios meios de subsistência.³²⁸

Tanto a Resolução quanto o Pacto fundam-se no reconhecimento do direito inalienável do Estado de dispor livremente de suas riquezas, conforme os seus interesses. Faz-se necessário, contudo, observar que são impostos limites ao uso dos recursos naturais, levando-se em consideração os deveres dos Estados por força do Direito Internacional, livremente firmado. A soberania é resguardada, mas o poder soberano não é mais absoluto, ilimitado.

Cabe destacar, ainda, que grande parte do Direito Internacional Ambiental se inspirou no princípio da soberania permanente sobre os recursos naturais. Barros-Platiau lembra, com muita propriedade, que, nas décadas posteriores, tal princípio contribuiu para afastar a possibilidade de ingerência ecológica e fortalecer a igualdade soberana dos Estados, minimizando as desigualdades econômicas, políticas e sociais.³²⁹

1.2 Diversidade Biológica: uma Preocupação Comum da Humanidade

À vista do que se pretende, pode-se neste estágio estabelecer a distinção entre preocupação comum da humanidade e patrimônio comum da humanidade e em seguida estabelecer a conexão existente entre a doutrina da preocupação comum da humanidade e o princípio da soberania. Estaria a diversidade biológica no rol dos recursos naturais identificados como patrimônio comum da

³²⁸ RANGEL, Vicente Marotta. **Direito e Relações Internacionais**. 5. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997. p. 665.

³²⁹ BARROS-PLATIAU, Ana Flávia. **A política externa ambiental**. *Op. cit.*

humanidade e assim fora da esfera de atuação independente e autônoma do Estado no qual se encontra?

O princípio do Patrimônio Comum da Humanidade (PCH) surgiu antes do conceito da preocupação comum da humanidade. Tal princípio está presente, por exemplo, no artigo 136 da Convenção sobre o Direito do Mar (1982), quando estatui que os fundos marinhos são patrimônio comum da humanidade, administrados por Autoridade constituída pelo Tratado.³³⁰ Durante a negociação da CDB elabora-se um novo conceito de preocupação comum da humanidade, como adiante se notará.³³¹

Kiss³³² defende que o princípio do Patrimônio Comum da Humanidade é mais amplo que o conceito de *res communis* porque têm um regime jurídico voltado para satisfazer o interesse geral da humanidade presente e futura. Tal princípio pode ser considerado uma forma de *trust* com três objetivos: uso pacífico; pesquisa e conservação e transmissão para as gerações futuras. O autor explica que os países ricos em biodiversidade não entenderam o conceito (estruturador do DIMA e não princípio) e por isso recusaram considerar a biodiversidade um patrimônio comum da humanidade. Os países megadiversos não seriam obrigados a compartilhar os benefícios materiais advindos da utilização dos recursos biológicos, mas a utilização dos recursos poderia ser usufruída por todos. No art 6 (10) a CDB incorpora aspectos do PCH e no

³³⁰ Vezzani, examinando o princípio do patrimônio comum da humanidade, concluiu que ele teve origem em 1967. Significativamente, acrescenta a autora que “o direito do mar, em todo o seu desenvolvimento histórico, é caracterizado por um argumento dialético entre o princípio da liberdade e o da soberania”. Durante a negociação deste acordo internacional os EUA pretendiam caracterizar tal área como *res nullius* e assim, juridicamente, susceptível de apropriação pelos Estados. No entanto, a maioria dos países, dentre eles os do Sul, preferiram considerá-los *res communis*, no qual incidem vários direitos e não é permitida a apropriação. (VEZZANI, Simone. *Op. cit.* p. 86) São patrimônio comum da humanidade o alto mar, os corpos celestes, o espaço extra-atmosférico, a Antártica, os fundos marinhos e oceânicos.

³³¹ Pela primeira vez, em um Acordo Ambiental Multilateral, a biodiversidade e sua conservação são considerados interesse comum da humanidade. (UNEP. Acceso a recursos genéticos y distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de su utilización (UNEP/LAC- IGWG.XIV/Inf. 4/Rev. 1), 2003. p. 2)

³³² KISS, Alexandre. **Introduction au Droit International de l'Environnement.** *Op. cit.* p. 115 e ss.

seu preâmbulo, ao tratar de preocupação comum da humanidade, leva à conclusão que a CDB não ignorou os elementos essenciais do PCH.

Na concepção de Salcedo, a Declaração de Estocolmo trata implicitamente o meio ambiente como patrimônio comum da humanidade³³³. E a Carta de Direitos e Deveres dos Estados, de 1974, estabelece explicitamente que os fundos marinhos e os oceânicos são patrimônio comum da humanidade, ou seja, são patrimônio de todos.

Entende-se que “a noção de patrimônio comum da humanidade implica o reconhecimento da existência de certos interesses comuns e superiores que ultrapassam os objetivos imediatos e particulares dos Estados”³³⁴ e das gerações futuras. Exigindo, assim, a participação da comunidade internacional na gestão do patrimônio fica excluída toda apropriação ou reclamação unilateral de soberania sobre estes recursos.

Durante a negociação do texto da Convenção sobre Diversidade Biológica, as discussões acerca do poder soberano dos Estados, foi envolvida por polêmicas entre os países desenvolvidos e os em desenvolvimento. As nações detentoras de biotecnologia, geralmente países desenvolvidos, entendiam que a diversidade biológica era patrimônio comum da humanidade, e temiam que atrelar a proteção da biodiversidade à idéia de preocupação comum da humanidade, conduzisse à imposição de amplas obrigações financeiras.³³⁵ Ao passo que, os países detentores da biodiversidade, comumente nações em desenvolvimento, aspiravam explorá-la,

³³³ Os artigos 2,3,4 e 5 da Declaração de Estocolmo são respectivamente:

³³⁴ ALTEMIR, Antonio Blanc. **El Patrimonio Común de la Humanidad**: Hacia un régimen jurídico internacional para su gestión. Barcelona: Bosch, 1992. p. 31.

³³⁵ BURHENNE-GUILMIN, Françoise; CASEY-LEFKOWITZ, Susan. The Convention on Biological Diversity: a Hard Won Global Achievement. In: **Yearbook of International Environmental Law**. Vol. 3. Graham & Trotman/Martinus Nijhoff, 1992. p.48.

entendendo que este recurso era uma preocupação comum à humanidade e tentavam evitar conceitos que possibilitassem uma ingerência ecológica³³⁶.

O Brasil, a Índia e a China lideraram o G-77, que adota a noção de que os recursos biológicos pertencem aos países onde existem naturalmente, e não constituem patrimônio ou herança da humanidade. Conseqüentemente, o acesso aos recursos genéticos deveria ser definido por acordo entre os interessados. Os EUA não concordavam com tal tese, por vários motivos, dentre eles o de que a indústria farmacêutica americana³³⁷, bem como a de sementes, não aceitavam a limitação ao acesso aos recursos genéticos, que, dali por diante, só poderia se dar mediante acordo.³³⁸

A disparidade entre as perspectivas dos países industrializados e a dos países emergentes, sobre o domínio titularidade da biodiversidade foi marcante nas negociações da CDB. A determinação final de se evitar o conceito de patrimônio ou herança comum da humanidade tem, como não poderia deixar de ser, razões políticas, econômicas e jurídicas. Falar em patrimônio comum implica ponderar que os recursos biológicos são mais do que *res communis*, e, portanto, pertencem à humanidade, ou seja,

³³⁶ SALOM, José Roberto Pérez. **El derecho internacional y el estatuto de los recursos genéticos**. Anuario de Derecho Internacional. Vol. XIII. Pamplona: Universidad de Navarra, 1997. 398-399.

³³⁷ “Dos 150 remédios mais vendidos nos Estados Unidos, em 1993, 57% dependiam direta (18%) ou indiretamente (39%) dos produtos naturais. Novas tecnologias levaram ao surgimento, nos anos 80, do interesse por produtos naturais, uma vez que a velocidade e custo da análise exploratória de substâncias naturais foram reduzidos drasticamente. Os remédios desenvolvidos destas substâncias naturais têm valor no mercado mundial, no entanto, o valor da biodiversidade como matéria-prima ainda é pequeno”. (PEIXOTO, Rosenely Diegues. **A Convenção Sobre a Biodiversidade Biológica e o seu impacto no Brasil através do fundo para o meio ambiente (FUMAM)**. Brasília, 2000. 152 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais)- Departamento de Relações internacionais, Universidade de Brasília, Brasília. p. 31)

³³⁸(ALENCAR, Gisela Santos de. *Op. cit.* p. 123-130.) Sobre este tema, importa mencionar que o texto da CDB baseia-se na idéia de que os principais interessados no acesso aos recursos genéticos são as indústrias de fármacos e biotecnologia. Contudo, cometem um erro, pois “as multinacionais farmacêuticas estão primeiramente interessadas em substâncias bioquímicas farmacologicamente ativas, que não contêm DNA e que são, portanto, recursos não genéticos. Empresas de biotecnologia, por outro lado, estão interessadas em genes, e não apenas em proteínas terapêuticas”. (DUTFIELD, Graham. Repartindo benefícios da biodiversidade: qual o papel do sistema de patentes? In: BARROS-PLATIAU, Ana Flávia; VARELLA, Marcelo Dias. **Diversidade Biológica e Conhecimentos Tradicionais**. Belo Horizonte: Bel Rei, 2004. p.57-108. p. 61)

qualquer pessoa pode deles se utilizar. Sobre este conceito, Simone Wolff faz um importante comentário:

A doutrina internacional do patrimônio comum da humanidade compreende duas definições (dentre cinco) que não se adaptam à realidade da Convenção, a saber, a não-apropriação e a gestão comum. (...) Quanto à gestão comum dos bens naturais, tal noção afronta o princípio da soberania nacional, que coloca os recursos naturais exclusivamente sob a administração do país de origem³³⁹.

Agregue-se a isso, desde logo, a observação de que a Convenção não faz uso desta expressão, tão mencionada pelos componentes do G-7³⁴⁰ durante as negociações. Optou-se pelo conceito preocupação comum da humanidade, porque traduz a interdependência no plano ambiental, sem ferir o poder soberano. Os Estados devem preocupar-se com a conservação e utilização sustentável da biodiversidade, muito embora ela pertença a outro país.³⁴¹

O texto da CDB limita-se a afirmar, no preâmbulo, “a diversidade biológica é uma preocupação comum à humanidade” sem explicitar a definição e sem força jurídica vinculante.³⁴² Juridicamente, ao denominar a diversidade biológica uma preocupação comum à humanidade, os Estados-Partes ficam obrigados a garantir que as atividades realizadas sob sua jurisdição ou controle não causem danos ao meio ambiente de outros Estados. Para tanto, devem ser adotadas políticas públicas, realizados acordos

³³⁹ WOLFF, Simone. **A adequação da legislação ambiental à Convenção sobre Diversidade Biológica**. Brasília: MMA, 2000. p.4.

³⁴⁰ Atualmente denominado G7 + 1 ou G8 devido ao ingresso da Rússia.

³⁴¹ Faz-se aqui uma pausa para comentário geral sobre os Acordos Ambientais Multilaterais que se reflete na negociação da CDB. As negociações são marcadas pela dicotomia Norte- Sul para proteção ambiental. Enquanto os países do Norte se indagam: quanto custará envolver-se neste problema? Os países do Sul questionam: como podemos nos envolver com a solução dos problemas ambientais globais se existem tantos outros problemas sociais e econômicos mais complexos? (RAMLOGAN, Rajendra. **The environment and international law: rethinking traditional approach**. Vermont Journal of Environmental law. Vol 3. 2001-2002. 45f. Disponível em: <http://www.vjel.org/articles/pdf/ramlogan.pdf> . Acesso em: 27 de outubro de 2005. p 21)

³⁴² Esta expressão foi introduzida, pela primeira vez, na Resolução 43/53 da Assembléia Geral das Nações Unidas (Doc A/RES/44/207 de 22 de dezembro de 1989) que reconheceu as mudanças climáticas como uma preocupação comum da humanidade, devido à sua relevância para as presentes e futuras gerações. No ano seguinte, a Resolução 44/207 (Doc A/RES/43/53 de 6 de dezembro de 1988) também da Assembléia Geral da ONU, igualmente reafirmou o conceito. Muitos autores traduziram a expressão como “interesse comum da humanidade”.

de cooperação internacional, instituídos fundos de financiamento para a conservação e utilização sustentável da biodiversidade³⁴³.

De modo claro e acertado, Salom argumenta que a diferença mais relevante entre patrimônio comum da humanidade e preocupação comum à humanidade “reside na exploração dos recursos, já que o regime de patrimônio comum proíbe a apropriação dos recursos qualificados como patrimônio comum, enquanto que sob o regime de preocupação comum não existe proibição de apropriação em nome dos direitos soberanos dos Estados”.³⁴⁴

Sendo assim, considerar a biodiversidade uma preocupação comum da humanidade garante, aos países detentores, participação no benefício proveniente da utilização de recursos genéticos, dado que a CDB assegura o direito soberano dos Estados sobre seus recursos naturais e determina que compete a este regular o acesso aos recursos genéticos situados em seu território “desviando desta forma qualquer possibilidade de livre acesso ou intervenção externa”³⁴⁵.

Por fim, é oportuno ressaltar que o comentado conceito, adotado na CDB, se refere à preocupação comum sobre a conservação e à utilização sustentável da biodiversidade, em razão de seu papel essencial à manutenção da vida em todas as suas modalidades, e não sobre aspectos relativos à propriedade pública ou privada, ou ao acesso livre ou controlado, ainda que a soberania sobre os recursos naturais e a

³⁴³ BURHENNE-GUILMIN, Françoise; CASEY-LEFKOWITZ, Susan. The Convention on Biological Diversity: a Hard Won Global Achievement. *Op. cit.* p. 48.

³⁴⁴ Tradução livre do original: “reside en la explotabilidad de los recursos ya que el régimen de patrimonio común proscribela apropiación de los recursos calificados como patrimonio común, mientras que bajo el régimen de interés común no existe prohibición de apropiación en nombre de los derechos soberanos de los Estados”. (SALOM, José Roberto Pérez. **El derecho internacional y el estatuto de los recursos genéticos**. *Op. cit.* p. 101.)

³⁴⁵ BERTOLDI, Márcia Rodrigues. **Aspectos Jurídicos Internacionales del Acceso a los recursos genéticos que Componen la Diversidad Biológica**. 530f .Tese. (Doutorado em Derecho). Universidad de Girona. Espanha, 2003. p.122.

faculdade de regular o acesso aos recursos genéticos sejam resultados imediatos deste conceito.

Ademais, como a própria expressão indica, é uma preocupação comum de toda a humanidade, a qual também deverá contribuir na conservação e utilização sustentável deste elemento ambiental, isto é, não somente aos Estados detentores de biodiversidade corresponde esta obrigação mas, também, a todos que integram a comunidade internacional.

1.3 O Direito Soberano dos Estados para Explorar seus Recursos Biológicos

Diante da interdependência entre os Estados nas relações internacionais, das crises ambientais globais e econômicas vividas por eles, impõe-se verificar quais as limitações impostas pela CDB aos Estados para gerir sua biodiversidade. O DIMA evoluiu baseado em dois princípios, o direito soberano dos Estados sobre seus recursos naturais e a obrigação de não causar danos ao meio ambiente do país vizinho. Tais princípios se contrapõem, já que o primeiro reflete a independência e liberdade do Estado para gerir os seus recursos e o segundo fixa os limites para os danos decorrentes das atividades praticadas no interior de um Estado.³⁴⁶

O princípio da soberania dos Estados sobre seus recursos naturais foi defendido desde a Declaração de Estocolmo (1972) passando pela Declaração do Rio (1992) e a Declaração de Johannesburgo (2002), como explicitado no segundo capítulo, mas ganha na Convenção sobre Diversidade Biológica maior importância, uma vez que deixa de integrar as *soft norms* e passa a figurar em um texto *hard law*.

³⁴⁶ SWANSON, Timothy; JOHNSTON, Sam. **Global Environmental Problems and International Environmental Agreements**. London: UNCTAD, 1999. p. 233-235.

O artigo 3º da CDB reproduz o princípio 21 da Declaração de Estocolmo e garante aos Estados o direito soberano de explorar seus recursos. Todavia, enquanto a Declaração de Estocolmo não tem poder vinculante em relação aos Estados a CDB, quando entrou em vigor³⁴⁷, se constituiu em instrumento jurídico internacionalmente obrigatório e as Partes devem cumprir o previsto em seus dispositivos.³⁴⁸

Os textos preparatórios da Convenção traziam o princípio da soberania apenas no preâmbulo; todavia, durante a etapa final das negociações ele passou a integrar o artigo terceiro, constituindo, assim, uma obrigação exigível.³⁴⁹ Apesar das pressões dos países desenvolvidos contra a adoção do princípio, os países em desenvolvimento venceram e o incluíram. Esta foi a primeira vez que um princípio do Direito Internacional apareceu em um texto dispositivo de um tratado internacional ambiental.³⁵⁰

Conforme Bragdon³⁵¹, os países em desenvolvimento não podem se esconder atrás do princípio da soberania para promover atividades econômicas insustentáveis, que causem danos à diversidade biológica. Vale destacar que tal posicionamento reflete uma posição parcial, já que atos de degradação são praticados em todos os países, independentemente do grau de desenvolvimento. Além do que,

³⁴⁷ A Convenção entrou em vigor no dia 29 de dezembro de 1993, noventa dias após a ratificação do trigésimo Estado. A primeira Conferência das Partes foi realizada entre os dias 28 de novembro e 9 de dezembro de 1994, nas Bahamas.

³⁴⁸ UICN. **Guía del Convenio sobre la Diversidad Biológica**. *Op. cit.*

³⁴⁹ Cumpre esclarecer que o preâmbulo não institui obrigações, mas somente menciona as preocupações e motivações, que influenciaram os Estados durante o processo de negociação. (UICN. **Guía del Convenio sobre la Diversidad Biológica**. *Op. cit.*)

³⁵⁰ Texto original: “Esta es la primera vez que un principio del Derecho Internacional figura en el texto dispositivo de un tratado internacional, es decir que se lo traslada del reino de los preámbulos al de las obligaciones exigibles” (UICN. CENTRO DE DERECHO AMBIENTAL DE LA UNIÓN MUNDIAL PARA LA NATURALEZA. **Manual de Derecho Internacional en Centroamérica**. Costa Rica: UICN, 2005. 626p. Disponível em: <www.iucn.org/themes law>. Acesso em: 4 de novembro de 2005. p. 207)

³⁵¹ BRAGDON, Susan H. National Sovereignty and Global Environmental Responsibility Can the Tension Be Reconciled for the Conservation of Biological Diversity. 33 HARV. INT’L L.J. 381, 382-385, 390 (1992). Apud: RAMLOGAN, Rajendra. *Op. cit.* p 8-10 .

como discutido anteriormente, os países desenvolvidos muitas vezes se apegaram ao princípio da soberania para não ratificarem os acordos internacionais e garantir a legitimidade de suas ações mesmo que provocassem danos ambientais.

Certamente que a noção de propriedade, como definida pelo princípio da territorialidade, e a ampla defesa da soberania nacional sobre os bens ambientais, podem arruinar os esforços para a conservação da diversidade biológica do mundo, pois, garantiria a prática de qualquer atividade dentro das fronteiras de um Estado, independentemente das conseqüências. Deste modo, o desafio foi persuadir as nações a priorizar a preocupação ambiental em detrimento da soberania absoluta, com o intuito de prover a exploração sustentável dos recursos biológicos, o que foi alcançado do mesmo modo que limites foram estabelecidos, soberanamente, pelos Estados.

Consoante dispõe o artigo 3º da CDB:

Os Estados, em conformidade com a Carta das Nações Unidas e com os princípios de Direito Internacional, têm o direito soberano de explorar seus próprios recursos segundo suas políticas ambientais, e a responsabilidade de assegurar que as atividades sob sua jurisdição não causem dano ao meio ambiente de outros Estados ou de áreas além dos limites da jurisdição nacional.³⁵²

Ao interpretar-se o artigo 3º, fica evidenciado que o direito independente dos países para explorar sua diversidade biológica sofre limitações³⁵³. São elas: respeitar os princípios do DIP, a Carta das Nações Unidas e a responsabilidade de

³⁵² Verifica-se que no preâmbulo foi empregado o termo recursos biológicos e no artigo 3º recursos para se referir à diversidade biológica. Anteriormente explicou-se que estes termos não são sinônimos, mas no texto da Convenção eles são empregados aleatoriamente como iguais. (BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **A Convenção sobre Diversidade Biológica – CDB**: cópia do Decreto Legislativo n. 2, de 5 de junho de 1992. Brasília, 2000. p. 17.)

³⁵³ Tais limitações são ressaltadas nas obras de KLEMM, Cyrille de; SHINE, Clare. **Droit international de l'environnement**: diversité biologique. Cours 6. IUCN:[s.a] . p. 37.

não causar danos ao meio ambiente de outros Estados. Deste modo, Kiss³⁵⁴ afirma que está surgindo uma obrigação geral de proteção ambiental.

Na perspectiva de Bertoldi, o princípio da responsabilidade de não causar danos ao meio ambiente de outros Estados exige que estes atuem de forma diligente para não causar danos, empregando o princípio da precaução e prevenção. Essa obrigação fundamenta-se no comportamento estatal, ou seja, se um Estado implementa políticas ambientais adequadas para que as atividades desenvolvidas no seu território não provoquem danos ao meio ambiente do país vizinho e, mesmo assim, provoca, ele será responsabilizado, devendo reparar o dano e até indenizar.³⁵⁵

Além destas limitações, Schrijver inclui “o dever de respeitar os direitos e interesses das comunidades tradicionais e de não comprometer o direito das gerações futuras”.³⁵⁶ No que tange ao não comprometimento das gerações futuras, tem-se uma alusão ao princípio do desenvolvimento sustentável, que, como outros, restringem a livre utilização dos recursos naturais, vislumbrando um bem maior, a proteção da qualidade de vida global.³⁵⁷

Os limites ao poder soberano estão sendo determinados pela necessidade e pelo interesse de proteção ambiental. O aspecto interdependente³⁵⁸ dos

354 KISS, Alexandre. **Introduction au Droit International de l'Environnement**. *Op. cit.*

355 BERTOLDI, Márcia Rodrigues. **Aspectos Jurídicos Internacionales del Acceso a los recursos genéticos que Componen la Diversidad Biológica**. *Op. cit.*p.151-155.

³⁵⁶ Texto original: "le devoir de respecter les droits et intérêts des peuples autochtones et de ne pas compromettre les droits des générations futures". (SCHRIJVER, N. **Sovereignty over natural resources: balancing rights and duties**.*Op. cit.*)

³⁵⁷“A nivel internacional, adicionalmente a estar obligados a asegurar que sus actividades no causen daños ambientales en otros estados y zonas fuera de toda jurisdicción nacional, los Estados deben informar y consultarse mutuamente sobre, por ejemplo, ciertas actividades que puedan crear riesgos transfronterizos; también están obligados a cooperar en la conservación de los recursos compartidos y de las zonas fuera de toda jurisdicción nacional”. (UICN. **Guía del Convenio sobre la Diversidad Biológica**. Disponível em: <<http://www.fucema.org.ar/guia/guiainicial.htm>>. Acesso em: 5 de novembro de 2005.)

³⁵⁸ Na concepção de Young, interdependência é a extensão em que os eventos que ocorrem em uma localidade do sistema mundial interferem em outros eventos sediados em outras localidades. (YOUNG, Oran. *Interdependencies in World Politics*. In: MAGHROORI, Ray.; RAMBERG, Bennet (eds).

problemas, decorrentes da degradação ao meio ambiente, exige uma política internacional conjunta.³⁵⁹ Para tanto, os Estados devem cooperar entre si, fornecer informação de danos ambientais, bem como prevenir e prever os danos, e estabelecer parâmetros sustentáveis à exploração dos recursos naturais.

Por fim, os deveres e obrigações estabelecidos na CDB afetam os direitos das Partes para utilizar seus recursos, pois reconhecem a soberania e impõem o dever de uso racional. As Partes escolhem livremente a política ambiental aplicável dentro de sua jurisdição, buscando atingir os objetivos fixados na Convenção. Tal direito deve ser exercido sem prejudicar o meio ambiente e a qualidade de vida nos outros Estados, além de respeitar os princípios de proteção ambiental e a Carta das Nações Unidas. Sendo assim, observam-se restrições à soberania e constata-se que o tempo da soberania absoluta e exclusiva já passou e vive-se o tempo da soberania responsável e limitada.³⁶⁰

Globalism Versus Realism: International Relations' Third Debate. Boulder, CO: Westview Press, 1982. p. 57.)

³⁵⁹ São exemplos destes danos a desertificação, que acarreta a degradação do solo, a perda de biodiversidade, a escassez dos recursos hídricos, provocando o deslocamento populacional.

³⁶⁰ “17. The foundation-stone of this work is and must remain the State. Respect for its fundamental sovereignty and integrity are crucial to any common international progress. The time of absolute and exclusive sovereignty, however, has passed; its theory was never matched by reality. It is the task of leaders of States today to understand this and to find a balance between the needs of good internal governance and the requirements of an ever more interdependent world. Commerce, communications and environmental matters transcend administrative borders; but inside those borders is where individuals carry out the first order of their economic, political and social lives. The United Nations has not closed its door. Yet if every ethnic, religious or linguistic group claimed statehood, there would be no limit to fragmentation, and peace, security and economic well-being for all would become ever more difficult to achieve.” (BOUTROS GHALI, Boutros (UN Secretary General). **An Agenda for Peace** (A/47/277 - S/24111) 1992. Disponível em: <<http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html>>. Acesso em: 30 de janeiro de 2005.)

1.4 O Acesso aos Recursos Genéticos e a Soberania dos Estados

Urge esclarecer que não se pretende discorrer profundamente sobre o regime de acesso aos recursos genéticos (ABS), devido à sua complexidade, mas apenas pontuar algumas questões pertinentes ao direito soberano dos Estados.

Cotidianamente, atrela-se o acesso aos recursos genéticos à repartição dos benefícios advindos da utilização dos recursos genéticos. Os recursos genéticos podem ser amostras de plantas, animais ou de origem microbiana com valor real ou potencial. A CDB não esboçou uma definição para acesso, logo este será definido pelas Partes nas legislações nacionais.

O artigo 1º do Sistema Comum de Acesso do Pacto Andino³⁶¹ define acesso como a aquisição e utilização dos recursos genéticos e seus derivados em condições *in situ* e *ex situ* com fins de investigação, prospecção biológica, conservação, aplicação industrial ou comercial, entre outros.³⁶²

O artigo 15 da Convenção auxilia na implementação do terceiro objetivo qual seja: o acesso aos recursos genéticos e a repartição de benefícios. Além disso, o artigo 8 (j) facilita a repartição equitativa dos benefícios, que surgem da utilização de conhecimento, inovações e práticas de comunidades indígenas e locais que encarnam estilos de vida tradicionais pertinentes para a conservação e uso sustentável da diversidade biológica.³⁶³

³⁶¹ Nome original: Sistema Común de Acceso del Pacto Andino.

³⁶² CONFERENCIA DAS PARTES - CDB. **Acesso a los Recursos Genéticos** (UNEP/COP/CBD/3/20). 1996. P. 14-15.

³⁶³ **Artigo 15- Acesso a Recursos Genéticos**

1. Em reconhecimento dos direitos soberanos dos Estados sobre seus recursos naturais, a autoridade para determinar o acesso a recursos genéticos pertence aos governos nacionais e está sujeita à legislação nacional.

2. Cada Parte Contratante deve procurar criar condições para permitir o acesso a recursos genéticos para utilização ambientalmente saudável por outras Partes Contratantes e não impor restrições contrárias aos objetivos desta Convenção.

A CDB foi o primeiro tratado a reconhecer o poder soberano dos Estados sobre os recursos genéticos situados em seu território. A independência para regular o acesso possibilita aos países em desenvolvimento beneficiar-se da utilização dos seus recursos mediante negociações bilaterais.³⁶⁴

Será que os recursos genéticos, realmente, podem promover o crescimento econômico nos países em desenvolvimento? Hufty³⁶⁵, ao investigar a articulação entre biodiversidade e desenvolvimento, concluiu que a hipótese segundo a qual a biodiversidade contribuirá no equilíbrio dos fluxos Norte – Sul, impondo uma renegociação das dívidas financeiras e ambientais, é ilusória.³⁶⁶ A crença ilusória na obtenção de fluxos financeiros para os países do Sul, a partir dos recursos genéticos permitiu, organizar o regime ao redor da noção de "soberania nacional sobre os recursos genéticos".

Entretanto, de fato o regime de acesso estabelece um sistema de

3. Para os propósitos desta Convenção, os recursos genéticos providos por uma Parte Contratante, a que se referem este Artigo e os Artigos 16 e 19, são apenas aqueles providos por Partes Contratantes que sejam países de origem desses recursos ou por Partes que os tenham adquirido em conformidade com esta Convenção.

4. O acesso, quando concedido, deverá sê-lo de comum acordo e sujeito ao disposto no presente Artigo.

5. O acesso aos recursos genéticos deve estar sujeito ao consentimento prévio fundamentado da Parte Contratante provedora desses recursos, a menos que de outra forma determinado por essa Parte.

6. Cada Parte Contratante deve procurar conceber e realizar pesquisas científicas baseadas em recursos genéticos providos por outras Partes Contratantes com sua plena participação e, na medida do possível, no território dessas Partes Contratantes.

7. Cada Parte Contratante deve adotar medidas legislativas, administrativas ou políticas, conforme o caso e em conformidade com os Artigos 16 e 19 e, quando necessário, mediante o mecanismo financeiro estabelecido pelos Artigos 20 e 21, para compartilhar de forma justa e equitativa os resultados da pesquisa e do desenvolvimento de recursos genéticos e os benefícios derivados de sua utilização comercial e de outra natureza com a Parte Contratante provedora desses recursos. Essa partilha deve dar-se de comum acordo.

³⁶⁴ DUTFIELD, Graham. *Op. cit.* p. 61

³⁶⁵ THOYER, Sophie. **Dynamique des négociations internationales environnementales** : jeux d'acteurs et interactions verticales. Le cas des négociations sur la biodiversité. France : Iddri, 2003. p. 8-9.

³⁶⁶ O valor econômico de um recurso genético pode demorar anos para ser verificado. Segundo Stone, «la probabilité qu'une plante puisse être transformée en un produit pharmaceutique commercialisable a été estimée entre un sur mille et un sur dix mille. Même lorsqu'un produit pharmaceutique aux vertus prometteuses a été localisé, le coût pour le mettre sur le marché est très important.» «Des études de l'industrie pharmaceutique américaine indiquent qu'il faut investir \$230 millions, et 12 ans, pour développer un médicament commercialement intéressant» (STONE, Christopher D. La Convention de Rio de 1992 sur la diversité biologique. In: IVO, Rens. **Le droit international face à l'éthique et à la politique de l'environnement**: stratégies énergétiques, biosphère e société. Genève: Georg, 1996. p. 119-150. p. 124.)

forças desequilibrado, pois os países megadiversos não têm tecnologia para explorar seus recursos e os acordos de cooperação técnica nem sempre são viabilizados, além do que alguns países desenvolvidos e tecnologicamente avançados, como os EUA, não ratificaram a Convenção. Geralmente, os acordos de acesso são firmados entre empresas multinacionais de biotecnologia³⁶⁷ e Estados Nacionais. Nestes casos, as empresas devem se adequar ao regime de acesso adotado pelo Estado detentor da biodiversidade.

Quem era o proprietário dos recursos genéticos antes da CDB? Seguindo a lógica da soberania territorial, tudo que se encontra nos limites territoriais de um Estado a ele pertence. Logo, os recursos genéticos sempre pertenceram aos Estados nos quais estavam alocados. Todavia, a FAO, antes da aprovação da CDB, considerava os recursos *phytogénétiques* como patrimônio comum da humanidade (*common heritage of mankind*³⁶⁸). Assim explicitava o artigo 2º da Resolução 6/83, reafirmado pela Resolução 4/89 da FAO: “os recursos fitogenéticos são patrimônio comum da humanidade e devem ser acessados sem restrição”.³⁶⁹

Considerados juridicamente *res communis*, os recursos genéticos poderiam ser administrados por um regime internacional e estarem à disposição para utilização. A Resolução da FAO, que mantinha o livre acesso entre os países, foi revogada com a entrada em vigor da CDB, uma vez que esta Convenção posicionou-se de modo contrário.³⁷⁰

³⁶⁷ Biotecnologia é “o desenvolvimento e a aplicação de organismos biológicos na produção de bens e serviços”. (SALLES FILHO, SLM. Fundamentos para um Programa de Biotecnologia na Área Alimentar. **Cadernos de Difusão de Tecnologia**. V.3, n.3, 1986.)

³⁶⁸ SANTOS, Márcio de Miranda; SAMPAIO, Maria F. N. Ortigão de. **Estratégia para a implementação da Convenção sobre Diversidade Biológica, no que se refere aos recursos genéticos, conhecimento associado e repartição de benefícios**. (Grupo de Trabalho Temático 5 (GTT5)). Disponível em: <www.mma.gov.br>. Acesso em: 18 de maio de 2005.

³⁶⁹ **Resolução 6/83 da FAO**. Texto Disponível em:<www.fao.org.br>. Acesso em: 29 de dezembro de 2005. Consoante o explicitado no capítulo anterior, as resoluções de organizações internacionais, como a FAO, constituem um instrumento *soft law*.

³⁷⁰ CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO AMBIENTAL. São Paulo. **Anais: 5 anos após a ECO 92**. São Paulo: Imprensa Oficial, 1997. p. 48.

Varella, ao escrever sobre o tema, explicita duas posições antagônicas. De um lado, estão aqueles que entendem, como a FAO³⁷¹, que os recursos genéticos eram patrimônio comum da humanidade. Do outro lado estão aqueles que, como Varella, acreditam que os recursos genéticos, encontrados dentro do limite territorial de um Estado soberano, a este pertencem e a CDB apenas explicitou um direito já constituído.³⁷²

Entendendo-se os recursos genéticos como parte integrante dos recursos naturais, o direito soberano estava resguardado juridicamente, desde as Declarações da Assembléia da ONU acerca da “soberania permanente sobre os recursos naturais”. Pode-se ir um pouco mais distante, e entender que se a biodiversidade está alocada em um território e este é um dos elementos essenciais do Estado, então a biodiversidade pertence ao Estado, tanto quanto o território e tudo que nele está integrado.³⁷³

Na concepção de Kiss e Shelton, a CDB criou para os Estados um sistema complexo de direitos e deveres em relação ao acesso. Se por um lado, ela garante ao Estado a autoridade para determinar o acesso, por outro determina que ele deve facilitar o acesso aos demais.³⁷⁴ Ao flexibilizar o acesso entre as Partes se pretendeu ampliar as adesões à Convenção. Consentir o acesso aos recursos biológicos ao conjunto dos países, de forma igualitária, sem apreciar as desigualdades (científicas,

³⁷¹ Neste mesmo sentido se posicionam: FUCEMA (Fundación para la Conservación de las Especies y el Medio Ambiente). **El Convenio sobre Diversidad Biológica y el Nuevo Marco Internacional Sobre Protección de los Recursos Vivos**. Disponible em: http://www.fucema.org.ar/fucema/publicaciones/marco_internacional1.htm>. Acesso em: 9 de novembro de 2005.; VEZZANI, Simone. *Op. cit.* p. 91-95.

³⁷² VARELLA, Marcelo Dias. Tipologia de normas sobre Controle do Acesso aos recursos genéticos. *Op. cit.* p. 112.

³⁷³ HERMITTE, Marie-Angèle. O Acesso aos Recursos Biológicos Panorama Geral. In: BARROS - PLATIAU, Ana Flávia; VARELLA, Marcelo Dias. **Diversidade Biológica e Conhecimentos Tradicionais**. Belo Horizonte: Bel Rei, 2004. p. 1-28. p. 5

³⁷⁴ KISS, Alexandre; SHELTON, Dinah. **Judicial Handbook on Environmental Law**. Nairobi: UNEP, 2005. p. 93

tecnológicas e econômicas) existentes entre eles, mostra-se inadequado para lidar com as assimetrias dos Estados contemporâneos. Isto porque não se está tratando de recursos com relevância ecológica apenas; tem-se que estes possuem valor econômico e movimentam também o setor industrial. Por esta razão, a questão do acesso aos recursos biológicos toma vulto.

A “Declaración del Cuzco, del Grupo de Países Megadiversos Afines, sobre Acceso a Recursos Genéticos, Conocimiento Tradicional”, assinada em 2002, reafirmou “*la necesidad de reconocer los derechos soberanos de los países de origen sobre sus propios recursos biológicos, incluyendo los recursos genéticos*”.³⁷⁵

Como se pode observar, a CDB se baseia no princípio da soberania nacional sobre os recursos naturais. A faculdade para regular o acesso aos recursos genéticos emana dos Estados, nos quais são encontrados. Juridicamente, a liberdade soberana dos Estados, em relação à sua biodiversidade, é inquestionável.³⁷⁶

2. Os Princípios do Direito Internacional do Meio Ambiente e a limitação da Soberania

Os princípios exercem uma função importante na criação do ordenamento jurídico e têm um papel diferenciado em relação à norma. Como enfatiza Kiss³⁷⁷, inúmeros são os princípios que influenciam o Direito Internacional do Meio Ambiente (DIMA), assinalando-se os princípios gerais do direito como a boa fé, os princípios do Direito Internacional, como a soberania e o dever de cooperar e, por fim,

³⁷⁵ UNEP. **Acceso a recursos genéticos y distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de su utilización** (UNEP/LAC- IGWG.XIV/Inf. 4/Rev. 1), 2003. p. 2

³⁷⁶ HERMITTE, Marie-Angèle. O Acesso aos Recursos Biológicos Panorama Geral. *Op. cit.* p. 6-7.

³⁷⁷ Para Kiss, os princípios mais importantes, no contexto global para a proteção ambiental, são: soberania estatal, cooperação, preservação e proteção do meio ambiente, prevenção, precaução, poluidor-pagador, informação e assistência em caso de catástrofe ecológica, informação e consulta na relações transfronteiriça e o direito dos indivíduos: igualdade de acesso aos produtos e princípio da não discriminação em matéria ambiental. (KISS, Alexandre. **Introduction au Droit International de l'Environnement**. *Op. cit.* p. 77.)

aqueles princípios relacionados especificamente às questões ambientais internacionais, como precaução, poluidor-pagador.

Entre Kiss³⁷⁸, Ruiz³⁷⁹, Chris Wold³⁸⁰, Nicolas de Sadeler³⁸¹ e Derani³⁸² inexistente uma classificação uniforme dos princípios mais importantes para o DIMA. Deste modo, escreve-se, a seguir, sobre os princípios da cooperação, da prevenção, da precaução, da informação, da responsabilidade comum, porém diferenciada e sua relação com o princípio da soberania.

Algumas questões ambientais dificultam a aplicação do princípio da soberania, uma vez que o meio ambiente desconhece os limites territoriais dos Estados. Essa afirmativa é perceptível na poluição atmosférica, na migração de animais silvestres, e concretamente foi verificada no caso da Fundação Trail (1941) e no caso de Chernobyl (1986). Em outras palavras, os problemas decorrentes da poluição transfronteiriça violam a soberania dos Estados, e um dos objetivos do DIMA é garantir a este a diminuição e a reparação dos danos sofridos, em seu território, por atividades desenvolvidas em outro Estado.

O poder soberano é contido por outras obrigações consagradas na forma de princípios, como a cooperação, a preservação e proteção do meio ambiente, a

³⁷⁸ KISS, Alexandre. **Introduction au Droit International de l'Environnement**. *Op. cit.* p.77-104.

³⁷⁹ Destaca os princípios: cooperação, prevenção, responsabilidade, avaliação do impacto ambiental, participação. RUIZ, José Juste. Los Principios Fundamentales del Derecho Internacional Ambiental. In: CASELLA, Paulo Borba (coord.) **Dimensão Internacional do Direito**. São Paulo: LTr, 2000. p. 243-264.

³⁸⁰ Wold identifica os princípios da soberania, direito ao desenvolvimento, patrimônio comum da humanidade, responsabilidade comum, porém diferenciada, precaução, poluidor-pagador, responsabilidade estatal. (SAMPAIO, José Adércio Leite; WOLD, Chris; NARDY, Afrânio. **Princípios de direito ambiental: na dimensão internacional e comparada**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 5-31.)

³⁸¹ Na concepção do autor, os princípios da precaução, da prevenção e do poluidor-pagador são os mais importantes na compreensão e estruturação do Direito internacional ambiental.

³⁸² Os três princípios fundamentais para a formação do direito ambiental são: cooperação, poluidor-pagador e precaução. (DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico**. 2. ed. Rev. São Paulo: Max Limonad, 2001. p.160)

prevenção, a precaução e o poluidor-pagador³⁸³, além e dos tratados assinados pelos Estados. Em resumo, o princípio da soberania encontra-se balizado por obrigações internacionais assumidas pelos Estados, e perdeu algumas das suas características originais para se adaptar ao contexto geopolítico contemporâneo.

2.1 Responsabilidades Comuns, Porém Diferenciadas

Equilibrar o direito soberano e a responsabilidade dos Estados com a proteção do meio ambiente para a atual e futuras gerações, é a tarefa primordial do DIMA.³⁸⁴ Neste sentido, os programas ambientais multilaterais devem definir as responsabilidades estatais, respeitar o direito soberano e garantir que a interdependência viabilize benefícios equitativos às partes.³⁸⁵

O Princípio da Responsabilidade do Estado, bastante conhecido pelos estudiosos do Direito Internacional, ganha uma nova característica quando introduzido no âmbito do Direito Internacional do Meio Ambiente. No final dos anos oitenta, por insistência dos países em desenvolvimento, foram estabelecidos critérios diferenciados para os países desenvolvidos e em desenvolvimento equacionarem os problemas ambientais globais.

A Declaração do Rio foi além do estabelecido pela Declaração de Estocolmo, ao determinar que os Estados devem cooperar para garantir a qualidade do

³⁸³ KISS, Alexandre. **Introduction au Droit International de l'Environnement**. *Op. cit.* p. 80-104.

³⁸⁴ Antes a independência dos Estados era balizada somente pelo limite territorial e neste espaço o Estado poderia desenvolver as atividades que desejasse sem considerar as conseqüências para os Estados vizinhos. Contemporaneamente, se considerou que as conseqüências das catástrofes ambientais ultrapassam os territórios dos Estados atingindo não só os Estados vizinhos, mas também aqueles distantes e por isso a soberania deveria ser limitada, princípio 2 da Declaração do Rio. Sobre a responsabilidade internacional do Estado.

³⁸⁵ Por exemplo, o Decreto n. 2241 de 1997. Promulga o Acordo sobre cooperação em Matéria Ambiental, celebrado entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República oriental do Uruguai, em Montevideú, em 28 de dezembro de 1992.

meio ambiente, mas devido ao diferente grau de dano ambiental praticado por cada Estado e da sua capacidade econômica, as responsabilidades devem ser distintas, no tocante à conservação, proteção e reabilitação do ecossistema mundial. Os países desenvolvidos reconhecessem sua responsabilidade histórica e a pressão que suas sociedades exercem sobre o meio ambiente.

O Princípio 7 da Declaração do Rio³⁸⁶ expõe que os Estados têm responsabilidades comuns, porém diferenciadas e devem cooperar para minimizar os danos ambientais, considerando as diferentes atividades que exerceram para degradar o meio ambiente global. O texto do princípio, na íntegra, expõe:

Os Estados devem cooperar, em espírito de parceria global, para a conservação, proteção e restauração da saúde e da integridade do ecossistema terrestre. Considerando as distintas contribuições para a degradação ambiental global, os Estados têm responsabilidades comuns, porém diferenciadas. Os países desenvolvidos reconhecem a responsabilidade que têm na busca internacional do desenvolvimento sustentável, em vista das pressões exercidas por suas sociedades sobre o meio ambiente global e das tecnologias e recursos financeiros que controlam. (grifo nosso)

O princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas inclui dois elementos importantes. O primeiro é a responsabilidade comum dos Estados para conservar os recursos naturais e promover o desenvolvimento sustentável. O segundo relaciona-se a necessidade de se considerar as discrepâncias em relação à capacidade dos Estados para reduzir as ameaças e solucionar os problemas ambientais.³⁸⁷

³⁸⁶ BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento: Relatório da Delegação Brasileira**. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 1993. p. 140

³⁸⁷ SWANSON, Timothy; JOHNSTON, Sam. **Global Environmental Problems and International Environmental Agreements**. London: UNCTAD, 1999. p.327.

O Embaixador Everton Vieira Vargas³⁸⁸ explica que o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, em relação à proteção do meio ambiente e uso sustentável dos recursos naturais, deve procurar transformar os métodos de consumo e produção industrial dos países desenvolvidos e, concomitantemente, melhorar a situação dos países em desenvolvimento.

Kiss e Shelton³⁸⁹ atestam que tal princípio encontra-se firmado na maioria das convenções internacionais, tais como: Convenção da Basiléia (1989), Protocolo de Montreal (1987, emendado em 1992), Convenção sobre Diversidade Biológica (1992) e Convenção sobre Mudanças Climáticas (1992).

A Convenção sobre Diversidade Biológica adota-o no princípio 5, ao afirmar que: os Estados -Partes devem, na medida do possível, cooperar com os demais em áreas sob sua jurisdição e, além delas, para conservar e promover a utilização sustentável da biodiversidade.

Portanto, é importante assinalar que a conservação da diversidade biológica está condicionada às diferentes capacidades dos Estados, na aplicação do princípio de responsabilidades comuns, porém diferenciadas.³⁹⁰ Em sua dimensão econômica, aludida responsabilidade supõe que Estados desenvolvidos devem assumir maiores obrigações que o resto da comunidade internacional.³⁹¹

Da análise dos artigos 3, 6, 8 e 10 da Convenção da Biodiversidade, depreende-se que a soberania nacional precisa ser exercida, levando-se em consideração

³⁸⁸ VARGAS, Everton Vieira. O meio ambiente como tema de política externa. **Revista de Economia e Relações Internacionais**. Vol. 2, n. 4, 2004. P.118-135. P. 124.

³⁸⁹ KISS, Alexandre. SHELTON, Dinah. **Évolution et principales tendances du droit international de l'environnement**. Genève: Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche, 1999. p.27

³⁹⁰ Este princípio não está expressamente identificado na CDB, mas foi enunciado na Declaração do Rio e na Convenção - Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (artigo 3.1).

³⁹¹ SALOM, José Roberto Pérez. *Op. cit.* p. 100.

as responsabilidades definidas. Durante reunião na COP 1, em Nairobi, Sánchez³⁹² destacou em seu discurso que: a Convenção sobre Diversidade Biológica reconheceu os direitos soberanos dos Estados e sua responsabilidade na conservação e uso sustentável dos recursos naturais.

Na perspectiva de Wold³⁹³, quatro componentes fundamentais integram o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciada do Estado, quais sejam:

- o reconhecimento de que as atividades econômicas, praticadas pelos países desenvolvidos, acarretam maiores danos ao meio ambiente que as atividades desenvolvidas pelos países em desenvolvimento;
- o reconhecimento de que os países desenvolvidos possuem maiores recursos econômicos, tecnológicos e científicos, em relação aos demais países, para solucionar os problemas;
- reconhece a flexibilidade das disposições dos Tratados de Acordo com a capacidade técnica de implementação e a disponibilidade de recursos financeiros dos Estados;
- o reconhecimento de que determinados países têm maior responsabilidade na implementação de atividades mitigadoras dos danos ambientais, que outros.

A gradação entre as responsabilidades dos Estados contraria o princípio da igualdade soberana destes? Por todos os argumentos apresentados, o

³⁹² Texto original: “El Convenio sobre la Diversidad Biológica era el resultado de negociaciones difíciles y de gran alcance sobre el destino de los recursos biológicos. Reconocía los derechos soberanos de las naciones pero, al mismo tiempo, planteaba las responsabilidades que tales derechos entrañaban con respecto a la conservación y el uso sustentable de dichos recursos naturales.” (CONFERENCIA DE LAS PARTES EN EL CONVENIO SOBRE LA DIVERSIDAD BIOLOGICA. Informe del Comité Intergubernamental del Convenio sobre la Diversidad Biologica. UNEP/CBD/COP/1/16. 7 de Noviembre de 1994.)

³⁹³ SAMPAIO, José Adércio Leite; WOLD, Chris; NARDY, Afrânio. *Op. cit.* p. 14-16.

princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas consagra as desigualdades econômicas, tecnológicas e científicas entre os Estados, mas assegura que todos são responsáveis pela conservação do meio ambiente.

Falando-se em responsabilidade, Badie acrescenta que

o Estado antes de ser soberano, é responsável, e essa responsabilidade não designa apenas seu espaço de soberania, mas toda a comunidade humana, igual e fortemente interdependente diante dos perigos ecológicos”.³⁹⁴

Com fulcro na afirmação acima, uma pergunta se faz indispensável: a CBD, realmente, coloca a responsabilidade dos Estados antes da independência? Cristalino se constata que as Partes, apesar de declararem a soberania do Estado, não permitiram a exploração ilimitada de seus recursos, impondo uma barreira invisível, por meio da qual não é permitido ultrapassar as consequências da exploração sustentável da biodiversidade realizada.

Contudo, o texto da Convenção não impõe sanções ao descumprimento dos seus preceitos e, durante as negociações, o ponto focal era garantir a soberania e com ela o desenvolvimento econômico dos PED, mediante a exploração da sua biodiversidade. Além do que, se por meio de um tratado, como é o caso da CDB, os Estados cedem parte do seu poder soberano ao submeter-se ao regime internacional, certo é que o fazem soberanamente.

A complexidade em conciliar a soberania e a responsabilidade dos Estados, levou a Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania dos Estados a elaborar um informe, baseado no consenso político mundial, acerca da responsabilidade de proteger as Nações. A versão final do documento baseou-se na idéia de que

³⁹⁴ BADIE, Bertrand. Da soberania à competência do Estado. In: SMOUTS, Marie- Claude. **As novas relações internacionais: práticas e teorias**. Brasília: UNB, 2004. p. 35-56. p. 50.

los Estados soberanos tienen la responsabilidad de proteger a sus propios ciudadanos de las catástrofes que pueden evitarse de los asesinatos masivos, las violaciones sistemáticas y la inanición—pero que si no quieren o no pueden hacerlo, esa responsabilidad debe ser asumida por la comunidad de Estados.³⁹⁵

A independência externa constitui um pilar fundamental na concepção dos Estados e da viabilidade do Direito Internacional, pois proporciona a igualdade jurídica entre os Estados, minimizando as outras disparidades. Nesse mesmo sentido, se posicionou o Relatório La Responsabilidad de Proteger, ao destacar que “em um mundo perigoso que se caracteriza por grandes desigualdades de poder e de recursos, a soberania é, na maioria das vezes, aparentemente a única defesa de muitos Estados”.³⁹⁶

A partir dessa premissa, cabe lembrar que a evolução do DIP tem restringido consideravelmente a liberdade de ação das nações, não só no âmbito dos direitos humanos, mas também perante o DIMA. Durante a consulta mundial da Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania, sobre o tema, nenhum participante defendeu a soberania ilimitada dos Estados, e até os mais fieis defensores da soberania, corroboram em considerá-la limitada.³⁹⁷

Ao final, constatou-se que a soberania como responsabilidade passou a ser um requisito mínimo para que os Estados sejam considerados bons cidadãos da comunidade internacional³⁹⁸. Em suma, se reconhece que a soberania dos Estados restringe-se diante de duas responsabilidades principais: o dever externo de respeitar a

³⁹⁵ COMISIÓN INTERNACIONAL SOBRE INTERVENCIÓN Y SOBERANÍA DE LOS ESTADOS (ICISS - ONU). **La responsabilidad de proteger**. 2001. Disponible em: <<http://www.relacionesinternacionales.info/RRII/N3/documento3.pdf>>. Acesso em: 18 de agosto de 2005.

³⁹⁶ Texto original: “en un mundo peligroso que se caracteriza por abrumadoras desigualdades de poder y recursos, la soberanía es la mejor, y a veces aparentemente la única, defensa de muchos Estados”. (Ibid)

³⁹⁷ Ibid.

³⁹⁸ Ibid.

soberania dos outros Estados e o dever interno de garantir os direitos básicos e a dignidade da sua população.

2.2 O Princípio da Cooperação

O princípio da cooperação surge inicialmente no Direito Internacional e se estende para áreas específicas deste ramo jurídico como direitos humanos e ambiental. A cooperação internacional é uma das maneiras viáveis para proteção e recuperação do meio ambiente, permitindo que numerosos tratados bilaterais, regionais e multilaterais estabeleçam esta cooperação.³⁹⁹

Entende-se por cooperação a troca de informações, tecnologias, conhecimento científico, assistência técnica e financeira, entre os países. O fim do direito de cooperação é favorecer a ação coletiva em prol dos objetivos comuns, tais como: a proteção do patrimônio comum da humanidade, a defesa dos direitos das gerações futuras, a emancipação dos povos colonizados, entre outros.⁴⁰⁰

No entendimento do Informe sobre Desenvolvimento do Direito Ambiental Latino Americano, publicado pelo PNUMA, a Declaração do Rio favoreceu mais a inclusão do princípio da cooperação internacional que a Declaração de Estocolmo.⁴⁰¹

A complexidade dos danos causados ao meio ambiente impõe o auxílio entre instituições internacionais e nacionais, com o fito de equacioná-los. Kiss

³⁹⁹ KISS, Alexandre. **Droit International de l'Environnement**. Paris : Pedone, 2000. p. 114-115.

⁴⁰⁰ SMOUTS, Marie-Claude. A Cooperação Internacional: da coexistência à governança mundial. In: SMOUTS, Marie-Claude (org.). **As Novas Relações Internacionais**. Brasília: UnB, 2004. p. 129-156. p.133.

⁴⁰¹ BRAÑES, Raúl. **Informe sobre el Desarrollo el Derecho Ambiental Latinoamericano**: su aplicación después de diez años de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. México: PNUMA, 2001. p. 42.

complementa este raciocínio afirmando que: “Numerosos problemas ambientais não podem ser resolvidos com a simples adoção de uma regulamentação; eles necessitam de uma cooperação contínua entre os Estados envolvidos”⁴⁰².

As catástrofes ecológicas reforçam a relação de interdependência entre os Estados e induzem a solidariedade para solucionar os problemas ambientais globais. Neste sentido, Prieur destaca que:

Se a interdependência implica em solidariedade, ela se traduz necessariamente em uma restrição das soberanias estatais (...). Com efeito, a soberania permanece sistematicamente proclamada com reserva nas novas políticas ambientais.⁴⁰³

A Declaração de Estocolmo adotou a cooperação no princípio 24, ao determinar que:

Todos os países, grandes ou pequenos, devem tratar as questões internacionais relativas à proteção e melhoria do meio ambiente com espírito de cooperação e em pé de igualdade. A cooperação, quer por Acordos multilaterais ou bilaterais, quer por outros meios apropriados, é essencial para controlar eficazmente, prevenir, reduzir ou eliminar os efeitos ambientais adversos que resultem de atividades em qualquer esfera, de tal modo que a soberania e os interesses de todos os Estados sejam assegurados.⁴⁰⁴

A partir da leitura detalhada do princípio 24, acima transcrito, destaca-se que a cooperação é pautada na idéia de igualdade entre os Estados, contudo estes não são nem de longe parecidos e não podem auxiliar igualmente, pois os

⁴⁰² Texto original: “De nombreux problèmes environnementaux ne peuvent être résolus par la simple adoption d’une réglementation; ils ont besoin d’une coopération suivie entre Etats concernés”. (KISS, Alexandre. **Introduction au Droit International de l’Environnement**. *Op. cit.* p. 81.)

⁴⁰³ Texto original: “Si l’interdépendance implique la solidarité, elle se traduit nécessairement par une restriction des souverainetés étatiques (...) En effet, la souveraineté reste systématiquement proclamée sous réserve des nouvelles politiques d’environnement.” (PRIEUR, Michel. *Mondialisation et Droit de L’environnement*. **Revista Meio Ambiente**. V. 1. Brasília: ESPMU, 2004. p. 23-30. p. 23)

⁴⁰⁴ Esse princípio foi reafirmado pela Assembléia Geral das Nações Unidas na Resolução 2995 (XXVII) de 15 de dezembro de 1972. e pela Resolução AG 3129 de 13 de dezembro do ano seguinte.

países do Sul necessitam de mais ajuda que os do Norte. Diferentemente foi estabelecido o princípio da cooperação na Declaração do Rio.⁴⁰⁵

O texto da Declaração do Rio de 1992 assinala, expressamente, que todos os Estados e indivíduos têm a obrigação de cooperar para garantir a qualidade do ambiente e fomentar o desenvolvimento sustentável.⁴⁰⁶ Entretanto, as contribuições dos Estados são proporcionais ao poder socioeconômico e à extensão das atividades danosas, realizadas pelos Estados. Devido ao reconhecimento de que muitos Estados não poderiam honrar seus compromissos internacionais porque eram pobres demais ou não tinham legislação e instituições adequadas para tanto, surge o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas.

A CDB asseverou, no artigo 5, que cada Estado-Parte deve cooperar, na medida do possível, com os demais para a conservação e a utilização sustentável da biodiversidade. A expressão “na medida do possível” expressa no texto suavizou a carga de obrigatoriedade da cooperação. Durante a negociação, alguns Estados temiam que a interpretação do artigo levasse uma Parte a adotar medidas de conservação no âmbito do território de outra Parte, sem o consentimento desta.⁴⁰⁷ Esta interpretação não prospera, uma vez que o texto do artigo 4 que define o âmbito jurisdicional.

No artigo 18, da CDB, dedicado especificamente à cooperação técnica e científica o dever das Partes em auxiliar as demais restou explicitamente confirmado. Consoante este artigo, as Partes devem promover e facilitar a cooperação técnica e científica prioritariamente com os países em desenvolvimento visando à

⁴⁰⁵ As Resoluções 2995 (XXVII) de 1972 e n. 37/7 de 1982 da Assembléia Geral das Nações Unidas estabelecem o dever de cooperação entre os Estados.

⁴⁰⁶ Os princípios 5, 7, 9, 12, 13, 14, e 27 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992 tratam da cooperação internacional. (BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento: Relatório da Delegação Brasileira.** *Op. cit.* p. 140)

⁴⁰⁷ UICN. **Guía del Convenio sobre la Diversidad Biológica.** *Op. cit.*

conservação, à utilização sustentável da biodiversidade, ao desenvolvimento e à utilização de tecnologias. Busca-se o desenvolvimento e fortalecimento das capacidades, instituições e políticas nacionais.

O dever de cooperar complementa outras obrigações, tais como: promover a ampla aplicação do conhecimento, das inovações e das práticas das comunidades locais e dos povos indígenas (artigo 8 (j)); viabilizar pesquisa e treinamento (artigo 12); permitir e facilitar o acesso à tecnologia e transferência de tecnologia (artigo 16); o intercâmbio de informações (artigo 17) e promover a gestão da biotecnologia e distribuição de seus benefícios (artigo 19).

Finalmente, cabe destacar que, muito embora os Estados sejam igualmente soberanos e independentes para desenvolver as suas políticas ambientais, devem considerar as premissas contidas nos tratados dos quais são Partes. Deste modo, pela CDB eles devem cooperar para a conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável. A implementação deste princípio não implica em renúncia da soberania, mas em uma limitação desta.

2.3 O Princípio da Prevenção

O princípio da prevenção foi inicialmente verificado na sentença arbitral relativa ao caso da Fundação Trail de 1941 e, de modo mais indireto, na sentença do Tribunal Internacional de Justiça, no caso do Estreito de Corfu de 1949.⁴⁰⁸ Contemporaneamente, numerosos tratados ambientais prevêm o princípio, ao estabelecerem que compete aos Estados-Partes prever, prevenir e combater os danos

⁴⁰⁸ RUIZ, José Juste. Los Principios Fundamentales Del Derecho Internacional Ambiental. *Op. cit.* p 247

ambientais, ou ainda, que devem antecipar-se à degradação do ambiente. À guisa de exemplo, a Declaração de Estocolmo expressamente o impõe no princípio 6, ao lavar:

O despejo de substâncias tóxicas ou de outras substâncias e de liberação de calor em quantidades ou concentrações que excedam a capacidade do meio ambiente de absorvê-las sem dano, deve ser interrompido com vistas a impedir prejuízo serio e irreversível ao ecossistema.

Conforme sustenta Kiss⁴⁰⁹, a prevenção deve ser a regra primordial na política de proteção ao meio ambiente, por razões ecológicas e econômicas, uma vez que é impossível remediar alguns danos ecológicos, como a extinção de uma espécie, e nos casos em que os danos são reparáveis, os custos exorbitantes impedem a realização do reparo.

Segundo Paulo Affonso Leme Machado⁴¹⁰, os critérios para a prevenção devem ser atualizados e reavaliados, para influenciar a formação de novas políticas ambientais. Cada Estado aplica o princípio da prevenção conforme o seu desenvolvimento tecnológico e econômico, não há um padrão para garantir a qualidade do meio ambiente e toda situação exige um meio limitador específico, com o fito de evitar o esgotamento dos recursos naturais e do ecossistema.

Os Estados devem agir com razoabilidade na regulamentação das atividades públicas e privadas, realizadas no interior do seu território com o intuito de combater, prevenir e remediar os danos decorrentes destas atividades.

⁴⁰⁹ KISS, Alexandre. **Introduction au Droit International de l'Environnement**. *Op. cit.* p. 86.

⁴¹⁰ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 13 ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 83.

2.4 O Princípio da Precaução

A escolha por abordar seguidamente o princípio da prevenção e da precaução baseou-se na semelhança entre ambos e na frequência com que são confundidos. Inicialmente se tratará do princípio da precaução para depois estabelecer as diferenças e semelhanças entre eles.⁴¹¹

Considerado uma inovação importante da Declaração do Rio, cabe ressaltar que o princípio da precaução não surge durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Ele já havia sido implicitamente enunciado na Carta Mundial da Natureza adotada pela Assembléia Geral das Nações Unidas em 1982, no preâmbulo da Convenção de Viena de 1985 e no Protocolo de Montreal de 1987. A partir de 1992, ele passa a integrar inúmeros tratados, dentre eles: a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas e a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Diversidade Biológica, ambas assinadas em 1992.

O princípio da precaução visa a impedir a degradação ambiental, mediante ação antecipada perante o risco, mesmo quando este ainda não pode ser previsto pela ciência. De acordo com Ruiz, até o final da década de oitenta, os acordos internacionais estabeleciam que as medidas ambientais deveriam se basear em dados científicos. Posteriormente, adotou-se uma atitude mais cautelosa que observava as incertezas científicas, se consideradas, poderiam minimizar alguns danos irreversíveis.⁴¹²

O Princípio 15 da Declaração do Rio enuncia que:

De modo a proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deve ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com

⁴¹¹ Sobre este tema é indicada a leitura do livro: VARELLA, Marcelo Dias; BARROS-PLATIAU, Ana Flávia. **Princípio da precaução**. Del Rey: Belo Horizonte. 2004.

⁴¹² RUIZ, José Juste. Los Principios Fundamentales del Derecho Internacional Ambiental. *Op. cit.* p 255.

suas capacidades. Quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.

De modo semelhante, a Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas estabelece que as Partes devem adotar medidas de precaução, quando surgirem ameaças de danos sérios ou irreversíveis, e que medidas devem ser tomadas, mesmo diante da falta de plena certeza científica, e por fim, que devem ser estas eficazes em função dos custos.

Os textos acima trazem algumas características do princípio da precaução. São elas: ameaça de danos sérios e irreversíveis ao ambiente, e incerteza científica sobre os danos ambientais decorrentes.

Já a CDB, ao tratar indiretamente do princípio da precaução, não estabelece a necessidade de danos sérios e irreversíveis. Ela declara no preâmbulo que: “quando exista ameaça de sensível redução ou perda da diversidade biológica, a falta de plena certeza científica não deve ser usada como razão para postergar medidas para evitar ou minimizar essa ameaça”. Acertadamente, Sands⁴¹³ afirma que a CDB não faz referência específica ao princípio da precaução; contudo o Protocolo de Cartagena o faz.

É difícil a produção de prova que ateste a certeza científica do nexo causal entre o dano ambiental e a ação. Com relação a isso, Varella destaca a posição da Corte Internacional de Justiça, ao afirmar:

No único caso em que foram discutidos a proteção ambiental e o princípio da precaução, a Corte Internacional de Justiça não reconheceu a eficácia do princípio e a falta de provas científicas concretas foi uma das causas para a recusa em considerar ilícitos

⁴¹³ SANDS, Philippe. O Princípio da Precaução. In: VARELLA, Marcelo Dias; BARROS -PLATIAU, Ana Flávia (orgs). **Princípio da Precaução**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004. p. 29-46, p. 33.

os atos de proteção ambiental efetuados por um país contratante.⁴¹⁴

Em resumo, o princípio da precaução reveste-se de grande importância para o direito ambiental e, em especial, para a proteção da diversidade biológica. O princípio em causa é aplicado em situações onde existam sérias ameaças à saúde e ao meio ambiente e que necessitem de uma ação urgente para evitar tais ameaças.

2.4.1 Diferenças entre Precaução e Prevenção

Milaré distingue os dois princípios com bastante simplicidade. Segundo o autor, a prevenção é mais ampla que a precaução, “uma vez que prevenção, pelo seu caráter genérico, engloba precaução, de caráter possivelmente específico”.⁴¹⁵

Alguns doutrinadores afirmam que, enquanto o princípio da precaução corresponde ao risco, o princípio da prevenção se relaciona com o perigo. Neste sentido, Leite e Ayala⁴¹⁶ entendem que o princípio da prevenção se dá em relação ao perigo concreto e o princípio da precaução é dirigido ao perigo abstrato.

Consoante Paulo Afonso Leme Machado, quando existe certeza do dano ambiental, este deve ser prevenido; entretanto em caso de dúvida ou de incerteza aplica-se o princípio da precaução, ou seja, “a dúvida científica, expressa em argumentos razoáveis, não dispensa a prevenção”.⁴¹⁷

⁴¹⁴ VARELLA, Marcelo Dias; BARROS -PLATIAU, Ana Flávia Barros. **Princípio da precaução**. Del Rey: Belo Horizonte. 2004. p. 293-294.

⁴¹⁵ MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente**. São Paulo: RT, 2000. p. 118.

⁴¹⁶ LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. **Direito Internacional na Sociedade de Risco**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

⁴¹⁷ MACHADO, Paulo Afonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 13 ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 72

Barros-Platiau⁴¹⁸ destaca que a maioria dos doutrinadores considera o princípio da precaução complementar ao da prevenção. Neste sentido, Pellet afirma que o dever de prevenção traduz-se por um certo número de obrigações vagas e gerais a cargo dos Estados.⁴¹⁹

Destarte, quando os riscos de dano ao meio ambiente, ocasionados por uma atividade forem conhecidos, invoca-se o princípio da prevenção e, não havendo certeza sobre os riscos decorrentes da ação para o ambiente, recorre-se ao princípio da precaução, para inviabilizar a execução da atividade.

3. As Características da Soberania no Regime da Biodiversidade

Considerando-se que o princípio da soberania estatal adapta-se aos ditames das ações da comunidade internacional, sendo em alguns momentos reafirmado, como no tocante à soberania permanente sobre os recursos naturais, e noutros minimizado em virtude de interesses maiores, nomeadamente a defesa dos direitos humanos, pode-se afirmar que os Acordos Multilaterais Ambientais não se revestem das características tradicionais do poder soberano, pois este é inadequado à solução dos problemas ambientais globais.⁴²⁰

Klemm e Shine⁴²¹ atestam a dificuldade para elaborar regimes jurídicos internacionais ambientais, devido à consolidação marcante do princípio da

⁴¹⁸ BARROS -PLATIAU, Ana Flávia. A legitimidade da governança global ambiental e o princípio da precaução. In: VARELLA, Marcelo Dias; BARROS -PLATIAU, Ana Flávia (orgs). **Princípio da Precaução**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004. p. 401-415. p.405.

⁴¹⁹ PELLET, Alain; DAILLIER, Patrick; DINH, Nguyen. **Direito Internacional Público**. 2ed (7. ed francesa). Portugal: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003. p. 1334.

⁴²⁰ RAMLOGAN, Rajendra. **The environment and international law: rethinking traditional approach**. Vermont Journal of Environmental law. *Op. cit.*

⁴²¹ KLEMM, Cyrille de; SHINE, Clare. **Droit international de l'environnement: diversité biologique**. *Op. cit.* p. 21

soberania (liberdade de exploração) entre as nações. Não obstante, contemporaneamente os Estados aceitem cada vez mais que o exercício do seu direito soberano não é absoluto, mas ao contrário, limitado.

A expansão da concepção absoluta da soberania pode ter valor no cenário político, mas na realidade nunca foi aventada pelos teóricos, pois, embora a caracterizassem como absoluta, não deixavam de lhe estabelecer limites. Um poder sem limites será vislumbrado, por exemplo, nos Estados totalitários.

Contemporaneamente, a soberania dos Estados não equivale a uma liberdade absoluta em matéria política ou jurídica; é limitada pela Carta das Nações Unidas, bem como por alguns princípios de direito internacional, como demonstrado no item anterior. Os direitos humanos e ambientais globais limitam e condicionam a soberania dos Estados, mas não implica na abolição dos sujeitos nacionais. De acordo com Almino, os Estados sem abdicar de sua soberania e livre para atuar assumem compromissos para solucionar problemas globais, pois “justamente por serem globais, seriam também seus”.⁴²²

Os conceitos de soberania, concebidos nos séculos XVI e XVII, estabeleciam algumas restrições ao livre exercício do poder pelo Rei.⁴²³ A Carta das Nações Unidas fixaram outros limites à soberania dos Estados. Entretanto, os limites propostos pelo regime ambiental, em especial pelo de biodiversidade, diferem um pouco destes.

Uma sociedade internacional e o próprio DIP não seriam possíveis sem os limites impostos à liberdade dos Estados. No regime da biodiversidade não foi

⁴²² ALMINO, João. **Naturezas Mortas**: a filosofia política do ecologismo. Brasília: IPRI, 1993. p. 95.

⁴²³ (FOREST PEOPLES PROGRAMME. **Les droits des peuples autochtones, la souveraineté des États et la Convention sur la diversité biologique**. 2004. Disponível em: <http://www.fern.org/media/documents/document_831_833.pdf>. Acesso em: 29 de outubro de 2005)

diferente. Foram estabelecidos parâmetros para a atuação soberana dos Estados. De um lado se reconheceu a soberania destes sobre sua biodiversidade, mas, do outro lado, foram fixadas a responsabilidade, o dever de prevenir, de cooperar e de informar sobre os danos ambientais.

Em síntese, a CDB adota a soberania responsável e cooperativa dos Estados, ou seja, a liberdade das Partes para utilizarem sua biodiversidade, esta pautada no interesse comum da humanidade⁴²⁴ e no desenvolvimento sustentável. O DIP evoluiu de um direito de coexistência entre os Estados para um direito de cooperação com novas responsabilidades.

⁴²⁴ Conforme Kiss, o interesse comum da humanidade reforça a responsabilidade dos Estados para com a preservação do meio ambiente. (KISS, Alexandre. **Droit international de l'environnement**. Paris: Pedone, 2000. p. 115.)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O termo “soberania” adquire diferentes significados, a depender dos interesses e atores debruçados no estudo da questão. Em alguns momentos, é tido como absoluto, em outros, como relativo, como responsável ou ainda como inexistente. Compreender o conceito de soberania e suas características, com base no regime da biodiversidade, foi uma das tarefas deste trabalho.

O conceito de soberania surgiu no século XIV, com a obra de Jean Bodin. Ele definiu o poder soberano como perpétuo, absoluto, indivisível, inalienável, todavia, estabeleceu limites, como o respeito às leis naturais e divinas. Posteriormente, no século XVI, Grotius considerou o poder soberano do Estado alienável, não perpétuo, indivisível e absoluto. Ele aceitou os limites impostos por Bodin, e afirmou que o Estado deve observar o Direito Natural, as leis de Deus e o Direito Internacional.

Hoje, em conformidade com a Carta das Nações Unidas e com os princípios do Direito Internacional, os Estados têm o direito soberano de explorar os seus próprios recursos, na aplicação da sua própria política ambiental. Contudo, tem também a responsabilidade de assegurar que as atividades sob a sua jurisdição ou controle não prejudiquem o ambiente de outros Estados ou de áreas situadas fora dos limites da sua jurisdição. A soberania do Estado se estende desde a área terrestre, incluindo as águas interiores, até o mar territorial e os fundos marinhos. Nessa área, o Estado é a autoridade máxima e exerce o poder exclusivamente, mas seus direitos estão cada vez mais limitados e seus deveres se ampliando.

Verifica-se que, mesmo após a elaboração de políticas internacionais de proteção ao meio ambiente, a perda de biodiversidade prossegue, a desertificação e o desflorestamento se intensificam, os efeitos adversos da mudança do clima e os desastres naturais tornam-se mais evidentes.

O regime internacional de proteção da biodiversidade não foge ao movimento contemporâneo de reconhecimento e limitação do poder soberano do Estado. A transformação de um bem ambiental em patrimônio comum da humanidade, e a responsabilidade exigida do Estado quanto à gestão de seus recursos, restringe sua independência para utilizar os recursos naturais, ainda que dentro do seu território. Diversamente, reconhecer a soberania dos Estados sobre determinados bens ambientais garante, juridicamente, sua independência e autonomia.

A soberania jurídica dos Estados para utilização e preservação da biodiversidade está resguardada pela Convenção- Quadro sobre Diversidade Biológica e na Declaração de Princípios. Contudo, este Tratado contempla limitações como o dever de conservá-la para as gerações presentes e futuras, explorando-a de modo sustentável, além de não provocar danos nos territórios vizinhos.

No regime de acesso aos recursos genéticos identifica-se o fortalecimento da soberania, já que o Estado atua de modo mais intenso, estabelecendo regras e legislações sobre acesso, e afastando as comunidades locais que tiveram seu importância reconhecida na CDB, na Declaração de Princípios e na Agenda 21. Por outro lado, a liberdade estatal é restringida por suas obrigações de cooperar, de facilitar, para outras Partes da Convenção, o acesso aos seus recursos genéticos; de transferir tecnologia; de promover a repartição justa e equitativa dos benefícios advindos do acesso. Assim, a soberania é ao mesmo tempo preservada e balizada juridicamente na Convenção da Diversidade Biológica.

Por fim, ao refletir sobre a relação entre soberania e meio ambiente, constata-se que o aumento da interdependência global diminuiu o grau de liberdade estatal, ou seja, a soberania deixou de ser absoluta, mas o Estado ainda é independente para gerir sua biodiversidade mediante normas jurídicas mais específicas e eficazes.

A independência estatal é reafirmada na CBD, ao se reconhecer o poder soberano dos Estados para explorar sua diversidade biológica e determinar o acesso, ao se estabelecer que as decisões nas COPs serão mediante consenso. Entretanto, o dever de cooperar, de prevenir, de precaver, de se responsabilizar pelos danos ambientais transfronteiriços restringiu, significativamente, o âmbito de liberdade do Estado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS