

**REVISTA DE DIREITO INTERNACIONAL**  
**BRAZILIAN JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW**

VOLUME 9 • N. 3 • 2012  
NÚMERO ESPECIAL: DIREITO INTERNACIONAL DO MEIO AMBIENTE  
SPECIAL ISSUE: INTERNATIONAL ENVIRONMENTAL LAW

Todos os artigos deste número foram submetidos espontaneamente pelos autores, inclusive os autores estrangeiros, ou seja, sem convite pelos editores, e passaram pela dupla avaliação cega por pares. O conteúdo dos artigos expressa a opinião dos autores e a revista, seus editores ou o Centro Universitário de Brasília não assume a responsabilidade pelas ideias exaradas.

---

---

# REVISTA DE DIREITO INTERNACIONAL

---

---

ISSN 2236-997X

Revista de Direito Internacional Brazilian Journal of International Law	Brasília	v. 9	n. 3	p. 1-218	dez.	2012
--	----------	------	------	----------	------	------

**REVISTA DE DIREITO INTERNACIONAL**  
**JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW**

**Programa de Mestrado e Doutorado em Direito**

Centro Universitário de Brasília

**Reitor**

Getúlio Américo Moreira Lopes

**Presidente do Conselho Editorial do UniCEUB**

Elizabeth Regina Lopes Manzur

**Diretor do ICPD**

João Herculino de Souza Lopes Filho

**Coordenador do Programa de Mestrado e Doutorado**

Marcelo Dias Varella

**Editor**

Prof. Dr. Marcelo D. Varella

**Linha editorial**

A Revista de Direito Internacional (RDI) foi criada como instrumento de vinculação de trabalhos acadêmicos relacionados a temáticas tratadas pelo Direito Internacional Público e Privado. A revista é sucessora da Revista Prismas (herdando sua avaliação B3), que foi dividida em dois periódicos (junto com Revista Brasileira de Políticas Públicas), em virtude da quantidade de submissão de artigos e procura. Na busca pelo desenvolvimento e construção de visões críticas a respeito do Direito Internacional, a RDI possui sua linha editorial dividida em dois eixos:

1. Proteção internacional da pessoa humana: abrange questões referentes ao direito internacional ambiental, direito humanitário, internacionalização do direito, além de pesquisas sobre a evolução do direito dos tratados como forma de expansão do direito internacional contemporâneo.

2. Direito Internacional Econômico: abrange questões referentes aos sistemas regionais de integração, direito internacional econômico e financeiro e solução de controvérsias comerciais e financeiras.

A RDI busca incentivar a pesquisa e divulgação de trabalhos relacionados as disciplinas voltadas para o estudo do Direito Internacional publicando artigos, resenhas e ensaios inéditos. A revista está aberta às mais diversas abordagens teóricas e metodológicas impulsionando a divulgação, o estudo e a prática do Direito Internacional.

**Comitê editorial**

André Lipp Pinto Bastos Lupi, Universidade do Vale do Itajaí

Marcelo Dias Varella, Centro Universitário de Brasília

Paulo Emílio Vauthier Borges de Macedo, Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Wagner Menezes, Universidade de São Paulo – USP

**Layout capa**

Departamento de Comunicação / ACC UniCEUB

**Disponível em:**

<http://www.publicacoesacademicas.uniceub.br>

**Circulação**

Acesso aberto e gratuito

O conteúdo dos artigos é de exclusiva responsabilidade dos autores.

Citação parcial permitida com referência à fonte.

Revista de Direito Internacional / Centro Universitário de Brasília,  
Programa de Mestrado e Doutorado em Direito do UniCEUB.  
– vol. 9, no. 3 (especial 2012)- . Brasília : UniCEUB, 2012- .

Semestral.

ISSN 2236-997X

Disponível também on-line: <http://www.rdi.uniceub.br/>

Continuação de: Revista Prismas: Direito, Políticas Públicas e  
Mundialização. Programa de Mestrado em Direito do UniCEUB.

1. Direito Internacional. 2. Políticas Públicas. 3. Mundialização. I.  
Programa de Mestrado e Doutorado em Direito do UniCEUB. II.  
Centro Universitário de Brasília.

CDU 34(05)

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Reitor João Herculino

**Os números da revista são temáticos.**  
**Os próximos números serão sobre direitos humanos, direito internacional econômico e direito humanitário.**

# Content

- 1** Caminhos para uma cidadania planetária e ambiental  
A path for a global and environmental citizenship  
*Leilane Serratine Grubba, Horácio Wanderlei Rodrigues, Myrtha Wandersleben*
- 15** Repensar o desenvolvimento mundial: o Brasil se coloca em cena na Rio+20  
Repenser le developpement du monde: le Bresil se met en scene a Rio+20  
Rethinking world development: Brazil takes the stage in Rio+20  
*Catherine Aubertin*
- 29** A dimensão ambiental do desenvolvimento: implicações para além do seu gerenciamento técnico-administrativo em um contexto de mudança climática  
The environmental dimension of development: implications beyond its technical and administrative management within a context of climate change  
*Heitor Marcos Kirsch, Eduardo Ernesto Filippi*
- 45** Refugiados ambientais e tutela jurídica internacional: algumas considerações  
Environmental refugees and international legal protection: some considerations  
*Tarin Cristino Frota Mont'Alverne, Ana Carolina Barbosa Pereira*
- 57** If Criminal Offenses Were Added to CITES, Would Nations Be Better Able to Restrict International Trade in Endangered Species and Protect Biodiversity?  
*Renee Torpy*
- 71** Uma sumária radiografia da política comum das pescas da União Européia  
A small radiography of the common fisheries policy of the european union  
*Abel Laureano, Altina Rento*



- 91** O Mercosul e a importância de uma legislação ambiental harmonizada  
Mercosur and the importance of a harmonized environmental legislation  
*Isaias Albertin de Moraes, Flávia Albertin de Moraes, Beatriz Rodrigues Bessa Mattos*
- 103** O Mercosul e a política ambiental: modelos, inconsistências e alternativas  
The Mercosur's environmental policy: models, critiques and alternatives  
*Rafael Rott de Campos Velho*
- 129** A Rio+20 e o quadro institucional pelo desenvolvimento sustentável: o papel dos governos subnacionais na governança ambiental global  
RIO +20 and institutional framework for sustainable development: the role of subnational governments in global environmental governance  
*Fernando Rei, Joana Setzer, Kamyla Borges Cunha*
- 141** O papel do direito no contexto do desenvolvimento sustentável: uma avaliação qualitativa de programas corporativos de responsabilidade socioambiental  
The role of law in the context of sustainable development: qualitative evaluation of program for corporate social responsibility  
*Dulce Teresinha Barros Mendes de Moraes, Maria Neuza da Silva Oliveira, José Matias-Pereira, Washington Luís Batista Barbosa*
- 159** A dissonância do quadro institucional brasileiro na Rio+20. o caso do clima e do código florestal  
Brazil's institutional dissonance and its challenges for the Rio+20 conference  
*Ana Flávia Barros-Platiau, Fernanda Viana de Carvalho, Carlos Henrique Rubens Tomé Silva*
- 171** O Novo Código Florestal e a ECO-92  
The New Forestry Code and the ECO-92  
*Bethânia Itagiba Aguiar Arifa*
- 181** Quanto vale a natureza?: o sistema de pagamento por serviços ambientais  
How much is nature worth?: the system of payment for environmental services  
*Daniela Lopes de Faria*
- 193** A ação normativa da organização marítima internacional e seus instrumentos em face da poluição marítima por óleo causada por navios  
*Mariana Heck*

**REVISTA DE DIREITO INTERNACIONAL**  
**BRAZILIAN JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW**

**Caminhos para uma  
cidadania planetária e  
ambiental**

*A path for a global and  
environmental citizenship*

Leilane Serratine Grubba  
Horácio Wanderlei Rodrigues  
Myrtha Wandersleben

VOLUME 9 • N. 3 • 2012  
NÚMERO ESPECIAL: DIREITO INTERNACIONAL DO MEIO AMBIENTE  
SPECIAL ISSUE: INTERNATIONAL ENVIRONMENTAL LAW



# Caminhos para uma cidadania planetária e ambiental\*

## *A path for a global and environmental citizenship*

Leilane Serratine Grubba<sup>1</sup>  
 Horácio Wanderlei Rodrigues<sup>2</sup>  
 Myrtha Wandersleben<sup>3</sup>

### Resumo

Este artigo tem por objeto a relação entre o direito e a cidadania. Mais precisamente, o trabalho objetivou argumentar a importância da construção efetiva de uma cidadania global de caráter ambiental, ou seja, que dentro de uma ética da cidadania, o ser humano seja percebido em sua complexidade ambiental, visto que a vida digna para todos e todas pressupõe a manutenção de um meio (ambiental) sadio, no qual essa vida pode se desenvolver e se reproduzir de maneira mais igualitária. O trabalho utilizou-se do método indutivo. Assim, em primeiro lugar, o artigo centrou-se na análise do que é a concepção da cidadania ambiental e de como ela se manifesta modernamente. Em seguida, o artigo focou na possibilidade de uma cidadania planetária, ou seja, uma cidadania global de caráter ambiental que perceba as relações dos seres humanos consigo mesmo, com os outros e com a natureza de maneira contextual e em prol da dignidade. Ao final, a conclusão residiu no seguinte apontamento: ainda que as ações concretas dos seres humanos restrinjam-se à dimensão local, se se intenta ocasionar uma mudança, ela deve ser contextual. Além disso, sendo o mundo complexo, é necessário expandir a noção de cidadania ambiental para a de cidadania planetária ambiental, visto que ela permite a conscientização de se trabalhar nos contextos com o sentimento de globalidade, podendo ocasionar uma modificação na dimensão planetária a favor da sustentabilidade da vida digna, para as gerações atuais e vindouras, assim como da vida do próprio meio ambiental.

**Palavras-chave:** Direito. Cidadania. Direito ambiental. Complexidade. Dignidade humana.

### Abstract

This article focuses on the relation between Law and citizenship. More precisely, with this study we aimed to argue the importance of the construction of an effective global and environmental citizenship, in order to apprehend the human and the environment in its complexity, as a dignified life for everyone. That means, for us, the life in dignity need the maintenance of a good environmental, because everything in the word is relational. In this way, life can develop itself and reproduce itself in a more equitably way. We used the inductive method for this work. So, first, the article focused on the analysis of what is the concept of environmental citizenship and how it manifests itself in modern times. After that, the article focused on the possibility of a global citizenship, ie a global citizenship of an environmental nature, which perceives the relationship of humans with themselves, with others and with

\* Artigo recebido em 08/02/2012

Artigo aprovado em 03/02/2013

<sup>1</sup> Doutoranda em Direito na UFSC. Mestre em Direito pela UFSC. Bolsista de doutorado CNPq. É pesquisadora do Núcleo de Estudos Conhecer Direito (NECODI), e dos Grupos de Estudos Universidade Sem Muros (USM) e Direito e Literatura (LITERATO). Email: lsgrubba@hotmail.com.

<sup>2</sup> Estágio de Pós-Doutorado em Filosofia na UNISINOS. Doutor em Direito pela UFSC. Mestre Direito pela UFSC. Professor Titular de Teoria do Processo no Departamento de Direito e Professor Permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFSC. Email: horaciowr@hotmail.com.

<sup>3</sup> Mestre em Direito pela UFSC. Especialista em Direito Ambiental pela UFSC. Servidora Pública Estadual, lotada na Corregedoria-Geral da Justiça do TJSC. Email: myrta@tj.gov.br.



the nature in favor for a dignified life. Finally, the conclusion is: although the importance of the actions of human beings on the local dimension, if we attempt a world change, the actions must be contextual. Furthermore, since the complexity of the world, it is necessary to expand the notion of environmental citizenship to environment & planetary citizenship, because it allows us to work in the contexts and it may cause a change in the global dimension in favor sustainability of decent life for current and future generations, as well as the life of the nature.

**Keywords:** Law. Citizenship. Environmental law. Complexity. Human dignity.

## 1 Introdução

Cidadania é a concepção que se refere a uma condição objetiva e subjetiva do ser humano. Subjetiva, no sentido do sentimento de pertencimento a uma comunidade, e objetiva, na medida em que exige o reconhecimento do humano e a participação política nessa comunidade. Em linhas gerais, a *concepção* de cidadania é um conceito<sup>4</sup> e, justamente por isso, é uma criação do ser humano, contextual, histórica e geograficamente. Sendo assim, são atribuídos a ela variados sentidos, o que faz com que o seu significado não seja homogêneo, mudando no decorrer do tempo e divergindo nos diferentes modos de organização das sociedades.

Quer dizer, se pudéssemos identificar a noção de cidadania a algo, não o faríamos a um decalque, mas a um mapa cartográfico, que nos permite múltiplas direções e significados. Daí, porque poderíamos falar em uma cidadania histórica, vinculada ao seu nascimento (civilização grega, romana, etc.) e suas transformações, às concepções de cidadania revolucionária (Revolução Francesa, Revolução de Independência Estadunidense etc.), as quais fomentaram a construção moderna das concepções de cidadania. De igual forma, de cidadania liberal, neoliberal, de cunho marxiano, feminista, ambiental etc.

Modernamente a cidadania ocidental se vincula às cartas de direitos consagradas efetivamente aos direitos fundamentais, ou seja, ao direito à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade perante a lei (direitos civis), bem como aos direitos políticos, de votar e de ser votado, mas igualmente de participação efetiva (cidadã) na esfera pública, isto é, de estar munido de direitos individuais, sociais, civis e políticos. Ainda assim, mesmo em se tratando dos países ocidentais, a cidadania difere nas diversas localidades em razão dos diferentes direitos e deveres que caracterizam os cidadãos nos diversos Estados-nação.

Nesse sentido, este artigo tem por objeto específico a concepção moderna da cidadania ambiental e a possibilidade de uma cidadania planetária. O objetivo principal reside em demonstrar a importância da construção efetiva de uma cidadania global<sup>5</sup> de caráter ambiental, ou seja, dentro de uma ética da cidadania, perceber o ser humano em sua complexidade ambiental, visto que a vida digna para todos e todas pressupõe a manutenção de um meio (ambiente) sadio, no qual a vida pode se desenvolver e se reproduzir de maneira mais igualitária.

Em síntese, significa considerarmos a importância da assunção de uma cidadania ambiental em razão da indissociável vinculação entre o ser humano e o seu meio ambiente. Além disso, trata-se de sabermos que todos e todas vivemos no mesmo planeta Terra e que todos os fenômenos, ainda que locais, apresentam repercussões em todas as partes deste mundo. Isso quer dizer que necessitamos de uma cidadania planetária, que se refere à concepção de uma cidadania global - ambiental.

<sup>4</sup> Filosoficamente, um conceito é sempre uma multiplicidade, pois não existe conceito de apenas um componente. Tem sempre um contorno irregular, definido pela condensação da multiplicidade de seus componentes: é uma questão de superposição de elementos. DELEUZE, Gilles; GUATTARI, Félix. *O que é a filosofia?* Rio de Janeiro: Ed. 34, 1992. p. 7-46.

<sup>5</sup> O global, segundo Morin, é a relação indissociável entre o todo (o mundo) e as partes (os diversos contextos). Quer dizer, o global é o conjunto das diversas partes ligadas ao contexto de modo inter-retroativo ou organizacional. Assim, por exemplo, além de ser um contexto, a sociedade é o todo organizador de que fazemos parte. MORIN, Edgar. *Ciência com consciência*. 14. ed. Rio de Janeiro: Bertrand, 2010.

## 2 A questão da cidadania ambiental

A construção de um moderno e complexo<sup>6</sup> conceito de cidadania pressupõe a consideração das questões ambientais, visto que o ser humano é contextual ao meio ambiente no qual está inserido. Nesse conceito, a cidadania não perde o seu caráter essencial pela conquista de novos direitos, que podem se configurar nos interesses ou nos direitos metaindividuais – difusos, coletivos e individuais homogêneos –, mas, principalmente, adiciona expressamente o direito a um meio ambiente sadio, com todos os demais direitos dele decorrentes.

Diante disso, centramos nossa investigação na possibilidade da construção de uma concepção de cidadania moderna de conquista transdisciplinar, na qual exista a luta pelos direitos de caráter ecológico, isto é, uma cidadania ambiental construída a partir de uma visão que considere a complexidade.

A importância dessa concepção reside justamente na própria urgência da conscientização de todos e todas à complexidade do meio ambiente, vinculado à vida humana. Nós, os seres humanos, somos indissociáveis do meio ambiente no qual estamos inseridos. Dele extraímos nosso alimento e nossa subsistência. Contudo, as degradações desse meio têm aumentado em larga escala. Por certo que as degradações ambientais atingem todo o mundo, mas essa abrangência não ocorre de modo igualitário.

Conforme o Relatório de Desenvolvimento das Nações Unidas,<sup>7</sup> por exemplo, a variabilidade nas precipitações exerce repercussão na produção agrícola e nos meios de subsistência. A desertificação ameaça “[...] as terras áridas, que albergam cerca de um terço da população mundial. Algumas zonas mostram-se particularmente vulneráveis [...]”, dentre elas, principalmente a África Subsaariana, onde as terras áridas são altamente sensíveis e com baixa capacidade de adaptação.

Por isso, embora a degradação ambiental ocorra no mundo inteiro, o fardo recai principalmente sobre as pessoas que já se encontram em uma situação de desigualdade, tal como a questão das doenças causadas pela poluição do ar, pela contaminação da água e pela deficiência do saneamento básico, dentre outras, que recaem sobre os países mais pobres e, principalmente, sobre os grupos mais desfavorecidos.

Segundo Guattari,<sup>8</sup> o “[...] Planeta Terra vive um período de intensas transformações técnico-científicas, em contrapartida das quais engendram-se fenômenos e desequilíbrios ecológicos que, se não forem remediados, no limite, ameaçam a implantação da vida em superfície”.

Nesse sentido, o Relatório de Desenvolvimento Humano das Nações Unidas<sup>9</sup> afirmou, de maneira geral, que, nas últimas décadas, as tendências ambientais demonstram uma deterioração em diversas frentes, com inúmeras repercussões no desenvolvimento humano, principalmente para os milhões de pessoas que dependem diretamente dos recursos naturais para a sua subsistência.

A nível global, quase 40% da terra apresenta-se degradada devido a erosão dos solos, diminuição da fertilidade e sobre pastoreio. A produtividade da terra esta a diminuir, com uma perda de rendimento prevista que chega aos 50% nos cenários mais negativos.

<sup>6</sup> De maneira simplificada, o pensamento complexo é um incentivo para o pesquisador alcançar uma nova visão do mundo, que seja dialógica e que perceba tudo de maneira inter-relacionada. Trata-se, por conseguinte, buscarmos perceber os caracteres multidimensionais de toda a realidade. Isso porque, ao mesmo tempo em que um ser humano é autônomo, ele também depende condicionalmente do ambiente contextual no qual está inserido. Neste artigo, quando falamos de complexidade, referimo-nos à concepção de Edgar Morin. A complexidade pode ser representada pela noção da figura do holograma (princípio hologramático), na qual as qualidades de relevo, cor e presença se devem ao fato de que cada um dos pontos inclui quase toda a informação conjuntural que a figura representa. O princípio hologramático sintetiza o pensamento de Morin no que tange à afirmação de que o conhecimento não visa conhecer o mundo em si, mas um mundo-nós, ou seja, as interconexões, visto que, por sermos seres antropossociais, o mundo está impresso em nós. Quer dizer, o ser humano é um ser ambiental. MORIN, Edgar. *Ciência com consciência*. Rio de Janeiro: Bertrand, 2010. p. 25-206.

<sup>7</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Relatório de Desenvolvimento Humano 2011: sustentabilidade e equidade: um futuro melhor para todos*. Disponível em: <[http://hdr.undp.org/en/media/HDR\\_2011\\_PT\\_Complete.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2011_PT_Complete.pdf)>. Acesso em: 18 nov. 2011. p. 3-4.

<sup>8</sup> GUATTARI, Félix. *As três ecologias*. São Paulo: Papyrus, 2000. p. 7.

<sup>9</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Relatório de Desenvolvimento Humano 2011: sustentabilidade e equidade: um futuro melhor para todos*. Disponível em: <[http://hdr.undp.org/en/media/HDR\\_2011\\_PT\\_Complete.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2011_PT_Complete.pdf)>. Acesso em: 18 nov. 2011.

A agricultura representa 70% a 85% da utilização de água e prevê-se que 20% da produção global de cereais utilize a água de forma insustentável, ameaçando o futuro crescimento agrícola.

A deflorestação é um desafio de peso. Entre 1990 e 2010, a América Latina e Caraíbas e a África subsaariana sofreram as maiores perdas florestais, seguidas pelos Estados árabes. As outras regiões testemunharam ganhos ligeiros na cobertura florestal.

A desertificação ameaça as terras áridas, que albergam cerca de um terço da população mundial. Algumas zonas mostram-se particularmente vulneráveis, designadamente a África Subsaariana, onde as terras áridas são altamente sensíveis e a capacidade de adaptação é baixa. [...].

Prevê-se que os factores ambientais adversos provoquem um aumento dos preços dos produtos alimentares a nível mundial em 30% a 50% em termos reais nas próximas décadas e que façam crescer a volatilidade dos preços, com graves repercussões nas famílias mais pobres. Os maiores riscos colocam-se aos 1,3 mil milhões de pessoas que trabalham na agricultura, pesca, silvicultura, caça e apanha. É provável que o fardo da degradação ambiental e das alterações climáticas esteja a tornar-se desigual entre os vários grupos – por vários motivos:

Muitas pessoas pobres das zonas rurais dependem esmagadoramente dos recursos naturais para os seus rendimentos. Mesmo as pessoas que não se envolvem habitualmente neste tipo de actividades podem fazê-lo como estratégia de sobrevivência em condições de extrema adversidade.

A forma como a degradação ambiental irá afectar as pessoas depende de serem produtoras líquidas ou consumidoras líquidas de recursos naturais, de produzirem para subsistência ou para o mercado e da rapidez com que estão aptas a trocar uma destas actividades por outra e diversificar os seus meios de subsistência por intermédio de outras ocupações.

Hoje, cerca de 350 milhões de pessoas, muitas delas pobres, vivem em florestas ou nas suas proximidades, dependendo destas para a sua subsistência e rendimento. Tanto a deflorestação como as restrições ao acesso a recursos naturais podem prejudicar os mais pobres.

Além disso, por mais que as alterações climáticas sejam o resultado de processos físicos, também são consequências de ações humanas. Trata-se de uma interdependência ecológica das conexões humanas e ambientais. Isso significa que as alterações nos confrontam como questões complexas que envolvem a ciência, a economia, as relações internacionais e, principalmente, a dignidade humana.

Segundo as Nações Unidas, se nada fizermos para obstar ou inverter as atuais tendências de degradação ambiental, os mais desfavorecidos continuarão a suportar os maiores fardos, ainda que pouco contribuam para o problema. Isso porque os países com IDH baixo foram os que menos contribuíram para as alterações climáticas. As emissões *per capita* são mais “[...] elevadas nos países desenvolvidos do que nos países em desenvolvimento devido ao maior número de actividades com utilização intensiva de energia, como condução de automóveis, arrefecimento e aquecimento de casas e escritórios [...]”<sup>10</sup>

Na realidade, uma pessoa com um IDH mais elevado é responsável, em média, por mais do quádruplo das emissões de dióxido de carbono e cerca do dobro “[...] das emissões de metano e óxido nítrico do que uma pessoa num país com um IDH baixo, médio ou elevado – e cerca de 30 vezes mais emissões de dióxido de carbono do que uma pessoa que vive num país com um IDH baixo”<sup>11</sup>

Contudo, os efeitos não se restringem às localidades, são globais. E o resultado disso é que as pessoas com menores condições são as que suportam os maiores fardos, vez que não possuem os meios adequados para minimizá-los ou desviá-los. Em razão desses efeitos globais é que, sequencialmente, iremos abordar a necessidade de uma ampliação do conceito de cidadania ambiental para cidadania planetária, visando abranger uma cidadania global - ambiental.

Além do que salientamos, com o passar do tempo, os riscos tendem a aumentar cada vez mais, ameaçando não só a vida digna, como a própria vida de milhares de pessoas. Por conseguinte, torna-se não apenas importante, mas urgente se falar em uma cidadania de carácter ambiental em prol da dignidade. Trata-se de uma cidadania composta de cidadãos conscientes, lutadores de novos direitos, mas também da possibilidade de viver dignamente, que devem emergir de acordo com as necessidades da atualidade, sejam elas materiais ou imateriais.

<sup>10</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Relatório de Desenvolvimento Humano 2011: sustentabilidade e equidade: um futuro melhor para todos*. Disponível em: <[http://hdr.undp.org/en/media/HDR\\_2011\\_PT\\_Complete.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2011_PT_Complete.pdf)>. Acesso em: 18 nov. 2011. p. 2-3.

<sup>11</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Relatório de Desenvolvimento Humano 2011: sustentabilidade e equidade: um futuro melhor para todos*. Disponível em: <[http://hdr.undp.org/en/media/HDR\\_2011\\_PT\\_Complete.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2011_PT_Complete.pdf)>. Acesso em: 18 nov. 2011. p. 2-3.

Esses cidadãos, por saberem da relação intrínseca entre a dimensão ambiental e a vida digna, articulam-se por meio de grupos organizados para assumirem suas responsabilidades e exigirem os seus direitos e necessidades. Ou seja:

[...] o direito do cidadão é inseparável da luta pelos seus direitos. O cidadão é o indivíduo que luta pelo reconhecimento de seus direitos, para fazer valer esses direitos quando eles não são respeitados. É necessário ter consciência do direito de cada um e de todos ao meio ambiente sadio. É preciso utilizar os instrumentos que a lei oferece ao cidadão e suas associações para fazer cumprir a lei e proteger o meio ambiente.<sup>12</sup>

Daí que, desde o século XX, a questão ambiental transformou-se em uma causa social cidadã que convida muitos grupos voluntários em nível local, regional, nacional e global, cuja força política conseguiu, por sua vez, interessar a outros atores sociais importantes, tais como as autoridades locais, os parlamentares, os camponeses, os trabalhadores, os industriais, os jovens e as mulheres, entre outros.<sup>13</sup>

A cidadania ambiental é construída por aquele cidadão que é crítico e consciente porque compreende, preocupa-se, reclama e exige a possibilidade de viver uma vida digna e exige os seus direitos ambientais ao setor social apropriado. Além disso, igualmente está disposto a exercer sua própria responsabilidade ambiental. Esse cidadão, quando se organiza e participa no sentido da sua própria vida, adquire poder político e uma habilidade de mudança coletiva. Esse princípio assenta bases sólidas para a edificação da sociedade civil, pois são os movimentos sociais, no redimensionamento de sua participação social, os que podem autenticar o processo para gerar uma utopia de qualidade de vida alternativa, que se atualiza no dia a dia e dentro de um horizonte futuro, desejável e viável.<sup>14</sup>

Um dos meios muito utilizados na luta por um meio ambiente sadio são as denúncias, como as que tornam públicas as ações e atividades de particulares e indústrias que degradam a natureza. Claro, essas denúncias são de grande valia e colaboram de forma significativa

para a conscientização e preservação dos recursos naturais; todavia, ainda não são suficientes. Uma pessoa não pode se considerar um cidadão educado ambientalmente se não entender que a cidadania ambiental tem uma dimensão muito além da noção de cidadania.

O meio ambiente tomado em sua plenitude, como bem essencialmente difuso, como expressão de fragilidade do planeta Terra e como instituição viva de caráter transcendente a interesses particulares e localizados, necessita de uma tutela do Estado, pois é referencial de direitos e deveres.<sup>15</sup>

Assim, faz-se necessário uma consciência ambiental que, acima de tudo, seja eficaz e que realmente participe e advenha da construção de uma nova cidadania, que interaja e se preocupe com as situações ambientais aludidas. Deve haver uma consciência obrigatória e competente para que o discursado se conclua. Assim afirmou Leite:<sup>16</sup>

A proteção jurídica do meio ambiente nas sociedades de risco deve ser compreendida como muito mais do que uma promessa inseqüente de um futuro seguro e de um mundo durável para as futuras gerações. Estabelecem-se nas sociedades de risco vínculos da atividade de regulação jurídica do ambiente com um futuro que só será possível a partir da ênfase de práticas e alternativas para a gestão dos riscos da crise ecológica. Sempre deve ser considerada a distribuição compartilhada de deveres e responsabilidades entre as gerações, sendo as futuras gerações, na posição de beneficiárias de obrigações de proteção que devem ser desenvolvidas e coordenadas desde já pela atual geração (titular de deveres e obrigações que tem como destinatários de seus benefícios), titulares de interesses que não podem ser considerados individualmente.

Todavia, a proteção jurídica e consciente de um meio ambiente sadio não é uma tarefa simples. Assinalamos que a cidadania possui características de cidadania plural e aspectos inerentes à luta por um meio ambiente sadio. Assim, uma cidadania ambiental apresenta componentes importantes que a criam e a transformam cotidianamente, a exemplo da racionalidade, da multidisciplinaridade, da interdisciplinaridade, da transdisciplinaridade,

<sup>12</sup> BREDARIOL, Celso; VIEIRA, Liszt. *Cidadania e política ambiental*. Rio de Janeiro: Record, 1998. p. 38.

<sup>13</sup> GUTIÉRREZ, Francisco. *Ecopedagogia e cidadania planetária*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2008. p. 13.

<sup>14</sup> GUTIÉRREZ, Francisco. *Ecopedagogia e cidadania planetária*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2008. p. 15.

<sup>15</sup> MILARÉ, Edis. *Direito do ambiente: doutrina, prática, jurisprudência, glossário*. São Paulo: RT, 2000. p. 258.

<sup>16</sup> LEITE, José Rubens Morato. *Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p. 115.



da sustentabilidade, do pensamento sistêmico, todos eles relacionados e envolvidos pela complexidade.

Ora, para que cidadãos responsáveis e organizados atuem pela criação e pela defesa de novos direitos e deveres, na formação de uma cidadania ambiental, precisam estar conscientes das questões sociais, políticas, econômicas etc., relacionadas ao meio ambiental. Em suma, devem estar conscientes da intrínseca e indissociável relação que se trava entre a vida humana e o seu entorno, visto que os fenômenos, tanto em escala global, conforme veremos, quanto em escala local, são contextuais.

Trata-se de intentar uma racionalidade ambiental, que é o efeito de um conjunto de interesses e práticas sociais que articulam ordens materiais diversas que dão sentido e organizam processos sociais por meio de certas regras e fins socialmente constituídos. Esses processos especificam o campo das contradições e relações entre a lógica do capital e as leis biológicas; entre a dinâmica dos processos ecológicos e as transformações dos sistemas socioambientais.<sup>17</sup>

Por isso, presente a racionalidade, esta pode contribuir na geração de novos processos sociais, alicerçados na reapropriação da natureza, na resignificação das identidades individuais e na renovação dos valores do humanismo.<sup>18</sup>

Nesse sentido, a cidadania ambiental deve operar concomitantemente em dois níveis. Primeiramente, no nível individual, orientando o uso ideal do meio. Em segundo lugar, no nível coletivo, com o auxílio da racionalização ambiental na utilização dos recursos naturais, do meio como um todo e, sobretudo, apontando as distorções dos sistemas em relação ao ambiente.

Assim, havendo uma preocupação com a racionalidade, com o nível de formação da conscientização ambiental, a interdisciplinaridade deve ser inserida como integração do cidadão com as questões mencionadas. Ou seja, conforme Moraes:<sup>19</sup>

[...] necessitamos de um novo paradigma capaz de nos ajudar a combater mais fortemente o modelo causal tradicional que fundamenta as teorias instrucionistas; um paradigma que rejeite a separatividade e a fragmentação do pensamento humano e da realidade, que enfatize o estado de inter-relação e de interdependência essencial entre o mundo físico, biológico e sociocultural.

A problemática ambiental brotou com a manifestação da complexidade crescente dos problemas do desenvolvimento da humanidade, requerendo a conexão de diversas disciplinas científicas e técnicas para sua explicação, sua amenização, sua resolução.

A interdisciplinaridade surgiu para a conformação de ideias, com a finalidade de habilitar, organizar e combinar inteligências capazes de atingir a integração. Diferente de uma multidisciplinaridade, que abarca e que justapõe diversas disciplinas, a interdisciplinaridade promove a integração dessas matérias, com um incentivo à unidade do conhecimento, superando o fracionamento e a disjunção.

Especializando-nos mais no tema da conexão das disciplinas, chegamos à visão transdisciplinar, que permite que uma disciplina complemente, confronte a outra, e, desse encontro, surjam novos conhecimentos. Aqui, as disciplinas não se conformam em somente conquistar interações ou relações de troca, de reciprocidade, já que estabelecem ligações no interior de um sistema total sem fronteiras estáveis entre as disciplinas.

Passando a um dos colaboradores essenciais para a composição da cidadania ambiental, temos a questão da sustentabilidade, que aponta para um futuro, para uma solidariedade transgeracional e para um compromisso com as gerações do amanhã. O futuro é uma reivindicação de sobrevivência e um instituto de conservação. Mas a sustentabilidade não está alicerçada pela valorização econômica que se possa atribuir à natureza, nem nesse horizonte de temporalidade restringida que é traduzível em taxas de desconto econômicas.

A sustentabilidade também não será consequência de internalizar uma racionalidade ecológica dentro das engrenagens dos ciclos econômicos. Ela proclama o nascimento do que ainda não é, a partir do potencial do real, do encaminhamento do possível e da trama da utopia, encontrando a sua razão e sua motivação não nas leis ob-

<sup>17</sup> LEFF, Enrique. *Epistemologia ambiental*. São Paulo: Cortez, 2001. p. 134-319.

<sup>18</sup> LEFF, Enrique. *Epistemologia ambiental*. São Paulo: Cortez, 2001. p. 319.

<sup>19</sup> MORAES, Maria Cândido. *Pensamento ecossistêmico: educação, aprendizagem e cidadania no século XXI*. Petrópolis: Vozes, 2004. p. 180.

jetivas da natureza e do mercado, mas nos pensamentos e no saber; em identidades e sentidos que movimentem a reconstrução do mundo.<sup>20</sup>

Para entendermos a sustentabilidade, precisamos compreender a insustentabilidade da vida no Planeta como pressentimento de uma crise de civilização. Assim será possível abarcar a construção do futuro. Do futuro sustentável, e este não pode se apoiar em inventivas certezas sobre a eficácia do mercado e da tecnologia – nem sequer da ecologia –, para poder encontrar o equilíbrio entre o crescimento econômico contemporâneo e a preservação ambiental.<sup>21</sup>

Isso porque essa sustentabilidade implica um novo ponto de vista e originais formas de apropriação do mundo. Aí se determinam novos sentidos existenciais para cada indivíduo e cada comunidade, desenhando-se novas linhas de força que atravessam as relações de poder onde se forjam novos projetos históricos e culturais.<sup>22</sup> Direciona para um futuro, para uma solidariedade transgeracional e para um compromisso com as gerações futuras. E esse futuro é uma reivindicação de sobrevivência e um instituto de conservação.<sup>23</sup>

Para que possa realmente haver uma cidadania de caráter ambiental, sinteticamente, deve haver a percepção da interdependência do homem e da natureza, para a preservação, a manutenção e a reprodução da vida, mas igualmente da vida em dignidade de modo igualitário. Um dos entendimentos principais da cidadania ambiental deve ser aquele que comporta a união de cidadãos que lutam e conquistam o desígnio da melhora da qualidade de vida, já que ela será sempre aquela que foi capaz de ser construída e não somente destruída.

Além de sermos cidadãos ambientais, isto é, de sabermos de nossa interdependência com o meio ambiente, é necessário também compreendermos que vivemos em uma comunidade global. Ou seja, vivemos em cidades,

estados, países etc., sendo que cada localidade detém um cultura própria, valores próprios, modo de economia próprio, tipo de governo próprio etc. Ainda assim, todas essas diversidades locais não obstam uma identidade que detemos com todas e todos, que é a nossa identidade planetária. Todos e todas vivemos no mesmo planeta Terra e partilhamos o mesmo solo, os mesmos mares, o mesmo céu. Somos todos interdependentes de um único meio ambiente. Justamente por isso, além da concepção de uma cidadania ambiental, devemos abraçar a noção da cidadania planetária, que se refere à construção da cidadania global - ambiental.

### 3 A construção da cidadania planetária de caráter ambiental

A concepção de uma cidadania ambiental e a consequente conscientização da complexidade dos fenômenos humanos, isto é, a intrínseca relação entre o humano e o seu meio ambiente, de maneira global, leva-nos a pensar a possibilidade de aventarmos a noção de uma cidadania planetária. Em outras palavras, uma cidadania que, por ser ambiental, é planetária.

Isso porque o meio ambiente é um só. Ainda que existam diferenças contextuais, históricas e geográficas, existe apenas um ambiente no qual a vida se desenvolve: o planeta Terra. E dessa forma, ainda que as melhorias ou os desastres ambientais possam atingir de forma mais proeminente algumas camadas da população, elas igualmente atingem a todos e a todas. Ou seja, todos e todas estamos nesse planeta Terra que, como disse Morin,<sup>24</sup> é um grão de poeira cósmica donde emergiu a vida, local no qual a vegetação produziu o oxigênio de sua atmosfera, e o conjunto dos seres vivos, espalhando-se por toda a sua superfície, constituiu uma biosfera eco-organizada e autorreguladora, originada de um ramo do mundo animal, a aventura da hominização se lançou e se desenvolveu. Planeta esse que está situado no cosmos, e onde devem estar localizados os destinos das pessoas, suas meditações, suas ideias, suas aspirações, seus temores e suas vontades.

<sup>20</sup> LEFF, Enrique. *Epistemologia ambiental*. São Paulo: Cortez, 2001. p. 412-413.

<sup>21</sup> LEFF, Enrique. *Racionalidade ambiental: a reapropriação social da natureza*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006. p. 404.

<sup>22</sup> LEFF, Enrique. *Racionalidade ambiental: a reapropriação social da natureza*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006. p. 414.

<sup>23</sup> LEFF, Enrique. *Saber ambiental: sustentabilidade racionalidade, complexidade, poder*. 2. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2004. p. 412.

<sup>24</sup> MORIN, Edgar. *Terra-Pátria*. Porto Alegre: Sulina, 2005. p. 26.

A vida, portanto, nascida da Terra, é solidária da Terra: tudo está interconectado. Toda vida animal tem necessidade de bactérias, de plantas, de outros animais. Existe uma solidariedade ecológica e nenhum ser vivente, mesmo o humano, pode se libertar materialmente da biosfera.<sup>25</sup>

Assim, a noção de cidadania planetária (mundial ou global) advém da noção da complexidade ambiental e se sustenta na visão unificadora do planeta e de uma sociedade mundial. Trata-se de uma concepção de cidadania que não implica aventar a ideia de uma cidadania de pertencimento e de participação a um governo uno, mas de sentimento de pertencimento e de participação enquanto sujeitos políticos ao presente e o futuro da humanidade: o pertencimento na própria humanidade.

Nesse sentido é que a cidadania planetária se manifesta em diferentes expressões: a) *nossa humanidade comum*; b) *unidade na diversidade*; c) *nosso futuro comum*; e d) *nossa pátria comum*. É uma expressão que abrange um conjunto de princípios, de valores, de atitudes e de comportamentos, evidenciando uma nova percepção da Terra como a única comunidade da humanidade, ainda que não sob a égide de um único código normativo e um único governo, mas que está frequentemente integrada ao desenvolvimento sustentável. Trata-se de um ponto de referência ético indissociável da civilização planetária e da ecologia.<sup>26</sup> Assim afirmou Ferreira:<sup>27</sup>

[...] no espaço de constituição da cidadania, inúmeros atores (ecologistas, sindicalistas, feministas, pacifistas, intelectuais, minorias étnicas) buscam, premidos pelo tempo, o diálogo, a complementaridade e a cooperação. Adaptados ao conflito e à ação restrita dos grupos de interesse, ensaiam novas estratégias e novas metáforas que organizem um projeto político para a sociedade planetária do próximo século.

A cidadania planetária é composta de cidadãos preocupados com a situação do meio ambiente e com a manutenção e o desenvolvimento da vida em dignidade. Pessoas que possuem o comprometimento de criar novas maneiras de ser e de estar neste mundo, tendo a missão

de superar os valores passados, os quais ainda manifestam efeitos na sua geração e no crescimento da sociedade com a sua cultura.

Cidadãos estes que Gutiérrez<sup>28</sup> descreve como operadores da cidadania ambiental de uma sociedade planetária, pois se preocupam especialmente em desenvolver: a) a capacidade de compreender e recriar o novo contexto socioambiental, por meio do conhecimento de suas causas e resultados; b) a competência de relacionar a ecologia da identidade (o *eu*) com as exigências da nova cidadania ambiental; e c) a capacidade de sentir e de divulgar a vida e a realidade tal e como deve ser sentida e vivida.

Devemos mencionar que essa cidadania planetária não se constitui apenas de pessoas vinculadas a determinadas correntes ecológicas, visto que não está somente composta de defensores da natureza. Pelo contrário, trata-se de uma manifestação em defesa da vida e, mais ainda, da vida humana em dignidade equitativa.

Assim, apesar da forte influência ecológica, em razão de se buscar a vida em dignidade, podemos afirmar que também inclui a luta pela erradicação do preconceito e do racismo, por exemplo, vindo a abarcar todos os tipos de culturas e as diversas etnias, para a produção de sentimentos de humanismo. Por conseguinte, a preocupação não recai exclusivamente sobre as questões ambientais, mas igualmente sobre as questões políticas, sociais, econômicas e culturais.

Num sentido similar, Warat<sup>29</sup> expressa o seu desejo de construção do que denominou *ecocidadania*. Ele buscou compreender o futuro próximo, de maneira sociopolítica, indagando: que futuro nos espera? Perguntar sobre o futuro já é um primeiro passo para a afirmação de que não existe um futuro predeterminado. É certo que, segundo esse pensador, encontramos-nos em meio a processos de profundas mudanças, não apenas tecnológicas, mas em todas as instâncias da vida.

<sup>25</sup> MORIN, Edgar. *Terra-Pátria*. Porto Alegre: Sulina, 2005. p. 53.

<sup>26</sup> GUTIÉRREZ, Francisco. *Ecopedagogia e cidadania planetária*. São Paulo: Cortez. 2008. p. 22.

<sup>27</sup> FERREIRA, Leila da Costa. *A questão ambiental: sustentabilidade e políticas públicas no Brasil*. São Paulo: Boitempo, 1998.

<sup>28</sup> GUTIÉRREZ, Francisco. *Ecopedagogia e cidadania planetária*. São Paulo: Cortez. 2008. p. 45.

<sup>29</sup> WARAT, Luis Alberto. *Por quien cantan las sirenas: informes sobre eco-ciudadania, género y derecho – incidencias del barroco en el pensamiento jurídico*. Florianópolis: UNOESC, 1996. p. 12-13.

E nossas atitudes devem ser no sentido de construção de mudanças positivas de alteridade. Isto é, quando Warat<sup>30</sup> fala de *ecocidadania*, ele busca estabelecer um sentido ecológico para o político, ou seja, o político como pulsão de vida e a humanidade voltada para os laços de solidariedade.

Além disso, em razão das diversas dimensões que a cidadania planetária deve alcançar, as táticas devem ocorrer por meio de amplitudes regionais, pois cada localidade possui as suas particularidades, como um tipo de paisagem natural, de situação política e econômica, de cultura e de etnia. Por certo, não haveria possibilidade de se aventar a cidadania planetária de forma imediatamente global. Contudo, a partir das ações de pessoas concretas, de grupos, de movimentos, de regiões, localidades e das diversas uniões, pode-se ampliar os movimentos a favor da cidadania planetária. Quer dizer, existe a possibilidade de uma conexão entre o *local* e o *global*.<sup>31</sup>

A cidadania planetária requer, acima de tudo, uma dimensão coletiva, com uma constante criação e recriação do cidadão com o seu grupo, com as organizações da sua região, com os governos locais, com as organizações sociais e com outras nações. Aqui nos referimos à ideia de *cidadania coletiva*, já que existe o intento do aumento e da garantia dos laços de comunhão entre pessoas, grupos, instituições etc., para a persecução do mesmo objetivo.<sup>32</sup>

Segundo as Nações Unidas,<sup>33</sup> importa a diminui-

ção do fosso que separa os responsáveis políticos, os negociadores e os cidadão mais vulneráveis à degradação ambiental, quer dizer:

[...] exige superar o fosso da responsabilização na governação ambiental global. A responsabilização em isolada não pode dar resposta ao desafio, mas é fundamental para a construção de um sistema de governação global eficaz em termos sociais e ambientais que favoreça as pessoas. Apelamos a medidas que melhorem a equidade e o poder de expressão no acesso ao financiamento, com vista a apoiar os esforços de combate a degradação ambiental.

Além disso, ainda que a sustentabilidade ambiental e o desenvolvimento humano sustentável devam deter estratégias e soluções adaptadas aos contextos locais, para serem eficazes, não há que negar que o engajamento *global* é importante à formação da rede de mudanças. Trata-se de uma necessidade da ligação entre as políticas locais e o sentimento de pertencimento a uma comunidade global. E assim, uma *cidadania* de caráter *dialógico*,<sup>34</sup> na qual existe uma comunicação equitativa entre grupos e pessoas para a construção de um *universalismo conjunto* ou *a posteriori*, que se apresenta como um ponto de encontro de culturas, por meio do diálogo, para o objetivo da manutenção e perpetuação da vida digna em um meio ambiente sadio.

A ideia de uma cidadania planetária ambiental foi descrita por Loureiro<sup>35</sup> da seguinte maneira:

Ecocidadania, cidadania planetária ou cidadania ecológica é um conceito utilizado para expressar a inserção da ética ecológica e seus desdobramentos no cotidiano, em um contexto que possibilita a tomada de consciência individual e coletiva das responsabilidades tanto locais quanto globais, tendo como eixo central o respeito à vida e a defesa do direito a esta em

<sup>30</sup> WARAT, Luis Alberto. *Por quien cantan las sirenas: informes sobre eco-ciudadania, género y derecho – incidencias del barroco en el pensamiento jurídico*. Florianópolis: UNOESC, 1996. p. 17.

<sup>31</sup> Importante mencionar que, na dimensão ambiental, essa conexão entre o *local* e o *global* pode ocorrer tanto em um sentido positivo, de organização de pessoas pela cidadania planetária ou de melhoramentos no desenvolvimento da vida digna, mas igualmente em um sentido negativo, a exemplo das degradações ambientais em determinada localidade, as quais atingem proporções globais. Exemplo disso é a poluição de mares, o desflorestamento amazônico, a poluição das indústrias em variadas localidades, o descongelamento do ártico. Quer dizer, ainda que tais ações tenham se originado em uma determinada localidade, a ela não ficam adstritos, vindo a acarretar consequências de modo regional ou global.

<sup>32</sup> GUTIÉRREZ, Francisco. *Ecopedagogia e cidadania planetária*. São Paulo: Cortez, 2008. p. 45.

<sup>33</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Relatório de Desenvolvimento Humano 2011: sustentabilidade e equidade: um futuro melhor para todos. Disponível em: <[http://hdr.undp.org/en/media/HDR\\_2011\\_PT\\_Complete.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2011_PT_Complete.pdf)>. Acesso em: 18 nov. 2011. p. 12.

<sup>34</sup> No pensamento de Warat, a característica dialógica da cidadania planetária aparece sob a veste da mediação. Para esse autor, a “[...] mediação é uma forma ecológica de resolução dos conflitos sociais e jurídicos; uma forma na qual o intuito de satisfação do desejo substitui a aplicação coercitiva e terceirizada de uma sanção legal. A mediação como uma forma ecológica de negociação ou acordo transformador das diferenças”. WARAT, Luis Alberto. *Ecologia, psicanálise e mediação*. In: WARAT, Luis Alberto (Org.). *Em nome do acordo: a mediação no direito*. Argentina: ALMED, 19---. p. 5-10. Nesse sentido, a mediação é vinculada à ecologia política e busca a transformação dos conflitos para uma melhor qualidade de vida digna e sustentável.

<sup>35</sup> LOUREIRO, Carlos Frederico Bernardo et. al. *Cidadania e meio ambiente: construindo os recursos do amanhã*. Salvador: Centro de Recursos Ambientais, 2003. p. 43.



um mundo sem fronteiras geopolíticas. Nesse conceito, amplia-se o destaque ao sentimento de pertencimento à humanidade e a um planeta único.

A concepção de cidadania planetária nos leva a resgatar a ideia da *ecocidadania* de Warat,<sup>36</sup> que apresenta três dimensões ou instâncias articuláveis: a ecologia, a cidadania e a subjetividade. Nesse pensamento, existe a busca de recompor a ordem social e política. Em suma, um modo de entender a vida de forma a levar em consideração todas as escalas individuais e coletivas de (re) singularização.

Em razão disso, Warat propôs atribuir à *ecocidadania* a referência global ou globalizante de uma resposta sustentável e emancipatória (de empoderamento), baseada na “[...] *articulación de la subjetividad en estado naciente, de la ciudadanía em estado de mutación y de la ecología em el conjunto de sus implicaciones*”.<sup>37</sup>

A *ecocidadania* de Warat e a noção da cidadania planetária são categorias que detêm um mesmo objeto – a transformação ética, política e filosófica profunda, o empoderamento e a conscientização, para ocasionar mudanças na sustentabilidade da vida humana em dignidade.

Justamente por isso é que Warat percebe a importância das coletividades (locais, regionais e planetária) para a luta por sustentabilidade e dignidade, visando garantir o direito ao futuro, “[...] *para comprometer al hombre en la preservación de la existencia em todas sus modalidades y la supresión de una forma de sociedade que acelera la invisible actuación de las tendencias destructivas*”.<sup>38</sup>

Em síntese, Warat<sup>39</sup> afirma que a pergunta sobre o sentido da vida é uma preocupação ecológica (de *ecocidadania*):

El objetivo de la ecología es el de crear mejores condiciones de existencia. La “ocupación ecológica” pasa por el intento de mejorar las condiciones ambientales, sociales y afectivas de la existencia. Un objetivo que únicamente podrá cumplir si el hombre consigue – individual y colectivamente – abrirse para una realidad de sentidos en permanente estado de multiplicación. La *eco-ciudadanía*, vista como un problema de los vínculos que establecen los hombres: entre sí, con la naturaleza, de una sociedad para outra.

Assim, em última instância, importa uma resposta filosófica de caráter global para responder à crise civilizatória ambiental. E a *ecocidadania* inclui um direito ao *amanhã*, que por meio da conscientização, espalha-se rapidamente e de maneira não linear entre as pessoas para a cidadania sustentável.<sup>40</sup>

Trata-se de pensar, conforme as Nações Unidas,<sup>41</sup> uma equidade conjunta com a sustentabilidade, isto é, a equidade e a sustentabilidade suportadas pelas capacidades humanas, para garantir um futuro melhor para todos. Em suma:

O desenvolvimento humano, que consiste em alargar as escolhas das pessoas, baseia-se na partilha dos recursos naturais. A promoção do desenvolvimento humano exige rever a sustentabilidade, tanto a nível local, como nacional e global, o que pode e deve ser realizado através de meios simultaneamente equitativos e promotores da capacitação.

Procuramos assegurar que as aspirações por uma vida melhor das pessoas mais pobres sejam plenamente consideradas rumo a uma melhor sustentabilidade ambiental. E destacamos caminhos que permitam que as pessoas, as comunidades, os países e a comunidade internacional promovam a sustentabilidade e a equidade de forma a que estas se reforcem mutuamente.

<sup>36</sup> WARAT, Luis Alberto. *Por quien cantan las sirenas: informes sobre eco-ciudadania, género y derecho – incidencias del barroco en el pensamiento jurídico*. Florianópolis: UNOESC / CPGD-UFSC, 1996. p. 20.

<sup>37</sup> WARAT, Luis Alberto. *Por quien cantan las sirenas: informes sobre eco-ciudadania, género y derecho – incidencias del barroco en el pensamiento jurídico*. Florianópolis: UNOESC / CPGD-UFSC, 1996. p. 20.

<sup>38</sup> WARAT, Luis Alberto. *Por quien cantan las sirenas: informes sobre eco-ciudadania, género y derecho – incidencias del barroco en el pensamiento jurídico*. Florianópolis: UNOESC / CPGD-UFSC, 1996. p. 21.

<sup>39</sup> WARAT, Luis Alberto. *Por quien cantan las sirenas: informes sobre eco-ciudadania, género y derecho – incidencias del barroco en el pensamiento jurídico*. Florianópolis: UNOESC / CPGD-UFSC, 1996. p. 51.

<sup>40</sup> WARAT, Luis Alberto. *Por quien cantan las sirenas: informes sobre eco-ciudadania, género y derecho – incidencias del barroco en el pensamiento jurídico*. Florianópolis: UNOESC / CPGD-UFSC, 1996. p. 36.

<sup>41</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Relatório de Desenvolvimento Humano 2011: sustentabilidade e equidade: um futuro melhor para todos*. Disponível em: <[http://hdr.undp.org/en/media/HDR\\_2011\\_PT\\_Complete.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2011_PT_Complete.pdf)>. Acesso em: 18 nov. 2011. p. 2.

Nesse sentido, é valorizada a sustentabilidade pelo fato de que seria um individualismo não nos preocuparmos com as gerações futuras, as quais devem ter, ao menos, as mesmas possibilidades da geração atual. Ou seja, uma preocupação que é *intra e intergeracional*. Sob esse ponto de vista, o desenvolvimento humano consiste no:

[...] alargamento das liberdades e capacidades das pessoas para viverem vidas que valorizam e que tem motivos para valorizar. Trata-se de alargar as escolhas. As liberdades e capacidades constituem uma noção mais alargada do que a de necessidades básicas. Muitos fins são necessários para uma “boa vida”, fins que podem ser valiosos tanto intrínseca como fundamentalmente – podemos valorizar a biodiversidade, por exemplo, ou a beleza natural, independentemente da sua contribuição para os nossos padrões de vida.<sup>42</sup>

Para nós, não excluídos outros meios, a conscientização para a cidadania planetária ambiental pode ser alcançada de maneira eficaz por meio do diálogo entre grupos já engajados, assim como por meio de uma educação que, além do ensino de capacidades e competências, apresente também o ensino da contextualidade do mundo contemporâneo (noções das conjunturas política, social, econômica, cultural, tanto regionais quanto global). Ou seja, uma educação que também permita a problematização da realidade a partir da análise dessa própria realidade. Por isso, importa a educação ambiental<sup>43,44</sup> de forma transversal e obrigatória, mas igualmente o ensino da contextualidade na qual os seres humanos estão inseridos.

Situamo-nos no mundo, e isso quer dizer que o objeto do conhecimento é fenomenológico e não ontológico. É a realidade dos seres no mundo. Também é o diálogo com o mundo que é, ao mesmo tempo, certo e

incerto. Justamente dessa combinação dialógica que se constitui a complexidade. Isso porque entendemos a complexidade como *complexus*, ou seja, o que é tecido junto. O que é complexo estabelece implicação mútua, portanto uma conjunção necessária.<sup>45</sup>

Além da educação formal, uma educação que pode ser transmitida pelos modernos meios de comunicação, como vídeos educativos via internet ou televisão, voltados para as diversas faixas etárias, ou documentários, entrevistas etc., visando à conscientização da contextualidade do mundo e o empoderamento (o engajamento) na cidadania participativa, para o desenvolvimento humano sustentável.<sup>46</sup>

Trata-se, segundo Morin,<sup>47</sup> de ensinar a identidade terrena, ou seja, o destino planetário do gênero humano. O conhecimento dos desenvolvimentos da era planetária, que tendem a crescer no século XXI, e o reconhecimento da identidade terrena, que se tornará cada vez mais indispensável a cada um e a todos, devem converter-se em um dos principais objetos da educação.

Para esse pensador, convém ensinar a história da era planetária, que se inicia com o estabelecimento da comunicação entre todos os continentes no século XVI, e mostrar como todas as partes do mundo se tornaram solidárias, sem, contudo, ocultar as opressões e a dominação que devastaram a humanidade e que ainda não desapareceram. Será preciso indicar o complexo de crise planetária que marca o século XX, mostrando que todos os seres humanos, confrontados de agora em diante aos

<sup>42</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Relatório de Desenvolvimento Humano 2011: sustentabilidade e equidade: um futuro melhor para todos*. Disponível em: <[http://hdr.undp.org/en/media/HDR\\_2011\\_PT\\_Complete.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2011_PT_Complete.pdf)>. Acesso em: 18 nov. 2011. p. 2.

<sup>43</sup> No Brasil, a educação ambiental está presente no texto da Constituição Federal da República, além de estar regulada por meio de uma legislação específica, a Lei n. 9795, de 27 de abril de 1999, que institui a Política Nacional de Educação Ambiental.

<sup>44</sup> Sobre a educação ambiental, ver RODRIGUES, Horácio Wanderlei. A educação ambiental no âmbito do ensino superior brasileiro. In: LEITE, José Rubens Morato; BELLO FILHO, Ney de Barros. (Org.). *Direito ambiental contemporâneo*. Barueri: Manole, 2004. p. 395-409.

<sup>45</sup> MORIN, Edgar. *Ciência com consciência*. 14. ed. Rio de Janeiro: Bertrand, 2010. p. 264-276.

<sup>46</sup> Segundo as Nações Unidas, “O desenvolvimento humano sustentável constitui o alargamento das liberdades substantivas das pessoas do mundo actual, ao mesmo tempo em que se envidam esforços razoáveis para evitar o risco de comprometer seriamente as das gerações futuras. Um debate público fundamentado, vital para definir os riscos que uma sociedade está disposta a aceitar, é crucial para esta ideia. A tentativa conjunta de alcançar o desenvolvimento sustentável e a equidade não exige que ambos se reforcem sempre mutuamente. Em muitos casos, terá de haver soluções de compromisso. As medidas para melhorar o ambiente podem exercer efeitos adversos na equidade, como, por exemplo, se restringirem o crescimento econômico nos países em desenvolvimento. Este Relatório ilustra os tipos de impactos conjuntos que as políticas poderiam exercer, não deixando de reconhecer que estes não se aplicam universalmente e sublinhando que o contexto é fundamental”.

<sup>47</sup> MORIN, Edgar. *Os sete saberes necessários à educação do futuro*. 2. ed. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: UNESCO, 2000.

mesmos problemas de vida e de morte, partilham um destino comum.<sup>48</sup>

Além disso, ainda conforme Morin,<sup>49</sup> imprescindível o ensino de uma ética do ser humano. Quer dizer, a educação deve conduzir à *antropo-ética*, levando em conta o caráter ternário da condição humana, que é ser ao mesmo tempo indivíduo, sociedade e espécie.

A união planetária é a exigência racional mínima de um mundo encolhido e interdependente. Tal união pede a consciência e um sentimento de pertencimento mútuo que nos una à nossa Terra, considerada como primeira e última pátria: fazendo avançar a noção *Terra-pátria*. Todos os humanos, desde o século XX, vivem os mesmos problemas fundamentais de vida e de morte e estão unidos na mesma comunidade de destino planetário. Por isso, é necessário aprender a *estar aqui* no planeta. Aprender a estar aqui significa: aprender a viver, a dividir, a comunicar, a comungar; é o que se aprende somente nas culturas singulares.

Sob esse ponto de vista, a ética indivíduo/espécie necessita do controle mútuo da sociedade pelo indivíduo e do indivíduo pela sociedade, ou seja, a democracia. É justamente essa ética que convoca, ao século XXI, a cidadania planetária- ambiental. A ética não poderia ser ensinada por meio de lições de moral. Deve formar-se nas mentes com base na consciência de que o humano é, ao mesmo tempo, indivíduo, parte da sociedade, parte da espécie. Carregamos em nós essa tripla realidade. Deste modo, todo desenvolvimento verdadeiramente humano deve compreender o desenvolvimento conjunto das autonomias individuais, das participações comunitárias e da consciência de pertencer à espécie humana.<sup>50</sup>

Partindo disso, esboçam-se duas grandes finalidades éticopolíticas do novo milênio: estabelecer uma relação de controle mútuo entre a sociedade e os indivíduos pela democracia, e conceber a humanidade como comunidade planetária. A educação deve contribuir não somente para a tomada de consciência de nossa

*Terra-Pátria*, mas também permitir que esta consciência se traduza em vontade de realizar a cidadania terrena.<sup>51</sup>

Nesse sentido, importa a capacitação política, já que para a cidadania planetária, quanto não podemos desconsiderar que as maiores mudanças devem ser contextuais, ou seja, as políticas para o desenvolvimento humano sustentável e para o meio ambiente devem ser adequadas aos contextos concretos, sob pena de não ocasionarem mudanças.

Diante disso é que as Nações Unidas<sup>52</sup> nos fala da necessidade das sinergias positivas. O que essa organização quer nos dizer é que ante os desafios apresentados, o desenvolvimento humano sustentável requer a capacitação para estratégias com os seguintes benefícios: a) as soluções devem ser eficazes e adaptadas aos contextos específicos; b) deve haver princípios nacionais voltados a todos os contextos; e c) deve haver um sentimento de pertencimento à comunidade planetária.

#### 4 Conclusão

Nosso artigo teve por objeto as concepções de cidadania ambiental e de cidadania planetária. Nesse sentido, o principal objetivo foi o de destacar a importância de assumirmos, todos e todas, a condição de sujeitos de uma cidadania ambiental e, mais do que isso, uma esfera global – planetária –, ainda que as lutas e ações individuais ou coletivas permaneçam, na maioria das vezes, em escala local. Em suma, importa o sentimento de pertencimento a uma única comunidade global. Os ganhos de cidadania no que tange à dignidade da vida e à sustentabilidade do planeta devem intentar expandir seu território para abarcar a todos e todas.

Diante disso, em um primeiro momento, buscamos apresentar o que é a cidadania ambiental e porque existe a importância da adoção, nos dias de hoje, dessa concepção ecológica de ser humano. Ante as degradações do planeta terra, que têm ocasionado e continuarão a ocasionar, cada vez mais, resultados materiais na vida de

<sup>48</sup> MORIN, Edgar. *Os sete saberes necessários à educação do futuro*. 2. ed. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: UNESCO, 2000

<sup>49</sup> MORIN, Edgar. *Os sete saberes necessários à educação do futuro*. 2. ed. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: UNESCO, 2000

<sup>50</sup> MORIN, Edgar. *Os sete saberes necessários à educação do futuro*. 2. ed. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: UNESCO, 2000

<sup>51</sup> MORIN, Edgar. *Os sete saberes necessários à educação do futuro*. 2. ed. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: UNESCO, 2000

<sup>52</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Relatório de Desenvolvimento Humano 2011: sustentabilidade e equidade: um futuro melhor para todos. Disponível em: <[http://hdr.undp.org/en/media/HDR\\_2011\\_PT\\_Complete.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2011_PT_Complete.pdf)>. Acesso em: 18 nov. 2011. p. 8-9.

milhões de seres humanos, e, considerando o ser humano de maneira contextual e complexa, vinculado ao seu meio, não podemos desconsiderar a importância de uma visão da cidadania ambiental. Quer dizer, devemos assumir uma noção de cidadania – a ambiental – que permita vislumbrar o mundo e o humano a partir de suas próprias complexidades, que são as ligações entre os fenômenos do mundo, sempre interconectados. Somente dessa forma poderemos implementar mudanças no sentido da preservação do meio no qual vivemos e da própria vida digna, atual e das gerações vindouras.

No segundo momento, expandimos nosso campo de investigação. Ou seja, ao termos averiguado a necessidade de assunção da cidadania de uma maneira ambiental, a fim de termos as armas – o conhecimento – adequadas para intentar modificar alguns dos atuais problemas com os quais vivemos, percebemos que não basta uma concepção de cidadania ambiental. É necessário expandi-la planetariamente, que é justamente o sentimento de pertencermos a uma comunidade global – uma cidadania planetária e ambiental.

Ainda que as ações concretas dos seres humanos restrinjam-se à dimensão local ou regional, visto que se intentamos ocasionar uma mudança, ela deve ser contextual, isso não obsta a importância de assumirmos o sentimento de humanidade, vez que todos habitamos o mesmo planeta e todo o meio ambiente que nele se encontra é uno e complexo.

Além disso, as modificações e degradações da vida e do meio ambiente em uma única localidade podem afetar o mundo inteiro. Por conseguinte, apesar de sua importância como um ponto de caminhada, não basta somente a concepção de cidadania ambiental, é necessário expandi-la para a noção de cidadania global ou planetária, mais precisamente a cidadania planetária - ambiental, visto que é ela que permite a conscientização de trabalharmos todos e todas, em nossos próprios contextos, com o sentimento de globalidade, pode conjuntamente ocasionar uma modificação de dimensão planetária a favor da sustentabilidade da vida digna, para as gerações atuais e vindouras, assim como a sustentabilidade da vida do próprio meio ambiental.

## Referências

- BREDARIOL, Celso; VIEIRA, Liszt. *Cidadania e política ambiental*. Rio de Janeiro: Record, 1998.
- DELEUZE, Gilles; GUATTARI, Félix. *O que é a filosofia?* Rio de Janeiro: Ed. 34, 1992.
- FERREIRA, Leila da Costa. *A questão ambiental: sustentabilidade e políticas públicas no Brasil*. São Paulo: Boitempo, 1998.
- GUATTARI, Félix. *As três ecologias*. São Paulo: Papirus, 2000.
- GUTIÉRREZ, Francisco. *Ecopedagogia e cidadania planetária*. Trad. Sandra Trabucco Valenzuela. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2008.
- LEFF, Enrique. *Epistemologia ambiental*. São Paulo: Cortez, 2001.
- LEFF, Enrique. *Saber ambiental: sustentabilidade racionalidade, complexidade, poder*. 2. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2004.
- LEFF, Enrique. *Racionalidade ambiental: a reapropriação social da natureza*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.
- LEITE, José Rubens Morato. *Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.
- LOUREIRO, Carlos Frederico Bernardo et.al. *Cidadania e meio ambiente: construindo os recursos do amanhã*. Salvador: Centro de Recursos Ambientais, 2003.
- MILARÉ, Edis. *Direito do ambiente: doutrina, prática, jurisprudência, glossário*. São Paulo: RT, 2000.
- MORAES, Maria Cândido. *Pensamento ecossistêmico: educação, aprendizagem e cidadania no século XXI*. Petrópolis: Vozes, 2004.
- MORIN, Edgar. *Os sete saberes necessários à educação do futuro*. 2. ed. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: UNESCO, 2000.
- MORIN, Edgar. *Terra-Pátria*. Trad. Paulo Azevedo Neves da Silva. 5. ed. Porto Alegre: Sulina, 2005.
- MORIN, Edgar. *Ciência com consciência*. 14. ed. Rio de Janeiro: Bertrand, 2010.



ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Relatório de Desenvolvimento Humano 2011: sustentabilidade e equidade: um futuro melhor para todos*. Disponível em: <[http://hdr.undp.org/en/media/HDR\\_2011\\_PT\\_Complete.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2011_PT_Complete.pdf)>. Acesso em: 18 nov. 2011.

RODRIGUES, Horácio Wanderlei. A educação ambiental no âmbito do ensino superior brasileiro. In: LEITE, José Rubens Morato; BELLO FILHO, Ney de Barros. (Org.). *Direito ambiental contemporâneo*. Barueri: Manole, 2004.

WARAT, Luis Alberto. *Por quien cantan las sirenas: informes sobre eco-ciudadania, género y derecho: incidencias del barroco en el pensamiento jurídico*. Florianópolis: UNOESC, 1996.

WARAT, Luis Alberto. Ecologia, psicanálise e mediação. In: WARAT, Luis Alberto (Org.). *Em nome do acordo: a mediação no direito*. Argentina: ALMED, 19--.

**REVISTA DE DIREITO INTERNACIONAL**  
**BRAZILIAN JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW**

**Repensar o desenvolvimento mundial: o Brasil se coloca em cena na Rio+20\***

*Repenser le développement du monde: le Brésil se met en scène à Rio+20*

*Rethinking world development: Brazil takes the stage in Rio+20*

Catherine Aubertin

## Repensar o desenvolvimento mundial: o Brasil se coloca em cena na Rio+20\*

*Repenser le développement du monde: le Brésil se met en scène à Rio+20*

*Rethinking world development: Brazil takes the stage in Rio+20*

Catherine Aubertin<sup>1</sup>

### Resumo

Este artigo se propõe a explicar a posição do Brasil como anfitrião da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, a Rio+20, que será realizada no Rio em junho de 2012. O país se posiciona, de fato, como líder dos países do Sul e pretende reformular, de maneira original, os dois temas da Conferência: (a) a economia verde no contexto do desenvolvimento sustentável e da erradicação da pobreza e (b) a estrutura institucional do desenvolvimento sustentável. A partir de inúmeros dados, entrevistas e análises de textos preparatórios para a Conferência, será apresentado em primeiro lugar a situação econômica do país e, em seguida, suas ações em matéria de políticas ambientais. Esse balanço permitirá compreender melhor o posicionamento do país em prol de uma *economia verde inclusiva* (que se assemelha muito à política conduzida nos últimos anos: crescimento forte e distribuição de renda) e contra uma agência mundial do meio ambiente.

**Palavras-chave:** Conferências internacionais sobre meio ambiente. Desenvolvimento sustentável. Economia verde. Rio+20.

### Abstract

The purpose of this article is to explain Brazil's position as a host to the United Nations Conference on Sustainable Development, Rio+20, to be held at Rio in June 2012. Brazil is indeed a leader for developing countries and intends to reformulate, in an original way, both conference themes: (a) Green Economy in the context of Poverty Eradication and Sustainable Development and (b) Institutional Framework for Sustainable Development. Based on innumerable data, interviews and preparatory texts analysis, we will present first the country's economic situation and later its actions in matters of environmental policies. This assessment will allow a better understanding of the country's positioning on behalf of an *inclusive green economy* (very similar to the policy conducted in the last years: strong growth and income distribution) and against the creation of a world environment agency.

**Keywords:** International conferences on environment. Sustainable development. Green economy; Rio+20. Brazil.

\* Artigo recebido em 07/05/2012  
Artigo aprovado em 06/06/2012

<sup>1</sup> Economista do meio ambiente. Pesquisadora do IRD (Institut de recherche pour le développement), França. Professora visitante no IESA-UFG no âmbito do programa Bio-TEK-Cerrado "Apropriação do território e dinâmicas socioambientais no Cerrado: biodiversidade, biotecnologia e saberes locais" financiado pelo CNPq. Email: catherine.aubertin@ird.br



## Résumé

Cet article se propose d'expliquer la position du Brésil comme hôte de la conférence sur le développement durable, RIO+20, qui se tiendra à Rio en juin 2012. Le pays se pose en effet comme le leader des pays du Sud et prétend reformuler de manière originale les deux thèmes de la conférence : (a) une économie verte dans le contexte du développement durable et l'éradication de la pauvreté, et (b) le cadre institutionnel pour le développement durable. A partir de nombreuses données, statistiques, interviews et analyses des textes préparatoires à la conférence, nous présenterons d'abord la situation économique du pays, puis ses actions en matière de politiques environnementales. Ces deux bilans permettent de mieux comprendre les prises de position du pays en faveur d'une *économie verte inclusive* (qui ressemble fort à la politique menée ces dernières années par le pays : choix d'une forte croissance et d'une distribution des revenus) et contre une agence mondiale de l'environnement.

**Mots-clés:** Conférences internationales sur l'environnement. Développement durable. Économie verte. Rio+20. Brésil.

## 1 Introdução

Na Primeira Conferência sobre o Meio Ambiente das Nações Unidas em Estocolmo, na Conferência sobre o Meio Ambiente Humano, em 1972, o Brasil e a maioria dos países em desenvolvimento consideraram esse encontro como uma maneira de desviar os debates do cerne da ONU, sendo o único debate legítimo sobre o desenvolvimento. Dar enfoque ao desenvolvimento e não ao meio ambiente. Nessa época não significava apenas se opor ao malthusianismo que os países ricos queriam impor aos países pobres. O PIB do Brasil crescia, então, a uma taxa superior a dez, sob uma ditadura militar, ápice de uma política de exploração desenfreada dos recursos naturais e da abertura de estradas na Amazônia.

Quarenta anos depois, às vésperas da abertura da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, a Rio+20, o Brasil, que se tornou um dos grandes países emergentes, sexta potência mundial e um líder nas negociações das conferências internacionais sobre a biodiversidade e a mudança climática, continua denunciando "o espírito de Estocolmo".

Para compreender sob quais auspícios geopolíticos se abre a Conferência Rio+20, propomos traçar o fortalecimento do Brasil no cenário internacional, econômica e ambientalmente, e depois, explicitar como ele pretende se impor na posição de líder para repensar o desenvolvimento mundial.

## 2 O Brasil torna-se um BRICS

Uma conferência sobre o meio ambiente, mais flexível que as conferências econômicas das grandes potências como o G20, oferece ao Brasil um magnífico palco. O país já é reconhecido como uma grande potência na área do meio ambiente. Vale frisar que a sua superfície o posiciona como o quinto maior país do mundo, com 60% de florestas, 11% de água doce e uma das mais ricas biodiversidades do planeta. Sua população dobrou desde Estocolmo, passando de 100 a 200 milhões de habitantes entre 1972 e 2012, colocando-o na quinta posição entre os países mais populosos.

O Brasil, agora, afirma-se também como potência econômica. Os países emergentes transtornam o jogo econômico e político, já abalado pela crise dos países desenvolvidos. Neste contexto, o Brasil, com resultados econômicos fortes, pretende se impor no cenário internacional.

A publicação do World Economic League Table, classificação econômica dos países pelo Centre for Economics and Business Research (CEBR), ao final de 2011, projetou o Brasil à euforia. O diretor executivo do CEBR declarando que os países asiáticos e os exportadores de matérias primas encabeçariam a classificação até 2020, à frente dos países europeus<sup>2</sup>, deu o tom: "O Brasil bate os países europeus no futebol há muito tempo, mas vencê-los também na economia é um novo fenômeno".<sup>3</sup>

Em termos de PIB, com US\$ 2.500 bilhões, o Brasil, de fato, "driblou" o Reino Unido no final de 2011, tornando-se a sexta potência mundial. A Itália havia sido

<sup>2</sup> Os resultados do estudo preveem o Brasil ainda na 6ª posição até 2020, com um PIB de US\$ 4,26 bilhões, atrás dos Estados Unidos (US\$ 21,83 bi), da China (US\$ 17,88 bi), do Japão (US\$ 7,63 bi), da Rússia (US\$ 4,58 bi) e da Índia (US\$ 4,5 bi), seguidos de Alemanha, França, Reino Unido, Itália.

<sup>3</sup> CENTRE FOR ECONOMICS AND BUSINESS RESEARCH - CERB. World economic league table: dez. 2011. Disponível em: < <http://www.cebr.com/?=729>>. Acesso em: 25 abr. 2012.



ultrapassada no ano precedente. O ministro da Fazenda, Guido Mantega, garantiu que o Brasil ultrapassará em pouco tempo a França e a Alemanha, mas que será preciso ainda cerca de vinte anos para atingir o nível de vida europeu.<sup>4</sup> O país ainda se situava na 76ª posição, no que se refere ao PIB por habitante em 2010, segundo o Banco Mundial, e a 84ª, para o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) em 2011, segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

O Brasil é o maior produtor mundial de carne bovina, cana de açúcar, café, suco de laranja; e o segundo maior produtor de soja (47% das exportações de soja vão para a China). Suas exportações de etanol se aproximam do nível dos Estados Unidos. Ele se distingue também pelo tabaco, algodão, castanha de caju. Possui a sexta maior reserva de urânio do mundo e se situa entre os cinco países possuidores das mais fortes reservas de ferro. A descoberta de petróleo na camada do pré-sal, em 2006, deveria rapidamente colocá-lo entre os dez principais países produtores.<sup>5</sup>

Esse sucesso é uma faca de dois gumes. As matérias primas representam 43% das exportações brasileiras, enquanto, há dez anos, essa taxa era de somente 23%. O primeiro destino dessas exportações brasileiras é a China, mas o intercâmbio é desigual. Enquanto as exportações para o mercado chinês são de 79% de matérias primas, 90% das importações brasileiras provenientes da China são bens manufaturados. É perceptível a fragilidade dessa estrutura que deixa o país sensível à volatilidade dos preços e das taxas de câmbio. Com a exportação de matérias primas agrícolas, os commodities, são exportados também de maneira indireta recursos em água, solo, floresta e carbono, entre outros. Mais do que isso, há o agravamento dos problemas sociais e ecológicos com a marginalização da agricultura familiar, o avanço da fronteira agrícola e o desmatamento.

Sem dúvida, o fenômeno mais impressionante do crescimento brasileiro é o surgimento de uma nova classe média: entre trinta e quarenta milhões de brasileiros saíram da miséria graças a programas de transferência de

renda, como o Bolsa Família e o Fome Zero, à aposentadoria agrícola e a um aumento real de 62% no salário mínimo durante o governo Lula, reajustado em 13,6% em janeiro de 2012. Apesar de o Índice de Gini ter atingido seu nível mais baixo, passando de 0,595 em 2001 a 0,519 em janeiro de 2012, o Brasil permanece entre os dez países mais desiguais do mundo<sup>6</sup>

No entanto, o crescimento desacelerou. Em 2009, o crescimento foi de zero em consequência da crise, já em 2010, o PIB aumentou para 7,5%, mas em 2011 a taxa de crescimento, segundo o IBGE, baixou para 2,7%. As previsões para 2012 não ultrapassam 3,5%. A inflação permanece uma ameaça com 5,8% em 2010, 6,5% em 2011 e um objetivo de 4,7% em 2012.

O Brasil faz parte dos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), que representam um mercado em forte crescimento, 23% da riqueza mundial em 2010 e a perspectiva de ultrapassar os Estados Unidos antes do fim da década. A crise que enfrenta os Estados Unidos e as economias europeias fortifica o grupo dos BRICS em suas reivindicações para assumir responsabilidades em escala internacional. A questão da governança agendada na Rio+20, é uma oportunidade de reformular o modelo de desenvolvimento mundial, de redefinir o lugar de seus atores em um novo jogo geopolítico. Sentindo-se marginalizados nas instituições de Bretton Woods – quais sejam o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, cujas direções continuam confiadas a europeus e norte-americanos, respectivamente –, os ministros das Finanças dos BRICS acabam de lançar as bases para um novo banco de financiamento internacional, do qual eles assegurarão o controle. Vale ressaltar que nestes últimos três anos, o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) concedeu três vezes mais empréstimos que o Banco Mundial ao redor do mundo. Para o Brasil, o objetivo no palco internacional agora é o de conseguir uma cadeira no Conselho de Segurança da ONU.

Paralelamente ao crescimento econômico, cada vez mais, personalidades brasileiras ocupam cargos de responsabilidade. Assim, o ex-ministro da Segurança Alimentar do presidente Lula, à origem do Programa Fome Zero, foi eleito, em junho de 2011, diretor geral

<sup>4</sup> CARTA MAIOR Disponível em: <[http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia\\_id=19261](http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=19261)>. Acesso em: 1 abr. 2012.

<sup>5</sup> BODMAN, S. W.; WOLFENSOHN, J. D.; SWEIG, J. E. Global Brazil and U.S: Brazil relations, independent task force report. *Council on Foreign Relations*, New York, n. 66, jul. 2011. 109 p.

<sup>6</sup> NERI, M. (Coord.). *De volta ao país do futuro*: FGV/CPS. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2012. 98 p.

da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO). O Fundo Global de Luta contra Aids, Tuberculose e Malária nomeou diretor geral, em janeiro de 2012, Gabriel Jaramillo, consecutivamente à demissão do francês Michel Kazatchkine. Bráulio Ferreira de Souza Dias, secretário da Biodiversidade e das Florestas no Ministério do Meio Ambiente, foi escolhido pelo secretário geral da ONU para ser o próximo secretário executivo da Convenção sobre a Diversidade Biológica (CDB). Por último, o Painel de Alto Nível sobre Sustentabilidade Global, criado em agosto de 2010, pelo secretário geral da ONU, para elaborar um novo modelo de desenvolvimento sustentável baseado em baixas emissões de carbono e para preparar as reformas e as medidas que poderiam ser decididas na Rio+20, conta, dentre seus 22 membros, com a ministra do Meio Ambiente, Izabella Teixeira.

O fato de a Copa do Mundo de Futebol e os Jogos Olímpicos serem realizados no Brasil em 2014 e 2016 não é em nada anedótico. É um grande fator de orgulho e de coesão nacional que dá aos dirigentes brasileiros em contato com as instâncias internacionais toda a legitimidade para ecoarem a voz do Brasil.

### 3 Uma posição ambígua nas questões do meio ambiente

A postura do Brasil é paradoxal. Ele se apresenta como defensor e como excelente mediador da causa ambiental no cenário internacional, e também possui medidas de conservação exemplares no papel (Código Florestal, Sistema Nacional de Unidades de Conservação, vigilância por satélites etc.). No entanto, a sua prática é ambígua quanto à aplicação dessas medidas, quanto aos direitos das populações indígenas e à violência mantida pelos fazendeiros reunidos sob a bandeira dos ruralistas. Desde a eleição de Dilma Rousseff, instigadora do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), fortes críticas às experiências ambientais surgiram.

#### 3.1 A luta contra a mudança climática: Amazônia, fonte de renda e abcesso de fixação

Quarto maior emissor de gás de efeito estufa, devido ao desmatamento, o Brasil apresentou à secretaria da Convenção sobre a Mudança Climática (CQNUMC), quando da Conferência de Copenhague, em dezembro de 2009, ambicioso programa de redução de suas emissões: entre 36,1% e 38,9% equivalentes a CO<sub>2</sub> até 2020.

Para alcançar essa meta, comprometeu-se a reduzir em 80% o ritmo do desmatamento na Amazônia até 2020, em relação ao período de 1996-2005; 40% para o Bioma Cerrado<sup>7</sup>, em relação ao período de 1999-2005; a dobrar as plantações florestais, de 5,5 a 11 milhões de hectares em 2015; a recuperar 15 milhões de hectares de pasto degradados etc.<sup>8</sup>. O Brasil coloca sua luta contra o desmatamento ilegal no centro de sua estratégia de luta contra a mudança climática e foi o único dos BRICS a assumir compromissos voluntariamente.

Claro que o período de referência foi escolhido propositadamente, de forma que a estimativa para 2020 venha da média anual de desmatamento de 19.535 km<sup>2</sup>, calculada na Amazônia no período de 1996-2005. Após um pico de 27.423 km<sup>2</sup>, em 2004, a tendência era a queda regular. Em 2009, a taxa observada foi de 7.000 km<sup>2</sup>, o que relativiza o objetivo de 2020, fixado a 5.400 km<sup>2</sup> <sup>9</sup>.

Em 2011, durante a 17<sup>a</sup> Conferência das Partes (COP 17) da Convenção sobre a Mudança Climática, em Durban, o embaixador Luiz Alberto Figueiredo Machado, principal negociador brasileiro e a ministra do Meio Ambiente, Izabella Teixeira, fizeram bem em se felicitar anunciando que o desmatamento da Amazônia havia sido reduzido em 11% em um ano, com a mais baixa taxa de desmatamento dos últimos 23 anos: 6.280 km<sup>2</sup> entre agosto de 2010 e julho de 2011, segundo o Instituto Nacional de Pesquisa Espacial (INPE), testemunha da determinação do Brasil em lutar contra o desmatamento.

Essa fixação pelas florestas é devida, com certeza, à imensa e mediática Floresta Amazônica, fonte de múlti-

<sup>7</sup> Se o objetivo de 80% para a Amazônia estava de certa maneira “agendado”, o compromisso voluntário para com o Cerrado surpreendeu. Esse compromisso permitiu que a situação crítica do Cerrado fosse descoberta. Em 2008, 986.247 km<sup>2</sup> — ou seja, 48,37% de sua cobertura original —, já haviam sido desbravadas. Entre 2008-2009, o Cerrado foi o bioma mais desmatado, 7.637 km<sup>2</sup>, seguido da Amazônia, 7.464 km<sup>2</sup>, da Caatinga, 1.921 km<sup>2</sup>, dos Pampas, 331 km<sup>2</sup>, da Mata Atlântica, 248 km<sup>2</sup> e do Pantanal, 118 km<sup>2</sup>. BRASIL. Ministério do Meio ambiente. *Projeto de Monitoramento do Desmatamento nos Biomas Brasileiros por Satélite* (PMDBBS), 2012. Disponível em: <<http://www.ibama.gov.br>>. Acesso em: 25 abr. 2012.

<sup>8</sup> BRASIL. Decreto n° 7.390, de 9 de dezembro de 2010. Regulamenta os arts. 60, 11 e 12 Lei no 12.187, de 29 de dezembro de 2009, que institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC, e dá outras providências.

<sup>9</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA IBGE. Indicadores de Desenvolvimento Sustentável. Estudos & Pesquisas n. 7, 2010. p. 450

plas transferências financeiras<sup>10</sup>. Ela é devida também ao fato de que, em 2005, “Mudança no uso da terra e florestas” representava 77% das emissões de CO<sub>2</sub><sup>11</sup> do Brasil e então, o reflexo de uma matriz energética relativamente “limpa” que parece dispensar de esforços para a redução da emissão de GEE e da pesquisa de eficiência energética em outros setores. A energia proveniente de recursos renováveis do Brasil corresponde à metade da demanda. Os derivados da cana de açúcar interveem em 19% (em etanol para o carburante, mas também em produção de energia para a eletrificação rural). As usinas hidrelétricas, tão criticadas quando atingem terras indígenas, fornecem 75% da eletricidade.

Para os outros setores industriais, que representam mais de um terço das emissões de GEE, a implementação do Plano Nacional sobre Mudança do Clima parece difícil: nenhum dos onze planos setoriais (transporte, energia, saúde, indústria química, construção civil etc.), que deveriam apresentar objetivos de redução das emissões até 2020, foi publicado na data prevista de 15 de dezembro de 2011. Apenas um plano para uma agricultura com baixa intensidade de carbono foi promovido. Ao final de 2011, o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, dotado de R\$ 238 milhões, havia desembolsado não mais de R\$ 5 milhões. A causa seria a falta de vontade política, as reticências do setor industrial, a saída de vários ministros em operações de moralização da vida pública e uma agenda climática refém da discussão sobre a reforma do Código Florestal.

### 3.2 Impunidade, retrocessos legislativos e violência

A reforma do Código Florestal, as arbitragens a favor dos grandes trabalhos de infraestrutura do PAC e a violência contra os “povos da floresta” – índios, pequenos camponeses e militantes ambientalistas – alimentam os conflitos ambientais, com fortes repercussões internacionais.

Desde 2009, a reforma do Código Florestal de 1965 vem gerando uma grande batalha jurídica e ideológica. Esse código, emendado inúmeras vezes, impõe uma Reserva Legal de 80% da vegetação original da Amazônia, de 35% das terras do Cerrado situadas na Amazônia Legal e de 20% em outras regiões. Também devem estar incluídas as Áreas de Preservação Permanente (APP) ao longo de rios, topo de morros e encostas. Em um contexto em que os títulos de propriedade são aproximativos e em que a impunidade é frequente, o código foi pouco respeitado e 130 milhões de hectares teriam sido, assim, ilegalmente desmatados. Seria simples demais opor os ambientalistas aos ruralistas: os primeiros não querem que as medidas de conservação desapareçam e os segundos se recusam a perder superfícies produtivas e a subvencionar o custo da restauração das terras desmatadas. A reforma do Código Florestal remete à história da apropriação de terras no Brasil. Podemos nos perguntar sobre o interesse das reservas, ilhéus não conectados, que não seria o de conservá-las por seu interesse ecológico. A questão fundamental, no entanto, permanece sendo a pecuária. Assim, a intensificação da produtividade da pecuária — que ocupa 2/3 da superfície agrícola disponível hoje — de 1,1 cabeça/ha atualmente para 1,5 cabeça/ha, permitiria a liberação de 60 milhões de hectares para a agricultura, o que dobraria a superfície agrícola atual e frearia a pressão sobre as florestas.<sup>12</sup> Portanto, o Brasil está dividido pelas discussões em torno das diferentes versões do texto da Lei.

A Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência e a Academia Brasileira de Ciências se lançaram no projeto, reclamando uma governança científica da questão, opondo-se aos ruralistas.<sup>13</sup> A batalha de números está acirrada. Ela está ligada à anistia de que se beneficiariam os proprietários que teriam desmatado antes de 2008,<sup>14</sup> à isenção da obrigação de restaurar e até mesmo de conservar uma reserva legal para os proprietários de menos de quatro módulos legais (seja de 20 a 440 ha, dependen-

<sup>10</sup> Citemos, por exemplo, o Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7) de iniciativa dos países do G7, da UE e do governo brasileiro; a doação de US\$ 1 bilhão para o Fundo Amazônia pela Noruega; as doações da KFW alemã; as do Global Environment Facility (GEF) em apoio ao Programa Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA) etc.

<sup>11</sup> BRASIL, Ministério da Ciência e Tecnologia. *Segunda Comunicação Nacional do Brasil à Convenção*: quadro das Nações Unidas sobre mudança do clima: Coordenação-Geral de Mudanças Globais do Clima. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, 2010. 2 v.

<sup>12</sup> SOARES FILHO, B.; LELLES, W.; VIANA, L. *Conciliando Produção Agrícola com Conservação e Restauração de Florestas*. 2012. No prelo.

<sup>13</sup> SOCIEDADE BRASILEIRA PARA O PROGRESSO DA CIÊNCIA - SBPC/ABS. *O Código Florestal e a Ciência*: contribuições para o diálogo. São Paulo: Editora, 2011. 124 p.

<sup>14</sup> A maioria das emendas para o desmatamento ilegal foram elaboradas pelo Ibama entre 2006 e 2008. Nenhuma foi paga até hoje. 75% das emendas de mais de R\$ 1 milhão (cerca de US\$ 600.000) foram, assim, anistiadas (Folha de São Paulo, 5 mar. 2012).

do da região); e à redução de 80% para 50% de reservas legais nos estados ou municípios amazonenses onde as áreas protegidas e as reservas indígenas passam de 65%. O desaparecimento da reserva legal seria assim estimado em 47 milhões de hectares, provocando a destocagem de 17 bilhões de toneladas de CO<sub>2</sub>. Se utilizarmos os dados sobre o tamanho das propriedades do Incra<sup>15</sup> e os dados do IBGE, a perda seria de 2,6 milhões de hectares, com uma destocagem de 200 milhões de toneladas de CO<sub>2</sub>.<sup>16</sup>

Alguns apresentam essa reforma do Código como um prêmio dado ao desmatamento e preveem um aumento das queimadas nos 400.000 km<sup>2</sup> de zonas inundáveis, por exemplo, se o nível dos rios a serem protegidos for calculado durante o período da seca ou das cheias e se os manguezais forem desclassificados do *status* de zonas preservadas e passarem a ser considerados zonas produtivas. Outros, pelo contrário, explicam que a exigência de restauração de áreas desmatadas permitiria, enfim, registrar as propriedades em um cadastro geral e, ao mesmo tempo, recuperar mais de 30 milhões de hectares de vegetação nativa. Podemos prever um futuro promissor para os sistemas de compensação.

Nesse clima de incertezas, as sanções são suspensas enquanto o Código não é aprovado. Observamos uma retomada do desmatamento, ligada a novas práticas de degradação (para escapar dos satélites de vigilância, os cortes são feitos em áreas esparsas, em superfícies inferiores a 5 ha) e à antecipação da reforma do Código Florestal.

O governo brasileiro está inquieto com a possibilidade de colisão entre o conteúdo do voto dessa reforma e o fato de o país ser o anfitrião da Rio+20, Conferência em que a reforma será fatalmente denunciada. A promulgação do texto é constantemente adiada, em função de novas emendas. O Congresso aprovou um texto favorável aos ruralistas que foi parcialmente vetado pela Presidente no final de maio. O que impõe a promulgação de medidas provisórias e prolonga os debates além da Conferência. É claro que esses debates não ficaram isentos de estratégias partidárias no cerne da base aliada da Presidente.

A violência exercida contra os pequenos camponeses, sindicalistas e militantes ambientalistas na Amazônia continua extrema, com grandes ecos no exterior. O homicídio de um casal de extrativistas que denunciava a exploração ilegal de madeira e a compra de terras de um assentamento extrativista no sul do Pará, aconteceu em 24 de maio de 2011. No mesmo dia, o Código Florestal era discutido em sessão na Câmara dos Deputados. O mundo ficou chocado ao ver o desprezo dos ruralistas quanto à notícia do assassinato. José Claudio da Silva e Maria do Espírito Santo receberam da ONU, a título póstumo, o prêmio “Heróis da Floresta”, em fevereiro de 2012, título igualmente outorgado ao diretor do *Greenpeace Brasil*, Paulo Adario.

As ameaças ao sistema de proteção ao meio ambiente vigente não atingem apenas o Código Florestal, mas também se referem ao Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). Somando as terras da União, as dos Estados e Municípios, o Brasil possui quase 521.000 km<sup>2</sup> de unidades de conservação integral e 993.000 km<sup>2</sup> de unidades de uso sustentável,<sup>17</sup> aos quais poderiam ser acrescentados mais 1.100.000 km<sup>2</sup> de terras indígenas. Assim, 50% da superfície da Amazônia são classificadas como áreas protegidas.<sup>18</sup>

A expansão das Unidades de Conservação (UC) foi de mais de 83% entre 2001 e 2010. Desde a eleição de Dilma Rousseff, nenhuma nova UC foi criada, enquanto a obtenção de licenças ambientais para apoiar o modelo de desenvolvimento energético baseado em usinas hidrelétricas foi facilitada. A Medida Provisória nº 558, apresentada à Câmara dos Deputados em janeiro de 2012, permite, sob a decisão da presidência, reduzir a superfície das UC. Assim, 86.000 ha serão desclassificados para permitir a construção de três usinas hidrelétricas em Rondônia. Após inúmeros conflitos com a ministra do Meio Ambiente, Rômulo Mello, diretor do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), organismo encarregado das Unidades de Conservação, finalmente foi demitido de suas funções, em fevereiro de 2012.

A questão indígena permanece em voga. Atos de violência contra os índios, ligados a conflitos de terra,

<sup>15</sup> INSTITUTO E PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. Código Florestal: implicações do PL 1876/99 nas áreas de Reserva Legal. *Comunicados do IPEA*, Brasília, n. 96, jun. 2011. 22 p.

<sup>16</sup> SOARES FILHO, B.; LELLES, W.; VIANA, L. *Conciliando produção agrícola com conservação e restauração de florestas*. 2012. No prelo.

<sup>17</sup> BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Cadastro nacional de unidades de conservação*: atualizada em 31 jan. 2012. Disponível em: <www.mma.gov.br/cadastro\_uc>. Acesso em: 25 abr. 2012.

<sup>18</sup> INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL - ISA. *Povos indígenas no Brasil 2006/2010*. São Paulo: 2011. 763 p.



multiplicam-se no Mato Grosso do Sul, onde 27 índios foram assassinados em 2011. A construção da usina hidrelétrica de Belo Monte, a terceira maior do mundo, cuja implantação implicaria em deslocamento de 16 mil pessoas, segundo fontes oficiais, mas que poderia ser de mais de 250 mil índios, de acordo com ONGs, levou à demissão, em 2010 e 2011, de dois presidentes consecutivos do Ibama. O Ministério Público Federal havia condenado o Projeto por falta de diálogo com a população indígena. A Organização Internacional do Trabalho (OIT) considera que a construção dessa usina viola a Convenção 169 sobre Povos Indígenas e Tribais (ratificada pelo Brasil em 2004), a qual impõe a consulta prévia deles quanto à exploração de seus recursos.

A opinião internacional se mobilizou. Vinte anos após o primeiro encontro, o chefe Kayapo Raoni e o cantor inglês Sting denunciaram o Projeto e a metáfora do filme *Avatar* foi bastante explorada. Em parte, por sua participação nesse Projeto, a Vale, primeira produtora mundial de ferro, joia da indústria brasileira, recebeu o “Oscar da vergonha e da irresponsabilidade” da parte do *Greenpeace* e da ONG suíça “Declaração de Berna” durante o Fórum Econômico Mundial em Davos, em janeiro de 2012. Joseph Stiglitz, prêmio Nobel de economia, apoiou a condenação.

Paralelamente, uma emenda constitucional para modificar os procedimentos para demarcação de territórios indígenas está em discussão. O Congresso teria, então, competência exclusiva para aprovar a demarcação de terras e para ratificar as homologações; competência essa antes outorgada à Fundação Nacional do Índio (Funai). Se essa emenda for aprovada, será pouco provável a criação de novas terras indígenas. Os ruralistas do Congresso continuam denunciando o fato de 16% do território ser ocupado por menos de 1% da população. O presidente da Funai, Márcio Meira, criticado pelos índios por não poder se opor à construção de usinas hidrelétricas em suas terras e, ao mesmo tempo, pelos ruralistas, que se opõem à demarcação do território indígena, pediu demissão no final de 2011.

### 3.3 Rio+20 não será uma conferência sobre a mudança climática e a biodiversidade

As últimas conferências de convenções sobre a diversidade biológica (Nagoya) e sobre a mudança climática (Durban) tiveram fins relativamente consensuais pelos quais o Brasil tanto se destacou.

Os bons números para o desmatamento na Amazônia, conforme os compromissos de Copenhague, assim como os resultados julgados positivos em Durban – continuidade do Protocolo de Kyoto, com compromisso da União Europeia para o segundo período, e lançamento, a partir de 2012, das negociações sobre futuro acordo de todas as partes –, nos quais o Brasil desempenhou um papel muito ativo, permitem evitar que a Rio+20 seja o pretexto para outra Conferência da Convenção sobre Mudança Climática.

No que diz respeito à biodiversidade, o Brasil soube impor negociações no cenário internacional enquanto conduzia uma política ambígua, e mesmo conflituosa, em solo nacional. O Brasil é um dos fundadores do grupo dos megadiversos, grupo de pressão proveniente da Declaração de Cancun de 2002 com vistas à COP 6 para defender os interesses dos países ricos em biodiversidade.<sup>19</sup> Foi eleito presidente do grupo e conduziu, como tal, as negociações em Bonn (COP 9) e em Nagoya (COP 10). Os megadiversos estavam na gênese do grupo de trabalho da CDB sobre a questão do Acesso a Recursos Genéticos e Repartição dos Benefícios em 2004, que resultou no Protocolo de Nagoya em 2010, em que o Brasil foi um dos primeiros signatários, juntamente com Nigéria, Colômbia e Iêmen.

A situação é complexa e os procedimentos de acesso a recursos genéticos e conhecimentos tradicionais associados foram o objeto de uma legislação muito restritiva. Visando à luta contra a biopirataria, a legislação penaliza fortemente a bioprospecção comercial, mas também a pesquisa científica. O acesso a recursos genéticos é regido pela Medida Provisória 2.186-16, promulgada em 2001, e que nunca chegou a ser substituída por uma lei devido às visões opostas: de um lado, o Ministério da Agricultura demanda uma legislação muito flexível para facilitar a inovação e, do outro, os Ministérios do Meio Ambiente e do Desenvolvimento Agrário defendem a conservação da biodiversidade e os interesses das populações locais. O Conselho de Gestão do Patrimônio Genético (CGEN), criado pela MP, está habilitado a dar as autorizações de acesso. Em nove anos de existência, ele só

<sup>19</sup> Os megadiversos –África do Sul, Bolívia, Brasil, China, Colômbia, Costa Rica, Equador, Índia, Indonésia, Quênia, Madagascar, Malásia, México, Peru, Filipinas, República Democrática do Congo e Venezuela – dizem representar 70% da biodiversidade mundial.

havia autorizado 25 contratos de bioprospecção. Foi somente a partir de 2011 que uma tímida flexibilidade para a pesquisa científica pôde ser notada.

Bráulio Ferreira Dias, doravante secretário executivo da CDB, havia sido um dos grandes negociadores de Nagoya. Ele está preparando a próxima Conferência para outubro de 2012 na Índia, com vistas a fazer da CDB um modelo para o compartilhamento de bens produzidos pela natureza, precisando os direitos e obrigações dos países fornecedores e utilizadores de recursos genéticos. Ele não espera, no entanto, restringir o Protocolo a seu aspecto ambiental.

Assim, o Brasil não tem interesse em fazer da Rio+20 uma Conferência sobre o meio ambiente, área que, apesar da excelente reputação de seus negociadores nos meios diplomáticos, é muito contestada pela sociedade civil (ambientalistas, científicos), fortemente conectada internacionalmente. A questão da reforma do Código Florestal e da usina de Belo Monte envenenam a preparação da Rio+20. O Brasil não é um bloco monolítico. Como todos os países, ele está no meio de vários interesses, nas arbitragens entre desenvolvimento e conservação.

O Brasil se recusa a contribuir para a preparação de uma conferência sobre o meio ambiente. Seu objetivo é preparar uma conferência, em que, tirando proveito de sua postura de país emergente, que baseou sua política no crescimento e na luta contra a pobreza, proporá ao mundo um novo modelo de desenvolvimento sustentável, em particular, aos países desenvolvidos afundados na crise. A divisa do Brasil, desde a chegada de Dilma Rousseff é: “País rico é país sem pobreza”.

#### 4 Repensar o desenvolvimento mundial no Rio

Como aconteceu na ECO 92 no Rio, o Brasil receberá, justamente antes da Conferência de 20 a 22 de junho, o Dia Internacional do Meio Ambiente, em 5 de junho de 2012. O tema desse será: “Economia Verde: Ela te inclui?” A organização da Rio+20 e de suas manifestações anexas é complexa: 120 chefes de Estado e 50 mil pessoas são esperados. O sistema de segurança estará à altura: helicópteros, fragatas, mobilização das forças armadas e da polícia. A cidade também deverá receber o evento alternativo, a Cúpula dos Povos. A capacidade hoteleira do

Rio está saturada. A dispersão dos eventos entre vários locais diferentes põe em risco a comunicação entre eles.

#### 4.1 Uma conferência sobre o desenvolvimento sustentável

É no terreno político que o país se afirma. O Brasil julga necessário lembrar aos países desenvolvidos que o jogo mudou, que não será preciso, como o foi em Estocolmo, utilizar o meio ambiente para negar o direito ao desenvolvimento aos países emergentes. Não é aceitável repetir que, se o Brasil, a China e a Índia copiassem o estilo de vida dos países ricos, a humanidade precisaria dispor de cinco planetas, sem demandar compromissos fortes e ações concretas aos países ricos. Está aí denunciada a vontade dos países desenvolvidos de transferir aos países emergentes parte da responsabilidade, especialmente em termos de mobilização de recursos em favor dos mais pobres. Enquanto que em Durban, o princípio de “responsabilidades comuns, porém diferenciadas”, tirado da declaração da ECO 92, havia sido podado pela adoção de uma Plataforma para uma Ação Reforçada que reclama por esforços de redução das emissões de todos os países signatários da Convenção sobre a Mudança Climática (a partir de um acordo que será adotado em 2015, na COP 21, para implementação antes de 2020), o Brasil e, principalmente a China, consideram este um ponto inegociável.

O Consenso Nacional se firma, então, na decisão de não restringir a Conferência às questões ambientais, mas de conduzir uma discussão sobre o desenvolvimento sustentável em que se deve construir um novo paradigma para repensar o desenvolvimento do mundo.

#### 4.2 Uma postura política: outro mundo possível na Rio+20

Um discurso coletivo entra em cena, retomado igualmente pelo presidente do Comitê Brasileiro do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), Haroldo Mattos Lemos, responsável pelo Departamento de Meio Ambiente do Ministério das Relações Exteriores, André Corrêa do Lago,<sup>20</sup> também pelo secretário executivo da Comissão Nacional para a Rio+20, Fernando Lyrio, e ainda, pela atual e pelas ex-ministras do Meio Ambiente, Izabella Teixeira e Marina Silva: não a uma “economia verde” que não seja “desenvolvimento susten-

<sup>20</sup> Ver, por exemplo, a entrevista concedida a Daniela Chiaretti para a revista Valor, de 16 fev. 2012.

tável”. A distinção que se faz entre esses dois conceitos, imprecisos e facilmente intercambiáveis, vem da vontade de se opor às proposições dos países desenvolvidos. Utilizando-se de sua situação de país emergente, criticando os países ricos, o país anfitrião quer mostrar o caminho.

A mensagem transmitida pela presidente Dilma Rousseff ficou bem explícita em janeiro de 2012, quando ela se encontrou com sete de seus ministros no Fórum Social Temático de Porto Alegre, reunião dos altermundialistas, e não no Fórum Econômico Mundial em Davos, reunião das grandes potências, que aconteceu ao mesmo tempo. Sozinho, o ministro das Relações Exteriores, Antonio Patriota, representou o Brasil em Davos. Nem o ministro da Economia, nem o diretor do Banco Central estiveram presentes.

Seu discurso foi firmemente “antineoliberal” e desenvolvimentalista. Evocando a reunião do G20 em Cannes, ela identificou, nos remédios anticrise europeus, o modelo conservador que havia conduzido o Brasil, então sob o corte do FMI nos anos 1980-1990, à estagnação, à perda de espaço democrático e de soberania, agravando a pobreza, o desemprego e a exclusão. O Brasil está vacinado contra o neoliberalismo.

Dilma Rousseff, destacou que a política europeia para sair da crise conduz à perda dos direitos sociais, enquanto a política brasileira visa, ao contrário, financiar os “direitos fundamentais” por uma combinação de programas de redistribuição de renda e da melhora dos serviços públicos, como saúde e educação. Ela lembrou que 40 milhões de brasileiros saíram da pobreza nos últimos nove anos, graças a um modelo de desenvolvimento sustentável que combina forte crescimento econômico e distribuição de renda. A Presidente aproveitou para dar uma lição de democracia, afirmando que as agências de avaliação de risco não podem ser mais importantes que o povo que elegeu seu governo. Cada país deve permanecer soberano.

O discurso governamental insiste no fato de que a recessão que afeta os países europeus, não deve impedir que medidas sejam tomadas: será preciso discutir a crise da dívida na Rio+20 e a estratégia da União Europeia para enfrentá-la.

Compreendemos que o modelo de desenvolvimento que o Brasil deseja promover é o seu próprio e que seu objetivo na Rio+20 é de aparecer como o campeão

do desenvolvimento sustentável. Como anfitrião da Conferência e ciente de sua posição de país emergente (que parece lhe conferir um papel indiscutível de mediador entre países ricos e pobres), o Brasil pretende conduzir os debates e afirmar seu papel de grande potência.

### 4.3 Uma economia verde e amarela

As contribuições brasileiras ao texto preliminar da Conferência, O Futuro que Queremos (*Draft Zero*), produto de uma grande consulta pública, foram bastante integradas. O Brasil pretende tirar proveito dessa legitimidade para trazer ao diálogo a sociedade civil e os governos. Um de seus objetivos também é o de envolver as empresas privadas no desenvolvimento sustentável, encorajando-as a avaliar seus impactos sobre o meio ambiente e a certificar sua oferta de bens e serviços.

Assim, ele reformula os dois temas da Conferência: (a) a economia verde no contexto do desenvolvimento sustentável e da erradicação da pobreza e (b) o quadro institucional do desenvolvimento sustentável. A economia verde se confunde, então, com o desenvolvimento sustentável que o Brasil implantou: forte crescimento econômico, repartição de rendas para lutar contra a pobreza extrema, um crescimento verde e amarelo ou um crescimento “inclusivo”, isto é, que reafirma a integração dos três pilares do desenvolvimento supostamente provindos do Relatório Brundtland — desenvolvimento econômico, desenvolvimento social e proteção ambiental —, e, antes de tudo, luta contra a pobreza. A economia verde não é um dogma, mas uma ferramenta que cada país deve adotar para atingir o desenvolvimento sustentável. Quanto à governança, ela não pode ser estritamente ambiental, ela deve tratar também do desenvolvimento sustentável, no âmbito das instituições das Nações Unidas.

Recusando negociações complexas para o estabelecimento de objetivos limitados, o Brasil tomou a iniciativa de propor dez Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), a fim de guiar a ação dos Estados para ações concretas e, ao mesmo tempo, em uma lógica de desenvolvimento sustentável: erradicação da pobreza extrema; segurança alimentar e nutricional; acesso a empregos adequados (socialmente justos e ambientalmente corretos); acesso a fontes adequadas de energia; equidade, intra e intergeracional, entre países e em cada país; gênero e empoderamento das mulheres; microempreendedorismo e microcrédito; inovação para a sustentabilidade; acesso a

fontes adequadas de recursos hídricos; adequação da pegada ecológica à capacidade de regeneração do planeta. Esses objetivos não substituem os Objetivos do Milênio (ODM), que expiram em 2015 e tratam pouco do desenvolvimento sustentável. Sem dúvida, o governo também estima já ter atingido seus ODM. O propósito é criar uma nova dinâmica internacional com objetivos que deveriam inspirar os políticos do desenvolvimento sustentável de todos os países, com aplicações territoriais e setoriais concretas. A ideia desses Objetivos de Desenvolvimento Sustentável foi amplamente retomada no *Draft Zero* e por diversos países que associaram a eles indicadores de avaliação do progresso, alternativos ao PIB. A Europa está sensível à questão da água, que foi discutida no VI Fórum Mundial da Água, em Marselha, no mês de março de 2012, à adoção de um índice de desenvolvimento sustentável que dará um valor ao capital natural e ao objetivo de acesso universal à energia até 2030.

A definição desses objetivos de desenvolvimento sustentável foi apresentada já como um resultado esperado da Rio+20. As mesas-redondas e os “diálogos sustentáveis” que precederão a Conferência devem tratar de dez temas, retomando uma boa parte das proposições brasileiras.

Os obstáculos, no entanto, são importantes. Vimos que o Projeto insiste na luta contra a pobreza e a fome, nos ODS, nas relações sul-sul, na crise econômica europeia, na transparência da informação. Os países desenvolvidos lamentam que esses temas não estejam em relação direta com o meio ambiente e que a multiplicação de pontos a serem abordados possa ser um pretexto para deixar de enfrentar a urgente questão do meio ambiente. A metáfora dos três pilares distintos é a base das divergências. Uns querendo tratá-los como um conjunto único no âmbito do desenvolvimento sustentável, outros querendo tratar, primeiramente, do meio ambiente. Corremos o risco dessa representação esquematizada do desenvolvimento sustentável abafar os debates, freando a imaginação.

Os obstáculos tratam também daquilo que se espera de uma economia verde. Não é por negligência que

nenhuma definição desse termo foi dada no texto.<sup>21</sup> O modo como o *Draft Zero* foi acolhido é uma ilustração dos debates em curso na sociedade sobre a tendência a confiar a regulação dos “bens e serviços” da natureza aos mecanismos de mercado e à tecnologia.

Os conflitos de representações do mundo já estão amplamente abertos na preparação da Cúpula dos Povos; eles também se expressarão no palco da Conferência entre grupos de pressão, países do G77, pequenos países insulares, Estados Unidos, União Europeia etc., seguindo um modelo de oposição Norte-Sul, já experimentado nas negociações das convenções sobre a mudança climática e a biodiversidade.

O tema da economia verde permite, de fato, opor de maneira esquematizada várias visões de mundo. Alguns a analisam como um novo ciclo de crescimento do capitalismo fundado na ecologização da economia, passando pela valorização da natureza, sucedendo às tecnologias da informação e às biotecnologias e apresentando-se como uma solução a todos os problemas – emprego, segurança alimentar, etc –, um pouco como o modelo *win-win* consensual do desenvolvimento sustentável. Outros denunciam a economia verde como uma simples ecologização de uma política keynesiana de fomento ao crescimento, o apoio às tecnologias verdes dispensando reformas sociais. Para o Brasil, a economia verde e a revolução tecnológica de baixo carbono ligada a ela são percebidas como a perseguição de uma dependência tecnológica aos países ricos. Essa economia verde mascara um protecionismo verde sob o pretexto de adoção de novas normas ambientais para o comércio internacional, para a

<sup>21</sup> COMITÊ BRASILEIRO DO PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE - PNUMA. Instituto Brasil PNUMA. Disponível em: <<http://www.brasilpnuma.org.br/>>. Acesso em: 2 mar. 2012. Define Economia Verde como uma que “resulte em melhoria do bem-estar humano e da equidade social ao mesmo tempo em que reduz de forma significativa os riscos ambientais e a escassez ecológica. Na sua expressão mais simples, uma economia verde pode ser entendida como uma economia de baixo carbono, uso eficiente dos recursos e inclusão social. Do ponto de vista prático, a Economia Verde é aquela cujo crescimento de renda e empregos é conduzido por investimentos públicos e privados que reduzem as emissões de carbono e a poluição, que aumentam a eficiência do uso dos recursos e da energia e evitam a perda da biodiversidade e dos serviços ecossistêmicos. Esses investimentos devem ser catalisados e apoiados por reformas políticas, mudanças nos regulamentos e direcionamento de despesas públicas”.



condicionalidade da ajuda e para o agravamento da desigualdade na origem da crise. Encontramos aqui o “espírito de Estocolmo”, sob o pretexto do meio ambiente, os países ricos freiam o desenvolvimento dos países pobres.

Para as correntes mais extremistas, representadas pela Bolívia e por inúmeras ONGs, a economia verde é percebida como o inimigo tecnológico que abre as portas para a tecnociência, com manipulação do vivo pela biotecnologia e do sistema terrestre pela geoengenharia. O palco da Conferência será utilizado para denunciar a financerização da natureza, um modo de consumo insustentável dos ricos e a escolha do mercado como principal agente da transição para o desenvolvimento sustentável.<sup>22</sup>

O Brasil terá um longo caminho à frente para defender sua concepção original de emergente e para orquestrar os debates.

#### 4.4 Uma instância da ONU para o desenvolvimento sustentável

O Brasil não quer que a nova governança, que será discutida na Rio+20, seja uma governança do meio ambiente. Compreendemos que ele visa a uma governança do desenvolvimento sustentável, em que o meio ambiente seja indissociável ao econômico e social. Ele milita por um novo Conselho do Desenvolvimento Sustentável (que substituirá a Comissão para o Desenvolvimento Sustentável) sob a égide da ONU, ou por um Conselho Econômico e Social (ECOSOC) ampliado para o meio ambiente. Esse organismo consagrado à promoção do desenvolvimento sustentável não seria intrusivo nas estratégias dos países que devem permanecer soberanos, mas facilitaria a implementação de convenções e objetivos do desenvolvimento sustentável discutidos durante a Rio+20.

O Brasil se opõe, assim, à vontade da União Europeia e da União Africana, que apoiam a iniciativa da França em concentrar as negociações internacionais da

Rio+20 na criação de uma Organização Mundial do Meio Ambiente. Essa oposição fez que ele se juntasse aos Estados Unidos, que recusa a criação de uma décima sexta agência da ONU, situação paradoxal, pois o Brasil, ao contrário deles, é um defensor incondicional das instâncias multilaterais das Nações Unidas.

Todos estão de acordo, entretanto, quanto às limitações do PNUMA, criado em 1972, e da Comissão para o Desenvolvimento Sustentável (CDS), criada logo após a ECO 92. Não existe organização para o meio ambiente com o mesmo *status* que a FAO para a agricultura e a OMS para a saúde. O *status* do programa é insuficiente: o PNUMA agrupa somente 58 países membros que asseguram contribuições voluntárias. É preciso imaginar uma estrutura que concentre a totalidade dos membros da ONU, com uma instância de regulamento de litígios e de fundos consequentes. Essa estrutura deve poder se articular com as instituições de Bretton Woods (FMI e Banco Mundial), impor-se perante a Organização Mundial do Comércio (OMC) e recorrer à Corte Internacional de Justiça e ao Conselho de Segurança da ONU. Será necessário que as questões do meio ambiente sejam levadas mais em conta na arquitetura onusiana.

Esses bloqueios são dificilmente compreendidos e demonstram, principalmente, posições enraizadas. Compreendemos que o Brasil não quer uma regulação internacional centrada no meio ambiente. Não compreendemos tão bem a razão do compromisso da França, desde a presidência de Jacques Chirac, de conduzir a batalha por uma Organização Mundial do Meio Ambiente. Podemos desejar que os debates sobre a governança internacional do meio ambiente não se reduzam a uma troca de farpas entre a União Europeia e o Brasil sobre a criação de uma nova agência da ONU.

#### 5 Conclusão

O Brasil dispõe de vários trunfos para acolher a Conferência. O país obteve bom sucesso econômico no BRICS, soube se impor no cenário internacional como líder para as duas principais convenções – mudança climática e biodiversidade – e é o único país em desenvolvimento a assumir compromissos voluntários de redução de CO<sub>2</sub>. Ele é rico em florestas e biodiversidade. Será difícil para ele camuflar a fraqueza de seus resultados em matéria de meio ambiente, mas essas controvérsias provavelmente

<sup>22</sup> Ver, por exemplo, em diferentes registros, a chamada da Via Campesina para atividades de resistência no dia 17 de abril. LA VIA CAMPESINA. Disponível em: <<http://viacampesina.org>>. Acesso em: 17 abr. 2012. A entrevista com Ivo Lesbaupin da Associação Brasileira de Organizações não Governamentais – ABONG. ASSESSORIA RELIGIÃO, CIDADANIA, DEMOCRACIA. Disponível em: <<http://www.iserassessoria.org.br>>. Acesso em: 17 abr. 2012. O relatório Who Will Control the Green Economy? do grupo ETC. <[www.etcgroup.org](http://www.etcgroup.org)>.

transbordarão pouco da Cúpula dos Povos, realizada a 20 km de distância do local da Conferência oficial.

Preparar uma convenção não sobre o meio ambiente, e sim sobre o desenvolvimento sustentável, corresponde ao título da Conferência, mas, como vimos, corresponde principalmente a um posicionamento forte e consensual dos países emergentes. O modelo proposto não alimenta nenhuma crítica sobre o crescimento econômico que permitiria pensar em uma transição ecológica. A pretensão dos países do Norte em querer controlar o crescimento dos países do Sul é denunciada praticamente nos mesmos termos que em Estocolmo, há quarenta anos. Será mesmo a partilha dos direitos de desenvolvimento que será posta em debate na Rio+20 e os países desenvolvidos serão interpelados sobre suas políticas anticrise.

A Conferência de Estocolmo foi o primeiro passo para inscrever o meio ambiente na agenda das negociações internacionais. A Cúpula da Terra permitiu a assinatura de convenções do meio ambiente. Johannesburgo terá sido uma nova etapa para a generalização das soluções comerciais e de interesses privados – lembremo-nos das Iniciativas de Tipo II, acordos entre empresas, organizações internacionais, ONGs e coletividades supostamente para aliviar a falta de compromisso dos Estados e dar um valor de mercado aos bens e serviços do meio ambiente. A Rio+20 deve contemplar ao mesmo tempo a crise financeira e o retorno vigoroso dos Estados, assim como a força dos países emergentes. São agora acordos políticos suscetíveis a redesenhar o equilíbrio geopolítico do planeta que devem sair da Rio+20.

É preciso lembrar que a Conferência se inscreve em uma crise econômica mundial que repele o meio ambiente à margem das preocupações dos governos. 2012 também será o ano em que vários países (Estados Unidos, China, Rússia, Índia e França, dentre outros) vão mudar de governo. Novas opções geopolíticas são esperadas, suscetíveis a modificar os compromissos de uns e de outros com respeito ao desenvolvimento sustentável do planeta, particularmente em matéria de esforços a cumprir e de solidariedades a construir. Essas incertezas serão, sem dúvida, pesadas para a liberdade de ação dos negociadores.

Seja qual for o resultado da Conferência, o Brasil se beneficiará dele: como mediador de um novo consenso internacional, se esse for obtido, ou como líder dos países

do Sul e promotor de novas concepções do desenvolvimento, se as divergências persistirem.

## Referências

ASSESSORIA RELIGIÃO, CIDADANIA, DEMOCRACIA. Disponível em: <<http://www.iserassessoria.org.br>>. Acesso em: 17 abr. 2012.

BODMAN, S. W.; WOLFENSOHN, J. D.; SWEIG, J. E. Global Brazil and U.S: Brazil relations, independent task force report. *Council on Foreign Relations*, New York, n. 66, jul. 2011.

BRASIL, Ministério da Ciência e Tecnologia. *Segunda Comunicação Nacional do Brasil à Convenção: quadro das Nações Unidas sobre mudança do clima: Coordenação-Geral de Mudanças Globais do Clima*. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, 2010. 2 v.

BRASIL. Decreto nº 7.390, de 9 de dezembro de 2010. Regulamenta os arts. 6º, 11 e 12 Lei no 12.187, de 29 de dezembro de 2009, que institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC, e dá outras providências.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Cadastro nacional de unidades de conservação*: atualizada em 31 jan. 2012. Disponível em: <[www.mma.gov.br/cadastro\\_uc](http://www.mma.gov.br/cadastro_uc)>. Acesso em: 25 abr. 2012.

BRASIL. Ministério do Meio ambiente. *Projeto de Monitoramento do Desmatamento nos Biomas Brasileiros por Satélite* – PMDBBS: 2012. Disponível em: <<http://www.ibama.gov.br>>. Acesso em: 25 abr. 2012.

CARTA MAIOR. Disponível em: <[http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia\\_id=19261](http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=19261)>. Acesso em: 1 abr. 2012.

CENTRE FOR ECONOMICS AND BUSINESS RESEARCH – CERB. *World Economic League Table*: dez. 2011. Disponível em: <<http://www.cebr.com/?=729>>. Acesso em: 25 abr. 2012.

COMITÊ BRASILEIRO DO PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE - PNUMA. *Instituto Brasil PNUMA*. Disponível em: <<http://www.brasilpnuma.org.br/>>. Acesso em: 2 mar. 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. Indicadores de Desenvolvimento Sustentável. *Estudos & Pesquisas*, Brasília, n. 7, 2010.

INSTITUTO E PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. Código Florestal: implicações do PL 1876/99 nas áreas de Reserva Legal. *Comunicados do IPEA*, Brasília, n. 96, jun. 2011.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL - ISA. *Povos indígenas no Brasil 2006/2010*. São Paulo, 2011.

LA VIA CAMPESSINA. Disponível em: <<http://viacampesina.org>>. Acesso em: 17 abr. 2012

NERI, M. (Coord.). *De volta ao país do futuro*: FGV/CPS. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2012.

SOARES FILHO, B.; LELLES, W.; VIANA, L. *Conciliando produção agrícola com conservação e restauração de florestas*. 2012. No prelo.

SOCIEDADE BRASILEIRA PARA O PROGRESSO DA CIÊNCIA - SBPC/ABS. *O Código Florestal e a Ciência: contribuições para o diálogo*. São Paulo, 2011.

**Para publicar na Revista de Direito Internacional, acesse o endereço eletrônico  
[www.rdi.uniceub.br](http://www.rdi.uniceub.br) ou [www.brazilianjournal.org](http://www.brazilianjournal.org).  
Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.**



**REVISTA DE DIREITO INTERNACIONAL**  
**BRAZILIAN JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW**

**A dimensão ambiental  
do desenvolvimento:**  
implicações para além  
do seu gerenciamento  
técnico-administrativo em  
um contexto de mudança  
climática

***The environmental  
dimension of development:**  
implications beyond its  
technical and administrative  
management within a  
context of climate change*

Heitor Marcos Kirsch  
Eduardo Ernesto Filippi

# **A dimensão ambiental do desenvolvimento: implicações para além do seu gerenciamento técnico-administrativo em um contexto de mudança climática\***

## *The environmental dimension of development: implications beyond its technical and administrative management within a context of climate change.*

Heitor Marcos Kirsch<sup>1</sup>  
Eduardo Ernesto Filippi<sup>2</sup>

### **Resumo**

Este artigo tem como objetivo explorar as implicações subjacentes às interpretações sobre a capacidade de contraposição ou adaptação das sociedades e/ou indivíduos ao que cada vez mais é avaliado como um dos maiores e importantes desafios da sociedade para a humanidade, que são os efeitos provocados pelas mudanças climáticas globais. O discurso institucionalmente dominante a respeito desse fenômeno concentra a sua abordagem em uma perspectiva na qual os efeitos físicos sobre o ambiente são tomados como um desequilíbrio e cujos riscos, efeitos e impactos podem ser gerenciados tecnicamente ou administrados. A construção e as implicações desta abordagem na noção de desenvolvimento são analisadas pelos autores em um trabalho de revisão bibliográfica, mostrando que a incorporação da noção de vulnerabilidade deve estar associada à dimensão social e por isso mesmo, compreendida como uma questão de segurança humana e direito ao acesso aos ativos. A partir desses horizontes epistemológicos, alguns aspectos evidenciados pela Política Nacional de Mudanças Climáticas são analisados, buscando identificar suas implicações no trato do fenômeno da mudança climática.

**Palavras-chave:** Mudança climática global. Sustentabilidade. Vulnerabilidade. Política pública.

### **Abstract**

This article aims to explore the implications underlying the interpretations of the ability to coping or adaptation of the companies and / or individuals that increasingly is rated as one of the most important challenges facing society and to humanity, what are the effects caused by global climate change. The institutionally dominant discourse about this phenomenon focuses its approach to a perspective where the physical effects on the environment are taken as an imbalance and whose risks, effects and impacts can be technically managed or administered. The construction and implications of this approach on the notion of development are analyzed by the authors in a literature review, showing that the incorporation of the concept of vulnerability should be linked to the social dimension and therefore, understood as a matter of human security and the right to access to assets. From these epistemological

\* Artigo recebido em 25/04/2012  
Artigo aprovado em 13/07/2012

<sup>1</sup> Sociólogo, mestre e doutorando do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (UFRGS). Professor na Universidade do Estado de Mato Grosso (UNEMAT). Email: heitor.kirsch@gmail.com.

<sup>2</sup> Economista, Mestre em Economia Rural. Doutor em Economia Política (Université de Versailles - Saint-Quentin-en-Yvelines, França). Professor e pesquisador nos Programas de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI) e em Desenvolvimento Rural (PGDR) na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Email: edu\_29200@yahoo.com.br.



horizons, some aspects highlighted by the National Policy on Climate Change are analyzed in order to identify implications of this tract of the phenomenon of climate change.

**Keywords:** Global climate change. Sustainability. Vulnerability. Public policy.

## 1 Introdução

Este artigo pretende demonstrar, por meio de uma revisão da literatura que aborda direta ou indiretamente as mudanças climáticas, que situar adequadamente os aspectos teóricos que remetem a incorporação da dimensão ambiental na compreensão e operacionalização do desenvolvimento contemporâneo, ainda se constitui um desafio e carece de reflexões mais profundas.

Uma das lacunas em que persiste essa dificuldade incide em superar suas implicações e conseqüências marcadas por uma ótica linear e causal. Em boa medida, isso é resultado de uma preponderância de sua abordagem associada à economia neoclássica e por isso mesmo, centrada no fortalecimento de uma capacidade de gerenciamento técnico-científico da sustentabilidade. Ignora-se assim habitualmente a complexidade e a diversidade inerentes ao funcionamento dos sistemas socioecológicos, como será demonstrado na seção que sucede esta introdução.

A relevância em questionar a característica da abordagem, sobretudo da dimensão ambiental do desenvolvimento, reside no fato de que ela tem implicações significativamente distintas e profundas em termos de definição da arquitetura e no significado das prioridades das ações políticas que objetivam enfrentar e produzir respostas adequadas às diferentes formas de vulnerabilidades geradas pelas mudanças climáticas, como se argumenta na seção 2. Em outras palavras, a orientação atual de como a alteração climática deve ser enfrentada, se concentra de maneira desproporcional sobre preceitos e políticas regulatórias que supostamente se traduziriam em mudanças comportamentais voluntárias.

A principal razão para a defesa dessa posição está no fato de que, tomados isoladamente, eles não são capazes de modificar os fatores que motivam a ameaça e a capacidade dos indivíduos e comunidades para responderem adequadamente aos constrangimentos dos seus

direitos sociais, humanos e ambientais. Um exemplo dessa dinâmica é apresentado na seção 3 deste trabalho, quando se analisam alguns aspectos que, em termos analíticos, estão subjacentes à Política Nacional sobre a Mudança Climática do país.

Ao partir do pressuposto de que as respostas para reduzir ou superar a vulnerabilidade dos sistemas naturais e ambientais estão em função do gerenciamento da susceptibilidade e intensidade de sua exposição, sem considerar e apontar aquilo que é causa e o que pode ser efeito, elas parecem assumir um caráter deliberadamente vago e escorregadio, tornando-as extremamente difíceis de serem operacionalizadas e mesmo questionáveis em suas intenções.

Portanto, não é demasiado inferir que grande parte das saídas apontadas para as alterações climáticas são respostas de natureza parcial para os sintomas. Não conseguem avançar e identificar as condições subjacentes e estruturais necessárias para resolver o problema, ou seja, para criar uma mudança transformacional.

Isso permite que a dimensão ambiental do desenvolvimento assuma uma espécie de camuflagem verde em suas estratégias atuais e, portanto, implica em uma noção e possibilidade de crescimento sem uma mudança estrutural significativa mais profunda na sua atual trajetória. Ignora-se e/ou omite-se, portanto, os aspectos relacionados à segurança humana que levanta questões de ética, valores, justiça e responsabilidade, como se argumenta nas considerações finais.

Desse modo, o objetivo aqui reside em tentar contribuir para que as ações institucionais, que também se transformam em marcos jurídicos, de fato apontem para um desenvolvimento que seja ambientalmente sustentável, socialmente justo e ético.

## 2 Uma dinâmica antropogênica para a sustentabilidade ambiental do desenvolvimento

Uma das poucas questões que parecem ser relativamente consensuais entre os teóricos, é o fato de que ao longo dos últimos dois a três séculos as atividades humanas, em termos da forma e intensidade de exploração e uso dos recursos ambientais em âmbitos globais, elevaram-se sensivelmente. Já a compreensão das características de suas causas e, principalmente, seus desdobramen-

tos remetem a sensíveis divergências analíticas, como vamos procurar demonstrar ao longo deste trabalho.

Um dos primeiros enfoques que aborda essa mudança está relacionado com a tese desenvolvida ainda no final do século XVIII por Malthus.<sup>3</sup> Ele argumentava que o crescimento geométrico da população mundial, frente à escassez de um recurso natural limitado, no caso, a terra produtiva, levaria inevitavelmente a uma situação de escassez de alimentos, cuja produção se elevaria, na melhor das hipóteses, em termos aritméticos, gerando um descompasso entre a possibilidade de seu abastecimento e o consumo, resultando em uma consequente limitação e estagnação do crescimento econômico.

Já mais recentemente, uma abordagem analítica começa a ganhar contornos mais nítidos quando Hotelling<sup>4</sup> apresenta um conjunto de metodologias de cálculos que permitiriam determinar o uso ótimo dos recursos naturais esgotáveis e não esgotáveis em termos de escala temporal. Sua teoria toma como eixo central a eficiência do sistema de preços em proporcionar a melhor forma de alocação desses recursos, em um cenário de funcionamento do conceito smithiano da “mão invisível do mercado”.

Uma característica que lhes é comum e que, portanto, permeava ambas as abordagens, está relacionada fundamentalmente com a preocupação da escassez dos recursos naturais. No entanto, um aspecto importante que está ausente nas análises propostas por Malthus<sup>5</sup> e Hotelling<sup>6</sup> é o papel desempenhado por um modelo técnico-científico específico no processo de desenvolvimento. Iniciado concomitantemente à Revolução Industrial teve, no entanto, o seu impulso mais significativo a partir da segunda metade do século XX.

Consequência importante que decorre desse processo e, principalmente ao longo desse último período, foi a substancial elevação da produtividade do trabalho

humano, bem como uma maior disponibilidade de uso de recursos naturais, mesmo entre os esgotáveis,<sup>7</sup> ou ainda, a possibilidade de sua substituição frente a uma possível exaustão.<sup>8</sup>

A partir de então, o desenvolvimento do aparato técnico-científico se converteu crescentemente em uma variável central na análise da forma, da distribuição e do uso dos recursos naturais em termos temporais.<sup>9</sup> Uma das razões fundamentais para esse crescimento, embora não exclusiva, é o fato de que o modelo de produção industrial associado a ele ter se convertido em altamente dependente do uso intensivo de energia, intensidade esta que se elevou em dezesseis vezes apenas ao longo do século XX.<sup>10</sup>

Já mais recentemente, como derivação dessa forma de utilização dos recursos naturais, o debate associado à sua escassez foi perdendo a centralidade exclusiva nas abordagens, integrando a ela as temáticas associadas à poluição.<sup>11</sup> Passa a haver uma ênfase das análises sobre a produção de substâncias xenobióticas, ou seja, que não seriam naturalmente encontrados em um determinado ambiente, e, geralmente associados a um produto químico tóxico artificialmente produzido e, para a presença nos ecossistemas, de substâncias naturais em concentrações não naturais.<sup>12</sup>

Assim, o modelo de desenvolvimento produtivo, além de basear-se primordialmente no uso de fontes de recursos não renováveis, sobretudo os de origem fóssil,<sup>13</sup>

<sup>3</sup> MALTHUS, T. R. *An essay on the principle of population, as it affects the future improvement of society*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

<sup>4</sup> HOTELLING, H. The economics of exhaustible resources. *The Journal of Political Economy*, v. 39, n. 2, p. 137-175, 1931.

<sup>5</sup> MALTHUS, T. R. *An essay on the principle of population, as it affects the future improvement of society*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

<sup>6</sup> HOTELLING, H. The economics of exhaustible resources. *The Journal of Political Economy*, v. 39, n. 2, p. 137-175, 1931.

<sup>7</sup> BROWN, S.; WOLK, D. Natural resource scarcity and technological change. *Economic and financial review*, p. 2-13, 1972.

<sup>8</sup> HOUTHAKKER, H. Are minerals exhaustible? *The Quarterly Review of Economics and Finance*, v. 42, n. 2, p. 417-421, 2002.

<sup>9</sup> STEFFEN, W. Will technology spare the planet? In: STEFFEN, W.; JÄGER, J.; CARSON, D.; BRADSHAW, C. (Org.). *Challenges of a changing earth: proceedings of the global change open science conference*. Amsterdam, The Netherlands: Springer-Verlag, Berlin: Heidelberg, New York, 2002. p. 189-191.

<sup>10</sup> CRUTZEN, P. J. Geology of mankind. *Nature*, v. 415, n. 6867, p. 23, jan. 2002.

<sup>11</sup> PEARCE, D. An intellectual history of environmental economics. *Annual Review of Energy and the Environment*, v. 27, n. 1, p. 57-81, nov. 2002.

<sup>12</sup> HUDSON, R. Towards sustainable economic practices, flows and spaces: or is the necessary impossible and the impossible necessary? *Sustainable Development*, v. 13, n. 4, p. 239-252, oct. 2005.

<sup>13</sup> STEFFEN, W.; CRUTZEN, P. J.; MCNEILL, J. R. The Anthropocene: are humans now overwhelming the great forces of Nature? *Ambio*, v. 36, n. 8, p. 614-21, dec. 2007.



pela magnitude de sua exploração e importância que reflete nas decisões políticas,<sup>14</sup> estaria resultando em um fenômeno com efeitos significativos sobre uma mudança estrutural e funcional do sistema terrestre.

Alguns pesquisadores são categóricos em afirmar que essa dinâmica estaria resultando no surgimento de uma nova era de mudança global com repercussões climáticas ao longo dos próximos séculos.<sup>15</sup> Nesse sentido, os atuais padrões de produção, troca e consumo que caracterizam a economia capitalista de desenvolvimento, conduziram a um cenário em que essas práticas podem ser consideradas como insustentáveis por duas razões: de um lado, porque envolvem o esgotamento de recursos, sobretudo daqueles cuja renovação natural não ocorre ao longo tempo de vida humana; e, por outro lado, motivado porque cria uma série de efeitos e consequências, nem previstas e desejadas, que ameaçam a própria manutenção da vida humana em escalas de tempo variáveis,<sup>16</sup> entre elas, a mudança global do clima.

Dessa forma, tentar definir a magnitude e a natureza das ameaças que ora a humanidade é posta à frente, bem como as suas repercussões ambientais, econômicas e, sobretudo sociais, já que os efeitos ambientais até o presente foram largamente causados por apenas um quarto da população mundial,<sup>17</sup> são motivos para uma disputa em torno da noção da sustentabilidade e sua associação, ou não, ao desenvolvimento contemporâneo, cuja atribuição de sentido sempre foi caracteristicamente ambígua.<sup>18</sup>

No entanto, é preciso pontuar que uma mudança global nos sistemas naturais, com a substituição generalizada dos recursos ambientais, não é essencialmente

um fenômeno novo ou único.<sup>19</sup> Ao longo dos tempos, segundo Fischer et al.,<sup>20</sup> o nosso planeta estaria experimentando o seu sexto grande evento de extinção. O que diferencia sensivelmente esse novo período dos demais, designado informalmente de Antropoceno,<sup>21</sup> é o fato de ser o primeiro provocado por uma única espécie biológica, o *Homo Sapiens*.<sup>22</sup>

Muito embora haja evidências de que o ser humano já tenha sido responsável pela extinção de espécies animais e vegetais em períodos anteriores, mesmo antes do início do Holoceno,<sup>23</sup> até as sociedades pré-industriais, não se dispunha de organização econômica e social ou mesmo tecnologias suficientes para que os impactos excedessem os limites locais e transitórios da variabilidade natural dos ecossistemas.

A grande novidade é que a atual era se diferencia por assumir uma escala global nas ações produzidas pelo homem,<sup>24</sup> portanto, diz respeito à escala e à intensidade das formas de impactos provocados pela espécie humana, responsável direta por essa mudança, criando uma crescente preocupação sobre a condição de irreversibilidade no meio ambiente planetário como um todo.<sup>25</sup>

Assim, haveria uma inequívoca relação quanto ao fato de que as atividades humanas estão influenciando o sistema climático global, sobretudo no período posterior

<sup>14</sup> AÍMOLA, L. Alguns cenários exploratórios sobre o regime após o protocolo de Quioto. In: DUPAS, G. (Org.). *Meio ambiente e crescimento econômico*. São Paulo: UNESP, 2008. p. 166-227.

<sup>15</sup> COSTANZA, R.; GRAUMLICH, L.; STEFFEN, W. et al. Sustainability or collapse: what can we learn from integrating the history of humans and the rest of nature? *Ambio*, v. 36, n. 7, p. 522-527, nov. 2007.

<sup>16</sup> HUDSON, R. Towards sustainable economic practices, flows and spaces: or is the necessary impossible and the impossible necessary? *Sustainable Development*, v. 13, n. 4, p. 239-252, oct. 2005.

<sup>17</sup> CRUTZEN, P. J. Geology of mankind. *Nature*, v. 415, n. 6867, p. 23, jan. 2002.

<sup>18</sup> HOBBSAWN, E. *Era dos extremos*. São Paulo: Cia. das Letras, 1995.

<sup>19</sup> ZALASIEWICZ, J.; WILLIAMS, M.; SMITH, A. et al. Are we now living in the anthropocene. *GSA Today*, v. 18, n. 2, p. 4, 2008.

<sup>20</sup> FISCHER, J.; MANNING, A. D.; STEFFEN, W. et al. Mind the sustainability gap. *Trends in Ecology & Evolution*, v. 22, n. 12, p. 621-624, dec. 2007.

<sup>21</sup> A identificação da era geológica denominada como “Antropoceno” é atribuída a Paul Crutzen, para determinar as mudanças no planeta ocasionadas pela influência do homem, completando o “Holoceno”, período de aquecimento global natural do ambiente terrestre e que compreende os últimos dez a doze milênios.

<sup>22</sup> FISCHER, J.; MANNING, A. D.; STEFFEN, W. et al. Mind the sustainability gap. *Trends in Ecology & Evolution*, v. 22, n. 12, p. 621-624, dec. 2007.

<sup>23</sup> ZALASIEWICZ, J.; WILLIAMS, M.; SMITH, A. et al. Are we now living in the Anthropocene. *GSA Today*, v. 18, n. 2, p. 4, 2008.

<sup>24</sup> STEFFEN, W.; CRUTZEN, P. J.; MCNEILL, J. R. The anthropocene: are humans now overwhelming the great forces of Nature? *Ambio*, v. 36, n. 8, p. 614-21, dec. 2007.

<sup>25</sup> COSTANZA, R.; GRAUMLICH, L.; STEFFEN, W. et al. Sustainability or collapse: what can we learn from integrating the history of humans and the rest of nature? *Ambio*, v. 36, n. 7, p. 522-527, nov. 2007.

ao final da Segunda Guerra Mundial,<sup>26,27</sup> contribuindo para o aumento da média do ar global e das temperaturas do oceano, o derretimento generalizado das calotas polares e o aumento médio do nível do mar global, entre outros efeitos biofísicos.<sup>28</sup>

Inúmeros estudos enfatizam os riscos potenciais das tendências existentes em relação à viabilidade em termos de longo prazo dos sistemas ecológicos, sociais e econômicos, na perspectiva do atual modelo de desenvolvimento.<sup>29, 30, 31, 32, 33, 34</sup>

Esse esforço é resultado de uma espécie de “crise” que se estabeleceu em não conseguir encontrar soluções razoáveis para um dos recentes dilemas associados ao desenvolvimento, que consiste na incapacidade em conter o processo de degradação do ambiente natural basicamente motivado por dois fatores. Um primeiro aspecto associado a esse dilema reside no fato de que o sistema econô-

mico-produtivo tem uma necessidade forçosa e inerente em se expandir continuamente em termos de produção total e expandir-se geograficamente a fim de sustentar seu principal objetivo, que é gerar o crescimento econômico. Uma segunda característica, que é, em alguma medida, uma consequência da primeira, assenta-se no fato da permanente e contínua externalização dos custos ambientais resultantes dos seus processos.<sup>35</sup>

Com o abarcamento na literatura das questões que tentam tratar os problemas ambientais, as abordagens mais usuais nas análises das relações entre as noções de desenvolvimento e sustentabilidade segundo Lehtonen,<sup>36</sup> até pouco tempo atrás, concentravam-se quase que exclusivamente em tentativas de incorporação das questões ambientais às tomadas de decisão econômica. Essas formas de enfoque, em termos gerais, estão filiadas à abordagem neoclássica da economia e remetem a dimensão ambiental do desenvolvimento a uma análise enquanto fator de produção e, portanto, preocupadas com a sua valoração, mensuração e quantificação.

Esse aspecto, de natureza difusa em que se converteram as temáticas relacionadas à sustentabilidade e o desenvolvimento, é, sobretudo, resultado da ausência de um quadro teórico e analítico claro.<sup>37</sup> Além disso, contribui para uma ambiguidade semântica e conceitual das questões que gravitam em seu redor.<sup>38</sup> Segundo Naredo,<sup>39</sup> a agregação dos termos sustentável ao do desenvolvimento, tacitamente já implicaria no reconhecimento da ideia da insustentabilidade na relação entre a dimensão ambiental e o seu processo econômico e produtivo.

No entanto, em termos analíticos, essa conclusão não se operacionaliza de maneira tão simples e direta.

<sup>26</sup> COSTANZA, R.; GRAUMLICH, L.; STEFFEN, W. et al. Sustainability or collapse: what can we learn from integrating the history of humans and the rest of nature? *Ambio*, v. 36, n. 7, p. 522-527, nov. 2007.

<sup>27</sup> STEFFEN, W.; CRUTZEN, P. J.; MCNEILL, J. R. The Anthropocene: are humans now overwhelming the great forces of nature? *Ambio*, v. 36, n. 8, p. 614-21, dec. 2007.

<sup>28</sup> PARRY, M. L.; CANZIANI, O. F.; PALUTIKOF, J. P.; LINDEN, P. J. Vander; HANSON, C. E. *Climate Change 2007: impacts, adaptation and vulnerability: Contribution of working group II to the fourth assessment report of the intergovernmental panel on climate change*. Cambridge, UK.: Cambridge University Press, 2007. Disponível em: <[http://www.ipcc.ch/publications\\_and\\_data/publications\\_ipcc\\_fourth\\_assessment\\_report\\_wg2\\_report\\_impacts\\_adaptation\\_and\\_vulnerability.htm](http://www.ipcc.ch/publications_and_data/publications_ipcc_fourth_assessment_report_wg2_report_impacts_adaptation_and_vulnerability.htm)>. Acesso em: 25 set. 2011.

<sup>29</sup> EMBRAPA/UNICAMP. *Aquecimento global e a nova geografia da produção agrícola no Brasil*. Brasília, Campinas: Embrapa, Unicamp, 2008. Disponível em: <<http://www.embrapa.br/publicacoes/institucionais/titulosavulsos/aquecimentoglobal.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2011.

<sup>30</sup> GOWDY, J.; ERICKSON, J. D. The approach of ecological economics. *Cambridge Journal of Economics*, v. 29, n. 2, p. 207-222, mar. 2005.

<sup>31</sup> NAREDO, J. Economía y sostenibilidad: la economía ecológica en perspectiva. *Polis, Revista de la Universidad Bolivariana*, p. 1-27, 2001. Disponível em: <<http://www.revistapolis.cl/2/nare.htm>>. Acesso em: 25 set. 2011.

<sup>32</sup> PEARCE, D. An intellectual history of environmental economics. *Annual Review of Energy and the Environment*, v. 27, n. 1, p. 57-81, nov. 2002.

<sup>33</sup> SÖDERBAUM, P. Values, ideology and politics in ecological economics. *Ecological Economics*, v. 28, n. 2, p. 161-170, feb.1999.

<sup>34</sup> WALLERSTEIN, I. Ecology and capitalist costs of production: no exit. In: GOLDFRANK, W. L.; GOODMAN, D.; SZASZ, A. (Org.). *Ecology and the world system*. Westport: Greenwood Press, 1999. p. 3-12.

<sup>35</sup> WALLERSTEIN, I. Ecology and capitalist costs of production: no exit. In: GOLDFRANK, W. L.; GOODMAN, D.; SZASZ, A. (Org.). *Ecology and the world system*. Westport, USA: Greenwood Press, 1999. p. 3-12.

<sup>36</sup> LEHTONEN, M. The environmental social interface of sustainable development: capabilities, social capital, institutions. *Ecological Economics*, v. 49, n. 2, p. 199-214, jun. 2004.

<sup>37</sup> LÉLÉ, S. M. Sustainable development: a critical review. *World Development*, v. 19, n. 6, p. 607-621, 1991.

<sup>38</sup> HOBBSBAWN, E. *Era dos extremos*. São Paulo: Cia. das Letras, 1995.

<sup>39</sup> NAREDO, J. Economía y sostenibilidad: la economía ecológica en perspectiva. *Polis, Revista de la Universidad Bolivariana*, p. 1-27, 2001. Disponível em: <<http://www.revistapolis.cl/2/nare.htm>>. Acesso em: 25 set. 2011.

Foladori e Tommasino<sup>40</sup> sugerem um conjunto de três eixos que permitiram agrupar os diferentes enfoques sobre a associação que se estabelece entre o desenvolvimento e a sustentabilidade ambiental: A visão predominante utilizada na compreensão da noção que liga os dois termos refere-se estritamente à dimensão ecológica. Uma segunda incorpora à sustentabilidade ecológica uma social, mas somente como ponte para a sua análise e assim, enfatizam soluções basicamente técnicas, enquanto um terceiro eixo parte do pressuposto de que os problemas sociais são aspectos inerentes à ideia da insustentabilidade do desenvolvimento, e, portanto, suas soluções não podem prescindir do ponto de vista técnico e social, havendo assim, um processo de coevolução entre ambas as noções.

Para Lélé,<sup>41</sup> uma das dificuldades consiste na falta de uma distinção, intencionalmente articulada, entre aquilo que consiste em objetivos e meios na compreensão do desenvolvimento. Essa ubiquidade tem como objetivo central procurar demonstrar que não haveria aspectos contraditórios entre ele e a sustentabilidade, possibilitando assim a articulação de uma espécie de consenso operacional. Essa noção é construída e baseada justamente na noção de retroalimentação que foi realizada entre as dimensões ambiental e social.<sup>42</sup>

Nessa direção, argumenta-se essencialmente que a grande maioria dos problemas ambientais seriam decorrências da extrema dependência que ainda há em relação aos recursos naturais, principalmente nas sociedades em desenvolvimento e, portanto, o problema da degradação ambiental passa a ser compreendido como consequência da falta de desenvolvimento, expressado pela persistência da pobreza e que leva esta população à vulnerabilidade.<sup>43</sup>

Ao se estabelecer uma relação causal entre eles, implicitamente isso significa em reconhecer que o crescimento econômico em vez de ser abordado como causa

do problema, é atribuído a ele uma qualidade de elemento necessário ao desenvolvimento de natureza sustentável. A ação essencial a ser realizada é transformar a sua qualidade, para assegurar que ele não induza à destruição ambiental, ou seja, passa a ser entendido como a solução do processo.<sup>44</sup>

Apesar de ser um debate ainda bastante incipiente e a direção para onde tal processo pode conduzir ser igualmente incerto, há segundo Steffen et al.,<sup>45</sup> três abordagens filosóficas gerais distintas que tentam lidar com o tema da sustentabilidade ambiental do desenvolvimento num cenário de mudança climática global:

Uma primeira abordagem parte do pressuposto de que essas alterações não serão efetivamente tão rápidas e severas que possam causar rupturas do sistema econômico ou alterações significativas em outros aspectos importantes da sociedade. Os pensadores que se vinculam a essa vertente acrescentam à discussão o argumento de que os recursos necessários para mitigar a mudança global de forma proativa teriam uma destinação mais eficiente se empregados em necessidades humanas mais prementes, sob um sistema econômico orientado para o mercado, capaz de corrigir automaticamente suas falhas e operar as adaptações que se fizerem necessários.

Um segundo grupo, de maneira oposta, toma como pressuposto inicial o fato de que as ameaças suscitadas pelas mudanças globais são extremamente graves e urgentes. Isso significa que não podem deixar de ser tratados de forma proativa. A ênfase aqui é aliviar a pressão humana sob os sistemas ambientais pela utilização intensiva de tecnologias e formas de gestão melhoradas.<sup>46</sup>

Em uma terceira abordagem sugerida por Steffen et al.,<sup>47</sup> estão congregados os que creem que as sociedades podem acabar sendo compelidas a adotarem medidas mais drásticas e por vezes, significativamente controversas em termos éticos. A controvérsia em torno dela situa-

<sup>40</sup> FOLADORI, G.; TOMMASINO, H. El concepto de desarrollo sustentable treinta años después. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, n. 1, p. 41-56, 2000.

<sup>41</sup> LÉLÉ, S. M. Sustainable Development: A critical review. *World Development*, v. 19, n. 6, p. 607-621, 1991.

<sup>42</sup> THOMAS, D. S. G.; TWYMAN, C. Equity and justice in climate change adaptation amongst natural-resource-dependent societies. *Global Environmental Change*, v. 15, n. 2, p. 115-124, jul. 2005.

<sup>43</sup> COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. *Nosso futuro comum*. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991.

<sup>44</sup> LÉLÉ, S. M. Sustainable development: A Critical Review. *World Development*, v. 19, n. 6, p. 607-621, 1991.

<sup>45</sup> STEFFEN, W.; CRUTZEN, P. J.; MCNEILL, J. R. The anthropocene: are humans now overwhelming the great forces of nature? *Ambio*, v. 36, n. 8, p. 614-21, dec. 2007.

<sup>46</sup> STEFFEN, W.; CRUTZEN, P. J.; MCNEILL, J. R. The anthropocene: are humans now overwhelming the great forces of nature? *Ambio*, v. 36, n. 8, p. 614-21, dec. 2007.

<sup>47</sup> STEFFEN, W.; CRUTZEN, P. J.; MCNEILL, J. R. The anthropocene: are humans now overwhelming the great forces of nature? *Ambio*, v. 36, n. 8, p. 614-21, dec. 2007.

-se na opção pela busca de soluções baseadas em torno da geoengenharia. Em outros termos, abarca saídas que envolvem a manipulação humana deliberada em escala global de fluxos naturais dos ecossistemas com a intenção de neutralizar antropogenicamente a direção das tendências das mudanças ambientais.

A característica dessa abordagem é que suas soluções são baseadas em uma lógica de causa e efeito, ignorando a complexidade do processo de mudança global, podendo levar a consequências não intencionais, tão graves quanto às que se propuseram resolver.<sup>48</sup> Steffen et al.<sup>49</sup> reconhecem que o aperfeiçoamento tecnológico é essencial na ação da mitigação dos efeitos das mudanças globais, mas pode não ser suficiente para assegurar o bem estar humano e as capacidades adaptativas dos ecossistemas.

Hudson<sup>50</sup> vai em direção semelhante, reconhecendo que a questão do impacto da atividade humana sobre a sustentabilidade natural envolve mutuamente aspectos culturais, político-econômicos e dimensões sociais, e, portanto, abordar o tema da sustentabilidade requer necessariamente saídas não técnicas.

No entanto, mesmo com os crescentes esforços em múltiplos níveis das sociedades, vários indicadores em escala global sugerem que o caminho que está sendo traçado pela humanidade continua sendo adverso ao da sustentabilidade, em vez de se direcionar a ela. Isso provoca, segundo Fischer et al.,<sup>51</sup> uma espécie de lacuna crescente entre o que precisa ser feito e o que realmente está sendo feito no que tange às questões relacionadas às atuais abordagens da pesquisa, política e gestão ambiental.

Essa situação pode conduzir várias sociedades a situações crescentes de vulnerabilidade frente a tais

mudanças,<sup>52</sup> já que a atenção dispensada na contínua deterioração dos principais indicadores biofísicos em escala global acaba obscurecendo ou deslocando questões relacionadas à fome e à pobreza,<sup>53</sup> e que ultrapassam as questões ambientais como questões de preocupação.

A essência da dimensão ambiental do desenvolvimento, portanto, reside nas interfaces e sinergias entre os objetivos das suas esferas econômicas e sociais, e proteção ambiental, não raro, aspectos conflitantes. Nesse sentido, as políticas não podem continuar a se concentrar exclusivamente em torno dos resultados. Há uma necessidade de que passem a se focar em torno dos meios para a construção de capacidades que garantam que as pessoas tenham a liberdade de converter riqueza econômica em resultados que desejam e, dessa forma, superar as condições de vulnerabilidade a que estão sujeitas,<sup>54</sup> especialmente em uma situação de mudança climática, aspectos que são objeto de discussão na próxima seção.

### 3 Vulnerabilidade enquanto uma perspectiva de possibilidade de acesso aos ativos

As abordagens que envolvem causas e consequências associadas às alterações climáticas, bem como as respostas antecipadas e planejadas ou reativas, têm se concentrado desde as últimas três décadas entre o paradigma comportamental e o estruturalista.<sup>55</sup> Obviamente que esta é uma categorização genérica em termos teóricos e em que está presente certo grau de arbitrariedade.

O enfoque comportamental, mais antigo neste debate, tem sua origem nas ciências naturais, particularmente na biologia evolutiva<sup>56</sup> e parte do princípio que

<sup>48</sup> STEFFEN, W. Will technology spare the planet? In: STEFFEN, W.; JÄGER, J.; CARSON, D.; BRADSHAW, C. (Org.). *Challenges of a changing earth: proceedings of the global change open science conference*. Amsterdam: The Netherlands; Berlin: Heidelberg, 2002. p. 189-191.

<sup>49</sup> STEFFEN, W.; CRUTZEN, P. J.; MCNEILL, J. R. The Anthropocene: are humans now overwhelming the great forces of Nature? *Ambio*, v. 36, n. 8, p. 614-21, Dec. 2007.

<sup>50</sup> HUDSON, R. Towards sustainable economic practices, flows and spaces: or is the necessary impossible and the impossible necessary? *Sustainable Development*, v. 13, n. 4, p. 239-252, Oct. 2005.

<sup>51</sup> FISCHER, J.; MANNING, A. D.; STEFFEN, W. et al. Mind the sustainability gap. *Trends in Ecology & Evolution*, v. 22, n. 12, p. 621-624, Dec. 2007.

<sup>52</sup> COSTANZA, R.; GRAUMLICH, L.; STEFFEN, W. et al. Sustainability or collapse: what can we learn from integrating the history of humans and the rest of nature? *Ambio*, v. 36, n. 7, p. 522-527, Nov. 2007.

<sup>53</sup> FISCHER, J.; MANNING, A. D.; STEFFEN, W. et al. Mind the sustainability gap. *Trends in Ecology & Evolution*, v. 22, n. 12, p. 621-624, Dec. 2007.

<sup>54</sup> LEHTONEN, M. The environmental social interface of sustainable development: capabilities, social capital, institutions. *Ecological Economics*, v. 49, n. 2, p. 199-214, June 2004.

<sup>55</sup> KIRKBY, J.; O'KEEFE, P.; HOWORTH, C. Introduction: rethinking environment and development in Africa and Asia. *Land Degradation & Development*, v. 12, n. 3, p. 195-203, May 2001.

<sup>56</sup> SMIT, B.; WANDEL, J. Adaptation, adaptive capacity and vulnerability. *Global Environmental Change*, v. 16, n. 3, p. 282-292, Aug. 2006.



os desastres ou estressores ambientais, responsáveis pela condição de vulnerabilidade, são essencialmente motivados pela avaliação limitada e equivocada dos perigos que as forças da natureza podem oferecer.

Isso equivale em considerar que uma prática cultural em uma sociedade ou mesmo uma inovação de cunho tecnológico, são entendidos como sendo respostas estimuladas que somente são produzidas para responder e superar aos elementos naturais estressores,<sup>57</sup> e, portanto, tomadas como um resultado evolucionário de uma seleção, assumindo claramente uma conotação darwiniana.<sup>58</sup>

Por isso, a partir desse enfoque, há uma implícita confiança na capacidade tecnológica e na gestão burocrática em mitigar os efeitos em relação às mudanças climáticas.<sup>59</sup> Essa perspectiva, por consequência, cria um efeito de desempoderamento e desvalorização quanto à potencialidade de ação reflexiva das pessoas em enfrentarem os distúrbios climáticos, principais causadores da vulnerabilidade segundo essa abordagem.<sup>60</sup>

O segundo enfoque, parte da premissa de que é preciso haver uma relativização na compreensão de perigos físicos e desastres ambientais, atribuindo uma importância secundária a esse tipo de perigos enquanto fatores determinantes que levam a situações de vulnerabilidade da população. As contribuições de Sen<sup>61</sup> são uma clara alusão a essa forma de abordagem.

Ainda que ambos postulem a existência da relação entre a gravidade do perigo e a vulnerabilidade, percebe-se explícita divergência sobre a centralidade dos seus fatores determinantes. Ao passo que o primeiro enfoque privilegia elementos externos, associado aos perigos naturais, para o segundo, os elementos internos são objeto de atenção, na medida em que são esses elementos que

condicionam a capacidade de resistir aos riscos ou se adaptar às situações adversas.<sup>62</sup>

A partir desse olhar, um enfoque baseado simplesmente da gestão dos elementos naturais parece fazer pouco sentido sem considerar a gama das respostas das sociedades humanas a esses fenômenos e até mesmo arbitrário.<sup>63</sup> A razão é que elas reagem sob múltiplas vias e formas em relação aos sinais ambientais e não simplesmente em uma relação causal.<sup>64</sup> Por sua vez, a natureza dessas respostas pode também alterar os retornos de fluxos entre o clima, os sistemas ecológicos e sociais, e, portanto, isso significa reconhecer que há uma complexa teia de conexões e interconexões multidirecionais entre esses aspectos no tempo e no espaço, não presentes nas análises do primeiro enfoque.<sup>65</sup>

No contexto atual do debate, em que os eventos extremos estão se tornando cada vez mais comuns e intensos, modificando as paisagens, geralmente a noção de vulnerabilidade está relacionada com a construção ou a erosão dos elementos socioecológicos que compõem a resiliência dos sistemas.<sup>66</sup>

Enquanto a noção de resiliência geralmente se refere à magnitude de perturbação que pode ser absorvida e a capacidade de auto-organização antes que um sistema mude para um novo radicalmente distinto do inicial, a vulnerabilidade é associada à ideia da susceptibilidade de um sistema.<sup>67</sup> Adger e Kelly<sup>68</sup> sugerem ser fundamental para caracterizar a vulnerabilidade social, incorporar a avaliação dos processos sociais e econômicos, já que eles conformam a resposta das sociedades/indivíduos frente aos eventos extremos ou às mudanças climáticas.

<sup>57</sup> HAYAMI, Y.; RUTTAN, V. W. *Desenvolvimento agrícola: teoria e experiências internacionais*. Brasília: Embrapa, 1988.

<sup>58</sup> ROSTOW, W. *The stages of economic growth: a non-communist manifest*. Cambridge: Cambridge University Press, 1960.

<sup>59</sup> STEFFEN, W. Will technology spare the planet? In: STEFFEN, W.; JÄGER, J.; CARSON, D.; BRADSHAW, C. (Org.). *Challenges of a changing earth: proceedings of the global change open science conference*. Amsterdam, The Netherlands: Springer-Verlag; Berlin, Heidelberg; New York, 2002. p. 189-191.

<sup>60</sup> FEW, R. Flooding, vulnerability and coping strategies: local responses to a global threat. *Progress in Development Studies*, v. 3, n. 1, p. 43-58, 2003.

<sup>61</sup> SEN, A. *Pobreza e fome*. Lisboa: Terramar, 1999.

<sup>62</sup> PROWSE, M.; SCOTT, L. Assets and adaptation : an emerging debate. *Development*, v. 39, n. 4, p. 42-52, 2008.

<sup>63</sup> BURTON, I. Vulnerability and adaptive response in the context of climate and climate change. *Climatic Change*, n. 36, p. 185-196, 1997.

<sup>64</sup> ADGER, W. N. Vulnerability. *Global Environmental Change*, v. 16, n. 3, p. 268-281, aug. 2006.

<sup>65</sup> COSTANZA, R.; GRAUMLICH, L.; STEFFEN, W. et al. Sustainability or collapse: what can we learn from integrating the history of humans and the rest of nature? *Ambio*, v. 36, n. 7, p. 522-527, nov. 2007.

<sup>66</sup> ADGER, W. N. Vulnerability. *Global Environmental Change*, v. 16, n. 3, p. 268-281, aug. 2006.

<sup>67</sup> ADGER, W. N. Vulnerability. *Global Environmental Change*, v. 16, n. 3, p. 268-281, aug. 2006.

<sup>68</sup> ADGER, W. N.; KELLY, P. M. Social vulnerability to climate change and the architecture of entitlements. *Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change*, n. 4, p. 253-266, 1999.

A abordagem sobre vulnerabilidade vinculada ao primeiro enfoque sustenta que as informações sobre a escala dos problemas das mudanças climáticas são úteis e necessárias para subsidiar uma avaliação sobre a dimensão da ameaça e do risco e, dessa forma, motivar a comunidade internacional a adotar as ações adequadas no sentido de sua mitigação. As definições mais comuns associadas ao risco, nesse caso, são de natureza probabilística, o que limita sua análise em termos relacionais.<sup>69</sup>

Schneider<sup>70</sup> aponta que um dos problemas limitantes dos relatórios de ordem técnica, que Füssel e Klein<sup>71</sup> qualificam como a primeira geração das avaliações sobre vulnerabilidade, está no fato de haver ainda uma significativa defasagem temporal entre as emissões previstas, as respostas dos modelos climáticos e as respostas dos possíveis impactos. Uma segunda dificuldade e possivelmente mais séria, segundo Schneider,<sup>72</sup> está associado ao que denomina de “cascata de incertezas”, gerada pela gama muito ampla de cenários, selecionados arbitrariamente e construídos sobre implícitas suposições dos pesquisadores, segundo ele.

De acordo com O'Brien et al.,<sup>73</sup> é esta relatividade quanto à probabilidade, à intensidade e à velocidade de um aumento real da temperatura na dimensão temporal, associada à visão sobre o ritmo com que as inovações tecnológicas e sua subsequente difusão podem ocorrer para controlar as emissões de gases do efeito estufa,<sup>74</sup> que dificulta e confunde a avaliação da urgência dos fatores decisivos para determinar a velocidade das ações de mitigação.<sup>75</sup>

A perspectiva classificada por Kirkby et al.<sup>76</sup> como estruturalista, parte de um pressuposto que reconhece a inevitabilidade de seus efeitos das mudanças climáticas,<sup>77</sup> e, portanto, o conjunto das informações sobre potenciais consequências são importante apenas na medida em que podem melhorar as condições de resiliência social e ecológica de uma comunidade.<sup>78</sup>

Aqui há uma aproximação com a noção dos intulamentos, conforme definido por Sen,<sup>79</sup> já que centra a atenção no exame de fatores determinantes da vulnerabilidade, ou seja, as causas qualificadas como estruturais da situação de risco, uma vez que a arquitetura do acesso aos direitos institucionalmente garantidos das pessoas pode promover ou bloquear as respostas às mudanças sociais e ecológicas.

Assim, o entendimento de vulnerabilidade é necessariamente situacional e, portanto, essencialmente um estado variável, determinado pela ligação entre os ativos<sup>80</sup> e as opções de oportunidades que as pessoas possuem na prática para responder a uma situação de risco,<sup>81</sup> mediado pelo ambiente organizacional e institucional.<sup>82,83</sup> Ou seja, está associado à noção seniana da capacitação, e se refere às circunstâncias externas em que um indivíduo tem ou não a condição de efetivar determinada ação ou

<sup>69</sup> BROOKS, N.; ADGER, W. N.; KELLY, P. M. The determinants of vulnerability and adaptive capacity at the national level and the implications for adaptation. *Global Environmental Change*, v. 15, n. 2, p. 151-163, July 2005.

<sup>70</sup> SCHNEIDER, S. H. What is “dangerous” climate change? *Nature*, v. 411, n. 6833, p. 17-19, May 2001.

<sup>71</sup> FÜSSEL, H.-M.; KLEIN, R. J. T. Climate change vulnerability assessments: an evolution of conceptual thinking. *Climatic Change*, v. 75, n. 3, p. 301-329, 2006.

<sup>72</sup> SCHNEIDER, S. H. What is “dangerous” climate change? *Nature*, v. 411, n. 6833, p. 17-19, May 2001.

<sup>73</sup> O'BRIEN, K.; ERIKSEN, S.; SCHJOLDEN, A.; NYGAARD, L. *What's in a word? conflicting interpretations of vulnerability in climate change research*. Oslo, Norway: Cicero Working Paper, 2004.

<sup>74</sup> AÍMOLA, L. Alguns cenários exploratórios sobre o regime após o protocolo de Quioto. In: DUPAS, G. (Org.). *Meio ambiente e crescimento econômico*. São Paulo: UNESP, 2008. p. 166-227.

<sup>75</sup> SCHNEIDER, S. H. What is “dangerous” climate change? *Nature*, v. 411, n. 6833, p. 17-19, May 2001.

<sup>76</sup> KIRKBY, J.; O'KEEFE, P.; HOWORTH, C. Introduction: rethinking environment and development in Africa and Asia. *Land Degradation & Development*, v. 12, n. 3, p. 195-203, May 2001.

<sup>77</sup> TOL, R. S. J. Adaptation and mitigation: trade-offs in substance and methods. *Environmental Science & Policy*, v. 8, n. 6, p. 572-578, Dec. 2005.

<sup>78</sup> ADGER, W. N.; KELLY, P. M. Social vulnerability to climate change and the architecture of entitlements. *Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change*, n. 4, p. 253-266, 1999.

<sup>79</sup> SEN, A. *Desigualdade reexaminada*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

<sup>80</sup> Referem-se ao estoque de capitais que podem ser utilizados diretamente ou indiretamente na geração de um meio de vida (*livelihoods*), e constituem o conjunto dos recursos tangíveis ou intangíveis. Com alguma variação geralmente estão classificados em: capital natural, físico, humano, financeiro e social.

<sup>81</sup> ELLIS, F. *Rural livelihoods and diversity in developing countries*. New York: Oxford University Press, USA, 2000.

<sup>82</sup> BROOKS, N.; ADGER, W. N.; KELLY, P. M. The determinants of vulnerability and adaptive capacity at the national level and the implications for adaptation. *Global Environmental Change*, v. 15, n. 2, p. 151-163, July 2005.

<sup>83</sup> SCOONES, I. Livelihoods perspectives and rural development. *Journal of Peasant Studies*, v. 36, n. 1, p. 171-196, Jan. 2009.

escolha.<sup>84</sup> Ballet et al.<sup>85</sup> estenderam a noção de capacidades dos indivíduos para também abarcarem as condições das sociedades.

Na medida em que as oportunidades e perspectivas estão decisivamente relacionadas com a arquitetura social promovida pelas instituições existentes e seu funcionamento,<sup>86</sup> sua análise é um aspecto central na ligação que se estabelece entre a resiliência social e ecológica.<sup>87</sup>

No entanto, esse acesso aos recursos pode sofrer modificações em sua tendência devido às mudanças provocadas por fatores sociais ou choques endógenos, tais como as provocadas pelas mudanças climáticas. Associado a esse fato ainda, para Ellis,<sup>88</sup> são as relações sociais e institucionais que abarcam as redes sociais e de parentesco, bem como proscricções sociais, que fundamentalmente regulam a capacidade de acesso dos indivíduos ou famílias aos seus ativos.

Como resultado, isso provoca o reconhecimento das múltiplas motivações que os seres humanos possuem para a sua ação, e a multiplicidade dos efeitos sociais desses atos aparentemente semelhantes. Esse é um aspecto fundamental ao se abordarem as condições sociais de uma mudança institucional e uma nova perspectiva de análise da dimensão ambiental do desenvolvimento.<sup>89</sup> Portanto, o nível de vulnerabilidade de um sistema social está diretamente relacionado com a amplitude da capacidade de seus indivíduos em controlar as tendências ou as formas de enfrentamento ou adaptação na substituição de ativos.

A caracterização da vulnerabilidade se torna um elemento essencial e somente a partir dela que se torna

plausível gerar os meios mais efetivos para promover medidas corretivas ou adaptativas com a finalidade de evitar ou reduzir os impactos que podem decorrer das mudanças climáticas globais.<sup>90</sup>

Em um contexto de mudança climática, a adaptação é, portanto, um processo de ação reflexiva dos indivíduos resultado de uma aprendizagem individual e/ou coletiva em um processo interativo entre os indivíduos e as instituições,<sup>91</sup> funcionando diferentemente em contextos variados.<sup>92</sup> Por consequência, a noção de vulnerabilidade é influenciada pela ação relacionada à experiência prática e sobre a sua percepção pelos indivíduos,<sup>93</sup> não se estabelecendo necessariamente algo inequívoco e automático na associação entre os possíveis impactos das mudanças ambientais e sua percepção enquanto fator de insegurança,<sup>94</sup> já que é uma relação de natureza subjetiva.

Assim, mais importante do que a elaboração de qualquer medida de natureza quantitativa,<sup>95</sup> o essencial na caracterização da vulnerabilidade, consiste na identificação das trajetórias de tendência dos fatores que a condicionam.<sup>96</sup> Isso possibilita a captura de seu aspecto dinâmico de cadeias causais e de construção social e se converte na base que permite a análise do estado de vulnerabilidade social<sup>97</sup> associada à incorporação da dimensão ambiental do desenvolvimento em um processo de mudança climática.

<sup>84</sup> SEN, A. *Desigualdade reexaminada*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

<sup>85</sup> BALLETT, J.; DUBOIS, J.-L.; MAHIEU, F.-R. Relating capability and sustainability: the socially sustainable development. THIRD CONFERENCE ON THE CAPABILITY APPROACH. *Anais...* Local: University of Pavia, 2003. Disponível em: <<http://ethique.perso.sfr.fr/pavie1.htm>>. Acesso em: 15 out. 2011.

<sup>86</sup> ADGER, W. N. Social and ecological resilience: are they related? *Progress in Human Geography*, v. 24, n. 3, p. 347-364, 1 Sept. 2000.

<sup>87</sup> SEN, A. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Cia. das Letras, 2009.

<sup>88</sup> ELLIS, F. *Rural livelihoods and diversity in developing countries*. New York: Oxford University Press, USA, 2000.

<sup>89</sup> LEHTONEN, M. The environmental social interface of sustainable development: capabilities, social capital, institutions. *Ecological Economics*, v. 49, n. 2, p. 199-214, 01 June. 2004.

<sup>90</sup> KELLY, P. M.; ADGER, W. N. Theory and practice in assessing vulnerability to climate change and Facilitating adaptation. *Climatic Change*, n. 47, p. 325-352, 2000.

<sup>91</sup> ADGER, W. N.; KELLY, P. M. Social vulnerability to climate change and the architecture of entitlements. *Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change*, n. 4, p. 253-266, 1999.

<sup>92</sup> SMIT, B.; WANDEL, J. Adaptation, adaptive capacity and vulnerability. *Global Environmental Change*, v. 16, n. 3, p. 282-292, Aug. 2006.

<sup>93</sup> MERTZ, O.; MBOW, C.; REENBERG, A. et al. Adaptation strategies and climate vulnerability in the Sudano-Sahelian region of West Africa. *Atmospheric Science Letters*, v. 12, n. 1, p. 104-108, 22 Jan. 2011.

<sup>94</sup> O'BRIEN, K.; ERIKSEN, S.; SCHJOLDEN, A.; NYGAARD, L. *What's in a word? conflicting interpretations of vulnerability in climate change research*. Oslo, Norway: Cicero Working Paper, 2004.

<sup>95</sup> KELLY, P. M.; ADGER, W. N. Theory and practice in assessing vulnerability to climate change and facilitating adaptation. *Climatic Change*, n., 47, p. 325-352, 2000.

<sup>96</sup> ADGER, W. N. Vulnerability. *Global Environmental Change*, v. 16, n. 3, p. 268-281, Aug. 2006.

<sup>97</sup> ADGER, W. N.; KELLY, P. M. Social vulnerability to climate change and the architecture of entitlements. *Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change*, n. 4, p. 253-266, 1999.

Há ainda dois aspectos distintos que caracterizam a vulnerabilidade em relação à escala e unidade de análise:<sup>98</sup> Ela pode ser desagregada, enquanto manifestação individual, nesse caso, assentado no ingresso e na diversidade de recursos e fontes de renda e ainda no conjunto das relações sociais de uma comunidade a qual uma família ou indivíduo está sujeito; e/ou uma segunda manifestação que é coletiva, determinado pelos arcabouços institucionais formais ou informais, e de mercado em uma região, país ou mesmo uma comunidade.<sup>99</sup> Essa distinção é importante porque a nível individual ou familiar em um contexto social, há uma desproporcionalidade na competição, ou em uma eventual alteração, pelo acesso aos ativos, como por exemplo, aos recursos naturais disponíveis em uma região, podendo levar a uma ação de não cooperação em seu uso, exacerbando, nesse caso, a vulnerabilidade.<sup>100</sup>

Essa característica, por sua vez, remete à necessidade em se compreender e se considerar a vulnerabilidade sob uma ótica multiescalar,<sup>101</sup> já que os encadeamentos dos processos institucionais das ações de adaptação derivados de escalas nacionais ou internacionais, muitas vezes, direcionam no sentido de reduzir a vulnerabilidade justamente de quem está em melhores condições de mobilização no acesso aos ativos em escala local.<sup>102, 103</sup> Em vez de promoverem a diminuição das disparidades, há um incremento nelas, envolvendo, nesse caso, a necessidade de mudanças e/ou novas dinâmicas institucionais.<sup>104</sup>

Com base nessas considerações de cunho teórico sobre alguns aspectos usualmente associados ao tema das mudanças climáticas, passamos na próxima seção, a realizar algumas considerações sobre a arquitetura da política institucional no Brasil relativo ao assunto e suas possíveis implicações em termos de ação prática.

#### 4 Apontamentos analíticos da política nacional sobre a mudança climática do Brasil

O estilo que marca o modelo de desenvolvimento no país, balizado por uma nova etapa de inserção internacional exportadora dependente de matérias primas, leva o Brasil a ser um dos países com maiores níveis absolutos e relativos de impactos ambientais.<sup>105</sup>

Alinhado a essa situação, a agenda da mudança climática no país, assim como em boa parte dos países sul-americanos, centra-se quase que exclusivamente em um debate sobre as políticas rurais e estratégias de desenvolvimento agrícola, nas mudanças no uso da terra, desmatamento e agricultura, cujos efeitos negativos eram entendidos até recentemente como uma contrapartida do crescimento econômico em sociedades como a nossa.<sup>106</sup> Uma dissociação, ao menos em termos formais, somente ocorre com a aprovação e promulgação das novas diretrizes instituídas pela Política Nacional sobre Mudança Climática, instituída pela Lei nº 12.187/2009<sup>107</sup> e regulamentada pelo Decreto nº 7.390/2010.<sup>108</sup>

Assim, é presumível que as ações de arco jurídico institucional no país em relação às políticas públicas e às ações governamentais concernentes às temáticas da

<sup>98</sup> KELLY, P. M.; ADGER, W. N. Theory and practice in assessing vulnerability to climate change and facilitating adaptation. *Climatic Change*, n. 47, p. 325-352, 2000.

<sup>99</sup> ADGER, W. N.; KELLY, P. M. Social vulnerability to climate change and the architecture of entitlements. *Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change*, n. 4, p. 253-266, 1999.

<sup>100</sup> KELLY, P. M.; ADGER, W. N. Theory and practice in assessing vulnerability to climate change and facilitating adaptation. *Climatic Change*, n. 47, p. 325-352, 2000.

<sup>101</sup> TURNER, B.; KASPERSON, R.; MATSON, P. A. et al. A framework for vulnerability analysis in sustainability science. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, v. 100, n. 14, p. 8074-8079, 8 July 2003.

<sup>102</sup> PROWSE, M.; SCOTT, L. Assets and adaptation: an emerging Debate. *Development*, v. 39, n. 4, p. 42-52, 2008.

<sup>103</sup> THOMAS, D. S. G.; TWYMAN, C. Equity and justice in climate change adaptation amongst natural-resource-dependent societies. *Global Environmental Change*, v. 15, n. 2, p. 115-124, July 2005.

<sup>104</sup> ADGER, W. N.; ARNELL, N.; TOMPKINS, E. L. Successful adaptation to climate change across scales. *Global Environmental Change*, v. 15, n. 2, p. 77-86, July 2005.

<sup>105</sup> CLAES. *Tendencias en ambiente y desarrollo en América del Sur: cambio climático, biodiversidad y políticas ambientales*. Conservation biology. Montevideo: 2010. Disponível em: <[http://www.scribd.com/full/55214331?access\\_key=key-In73cbm5qb0371gub1xc](http://www.scribd.com/full/55214331?access_key=key-In73cbm5qb0371gub1xc)>. Acesso em: 19 dez. 2011.

<sup>106</sup> ABRAMOVAY, R. Desenvolvimento sustentável: qual a estratégia para o Brasil? *Novos Estudos*, n. 87, p. 97-113, 2010.

<sup>107</sup> BRASIL. *Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009*. Institui a Política Nacional sobre Mudança Climática - PNMC e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L12187.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12187.htm)>. Acesso em: 07 nov. 2011.

<sup>108</sup> BRASIL. *Decreto nº 7.390, de 9 de dezembro de 2010*. Regula os arts. 6º, 11 e 12 da Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, que institui a Política Nacional sobre Mudança Climática - PNMC e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7390.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7390.htm)>. Acesso em: 7 nov. 2011.



vulnerabilidade e adaptação à mudança climática global, devam passar a se orientar em torno das definições que esses instrumentos protocolares trazem.

Em sua redação formal, definida pelo inciso I, do art. 2º, da Lei nº 12.187/2009, a adaptação se refere as “[...] iniciativas e medidas para reduzir a vulnerabilidade dos sistemas naturais e ambientais frente aos efeitos atuais e esperados da mudança do clima”,<sup>109</sup> enquanto a vulnerabilidade, no inciso X do art. 2º da mesma lei, é definida como:

Grau de suscetibilidade e incapacidade de um sistema, em função de sua sensibilidade, capacidade de adaptação, e do caráter, magnitude e taxa de mudança e variação do clima a que está exposto, de lidar com os efeitos adversos da mudança do clima, entre os quais a variabilidade climática e os eventos extremos.<sup>110</sup>

No entanto, O’Brien et al.<sup>111</sup> mostram que o uso desses termos está de fato associado a duas diferentes interpretações e a duas finalidades de uso completamente distintos. A importância na identificação da filiação na qual os termos são empregados reflete-se desde a finalidade com que as pesquisas científicas associadas ao tema são realizadas, até como a mudança climática é conduzida pelos decisores políticos,<sup>112</sup> nesse caso, externalizados na Política Nacional sobre Mudança Climática.

A interpretação mais tradicional está associada ao enfoque comportamental, tal como identificado por Kirkby et al.,<sup>113</sup> e compreende a vulnerabilidade como um impacto líquido, residual, em termos de exposição, sen-

sibilidade e adaptação do problema do clima.<sup>114</sup> Kelly e Adger<sup>115</sup> se referem a essa posição como aquela cuja avaliação da vulnerabilidade é o resultado de uma sequência de análises, ou seja, o “ponto final” da análise. Segundo O’Brien et al.,<sup>116</sup> há invariavelmente uma ênfase implícita sobre a precariedade biofísica ou a susceptibilidade física mais drástica dos ambientes em face das mudanças em que a situação de vulnerável é atribuída àqueles que vivem nesses locais.

As pistas que podem ser identificadas a partir da Política Nacional sobre Mudança do Clima parecem se associar em grande medida a essa posição. Isso pode ser percebido porque os instrumentos legais reforçam o fator da mudança climática enquanto condição geradora de vulnerabilidade. Em outras palavras, a vulnerabilidade é o “ponto final” de uma sequência de processos,<sup>117</sup> ou, em outros termos, tomada enquanto resultado.<sup>118</sup>

A capacidade de adaptação, sob esse enfoque teórico e analítico, é compreendida como uma medida de mudança tecnológica setorial em função dos cenários de impactos futuros, o que é bastante evidente, sobretudo nos arts. 3º e 5º do Decreto nº 7.390.<sup>119</sup> As condições sociais e econômicas no presente servem tão somente para projetar o cálculo dos impactos em termos de atividades definidas pelos especialistas, justificando intervenções gerenciais e tecnocráticas executadas pelos agentes públi-

<sup>109</sup>BRASIL. Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional sobre Mudança Climática - PNMC e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L12187.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12187.htm)>. Acesso em: 07 nov. 2011

<sup>110</sup>BRASIL. Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional sobre Mudança Climática - PNMC e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L12187.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12187.htm)>. Acesso em: 7 nov. 2011

<sup>111</sup>O’BRIEN, K.; ERIKSEN, S.; SCHJOLDEN, A.; NYGAARD, L. *What’s in a word? conflicting interpretations of vulnerability in climate change research*. Oslo, Norway: Cicero Working Paper, 2004.

<sup>112</sup>O’BRIEN, K.; ERIKSEN, S.; NYGAARD, L.; SCHJOLDEN, A. Why different interpretations of vulnerability matter in climate change discourses. *Climate Policy*, v. 7, n. 1, p. 73-88, 1 Jan. 2007.

<sup>113</sup>KIRKBY, J.; O’KEEFE, P.; HOWORTH, C. Introduction: rethinking environment and development in Africa and Asia. *Land Degradation & Development*, v. 12, n. 3, p. 195-203, May. 2001.

<sup>114</sup>O’BRIEN, K.; ERIKSEN, S.; NYGAARD, L.; SCHJOLDEN, A. Why different interpretations of vulnerability matter in climate change discourses. *Climate Policy*, v. 7, n. 1, p. 73-88, 1 Jan. 2007.

<sup>115</sup>KELLY, P. M.; ADGER, W. N. Theory and practice in assessing vulnerability to climate change and Facilitating adaptation. *Climatic Change*, n. 47, p. 325-352, 2000.

<sup>116</sup>O’BRIEN, K.; ERIKSEN, S.; SCHJOLDEN, A.; NYGAARD, L. *What’s in a word? conflicting interpretations of vulnerability in climate change research*. Oslo, Norway: Cicero Working Paper, 2004.

<sup>117</sup>KELLY, P. M.; ADGER, W. N. Theory and practice in assessing vulnerability to climate change and Facilitating adaptation. *Climatic Change*, n. 47, p. 325-352, 2000.

<sup>118</sup>O’BRIEN, K.; ERIKSEN, S.; NYGAARD, L.; SCHJOLDEN, A. Why different interpretations of vulnerability matter in climate change discourses. *Climate Policy*, v. 7, n. 1, p. 73-88, 1 Jan. 2007.

<sup>119</sup>BRASIL. Decreto nº 7.390, de 9 de dezembro de 2010. Regula os arts. 6º, 11 e 12 da Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, que institui a Política Nacional sobre Mudança Climática - PNMC e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7390.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7390.htm)>. Acesso em: 7 nov. 2011.

cos.<sup>120</sup> Essa forma de lidar com o problema, no entanto, pode assumir características contraproducentes e acentuar a desigualdade e a vulnerabilidade, como demonstram Eriksen e Silva.<sup>121</sup>

Tomando como base O'Brien et al.,<sup>122</sup> a perspectiva suscitada pela Política Nacional sobre Mudança do Clima,<sup>123, 124</sup> em termos de adaptação e mitigação, reforça as formas de gestão ambiental, que em boa medida podem ser associadas a uma perspectiva econômica neo-clássica, cujas evidências empíricas apontam não ser o mecanismo mais eficiente na redução da vulnerabilidade social e proteção ambiental,<sup>125</sup> podendo inclusive resultar em situações com efeitos opostos aos originalmente intencionados, ou seja, má-adaptações.<sup>126</sup>

Reduzir a exposição aos riscos ou aos seus efeitos por meio de medidas de mitigação, ou desenvolver adaptações para limitar os resultados negativos é, segundo essa perspectiva, a forma usual de reduzir a vulnerabilidade. Possivelmente uma limitação bastante importante dessta forma de compreensão é que ela não suscita, na

verdade oculta, questões relacionadas à equidade e justiça na distribuição dos benefícios e custos da adaptação às alterações climáticas<sup>127</sup>.

Assim, como concluem O'Brien et al.<sup>128</sup>, apesar da retórica em torno da necessidade de redução da vulnerabilidade ser bastante consensual, o seu significado em termos das ações associadas às políticas públicas a serem priorizadas não reflete esta mesma posição.

A importância em suscitar uma análise conceitual da referida política é justificada porque a fixação das prioridades necessariamente está submetida à interpretação que é derivada da vulnerabilidade, já que as abordagens da causalidade que sustentam cada qual, partem de bases epistemológicas distintas, ainda que estejam inter-relacionados, remetem a soluções distintas<sup>129</sup>.

## 5 Considerações finais

O que se procurou demonstrar é que há um relativo consenso que as ações humanas, sobretudo a partir da segunda metade do século passado, estão modificando sensivelmente as dinâmicas ambientais. Parece ser importante neste sentido, entender adequadamente a natureza desses processos e as consequências que podem ocasionar em termos de curto, médio e longo prazos sobre aspectos biofísicos.

No entanto, foi argumentado aqui também, embora já não seja mais tão consensual, apesar de sua importância, que eles devem ser encarados apenas como um “ponto de partida” para promover os mecanismos mais apropriados para identificar medidas corretivas e adaptativas que focalizem uma limitação desses impactos.

Limitar-se a uma abordagem que privilegia tão somente ações associadas à mitigação administrada ou

<sup>120</sup>O'BRIEN, K.; ERIKSEN, S.; SCHJOLDEN, A.; NYGAARD, L. *What's in a word? conflicting interpretations of vulnerability in climate change research*. Oslo, Norway: Cicero Working Paper, 2004.

<sup>121</sup>ERIKSEN, S.; SILVA, J. The impact of economic liberalisation on climate vulnerability among farmers in Mozambique. In: OPEN MEETING OF HUMAN DIMENSIONS RESEARCH COMMUNITY. *Anais...* Montreal, 2003. Disponível em: <<http://sedac.ciesin.columbia.edu/openmtg/docs/Eriksen.pdf>>. Acesso em: nov. 2011.

<sup>122</sup>O'BRIEN, K.; ERIKSEN, S.; NYGAARD, L.; SCHJOLDEN, A. Why different interpretations of vulnerability matter in climate change discourses. *Climate Policy*, v. 7, n. 1, p. 73-88, 1 Jan. 2007.

<sup>123</sup>BRASIL. *Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009*. Institui a Política Nacional sobre Mudança Climática - PNMC e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L12187.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12187.htm)>. Acesso em: 7 nov. 2011.

<sup>124</sup>BRASIL. *Decreto nº 7.390, de 9 de dezembro de 2010*. Regula os arts. 6º, 11 e 12 da Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, que institui a Política Nacional sobre Mudança Climática - PNMC e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7390.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7390.htm)>. Acesso em: 7 nov. 2011.

<sup>125</sup>CLAES. Tendencias en ambiente y desarrollo en América del Sur: cambio climático, biodiversidad y políticas ambientales. Conservation biology. Montevideo, 2010. Disponível em: <[http://www.scribd.com/full/55214331?access\\_key=key-1n73cbm5qb0371gub1xc](http://www.scribd.com/full/55214331?access_key=key-1n73cbm5qb0371gub1xc)>. Acesso em: 19 dez. 2011.

<sup>126</sup>SCHNEIDER, S. H.; EASTERLING, W. E.; MEARN, L. O. Adaptation: sensitivity to natural variability, agent assumptions and dynamic climate changes. *Climate Change*, n. 45, p. 203-221, 2000.

<sup>127</sup>THOMAS, D. S. G.; TWYMAN, C. Equity and justice in climate change adaptation amongst natural-resource-dependent societies. *Global Environmental Change*, v. 15, n. 2, p. 115-124, July 2005.

<sup>128</sup>O'BRIEN, K.; ERIKSEN, S.; NYGAARD, L.; SCHJOLDEN, A. Why different interpretations of vulnerability matter in climate change discourses. *Climate Policy*, v. 7, n. 1, p. 73-88, 1 Jan. 2007.

<sup>129</sup>O'BRIEN, K.; ERIKSEN, S.; NYGAARD, L.; SCHJOLDEN, A. Why different interpretations of vulnerability matter in climate change discourses. *Climate Policy*, v. 7, n. 1, p. 73-88, 1 Jan. 2007.

à adaptação técnica gerenciada, tal como pode ser identificado na Política Nacional sobre Mudança do Clima, é muito aquém do que precisa ser feito se houver a real intenção em superar a dicotomia em apontar possíveis ganhadores e perdedores nesse processo. Ainda mais, se houver intenção em efetivamente responder a um desenvolvimento que não ignore aspectos relacionados à equidade e à justiça social.

O conjunto de respostas que se queira adjetivar de sustentáveis as consequências do fenômeno das mudanças climáticas, devem abordar necessariamente os fatores causais que estão subjacentes à situação de vulnerabilidade. Isso significa incluir nas agendas de pesquisa e no debate das políticas públicas, temáticas ligadas à disponibilidade e a distribuição desigual de recursos, sob a forma de ativos, e pelo direito e forma dos indivíduos e grupos de recorrerem e acessar a eles, já que a situação de vulnerabilidade social é determinada por eles. Isso implica em qualificar e distinguir adequadamente aquilo que consiste entre causas e efeitos, ou ainda melhor, meios e objetivos.

Caso a Política Nacional sobre Mudança do Clima, ou aquelas associadas a ela não avancem também neste sentido, corre-se o risco em serem transformadas em uma atualização das políticas de inovações induzidas, numa visão comportamental de estímulo-resposta, com novos pacotes tecnológicos que agora surgem com a roupagem da sustentabilidade, cumprindo apenas a função de mitigarem os efeitos ambientais negativos do desenvolvimento, apontando para possibilidades bastante consideráveis em se continuar encobrir e asseverarem ainda mais os aspectos relativos à desigualdade e a vulnerabilidade social.

### Referências

ABRAMOVAY, R. Desenvolvimento sustentável: qual a estratégia para o Brasil? *Novos Estudos*, n. 87, p. 97-113, 2010.

ADGER, W. N. Social and ecological resilience: are they related? *Progress in Human Geography*, v. 24, n. 3, p. 347-364, 1 Set. 2000.

ADGER, W. N. Vulnerability. *Global Environmental Change*, v. 16, n. 3, p. 268-281, Aug. 2006.

ADGER, W. N.; ARNELL, N.; TOMPKINS, E. L. Successful adaptation to climate change across scales. *Global Environmental Change*, v. 15, n. 2, p. 77-86, July 2005.

ADGER, W. N.; KELLY, P. M. Social vulnerability to climate change and the architecture of entitlements. *Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change*, n. 4, p. 253-266, 1999.

AÍMOLA, L. Alguns cenários exploratórios sobre o regime após o protocolo de Quioto. In: DUPAS, G. (Org.). *Meio ambiente e crescimento econômico*. São Paulo: UNESP, 2008. p. 166-227.

BALLET, J.; DUBOIS, J. L.; MAHIEU, F. R. Relating capability and sustainability: the socially sustainable development. In: CONFERENCE ON THE CAPABILITY APPROACH, 3. *Anais...* University of Pavia, 2003. Disponível em: <<http://ethique.perso.sfr.fr/pavie1.htm>>. Acesso em: 15 out. 2011.

BRASIL. *Decreto nº 7.390, de 9 de dezembro de 2010*. Regula os arts. 6º, 11 e 12 da Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, que institui a Política Nacional sobre Mudança Climática - PNMC e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7390.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7390.htm)>. Acesso em: 7 nov. 2011.

BRASIL. *Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009*. Institui a Política Nacional sobre Mudança Climática - PNMC e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L12187.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12187.htm)>. Acesso em: 7 nov. 2011.

BROOKS, N.; ADGER, W. N.; KELLY, P. M. The determinants of vulnerability and adaptive capacity at the national level and the implications for adaptation. *Global Environmental Change*, v. 15, n. 2, p. 151-163, July 2005.

BROWN, S.; WOLK, D. Natural resource scarcity and technological change. *Economic and financial review*, p. 2-13, 1972.

BURTON, I. Vulnerability and adaptive response in the context of climate and climate change. *Climatic Change*, n. 36, p. 185-196, 1997.

CLAES. *Tendencias en ambiente y desarrollo en América del Sur: cambio climático, biodiversidad y políticas ambientales*. Conservation Biology. Montevideo: 2010. Disponível em: <[http://www.scribd.com/full/55214331?access\\_key=key-1n73cbm5qb0371gub1xc](http://www.scribd.com/full/55214331?access_key=key-1n73cbm5qb0371gub1xc)>. Acesso em: 19 dez. 2011.

CMMAD; ONU. *Nosso futuro comum*. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991.

- COSTANZA, R.; GRAUMLICH, L.; STEFFEN, W. et al. Sustainability or collapse: what can we learn from integrating the history of humans and the rest of nature? *Ambio*, v. 36, n. 7, p. 522-527, Nov. 2007.
- CRUTZEN, P. J. Geology of mankind. *Nature*, v. 415, n. 6867, p. 23, 3 Jan. 2002.
- ELLIS, F. *Rural livelihoods and diversity in developing countries*. New York, USA: Oxford University Press, 2000.
- EMBRAPA; UNICAMP. *Aquecimento global e a nova geografia da produção agrícola no Brasil*. Brasília; Campinas: Embrapa; Unicamp, 2008. Disponível em: <<http://www.embrapa.br/publicacoes/institucionais/titulos-avulsos/aquecimentoglobal.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2011.
- ERIKSEN, S.; SILVA, J. The impact of economic liberalisation on climate vulnerability among farmers in Mozambique. Open meeting of human dimensions research community. 2003. Montreal. *Anais...* Disponível em: <<http://sedac.ciesin.columbia.edu/openmtg/docs/Eriksen.pdf>>. Acesso em: 01 nov. 2011.
- FEW, R. Flooding, vulnerability and coping strategies: local responses to a global threat. *Progress in Development Studies*, v. 3, n. 1, p. 43-58, 2003.
- FISCHER, J.; MANNING, A. D.; STEFFEN, W. et al. Mind the sustainability gap. *Trends in Ecology & Evolution*, v. 22, n. 12, p. 621-624, Dec. 2007.
- FOLADORI, G.; TOMMASINO, H. El concepto de desarrollo sustentable treinta años después. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, n. 1, p. 41-56, 2000.
- FÜSSEL, H.-M.; KLEIN, R. J. T. Climate change vulnerability assessments: an evolution of conceptual thinking. *Climatic Change*, v. 75, n. 3, p. 301-329, 2006.
- GOWDY, J.; ERICKSON, J. D. The approach of ecological economics. *Cambridge Journal of Economics*, v. 29, n. 2, p. 207-222, 01 Mar. 2005.
- HAYAMI, Y.; RUTTAN, V. W. *Desenvolvimento agrícola: teoria e experiências internacionais*. Brasília: Embrapa, 1988.
- HOBSBAWN, E. *Era dos extremos*. São Paulo: Cia. das Letras, 1995.
- HOTELLING, H. The economics of exhaustible resources. *The Journal of Political Economy*, v. 39, n. 2, p. 137-175, 1931.
- HOUTHAKKER, H. Are minerals exhaustible? *The Quarterly Review of Economics and Finance*, v. 42, n. 2, p. 417-421, 2002.
- HUDSON, R. Towards sustainable economic practices, flows and spaces: or is the necessary impossible and the impossible necessary? *Sustainable Development*, v. 13, n. 4, p. 239-252, Out. 2005.
- KELLY, P. M.; ADGER, W. N. Theory and practice in assessing vulnerability to climate change and facilitating adaptation. *Climatic Change*, n. 47, p. 325-352, 2000.
- KIRKBY, J.; O'KEEFE, P.; HOWORTH, C. Introduction: rethinking environment and development in Africa and Asia. *Land Degradation & Development*, v. 12, n. 3, p. 195-203, May 2001.
- LEHTONEN, M. The environmental-social interface of sustainable development: capabilities, social capital, institutions. *Ecological Economics*, v. 49, n. 2, p. 199-214, 1 June 2004.
- LÉLÉ, S. M. Sustainable development: a critical review. *World Development*, v. 19, n. 6, p. 607-621, 1991.
- MALTHUS, T. R. *An essay on the principle of population, as it affects the future improvement of society*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- MERTZ, O.; MBOW, C.; REENBERG, A. et al. Adaptation strategies and climate vulnerability in the Sudano-Saharan region of West Africa. *Atmospheric Science Letters*, v. 12, n. 1, p. 104-108, 22 Jan. 2011.
- NAREDO, J. Economía y sostenibilidad: la economía ecológica en perspectiva. *Polis, Revista de la Universidad Bolivariana*, p. 1-27, 2001. Disponível em: <<http://www.revistapolis.cl/2/nare.htm>>. Acesso em: 25 set. 2011.
- O'BRIEN, K.; ERIKSEN, S.; NYGAARD, L.; SCHJOLDEN, A. Why different interpretations of vulnerability matter in climate change discourses. *Climate Policy*, v. 7, n. 1, p. 73-88, 1 Jan. 2007.
- O'BRIEN, K.; ERIKSEN, S.; SCHJOLDEN, A.; NYGAARD, L. *What's in a word? conflicting interpretations of vulnerability in climate change research*. Oslo, Norway: Cicero Working Paper, 2004.



- PARRY, M. L.; CANZIANI, O. F.; PALUTIKOF, J. P.; LINDEN, P. J. VAN DER; HANSON, C. E. *Climate Change 2007: impacts, adaptation and vulnerability - contribution of working group II to the fourth assessment report of the intergovernmental panel on climate change*. Cambridge, UK.: Cambridge University Press, 2007. Disponível em: <[http://www.ipcc.ch/publications\\_and\\_data/publications\\_ipcc\\_fourth\\_assessment\\_report\\_wg2\\_report\\_impacts\\_adaptation\\_and\\_vulnerability.htm](http://www.ipcc.ch/publications_and_data/publications_ipcc_fourth_assessment_report_wg2_report_impacts_adaptation_and_vulnerability.htm)>. Acesso em: 25 set. 2011.
- PEARCE, D. An intellectual history of environmental economics. *Annual Review of Energy and the Environment*, v. 27, n. 1, p. 57-81, Nov. 2002.
- PROWSE, M.; SCOTT, L. Assets and adaptation: an emerging debate. *Development*, v. 39, n. 4, p. 42-52, 2008.
- ROSTOW, W. *The stages of economic growth: a non-communist manifest*. Cambridge: Cambridge University Press, 1960.
- SCHNEIDER, S. H. What is “dangerous” climate change? *Nature*, v. 411, n. 6833, p. 17-19, 3 May 2001.
- SCHNEIDER, S. H.; EASTERLING, W. E.; MEARNES, L. O. Adaptation: sensitivity to natural variability, agent assumptions and dynamic climate changes. *Climate Change*, n. 45, p. 203-221, 2000.
- SCOONES, I. Livelihoods perspectives and rural development. *Journal of Peasant Studies*, v. 36, n. 1, p. 171-196, Jan. 2009.
- SEN, A. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Cia. das Letras, 2009.
- SEN, A. *Desigualdade reexaminada*. Rio de Janeiro: Record, 2001.
- SEN, A. *Pobreza e fome*. Lisboa: Terramar, 1999.
- SMIT, B.; WANDEL, J. Adaptation, adaptive capacity and vulnerability. *Global Environmental Change*, v. 16, n. 3, p. 282-292, Aug. 2006.
- SÖDERBAUM, P. Values, ideology and politics in ecological economics. *Ecological Economics*, v. 28, n. 2, p. 161-170, Feb. 1999.
- STEFFEN, W. Will technology spare the planet? In: STEFFEN, W.; JÄGER, J.; CARSON, D.; BRADSHAW, C. (Org.). *Challenges of a changing earth: proceedings of the global change open science conference*. Amsterdam: The Netherlands: Springer-Verlag; Berlin: Heidelberg, 2002. p. 189-191.
- STEFFEN, W.; CRUTZEN, P. J.; MCNEILL, J. R. The anthropocene: are humans now overwhelming the great forces of Nature? *Ambio*, v. 36, n. 8, p. 614-21, Dec. 2007.
- THOMAS, D. S. G.; TWYMAN, C. Equity and justice in climate change adaptation amongst natural-resource-dependent societies. *Global Environmental Change*, v. 15, n. 2, p. 115-124, July 2005.
- TOL, R. S. J. Adaptation and mitigation: trade-offs in substance and methods. *Environmental Science & Policy*, v. 8, n. 6, p. 572-578, Dec. 2005.
- TURNER, B.; KASPERSON, R.; MATSON, P. A. et al. A framework for vulnerability analysis in sustainability science. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, v. 100, n. 14, p. 8074-8079, 8 July 2003.
- WALLERSTEIN, I. Ecology and capitalist costs of production: no exit. In: GOLDFRANK, W. L.; GOODMAN, D.; SZASZ, A. (Org.). *Ecology and the world system*. Westport, USA: Greenwood Press, 1999. p. 3-12.
- ZALASIEWICZ, J.; WILLIAMS, M.; SMITH, A. et al. Are we now living in the Anthropocene. *GSA Today*, v. 18, n. 2, p. 4, 2008.

**REVISTA DE DIREITO INTERNACIONAL**  
**BRAZILIAN JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW**

**Refugiados ambientais  
e tutela jurídica  
internacional: algumas  
considerações**

*Environmental refugees  
and international  
legal protection: some  
considerations*

Tarín Cristino Frota Mont'Alverne  
Ana Carolina Barbosa Pereira



# Refugiados ambientais e tutela jurídica internacional: algumas considerações\*

## *Environmental refugees and international legal protection: some considerations*

Tarin Cristino Frota Mont'Alverne<sup>1</sup>  
Ana Carolina Barbosa Pereira<sup>2</sup>

### Resumo

Nas últimas décadas, a situação do meio ambiente em todo o planeta vem cada vez mais se agravando e a população mundial tem sido vítima de tragédias ecológicas causadas por séculos de exploração da natureza pelo homem. Em 2005, a Universidade das Nações Unidas divulgou um relatório o qual previa que até 2010 o mundo teria mais de 50 milhões de refugiados ambientais. Ocorre que, apesar de crescente o número de migrantes ecológicos, não há, até o momento, regulamentação internacional apta a tratar desta situação. O presente artigo analisará o conceito de refugiado e de refugiado ambiental, além de evidenciar as dificuldades existentes para o reconhecimento dos migrantes ecológicos como refugiados, propondo soluções para a problemática dos refugiados ambientais. O objetivo geral desse trabalho é, pois, despertar os estudiosos e operadores do Direito para a relevância do tema, assim como fomentar o debate em busca de soluções para a problemática ora abordada. A metodologia utilizada é bibliográfica, teórica, descritiva, exploratória e dialética, com predominância indutiva. Ao final, propôs-se como soluções para a problemática dos refugiados ambientais a prevenção de catástrofes naturais, a realocação das vítimas de tragédias ecológicas no próprio país de origem, a utilização do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e o fortalecimento da governança internacional do meio ambiente.

**Palavras-chave:** Refugiados ambientais. Tutela jurídica. Direito Internacional.

### Abstract

In recent decades the condition of the environment around the world is increasingly getting worse, the world population has been suffering from ecological disasters caused by centuries of exploitation of nature by man. In 2005 the United Nations University released a report that predicted that by 2010 the world would have more than 50 million environmental refugees. However and despite the growing number of environmental migrants, there isn't, so far, an international regulation able to handle this situation. This article will examine the concept of refugees and the concept of environmental refugees, and also highlights the difficulties in the recognition of ecological migrants as refugees, proposing solutions to the problem of ecological refugees. Therefore, the main purpose of this paper is to awaken the law scholars and professionals for the relevance of the topic as well as stimulating debates on these issues and its solutions. Methodology employed is bibliographical, theoretical, descriptive, exploratory, dialectical and mainly inductive. This article, at the end, proposed as solution to the problem of environmental refugees

\* Artigo recebido em 30/04/2012  
Artigo aprovado em 20/05/2012

<sup>1</sup> Tarin Cristino Frota Mont'Alverne. Professora da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará (UFC). Possui graduação em Direito pela Universidade de Fortaleza (2001), mestrado em Direito Internacional Público – Université de Paris V (2004), doutorado em Direito Internacional do Meio Ambiente – Université de Paris V e Universidade de São Paulo (2008). Email: tarinfmontalverne@yahoo.com.br.

<sup>2</sup> Ana Carolina Barbosa Pereira. Professora de Direito da Faculdade Estácio do Ceará. Possui graduação em Direito pela Universidade de Fortaleza (2005), especialização em Direito Processual Civil – Universidade de Fortaleza (2011) e é mestranda em Ordem Jurídica Constitucional pela Universidade Federal do Ceará. Email: anacarolina.bpmatos@yahoo.com.br.

the prevention of natural disasters, to allocate elsewhere the victims of ecological disasters, but in their original countries, and the use of the right to an ecologically balanced environment as the foundation of ethical and legal obligation of international ensure minimum rights and conditions for survival of this new class of refugees.

**Keywords:** Environmental refugees. Legal protection. International law.

## 1 Introdução

Nas últimas décadas, a situação do meio ambiente em todo o planeta vem cada vez mais se agravando e a população mundial tem sido vítima de tragédias ecológicas causadas por séculos de exploração da natureza pelo homem – como terremotos, tsunamis, elevação do nível do mar, chuvas ácidas e aumento da temperatura da Terra, entre outros –, desastres naturais que causam impacto não só na própria natureza, mas também diretamente na vida humana.

Em 2005, a Universidade das Nações Unidas divulgou um relatório com números alarmantes acerca da quantidade de pessoas desalojadas de seu local de origem em razão de desastres ambientais; a previsão era de que até 2010 o mundo tivesse mais de 50 milhões de refugiados ambientais. Ocorre que, apesar de crescente o número de migrantes ecológicos, não há, até o momento, regulamentação internacional apta a tratar desta situação.

Ressalte-se que nem sequer há o reconhecimento do *status* de refugiados para esses migrantes por tragédias ambientais, o que dificulta sobremaneira a proteção jurídica dessas pessoas em âmbito internacional.

Para suprir a lacuna normativa existente, é flagrante a necessidade de uma resposta internacional adequada, uma vez que as normas internacionais vigentes são incapazes de conferir um tratamento adequado à complexidade do problema em questão.

Nesse sentido, cabe destacar a importância da inclusão dessa temática na agenda de discussões da Conferência das Nações Unidas para o desenvolvimento sustentável – Rio + 20 – que acontecerá em junho no Rio de Janeiro com o intuito de contribuir para a construção de um compromisso global compatível com essa nova dinâmica internacional.

Inicia-se o presente trabalho com a análise do conceito de refugiados, passando pelos fatos que influenciaram a criação dessa categoria de indivíduos na seara internacional, bem como analisando a sua regulamentação no Direito Internacional. Por fim, será apresentada a definição utilizada como base para determinar quem são os refugiados ambientais e o que há de regulamentação internacional quanto a eles.

Em seguida, tratar-se-á das dificuldades para o reconhecimento da noção de refugiado ambiental no plano do Direito Internacional, para, ao final, discutir algumas propostas para a superação da problemática apresentada.

Pretende-se, com o presente artigo, despertar os estudiosos e operadores do Direito para a relevância e urgência do tema e para a escassez de instrumentos legais capazes de proteger e garantir direitos básicos aos chamados refugiados ambientais, assim como, fomentar o debate em busca de soluções, tanto no âmbito do Direito Internacional como no que concerne à própria prevenção de tragédias ecológicas para as questões aqui abordadas.

## 2 Do conceito de refugiados ao conceito de refugiados ambientais

A figura do refugiado surge no plano do Direito Internacional após a Segunda Guerra Mundial, em razão do massacre promovido pelos regimes totalitários na Europa de judeus, militantes comunistas, homossexuais, ciganos, eslavos, deficientes físicos e mentais, ativistas políticos, testemunhas de Jeová, alguns sacerdotes católicos, dentre tantas outras pessoas que faziam parte de grupos politicamente indesejados pelos regimes políticos da época.

Muitas pessoas, a fim de salvarem suas vidas, foram obrigadas a deixar a sua terra natal para escaparem da perseguição promovida por tais regimes, sendo necessário buscarem asilo político em outras nações.

Essa situação de êxodo não é um privilégio do século XX, remontando ao início da civilização humana. O livro de Gênesis na Bíblia, em seu capítulo dezenove, narra o caso de Ló e sua família que fogem de Sodoma em direção a Zoar, para escapar da destruição da cidade em que viviam.

O caso da família de Ló foi o primeiro caso de êxodo narrado na Bíblia, mas a situação que mais se asseme-



lha com a dos refugiados do século XX é aquela narrada no livro de Êxodo, quando o povo hebreu escapa da perseguição sofrida no Egito e, guiado por Moisés, lança-se no deserto em busca da tão sonhada “Terra Prometida”.<sup>3</sup> A perseguição sofrida pelos hebreus no Egito se dava por uma questão racial; o faraó se sentia ameaçado por serem os hebreus formadores de um povo numeroso e forte, razão pela qual cada vez mais buscou oprimi-los.

## 2.1 O conceito de refugiado no direito internacional

Em 1951, após os horrores da Segunda Guerra Mundial, o mundo constatou que existiam milhares de pessoas que haviam abandonado tudo o que conheciam – e até mesmo o que tinham conquistado em termos materiais – e se mudado para países estrangeiros em busca de um local em que pudessem viver em paz e a salvo de perseguições raciais, religiosas, políticas e ideológicas. Como resposta a essa situação, foi editada a Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados, também conhecida como Convenção de Genebra de 1951.<sup>4</sup>

A Convenção consolidou os instrumentos legais que já existiam acerca da problemática dos refugiados em âmbito internacional, estabelecendo padrões mínimos para o tratamento deles. Previu também providências em relação à disponibilização de documentos, incluindo um documento de viagem específico para aqueles que fossem considerados refugiados, na forma de um passaporte.

A Convenção de 1951 estabeleceu o princípio do *non-refoulement* (não devolução); por esse princípio, nenhum país pode devolver ou expulsar um refugiado, contra a vontade dele, para um território onde sofra perseguição.

Além disso, a Convenção de Genebra delimitou quem seriam os beneficiados com esta noção que surgiu no Direito Internacional, a figura do refugiado. Segundo a Convenção de Genebra de 1951, art. 1º, A, nº 2, o termo refugiado aplicar-se-ia a qualquer pessoa:

Que, em consequência de acontecimentos ocorridos antes de 1 de Janeiro de 1951, e receando,

com razão ser perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas, se encontre fora do país de que tem a nacionalidade e não possa ou, em virtude daquele receio, não queira pedir a proteção daquele país; ou que, se não tiver nacionalidade e estiver fora do país no qual tinha a sua residência habitual após aqueles acontecimentos, não possa ou, em virtude do dito receio, a ele não queira voltar.

Ressalte-se que, até 1966, esse conceito de refugiado só abrangia as vítimas dos eventos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e que habitavam determinada região; no entanto, mais de uma década após a edição de tal norma internacional, verificou-se a necessidade de entender a mencionada definição para qualquer pessoa em fuga de situações de conflitos e perseguições. Quando, então, foi elaborado um Protocolo relativo ao Estatuto dos Refugiados que foi aprovado pela Assembleia Geral das Nações Unidas, tendo entrado em vigor em outubro de 1967.

Com a ratificação do Protocolo, os países signatários passaram a aplicar o conceito de refugiado previsto na Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados sem limite de datas e de espaço geográfico.

Em 2010, o Alto Comissariado das Nações Unidas<sup>5</sup> (ACNUR ou, em inglês, UNHCR) contabilizou 10,55 milhões de refugiados sob a sua responsabilidade no mundo, tendo havido um aumento de 153.000 em relação ao ano de 2009. Todavia, dentre estes, mais de dez milhões de refugiados assistidos pelo ACNUR, não há registro de refugiados ambientais.

## 2.2 Quem são os refugiados

Em 2005, foi divulgado um Relatório da Universidade das Nações Unidas em parceria com o Instituto pelo Meio Ambiente e Segurança Humana da ONU (Organização das Nações Unidas), prevendo que em 2010 o planeta contaria com mais de 50 milhões de refugiados ambientais. No entanto, apesar do número alarmante de pessoas consi-

<sup>3</sup> Acerca dos refugiados bíblicos ver: VEGA, Fernando. O refúgio na bíblia. In: MILESI, Rosita (Org.). *Refugiados: realidade e perspectivas*. Brasília: CSEM/IMDH; Edições Loyola, 2003. p. 71-84.

<sup>4</sup> “O que é a Convenção de 1951?” – ACNUR. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/informacao-geral/o-que-e-a-convencao-de-1951/>>. Acesso em: 20 nov. 2011.

<sup>5</sup> O Estatuto dos Refugiados das Nações Unidas instituiu um órgão de competência internacional denominado de Alto Comissariado das Nações Unidas, sendo de competência deste promover instrumentos internacionais para a proteção dos refugiados e supervisionar sua aplicação. Ao ratificar a Convenção e/ou o Protocolo, os Estados signatários aceitam cooperar com o ACNUR no desenvolvimento de suas funções e, em particular, a facilitar a função específica de supervisionar a aplicação das provisões desses instrumentos.

deradas nessa situação, até hoje não há uma regulamentação adequada de âmbito internacional sobre o tema.<sup>6</sup>

Na Conferência Internacional sobre o Meio Ambiente, Migração Forçada e Vulnerabilidade Social, realizada pela Universidade das Nações Unidas em outubro de 2008, divulgou-se que o mundo já contava com 25 milhões de refugiados ambientais e que este número deveria aumentar para 200 milhões até o ano de 2050.<sup>7</sup>

Acrescente-se que, sequer o termo refugiado pode ser aplicado aos migrantes ambientais, não tendo qualquer embasamento na Convenção sobre Refugiados das Nações Unidas essa interpretação extensiva da noção clássica de refugiado.

No plano internacional, os refugiados ambientais não passam de migrantes com características próprias de refugiados, em decorrência de desastres ambientais. Segundo informações constantes no site da ACNUR, migrantes seriam aqueles que decidem deslocar-se, principalmente por razões econômicas, para melhorar as perspectivas para si mesmos e para suas famílias. Já os refugiados são aqueles que são impelidos a deslocarem-se para salvar suas vidas ou preservar sua liberdade, não possuindo proteção de seu próprio Estado ou mesmo ameaçados de perseguição por ele.<sup>8</sup>

Os refugiados são pessoas que, se não recebessem auxílio e acolhimento por parte de outros países, estariam sendo condenadas à morte ou a uma vida na clandestinidade, sem sustento e sem direitos.

A definição de refugiado constante na Convenção de Genebra de 1951 é bastante restrita, só podendo ser consideradas assim as pessoas que estejam sendo perseguidas em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas. Infere-se, portanto, que tal definição da maneira como está posta não tem como ser estendida aos considerados como refugiados ambientais.

Em nível regional existe a Convenção da Organização da Unidade Africana de 1969 (OUA) que consigna uma definição de refugiado mais ampla, que permite a inclusão dos migrantes ambientais na categoria de refugiados. A Convenção da OUA prevê que se considera refugiado todo aquele que cruza fronteiras nacionais em razão de desastres causados pelo homem, independentemente da existência de temor de perseguição.<sup>9</sup>

Mesmo diante da relevância e da urgência da problemática do refugiado ambiental, muito pouco tem sido feito pelos Estados e pela Organização das Nações Unidas para solucionar tal questão. O tema tem ficado restrito às discussões acadêmicas, não tendo sido editada nenhuma norma de caráter internacional com o fito de ampliar o conceito tradicional de refugiados. Em 1985, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA ou em inglês, UNEP) desenvolveu o conceito do quem seriam os refugiados ambientais, com base na definição elaborada por um de seus pesquisadores Essam El Hinnawi.<sup>10</sup>

Para Essam El Hinnawi, refugiados ambientais são as pessoas que foram obrigadas a abandonar, temporária ou definitivamente, o lugar onde tradicionalmente viviam, devido a visível declínio do meio ambiente (por razões naturais ou humanas), que colocavam em risco sua existência ou afetavam seriamente suas condições e qualidade de vida.<sup>11</sup>

É esse conceito que tem sido utilizado como paradigma para as discussões acerca da temática dos refu-

<sup>6</sup> BREITWISSER, Liliene Graciele. Refugiados ambientais: breves nota sobre sua proteção jurídica internacional. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, ano 14, n. 56, p. 142-166, out./dez. 2009.

<sup>7</sup> ARAIA, Eduardo. Refugiados ambientais: as primeiras vítimas do aquecimento global. *Planeta*, São Paulo, v. 37, n. 443, p. 36-41, ago. 2009.

<sup>8</sup> Informações disponíveis em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/a-quem-ajudamos/refugiados/>>. Acesso em: 20 nov. 2011.

<sup>9</sup> PIOVESAN, Flávia Cristina. O direito de asilo e a proteção internacional dos refugiados. In: ARAÚJO, Nadja; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Org.). *O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 27-64, apud BREITWISSER, Liliene Graciele. Refugiados ambientais: breves nota sobre sua proteção jurídica internacional. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, ano 14, n. 56, p. 142-166, out./dez. 2009.

<sup>10</sup> HINNAWI, Essam El. Environmental refugees. Nairobi: UNEP, 1985, apud BARBOSA, Luciana Mendes. A construção da categoria de refugiados ambientais: uma análise pós-estruturalista do regime para refugiados das Nações Unidas. In: SIMPÓSIO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS DO PROGRAMA SAN THIAGO DANTAS, 1., 2007, São Paulo. *Anais do...* São Paulo: UNESP, 2007. p. 9.

<sup>11</sup> HINNAWI, Essam El. Environmental refugees. Nairobi: UNEP, 1985, apud BARBOSA, Luciana Mendes. A construção da categoria de refugiados ambientais: uma análise pós-estruturalista do regime para refugiados das Nações Unidas. In: SIMPÓSIO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS DO PROGRAMA SAN THIAGO DANTAS, 1., 2007, São Paulo. *Anais do...* São Paulo: UNESP, 2007. p. 9.

giados ambientais; mas, até o momento, tal conceito não conta com qualquer amparo legal internacional, consequentemente, sem qualquer validade jurídica, permanecendo apenas reconhecido em âmbito acadêmico.

### 3 Dificuldades para o reconhecimento da noção de refugiado ambiental no plano do direito internacional

É inegável que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado trata-se de um direito fundamental do ser humano e que compõe a noção de dignidade da pessoa humana, sendo impossível falar em dignidade da pessoa humana se este indivíduo não está inserido em um habitat saudável.

Além disso, é notório o impacto das atividades humanas sobre o meio ambiente, causando um desequilíbrio em todo o sistema ambiental,<sup>12</sup> a ponto de impelir populações inteiras a se deslocarem para outras cidades e até mesmo para outros países – como é o caso de Tuvalu<sup>13</sup>, em busca de condições ambientais mínimas para sua sobrevivência.

Então, por que não há ainda a tutela jurídica do refugiado ambiental em âmbito internacional? A resposta a esse questionamento não é tão simples, mas passa por uma série de fatores complexos e interligados, desde a falta de interesse dos Estados, até o risco de enfraquecimento da noção de refugiado e a sua proteção jurídica internacional.

Saliente-se que o presente trabalho não tem por objetivo esgotar todas as dificuldades apontadas doutri-

nariamente para a consolidação da noção de refugiado ambiental no contexto do Direito Internacional, mas analisar os principais óbices para a tutela jurídica dessa categoria de migrantes, com o desiderato não só de apontá-los, como também apresentar uma visão crítica sobre a matéria.

#### 3.1 A convenção das nações unidas relativa ao estatuto dos refugiados

A grande preocupação que permeou a elaboração da Convenção de Genebra foi a proteção dos refugiados da Segunda Guerra Mundial, buscando-se promover a estabilidade na Europa, bem como solucionar o problema das mais de 40 milhões de pessoas que foram obrigadas a se deslocar de seu local de origem em razão dos regimes totalitários que dominaram o continente europeu durante a primeira metade do século XX.<sup>14</sup>

Uma década após a edição da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, verificou-se a ocorrência de novos fluxos de refugiados oriundos da África e da Ásia, o que demonstrou que a perseguição ideológica e racial não eram questões observadas exclusivamente nos regimes totalitários da Europa no contexto da Segunda Guerra Mundial e que, caso a definição de refugiado permanesse da maneira como estava prevista na Convenção de 1951, tal conceito ficaria completamente inadequado e a tutela jurídica pretendida seria completamente inócua diante da realidade das vítimas de perseguição que se proliferavam pelo mundo.<sup>15</sup>

Assim, em 1966, quando da elaboração do Protocolo do Estatuto dos Refugiados, a preocupação continuava sendo a de proteger as vítimas de perseguição política, racial e ideológica; no entanto, buscou-se eliminar as limitações temporais e geográficas contidas na Convenção de Genebra.

A Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados é de 1951, já o seu Protocolo é de 1966; nota-se que ambos são anteriores à preocupação internacional com questões ambientais, tendo em vista que o agravamento das condições ambientais do planeta é um

<sup>12</sup> Prova deste desequilíbrio ambiental é que em 28 de novembro foi divulgado pela agência da ONU para a alimentação e a agricultura (FAO) que 25% (vinte e cinco por cento) das terras do planeta estão altamente degradadas. Notícia disponível em: <<http://www.portugues.rfi.fr/geral/20111128-25-das-terras-do-planeta-estao-altamente-degradadas-diz-fao>>. Acesso em: 28 nov. 2011.

<sup>13</sup> Tuvalu é um país formado por nove atóis situado no Oceano Pacífico, com altitude máxima de 4,5 metros. Problemas como a erosão da costa marinha, inundações de água salgada, escassez de água doce, dificuldades de descartar o esgoto e a superpopulação têm levado ao agravamento das condições ambientais, o que levou já vários habitantes a deixarem o seu país de origem e migrarem para, em sua maioria, Nova Zelândia. No entanto, a Nova Zelândia descartou a hipótese de aceitar a migração de todos os tuvaluanos. ARAIA, Eduardo. Refugiados ambientais: as primeiras vítimas do aquecimento global. *Planeta*, São Paulo, v. 37, n. 443, p. 36-41, ago. 2009.

<sup>14</sup> ROCHA, Rossana Reis; MOREIRA, Julia Bertino. Regime internacional para refugiados: Mudanças e desafios. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 18, n. 37, p. 17-30, out. 2010.

<sup>15</sup> ROCHA, Rossana Reis; MOREIRA, Julia Bertino. Regime internacional para refugiados: Mudanças e desafios. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 18, n. 37, p. 17-30, out. 2010.

problema recente, estando em foco apenas a partir das últimas duas ou três décadas. Assim, a problemática ambiental sequer existia em âmbito internacional, restringindo-se tais normas de direitos humanos à preocupação com as vítimas de perseguição ideológica, razão pela qual o seu conteúdo é tão restrito.

Ocorre que, como até hoje não houve novo protocolo ou convenção que versasse acerca da tutela jurídica internacional dos refugiados de forma a contextualizar e, assim, ampliar a tal definição. Muitas nações, bem como o próprio órgão de apoio das Nações Unidas aos Refugiados<sup>16</sup> – ACNUR, entendem que não há suporte jurídico para a inclusão do migrante ambiental (ou climático, como alguns denominam) no conceito de refugiado, não existindo qualquer garantia de que as vítimas dos desastres ambientais receberão assistência e proteção internacional.

### 3.2 O enfraquecimento do regime internacional de proteção dos refugiados

A ACNUR defende que a renegociação internacional quanto à noção de refugiado resultaria em um enfraquecimento do regime de proteção, colocando em risco o mencionado sistema de proteção internacional.<sup>17</sup> Em razão da Convenção de 1951, juntamente com o Protocolo de 1966, representar uma conquista histórica em matéria de Direitos Humanos, a proteção do migrante ambiental não justificaria tal risco.

Argumenta-se que, como a problemática dos refugiados já é bastante crítica no mundo, a inclusão de mais uma categoria de pessoas beneficiadas pela proteção jurídica concedida àqueles que são considerados como refugiados, poderia levar ao colapso do regime internacional humanitário, tendo em vista a dificuldade de se distinguir o refugiado puramente ambiental dos migrantes por razões socioeconômicas, o que ocasionaria um inchaço no sistema de acolhimento humanitário internacional, o que, conseqüentemente, não traria qualquer benefício prático às vítimas da degradação ambiental e, ainda, pre-

judicaria aqueles que já tinham por direito conquistado o *status* de refugiados.

### 3.3 O ônus econômico e social

As grandes potências mundiais nos últimos anos têm passado por sérias crises financeiras, agravadas no último ano. Quando a economia está em declínio, todos os setores da sociedade sofrem, a inflação sobe, direitos sociais são muitas vezes suspensos – ou até mesmo cortados –, aumenta o nível de desemprego, etc.

Diante desse cenário em países como Estados Unidos, Portugal, Grécia, Itália, Espanha, dentre outros, qual o interesse que tais países teriam em ampliar a tutela jurídica internacional dos refugiados, a fim de incluir nessa categoria os migrantes ambientais?

Ora, uma consequência lógica da ampliação da definição mencionada seria o crescimento do número de pessoas que iriam pedir refúgio às grandes potências mundiais, em busca de melhores condições de vida, não só no que concerne a um ambiente de qualidade e sadio para si e para sua família, mas também no que concerne a melhores condições sociais e econômicas.<sup>18</sup> Logo, a concessão de refúgio aos migrantes ambientais demandaria dos chamados países desenvolvidos uma reestruturação financeira, social, econômica, institucional e política extremamente onerosa enquanto país receptor, o que, no momento, não é nada interessante para eles, uma vez que não têm conseguido sequer – em muitos casos – garantir à população local direitos básicos.

Ademais, as populações dos países mais ricos dificilmente seriam beneficiadas pela possibilidade de se requerer refúgio a outros países por causas ambientais, haja vista que o aparecimento de refugiados ambientais se dá geralmente em países sem qualquer estrutura de segurança para evitar catástrofes naturais e que – em sua maioria – não têm condições econômicas de prestar a assistência humanitária e social que as vítimas necessitam.

<sup>16</sup> BREITWISSER, Liliane Graciele. Refugiados ambientais: breves nota sobre sua proteção jurídica internacional. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, ano 14, n. 56, p. 142-166, out./dez. 2009.

<sup>17</sup> BREITWISSER, Liliane Graciele. Refugiados ambientais: breves nota sobre sua proteção jurídica internacional. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, ano 14, n. 56, p. 142-166, out./dez. 2009.

<sup>18</sup> Segundo Paulo Borba Casella, alguns fatores que influenciam a busca de refúgio em um determinado país são as condições do mercado de trabalho do país receptor, bem como sua estrutura institucional e os direitos sociais garantidos à população pelo Estado. CASELA, Paulo Borba. Refugiados: conceito e extensão. In: ARAÚJO, Nadia; ALMEIDA, Guilherme Assis de. *O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 17-26.



Sendo assim, resta claro que não é de interesse dos países mais desenvolvidos a proteção normativa internacional específica que garanta direitos humanos básicos para aqueles que se encontram na condição de migrante ambiental.

Acrescente-se que, por ser a ONU um órgão político em que os Estados estão representados, o referido órgão irá refletir os interesses desses países, o que justifica a resistência da Organização das Nações Unidas em reconhecer o refugiado por causas ambientais.

### 3.4 Barreiras culturais e étnicas

Outro problema para a aceitação de refugiados, sejam eles de que natureza for, é a questão das barreiras culturais e étnicas existentes entre eles e os países receptores. Inicialmente em razão da integração desses refugiados a outros Estados dificilmente se dar de forma a preservar inteiramente a multiculturalidade e a pluriétnica, conservando o caráter de povo, dos grupos de refugiados.<sup>19</sup>

Havendo, geralmente, a simples assimilação dos grupos de refugiados à ordem jurídica, política, cultural e social interna do Estado receptor, consequentemente, aqueles que conseguem o asilo pretendido ganham direitos individuais, no entanto, perdem o direito de ser povo.<sup>20</sup>

Além disso, após o atentado terrorista de 11 de setembro em Nova Iorque, as diferenças e preconceitos étnicos têm gerado ainda mais entrave ao acolhimento de refugiados. Segundo Rossana Reis Rocha e Júlia Bertino Moreira, os refugiados e imigrantes passaram a ser vistos como potenciais perigos e ameaças às sociedades receptoras (em especial, mas não somente em relação à manutenção da identidade nacional), tendo sido tomadas medidas a fim de responder e impedir essa invasão de

imigrantes, restringindo-se cada vez mais as oportunidades de refúgio.<sup>21</sup>

## 4 Algumas propostas de superação da problemática do refugiado ambiental

Pelo exposto, infere-se que são insuficientes as normas atualmente existentes na seara do Direito Internacional capazes de proteger as vítimas de desastres ecológicos que são obrigadas a deixar seu local de origem em busca de condições mínimas de vida, quando o seu país não é capaz de prover tais condições de subsistência.

Contudo, por mais que a ONU e os países desenvolvidos prefiram não tratar da questão dos refugiados ambientais, trata-se de problema atual e urgente que não tem como ser ignorado, sendo flagrante a necessidade de se buscar uma solução que harmonize o Direito Internacional vigente com a necessidade de proteção jurídica dos migrantes por causas ambientais.

### 4.1 Políticas preventivas

Como anteriormente mencionado no presente trabalho, as catástrofes ecológicas só têm o condão de gerar refugiados ambientais naqueles países em que falta estrutura de segurança para evitar desastres naturais e que também não têm condições econômicas de prestar a assistência humanitária e social de que as vítimas necessitam.

Assim, não se debateria acerca desses migrantes por causas ambientais se houvesse uma política preventiva global para esses desastres. Sendo de grande importância o envolvimento da ONU, por meio de todos os seus órgãos, no sentido de fortalecer as políticas ambientais.<sup>22</sup>

Ressalte-se que, em longo prazo, a prevenção do agravamento das condições ambientais do planeta mostra-se inclusive mais eficaz e barata do que o próprio manejo dos grupos, eventualmente desalojados em decorrência das péssimas condições de sobrevivência ambiental em seus países de origem, evitando o agravamento de crises econômicas nos países desenvolvidos em decorrência

<sup>19</sup> LIMA, Emanuel Fonseca. Refugiados ambientais, identidade étnica e o direito das mudanças climáticas, *PrismarJur*, São Paulo, v. 9, n. 02, p. 373-397, jul./dez. 2010.

<sup>20</sup> SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. Multiculturalismo e direitos coletivos. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo multicultural*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003 apud BREITWISSER, Liliane Graciele. Refugiados ambientais: breves nota sobre sua proteção jurídica internacional, *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, ano 14, n. 56, p. 142-166, out./dez 2009.

<sup>21</sup> ROCHA, Rossana Reis; MOREIRA, Julia Bertino. Regime internacional para refugiados: Mudanças e desafios, *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 18, n. 37, p. 17-30, out. 2010.

<sup>22</sup> BREITWISSER, Liliane Graciele. Refugiados ambientais: breves nota sobre sua proteção jurídica internacional, *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, ano 14, n. 56, p. 142-166, out./dez. 2009.

cia da elevação do fluxo de imigrantes ilegais vítimas de tragédias ecológicas.

Outro ponto relevante é que, uma vez prevenidas situações de desalojamento de populações inteiras de um país em consequência da degradação do meio ambiente, não há que se falar em barreiras étnicas e culturais de países receptores, já que sequer haverá a necessidade de haver países receptores, tendo em vista que tais grupos permanecerão em seu país e este terá o seu reconhecimento internacional mantido, sendo mantidas também a sua cultura, etnia e sua identificação enquanto povo.

#### 4.2 Direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado enquanto fundamento para a tutela internacional dos refugiados ambientais

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado foi proclamado na Declaração de Estocolmo de 1972, ganhando caráter de universalidade, tendo sido reiterado na Declaração do Rio de Janeiro de 1992, sendo considerado direito fundamental da pessoa humana.

No Direito Internacional, a constitucionalização da proteção do meio ambiente impõe o dever geral de não degradar, fundamenta direitos e obrigações, “ecologiza” o direito da propriedade, permite a intervenção estatal, reduz a discricionariedade administrativa no processo decisório, amplia a participação pública, realça a proteção do meio ambiente, confere segurança normativa, constitucionaliza a ordem pública ambiental, dá maior força à interpretação pró-ambiente e enseja o controle da constitucionalidade da lei sob bases ambientais.<sup>23</sup>

No Brasil, a jurisprudência da Corte Máxima Nacional (MS 22.164/DF),<sup>24</sup> reconheceu o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como sendo um direito fundamental, considerando-o como direito de terceira geração, tendo o ministro Celso de Mello afirmado que o direito fundamental ao meio ambiente constitui a representação objetiva da necessidade de se proteger

valores e objetivos, associados a um princípio de solidariedade.<sup>25</sup>

Outro aspecto relevante analisado pelo STF na decisão em comento foi que o Tribunal considerou o meio ambiente como patrimônio público por ser sua proteção de interesse de toda a coletividade, e se fazer em benefício das presentes e futuras gerações, sendo essa a qualidade do bem ambiental protegida pela Constituição.<sup>26</sup>

Não restam dúvidas de que a visão em relação ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é voltada para os interesses da coletividade, seja em âmbito nacional ou internacional, sendo, portanto, direito fundamental da pessoa humana, baseado no princípio da dignidade.<sup>27</sup>

Logo, não há vida digna sem que seja garantido o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, não sendo possível admitir que vítimas de tragédias ambientais, em especial, em países subdesenvolvidos, em que o Estado não consegue assisti-las, estariam tendo o seu direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado efetivado.

Sendo assim, tendo em vista que para garantir a efetivação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado faz-se necessário prestar assistência e conceder refúgio aos desamparados e deslocados de seu país de origem devido a desastres naturais, esse direito tem servido como fundamento para a obrigação ético-jurídica de proteção e amparo a tais refugiados no cenário internacional, enquanto não são tomadas medidas preventivas globais capazes de impedir tragédias ecológicas.<sup>28</sup>

<sup>23</sup> SIRVINSKAS, Luís Paulo. Tutela constitucional do meio ambiente. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 55- 56.

<sup>24</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança nº 22164-0/SP*. Antônio de Andrada Ribeiro Junqueira versus Presidente da República. Relator: Ministro Celso de Mello. Acórdão publicado no Diário da Justiça da União de 17 nov. 1995. Disponível em: < <http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 18 abr. 2011.

<sup>25</sup> AYALA, Patryck de Araújo. O novo paradigma constitucional e a jurisprudência ambiental do Brasil. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Org.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 371.

<sup>26</sup> AYALA, Patryck de Araújo. O novo paradigma constitucional e a jurisprudência ambiental do Brasil. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Org.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 372-373.

<sup>27</sup> SIRVINSKAS, Luís Paulo. *Tutela constitucional do meio ambiente*. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 151.

<sup>28</sup> BREITWISSER, Liliane Graciele. Refugiados ambientais: breves notas sobre sua proteção jurídica internacional. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, ano 14, n. 56, p. 142-166, out./dez. 2009.

### 4.3 Realocação dos refugiados dentro de seu país de origem

Outra solução importante é a que privilegia, sempre que possível, – nas hipóteses de ocorridas catástrofes ambientais de magnitude tal a impelir pessoas a saírem de seu habitat original – a realocação desses migrantes em seu próprio país, de forma ambientalmente planejada.

Esse tipo de realocação causa menos traumas para a população atingida, uma vez que ela não será obrigada a se desligar de suas origens, de seus laços territoriais, legais, costumeiros, históricos, culturais e étnicos. Ademais, como essas vítimas ecológicas não contam com o respaldo do Direito Internacional para gozarem dos privilégios de refugiadas e acabam imigrando ilegalmente para outros países em busca de condições ambientais mais dignas de vida, a realocação ora proposta evita a imigração ilegal dessas pessoas e os problemas que surgem em razão dela, como marginalização, exclusão étnica, preconceito sofridos no país receptor. Sendo, portanto, vantajoso, inclusive para os países desenvolvidos, contribuir financeiramente para a reestruturação de nações atingidas por séria degradação ambiental, a fim de evitar o fluxo de imigrantes ilegais que agravam, ainda mais, os problemas econômicos e sociais dos países receptores.

### 4.4 Importância da governança internacional do meio ambiente para os refugiados ambientais

O fortalecimento da governança internacional do meio ambiente - um dos temas centrais da Rio+20 - é outra solução necessária e urgente para garantir a proteção dos refugiados ambientais.

A questão que se coloca é de saber por que devemos falar de governança internacional ambiental e qual sua importância para os refugiados ambientais. Ora, conforme se depreende dos relatórios elaborados pelas instituições internacionais, observa-se uma crise de implementação dos resultados das Conferências internacionais anteriores (Conferência de Estocolmo, Conferência do Rio de Janeiro e Conferência de Johannesburgo), crise que é atribuída, entre outros fatores, à ineficácia das atuais instituições internacionais na questão do meio ambiente.

Na verdade, no âmbito da Organização das Nações Unidas, existe apenas o Programa das Nações Unidas para o meio ambiente (PNUMA) e não se trata de

uma organização especializada. Essa ausência de organização especializada pode ser explicada pelo fato de que a maioria das grandes organizações internacionais, nos últimos anos, incluiu em seu programa a questão do meio ambiente.

Ocorre que os fundamentos e a visibilidade do PNUMA ainda são muito insuficientes, tendo em conta a imensidão do problema. Quanto às centenas de acordos ambientais multilaterais, são ainda menos potentes do que o PNUMA, pois os secretariados desses acordos são deficientes de pessoas e não são interligados, o que acaba piorando a situação. Portanto, não existe uma instituição coordenadora, mas uma multiplicidade de instituições que regulam os acordos internacionais ambientais de modo heterogêneo.

Nesse contexto, o atual sistema de governança internacional do meio ambiente é fraco e fragmentado. Falta visão, autoridade e legitimidade. Essa deficiência de instituições internacionais tem uma grande quota de responsabilidade para o agravamento da crise ecológica mundial, ensejando novas situações jurídicas, como as dos refugiados ambientais.

Diferentes opções têm sido propostas sobre as novas estruturas de governança internacional ambiental: a criação de uma Organização Mundial para o Meio Ambiente, o fortalecimento do PNUMA e a criação de um Conselho para o desenvolvimento sustentável, entre outros.

A ideia é justamente consolidar os diversos organismos internacionais competentes em matéria ambiental. Trata-se de diminuir os custos de ações ambientais globais e melhorar sua efetividade. Considerando a complexidade da problemática ambiental, essa unificação é importante para garantir uma proteção ambiental global.

A Rio + 20 é uma importante oportunidade para uma reforma eficaz, pragmática e, ao mesmo tempo, ambiciosa de uma governança internacional para o meio ambiente, capaz de assegurar a efetividade dos tratados ambientais vigentes, contrabalançar a Organização Mundial do Comércio e contemplar diferentes preocupações ambientais, como a questão da tutela jurídica internacional dos refugiados ambientais, entre outros.

Cabe ainda destacar que essa reestruturação institucional do meio ambiente permitirá a criação de um

fórum central de debate e de tomada de decisão, importante para a adoção de uma Convenção Internacional sobre refugiados ambientais.

## 5 Considerações finais

A noção de refugiado surge no Direito Internacional após a Segunda Guerra Mundial, tendo em vista que muitas pessoas, a fim de salvarem suas vidas, foram obrigadas a deixar a sua terra natal para escaparem da perseguição promovida pelos regimes totalitários, sendo necessário buscarem refúgio em outros países.

Assim, em 1951, como resposta a essa situação, foi editada a Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados, também conhecida como Convenção de Genebra de 1951, com o fito de garantir proteção jurídica internacional aos refugiados da Segunda Guerra Mundial.

Ocorre que, o conceito de refugiado não evoluiu para acompanhar a realidade atual do planeta, permanecendo estático e restrito apenas às vítimas de perseguições políticas, étnicas e ideológicas. No entanto, há uma nova categoria de migrantes, com características de refugiados que estão sendo impelidos a deixarem os seus lares – e muitas vezes o seu país de origem –, em razão de catástrofes ambientais e que não contam com qualquer amparo legal internacional.

Resta claro que há uma resistência dos Estados e organismos internacionais em relação ao reconhecimento do migrante ambiental como refugiado, estando entre os óbices apontados na doutrina para a consolidação de tal conceito a falta de suporte legal da Convenção de Genebra para o reconhecimento do refugiado ambiental, o risco de enfraquecimento do regime internacional de refugiados, o ônus econômico e social para os países receptores, as barreiras culturais e étnicas entre as vítimas e os Estados que irão acolhê-las.

De qualquer forma, por mais que os migrantes ecológicos não gozem de proteção jurídica internacional específica, trata-se de um problema atual que precisa ser lido pelos organismos internacionais competentes, sob pena de se deixar milhões de pessoas excluídas e às margens de qualquer tipo de tutela jurídica. Assim, buscou-se com este trabalho propor soluções para a questão dos refugiados ambientais na atualidade.

Dentre as soluções apontadas, está a promoção de uma política de preservação ambiental preventiva, a fim de evitar novas vítimas de tragédias naturais. Além disso, apontou-se como melhor alternativa para a realocação desses refugiados a realocação, quando possível, no próprio país de origem, a fim de evitar maiores traumas para essas populações e permitir a preservação de suas características culturais e étnicas.

Sugeriu-se ainda, como alternativa legal para a proteção internacional do refugiado ambiental, a fundamentação da obrigação ético-jurídica dos Estados e organismos internacionais, de garantirem direitos e condições mínimas de vida aos que foram impelidos a se deslocarem de seu local de origem em decorrência de desastres ecológicos, no direito universal a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, baseado na tutela do princípio da dignidade da pessoa humana.

Por fim, observou-se que a Rio + 20 poderá ser um fórum importante para a construção de estratégias de prevenção e combate das múltiplas causas que forcem os deslocamentos de milhões de pessoas de seus lares por conta de desastres ambientais, por meio do fortalecimento da governança internacional do meio ambiente.

## Referências

ARAIA, Eduardo. Refugiados ambientais: as primeiras vítimas do aquecimento global. *Planeta*, São Paulo, v. 37, n. 443, p. 36-41, ago. 2009.

AYALA, Patryck de Araújo. O novo paradigma constitucional e a jurisprudência ambiental do Brasil. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Org.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2007.

BARBOSA, Luciana Mendes. A Construção da categoria de refugiados ambientais: uma análise pós-estruturalista do regime para refugiados das Nações Unidas. In: SIMPÓSIO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS DO PROGRAMA SAN THIAGO DANTAS, 1., São Paulo. *Anais do...*, São Paulo: UNESP, 2007.

BARROS, Miguel Daladier. O drama dos refugiados ambientais no mundo globalizado. *Consulex*, Brasília, v.14, n. 317, p. 12-15, mar. 2010.

BREITWISSER, Liliane Graciele. Refugiados ambientais: breves notas sobre sua proteção jurídica internacional. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, ano 14, n. 56, p. 142-166, out./dez. 2009.



CASELA, Paulo Borba. Refugiados: conceito e extensão. In: ARAÚJO, Nadia; ALMEIDA, Guilherme Assis de. *O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

GUERRA, Sidney; AVZARADEL, Pedro Cuvello Saavedra. O Direito Internacional e a figura do refugiado ambiental: reflexões a partir da ilha de Tuvalu. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONSELHO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO. 2008, Brasília. *Anais eletrônicos*. Brasília: CONPEDI, 2008. Disponível em: < [http://www.conpedi.org.br/manuel/arquivos/anais/brasil/14\\_46.pdf](http://www.conpedi.org.br/manuel/arquivos/anais/brasil/14_46.pdf)>. Acesso em: 16 nov. 2011.

LAVIEILLE, Jean-Marc. *Droit international de l'environnement*. 3. ed. Paris: Ellipses, 2010.

LIMA, Emanuel Fonseca. Refugiados ambientais, identidade étnica e o direito das mudanças climáticas. *PrismarJur*, São Paulo, v. 9, n. 2, p. 373-397, jul./dez. 2010.

MALTA, Fernando. A anomalia da anomalia. Os refugiados ambientais como problemática teórica, metodológica e prática. *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, v. 29, n. 36, 2011.

ROCHA, Rossana Reis; MOREIRA, Julia Bertino. Regime internacional para refugiados: mudanças e desafios. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 18, n. 37, p. 17-30, out. 2010.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. *Tutela constitucional do meio ambiente*. São Paulo: Saraiva, 2008.

VARELLA, Marcelo. *Direito internacional público*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

VEGA, Fernando. O refúgio na bíblia. In: MILESI, Rosita (Org.). *Refugiados: realidade e perspectivas*. Brasília: CSEM/IMDH; Edições Loyola, 2003.

**Para publicar na Revista de Direito Internacional, acesse o endereço eletrônico  
[www.rdi.uniceub.br](http://www.rdi.uniceub.br) ou [www.brazilianjournal.org](http://www.brazilianjournal.org).  
Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.**

**REVISTA DE DIREITO INTERNACIONAL**  
**BRAZILIAN JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW**

**If Criminal Offenses Were  
Added to CITES, Would  
Nations Be Better Able  
to Restrict International  
Trade in Endangered  
Species and Protect  
Biodiversity?**

Renee Torpy

# If Criminal Offenses Were Added to CITES, Would Nations Be Better Able to Restrict International Trade in Endangered Species and Protect Biodiversity?\*

Renee Torpy<sup>1</sup>

## Abstract

We often hear the world is shrinking due to technology, but how can the internet affect illicit international trade in endangered species products? There are such small risks with being involved with illegal trade that something needs to be done to deter people. The Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (“CITES”) is inadequate to deal with present problems. However, there are numerous solutions on the dealing with international trade of endangered species products, each with their own challenges.

**Keywords:** Wildlife traffickin 2. CITES3. Endanger Animals4. International Trade5. Biodiversity.

---

\* Artigo recebido em 24/01/2013.  
Artigo aprovado em 03/02/2013.

<sup>1</sup> Juris Doctor Candidate, Dwayne O. Andreas School of Law at Barry University Orlando, United States. Email: Renee.Torpy@barry.law.edu.



## 1 Introduction: How Crimes Threaten Endangered Species and Biodiversity

The United Nations General Assembly met in New York on September 24, 2012, for its 67<sup>th</sup> annual meeting and for the first time poaching and the illicit trafficking of wildlife products were raised.<sup>2</sup> Illicit international trade in endangered species products, such as rhino horn, elephant ivory and tiger parts, is growing rapidly.<sup>3</sup> It is now estimated to be worth 16-27 billion US dollars per year globally.<sup>4</sup> Gabon's President Ali Bongo said, "Such organized crime is increasingly affecting the environment and biodiversity through poaching and illegal fishing."<sup>5</sup> Wendy Elliott, the World Wide Fund (WWF) Global Species Program Manager, commented on how wildlife trafficking can have severe consequences for people and the environment despite this, many governments do not consider it a serious crime.<sup>6</sup>

The illegal wildlife trade can affect the natural resources and environments of importing and exporting countries.<sup>7</sup> Two potential environmental harms of the illegal trade include: (1) the risk of losing endangered species forever and (2) reducing biodiversity.<sup>8</sup>

Conservation groups claim that illegal trafficking is "the number one threat to the survival of endangered species."<sup>9</sup> The International Fund for Animal Welfare (IFAW) states: "Worldwide, 7,725 species of animals, from insects and birds to gorillas, elephants and rep-

tiles, are considered at risk of extinction. That's 20% of all known mammal species and 12% of known species of birds threatened with being lost forever."<sup>10</sup> Since the Internet has become the world's biggest marketplace, which is unregulated and anonymous, it provides an easy opportunity for criminal activity and transactions in illicit trade in wildlife.<sup>11</sup> The trade has become "so great that it is now estimated to be second only to illegal trafficking in drugs and weapons."<sup>12</sup> The International Fund for Animal Welfare (IFAW), released a report in 2005 called Caught in the Web: Wildlife Trade on the Internet; in it the group found on eBay more than 9,000 wild animals and animal products for sale.<sup>13</sup> IFAW did a follow-up report in 2007 titled Bidding for Extinction.<sup>14</sup> The results reveal a shocking level of trade, especially on eBay regarding ivory where more than 90% of the listings investigated breached the stated ivory listing policies of the respective eBay websites.<sup>15</sup> Then in 2008, the IFAW started the largest investigation the organization had ever attempted in order to understand the scale of the Internet wildlife trade: Killing with Keystrokes: An Investigation of the Illegal Wildlife Trade on the World Wide Web, and recorded 7,122 online auctions, advertisements and classifieds, with an advertised value of US \$3.87 million.<sup>16</sup> IFAW has continued to research and in 2011, released Killing with Keystrokes 2.0: IFAW's investigation into the European Online Ivory Trade, in which more than 660 items (of which 98% failed to comply with website policies or provide evidence of legality) were listed in just two weeks.<sup>17</sup>

As a result, endangered animal populations are dwindling rapidly. Illegal selling of endangered species

<sup>2</sup> *UN recognizes wildlife crime as threat to rule of law*, World Wide Fund Global, <http://wwf.panda.org/?206293/UN-recognizes-wildlife-crime-as-threat-to-rule-of-law> (last visited Oct. 30, 2012).

<sup>3</sup> *UN recognizes wildlife crime as threat to rule of law*, World Wide Fund Global, <http://wwf.panda.org/?206293/UN-recognizes-wildlife-crime-as-threat-to-rule-of-law> (last visited Oct. 30, 2012).

<sup>4</sup> *ICCWC launches wildlife and forest crime toolkit*, The Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (Jul. 25, 2012) [http://www.cites.org/eng/news/pr/2012/20120725\\_ICCWC\\_toolkit.php](http://www.cites.org/eng/news/pr/2012/20120725_ICCWC_toolkit.php) (last visited Oct. 30, 2012).

<sup>5</sup> *UN recognizes wildlife crime*, *Supra.* note 1.

<sup>6</sup> *Id.*

<sup>7</sup> *Threats: Illegal Wildlife Trade*, World Wide Fund Global, <http://worldwildlife.org/threats/illegal-wildlife-trade> (last visited Oct. 30, 2012).

<sup>8</sup> *Unsustainable and illegal wildlife trade*, World Wide Fund Global, [http://wwf.panda.org/about\\_our\\_earth/species/problems/illegal\\_trade/](http://wwf.panda.org/about_our_earth/species/problems/illegal_trade/) (last visited Oct. 30, 2012).

<sup>9</sup> Elizabeth Batt, *Internet wildlife trading biggest threat to endangered species*, Digital Journal (Sept. 4, 2012), <http://digitaljournal.com/article/332117>

<sup>10</sup> *Fighting wildlife trade*, International Fund for Animal Welfare, <http://www.ifaw.org/united-states/our-work/fighting-wildlife-trade> (last visited Oct. 30, 2012).

<sup>11</sup> *International Survey Bidding For Extinction*, International Fund for Animal Welfare, <http://www.ifaw.org/sites/default/files/Report%202007%20Bidding%20for%20Extinction.pdf>

<sup>12</sup> *Id.*

<sup>13</sup> *Caught in the web: Wildlife trade on the Internet*, International Fund for Animal Welfare, 1 (Jul. 2006), <http://www.ifaw.org/sites/default/files/Report%202005%20Caught%20in%20the%20web%20UK.pdf>

<sup>14</sup> *Bidding for extinction*, *supra.* note 10.

<sup>15</sup> *Id.*

<sup>16</sup> *Killing with Keystrokes 2.0*, International Fund for Animal Welfare, (Jul. 26, 2012), <http://www.ifaw.org/sites/default/files/FINAL%20Killing%20with%20Keystrokes%202.0%20report%202011.pdf>

<sup>17</sup> *Id.*

is just not online but at local markets and stores.<sup>18</sup> The Roti Island Snake-necked turtle was discovered in eastern Indonesia during 1994 and is so sought after in the international pet trade market that the species has become extinct in the wild.<sup>19</sup> Also, with traditional medicine becoming more popular, the trade in rare species has increased.<sup>20</sup> For example, the Asian pangolin (also referred to as a scaly anteater because this burrowing mammal is covered in tough, overlapping scales and eats ants and termites using its sticky tongue) is being poached for use in traditional Chinese medicine causing their populations to rapidly decline.<sup>21</sup>

The increasing demand for animals for pets and medicine is just not causing localized extinctions, but also emptying ecosystems worldwide.<sup>22</sup> Biological diversity (biodiversity), or the variability of life on Earth, is how to ensure that our standard of life continues.<sup>23</sup> It includes the variability of plants, animals and other organisms, the genetic differences between species and the variety of them within ecosystems.<sup>24</sup> Biodiversity is important for many reasons, such as it provides economic benefits, protects human health and safety, and offers recreational or aesthetic enjoyment.<sup>25</sup> Biodiversity also supplies indirect benefits to humans, which are often taken for granted, such as drinkable water, clean air, and fertile soils.<sup>26</sup> So, when animal populations decrease or become extinct, it disrupts normal function and disrupts these ecological processes, which we are dependent on.<sup>27</sup>

The international community is trying to reverse these effects by adopting the Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora ("CITES").<sup>28</sup> However, there are deficiencies in CITES and the problem of wildlife trafficking is still growing. If provisions were added to CITES, criminalizing the acts in the treaty, would nations be better capable of restricting international trade to protect endangered species and biodiversity? To define and prosecute these crimes the following models could be used: (1) The Convention Model, (2) The Ad Hoc Tribunal Model, or (3) The Treaty/ Permanent Tribunal Model. Each of the models will be evaluated by their advantages and disadvantages, to determine which would be best suited to restricting international trade to protect endangered species and biodiversity.

## 2 Regulation of International Wildlife Trade (CITES)

Environmental problems were viewed as primarily domestic concerns until the 1960's.<sup>29</sup> Then in the 1960's, multiple international agreements were signed because of the need for international cooperation regarding environmental issues.<sup>30</sup> In 1963, the General Assembly of International Union for Conservation of Nature (IUCN) decided that there was a definite need for regulating export, transit and import of rare or threatened wildlife and wildlife products internationally.<sup>31</sup> Ten years later, in 1973, the United States hosted a Conference in Washington D.C. to adopt a wildlife trade convention in which a draft was provided for consideration, based on the latest IUCN draft.<sup>32</sup> The CITES treaty was adopted on March

<sup>18</sup> *Stop Illegal Wildlife Trading Project*, Endangered Species International, Inc., [http://www.endangeredspeciesinternational.org/project\\_illegaltrade.html](http://www.endangeredspeciesinternational.org/project_illegaltrade.html) (last visited Oct. 30, 2012).

<sup>19</sup> *Id.*

<sup>20</sup> *Id.*

<sup>21</sup> *Threats, Save Pangolins*, <http://www.savepangolins.org/threats/> (last visited Oct. 30, 2012).

<sup>22</sup> *Illegal Wildlife Trade*, Conservation International, [http://www.conservation.org/learn/biodiversity/species/wildlife\\_trade/Pages/wildlife\\_trade.aspx](http://www.conservation.org/learn/biodiversity/species/wildlife_trade/Pages/wildlife_trade.aspx) (last visited Oct. 30, 2012).

<sup>23</sup> *Sustaining Life on Earth: How the convention on Biodiversity Promotes Natural and Human Well-Being*, Secretariat of the Convention on Biological Diversity (Apr. 2000), <http://www.cbd.int/iyb/doc/prints/cbd-sustain-en.pdf>

<sup>24</sup> *Id.*

<sup>25</sup> *Why is Biodiversity Important?*, Cape Nature, [http://www.capenature.co.za/biodiversity.htm?sm\[p1\]\[category\]=595](http://www.capenature.co.za/biodiversity.htm?sm[p1][category]=595) (last visited Oct. 30, 2012).

<sup>26</sup> *Biodiversity*, Global Environment, <http://www.admwebstudios.co.uk/Biodiversity1.htm> (last visited Oct. 30, 2012).

<sup>27</sup> *Id.*

<sup>28</sup> Convention on International Trade in Endangered Species of Fauna and Flora, Mar. 3, 1973, 27 U.S.T. 1087, 1087 [hereinafter CITES].

<sup>29</sup> Edith Brown Weiss, *International Environmental Law: Contemporary Issues and the Emergence of a New World Order*, 81 GEO. L.J. 675, 677 (1993), available at <http://heinonline.org/HOL/LandingPage?collection=journals&handle=hein.journals/glj81&div=35&id=&page=>

<sup>30</sup> *Id.* at 678.

<sup>31</sup> *Trade Measures in Multilateral Environmental Agreements*, The World Conservation Union on the Effectiveness of Trade Measures Contained in The Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (Sept. 11, 2000), <http://www.cites.org/common/prog/economics/iucn-trademeasuresinCITES.pdf>

<sup>32</sup> *Id.*

3, 1973 by 88 countries and entered into force on July 1, 1975.<sup>33</sup> The number of countries ratifying the treaty has continued to grow with The Kingdom of Bahrain being the official 176th party, on August 23, 2012, to the Convention.<sup>34</sup> There are also, at least five States who are currently considering joining the Convention.<sup>35</sup> CITES is one of the world's most powerful tools for biodiversity conservation through the regulation of trade in wild fauna and flora.<sup>36</sup> The treaty is viewed by environmentalists as an important legal solution for an international environmental problem.<sup>37</sup>

The primary purpose of the convention is to "ensure that international trade in specimens of wild animals and plants does not threaten their survival."<sup>38</sup> In other words, CITES allows trade, but regulates it, in order to prevent extinction of animal and plant species. Although it may seem that CITES is trying to promote species conservation, it only has jurisdiction over international trade.<sup>39</sup> "CITES regulates international trade in close to 35,000 species of plants and animals, including their products and derivatives, ensuring their survival in the wild with benefits for the livelihoods of local people and the global environment."<sup>40</sup>

The Convention does not appear to provide a holistic approach to species conservation, but addresses only international trade threats.<sup>41</sup> To achieve its objective, there are two approaches.<sup>42</sup> First, species that are threatened with extinction and which are or may be affected

by trade are strictly regulated. Secondly, it ensures that species which are not currently threatened with extinction do not become so as a result of un-controlled trade.<sup>43</sup>

The treaty has a permit system for exporting and importing regulated wildlife.<sup>44</sup> "The CITES permit system seeks to ensure that international trade in listed species is sustainable, legal and traceable."<sup>45</sup> There must be at least one "management authority" for each state who takes responsibility for administering the permit system and at least one "scientific authority" to advise on the effects of trade on the species.<sup>46</sup> The permits should be granted only when the "scientific authority" of the exporting state has determined that the exportation of a particular specimen will not be detrimental to the survival of the species as required by CITES.<sup>47</sup> Also, the "management authority" of the exporting state has to be satisfied that the specimen was not obtained in violation of national wildlife protection laws.<sup>48</sup> In addition, the "management authority" is also responsible for making sure that the specimen is living and that it is prepared and shipped in a manner that is adequate to prevent harm to the specimen.<sup>49</sup>

The treaty is separated into three appendices for the regulated plant and animal species, depending on the degree of protection a particular species needs.<sup>50</sup> The state is required by CITES to determine which of the appendices applies to a particular species by determining: (1) if trade in a particular species can continue without harm to the species, (2) if trade must be closely regulated, or (3) if it must stop in order to prevent extinction of that species.<sup>51</sup>

<sup>33</sup> *Id.*

<sup>34</sup> *CITES welcomes Bahrain as its 176th Member State*, The Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (Sept. 4, 2012) [http://www.cites.org/eng/news/pr/2012/20120904\\_bahrain.php](http://www.cites.org/eng/news/pr/2012/20120904_bahrain.php)

<sup>35</sup> *Id.*

<sup>36</sup> *Id.*

<sup>37</sup> Edith Brown Weiss, *International Environmental Law: Contemporary Issues and the Emergence of a New World Order*, 81 GEO. L.J. 675, 677 (1993) <http://heinonline.org/HOL/LandingPage?collection=journals&handle=hein.journals/glj81&div=35&id=&page=>

<sup>38</sup> *What is CITES?*, Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora, <http://www.cites.org/eng/disc/what.php> (last visited Oct. 30, 2012).

<sup>39</sup> *Trade Measures in Multilateral Environmental Agreements*, *Supra*. note 29.

<sup>40</sup> *CITES welcomes Bahrain as its 176th Member State*, *Supra*. note 32.

<sup>41</sup> *Trade Measures in Multilateral Environmental Agreements*, *Supra*. note 29.

<sup>42</sup> *Trade Measures in Multilateral Environmental Agreements*, *Supra*. note 29.

<sup>43</sup> *Id.*

<sup>44</sup> *Endangered species, CITES, endangered wildlife, plants, exotic skins and animals*, U.S. Customs and Border Protection, [https://help.cbp.gov/app/answers/detail/a\\_id/64/~/-endangered-species,-cites,-endangered-wildlife,-plants,-exotic-skins-and-animals](https://help.cbp.gov/app/answers/detail/a_id/64/~/-endangered-species,-cites,-endangered-wildlife,-plants,-exotic-skins-and-animals) (last visited Oct. 30, 2012).

<sup>45</sup> *CITES welcomes Bahrain as its 176th Member State*, *Supra*. note 32.

<sup>46</sup> *How CITES Works*, Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora, <http://www.cites.org/eng/disc/how.php> (last visited Oct. 30, 2012).

<sup>47</sup> *Id.*

<sup>48</sup> *Id.*

<sup>49</sup> *How CITES Works*, Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora, <http://www.cites.org/eng/disc/how.php> (last visited Oct. 30, 2012).

<sup>50</sup> Rosalind Reeves, *Policing International Trade in Endangered Species: The CITES Treaty and Compliance* (2002), at 29-31.

<sup>51</sup> *Id.*

Species that are in serious danger of extinction are in Appendix I.<sup>52</sup> Usually trade in these species is not permitted, unless there are exceptional circumstances.<sup>53</sup> For example, there are five species of rhino that are included in the CITES Appendices.<sup>54</sup> The Javan, Sumatran and Indian rhinos that are found in Asia and are listed in Appendix I, but international trade in any rhino horn is banned.<sup>55</sup> United Nations TV, and the Secretariat of the CITES released the film “Rhino Under Threat” to show the brutality of the current spike in illegal killing of rhino and the impact it is having on local communities.<sup>56</sup> The film investigates what is causing the demand for rhino horn in Asia to go up and how national authorities are fighting this crime.<sup>57</sup>

Species where trade of specimens must be carefully controlled both for purposes of sustainable development and to ensure that the species does not become threatened are listed in Appendix II.<sup>58</sup> Also species that closely resemble Appendix I species are listed in Appendix II because the look-alike species need to be monitored to prevent disguising species as non-regulated wildlife.<sup>59</sup> An example would be the Patagonian Toothfish and the Antarctic Toothfish.<sup>60</sup> As whole fish, they are very similar in appearance and in filleted form are indistinguishable.<sup>61</sup> The two species of fish are not distinguished in trade and therefore if one was to be listed in the CITES Appendix

the other should also be considered to be listed under the look a-like provisions.<sup>62</sup>

Species that are already regulated in some states but where the cooperation of other countries to prevent unsustainable or illegal exploitation is needed are listed in Appendix III.<sup>63</sup> For example, Canada banned commercial walrus hunting in 1931.<sup>64</sup> Then in 1975, Canada added the walrus to CITES with the intent to monitor levels of international trade in walrus parts such as raw and worked ivory, worked bone, hides, bacula and other raw bones, etc.<sup>65</sup>

The Secretariat and the Conference of the Parties are the two original international bodies.<sup>66</sup> The CITES Secretariat is administered by United Nations Environment Programme (UNEP), which is responsible for its general coordination and administration.<sup>67</sup> Some of its functions include preparing annual reports, making recommendations on legislation, and undertaking scientific and technical studies.<sup>68</sup>

The Conference of the Parties (COP) has participants from all CITES Parties as well as non-governmental organizations.<sup>69</sup> The non-governmental organizations carry out several key functions in the CITES process such as providing technical information, advocacy, donors, potential partners in implementing decisions and partners in projects carried out by the Secretariat.<sup>70</sup> The COP is responsible for adopting amendments, making recommendations for improving the effectiveness of the Convention

<sup>52</sup> *Id.* at 29.

<sup>53</sup> *How CITES Works*, *Supra.* note 44.

<sup>54</sup> ‘*Rhinos under threat*’ film première in Rio, The Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (Jun. 18, 2012), [http://www.cites.org/eng/news/pr/2012/20120618\\_rhinos\\_under\\_threat\\_rio.php](http://www.cites.org/eng/news/pr/2012/20120618_rhinos_under_threat_rio.php)

<sup>55</sup> *Id.*

<sup>56</sup> *Id.*

<sup>57</sup> *Rhinos under threat*’ film première in Rio, The Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (Jun. 18, 2012), [http://www.cites.org/eng/news/pr/2012/20120618\\_rhinos\\_under\\_threat\\_rio.php](http://www.cites.org/eng/news/pr/2012/20120618_rhinos_under_threat_rio.php).

<sup>58</sup> *The CITES Appendices*, The Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora, <http://www.cites.org/eng/app/index.php> (last visited Oct. 30, 2012).

<sup>59</sup> *Id.*

<sup>60</sup> Anna Willock, *Administrative and Monitoring Implications of listing and down-listing of commercially-exploited aquatic species, including the implications of Annex 4 of Resolution Conf. 9.24*, TRAFFIC International, <http://www.cites.org/eng/news/meetings/ifs-05/IFS05-TRAFFIC-paper.pdf> (last visited Oct. 30, 2012).

<sup>61</sup> *Id.*

<sup>62</sup> *Id.*

<sup>63</sup> *The CITES Appendices*, *Supra.* note 55.

<sup>64</sup> *Walrus*, Seaworld, <http://www.seaworld.org/animal-info/info-books/walrus/conservation.htm> (last visited Oct. 30, 2012).

<sup>65</sup> *CITES World*, The Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (Jul. 2003) <http://www.cites.org/eng/news/world/11.pdf>

<sup>66</sup> *Trade Measures in Multilateral Environmental Agreements*, *Supra.* note 29.

<sup>67</sup> *The CITES Secretariat*, The Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora, <http://www.cites.org/eng/disc/sec/index.php> (last visited Oct. 30, 2012).

<sup>68</sup> *Id.*

<sup>69</sup> *Conference of the Parties*, U.S. Fish & Wildlife Service, <http://www.fws.gov/international/cites/conference-of-the-parties/> (last visited Oct. 30, 2012).

<sup>70</sup> *Participation of Non-Governmental Organisations in International Environmental Governance: Legal Basis and Practical Experience*, eco logic (Jun. 2002) [http://www.ecologic.eu/download/projekte/1850-1899/1890/report\\_ngos\\_en.pdf](http://www.ecologic.eu/download/projekte/1850-1899/1890/report_ngos_en.pdf)



and reviewing national and international progress under the treaty.<sup>71</sup> The COP meets every two and a half to three years to complete these responsibilities.<sup>72</sup> To assist in the effective operation of the Convention, the COP established subsidiary bodies that include the Standing Committee and the Animals and Plants Committees.<sup>73</sup>

The CITES Secretariat receives policy guidance from the Standing Committee.<sup>74</sup> The committee is made up of representatives from each of the six geographical regions (Africa, Asia, Europe, North America, Central and South America and the Caribbean, and Oceania).<sup>75</sup> The Standing Committee meets on an “as needed” basis, which is usually twice a year.<sup>76</sup> This committee is primarily responsible for overseeing the Secretariat’s budget and for providing policy advice on the implementation of CITES.<sup>77</sup>

The Animals and Plants Committees are made up of experts.<sup>78</sup> These two committees are responsible for reviewing categorization of species, drafting resolutions relating to animal and plant matters, and deciding when particular species are being exploited through trade.<sup>79</sup> They meet twice between meetings of the Conference of the Parties and report to the Conference of the Parties

during their meetings and, if requested, provide advice to the Standing Committee between such meetings.<sup>80</sup>

### 3 Why the Current Approach is Inadequate to Deal with the Problem

#### A. Deficiencies in CITES

“CITES is the single most important international instrument dealing with illegal trade in fauna and flora because it is the only treaty that requires Parties to penalize some aspects of illegal trade in protected species.”<sup>81</sup> It is the only international treaty that sets out specific violations relating to illegal activities in the wildlife and forestry sectors and enables countries to confiscate illegally sourced fauna and flora.<sup>82</sup>

Article II, paragraph 4 requires that: “The Parties shall not allow trade in specimens of species included in Appendices I, II and III except in accordance with the provisions of the present Convention.”<sup>83</sup> Therefore, Parties have the obligation to prohibit trade in CITES specimens whenever the Convention’s conditions have not been complied with.<sup>84</sup> Article VIII, paragraph 1 supplements this general rule.<sup>85</sup>

Article VIII, paragraph 1 of CITES requires State Parties to criminalize and enforce any violation of CITES prohibitions.<sup>86</sup> The treaty states: “These shall include measures: (a) to penalize trade in, or possession of, such specimens, or both; and (b) to provide for the confisca-

<sup>71</sup> *CITES Conference of the Parties*, Species Survival Network, [http://www.ssn.org/cites\\_cop\\_EN.htm](http://www.ssn.org/cites_cop_EN.htm) (last visited Oct. 30, 2012).

<sup>72</sup> *What is CITES and the CoP?*, World Wide Fund Global, [http://awsassets.panda.org/downloads/what\\_is\\_cites\\_final\\_coc.pdf](http://awsassets.panda.org/downloads/what_is_cites_final_coc.pdf) (last visited Oct. 30, 2012).

<sup>73</sup> *Trade Measures in Multilateral Environmental Agreements*, *Supra*, note 29.

<sup>74</sup> *Standing Committee*, U.S. Fish & Wildlife Service, <http://www.fws.gov/international/cites/committees/standing-committee.html> (last visited Oct. 30, 2012).

<sup>75</sup> *Standing Committee*, The Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora, <http://www.cites.org/eng/disc/sc.php> (last visited Oct. 30, 2012).

<sup>76</sup> *Standing Committee*, U.S. Fish & Wildlife Service, *Supra*, note 71.

<sup>77</sup> *Standing Committee*, The Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora, *Supra*, note 72.

<sup>78</sup> *Animals and Plants Committees*, The Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora, [http://www.cites.org/eng/disc/ac\\_pc.php](http://www.cites.org/eng/disc/ac_pc.php) (last visited Oct. 30, 2012).

<sup>79</sup> *Id.*

<sup>80</sup> *Animals and Plants Committees*, The Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora, [http://www.cites.org/eng/disc/ac\\_pc.php](http://www.cites.org/eng/disc/ac_pc.php) (last visited Oct. 30, 2012).

<sup>81</sup> *Wildlife and Forest Crime Analytic Toolkit*, The International Consortium on Combating Wildlife Crime (May 2012) [http://www.cites.org/eng/resources/pub/Wildlife\\_Crime\\_Analytic\\_Toolkit.pdf](http://www.cites.org/eng/resources/pub/Wildlife_Crime_Analytic_Toolkit.pdf)

<sup>82</sup> *Id.*

<sup>83</sup> *Text of the Convention*, The Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora, <http://www.cites.org/eng/disc/text.php#II> (last visited Oct. 30, 2012).

<sup>84</sup> Cyrille de Klemm, *Guidelines for Legislation to Implement CITES*, the International Union for Conservation of Nature Environmental Policy and Law Paper No. 26 (1993) <http://data.iucn.org/dbtw-wpd/edocs/EPLP-026.pdf>

<sup>85</sup> *Id.*

<sup>86</sup> *Article VIII, Measures to Be Taken by the Parties*, The Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora, <http://www.cites.org/eng/disc/text.php#VIII> (last visited Oct. 30, 2012).

tion or return to the State of export of such specimens.”<sup>87</sup> However, this obligation does not itself create a criminal offence or provide any guidance as to the design of criminal offenses. Therefore, Article VIII, paragraph 1 of CITES would be classified as a non-self-executing provision because it could not be implemented in the United States until specific legislation has been adopted for that purpose.<sup>88</sup> Unless expressly provided for by domestic legislation the obligations from the treaty cannot be enforced in the courts and penalties cannot be applied for non-compliance.<sup>89</sup> (Self-executing provisions are directly applicable to a Party without a need for any additional national legal instrument.)<sup>90</sup>

The scope of this provision is quite broad and allows the Parties discretion on how to enforce the Convention.<sup>91</sup> Some countries that are part of the treaty have not enacted specific legislation to implement the Convention.<sup>92</sup> These countries instead rely on general wildlife and forest laws and sometimes use their Customs or foreign trade legislation to control trade in CITES species.<sup>93</sup> However, these laws usually do not have the specific purpose of implementing CITES because they were enacted before the treaty was formed.<sup>94</sup> Without national legislation to provide basic implementation of the CITES, it becomes difficult both to prevent criminal groups from engaging in the illegal trade in wildlife species and to punish the perpetrators.<sup>95</sup> This greatly diminishes the effectiveness of the CITES treaty and shows that CITES can only be as effective as the specific provisions that are enforced.<sup>96</sup> So, even though CITES is widely implemented (even if not to its fullest extent) it is not able to control every aspect of the illegal trade in endangered species.<sup>97</sup>

<sup>87</sup> *Id.*

<sup>88</sup> Klemm, *Supra.* note 81.

<sup>89</sup> *Id.*

<sup>90</sup> *Id.*

<sup>91</sup> *Id.*

<sup>92</sup> *Wildlife and Forest Crime Analytic Toolkit, Supra.* note 78.

<sup>93</sup> Klemm, *Supra.* note 81.

<sup>94</sup> *Id.*

<sup>95</sup> *Wildlife and Forest Crime Analytic Toolkit, Supra.* note 78.

<sup>96</sup> *Id.*

<sup>97</sup> Duncan Brack, Kevin Gray and Gavin Hayman, *Controlling the International Trade in Illegally Logged Timber and Wood Products*, Royal Institute of International Affairs (Feb. 2002) <http://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Research/Energy,%20Environment%20and%20Development/tradeinillegaltimber.pdf>

Some experts have even stated that listing species by their vulnerability to extinction can have a negative effect “because it may promote, as opposed to curb, the illegal trade in species by inadvertently advertising their rarity.”<sup>98</sup> This is why there need to be clear and stringent control mechanisms and enforcement action.<sup>99</sup>

### B. A Growing Problem

The United Nations reported, on the basis of more in-depth research, that criminal organizations have diversified into the illegal markets for fauna and flora, and that even when an organized crime group is not involved the trafficking, it is still highly organized.<sup>100</sup> It is believed they are attracted by the high profits associated with wildlife trafficking.<sup>101</sup>

Organized criminal rings that smuggle exotic wildlife across national borders repeatedly violate laws.<sup>102</sup> The perpetrators display the characteristics of organized crime groups such as the use of violence, corruption and extortion to acquire and traffic in the wildlife.<sup>103</sup> The organized criminal groups that are in the illegal wildlife trade generally fall into three categories.<sup>104</sup> First, there are groups of local farmers that sell species illegally to increase their incomes.<sup>105</sup> Income from illegal wildlife poaching and trading is a way for impoverished hunters and traders from developing countries to generate incomes.<sup>106</sup> Some of the indigenous people consider hunting these animals a part of their culture, religion, or

<sup>98</sup> Erika Alacs and Arthur Georges, *Wildlife across our borders: a review of the illegal trade in Australia*, Australian Journal of Forensic Sciences, vol. 40, No. 2 (Dec. 2008) [http://piku.org.au/reprints/2008\\_Alacs\\_Aust\\_J\\_Forensic\\_Sci.pdf](http://piku.org.au/reprints/2008_Alacs_Aust_J_Forensic_Sci.pdf)

<sup>99</sup> *Wildlife and Forest Crime Analytic Toolkit, Supra.* note 78.

<sup>100</sup> *Illicit trafficking in protected species of wild flora and fauna and illicit access to genetic resources*, Economic and Social Council of the United Nations (Mar. 4, 2003) [http://www.unodc.org/pdf/crime/commissions/12\\_commission/8e.pdf](http://www.unodc.org/pdf/crime/commissions/12_commission/8e.pdf)

<sup>101</sup> *Id.*

<sup>102</sup> Mara E. Zimmerman, *The Black Market for Wildlife: Combating Transnational Organized Crime in the Illegal Wildlife Trade*, 36 Vand. J. Transnat'l L. 1657, 1668 (2003)

<sup>103</sup> *Illicit trafficking in protected species of wild flora and fauna and illicit access to genetic resources, Supra.* note 97.

<sup>104</sup> Zimmerman, *Supra.* note 99 at 1668.

<sup>105</sup> Nicole Veash, *In Brazil, Web Weaves Illegal Trade; Animal Dealers Find a Home on the Internet*, The Boston Globe (Oct. 31, 1999) <http://www.highbeam.com/doc/1P2-8572659.html> (last visited Oct. 30, 2012).

<sup>106</sup> Liana Sun Wyler and Pervaze A. Sheikh, *International Illegal Trade in Wildlife: Threats and U.S. Policy*, Congressional Research Service (Mar. 3, 2008) <http://fpc.state.gov/documents/organization/102621.pdf>

traditions.<sup>107</sup> Second there are larger, Mafia-style groups that purchase species from destitute peasants and sell them at a large profit.<sup>108</sup> Finally, the most detrimental are the international smuggling rings.<sup>109</sup>

Regardless, the illegal wildlife trade network includes any combination of the following:

- (1) village hunters, who trade small wildlife as a source of subsistence cash income or who kill some wildlife to protect their people and crops from attacks;
- (2) wildlife experts;
- (3) criminal entities, sometimes including terrorists, rebels, drug traffickers, and others, able to evade detection, and transport and secure the products, as well as launder the proceeds;
- (4) legitimate businesses serving as a front for the trade;
- (5) corrupt government officials to facilitate import and export; and
- (6) consumers willing to pay for the contraband.<sup>110</sup>

As globalization has improved the ease of travel, transport, transactions, and other cross-border barriers that previously limited wildlife trade, it has now opened a variety of trafficking pathways.<sup>111</sup>

In recent years, officials from U.S. Fish and Wildlife Service (US FWS) and Interpol, have recognized a growth in the scope, sophistication, and organization of wildlife crime.<sup>112</sup> Investigations show that these crimes involve “multiple suspects in multiple locations committing multiple felonies” according to a US FWS report.<sup>113</sup> Organized groups will keep operating across state lines and international borders because of the profits.<sup>114</sup> These groups have the financing and technology to identify new markets and complete transactions.<sup>115</sup>

### C. A New approach

<sup>107</sup>Liana Sun Wyler and Pervaze A. Sheikh, *International Illegal Trade in Wildlife: Threats and U.S. Policy*, Congressional Research Service (Mar. 3, 2008) <http://fpc.state.gov/documents/organization/102621.pdf>

<sup>108</sup>Veash, *supra*. note 102; see also *CITES Seeks Stronger Action Against Organized Wildlife Criminals*, Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (Nov. 6, 2012) [http://www.cites.org/eng/news/pr/2002/021106\\_illegaltrade.shtml](http://www.cites.org/eng/news/pr/2002/021106_illegaltrade.shtml) (last visited Oct. 30, 2012).

<sup>109</sup>*Id.*

<sup>110</sup>Wyler, *Supra*. note 103.

<sup>111</sup>*Id.*

<sup>112</sup>*Id.*

<sup>113</sup>*Office of Law Enforcement Strategic Plan 2006-2010*, U.S. Fish & Wildlife Service, (Dec. 2005) <http://www.fws.gov/le/pdf/OLEStrategicPlanDec2005.pdf> (last visited Oct. 30, 2012).

<sup>114</sup>*Id.*

<sup>115</sup>*Id.*

On July 25, 2012, there were new and innovative ideas disseminated to countries to help them better battle environmental crime.<sup>116</sup> These ideas were called: “Wildlife and Forest Crime Analytic Toolkit.”<sup>117</sup> “The use of the Toolkit will provide government officials, Customs, police and other relevant enforcement agencies with a framework to analyze, prevent, detect and combat wildlife and forest offences.”<sup>118</sup> This should enable countries to increase their abilities to effectively fight environmental crimes.<sup>119</sup>

The toolkit is organized into five parts: (1) Legislation, (2) Enforcement, (3) Judiciary and Prosecution, (4) Drivers and Prevention, and (5) Data and Analysis.<sup>120</sup> Each part addresses comprehensively key issues that need to be examined.<sup>121</sup> This is so the users can analyze “root causes of crime, preventive mechanisms and responses of the criminal justice system.”<sup>122</sup> However, the Toolkit does not cover every aspect of each country’s legal system and each country will need a tailor-made approach after their assessment of their situation.<sup>123</sup> It is also just a first version and will need to be improved and developed.<sup>124</sup> The Toolkit provides a great variety of tools but, it is still a work in progress.<sup>125</sup>

## 4 Models for Defining and Prosecuting International Crimes

Since, illegal wildlife trade is part of organized crime in many countries it needs international solutions. Three ways of handling this international problem are: (1) by applying existing international mechanisms; (2) by holding participants accountable on an international criminal level or, (3) by enacting new mechanisms to combat it. The likely success of each of these methods is considered in the following sections.

### a. The Convention Model

<sup>116</sup>*ICCWC launches wildlife and forest crime toolkit*, *Supra*. note 3.

<sup>117</sup>*Id.*

<sup>118</sup>*Id.*

<sup>119</sup>*Id.*

<sup>120</sup>*Wildlife and Forest Crime Analytic Toolkit*, *Supra*. note 78.

<sup>121</sup>*Id.*

<sup>122</sup>*Id.*

<sup>123</sup>*Id.*

<sup>124</sup>*Id.*

<sup>125</sup>*Id.*

The United Nations has tried to strengthen cooperation to combat transnational organized crime.<sup>126</sup> In 2000, The United Nations Convention against Transnational Organized Crime was adopted by the General Assembly.<sup>127</sup> Then in September 2003, it became the main international instrument for fighting against transnational organized crime when it entered into force.<sup>128</sup> Finally, in 2012 at a meeting of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, environmental crime was recognized as a new form of transnational organized crime, which includes, illicit trafficking in wildlife.<sup>129</sup>

Wendy Elliott, WWF Global Species Program Manager stated: "Urgent action is now desperately needed to strengthen efforts to combat illicit wildlife trafficking at all levels of the trade chain."<sup>130</sup> During the meeting, the United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) discussed wildlife traffickers' sophisticated techniques, along with how environmental crimes are associated with high levels of violence and corruption.<sup>131</sup>

The UNODC, with the purpose to "promote cooperation to prevent and combat transnational organized crime more effectively,"<sup>132</sup> encouraged countries to consider making trafficking of endangered species a serious crime.<sup>133</sup> To be within the scope of the convention, the national legislation would have to define a "serious crime" as one which would constitute a "deprivation of liberty of at least four years or a more serious penalty."<sup>134</sup> Since, traditionally minimal fines are imposed for wildlife crimes

and the majority of CITES parties do not have sanctions that deprive liberty, most national legislation does not meet the Convention's standards.<sup>135</sup> If CITES parties either amend or enact legislation that follows the Convention's approach, then the U.N. Convention would be an effective international mechanism for combating transnational organized crime in the illegal wildlife trade.<sup>136</sup> Stephanie Pendry, Enforcement Program Leader for TRAFFIC, stated Wildlife traffickers "are escaping justice because wildlife crime has not been regarded as a serious crime. But these criminal networks are having huge impacts, threatening not only wildlife, but also damaging communities, local economies and [the] rule of law."<sup>137</sup>

The U.N. Convention would be able to help wildlife crime be recognized as serious crime around the world.<sup>138</sup> It would also guarantee that governments would help with the prevention of illegal wildlife trade internationally.<sup>139</sup> Finally, more resources would be transferred to enforce CITES.<sup>140</sup> If illegal wildlife trade were covered under the U.N. Convention Against Transnational Organized Crime, then there would finally be a powerful international weapon for combating internationally organized wildlife crime.<sup>141</sup>

#### b. The Ad Hoc Tribunal Model

Ad-hoc international criminal tribunals were created to deal with the core international crimes, mainly genocide, war crimes and crimes against humanity.<sup>142</sup> Should the international wildlife trade be looked at as a biological genocide? Unlike other instances of genocide, this one is not driven by hate or to do away with a disfa-

<sup>126</sup>Zimmerman, *Supra.* note 99 at 1683.

<sup>127</sup>*United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols Thereto*, United Nations Office on Drugs and Crime (Oct. 2012) <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/index.html> (last visited Oct. 30, 2012).

<sup>128</sup>*Id.*

<sup>129</sup>*Illicit wildlife trafficking recognized as a new form of transnational organized crime*, World Wide Fund Global (Oct. 22, 2012) <http://wwf.panda.org/?206509/Illicit-wildlife-trafficking-recognized-as-a-new-form-of-transnational-organized-crime> (last visited Nov. 2, 2012).

<sup>130</sup>*Id.*

<sup>131</sup>*Id.*

<sup>132</sup>*United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols Thereto*, United Nations Office on Drugs and Crime (2004) <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-e.pdf>

<sup>133</sup>*Illicit wildlife trafficking recognized as a new form of transnational organized crime*, *Supra.* note 127.

<sup>134</sup>*United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols Thereto*, *Supra.* note 130.

<sup>135</sup>Zimmerman, *Supra.* note 99 at 1684.

<sup>136</sup>*Id.*

<sup>137</sup>*Illicit wildlife trafficking recognized as a new form of transnational organized crime*, *Supra.* note 127.

<sup>138</sup>Zimmerman, *Supra.* note 99 at 1684.

<sup>139</sup>*Id.*

<sup>140</sup>*Id.* at 1685.

<sup>141</sup>*Id.*

<sup>142</sup>*Ad hoc tribunals*, International Committee of the Red Cross <http://www.icrc.org/eng/war-and-law/international-criminal-jurisdiction/ad-hoc-tribunals/index.jsp> (last visited Oct. 30, 2012).



vored group.<sup>143</sup> These victims are animals with luxurious fur, brilliantly colored reptiles, and exotic flying creatures.<sup>144</sup> Africa has been described as going through an elephant genocide.<sup>145</sup> The elephants are being traumatized by mass slaughter due to culling.<sup>146</sup>

Are these reasons for an International Court for the Environment (ICE)? The ICE Coalition<sup>147</sup> and the International Academy of Environmental Sciences (IAES)<sup>148</sup> are organizations that feel it is. Wildlife trafficking problems cross international boundaries, but there is no International Court for the Environment to deal with them properly.<sup>149</sup> Countries that attempt to solve the problems on their own fail due to a lack of institutional framework.<sup>150</sup>

To solve this problem, a specialized international judicial body could be formed.<sup>151</sup> The court could hear and determine transnational environmental matters.<sup>152</sup> This would also promote a greater agreement of the cur-

rently fragmented international environmental laws.<sup>153</sup> The Court would be setup for the primary purpose of resolving disputes from “customary and treaty-based environmental law.”<sup>154</sup>

Mutual agreement would be “the quickest, cheapest and easiest way to establish the ICE.”<sup>155</sup> If parties were in a dispute, they would simply agree and consent to have the ICE tribunal handle their case.<sup>156</sup> Then, it would be like the existing ad hoc arbitral tribunals.<sup>157</sup> If the tribunal could be established without a treaty, it is predicted that it could be up and running within two years.<sup>158</sup> Then it could be an example of what a court could do and could encourage a permanent ICE.<sup>159</sup>

The ICE Coalition thinks that the idea of an ICE Tribunal would be so beneficial that they have released a concept summary.<sup>160</sup> The summary explains the role, process, and purpose of the ICE Tribunal.<sup>161</sup> The summary describes how the tribunal would be similar to the International Chamber of Commerce’s procedures for dispute resolution.<sup>162</sup> It also states that the Parties will have to agree in advance that if international environmental law issues arise that they will go to the ICE tribunal.<sup>163</sup> “Ad hoc international tribunals only provide for states as participants that have unequivocally agreed to the ad hoc international tribunal before it came into existence.”<sup>164</sup>

The ICE Coalition also plans on the ICE tribunal publishing its own reports.<sup>165</sup> This would then develop the corpus of international environmental law.<sup>166</sup> The summary also brings attention to the fact that the tribunal

<sup>143</sup>Jonathan P. Kazmar, *The International Illegal Plant and Wildlife Trade: Biological Genocide?*, 6 U.C. Davis J. Int’l L. & Pol’y 105, 106 (2000), also available at <https://litigation-essentials.lexisnexis.com/webcd/app?action=DocumentDisplay&crawlid=1&srctype=smi&srcid=3B15&doctype=cite&docid=6+U.C.+Davis+J.+Int%27+L.+%26+Pol%27y+105&key=0ec916d53bc50ad31a14306ff96e22d7> (last visited Oct. 30, 2012).

<sup>144</sup>*Id.*

<sup>145</sup>*Agony and Ivory*, Elephant Advocacy <http://elephantadvocacy.org/agonyandivoryreadmore.htm> (last visited Oct. 30, 2012).

<sup>146</sup>Laurel Neme, *The Wildlife: Elephant Trauma & Psychology*, Gay Bradshaw, Pod Bean (Jan. 10, 2011) <http://laurelneme.podbean.com/2011/01/10/the-wildlife-elephant-trauma-psychology-gay-bradshaw/> (last visited Nov. 2, 2012).

<sup>147</sup>*ICE Tribunal*, International Court for the Environment Coalition <http://icecoalition.com/ice-tribunal> (last visited Oct. 30, 2012).

<sup>148</sup>*The Constitution of the European Environmental Criminal Court (EECC) and of the International Environmental Criminal Court (IECC)*, International Academy of Environmental Sciences (Jul. 2010) <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201007/20100714ATT78992/20100714ATT78992EN.pdf>

<sup>149</sup>Stephen Hockman QC, *The Case for an International Court for the Environment*, The Effectus Newsletter (Jun./Jul. 2011) [http://effectus.com/yahoo\\_site\\_admin/assets/docs/InternationalCourtForTheEnvironment\\_StephenHockmanQC\\_Effectus\\_Newsletter14.21260322.pdf](http://effectus.com/yahoo_site_admin/assets/docs/InternationalCourtForTheEnvironment_StephenHockmanQC_Effectus_Newsletter14.21260322.pdf)

<sup>150</sup>*Id.*

<sup>151</sup>Stuart A. Bruce, *International Court for the Environment: The Road Ahead to Opening its Doors* (Sept. 2012) <http://icecoalition.com/wp-content/uploads/2012/09/ICE-The-Road-Ahead-to-Opening-its-Doors.pdf>

<sup>152</sup>*Id.*

<sup>153</sup>*Id.*

<sup>154</sup>*Id.*

<sup>155</sup>*Id.*

<sup>156</sup>*Id.*

<sup>157</sup>*Id.*

<sup>158</sup>*Id.*

<sup>159</sup>*Id.*

<sup>160</sup><http://icecoalition.com/ice-tribunal> (follow “For more details on the role, process, and purpose of an ICE Tribunal, please see our note on the concept here.” Hyperlink.)

<sup>161</sup>*Id.*

<sup>162</sup>*ICE Tribunal*, International Court for the Environment Coalition (Aug. 2012) <http://icecoalition.com/ice-tribunal> (last visited Oct. 30, 2012).

<sup>163</sup>*Id.*

<sup>164</sup>Susan M. Hinde, *The International Environmental Court: Its Broad Jurisdiction As A Possible Fatal Flaw*, 32 Hofstra L. Rev. 727, 746 (2003), also available at (May 24, 2004) [http://www.hofstra.edu/PDF/law\\_lawrev\\_hinde\\_vol32no2.pdf](http://www.hofstra.edu/PDF/law_lawrev_hinde_vol32no2.pdf)

<sup>165</sup>*Id.*

<sup>166</sup>*Id.*

would need to the media and governments in order to raise public awareness.<sup>167</sup>

Advocates of this tribunal believe certain issues regarding international environmental law will be solved.<sup>168</sup> For example, the judges will need a level of expertise to make environmentally sound decisions.<sup>169</sup> The ICE tribunal would also allow non-state entities to be parties.<sup>170</sup>

Since, environmental law is very broad it poses problems and complexities.<sup>171</sup> So, if a decision is made at the ICE tribunal, it could have major effects on many different legal fields, such as international trade law, international human rights law, etc.<sup>172</sup> This is because environmental claims usually intertwine with other international legal arguments.<sup>173</sup>

There could also be a problem with forum shopping.<sup>174</sup> Since, international environmental law is such a broad subject matter; litigants would most likely be able to bring the lawsuit in several different courts.<sup>175</sup> Therefore forum shopping would violate the legal system's goals of having ethical representation, efficiency and control over the law.<sup>176</sup>

So, if an International Court of the Environment were to be established there would need to be limitations.<sup>177</sup> The court would need to make sure that its rulings do not weaken other international courts and make sure that its jurisdiction does not encourage forum shopping.<sup>178</sup> In this way, an International Court of the Environment would meet the needs that brought it into existence.<sup>179</sup>

### c. The Treaty/Permanent Tribunal Model

Another way to enforce the CITES treaty is by enacting new mechanisms to combat wildlife trafficking. Since there is no central enforcement entity, enforcement

problems come up.<sup>180</sup> The Secretariat of CITES is the treaty's main authority and the treaty gives it no enforcement power.<sup>181</sup> The treaty relies on the parties to setup enforcement because the authoritative body cannot.<sup>182</sup> But since there is no specified penalty endorsed within CITES, parties interpret this provision in their laws, which usually impose only inadequate financial penalties.<sup>183</sup> This causes a lack of uniformity because one country may have severe penalties, while another country's penalties for the same act may be practically nonexistent because they are so minor.<sup>184</sup>

The CITES treaty could be amended so that violations mean substantial financial penalties.<sup>185</sup> This would encourage Parties to enforce national legislation.<sup>186</sup> To make sure that the legislation was effective it would need to include the following elements: (1) the legislation must reflect that wildlife crime is serious, (2) it must define culpability clearly, (3) it must include extradition clauses, and (4) it must ensure wildlife crime receives as much funding as other illegal trade enforcement.<sup>187</sup>

First, legislation would have to show wildlife crime is serious and the penalties would need to reflect that fact.<sup>188</sup> The problem right now is that wildlife crime is thought of as victimless and therefore the penalties are low.<sup>189</sup> But, the whole world is a victim of the criminal wildlife trade because it causes environmental degradation.<sup>190</sup> Therefore when countries have light penalties for wildlife crimes it treats them as if the offenses are victimless, when in fact they are not.<sup>191</sup>

<sup>167</sup> *Id.*

<sup>168</sup> Hinde, *Supra.* note 161 at 739.

<sup>169</sup> *Id.*

<sup>170</sup> *ICE Tribunal, Supra.* note 159.

<sup>171</sup> Hinde, *Supra.* note 161 at 748.

<sup>172</sup> *Id.*

<sup>173</sup> *Id.* at 749.

<sup>174</sup> *Id.* at 751.

<sup>175</sup> *Id.*

<sup>176</sup> *Id.*

<sup>177</sup> *Id.* at 756.

<sup>178</sup> *Id.*

<sup>179</sup> *Id.*

<sup>180</sup> Saskia Young, *Contemporary Issues of the Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (Cites) and the Debate over Sustainable Use*, 14 *Colo. J. Int'l Envtl. L. & Pol'y* 167, 174 (2003), also available at (2003) [http://www.cjielp.org/documents/cjielp\\_art66.pdf](http://www.cjielp.org/documents/cjielp_art66.pdf)

<sup>181</sup> *Id.*

<sup>182</sup> Terrence L. Lavy, *Extradition in the Protection of Endangered Species*, 4 *Crim. L.F.* 443, 448 (1993).

<sup>183</sup> Randi Alarcon, *The Convention of International Trade in Endangered Species: The Difficulty in Enforcing Cities and the United States Solution to Hindering the Illegal Trade of Endangered Species*, 14 *N.Y. Int'l L. Rev.* 105, 114 (2001).

<sup>184</sup> *Id.* at 114.

<sup>185</sup> Zimmerman, *Supra.* note 99 at 1686.

<sup>186</sup> *Id.*

<sup>187</sup> *Id.* at 1675.

<sup>188</sup> *Id.*

<sup>189</sup> *Wildlife Criminals Targeted*, BBC News (U.K.) (Apr. 22, 2002 at 12:41 GMT) [http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk\\_news/1943062.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/1943062.stm) (last visited Oct. 30, 2012).

<sup>190</sup> Zimmerman, *Supra.* note 99 at 1676.

<sup>191</sup> *Id.* at 1677.

If legislation treated wildlife crime as a more serious crime, such as drug smuggling, then sanctions could be modeled from existing narcotics legislation.<sup>192</sup> The amount of the fine could be in proportion to the contraband's total value.<sup>193</sup> Amounts could be based on different factors such as the type of animal, its value and what the fine would be if it had been drugs instead.<sup>194</sup> Also, imprisonment terms could be scaled based on the same criteria.<sup>195</sup>

An increase in the severity of the penalty would bring about a stronger deterrent.<sup>196</sup> It would show that governments realize that wildlife trafficking is a serious problem.<sup>197</sup> Even if CITES member states do not view wildlife crime with the same seriousness as narcotics crimes, criminal sanctions for violations of CITES still need to be increased and enforced.<sup>198</sup>

Second, culpability would need to be clearly defined.<sup>199</sup> The definition of the culpability element is important in order to ensure that there are no loopholes in the law.<sup>200</sup> Wildlife crimes tend to be classified as *malum prohibitum*.<sup>201</sup> Black's Law Dictionary defines *malum prohibitum* as "an act that is a crime merely because it is prohibited by statute, although the act itself is not necessarily immoral."<sup>202</sup> Legislatures realize that an act might not be morally wrongful but could still gravely affect the public.<sup>203</sup>

A *malum in se* crime is "a crime or an act that is inherently immoral, such as murder, arson, or rape."<sup>204</sup> Since these acts are regarded as inherently wrong, they require an element of mens rea.<sup>205</sup> Evidence shows that the general

population, by statistical data, considers environmental crimes to be not just regulatory crimes, but also immoral.<sup>206</sup> Due to the severe harm environmental crimes cause, there should be harsher penalties as under the *malum in se* classification.<sup>207</sup>

Thirdly, due to the international smuggling rings there needs to be cooperation among governments.<sup>208</sup> For example, when multiple international law enforcement agencies cooperated they were able to bring down one of the world's most notorious animal smugglers, Keng Liang "Anson" Won.<sup>209</sup> Mr. Wong was believed to be responsible for smuggling more than 300 animals from Asia into the United States.<sup>210</sup> It took the cooperation of multiple international law enforcement agencies to finally bring him to justice.<sup>211</sup>

In making legislation compatible it would be necessary to focus on the critical area of extradition.<sup>212</sup> Extradition requires double criminality.<sup>213</sup> Each country must provide criminal penalties for violations of the Convention because even if both parties are signatories to CITES, it does not make the offense criminal.<sup>214</sup> If the Parties have not made it a criminal offense it becomes nearly impossible to prosecute, which defeats the purpose of fighting organized crime groups in the illegal wildlife trade.<sup>215</sup> This will just encourage organized crime groups because they can operate in countries without extradition policies or adequate wildlife criminal legislation.<sup>216</sup>

However, extradition is governed by treaty in almost all countries and crimes have to be listed as extraditable offenses.<sup>217</sup> "Under a schedule-type extradition treaty, a state seeking extradition must demonstrate that the de-

<sup>192</sup> *Id.*

<sup>193</sup> *Id.*

<sup>194</sup> *Id.*

<sup>195</sup> *Id.*

<sup>196</sup> *Id.*

<sup>197</sup> *Id.* at 1678.

<sup>198</sup> *Id.*

<sup>199</sup> *Id.* at 1679

<sup>200</sup> *Id.*

<sup>201</sup> Michael Parker, *Categorizing Environmental Crimes: Malum in Se or Malum Prohibitum?*, 40 Tex. Envtl. L.J. 93, 103 (2010), also available at [http://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/txenvlw40&div=7&g\\_sent=1&collection=journals](http://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/txenvlw40&div=7&g_sent=1&collection=journals) (last visited Oct. 30, 2012).

<sup>202</sup> MALUM PROHIBITUM, Black's Law Dictionary (9th ed. 2009), *malum prohibitum*

<sup>203</sup> Parker, *Supra.* note 201 at 97.

<sup>204</sup> MALUM IN SE, Black's Law Dictionary (9th ed. 2009), *malum in se*

<sup>205</sup> Parker, *Supra.* note 201 at 96.

<sup>206</sup> *Id.* at 107.

<sup>207</sup> *Id.* at 111.

<sup>208</sup> Zimmerman, *Supra.* note 99 at 1680.

<sup>209</sup> *Sting Investigation Captures Notorious Animal Smuggler*, Animal Welfare Institute, <http://labanimals.awionline.org/wildlife/wild-w98-99.html> (last visited Oct. 30, 2012).

<sup>210</sup> *Id.*

<sup>211</sup> *Id.*

<sup>212</sup> Zimmerman, *Supra.* note 99 at 1680.

<sup>213</sup> Sharon A. Williams, *The Double Criminality Rule and Extradition*, 15 Nova L.Rev. 581 (1991), also available at (1991) [http://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/novalr15&div=32&g\\_sent=1&collection=journals](http://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/novalr15&div=32&g_sent=1&collection=journals) (last visited Oct. 30, 2012).

<sup>214</sup> Zimmerman, *Supra.* note 99 at 1680.

<sup>215</sup> *Id.*

<sup>216</sup> *Id.*

<sup>217</sup> Lavy, *Supra.* note 182 at 454.

fendant is charged with an offense included in the treaty's schedule of offenses.<sup>218</sup> This is similar to the double criminality principle. Both ways would make it easier to prosecute, whether the criminal was residing where the crime was committed or in another country.<sup>219</sup>

Finally, countries need resources to enforce wildlife laws. "Inadequate financial and human resources and lack of institutional capacity are barriers to enforcing these environmental laws."<sup>220</sup> Substantial improvement could be achieved with more resources, such as the ability to arrest, indict, and convict.<sup>221</sup> If authorities at the local, regional, and international levels cooperated together, they could easily enforce wildlife laws better than they do now.<sup>222</sup>

Most countries limit the budget they allocate for environmental programs.<sup>223</sup> This causes authorities to not be able to address illegal wildlife trafficking as efficiently as they could and also affects agencies by being inadequately staffed.<sup>224</sup> Then enforcement suffers due to the staffs being inadequately trained and equipped.<sup>225</sup>

Corruption is another reason obstructing prosecution of wildlife crime.<sup>226</sup> In some countries officials have been accused of working with organized criminals.<sup>227</sup> The transfer of goods (endangered animals or products from endangered animals) becomes easier if there are high levels of corruption because customs services play a key role.<sup>228</sup> Endangered species will continue to be illegally traded if there is no commitment from customs and enforcement bodies.<sup>229</sup> It is obvious that not all CITES members have the resources to effectively improve efforts to fight wildlife crime.<sup>230</sup> However the countries that are able to, should

look to the tools for combating the drug trade that have already proven successful.<sup>231</sup>

Another more involved mechanism would be to establish a permanent ICE done through an international treaty.<sup>232</sup> It would have to be started as a recommendation at an UN General Assembly supported international conference.<sup>233</sup> This would authorize the beginning of negotiations.<sup>234</sup> Even though the ICE Coalition already has a draft constitution prepared, it is likely that negotiations will take some time before they agree on the final version.<sup>235</sup> Then after the final agreement of how the treaty will be worded, it will have to be signed and ratified by a pre-determined number of states before it can become a new stand-alone court.<sup>236</sup> The International Criminal Court is a prototype for the process.<sup>237</sup>

It would be a permanent institution.<sup>238</sup> An ICE would "secure an effective international environmental regime" according to the draft.<sup>239</sup> However, one difference between a tribunal and a permanent ICE would be that the permanent ICE would not have jurisdiction over non-State Parties.<sup>240</sup> This Court could hold wildlife traffickers accountable for their crimes and help to integrate environmental governance regimes.<sup>241</sup> The ICE would provide an ideal specialized dispute resolution and enforcement mechanism for CITES.<sup>242</sup>

## 5 Conclusion: Which Model is Best Suited to Deal with this Problem?

On March 3, 1973, the parties of CITES were primarily concerned with the conservation of a few well-

<sup>218</sup> *Id.*

<sup>219</sup> Zimmerman, *Supra.* note 99 at 1682.

<sup>220</sup> Dr. Bernard Irigia Kaaria and Ndica Lawrence Muchiri, *Enforcement Challenges Across Borders: Detecting and Prosecuting Illegal Wildlife Trafficking*, International Network for Environmental Compliance and Enforcement (2011) [http://inece.org/conference/9/proceedings/26\\_KaariaMuchiri.pdf](http://inece.org/conference/9/proceedings/26_KaariaMuchiri.pdf)

<sup>221</sup> Zimmerman, *Supra.* note 99 at 1682.

<sup>222</sup> Kaaria, *Supra.* note 223.

<sup>223</sup> *Id.*

<sup>224</sup> *Id.*

<sup>225</sup> *Id.*

<sup>226</sup> *Id.*

<sup>227</sup> *Id.*

<sup>228</sup> *Id.*

<sup>229</sup> *Id.*

<sup>230</sup> Zimmerman, *Supra.* note 99 at 1683.

<sup>231</sup> *Id.*

<sup>232</sup> *Pathways to the court*, International Court for the Environment Coalition <http://icecoalition.com/the-court/pathways-to-the-court> (last visited Oct. 30, 2012).

<sup>233</sup> Bruce, *Supra.* note 147.

<sup>234</sup> *Id.*

<sup>235</sup> *Draft Constitution*, International Court for the Environment Coalition (Sept. 2012) <http://icecoalition.com/wp-content/uploads/2012/09/Draft-Constitution1.pdf>

<sup>236</sup> Bruce, *Supra.* note 147.

<sup>237</sup> *Id.*

<sup>238</sup> *Draft Constitution*, *Supra.* note 239.

<sup>239</sup> *Id.*

<sup>240</sup> *Id.*

<sup>241</sup> International Court for the Environment Coalition (Nov. 2, 2012), <http://icecoalition.com>

<sup>242</sup> *Id.*



known species<sup>243</sup> and never foresaw the expansion of CITES to cover hundreds of species of plant and animal life. The treaty itself is not capable of handling the complicated problems of the illegal wildlife trade. Combating these problems is the responsibility of individual member states and many of them have not enacted the necessary legislation or have not been enforcing it. This results in transnational organized criminal groups, which are able to smuggle exotic animals, plants, and their products in and out of states with ease. The lack of environmental enforcement against violators of wildlife legislation makes the illegal wildlife trade highly attractive with little risk of prosecution and conviction.

Organized crime participating in wildlife trafficking is a threat to endangered species and biodiversity. Each state member of CITES must enact legislation that is not only sufficient to implement the basic provisions of the treaty, but also provides for severe criminal sanctions against wildlife criminals to acknowledge the seriousness of these crimes. There have been several proposals for enforcement mechanisms on the international level, including (1) The Convention Model, (2) The Ad Hoc Tribunal Model, or (3) The Treaty/ Permanent Tribunal Model.

Currently, the U.N. Convention against Transnational Organized Crime seems to be the most effective mechanism combating transnational organized crime in the illegal wildlife trade. Since the Convention now recognizes environmental crime, now wildlife crime just needs to be classified as a "serious" crime. If CITES member states amended their legislation to provide for more severe penalties for violators of the treaty, then wildlife crime would be linked to the Convention. Therefore, combating transnational organized crime in the illegal wildlife trade with additional resources made available under the Convention.

However, The Ad Hoc Tribunal Model seems like it would be more effective. An International Court for the Environment could properly deal with wildlife trafficking problems that cross state lines, and would also unify international environmental laws. The judges would have a level of expertise to make environmentally sound decisions to protect endangered animals and biodiversity.

Eventually, the Ad Hoc Tribunal could also lead the way for a permanent ICE.

One day transnational organized criminal participation in the illegal wildlife trade will stop. The only question is: Will it be because of the efforts of the global community to stop illegal wildlife trafficking or will it be because the criminal rings have nothing to sell because of the extinction plant and animal species?

<sup>243</sup> CITES, *Supra*. note 27.

**REVISTA DE DIREITO INTERNACIONAL**  
**BRAZILIAN JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW**

**Uma sumária radiografia  
da política comum das  
pescas da União Européia**

*A small radiography of the  
common fisheries policy of  
the european union*

Abel Laureano  
Altina Rento

VOLUME 9 • N. 3 • 2012  
NÚMERO ESPECIAL: DIREITO INTERNACIONAL DO MEIO AMBIENTE  
SPECIAL ISSUE: INTERNATIONAL ENVIRONMENTAL LAW



# Uma sumária radiografia da política comum das pescas da União Européia\*

## *A small radiography of the common fisheries policy of the european union*

Abel Laureano<sup>1</sup>  
Altina Rento<sup>2</sup>

### Resumo

Consiste este estudo numa abordagem sintética e essencialmente descritiva da política comum das pescas da União Europeia, na sua atual formulação e com apontamentos relativos a alguns tópicos do seu previsível futuro delineamento. Utiliza-se uma metodologia jurídico-política, privilegiando-se um pendor descritivo; sem embargo, e porque a mencionada política se tem visto envolta em polémicas, não se escusam algumas referências a certas críticas que lhe têm sido dirigidas, bem como algumas valorações incidentes sobre pontos não pacíficos. O estudo começa por debruçar-se sobre aspectos genéricos, mais exatamente sobre a razão de ser, os objectivos e a importância da política comum das pescas. Segue-se, com destacado enfoque na sua vertente dos recursos e na sua vertente estrutural, uma análise do conteúdo dessa política. Uma apreciação final genérica serve de remate aos elementos assim expostos.

**Palavras-chaves:** União Europeia. Pesca. Política comum das pescas.

### Abstract

This study is a synthetic and essentially descriptive approach of the Common Fisheries Policy of the European Union, in its present form and with notes on some topics of its foreseeable future design. We use a legal-political approach, privileging a descriptive penchant; nevertheless, and because the above said policy has been shrouded in controversy, some references are made to certain criticisms which have been addressed to it, as well as some valuations on debated points. The study begins by dealing with generic aspects, namely the rationale, the objectives and the importance of the common fisheries policy. It follows, with prominent focus on its resources component and on its structural component, an analysis of this policy's content. A final assessment serves as a general closure to the elements thus exposed.

**Keywords:** European Union. Fishery. Common fisheries policy.

\* Artigo recebido em 09/08/2012.

Artigo aprovado em 26/01/2013.

<sup>1</sup> Docente da Universidade do Porto (Portugal). Doutorando em Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales na Universidad de Santiago de Compostela (Espanha). Email: alaureano1@gmail.com

<sup>2</sup> Inspectora Superior Principal da Administração Pública (Portugal). Master of Business Administration em Finanças, com Especialização em Gestão Internacional pelo Instituto de Estudos Superiores Financeiros e Fiscais (Portugal). Email: aaltinareto@gmail.com

## 1 Introdução

O nosso propósito é proceder a uma exposição do traçado fundamental da política comum das pescas da União Europeia, elaborada em estilo sumário tendo por objeto o atual desenho desta política.<sup>3</sup>

A política comum das pescas abrange a conservação, a gestão e a exploração dos recursos aquáticos vivos e da aquicultura,<sup>4</sup> bem como a transformação e a comercialização dos produtos da pesca e da aquicultura, sempre que essas atividades sejam exercidas no território dos Estados-Membros ou nas águas comunitárias por navios de pesca comunitários ou nacionais dos Estados-Membros da União (art. 1º, nº 1 do Regulamento 2371/2002 de 20 de dezembro de 2002). Encontra-se formalmente enquadrada na política agrícola comum da União (art. 38º, nº 1, segundo parágrafo do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia), embora possa considerar-se, em face dos moldes em que foi incrementada pela União, como essencialmente autónoma, no seu desenvolvimento substancial, da própria política agrícola comum.<sup>5</sup>

Ao falar duma política comum das pescas, tem-se em vista um modelo caracterizado pela *supranacionalidade*; por haver, na União Europeia, uma política comum das pescas, os espaços territoriais correspondentes às zonas económicas exclusivas dos Estados-Membros (águas marinhas do Mar Mediterrâneo, do Mar Báltico, do Mar Negro e do Atlântico Nordeste, incluindo as águas em redor dos Açores, da Madeira e das Ilhas Canárias) encontram-se sob jurisdição dos órgãos comunitários.

Importa notar que as *políticas unilaterais* de conservação ou gestão de recursos marinhos (vetores consti-

tutivos da base atual de qualquer política pesqueira) *não são eficazes*, já que as espécies marinhas migram (como se escreveu com algum colorido, os peixes “não respeitam” as fronteiras nacionais<sup>6</sup>), pelo que somente no contexto de um mecanismo de interação entre Estados se podem gerar medidas idóneas de conservação; assim, quaisquer reduções de capacidade operadas somente em nível nacional não beneficiam a gestão sustentável dos recursos piscícolas.<sup>7</sup> Por isso, é necessário que existam políticas assentes numa qualquer forma de cooperação entre os Estados; pôde assim escrever-se que, mesmo que inexistisse na União Europeia uma política comum das pescas, a gestão das pescas marítimas requereria acordos bilaterais e multilaterais, concluídos, num quadro regional, entre Estados costeiros vizinhos.<sup>8</sup>

Debruçar-nos-emos, sucessivamente, sobre os principais tópicos da política comum das pescas da União Europeia.

## 2 Razão de ser, objetivos e importância da política comum das pescas

I. *Razão de ser da política comum das pescas* — A União Europeia, detentora da maior zona económica exclusiva do mundo<sup>9</sup> e grande produtora mundial de peixe, desenvolve uma atividade piscatória que atinge mais de

<sup>3</sup> Dada a índole deste estudo, encontram-se, pois arredios dos nossos propósitos excursos de cariz histórico, sobre os quais não faltam, de resto, amplos contributos bibliográficos. Para uma boa perspectiva sintética dos tempos mais recuados da política comum das pescas, pode ver-se, por exemplo, DÍEZ PATIER, Eduardo. Historia de la política pesquera comunitaria. Revista de Estudios Agrosociales, n. 134, p. 147-171, enero-marzo, 1986.

<sup>4</sup> Essa aglutinação (de resto usual) da pesca (em sentido restrito) e da aquicultura, como objeto da política comum das pescas, conduz ao emprego correntio, em linguagem corrida, do vocábulo “pesca” na aceção ampla (englobando, portanto a aquicultura).

<sup>5</sup> LAUREANO, Abel. *Regime Jurídico Fundamental da União Europeia Anotado*: Tratado Institutivo da Comunidade Europeia Anotado e Tratado da União Europeia. Lisboa: Quid Juris, 1997. p. 132.

<sup>6</sup> WANLIN, Aurore. The EU’s common fisheries policy: the case for reform, not abolition. *CER Policy Briefs*, apr. 2005. p. 3. Disponível em: <[http://www.cer.org.uk/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2011/policybrief\\_fish-846.pdf](http://www.cer.org.uk/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2011/policybrief_fish-846.pdf)>. Acesso em: 1 jun. 2012.

<sup>7</sup> CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL. La future politique commune des pêches. *Journal Officiel de la République Française*. 24 jan. 2012. p. 10. Disponível em: <[http://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2012/2012\\_01\\_politique\\_%20commune\\_peche.pdf](http://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2012/2012_01_politique_%20commune_peche.pdf)>. Acesso em: 31 maio 2012.

<sup>8</sup> SYMES, David: Europe’s common fisheries policy: changing perspectives on fisheries management. *MAST: Maritime Studies*, v. 9, n. 1, p. 47-50, 2010. p. 49. Disponível em: <[http://www.marecentre.nl/mast/documents/Mastvol9no1\\_Symes.pdf](http://www.marecentre.nl/mast/documents/Mastvol9no1_Symes.pdf)>. Acesso em: 1 jun. 2012.

<sup>9</sup> MARKUS, Till. Promotion and Management of Marine Fisheries in the European Community. In: Winter, G. (Ed.). *Towards sustainable fisheries law: a comparative analysis*. Switzerland: IUCN, 2009. p. 253-295.



6 milhões de toneladas de pescado anuais, usando uma frota de mais de 80.000 navios.<sup>10</sup>

Perante um tão grande volume piscatório, a União tem, como grande razão de ser da sua política comum das pescas, a necessidade de evitar a *delapidação* dos recursos marinhos<sup>11</sup> ou, mais amplamente falando, a de assegurar ou viabilizar a *conservação* desses recursos (num estado de patente sobre-exploração dos mesmos, pois 75% dos seus *stocks* de peixe encontram-se sobre-explorados).<sup>12</sup> E isso, quer junto às costas (pesca costeira) quer no alto mar (pesca de longo curso).

Na base das referidas preocupações, encontra-se a escassez de certas espécies marinhas, designadamente junto às costas europeias, fruto de vários fatores (dos quais se salienta a mortandade, por sobrepesca,<sup>13</sup> de que foram alvo por volta de meados do século passado).

Soma-se a isso o próprio risco de desaparecimento de outras espécies. Com efeito, sem embargo do considerando de que os ecossistemas marinhos das águas europeias têm o potencial necessário para assegurar uma

produtividade elevada das populações de peixe, tal circunstância não obsta a que muitas delas se encontrem em risco de extinção (ou seja, fora de limites biológicos de segurança).<sup>14</sup>

II. Objectivos da política comum das pescas — Encontrando-se a política comum das pescas formalmente integrada na política agrícola comum da União Europeia, os seus objetivos têm de conter-se, como simples especificação, nos objetivos desta última política. Ora, são objetivos da política agrícola comum: a) Incrementar a produtividade da agricultura, fomentando o progresso técnico, assegurando o desenvolvimento racional da produção agrícola e a utilização ótima dos fatores de produção, designadamente da mão de obra; b) Assegurar, desse modo, um nível de vida equitativo à população agrícola, designadamente pelo aumento do rendimento individual dos que trabalham na agricultura; c) Estabilizar os mercados; d) Garantir a segurança dos abastecimentos; e) Assegurar preços razoáveis nos fornecimentos aos consumidores (art. 39º, nº 1 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia). Por seu turno, a política comum das pescas deve garantir que a exploração dos recursos aquáticos vivos crie condições sustentáveis dos pontos de vista económico, ambiental e social (art. 2º, nº 1, primeiro parágrafo do Regulamento 2371/2002); entendendo-se, por exploração sustentável, a exploração de uma unidade populacional em condições não susceptíveis de prejudicar o seu futuro ou de ter consequências negativas para os ecossistemas marinhos (art. 3º, al. e) do Regulamento 2371/2002). Atenta a hierarquização e os âmbitos destas normas, é imprescindível concatená-las, não sendo fácil descobrir um encaixe global linear; trata-se duma problemática que não cabe, todavia dilucidar num ensaio desta dimensão.<sup>15</sup>

Podem singelamente distinguir-se na política comum das pescas da União, como grandes propósitos, a proteção das espécies marinhas, a salvaguarda do meio ambiente marinho, a adequação da frota às necessidades do esforço de pesca, e a consecução de preços razoáveis para o pescado.

<sup>10</sup> CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL. La future politique commune des pêches. *Journal Officiel de la République Française*. 24 jan. 2012. p. 50. Disponível em: <[http://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2012/2012\\_01\\_politique\\_%20commune\\_peche.pdf](http://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2012/2012_01_politique_%20commune_peche.pdf)>. Acesso em: 31 maio 2012.

<sup>11</sup> Os recursos piscícolas foram considerados, desde tempos imemoriais, como inesgotáveis. PORTO, Manuel Carlos Lopes: *Teoria da integração e políticas comunitárias*. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2009. p. 367. Mas vai longe o dogma da inesgotabilidade dos recursos marinhos, questionado a partir de finais do Séc. XIX. LEQUESNE, Christian. De la convergence européenne à la mise en œuvre différenciée: la politique commune de la pêche. In: COLLOQUE CEVIPOF - CERI, 2000, Paris. *L'intégration européenne entre émergence institutionnelle et recomposition de l'État*. 26 et 27 mai 2000. p. 2. Disponível em: <<http://www.ceri-sciences-po.org/archive/mai00/artcl.pdf>>. Acesso em: 1 jun. 2012.

<sup>12</sup> CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL. La future politique commune des pêches. *Journal Officiel de la République Française*. 24 jan. 2012. p. 50. Disponível em: <[http://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2012/2012\\_01\\_politique\\_%20commune\\_peche.pdf](http://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2012/2012_01_politique_%20commune_peche.pdf)>. Acesso em: 31 maio 2012.

<sup>13</sup> O problema da sobrepesca não é um exclusivo da União Europeia, mas sim uma questão com dimensão virtualmente mundial. Dentre as grandes causas de sobrepesca, conta-se, nomeadamente e a nível mundial, o crescimento da população CASTELLO, Leandro. Re-pensando o estudo e o manejo da pesca no Brasil. *Pan-American Journal of Aquatic Sciences*, v. 3, n.1, p. 17-22, apr. 2008. p. 18. Disponível em: <[http://www.panamjas.org/pdf\\_artigos/PANAMJAS\\_3\(1\)\\_18-22.pdf](http://www.panamjas.org/pdf_artigos/PANAMJAS_3(1)_18-22.pdf)>. Acesso em: 31 maio 2012.

<sup>14</sup> COMISSÃO EUROPEIA. *Livro verde: reforma da política comum das pescas*. Bruxelas, 2009. p. 7.

<sup>15</sup> Podem ver-se alguns tópicos, por exemplo, em SCHWEIGER, Lukas. The Evolution of the Common Fisheries Policy: Governance of a Common-Pool Resource in the Context of European Integration. *EIF Working Papers*, n.7, nov. 2010. p. 14. Disponível em: <<http://www.eif.oew.ac.at/downloads/workingpapers/wp2010-07.pdf>>. Acesso em: 1 jun. 2012.

De notar que o futuro do setor (pescas e aquicultura), os respectivos empregos e os interesses dos consumidores são, entre outros, vetores que reclamam uma decidida atenção no seio dessa política. Na verdade, a política comum das pescas tem centrado quase exclusivamente a sua atenção na vertente da gestão dos respectivos recursos; ora, sem embargo da relevância de tal vertente, o envelhecimento das frotas, associado à rudeza das atividades, torna difícil a vida da pesca; a base jurídica de intervenção social trazida pelo Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia deverá, pois constituir um componente da reforma estrutural do setor da pesca, contrariando o agravamento duma crise ecológica, económica e social.<sup>16</sup>

Julga-se ainda que a dimensão ecológica deva deter um lugar preponderante; com isso não se procura subverter a atual ordenação da letra da lei, nem apagar a vertente social e económica do desenvolvimento sustentável, mas sim focalizar a mais importante condição viabilizadora destas últimas dimensões.<sup>17</sup>

III. Importância da política comum das pescas — A União Europeia é um grande produtor de peixe (um pouco menos de 6 % da produção mundial do setor da pesca), embora a sua produção anual tenha diminuído constantemente (há vinte anos).<sup>18</sup> Por outro lado, corporiza simultaneamente, em nível mundial, o maior mercado para produtos de pesca importados,<sup>19</sup> com uma balan-

ça comercial negativa em produtos pesqueiros<sup>20</sup> — o que soa, aliás, como algo paradoxal, tendo em conta que a autossuficiência alimentar se conta entre os objetivos da política comum das pescas (art. 39º, nº 1, al. d) do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia). Os europeus são grandes consumidores de pescado (dependendo a alimentação europeia cada vez mais do peixe, proveniente já maioritariamente da aquicultura),<sup>21</sup> pelo que a política comum das pescas não poderia deixar de refletir, tanto no campo económico como no contexto social (sociopolítico e mesmo estritamente político), uma soberana importância (o que levou a afirmar-se taxativamente, como Wanlin, que a União necessita duma política comum das pescas, pois inexistem alternativas credíveis a essa via;<sup>22</sup> na verdade, trata-se afinal, em derradeira análise, de procurar gerir do melhor modo um recurso comum).

Assumindo particular função na vida das populações costeiras, a pesca desempenha acrescidamente um papel estruturante em matéria de emprego e de desenvolvimento daquelas regiões. Na verdade, a pesca é responsável pela criação colateral de emprego em atividades com ela relacionadas, nomeadamente a conservação, a transformação e a comercialização de peixe.<sup>23</sup> Daí, que qualquer desvalorização da pesca é susceptível de causar uma deterioração desse setor socioeconómico e até uma perda de atração

<sup>16</sup> CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL. La future politique commune des pêches. *Journal Officiel de la République Française*. 24 jan. 2012. p. 30, 49. Disponível em: <[http://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2012/2012\\_01\\_politique\\_%20commune\\_peche.pdf](http://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2012/2012_01_politique_%20commune_peche.pdf)>. Acesso em: 31 maio 2012.

<sup>17</sup> LUTCHMAN, Indrani; GRIEVE, CHRIS, des Clers Sophie; DE SANTO, Elizabeth. Towards a reform of the Common Fisheries Policy in 2012. *A CFP Health Check*. London, July 2009. p. 17. Disponível em: <[http://www.ieep.eu/assets/440/cfp\\_healthcheck.pdf](http://www.ieep.eu/assets/440/cfp_healthcheck.pdf)>. Acesso em: 1 jun. 2012; COMISSÃO EUROPEIA. *Reforma da Política Comum das Pescas*: comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões. Bruxelas, 13 jun. 2011. p. 4.

<sup>18</sup> COMISSÃO EUROPEIA: *A política comum da pesca em números*: dados estatísticos de base. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2012. p. 19-17.

<sup>19</sup> NOMURA, Ichiro. O futuro da pesca e da aquicultura marinha no mundo. *Ciência e Cultura*, v. 62, n.3, p. 28-32, 2010. Disponível em: <[http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci\\_pdf&pid=S00097252010000300012&lng=en&nrm=iso&tlng=pt](http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_pdf&pid=S00097252010000300012&lng=en&nrm=iso&tlng=pt)>. Acesso em: 31 maio 2012.

<sup>20</sup> MARKUS, Till. Promotion and Management of Marine Fisheries in the European Community. In: Winter, G. (Ed.). *Towards sustainable fisheries law: a comparative analysis*. Switzerland: IUCN, 2009. p. 254.

<sup>21</sup> CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL. La future politique commune des pêches. *Journal Officiel de la République Française*. 24 jan. 2012. p. 50. Disponível em: <[http://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2012/2012\\_01\\_politique\\_%20commune\\_peche.pdf](http://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2012/2012_01_politique_%20commune_peche.pdf)>. Acesso em: 31 maio 2012. p. 29.

<sup>22</sup> WANLIN, Aurore. The EU's common fisheries policy: the case for reform, not abolition. *CER Policy Briefs*, abril 2005. p. 3. Disponível em: <[http://www.cer.org.uk/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2011/policybrief\\_fish-846.pdf](http://www.cer.org.uk/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2011/policybrief_fish-846.pdf)>. Acesso em: 1 jun. 2012. p. 1 e 4.

<sup>23</sup> CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL. La future politique commune des pêches. *Journal Officiel de la République Française*. 24 jan. 2012. p. 50. Disponível em: <[http://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2012/2012\\_01\\_politique\\_%20commune\\_peche.pdf](http://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2012/2012_01_politique_%20commune_peche.pdf)>. Acesso em: 31 maio 2012. p. 15.

turística e cultural de certas regiões,<sup>24</sup> para além dum golpe no peso simbólico do imaginário coletivo ligado à pesca.<sup>25</sup>

Diferente dessa constatação é a circunstância de a política comum das pescas da União ter vindo a ser objeto duma sistemática e quase infundável polémica envolvendo vários tipos de intervenientes. Sem ignorar tal fato, o presente ensaio procura situar-se numa linha fundamentalmente descritivista. Vale isso dizer que se abstém de efetuar um julgamento geral relativamente aos custos nacionais de adaptação a essa política; esses custos de adaptação podem ser muito significativos, como sucedeu, por exemplo, relativamente ao processo de adesão da Espanha.<sup>26</sup> Vale ainda dizer que, outrossim, abstém-se da preocupação de formalizar um juízo quanto à bondade ou acerto dos contornos globais da referida política; no campo doutrinário, encontram-se, em momentos variados, quer defensores da política comum das pescas, quer detratores dela, quer ainda portadores de opiniões intermédias (vendo em tal política virtudes e defeitos).<sup>27</sup>

<sup>24</sup> CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL. La future politique commune des pêches. *Journal Officiel de la République Française*. 24 jan. 2012. p. 50. Disponível em: <[http://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2012/2012\\_01\\_politique\\_%20commune\\_peche.pdf](http://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2012/2012_01_politique_%20commune_peche.pdf)>. Acesso em: 31 maio 2012. p. 15.

<sup>25</sup> Foi designadamente a pesca que, nos tempos primordiais, primeiro aproximou do mar os seres humanos, como, por exemplo, recorda NEVES, João Manuel Lopes Pires: *A soberania dos Estados e o mar: a realidade*. 23 de fev. 2010, p. 2. Disponível em: <<http://www.marinha.pt/PT/amarinha/atividade/areacultura/1/academiademarinha/Documents/08.pdf>>. Acesso em: 30 jul. 2012.

<sup>26</sup> Pode ver-se a propósito, por exemplo, LOSTADO I BOJO, Rafael. La política común de la pesca en la CEE y España. *Revista de Estudios Agrosociales*, n. 131, p. 39-69, abr./jun. 1985.

<sup>27</sup> Como exemplos dos primeiros, GONZÁLEZ LAXE, Fernando I. Consideraciones poco comunes en una política pesquera común: una valoración positiva de la integración comunitaria. *Revista de Estudios Agrosociales*, n.160, p. 187-213, abr./jun. 1992. ou SIMONNET, Raymond. La política común de pesca: evolución y perspectivas. *Revista de Estudios Agrosociales*, n. 144, p. 37-56, abr./jun. 1988. Como exemplo dos segundos, WAKEFIELD, Jill. *Reform and the common fisheries policy*. Legal Studies Research Paper n. 2011/01. p. 2. Disponível em: <[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1743387](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1743387)>. Acesso em: 1 jun. 2012; ou WALTER, Tiffany. The EU's common fisheries policy: a review and assessment. *European Union Miami Analysis (EUMA)*: Special Series, v. 7, n.7, may 2010. p. 8. Disponível em: <http://www.as.miami.edu/eucenter/papers/WalterFisheries2010EUMAedi.pdf>>. Acesso em: 1 jun. 2012. Como exemplo dos terceiros, COELHO, Manuel Pacheco. *Rights based management and the reform of the common fisheries policy: an evaluation of the portuguese experience*. 2010. p. 4. Disponível em: <<http://pascal.iseg.utl.pt/~depeco/wp/wp182010.pdf>>. Acesso em: 1 jun. 2012.

### 3 Conteúdo geral da política comum das pescas

A política comum das pescas da União Europeia compreende três pontos básicos: a política dos recursos (acesso aos recursos marinhos), a política estrutural (ou das estruturas) e a política conjuntural (organização comum de mercado).

A política dos *recursos* diz respeito à candente problemática da gestão e conservação dos recursos haliêuticos, cuja manutenção sustentável exige a aplicação de medidas disciplinadoras, quer do acesso às águas e aos seus recursos, quer das condições de exercício da atividade piscatória, suportadas em pareceres técnicos (científicos, econômicos)<sup>28</sup> elaborados por órgãos com competência na matéria.

Na política *estrutural*, preveem-se, entre outras medidas, intervenções mediante apoios comunitários, com vista à melhoria dos instrumentos e dos equipamentos de enquadramento, da atividade pesqueira, assim como ao desenvolvimento de alternativas à pesca tradicional.

Quanto à *organização comum de mercado* do peixe, não há especialidades a notar relativamente às regras gerais regeadoras das organizações comuns de mercado.

### 4 Política dos recursos (acesso aos recursos pesqueiros)

I. *Não discriminação* — Uma das vertentes da política dos recursos consiste na *não discriminação* de acesso aos recursos pesqueiros. São interditas diferenças injustificadas de tratamento, em razão da nacionalidade, no concernente ao acesso dos pescadores dos Estados-Membros da União aos recursos piscatórios disponíveis. Trata-se dum afloramento do princípio geral da

<sup>28</sup> CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL. La future politique commune des pêches. *Journal Officiel de la République Française*. 24 jan. 2012. p. 50. Disponível em: <[http://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2012/2012\\_01\\_politique\\_%20commune\\_peche.pdf](http://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2012/2012_01_politique_%20commune_peche.pdf)>. Acesso em: 31 maio 2012. p. 17.

não discriminação,<sup>29</sup> teorizado pelo Tribunal de Justiça, em jurisprudência constante, como exigindo que situações comparáveis não sejam tratadas de modo diferente e que situações diferentes não sejam tratadas de maneira igual a não ser que tal tratamento seja objetivamente justificado.<sup>30</sup> Vale isso dizer que, independentemente das respectivas nacionalidades, todos os pescadores da União podem, em linha de princípio (contam-se exceções no concernente ao mar territorial), desenvolver em igualdade de condições a sua faina no conjunto das águas de todos os Estados-Membros (art. 17º, nº 1 do Regulamento 2371/2002). Ou seja, a ideia de não discriminação traduz-se afinal na ideia de igualdade de acesso aos recursos.<sup>31</sup>

Tornou-se de resto basilar a importância desse princípio a partir do momento da adesão, à União Europeia, de Estados com vastas fronteiras marítimas: o Reino Unido, a Irlanda e a Dinamarca (primeiro alargamento), a Grécia (segundo alargamento), a Espanha e Portugal (terceiro alargamento), bem como a Suécia e a Finlândia (quarto alargamento).

<sup>29</sup> Como tem sido reconhecido; por exemplo, SCHWEIGER, Lukas. The Evolution of the Common Fisheries Policy: Governance of a Common-Pool Resource in the Context of European Integration. *EIF Working Papers*, n.7, nov. 2010. p. 14. Disponível em: <<http://www.eif.oeaw.ac.at/downloads/workingpapers/wp2010-07.pdf>>. Acesso em: 1 jun. 2012. p. 17, ou LEQUESNE, Christian. De la convergence européenne à la mise en œuvre différenciée: La politique commune de la pêche. In: COLLOQUE CEVIPOF - CERI, 2000, Paris. *L'intégration européenne entre émergence institutionnelle et re-composition de l'État*. 26 et 27 mai 2000. p. 4. Disponível em: <<http://www.ceri-sciences-po.org/archive/mai00/artcl.pdf>>. Acesso em: 1 jun. 2012.

<sup>30</sup> ACÓRDÃO do Tribunal Panagiotis I. Karanikolas e o./ Ypourgos Agrotikis Anaptyxis kai Trofimom, Nomarchiaki Aftodioikisi Dramas, Kavalas, Xanthis, C-453/08. 2 set. 2010. Disponível em: <<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?ext=&docid=81508&pageIndex=0&doclang=PT&mode=doc&dir=&occ=first&part=1&cid=2881659>>. Acesso em: 5 jul. 2012; Ac. TJ 13 de Dezembro de 2007, Espanha / Conselho, C-184/06, c. nº 30. Disponível em: <<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=71709&pageIndex=0&doclang=ES&mode=doc&dir=&occ=first&part=1&cid=5691225>>. Acesso em: 5 jul. 2012; Ac. TJ 17 de Outubro de 1995, Reino Unido / Fishermen's Organisations e o., C-44/94, c. n. 46. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61994CJ0044:PT:PDF>>. Acesso em: 5 jul. 2012

<sup>31</sup> Como tem sido ilustrado; por exemplo, WALTER, Tiffany. The EU's common fisheries policy: a review and assessment. *European Union Miami Analysis (EUMA): Special Series*, v. 7, n.7, may 2010. p. 8. Disponível em: <http://www.as.miami.edu/eucenter/papers/WalterFisheries2010EUMAedi.pdf>. Acesso em: 1 jun. 2012. p. 4.

O princípio é, aliás, expressão direta da própria ideia de “integração”, já que “integrar” é, precisamente e desde logo, abolir barreiras ou obstáculos à liberdade de circulação (e os tratamentos discriminatórios constituem entraves à livre atividade das pessoas).

II. *Conservação dos recursos (aspectos gerais)* — Para além da vertente da não discriminação, conta-se, na política dos recursos, a vertente da *conservação dos recursos*.

Respeitando a III Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, assinada em 1982, como fonte subsidiária indispensável, a União Europeia tomou em linha de conta, quer no plano interno, quer no plano das suas relações internacionais, as atribuições essenciais do Estado costeiro em matéria de pesca. Foi assim possível à União pôr em execução, nomeadamente, uma política de conservação das espécies biológicas.<sup>32</sup> Essa dimensão da política comum das pescas foi oportunamente qualificada como o núcleo duro da política comum das pescas.<sup>33</sup>

Na verdade, a ideia dum crescimento sustentável tomou foros de cidade no ideário mundial, tendo formal expressão no contexto da União Europeia.<sup>34</sup> Concentrar-nos-emos, assim, na temática da sustentabilidade da pesca (ou, dito doutro modo, da *pescas sustentável*).

A reconstituição e a conservação dos recursos marinhos, cujas obrigações recaem sobre os Estados-Membros, visam, mais especificamente, assegurar a proteção das zonas de pesca, a conservação dos recursos biológicos

<sup>32</sup> Para uma panorâmica internacional geral, CARDOSO, Fernando José Correia: Aspectos jurídicos do regime de conservação e de gestão dos recursos da pesca previsto na Convenção das Nações Unidas sobre o direito do mar. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto*, v. 6, p. 87-116, 2009.

<sup>33</sup> LEQUESNE, Christian. Capteurs de quotas: La pêche européenne entre territoires et marché. *Critique internationale*, n.2, p. 121-131, hiver, 1999.

<sup>34</sup> Sobre o ponto, EUROPA. Tribunal de Justiça. Acórdão do Tribunal Panagiotis I. Karanikolas e o./ Ypourgos Agrotikis Anaptyxis kai Trofimom, Nomarchiaki Aftodioikisi Dramas, Kavalas, Xanthis, C-453/08. 2 set. 2010. Disponível em: <<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=81508&pageIndex=0&doclang=PT&mode=doc&dir=&occ=first&part=1&cid=2881659>>. Acesso em: 5 jul. 2012.



marinhos e a sua exploração de forma sustentável e em condições económicas e sociais adequadas.<sup>35</sup>

E configuram um desiderato cuja prossecução implica, na União Europeia, um planeamento levado a cabo com larga antecipação; mais precisamente, a União aplica a abordagem de precaução quando da adoção de medidas destinadas a proteger e conservar os recursos aquáticos vivos, garantir a sua exploração sustentável e minimizar o impacto das atividades de pesca nos ecossistemas marinhos (art. 2º, nº 1, segundo parágrafo do Regulamento 2371/2002)<sup>36</sup>. Tal abordagem de *precaução* consiste numa gestão tal, que a falta de informações científicas adequadas não possa servir de pretexto para adiar ou não adotar medidas de gestão destinadas a conservar as espécies-alvo, assim como as espécies associadas ou dependentes e as espécies não alvo e o meio em que evoluem (art. 3º, al. i) do Regulamento 2371/2002). Por isso se permite que, através de Conselhos Consultivos Regionais (artigos 31º e 32º do Regulamento 2371/2002),<sup>37</sup> os *interessados* possam, com uma antecedência de anos, fazer ouvir a sua voz no tocante aos objetivos fixados para cada população de peixes.<sup>38</sup> A audição dos *agentes económicos* prefigura-se

aprioristicamente como desejável, correspondendo aliás a um saudável exercício democrático.

Uma fundamental orientação apontada aos Estados-Membros, no sentido da obtenção, ou manutenção, até 2020, de um bom estado ambiental no meio marinho, consiste em prevenir e reduzir as entradas nele, a fim de eliminar progressivamente a poluição, de modo a assegurar que não haja impactos ou riscos significativos para a biodiversidade marinha, para os ecossistemas marinhos, para a saúde humana e para as utilizações legítimas do mar.<sup>39</sup> Há, no entanto, quem afirme, com agudeza, que não são tidos em devida conta, na estratégia da União, os predadores naturais, a competição entre as espécies, as alterações climáticas e as poluições, bem como os pescadores desportivos e a pesca ilegal não declarada e não regulamentada.<sup>40</sup>

Sem embargo de algumas fundadas críticas dirigidas à vertente de conservação dos recursos da política comum das pescas, julgamos adequada a ponderação de que devem ser ressaltados alguns resultados positivos em tal domínio: mais exatamente, a política comum das pescas tem gerido os recursos, contido os conflitos no mar, conferido alguma estabilidade aos *stocks* e garantido abastecimentos.<sup>41</sup>

Sublinhe-se, por último, que a política das pescas tem a ver, sobretudo em termos gerais, com o comportamento das pessoas e não com o controlo direto dos recursos pesqueiros; essas pessoas são, naturalmente,

<sup>35</sup> EUROPA. Tribunal de Justiça. Ac. TJ 22 de Dezembro de 2008, Comissão / Espanha, C-189/07, c. nº 36. Disponível em: <<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=73217&pageIndex=0&doclang=FR&mode=doc&dir=&occ=first&part=1&cid=5682609>>. Acesso em: 5 jul. 2012; Ac. TJ 12 de Julho de 2005, Comissão / França, C-304/02, c. nº 34. Disponível em: <<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?sessionId=9ea7d2dc30db427340d49b2b4c91a6c681edb0cef1e6.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxuKaNf0?docid=60408&pageIndex=0&doclang=PT&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=117168>>. Acesso em: 5 jul. 2012.

<sup>36</sup> Pode ver-se, a propósito do princípio da precaução, EUROPA. Tribunal de Justiça. Acórdão do Tribunal Panagiotis I. Karanikolas e o./ Ypourgos Agrotikis Anaptyxis kai Trofimon, Nomarchiaki Aftodioikisi Dramas, Kavalas, Xanthis, C-453/08. 2 set. 2010. Disponível em: <<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=81508&pageIndex=0&doclang=PT&mode=doc&dir=&occ=first&part=1&cid=2881659>>. Acesso em: 5 jul. 2012. n. 45.

<sup>37</sup> Sobre os Conselhos Consultivos Regionais, por exemplo: LONG, Ronán: The role of regional advisory councils in the European Common Fisheries Policy: legal constraints and future options. *The International Journal of Marine and Coastal Law*, v.25, n.3, p. 289-346, 2010. Disponível em: <[http://www.liv.ac.uk/media/liva\\_cuk/odemmm/docs/RACs\\_Article.pdf](http://www.liv.ac.uk/media/liva_cuk/odemmm/docs/RACs_Article.pdf)>. Acesso em: 1 jun. 2012.

<sup>38</sup> Prevê-se, na futura política comum das pescas, um papel alargado dos conselhos consultivos (pode ver-se, sobre o tópico, COMISSÃO EUROPEIA: *A política comum da pesca em números: dados estatísticos de base*. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2012.p. 8.

<sup>39</sup> Nos termos do art. 1º da Directiva 2008/56 de 17 de junho de 2008, que estabelece um quadro de ação comunitária no domínio da política para o meio marinho (Directiva-Quadro Estratégia Marinha).

<sup>40</sup> CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL. La future politique commune des pêches. *Journal Officiel de la République Française*. 24 jan. 2012. p. 50. Disponível em: <[http://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2012/2012\\_01\\_politique\\_%20commune\\_peche.pdf](http://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2012/2012_01_politique_%20commune_peche.pdf)>. Acesso em: 31 maio 2012. p. 12.

<sup>41</sup> COELHO, Manuel Pacheco. *Rights based management and the reform of the common fisheries policy: an evaluation of the portuguese experience*. 2010. Disponível em: <<http://pascal.iseg.utl.pt/~depeco/wp/wp182010.pdf>>. Acesso em: 1 jun. 2012. p. 4.

armadores, pescadores, industriais e consumidores, sensíveis a interesses econômicos e sociais.<sup>42</sup>

III. *Totais admissíveis de capturas e quotas* — Foi defendida pela Comissão Europeia a tese de que a adoção de medidas que impliquem, durante apenas alguns anos, a diminuição da pressão de pesca exercida sobre determinadas populações de peixes, permitiria o seu crescimento e uma maior rentabilidade.<sup>43</sup> Há quem observe, no entanto, que a simples aplicação das medidas de conservação da política comum das pescas, desarticulada de quaisquer mecanismos de repartição dos potencialmente limitados recursos haliêuticos, exacerba a competição entre os pescadores e entre os Estados-Membros.<sup>44</sup>

Seja como for, um meio intuitivo de reduzir a depredação dos recursos do mar é a limitação do nível quantitativo de pescarias, o que se faz, na União, mediante a imposição de um *total admissível de capturas*, repartido por *quotas* atribuídas a cada Estado-Membro.

Os *totais admissíveis de capturas* devem ser fixados com base em pareceres científicos, tendo em conta os aspectos biológicos e socioeconômicos e assegurando, ao mesmo tempo, um tratamento equitativo entre setores das pescas, bem como à luz das opiniões expressas durante a consulta dos interessados.<sup>45</sup>

Não vai, contudo, sem notar que o sistema não é perfeito, sendo-lhe apontado que os totais admissíveis de capturas, anualmente determinados, pautam-se frequentemente por considerandos mais políticos do que

técnicos,<sup>46</sup> com a fixação de níveis excessivos (e, portanto, complacentes ou indutores de sobrepesca).<sup>47</sup>

Pelo que tange às *quotas*, a respectiva atribuição a cada Estado-Membro assenta no *princípio da estabilidade relativa* (art. 20º, nº 1 do Regulamento 2371/2002), sendo baseada no que foi capturado no passado por zona e por espécie,<sup>48</sup> mediante atendíveis considerações de cariz científico.

Os Estados-Membros devem decidir, em relação aos navios que arvoreem o seu pavilhão, do método de repartição das possibilidades de pesca que lhes são atribuídas (art. 20º, nº 3 do Regulamento 2371/2002), vale dizer, é da competência dos Estados-Membros o mecanismo de partilha interna das quotas nacionais (com o que, afinal, se dá ampla margem aos Estados-Membros para gerirem autonomamente as quotas de pesca<sup>49</sup>). Como recentemente referiu o Tribunal de Justiça, cada quota é repartida, visando-se o objectivo de reconstituição da unidade populacional em causa, em função do número de navios que arvoram pavilhão ou que estão registados nesse Estado.<sup>50</sup>

Nos termos dum pronunciamento jurisprudencial clássico, a essência do regime de quotas consiste, mais detalhadamente, em assegurar a cada Estado-Membro uma porção do total admissível de capturas comunitário, determinada essencialmente em função das capturas de

<sup>42</sup> CASTELLO, Jorge Pablo. Gestão sustentável dos recursos pesqueiros, isto é realmente possível? *Pan-American Journal of Aquatic Sciences*, v.2, n.1, p. 47-52, apr. 2007. Disponível em: <[http://www.panamjas.org/pdf\\_artigos/PANAMJAS\\_2\(1\)\\_47-52.pdf](http://www.panamjas.org/pdf_artigos/PANAMJAS_2(1)_47-52.pdf)>. Acesso em: 1 jun. 2012.

<sup>43</sup> COMISSÃO EUROPEIA: *A política comum da pesca em números: dados estatísticos de base*. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2012. p. 7.

<sup>44</sup> CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL. La future politique commune des pêches. *Journal Officiel de la République Française*. 24 jan. 2012. Disponível em: <[http://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2012/2012\\_01\\_politique\\_%20commune\\_peche.pdf](http://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2012/2012_01_politique_%20commune_peche.pdf)>. Acesso em: 31 maio 2012. p. 9.

<sup>45</sup> Como decorre do considerando 8 do preâmbulo do Regulamento 44/2012 de 17 de janeiro de 2012.

<sup>46</sup> CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL. La future politique commune des pêches. *Journal Officiel de la République Française*. 24 jan. 2012. p. 50. Disponível em: <[http://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2012/2012\\_01\\_politique\\_%20commune\\_peche.pdf](http://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2012/2012_01_politique_%20commune_peche.pdf)>. Acesso em: 31 maio 2012. p. 6.

<sup>47</sup> MARKUS, Till. Promotion and Management of Marine Fisheries in the European Community. In: Winter, G. (Ed.). *Towards sustainable fisheries law: a comparative analysis*. Switzerland: IUCN, 2009. p. 266.

<sup>48</sup> CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL. La future politique commune des pêches. *Journal Officiel de la République Française*. 24 jan. 2012. p. 50. Disponível em: <[http://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2012/2012\\_01\\_politique\\_%20commune\\_peche.pdf](http://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2012/2012_01_politique_%20commune_peche.pdf)>. Acesso em: 31 maio 2012. p. 10.

<sup>49</sup> GONZÁLEZ LAXE, Fernando I. La transferibilidad de los derechos de pesca y las cuotas individuales: análisis del caso español. *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, n. 203, p. 233-262, 2004.

<sup>50</sup> ACÓRDÃO do Tribunal AJD Tuna Ltd / Direttur tal-Agricoltura u s-Sajd e Avukat Generali, C-221/09. 17 mar. 2011. Disponível em: <<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=80446&pageIndex=0&doclang=PT&mode=doc&dir=&occ=first&part=1&cid=2877748>>. Acesso em: 5 jul. 2012.

que as atividades de pesca tradicionais e as populações locais dependentes da pesca e das indústrias conexas desse Estado-Membro beneficiaram antes da instituição do regime das quotas.<sup>51</sup>

O funcionamento do regime de quotas nacionais reveste-se, como facilmente se vê, de algum melindre e tem suscitado reparos. Quanto à primeira vertente, impõe-se evitar rigorosamente qualquer desvio ou desvirtuamento, nomeadamente mediante uma efetiva ligação econômica dos navios aos Estados-Membros (na medida em que é a propriedade dum navio que confere o direito de utilizar as quotas atribuídas ao Estado-Membro do respectivo pavilhão).<sup>52</sup> Quanto à segunda vertente, observa-se que nem sempre se respeita, na prática, o peso dos dados científicos: desde cedo se disse que a aplicação do princípio da estabilidade relativa se revelava criticável, sendo-lhe mesmo assacada a pecha de passar ao lado das preocupações dos biólogos;<sup>53</sup> numa avaliação quiçá mais moderada, consignou-se ainda que a determinação das quotas constitui um ritual onde se confronta a racionalidade técnica com a racionalidade política.<sup>54</sup> São objeto de reparo também, desde o início da política comum das pescas, as grandes linhas subjacentes ao procedimento de atribuição de quotas: por um lado, chama-se a atenção para o fato de a comunitarização das águas europeias prever uma abertura regulamentada quanto aos peixes sob quota, mas não regulamentada quanto aos restantes

peixes; por outro, considera-se imprescindível analisar o impacto (social, econômico e ecológico) das medidas adotadas e avaliar a eficiência delas.<sup>55</sup>

Não falta, aliás, quem censure contundentemente o princípio da estabilidade relativa. Numa crítica avassaladora, há mesmo quem escreva que, se esse princípio pode ter garantido inicialmente alguma equidade, já não tem justificação e deve ser abandonado.<sup>56</sup> Também é assacado ao sistema das quotas o óbice de, por se centrar numa ótica nacional, contradizer a própria lógica do mercado comum, que reclama a ultrapassagem das compartimentações nacionais.<sup>57</sup> Impõe-se lembrar, sem embargo, que boa parte dos problemas detectáveis na delineação e no funcionamento do sistema de quotas se deve à grande heterogeneidade de interesses dos Estados-Membros.<sup>58</sup>

Em todo o caso, espera-se que o sistema de quotas da futura política comum das pescas, rebatizadas como “concessões de pesca transferíveis”<sup>59</sup> (e por isso transacionáveis), venha a funcionar como um meio de dar ao setor da pesca uma perspectiva de longo prazo, de maior

<sup>51</sup> ENGLAND. Ministry of Agriculture Fisheries and Food. Acórdão do Tribunal The Queen. Ex parte Agegate, C-3/87. 14 dez.1989. Disponível em: <<http://eur=ex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61987CJ0003:PT:PDF>>. Acesso em: 5 jun. 2012.

<sup>52</sup> O Tribunal de Justiça já teve oportunidade de sentenciar que o Direito da União não se opõe a que um Estado-membro, para permitir que um dos seus navios beneficie das quotas de pesca nacionais, imponha condições destinadas a assegurar que o navio tem uma ligação econômica efetiva com esse Estado ENGLAND. Ministry of Agriculture Fisheries and Food. Acórdão do Tribunal The Queen. Ex parte Agegate, C-3/87. 14 dez.1989. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61987CJ0003:PT:PDF>>. Acesso em: 5 jun. 2012.

<sup>53</sup> LEQUESNE, Christian. Capteurs de quotas: La pêche européenne entre territoires et marché. *Critique internationale*, n.2, p. 121-131, hiver,1999. p. 123.

<sup>54</sup> LEQUESNE, Christian. De la convergence européenne à la mise en œuvre différenciée: La politique commune de la pêche. In: COLLOQUE CEVIPOF - CERI, 2000, Paris. *L'intégration européenne entre émergence institutionnelle et re-composition de l'État*. 26 et 27 mai 2000. p. 2. Disponível em: <<http://www.ceri-sciences-po.org/archive/mai00/artcl.pdf>>. Acesso em: 1 jun. 2012.

<sup>55</sup> CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL. La future politique commune des pêches. *Journal Officiel de la République Française*. 24 jan. 2012. Disponível em: <[http://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2012/2012\\_01\\_politique\\_%20commune\\_peche.pdf](http://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2012/2012_01_politique_%20commune_peche.pdf)>. Acesso em: 31 maio 2012. p. 10.

<sup>56</sup> WAKEFIELD, Jill. *Reform and the common fisheries policy*. Legal Studies Research Paper n. 2011/01. Disponível em: <[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1743387](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1743387)>. Acesso em: 1 jun. 2012. p. 11

<sup>57</sup> Por exemplo, COELHO, Manuel Pacheco. *Rights based management and the reform of the common fisheries policy: an evaluation of the portuguese experience*. 2010. p. 4. Disponível em: <<http://pascal.iseg.utl.pt/~depeco/wp/wp182010.pdf>>. Acesso em: 1 jun. 2012. p. 10-11; ou GARCÍA NEGRO, María do Carme. A política pesqueira común (PPC): alguns casos de construción do seu carácter excepcional. *Extraordinario 3*, v. 17, p. 215-239, 2008.

<sup>58</sup> Pode ver-se uma síntese dessa divergência de interesses em KEIJZER, Niels. Fishing in troubled waters? An analysis of the upcoming reform of the common fisheries policy from the perspective of policy coherence for development. *ECDPM Discussion Papers*, n.120, p. 27-28, sep. 2011. Disponível em: <[http://www.ecdpm.org/Web\\_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/56F5D1AF9CF3F223C125790C00532733/\\$FILE/11-120\\_final%20jd.pdf](http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/56F5D1AF9CF3F223C125790C00532733/$FILE/11-120_final%20jd.pdf)>. Acesso em: 1 jun. 2012.

<sup>59</sup> COMISSÃO EUROPEIA. *Reforma da Política Comum das Pescas*: comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões. Bruxelas, 13 jun. 2011. p. 5.

flexibilidade, bem como a possibilidade de reduzir o excesso de capacidade.<sup>60</sup>

Seja como for, o estabelecimento desse *tipo* de mecanismos (vale dizer, de dispositivos de contenção) apresenta-se como *imprescindível* para não exaurir os recursos marinhos. O Tribunal de Justiça lembrou recentemente que o respeito das obrigações que incumbem aos Estados-Membros por força das regras da União é imperativo, a fim de assegurar a protecção dos fundos marinhos, a conservação dos recursos biológicos do mar e a sua exploração em bases duradouras e em condições económicas e sociais adequadas.<sup>61</sup>

IV. *Medidas técnicas de conservação dos recursos* — Outro tipo de expediente adotado pela União Europeia consiste nas medidas técnicas de conservação dos recursos (art. 4º do Regulamento 2371/2002). Da panóplia existente é de referir, desde logo, o mecanismo das *licenças de pesca* (fazendo depender, da titularidade duma licença, a possibilidade legal de pescar). Mais se conta a *limitação do tempo passado no mar* pelos pescadores. Incluem-se ainda proibições ou restrições, relativamente a algumas atividades, para determinados tipos de *barcos de pesca* (definidos pelo seu tamanho ou por determinadas características técnicas, como a respectiva potência motriz). E cabem aqui igualmente restrições ou interdições (permanentes ou periódicas) de certas *zonas de pesca*. São de considerar, por outro lado, as medidas relativas à malhagem e outras características das *redes de pesca* (com regras pormenorizadas de determinação e de acomodação dos tipos de redes cujo emprego é proibido). Conta-se, ademais, a restrição ou proibição do uso de certas *artes de pesca* (como o recurso a explosivos, veneno, substâncias soporíferas ou armas de fogo). E elencamos também a

proibição de captura de certas *categorias de pescado* (caso, por exemplo, não apresentem um determinado tamanho mínimo ou pertençam a determinadas espécies).

V. *O papel da investigação científica* — Para se lograr um adequado (desejável) nível de conservação (preservação) dos recursos, é necessário operar-se sobre uma *base científica*, o que tem sido levado em séria conta na União Europeia.<sup>62</sup> Uma informação científica rigorosa constituirá sempre um elemento imprescindível para a tomada de decisões em matéria de preservação dos recursos pesqueiros; a poluição química dos efluentes, a destruição dos habitats naturais (onde a maior parte das espécies se reproduz), as alterações climáticas e a acidificação dos oceanos (com repercussão nas cadeias alimentares), entre outras, são matérias (sobre as quais os cientistas vêm lançando sérios avisos) de crescente importância para o setor das pescas, exigindo um permanente e aturado labor científico — trata-se de estabelecer uma parceria entre cientistas e profissionais da pesca, em ordem a lograr uma perspectiva inquestionável sobre os recursos.<sup>63</sup>

Dessa maneira, enfatiza-se a conveniência da criação de comitês científicos, cujos estudos e pareceres possam fundar decisões políticas, que hão de ter por base os dados científicos sobre as matérias, resultantes duma cartografia atualizada do conhecimento de todos os *stocks* piscatórios das águas da União.<sup>64</sup> Hão de ser cientificamente fundadas as decisões relativas ao tipo de embarcações susceptíveis de serem autorizadas a desenvolver atividades piscatórias ou as decisões relativas aos equipamentos de pesca permitidos.

<sup>60</sup> CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL. La future politique commune des pêches. *Journal Officiel de la République Française*. 24 jan. 2012. p. 50. Disponível em: <[http://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2012/2012\\_01\\_politique\\_%20commune\\_peche.pdf](http://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2012/2012_01_politique_%20commune_peche.pdf)>. Acesso em: 31 maio 2012. p. 28; veja-se também COMISSÃO EUROPEIA. *Reforma da Política Comum das Pescas*: comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões. Bruxelas, 13 jun. 2011. p. 5.

<sup>61</sup> ACÓRDÃO do Tribunal AJD Tuna Ltd / Direttur tal-Agricoltura u s-Sajd e Avukat Generali, C-221/09. Ac. TJ 17 de Março de 2011. Disponível em: <<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=80446&pageIndex=0&doclang=PT&mode=doc&dir=&occ=first&part=1&id=2877748>>. Acesso em: 5 jul. 2012. p. 66.

<sup>62</sup> COMISSÃO EUROPEIA. *Reforma da Política Comum das Pescas. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões*. Bruxelas, 13 jun. 2011. p. 4. ROBLES, Rafael. Hacia una política comunitaria de investigación pesquera. *Revista de Estudios Agrosociales*, n. 148, p. 231-239, abr./jun. 1989.

<sup>63</sup> CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL. La future politique commune des pêches. *Journal Officiel de la République Française*. 24 jan. 2012. p. 50. Disponível em: <[http://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2012/2012\\_01\\_politique\\_%20commune\\_peche.pdf](http://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2012/2012_01_politique_%20commune_peche.pdf)>. Acesso em: 31 maio 2012. p. 49.

<sup>64</sup> CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL. La future politique commune des pêches. *Journal Officiel de la République Française*. 24 jan. 2012. p. 50. Disponível em: <[http://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2012/2012\\_01\\_politique\\_%20commune\\_peche.pdf](http://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2012/2012_01_politique_%20commune_peche.pdf)>. Acesso em: 31 maio 2012. p. 49.



VI. *Controlos e inspeções* — Reconhecendo a importância do cumprimento das suas determinações, em matéria de pescas, a União Europeia reservou um papel de relevo aos *controles* e às *inspeções*, mecanismos de monitorização da implementação de tais comandos (sistema gizado nos artigos 21º a 28º do Regulamento 2371/2002).

Trata-se de procurar impedir as violações do Direito da União, atentatórias do global equilíbrio da política comum das pescas, pois uma aplicação não uniforme das normas gera distorções da concorrência lesivas dos Estados-Membros mais cumpridores, o mesmo se passando ao nível dos pescadores, já que, tratando-se de recursos comuns, os autores de fraudes prejudicam necessariamente os rendimentos potenciais dos seus concorrentes.<sup>65</sup>

Essa função de polícia (controle e inspeção) pertence em primeira linha aos Estados-Membros, como normais executores dos normativos comunitários (artigos 23º e 24º do Regulamento 2371/2002). Desdobra-se, vistas as coisas doutro ângulo, em obrigações categóricas destinadas a assegurar a protecção das zonas de pesca, a conservação dos recursos biológicos do mar e a sua exploração sob forma duradoura e em condições económicas e sociais adequadas.<sup>66</sup> Dada a relevância de tal função de polícia, os Estados-Membros são obrigados a desempenhá-la dum modo consistente, combatendo sistematicamente as infrações mediante a aplicação de sanções com carácter eficaz, proporcionado e dissuasor, pois, se as autoridades estaduais se abstivessem de fazê-lo, tanto a conservação e a gestão dos recursos de pesca como a aplicação uniforme da política comum das pes-

cas ficariam comprometidas.<sup>67</sup> Dentro dessa ordem de ideias, e nomeadamente, um Estado-Membro não pode invocar disposições, práticas ou situações da sua Ordem Jurídica interna para justificar o desrespeito das obrigações decorrentes das normas do Direito da União;<sup>68</sup> do mesmo modo que um Estado-Membro não pode invocar dificuldades práticas para justificar a não aplicação de medidas de controle apropriadas, pois compete aos Estados-Membros ultrapassar essas dificuldades, tomando as medidas adequadas.<sup>69</sup> Compreende-se melhor a taxatividade dessas posturas do Tribunal de Justiça, caso se tenha em conta que nem sempre existe uma fiscalização eficaz por banda dos Estados-Membros, quer devido aos custos envolvidos, quer devido a algumas tolerâncias para com os respectivos pescadores nacionais,<sup>70</sup> quer ainda por alguma falta de interesse em policiar recursos comuns.<sup>71</sup>

Relativamente a possíveis *meios de fiscalização e controle*, contam-se meios humanos e meios materiais: os primeiros incluem inspetores e observadores da União e dos Estados-Membros; nos meios materiais cabem realidades como dispositivos de localização por satélites instalados a bordo ou câmaras de televisão em

<sup>65</sup> CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL. La future politique commune des pêches. *Journal Officiel de la République Française*. 24 jan. 2012. p. 50. Disponível em: <[http://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2012/2012\\_01\\_politique\\_%20commune\\_peche.pdf](http://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2012/2012_01_politique_%20commune_peche.pdf)>. Acesso em: 31 maio 2012. p. 21.

<sup>66</sup> ACÓRDÃO do Tribunal Comissão / Holanda, C-232/08. 15 out. 2009. Disponível em: <<http://curia.europa.eu/juris/document/document.ssf?text=&docid=6765&pageIndex=0&doclang=FR&mode=doc&dir=&occ=first&part=1&id=2894982>>. Acesso em: 5 jul. 2012

<sup>67</sup> ACÓRDÃO do Tribunal Comissão / República Italiana, C-249/08. 29 de outubro de 2009. Disponível em: <[http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=73367&pageIndex=0&doclang=FR&mode=doc&dir=&occ=first&part=1&cid=2893470#Footnote\\*](http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=73367&pageIndex=0&doclang=FR&mode=doc&dir=&occ=first&part=1&cid=2893470#Footnote*)>. Acesso em: 5 jul. 2012.; no mesmo sentido, ACÓRDÃO do Tribunal Comissão / Holanda, C-232/08. 15 out. 2009. Disponível em: <<http://curia.europa.eu/juris/document/document.ssf?text=&docid=6765&pageIndex=0&doclang=FR&mode=doc&dir=&occ=first&part=1&cid=2894982>>. Acesso em: 5 jul. 2012. n. 45.

<sup>68</sup> ACÓRDÃO do Tribunal Comissão / Espanha, C-189/07. 22 dez. 2008. Disponível em: <<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=73217&pageIndex=0&doclang=FR&mode=doc&dir=&occ=first&part=1&id=5682609>>. Acesso em: 5 jul. 2012. c. n. 124.

<sup>69</sup> ACÓRDÃO do Tribunal Comissão / França, C-62/89, c. nº 23. *TJ 20 de Março de 1990*. Disponível em: <<http://eurex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61989CJ0062:PT:PDF>>. Acesso em: 2 jul. 2012.

<sup>70</sup> Aspectos que foram oportunamente sublinhados, por exemplo, por LEQUESNE, Christian. De la convergence européenne à la mise en œuvre différenciée: La politique commune de la pêche. In: COLLOQUE CEVIPOF - CERI, 2000, Paris. *L'intégration européenne entre émergence institutionnelle et recomposition de l'État*. 26 et 27 mai 2000. Disponível em: <<http://www.ceri-sciences-po.org/archive/mai00/artcl.pdf>>. Acesso em: 1 jun. 2012. p. 19 - 27.

<sup>71</sup> WAKEFIELD, Jill. *Reform and the common fisheries policy*. Legal Studies Research Paper n. 2011/01. p. 2. Disponível em: <[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1743387](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1743387)>. Acesso em: 1 jun. 2012. p. 7.

circuito fechado aptas a contemplar cada operação efetuada no mar. Claro está que, para realizarem as suas atividades, os inspectores e observadores podem ter de valer-se de estruturas logísticas, nomeadamente de transporte (como navios ou até aviões), aspecto que, atentos os custos financeiros implicados, não é de somenos importância.

Para combater desarmonias nos níveis de eficácia das atuações dos vários Estados-Membros, a União tem procurado, através da promoção duma maior *cooperação* entre as autoridades nacionais, lograr um padrão mais uniformizado das respectivas reações factuais — assim potenciando (ou ao menos garantindo na maior medida possível) o efeito dissuasor das sanções cominadas para o desrespeito da legislação comunitária. De resto, por força da lei da União, a Comissão deve avaliar e controlar a aplicação das regras da política comum das pescas pelos Estados-Membros e facilitar a coordenação e a cooperação entre eles (art. 26º, nº 1 do Regulamento 2371/2002). Deve mencionar-se nesse passo o papel da Agência Comunitária de Controle das Pescas, criada em 2005, que tem como atribuições organizar a coordenação operacional das atividades de inspeção e de controle das pescas exercidas pelos Estados-Membros (reunindo os meios comunitários e nacionais), de acordo com uma estratégia europeia, ajudando os Estados-Membros na execução das regras da política comum das pescas; em suma, visando melhorar a uniformidade e a eficácia da execução da política comum das pescas. Impõe-se inquestionavelmente garantir a maior eficácia possível dos controles e inspeções, o que parece apontar precisamente para o rumo duma comunitarização de tais atividades.

## 5 Política estrutural (estruturas)

I. *Preliminares* — Na raiz da política estrutural, encontra-se, desde logo, a escassez de recursos marinhos, implicando uma gestão criteriosa, racionalizada ao máximo, das dotações existentes. Justificam-na igualmente as próprias características das zonas de pesca da União, que são diversificadas, carentes de ordenação e exploradas por um tipo de população específico. Sem embargo da prioridade da primeira condicionante, jamais devem, pois ser desprezados os aspectos sociais e

econômicos da pesca (contrariamente ao esquecimento prático a que têm sido votados).<sup>72</sup>

Com essa política, a União Europeia tem por escopo garantir vários desideratos, nomeadamente: no plano geral, adequar as capacidades das frotas ao nível de atividade tido por conveniente (ou inevitável); ao nível do mercado interno, contribuir para que as condições intracomunitárias de concorrência sejam tão boas quanto possível (neutralidade das trocas comerciais intracomunitárias); e, no plano externo (internacional), fazer com que as empresas pesqueiras europeias sejam mundialmente competitivas. Foram propostos objetivos complementares, como promover a atividade econômica das regiões (mediante um desenvolvimento sustentável baseado na vida dos portos e da costa), manter e criar emprego, procurar reduzir a dependência de importações e valorizar os produtos de qualidade.<sup>73</sup>

II. *Frotas de pesca* — A União Europeia também lançou mão de medidas tendentes a disciplinar globalmente o esforço de pesca. Entende-se, por *esforço de pesca*, o produto da capacidade e da atividade de um navio de pesca; em relação a um grupo de navios, a soma dos esforços de pesca exercidos por todos os navios do grupo (art. 3º, al. *h*) do Regulamento 2371/2002).

Configuram medidas de disciplina do esforço de pesca as ações que visam à regulação das capacidades da frota pesqueira. Mediante aquelas procura-se lograr, mais exactamente, uma modernização e adaptação das frotas de pesca da União.

Isso passa por duas ideias-força, consistindo a primeira na *diminuição da capacidade das frotas* (sendo que a gestão da capacidade da frota pesqueira constitui provavelmente um dos mais proeminentes e difíceis pro-

<sup>72</sup> CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL. La future politique commune des pêches. *Journal Officiel de la République Française*. 24 jan. 2012. p. 50. Disponível em: <[http://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2012/2012\\_01\\_politique\\_%20commune\\_peche.pdf](http://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2012/2012_01_politique_%20commune_peche.pdf)> Acesso em: 31 maio 2012. p. 11-30.

<sup>73</sup> CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL. La future politique commune des pêches. *Journal Officiel de la République Française*. 24 jan. 2012. p. 50. Disponível em: <[http://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2012/2012\\_01\\_politique\\_%20commune\\_peche.pdf](http://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2012/2012_01_politique_%20commune_peche.pdf)> Acesso em: 31 maio 2012. p. 16.

blemas enfrentados pela União<sup>74</sup>). Facilmente, percebe-se a conveniência (melhor, a imprescindibilidade) de, num contexto de carência da matéria-prima em que laboram, controlar a dimensão das frotas pesqueiras, em ordem a combater a sobrecapacidade (ou sobredimensionamento) do setor.

Note-se, contudo, que se perfila aqui uma questão de exatidão: dado que as ações de diminuição de capacidade da frota repousam no admitido pressuposto de que ela se encontra afetada essencialmente por uma situação de sobrecapacidade, convém definir os precisos contornos de tal sobrecapacidade; com efeito, pode-se salientar como inadequado o simples manejo duma geral ideia de sobrecapacidade, devido às situações de sobrecapacidade variarem bastante consoante os tipos de frota e as espécies de peixes.<sup>75</sup> Contam-se, por outro lado, apontadas assimetrias ou disfuncionamentos resultantes de certas exceções admitidas pelo sistema; pode-se assim ler, num escrito de 2008, que o conjunto dessas exceções possibilitou, afinal, que todas as frotas pesqueiras menos as de Espanha, Portugal, Dinamarca, e em menor medida Finlândia e Suécia, aumentassem as respectivas capacidades.<sup>76</sup>

Parece inquestionável que subsistem reais situações de necessidade de redução do poder pesqueiro da frota da União, designadamente para contrariar os aumentos de poder derivados de evoluções tecnológicas,<sup>77</sup> tidos como uma constante (como há quem assinala em termos genéricos, a eficiência tecnológica progrediu sem-

pre mais velozmente do que a diminuição da frota).<sup>78</sup> Tudo isso, embora a referida frota tenha visto minorada em termos genéricos a sua capacidade.<sup>79</sup>

A segunda linha-guia de orientação cifra-se na *modernização das embarcações*. Note-se que não existe incompatibilidade com a primeira, na medida em que se têm em vista aqui, designadamente, melhorias atinentes à segurança e ao conforto dos barcos de pesca.<sup>80</sup>

No tocante à *segurança dos barcos*, e tendo em conta que a pesca é um setor de atividade altamente propenso a acidentes de trabalho, busca-se reduzir os riscos, quer durante as atividades de pesca, quer quando das manutenções efetuadas nos portos; sem embargo de ter de reconhecer-se que a maioria das regras jurídicas da União somente é aplicável a uma parte bastante limitada da frota, porquanto as embarcações artesanais se encontrarem parcialmente isentas.<sup>81</sup>

No concernente ao *conforto dos barcos*, cuja média de idades orça pelos vinte e cinco anos, a respectiva modernização visa designadamente responder às necessidades de melhorar a seletividade das artes de pesca, reduzir o consumo de combustível e demais impactos ambientais, melhorar as condições de processamento e conservação

<sup>74</sup> VILLASANTE, Carlos Sebastián et al. Magnitud e implicaciones de la política común de pesca sobre el metabolismo de los recursos marinos: aplicación de indicadores de sustentabilidad al sector pesquero europeo. *Revista Galega de Economía*, v. 17, n.1, p.1-31, 2008.

<sup>75</sup> CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL. La future politique commune des pêches. *Journal Officiel de la République Française*. 24 jan. 2012. p. 50. Disponível em: <[http://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2012/2012\\_01\\_politique\\_%20commune\\_peche.pdf](http://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2012/2012_01_politique_%20commune_peche.pdf)> Acesso em: 31 maio 2012. p. 13-26.

<sup>76</sup> VILLASANTE, Carlos Sebastián et al. Magnitud e implicaciones de la política común de pesca sobre el metabolismo de los recursos marinos: aplicación de indicadores de sustentabilidad al sector pesquero europeo. *Revista Galega de Economía*, v. 17, n.1, p.1-31, 2008. p. 230.

<sup>77</sup> Trata-se, segundo cremos, duma circunstância incontestada e sublinhada na doutrina desde há tempo; assim, por exemplo, DOMÍNGUEZ TORREIRO, Marcos; IGLESIAS MALVIDO, Carlos. Instrumentos de gestión y gobernanza en la política común de pesca. *Boletín Económico de ICE: Información Comercial Española*, n 2762, p. 7-22, 23 mar. 2003.

<sup>78</sup> VILLASANTE, Sebastián; SUMAILA, Ussif Rashid. Estimación de los efectos de la eficiencia tecnológica sobre la flota pesquera de la Unión Europea. *Boletín Económico de ICE: Información Comercial Española*, n. 2982, p. 49-57, feb. 2010. Disponível em: <[http://www.revistasice.com/cache/pdf/BICE2985958\\_7BB93438CBBAFABCDAAE5698A985DD405.pdf](http://www.revistasice.com/cache/pdf/BICE2985958_7BB93438CBBAFABCDAAE5698A985DD405.pdf)>. Acesso em: 2 jun. 2012.

<sup>79</sup> VILLASANTE, Carlos Sebastián et al. Magnitud e implicaciones de la política común de pesca sobre el metabolismo de los recursos marinos: aplicación de indicadores de sustentabilidad al sector pesquero europeo. *Revista Galega de Economía*, v. 17, n.1, p.1-31, 2008. p. 26.

<sup>80</sup> Na projecção futura, COMISSÃO EUROPEIA. Reforma da Política Comum das Pescas. *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões*. Bruxelas, 13 jun. 2011. p. 4 e 6.

<sup>81</sup> CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL. La future politique commune des pêches. *Journal Officiel de la République Française*. 24 jan. 2012. p. 50. Disponível em: <[http://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2012/2012\\_01\\_politique\\_%20commune\\_peche.pdf](http://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2012/2012_01_politique_%20commune_peche.pdf)> Acesso em: 31 maio 2012. p. 32.

de peixe e de transporte de resíduos, bem como preservar a integridade física e a segurança dos pescadores.<sup>82</sup>

III. *Pescadores* — Apesar do ditame de assegurar um nível de vida equitativo aos pescadores, designadamente pelo aumento do seu rendimento individual (art. 39º, nº 1, al. *b*) do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia), e tomando em consideração que os pescadores são, para além de atores centrais das atividades pesqueiras, garantia da sustentabilidade de tais atividades,<sup>83</sup> parece se poder apontar a ocorrência, na política comum das pescas da União Europeia, de alguma subalternização das preocupações sociais.<sup>84</sup>

Deixando de lado as questões de rendimentos (objeto de prescrição expressa), julga-se de sublinhar que, em ordem a viabilizar a própria consecução dos objetivos da política comum das pescas, reclama-se nomeadamente um desenvolvimento das competências próprias dos pescadores, mediante uma adequada *formação profissional*. Com efeito, a atividade piscatória de hoje está sujeita a permanente evolução, tanto no campo técnico como nas medidas de regulação, do que é exemplo a introdução das novas tecnologias de informação em todos os aspectos da profissão (navegação, busca do peixe, gestão administrativa...),<sup>85</sup> rompendo assim com o passado, no qual a pesca representava um ofício familiar baseado em saberes ancestrais passados empiricamente de geração em geração. Outro aspecto merecedor de destaque é o

dos *acidentes de trabalho*, frequentes na atividade da pesca e que podem ser minorados através, nomeadamente, duma adequada formação profissional.<sup>86</sup>

Nas autoridades da União parece haver, por outro lado, a convicção dum inevitável declínio da atividade piscatória, com o inerente imperativo duma reorientação dos pescadores para outras opções de emprego. Segundo um testemunho da COMISSÃO EUROPEIA, embora a situação varie consideravelmente ao longo da costa atlântica, várias comunidades precisarão se adaptar a um declínio do emprego nos setores da pesca e da construção naval, à deslocação do turismo de massas para zonas com climas mais soalheiros e à tendência dos idosos para escolherem viver no litoral após se reformarem, surgindo assim o desafio de assegurar a criação, no litoral, de novos postos de trabalho de alto valor acrescentado, garantindo simultaneamente que os que pretendam trabalhar na nova economia possuam as qualificações adequadas para o fazer.<sup>87</sup>

Pode na verdade parecer um truísmo, mas não será demais sublinhar a direta relação existente entre a sobrevivência da pesca e a sobrevivência das comunidades piscatórias.<sup>88</sup>

IV. *Aquicultura* — Prossegue-se igualmente, na União Europeia, uma linha de incremento da aquicultura.<sup>89</sup> Trata-se de uma atividade cuja *importância* reside em constituir alternativa ao enfraquecimento das reservas naturais de produtos do mar, permitindo uma oferta aos consumidores a preços razoáveis e a criação de postos de trabalho nas regiões atingidas pela quebra da pesca

<sup>82</sup> CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL. La future politique commune des pêches. *Journal Officiel de la République Française*. 24 jan. 2012. p. 50. Disponível em: <[http://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2012/2012\\_01\\_politique\\_%20commune\\_peche.pdf](http://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2012/2012_01_politique_%20commune_peche.pdf)> Acesso em: 31 maio 2012. p. 26-51.

<sup>83</sup> Sublinhando-o, por exemplo, DOMÍNGUEZ TORREIRO, Marcos. Nuevos instrumentos de gestión para una nueva política común de pesca: el papel de las Reservas Marinas Protegidas (MPAs) como instrumento económico de gestión de pesquerías. *Boletín Económico de ICE: Información Comercial Española* 17-23, n. 2806, p. 29-38, mayo 2004.

<sup>84</sup> CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL. La future politique commune des pêches. *Journal Officiel de la République Française*. 24 jan. 2012. p. 50. Disponível em: <[http://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2012/2012\\_01\\_politique\\_%20commune\\_peche.pdf](http://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2012/2012_01_politique_%20commune_peche.pdf)> Acesso em: 31 maio 2012. p. 30.

<sup>85</sup> CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL. La future politique commune des pêches. *Journal Officiel de la République Française*. 24 jan. 2012. p. 50. Disponível em: <[http://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2012/2012\\_01\\_politique\\_%20commune\\_peche.pdf](http://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2012/2012_01_politique_%20commune_peche.pdf)> Acesso em: 31 maio 2012. p. 33.

<sup>86</sup> CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL. La future politique commune des pêches. *Journal Officiel de la République Française*. 24 jan. 2012. p. 50. Disponível em: <[http://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2012/2012\\_01\\_politique\\_%20commune\\_peche.pdf](http://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2012/2012_01_politique_%20commune_peche.pdf)> Acesso em: 31 maio 2012. p. 51.

<sup>87</sup> COMISSÃO EUROPEIA. *Desenvolver uma estratégia marítima para a Região Atlântica*, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões. Bruxelas, 21 nov. 2011. p. 9.

<sup>88</sup> DOMÍNGUEZ TORREIRO, Marcos; IGLESIAS MALVIDO, Carlos. Instrumentos de gestión y gobernanza en la política común de pesca. *Boletín Económico de ICE: Información Comercial Española*, n 2762, p. 7-22, 23 mar. 2003. p. 29.

<sup>89</sup> Para uma projecção futura, COMISSÃO EUROPEIA. *Reforma da Política Comum das Pescas*. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões. Bruxelas, 13 jun. 2011. p. 6.



marítima; doutra banda, a aquicultura poderia reduzir a dependência da União em face das importações de produtos do mar e ajudar a garantir o abastecimento de certas indústrias transformadoras.<sup>90</sup>

Tendo nomeadamente em consideração as águas limpas da costa do Atlântico, varridas por marés fortes, pondera-se, por outro lado, que existem, na União, condições propícias para o florescimento dessa atividade.<sup>91</sup>

A evolução da produção aquícola, apesar de indesmentível (representando cerca de 20% da produção pesqueira da União<sup>92</sup>), não tem, todavia acompanhado o ritmo verificado em outras partes do mundo. Com efeito, a aquicultura representa, no plano mundial e falando em termos gerais, uma atividade em rápida expansão e com um crescente volume de produção<sup>93</sup> (embora pese o constrangimento de se defrontar com crescentes limitações em termos de espaço e de água<sup>94</sup>), contribuindo já em significativa percentagem para cobrir as necessidades de consumo.<sup>95</sup>

A citada diferença de cadência de desenvolvimento tem levado a uma *estratégia comunitária* de incentivo, corporizada em medidas de natureza política e assistência financeira.

## 6 Política conjuntural (organização comum de mercado)

Tal como na política agrícola comum “*stricto sensu*” (ou seja, na área que não se refere à atividade piscatória), existe também, no domínio da pesca (tomando a expressão em sentido amplo, abrangendo a aquicultura), uma política de conjuntura, consubstanciada na Organização Comum de Mercado (OCM) dos produtos da pesca.

Nos termos gerais da política agrícola comum, as organizações comuns de mercado têm como traços fundamentais a unicidade do mercado, o financiamento comunitário (também conhecido por solidariedade financeira) e a preferência comunitária.<sup>96</sup> O primeiro traço implica ou traduz-se na livre circulação intracomunitária dos produtos (com supressão, no comércio intracomunitário, dos direitos aduaneiros e medidas de efeito equivalente, e com aproximação progressiva dos preços); o financiamento comunitário traduz-se na cobertura de certos custos por dotações provenientes do orçamento da União; e a preferência comunitária significa que, em termos de escoamento, deve ser dada prioridade ao produto comunitário em face do produto importado (é a ideia de uma preferência natural entre os Estados-Membros).<sup>97</sup>

Esse vetor da política comum das pescas, cujo regime foi já objeto de mais de uma configuração, consubstancia-se essencialmente, seguindo o modelo desenhado para outras zonas da política agrícola comum conjuntural “extrapescas”, na existência de regras de comercialização próprias e de preços administrativamente fixados (art. 1º, primeiro parágrafo do Regulamento 104/2000 de 17 de dezembro de 1999).

Um lugar destacado cabe, nesse contexto, às organizações de produtores, entendendo-se como produtores as pessoas singulares ou coletivas que apliquem meios de produção que permitam obter produtos da pesca com vista à sua primeira colocação no mercado (art. 1º, se-

<sup>90</sup> CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL. La future politique commune des pêches. *Journal Officiel de la République Française*. 24 jan. 2012. p. 50. Disponível em: <[http://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2012/2012\\_01\\_politique\\_%20commune\\_peche.pdf](http://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2012/2012_01_politique_%20commune_peche.pdf)>. Acesso em: 31 maio 2012. p. 57.

<sup>91</sup> COMISSÃO EUROPEIA. *Desenvolver uma estratégia marítima para a Região Atlântica*, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões. Bruxelas, 21 nov. 2011. p. 4.

<sup>92</sup> COMISSÃO EUROPEIA: *A política comum da pesca em números: dados estatísticos de base*. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2012. p. 26.

<sup>93</sup> NOMURA, Ichiro. O futuro da pesca e da aquicultura marinha no mundo. *Ciência e Cultura*, v. 62, n.3, p. 28-32, 2010. Disponível em: <[http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci\\_pdf&pid=S00097252010000300012&lng=en&nrm=iso&tlng=pt](http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_pdf&pid=S00097252010000300012&lng=en&nrm=iso&tlng=pt)>. Acesso em: 31 maio 2012. p. 28.

<sup>94</sup> NOMURA, Ichiro. O futuro da pesca e da aquicultura marinha no mundo. *Ciência e Cultura*, v. 62, n.3, p. 28-32, 2010. Disponível em: <[http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci\\_pdf&pid=S00097252010000300012&lng=en&nrm=iso&tlng=pt](http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_pdf&pid=S00097252010000300012&lng=en&nrm=iso&tlng=pt)>. Acesso em: 31 maio 2012. p. 30.

<sup>95</sup> PERDIKARIS, Costas; PASCHOS, Ioannis. Aquaculture and fisheries crisis within the global crisis. *Interciencia: Revista de Ciencia y Tecnología de América*, vol. 36, n.1, p. 76-80, 2011. Disponível em: [http://www.interciencia.org/v36\\_01/076.pdf](http://www.interciencia.org/v36_01/076.pdf). Acesso em: 2 jun. 2012.

<sup>96</sup> Por todos, DEL SAZ CORDERO, Silvia; CELMA ALONSO, Pilar. La Política Agrícola Común (PAC). In: LINDE PANIAGUA, E. (Coord.). *Políticas de la Unión Europea*. 4. ed. Madrid: Colex, 2007. p. 221-269. LAUREANO, Abel: *Regime Jurídico Fundamental da União Europeia Anotado: Tratado Institutivo da Comunidade Europeia Anotado e Tratado da União Europeia*. Lisboa: Quid Juris, 1997. p. 137, nota IV.

<sup>97</sup> LAUREANO, Abel: *Regime Jurídico Fundamental da União Europeia Anotado: Tratado Institutivo da Comunidade Europeia Anotado e Tratado da União Europeia*. Lisboa: Quid Juris, 1997. p. 137, nota IV.

gundo parágrafo, primeiro travessão do Regulamento 104/2000).<sup>98</sup>

## 7 Acordos internacionais em matéria de pescas

É parte integrante, e de sumo significado, dos instrumentos de efetivação da política comum das pescas, a celebração de acordos internacionais<sup>99</sup> (verificando-se, sem embargo, que o quantitativo de acordos bilaterais de pesca caiu nas duas últimas décadas<sup>100</sup>).

Tem-se como assente, desde há muito, a *competência exclusiva*, para o efeito, *das autoridades comunitárias*; dito de outro modo, os Estados-Membros deixaram de ter capacidade para negociar acordos bilaterais em matéria de pescas. Bem se entende o porquê: sendo a política comum das pescas, do ponto de vista da vivência interna da União Europeia, uma política comunitarizada (vale dizer, inserida no campo das competências exclusivas da União), seria falho de sentido que, na ordem externa à União, os Estados-Membros conservassem poderes autônomos de negociação (o que poderia naturalmente conduzir à assunção de compromissos estaduais individuais contrários ao fio político condutor das autoridades comunitárias).

Mediante a celebração de tais acordos internacionais, a União Europeia prossegue dois grandes *objetivos genéricos*: de uma banda, contrariar a tendência para a verificação de situações de pesca excessiva nas suas águas (preservação das suas riquezas marinhas) e lograr com-

bater o seu déficit em produtos pesqueiros;<sup>101</sup> de outra banda, conseguir que os pescadores comunitários possam aceder a espaços marítimos extracomunitários para aí desenvolverem as suas fainas piscatórias.<sup>102</sup>

Nessa ordem de ideias, têm sido celebrados, ao longo dos tempos, *variados acordos de pesca* com países terceiros, diversos, aliás, no respectivo clausulado, consoante, sobretudo o nível de desenvolvimento desses países: acordos numa base paritária (tratando-se de países desenvolvidos) e acordos envolvendo nomeadamente uma componente de compensação financeira (no caso de países menos desenvolvidos); isso, de acordo com a filosofia de, sempre que possível, tais acordos conterem medidas de promoção de *joint-ventures*, transferência de *know-how*, transferência de tecnologias, investimentos e gestão de capacidades da indústria pesqueira.<sup>103</sup> Cabe aliás referir complementarmente que a União Europeia não se tem mesmo eximido a agir em termos de pura e simples *ajuda internacional*, quando as circunstâncias se lhe afiguram requerer tal postura.

## 8 Financiamento da política comum das pescas

A política comum das pescas vai beber às finanças comunitárias, designadamente por via dos *Fundos estruturais* (no tocante ao vetor estrutural dessa política), sendo por tal processo canalizadas, para a dita política, somas não despendidas: em causa, mais especificamente, o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER). Foi mesmo criado um instrumento financeiro especificamente vocacionado para essa missão de financiamento, o Instrumento Financeiro de Orientação da Pesca (IFOP),

<sup>98</sup> Prevê-se, na futura política comum das pescas, um papel reforçado das organizações de pescadores, pode ver-se, a propósito, COMISSÃO EUROPEIA. Reforma da Política Comum das Pescas. *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões*. Bruxelas, 13 jun. 2011. p. 7.

<sup>99</sup> E assim se prevê que continue a ser no futuro. COMISSÃO EUROPEIA: Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões relativo à dimensão externa da Política Comum das Pescas, Bruxelas, 13.7.2011, COM(2011) 424 final. p. 4.

<sup>100</sup> Fato nomeadamente salientado por KEIJZER, Niels: Fishing in troubled waters? An analysis of the upcoming reform of the common fisheries policy from the perspective of policy coherence for development. *ECDPM Discussion Papers*, n.120, p. 27-28, sep. 2011. Disponível em: <[http://www.ecdpm.org/Web\\_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/56F5D1AF9CF3F223C125790C00532733/\\$FILE/11-120\\_final%20jd.pdf](http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/56F5D1AF9CF3F223C125790C00532733/$FILE/11-120_final%20jd.pdf)>. Acesso em: 1 jun. 2012. p. 23.

<sup>101</sup> Essa estratégia já vem de trás; dando nota dela, na década de oitenta, por exemplo, GARCÍA DOÑORO, Pilar: Acuerdos internacionales de pesca CEE: países Terceros. *Revista de Estudios Agrosociales*, n. 148, p. 195-209, abr./jun. 1989.

<sup>102</sup> Prevê-se que, no contexto da futura política comum das pescas, os atuais “acordos de parceria” sejam transformados em “acordos de pesca sustentável”, focalizados na conservação dos recursos e na sustentabilidade ambiental. COMISSÃO EUROPEIA: Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões relativo à dimensão externa da política comum das pescas. p. 11.

<sup>103</sup> VAN DEN BOSSCHE, Koen; VAN DER BURGT, Nienke. Fisheries partnership agreements under the European Common Fisheries Policy: an external dimension of sustainable development?. *Studia diplomatica*, v. 62, n. 4, p. 103-125, 2009.

posteriormente substituído, no quadro das perspectivas financeiras da União Europeia para 2007-2013, pelo Fundo Europeu das Pescas (FEP).

Contam-se ademais *Fundos de inspeções e controlos*, adstritos em particular ao financiamento dessas ações de policiamento.

E importa salientar os *Fundos de investigação* que, no quadro da política de investigação e desenvolvimento tecnológico da União, foram ainda votados ao sustento financeiro de pesquisas destinadas ao (melhor) conhecimento dos ecossistemas marinhos e dos impactos ambientais causados neles pelas atividades da pesca.

No tocante à vertente conjuntural da política comum das pescas (organização comum de mercado), há ainda que contar com o Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA).

Tem sido apontado, à política comum das pescas, o óbice de consumir elevados recursos financeiros da União. Tal crítica deve ser, porém relativizada, ou melhor, contestada, pois a política comum das pescas utiliza apenas uma pequena fração do orçamento da União (menos de 1% em 2007-2013).<sup>104</sup>

## 9 Conclusões

A política comum das pescas da União Europeia tem-se visto envolta em polémicas, com a contestação mais ou menos visível de agentes do mundo piscatório, descontentes com as *restrições* ou condicionamentos impostos às suas atividades ou contestando a regra da *não discriminação* (vale dizer, a permissão de acesso de estrangeiros comunitários às águas tradicionalmente exploradas por aqueles agentes). Importa, porém notar, por um lado, que as limitações infundidas visam à salvaguarda das riquezas piscícolas; e, por outro lado, que essa regra da não discriminação é tradução da igual (ou, ao menos, tendencialmente igual) dignidade de todos perante uma lei da União (uma Comunidade de Direito) reguladora dum recurso comum.

Tem sido igualmente apontado à política comum das pescas, como ponto negativo, o seu *custo financeiro* (crítica que, aliás, estende-se à política agrícola comum no seu conjunto), aparecendo referenciada como uma política cara, que absorve considerável fatia do orçamento comunitário. Tal censura, que repousa quiçá no elevado simbolismo associado à atividade das pescas, é porém basicamente inadequada.

Não faltam, outrossim, críticas ao carácter *protecionista* dessa política, acusada de levar a que os consumidores europeus paguem os seus produtos de pesca a preços mais elevados que no mercado mundial, ou a que a União perca oportunidades de comércio internacional noutras áreas, por retaliação ao fecho do mercado europeu nests domínio. Ora, tendo como inquestionada a aludida natureza protecionista, a apreciação a fazer incrusta-se, no essencial, no campo mais vasto da contraposição entre protecionismo e livre-cambismo.

Para um juízo completo e acertado, compete equacionar ainda o relevante dado de que, apesar de grande *produtora* de peixe, a União Europeia é também grande *consumidora* desse produto, de tal modo que caiu em situação deficitária relativamente ao respectivo abastecimento. Impõe-se-lhe, portanto, a incessante busca de *fontes de aprovisionamento*, em ordem a suprir as suas carências. E isso passa por realidades como tornar a vida da pesca mais atrativa para a população europeia jovem (menor dureza de condições, maiores rendimentos), fomentar estudos e investigações para o melhor conhecimento das potencialidades do mar, ou contribuir decisivamente para a preservação dos recursos marinhos existentes. Procura-se acudir a tais desafios mediante a política comum das pescas, que assenta consideravelmente no pressuposto do benefício (senão do ditame) duma abordagem cooperativa da gestão de recursos piscícolas transnacionais.

## Referências

ACÓRDÃO do Tribunal AJD Tuna Ltd / Direttur tal-Agricoltura u s-Sajd e Avukat Generali, C-221/09. Ac. TJ 17 de Março de 2011. Disponível em: <<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=80446&pageIndex=0&doclang=PT&mode=doc&dir=&cc=first&part=1&cid=2877748>>. Acesso em: 5 jul. 2012

<sup>104</sup>Como realça KEIJZER, Niels: Fishing in troubled waters? An analysis of the upcoming reform of the common fisheries policy from the perspective of policy coherence for development. *ECDPM Discussion Papers*, n.120, p. 27-28, sep. 2011. Disponível em: <[http://www.ecdpm.org/Web\\_ECDPM/Web\\_Content/Download.nsf/0/56F5D1AF9CF3F223C125790C00532733/\\$FILE/11-120\\_final%20jd.pdf](http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web_Content/Download.nsf/0/56F5D1AF9CF3F223C125790C00532733/$FILE/11-120_final%20jd.pdf)>. Acesso em: 1 jun. 2012. p. 9.

ACÓRDÃO do Tribunal Comissão / Espanha, C-189/07. 22 dez. 2008. Disponível em: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=73217&pageIndex=0&doclang=FR&mode=doc&dir=&occ=first&part=1&cid=5682609>. Acesso em: 5 jul. 2012

ACÓRDÃO do Tribunal Comissão / França C-304/02. 12 jul. 2005. Disponível em: <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf;jsessionid=9ea7d2dc30db427340d49b2b4c91a6c681edb0cef1e6.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxuKaNF0?docid=60408&pageIndex=0&doclang=PT&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=117168>. Acesso em: 5 jul. 2012.

ACÓRDÃO do Tribunal Comissão / Holanda, C-232/08. 15 out. 2009. Disponível em: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=6765&pageIndex=0&doclang=FR&mode=doc&dir=&occ=first&part=1&cid=2894982>. Acesso em: 5 jul. 2012

ACÓRDÃO do Tribunal Espanha / Conselho C-184/06. Disponível em: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=71709&pageIndex=0&doclang=ES&mode=doc&dir=&occ=first&part=1&cid=5691225>

ACÓRDÃO do Tribunal Panagiotis I. Karanikolas e o./ Ypourgos Agrotikis Anaptyxis kai Trofimou, Nomarchiaki Aftodioikisi Dramas, Kavalas, Xanthis, C-453/08. 2 set. 2010. Disponível em: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=81508&pageIndex=0&doclang=PT&mode=doc&dir=&occ=first&part=1&cid=2881659>. Acesso em: 5 jul. 2012

CARDOSO, Fernando José Correia: Aspectos jurídicos do regime de conservação e de gestão dos recursos da pesca previsto na Convenção das Nações Unidas sobre o direito do mar. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto*, v. 6, p. 87-116, 2009.

CASTELLO, Jorge Pablo. Gestão sustentável dos recursos pesqueiros, isto é realmente possível? *Pan-American Journal of Aquatic Sciences*, v.2, n.1, p.47-52, apr. 2007. Disponível em: [http://www.panamjas.org/pdf\\_artigos/PANAMJAS\\_2\(1\)\\_47-52.pdf](http://www.panamjas.org/pdf_artigos/PANAMJAS_2(1)_47-52.pdf). Acesso em: 1 jun. 2012.

CASTELLO, Leandro. Re-pensando o estudo e o manejo da pesca no Brasil. *Pan-American Journal of Aquatic Sciences*, v. 3, n.1, p. 17-22, abril 2008. p. 18. Disponível em: [http://www.panamjas.org/pdf\\_artigos/PANAMJAS\\_3\(1\)\\_18-22.pdf](http://www.panamjas.org/pdf_artigos/PANAMJAS_3(1)_18-22.pdf). Acesso em: 31 maio 2012.

CASTELLO, Leandro. Re-pensando o estudo e o manejo da pesca no Brasil. *Pan-American Journal of Aquatic Sciences*, v. 3, n.1, p. 17-22, abril 2008. p. 18. Disponível em: [http://www.panamjas.org/pdf\\_artigos/PANAMJAS\\_3\(1\)\\_18-22.pdf](http://www.panamjas.org/pdf_artigos/PANAMJAS_3(1)_18-22.pdf). Acesso em: 31 maio 2012.

COELHO, Manuel Pacheco. *Rights based management and the reform of the common fisheries policy: an evaluation of the portuguese experience*. 2010. p. 4. Disponível em: <http://pascal.iseg.utl.pt/~depeco/wp/wp182010.pdf>. Acesso em: 1 jun. 2012.

COMISSÃO EUROPEIA. Desenvolver uma estratégia marítima para a Região Atlântica”, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões. Bruxelas, 21 nov..2011. DEL SAZ CORDERO, Silvia; CELMA ALONSO, Pilar. La Política Agrícola Común (PAC). In: LINDE PANIAGUA, E. (Coord.). *Políticas de la Unión Europea*. 4. ed. Madrid: Colex, 2007.

COMISSÃO EUROPEIA. *Livro verde: reforma da política comum das pescas*. Bruxelas, 2009.

COMISSÃO EUROPEIA: *A política comum da pesca em números: dados estatísticos de base*. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2012.

CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL. La future politique commune des pêches. *Journal Officiel de la République Française*. 24 jan. 2012. p. 10.. Disponível em: [http://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2012/2012\\_01\\_politique\\_%20commune\\_peche.pdf](http://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2012/2012_01_politique_%20commune_peche.pdf). > Acesso em: 31 maio 2012.

DEL SAZ CORDERO, Silvia; CELMA ALONSO, Pilar. La Política Agrícola Común (PAC). In: LINDE PANIAGUA, E. (Coord.). *Políticas de la Unión Europea*. 4. ed. Madrid: Colex, 2007.

DÍEZ PATIER, Eduardo. Historia de la política pesquera comunitaria. *Revista de Estudios Agrosociales*, n. 134, p. 147-171, enero-marzo, 1986.

DOMÍNGUEZ TORREIRO, Marcos. Nuevos instrumentos de gestión para una nueva política común de pesca: el papel de las Reservas Marinas Protegidas (MPAs) como instrumento económico de gestión de pesquerías. *Boletín Económico de ICE: Información Comercial Española* 17-23, n. 2806, p. 29-38, mayo 2004.

ENGLAND. Acórdão do Tribunal Comissão / França. C-62/89. 20 mar. 1990. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ.do?uri=CELEX:61989CJ0062:PT:PDF>. Acesso em: 2 jul. 2012.

ENGLAND. Acórdão do Tribunal Reino Unido / Fishermen's Organisations C-44/94. 17 out. 1995. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ.do?uri=CELEX:61994CJ0044:PT:PDF>. Acesso em: 5 jul. 2012.



ENGLAND. Ministry of Agriculture Fisheries and Food. Acórdão do Tribunal The Queen. Ex parte Agegate, C-3/87. 14 dez.1989. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61987CJ0003:PT:PDF>>. Acesso em: 5 jun. 2012.

ENGLAND. Ministry of Agriculture, Fisheries and Food. Acórdão do Tribunal The Queen. Ex parte Jaderow, C-216/87. 14 dez. 1989. Disponível em:<<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61987CJ0216:PT:PDF>>. Acesso em: 2 jul. 2012.

GARCÍA DOÑORO, Pilar: Acuerdos internacionales de pesca CEE: países Terceros. *Revista de Estudios Agrosociales*, n. 148, p. 195-209, abr./jun. 1989.

GARCÍA NEGRO, María do Carme. A política pesqueira común (PPC): alguns casos de construcción do seu carácter excepcional. *Extraordinario* 3, v. 17, p. 215-239, 2008.

GONZÁLEZ LAXE, Fernando I. Consideraciones poco comunes en una política pesquera común: una valoración positiva de la integración comunitaria. *Revista de Estudios Agrosociales*, n.160, p.187-213, abr./jun. 1992.

GONZÁLEZ LAXE, Fernando I. La transferibilidad de los derechos de pesca y las cuotas individuales: análisis del caso español. *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, n. 203, p. 233-262, 2004.

KEIJZER, Niels: Fishing in troubled waters? An analysis of the upcoming reform of the common fisheries policy from the perspective of policy coherence for development. *ECDPM Discussion Papers*, n.120, p. 27-28, sep. 2011. Disponível em: <[http://www.ecdpm.org/Web\\_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/56F5D1AF9CF3F223C125790C00532733/\\$FILE/11-120\\_final%20jd.pdf](http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/56F5D1AF9CF3F223C125790C00532733/$FILE/11-120_final%20jd.pdf)>. Acesso em: 1 jun. 2012.

LAUREANO, Abel: *Regime Jurídico Fundamental da União Europeia Anotado*: Tratado Institutivo da Comunidade Europeia Anotado e Tratado da União Europeia. Lisboa: Quid Juris, 1997.

LEQUESNE, Christian. Capteurs de quotas: La pêche européenne entre territoires et marché. *Critique internationale*, n.2, p. 121-131, hiver,1999.

LEQUESNE, Christian. De la convergence européenne à la mise en œuvre différenciée: La politique commune de la pêche. In: COLLOQUE CEVIPOF - CERI, 2000, Paris. *L'intégration européenne entre émergence institutionnelle et recomposition de l'État*. 26 et 27 mai 2000. p. 2. Disponível em: <<http://www.ceri-sciences-po.org/archive/mai00/artcl.pdf>>. Acesso em: 1 jun. 2012.

LONG, Ronán: The role of regional advisory councils in the European Common Fisheries Policy: legal constraints and future options. *The International Journal of Marine and Coastal Law*, v.25, n.3, p. 289-346, 2010. Disponível em:[http://www.liv.ac.uk/media/livacuk/odemmm/docs/RACs\\_Article.pdf](http://www.liv.ac.uk/media/livacuk/odemmm/docs/RACs_Article.pdf). Acesso em: 1 jun. 2012.

LOSTADO I BOJO, Rafael. La política común de la pesca en la CEE y España. *Revista de Estudios Agrosociales*, n. 131, p. 39-69, abr./jun. 1985.

LUTCHMAN, Indrani; GRIEVE, CHRIS, des Clers Sophie; DE SANTO, Elizabeth. Towards a reform of the Common Fisheries Policy in 2012. *A CFP Health Check*. London, July 2009. p.17. Disponível em: <[http://www.ieep.eu/assets/440/cfp\\_healthcheck.pdf](http://www.ieep.eu/assets/440/cfp_healthcheck.pdf)>. Acesso em: 1 jun. 2012.

LUTCHMAN, Indrani; GRIEVE, CHRIS, des Clers Sophie; DE SANTO, Elizabeth. Towards a reform of the Common Fisheries Policy in 2012. *A CFP Health Check*. London, July 2009. p.17. Disponível em: <[http://www.ieep.eu/assets/440/cfp\\_healthcheck.pdf](http://www.ieep.eu/assets/440/cfp_healthcheck.pdf)>. Acesso em: 1 jun. 2012.

MARKUS, Till. Promotion and Management of Marine Fisheries in the European Community. In: Winter, G. (Ed.). *Towards sustainable fisheries law: a comparative analysis*. Switzerland: IUCN, 2009. p. 253-295.

MARKUS, Till. Promotion and Management of Marine Fisheries in the European Community. In: Winter, G. (Ed.). *Towards sustainable fisheries law: a comparative analysis*. Switzerland: IUCN, 2009.

NEVES, João Manuel Lopes Pires: *A soberania dos Estados e o mar: a realidade*. 23 de fev. 2010, p. 2. Disponível em: <<http://www.marinha.pt/PT/amarinha/atividade/areacultural/academiademarinha/Documents/08.pdf>>. Acesso em: 30 jul. 2012.

NOMURA, Ichiro. O futuro da pesca e da aquicultura marinha no mundo. *Ciência e Cultura*, v. 62, n.3, p. 28-32, 2010. Disponível em: <[http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci\\_pdf&pid=S0009725201000030012&lng=en&nrm=iso&tlng=pt](http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_pdf&pid=S0009725201000030012&lng=en&nrm=iso&tlng=pt)>. Acesso em: 31 maio 2012.

PERDIKARIS, Costas; PASCHOS, Ioannis. Aquaculture and fisheries crisis within the global crisis. *Interciencia: Revista de Ciencia y Tecnología de América*, v. 36, n.1, p. 76-80, 2011. Disponível em: <[http://www.interciencia.org/v36\\_01/076.pdf](http://www.interciencia.org/v36_01/076.pdf)>. Acesso em: 2 jun. 2012.

PORTO, Manuel Carlos Lopes: *Teoria da integração e políticas comunitárias*. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2009. p. 367.

ROBLES, Rafael. Hacia una política comunitaria de investigación pesquera. *Revista de Estudios Agrosociales*, n. 148, p. 231-239, abr./jun. 1989.

SCHWEIGER, Lukas. The Evolution of the Common Fisheries Policy: Governance of a Common-Pool Resource in the Context of European Integration. *EIF Working Papers*, n.7, nov. 2010.p. 14. Disponível em: <<http://www.eif.oeaw.ac.at/downloads/workingpapers/wp2010-07.pdf>>. Acesso em: 1 jun. 2012.

SIMONNET, Raymond. La política común de pesca: evolución y perspectivas. *Revista de Estudios Agrosociales*, n. 144, p. 37-56, abr./jun. 1988. Como exemplo dos segundos,

SYMES, David: Europe's common fisheries policy: changing perspectives on fisheries management. *MAST: Maritime Studies*, v. 9, n. 1, p. 47-50, 2010. p. 49. Disponível em: <[http://www.marecentre.nl/mast/documents/Mastvol9\\_no1\\_Symes.pdf](http://www.marecentre.nl/mast/documents/Mastvol9_no1_Symes.pdf)>. Acesso em: 1 jun.2012.

VAN DEN BOSSCHE, Koen; VAN DER BURGT, Nienke. Fisheries partnership agreements under the European Common Fisheries Policy: an external dimension of sustainable development?. *Studia diplomatica*, v. 62, n. 4, p. 103-125, 2009.

VILLASANTE, Carlos Sebastián et al. Magnitud e implicaciones de la política común de pesca sobre el metabolismo de los recursos marinos: aplicación de indicadores de sustentabilidad al sector pesquero europeo. *Revista Galega de Economía*, v. 17, n.1, p.1-31, 2008.

WAKEFIELD, Jill. *Reform and the common fisheries policy*. Legal Studies Research Paper n. 2011/01. p.2. Disponível em: <[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1743387](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1743387)>. Acesso em: 1 jun. 2012

WALTER, Tiffany. The EU's common fisheries policy: a review and assessment. *European Union Miami Analysis (EUMA): Special Series*, v. 7, n.7, may 2010. p. 8. Disponível em: <http://www.as.miami.edu/eucenter/papers/WalterFisheries2010EUMAedi.pdf>>. Acesso em: 1 jun. 2012.

WANLIN, Aurore. The EU's common fisheries policy: the case for reform, not abolition. *CER Policy Briefs*, abril 2005. p. 3. Disponível em: <[http://www.cer.org.uk/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2011/policybrief\\_fish-846.pdf](http://www.cer.org.uk/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2011/policybrief_fish-846.pdf)>. Acesso em: 1 jun.2012.



**REVISTA DE DIREITO INTERNACIONAL**  
**BRAZILIAN JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW**

**O Mercosul e a  
importância de uma  
legislação ambiental  
harmonizada**

*Mercosur and the  
importance of a  
harmonized environmental  
legislation*

Isaias Albertin de Moraes  
Flávia Albertin de Moraes  
Beatriz Rodrigues Bessa Mattos

# O Mercosul e a importância de uma legislação ambiental harmonizada\*

## *Mercosur and the importance of a harmonized environmental legislation*

Isaias Albertin de Moraes<sup>1</sup>  
Flávia Albertin de Moraes<sup>2</sup>  
Beatriz Rodrigues Bessa Mattos<sup>3</sup>

### Resumo

O presente artigo propõe uma breve análise da construção do Mercado Comum do Sul – Mercosul, e procura demonstrar que, apesar dos avanços no processo da integração política e econômica do bloco, houve pouco progresso na questão do desenvolvimento sustentável e nas questões ambientais, temas que ocupam um lugar secundário na agenda de integração do Mercosul. Na primeira parte do trabalho, foi realizado um levantamento bibliográfico e histórico de fontes primárias e secundárias, com vista a apresentar o desenrolar das discussões e o aprofundamento do processo de integração do Cone Sul. Posteriormente, o presente trabalho, por meio de coleta e da organização da legislação ambiental de cada Estado-membro do bloco, procurou demonstrar que as normas ambientais e as relacionadas ao desenvolvimento sustentável das nações signatárias do Tratado de Assunção não estão harmonizadas. Além disso, não há uma política comum de proteção e de sustentabilidade ambiental no processo de integração regional sul-americano. Por fim, buscou apresentar que a questão ambiental, juntamente com o desenvolvimento sustentável, atualmente, são temas em destaque nas relações internacionais. A harmonização da legislação sobre esse assunto nos Estados-membros do Mercosul, desse modo, faria com que houvesse redução nas diferenças no tratamento ambiental e menor conflito entre normas dos participantes do bloco. Essa, ademais, evitaria a transferência de investimentos empresariais de um país para o outro como forma de burlar a legislação ambiental de determinado Estado, além de elevar a credibilidade do Mercosul como um fórum responsável, maduro e atento às novas demandas da agenda internacional.

**Palavras-chave:** Mercosul. Meio ambiente. Desenvolvimento sustentável. Harmonização legislativa.

### Abstract

The present article proposes a brief analysis of the construction of the Southern Common Market – Mercosur and tries to demonstrate that, despite the advances in the process of political and economic integration of the regional bloc, there is little progress on the issue of sustainable development and on the environmental problems, subjects that occupy a secondary place at the integration agenda of Mercosur. In the first part of this paper, it was realized a brief bibliographical and historical survey of primary and secondary sources, in order to present the development of the discussions and the deepening of the integration process. Afterwards, through the capture and the organization of the environmental legislation of each Member State of the

\* Artigo recebido em 28/04/2012  
Artigo aprovado em 22/06/2012

<sup>1</sup> Pesquisador do Grupo de Análise de Prevenção de Conflitos Internacionais – GAPCon. Mestrando em Ciência Política e Relações Internacionais pelo IUPERJ. Especialista em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília – UnB. Email: isaiasalm@gmail.com.

<sup>2</sup> Procuradora do Banco Central do Brasil e Especialista em Direito Econômico da Regulação Financeira pela Universidade de Brasília – UnB/UniBacen. Email: moraesflavia@hotmail.com.

<sup>3</sup> Pesquisadora do Grupo de Análise de Prevenção de Conflitos Internacionais – GAPCon. Mestranda em Ciência Política e Relações Internacionais pelo IUPERJ. Especialista em Comércio Exterior pela UFRJ. Email: beatrizrbm@gmail.com.



bloc, the article endeavored to show that environmental laws and those related with the sustainable development of nations that signed the Treaty of Asunción are not harmonized. Furthermore, there is no common politic of environmental sustainability in the regional integration process. In conclusion, the paper aimed to present that the environmental and the sustainable development are themes highlighted in international relations. The harmonization of the law about this issue in the Member States of Mercosur would decrease the difference in environmental treatment and the conflict between the legislation of the Member States. This harmonization, in addition, would avoid the company's investments transferences between the Member States as a way to circumvent the environmental legislation of a particular state, besides of increases the credibility of the Mercosur as a responsible and mature forum that is concerned about the demands of the international agenda.

**Keywords:** Mercosur. Environment. Sustainable development. Legislative harmonization.

## 1 Introdução

A integração econômica, política, social e cultural da América Latina é uma das prioridades da política externa brasileira, inclusive destacada como meta a ser alcançada pelo texto constitucional vigente no Brasil.<sup>4</sup> A integração ganhou impulso, na América do Sul, na década de 1980, com advento de dois novos fatores que contribuíram para criar um ambiente mais propício a propostas de cooperação regional. São eles o processo de redemocratização continental e a crescente diversificação da produção industrial dos países da região.

No governo do presidente José Sarney, no Brasil, e de Raul Alfonsín, na Argentina, foi assinado em 1985 a Declaração de Iguazu e o Tratado de Cooperação, Integração e Desenvolvimento. Esses foram marcos do processo de aproximação entre os dois países, rompendo o histórico antagonismo e avançando na busca de novas formas de cooperação política e estratégica bilateral para a região.

Em 1991, os governos da Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai uniram-se em Assunção para debaterem a criação do Mercado Comum do Sul – Mercosul. Durante o encontro, foi assinado o Tratado de Assunção, que pode ser considerado resultado de pelo menos três décadas de tentativas de integração regional sob a forma de associações de livre comércio e é o desdobramento do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento assinado em 1988 entre Brasil e Argentina.

Desde o início do processo de integração, a configuração institucional do Mercosul obedeceu a um modelo de caráter intergovernamental, desenvolvendo-se de forma gradualista, ou seja, criando novos organismos de acordo com as exigências que o dinamismo do processo demandasse, mas partindo de uma base mínima que lhe daria a segurança institucional inicial. O Mercosul, desse modo, foi idealizado e planejado fora do padrão de criação de esquemas institucionais do tipo supranacional para não comprometer os objetivos nacionais de estabilização macroeconômica ou mesmo alterar o equilíbrio entre as competências nacionais e as atribuições decisórias que deveriam ser tomadas coletivamente.

Denota-se que o bloco sul-americano se caracteriza, entre outros fatores, por sua natureza intergovernamental, por ser pautado em princípios de Direito Internacional clássico, pela manutenção da soberania nacional de seus Estados-membros e pelos métodos decisórios baseados no consenso.

Em 17 de dezembro de 1994, foi dado um importante passo para o avanço da integração do Cone Sul. Nesse ano, foi assinado o Protocolo de Ouro Preto, que inaugurou a chamada etapa de consolidação do Mercosul. O documento definiu o desenho institucional do bloco e estabeleceu o Conselho do Mercado Comum, o Grupo Mercado Comum, a Comissão de Comércio, a Comissão Parlamentar Conjunta e o Fórum Consultivo Econômico e Social.

Em 2004, a institucionalização do Mercosul avançou com a entrada em vigor do Protocolo de Olivos, assinado em 2002, que estabeleceu o Tribunal Arbitral Permanente de Revisão do Mercosul – TPR, com sede na cidade de Assunção, Paraguai.

A estrutura do Mercosul, atualmente, é composta pelo Conselho do Mercado Comum; Grupo Mercado Comum; Secretaria Mercosul; Comissão de Comércio;

<sup>4</sup> BRASIL. Constituição (1988) – Artigo 4º “[...] Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações”.

Comissão Parlamentar Conjunta/Parlamento do Mercosul; Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos; Foro Consultivo Econômico e Social; Fundo para Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do Mercosul – FOCEM; Tribunal Administrativo-Trabalhista e Tribunal Permanente de Revisão do Mercosul.

Infere-se que a estrutura organizacional do bloco está cada vez mais consolidada e diversificada, no entanto, ainda não há um departamento específico relacionado ao meio ambiente e ao desenvolvimento sustentável.<sup>5</sup>

A proteção ao meio ambiente e a busca do desenvolvimento sustentável tornaram-se temas centrais na pauta dos debates internacionais. Isso ocorre, pois as consequências do mau uso dos recursos ambientais ultrapassam fronteiras, não se confinando aos limites territoriais do Estado-nação. As questões relacionadas a esses temas, dessa forma, apresentam a necessidade de tratamento globalizado por meio de normas e de cooperação conjunta envolvendo várias nações. No Mercosul, o assunto está restrito às discussões em subgrupo e de forma não integrada pelos Estados-membros, demonstrando a desatenção do bloco ao assunto.

Enfim, buscar entender o processo histórico que culminou com a integração regional e com a criação do Mercosul, sua organização institucional, seus tratados e diretrizes que versam sobre o meio ambiente e os possíveis aprofundamentos e ampliação do bloco, são essenciais para a elaboração de uma agenda verde e a harmonização do Direito Ambiental entre os Estados-membros. Isso visaria o desenvolvimento sustentável, a formação de uma economia comprometida ecologicamente e a um maior ganho de unicidade legislativa do bloco.

<sup>5</sup> O termo desenvolvimento sustentável aqui apresentado é entendido como fora formulado pelo Relatório Brundland em 1987, na Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento das Nações Unidas. Na sua definição: “[...] o desenvolvimento satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades.” Ver: PINHEIRO, Ana Claudia Duarte; BASSOLI, Marlene Kempfer. Sustentabilidade econômica e ambiental: um ideal da sociedade internacional. *Revista Scientia Iuris*, Londrina, v. 9, p. 127, 2005.

## 2 O processo construtivo do Mercosul

O contexto mundial e regional da década de 1980, somado ao surgimento da Associação Latino Americana de Integração (ALADI), e ao apoio brasileiro à Argentina nos foros internacionais durante a Guerra das Malvinas, contribuíram para que se intensificasse a cooperação entre os dois maiores países da América do Sul, viabilizando, assim, a retomada do processo de integração no Continente.

As políticas externas do Brasil e da Argentina, nos anos 80 do século passado, encontraram importantes pontos de convergência; e entre esses se destaca a necessidade de restauração da democracia. O Brasil era desafiado pela adaptação de sua política externa à nova realidade interna, fazendo com que o país buscasse neutralizar as desconfianças decorrentes do regime militar, incentivasse as interações com países industrializados, procurasse recuperar sua credibilidade por meio da participação em foros internacionais, expandindo suas relações de parceria e atuando em temas sensíveis como direitos humanos, meio ambiente e dívida externa. A Argentina também estava no momento de redefinir os parâmetros de sua inserção internacional.

A Declaração do Iguazu, assinada pelos presidentes Sarney e Alfonsín, em novembro de 1985, caracterizou-se como o marco da aproximação entre os dois países. Por meio da Declaração, criou-se uma Comissão Mista que visava fazer recomendações sobre temas como transporte, energia, infraestrutura e comunicação, além de buscar a promoção de um enlace nos sistemas produtivos de ambas as nações e reforçar a cooperação mútua acerca de interesses comuns.

No ano de 1988, o processo de integração avançou significativamente com a assinatura do Tratado para Integração, Cooperação e Desenvolvimento entre Brasil e Argentina, que previa a construção de um mercado comum entre os países em um período de dez anos.

A política liberal adotada pelo governo brasileiro, nos anos de 1990, viabilizou a entrada do Paraguai e do Uruguai como sócios no processo de integração, já que de acordo com a visão liberal, a construção de blocos econômicos configura-se como uma forma de inserção internacional e o aumento do número de sócios denotaria maior credibilidade ao processo. Dessa maneira, a partir de 1990, a construção da integração passou a ser multi-

lateral, porém as principais diretrizes do processo inicial foram mantidas.<sup>6</sup>

No dia 6 de julho de 1990, durante uma visita do presidente do Brasil, Fernando Collor de Mello, à Argentina, foi firmada a Ata de Buenos Aires que formalizou a intenção de criar um mercado comum entre Brasil e Argentina, reduzindo seu prazo de criação de dez para cinco anos. Esse fato foi motivado, principalmente, pela possibilidade de fracasso das negociações da Rodada do Uruguai do General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), o que levaria à fragmentação da economia global, tornando o regionalismo uma alternativa ao multilateralismo<sup>7</sup>, e pela intenção estadunidense de lançar a Iniciativa para as Américas, cujos objetivos primordiais seriam estabelecer o livre comércio em todo o continente, converter as dívidas dos países latinos americanos com os Estados Unidos da América em projetos ambientais e que houvesse estímulos aos investimentos estadunidense, plano que era avaliado pela chancelaria brasileira como uma forma de ingerência externa.<sup>8</sup>

Em março de 1991, por meio da assinatura do Tratado de Assunção, foi criado efetivamente o Mercosul. O bloco buscava estabelecer a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos; no entanto, o primeiro passo foi somente a zona de livre comércio, na qual os países signatários não tributariam ou restringiriam as importações. Outros objetivos do Mercosul seriam a aceleração do processo de desenvolvimento econômico da região, baseando-se em princípios de justiça social por meio da coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais, da atração de investimentos estrangeiros, da intensificação do comércio com o resto do mundo, da inserção competitiva dos países membros e da atuação como voz única nos foros internacionais.

Em 1994, é assinado o primeiro segmento complementar ao Tratado de Assunção, que estabeleceu as bases institucionais para o Mercosul, o Protocolo de Ouro Preto. As instituições criadas foram: o Conselho do Mercado Comum, o Grupo Mercado Comum, Comissão

de Comércio, o Fórum Consultivo Econômico Social e a Comissão Parlamentar Conjunta. O Protocolo de Ouro Preto conferiu, ademais, personalidade jurídica ao bloco, permitindo a ele negociar e celebrar tratados no âmbito internacional.

Um novo avanço da integração do Mercosul ocorreu em janeiro de 1995. Nessa ocasião, os Estados-membros estabeleceram a Tarifa Externa Comum – TEC, elevando o status do bloco de zona de livre comércio para união aduaneira, na qual todos os signatários deveriam cobrar as mesmas quotas nas importações dos países não participantes do Mercosul.

Seguindo o processo de união dos Estados sul-americanos, no ano de 1996, a Bolívia e o Chile se associaram ao Mercosul, o Peru fez o mesmo em 2003 e, no ano seguinte, em 2004, associaram-se Colômbia, Equador e Venezuela. A Venezuela, em 2006, ratificou o protocolo de entrada para Estado-membro e, atualmente, sua situação é de Estado associado em processo de adesão, somente aguardando aprovação do protocolo de adesão pelo Parlamento Paraguai.<sup>9</sup>

Em 1998, foi firmando o Protocolo de Ushuaia que consolidou a cláusula democrática, estabelecendo também a zona de paz no Mercosul, contribuindo para a aproximação dos países membros nas áreas de Defesa e Segurança.

O Protocolo de Olivos, assinado em 2002, sucessor do Protocolo de Brasília<sup>10</sup> para Solução de Controvérsias, definiu que os litígios entre os membros seriam julgados por “Tribunais Ad Hoc”. Observa-se que se modificou o mecanismo de soluções de controvérsias na tentativa de aprimorá-lo, buscando a correta interpretação e aplicação das normas do bloco, visto que o sucesso de qualquer processo de integração está diretamente ligado a essa

<sup>6</sup> VELASCO, Paulo Afonso. O Mercosul entre a geografia e a história: desafios, iniciativas e perspectivas. *Revista Candalaria*, v.6, p.15, jan./jun. 2007.

<sup>7</sup> VAZ, Alcides Costa. *Cooperação, integração e processo negociador*. A construção do Mercosul. Brasília: Funag/IBRI, 2002. p. 100.

<sup>8</sup> VAZ, Alcides Costa. *Cooperação, integração e processo negociador*. A construção do Mercosul. Brasília: Funag/IBRI, 2002. p. 100.

<sup>9</sup> O protocolo de adesão da Venezuela ao Mercosul já foi aprovado pela Argentina, pelo Brasil e pelo Uruguai. O Paraguai, contudo, não concluiu a análise do tema, o que atrasa as negociações, pois os quatro países-membros do Mercosul têm que avaliar o ingresso de um novo membro para que o país possa efetivamente integrar o bloco econômico.

<sup>10</sup> O Protocolo de Brasília de 1991 definia que as controvérsias que surgissem entre os Estados-membros sobre a interpretação, a aplicação ou o descumprimento das disposições contidas no Tratado de Assunção, dos acordos celebrados no âmbito dele, bem como das decisões que emanassem do Conselho do Mercado Comum seriam submetidas aos procedimentos de solução estabelecidos no Protocolo.

condição. Seguindo essa lógica, foi estabelecido o Tribunal Arbitral Permanente de Revisão, em agosto de 2004 e com sede em Assunção. O Tribunal com suas normas definidas possibilitou a diminuição das interferências políticas nas decisões, o aumento da credibilidade internacional do bloco e o estreitamento dos laços entre os membros, o que veio a aperfeiçoar seu arcabouço institucional.<sup>11</sup>

Em 2007, surge o Parlamento do Mercosul (Parlasul), com a função de fazer recomendações ao Conselho do Mercado Comum a respeito de novas normas por meio de pareceres, assim como fiscalizar o funcionamento dos demais órgãos do bloco. Denota-se que a criação do Parlamento possibilita maior participação da sociedade civil no processo de integração e busca o aumento da receptividade das normas mercosulinas pelos sistemas jurídicos dos países membros, além de fortalecer seus valores democráticos.

O Mercosul possui uma estrutura orgânica intergovernamental, logo, não há órgãos supranacionais, havendo, contudo, uma Presidência Pro Tempore, exercida por sistema de rodízio semestral e com sede em Montevidéu, no Uruguai. As decisões do bloco são sempre tomadas por consenso e sua organização compreende: o Conselho do Mercosul, que é encarregado de traçar os rumos de integração do bloco e possui atribuições legislativas e personalidade jurídica, o que possibilita a celebração de tratados; o Grupo do Mercado Comum, que regula o funcionamento do bloco e programa seus objetivos; a Secretaria do Mercosul, que presta apoio técnico, contribui para a avaliação do processo de integração além de prestar serviços administrativos; a Comissão de Comércio, que assessora o Grupo do Mercado Comum, o Parlasul, que tem como objetivo promover a defesa da paz, da democracia e da liberdade; o Fórum Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos, que se destina a propiciar um espaço de participação do governo dos municípios, estados, províncias e departamentos dos países membros na estrutura institucional do bloco; o Fórum Consultivo Econômico Social, a quem compete congrega representantes dos setores empresariais ao Mercosul e a formulação de propostas específicas de cada um desses segmentos mediante Recomendações ao Grupo

Mercado Comum; o FOCEM, que se destina a promover o equilíbrio de todos os países e regiões do bloco além de apoiar o fortalecimento de sua estrutura institucional e do processo de integração; o Tribunal Administrativo Trabalhista, que se encarrega de resolver conflitos referentes aos funcionários da Secretaria do Mercosul e o Tribunal Permanente de Revisão, que tem como escopo emitir laudos sobre as controvérsias direcionadas a ele e pode confirmar, modificar ou revogar fundamentações jurídicas e as decisões dos Tribunais Ad Hoc e as reuniões de ministros de diversos setores.

Durante os 21 anos de Mercosul, o bloco estabeleceu acordos comerciais com a Comunidade Andina, Tratado de Livre Comércio com Israel, Egito, Índia e Palestina, bem como vários acordos de complementação econômica e de preferencial de comércio com diversos países como: Chile, México, Cuba, Índia e a União Aduaneira da África Austral (UAAA).<sup>12</sup> Há, ainda, debates para futuros acordos com o Conselho de Cooperação do Golfo, a União Europeia, a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), Canadá, Marrocos, Jordânia, Rússia e Turquia.<sup>13</sup>

É certo que o bloco atingiu alguns objetivos pontuais durante sua existência, como a criação de um ambiente onde se busca uma visão comum, baseada na lógica da integração entre os Estados, a consolidação de valores democráticos e o estreitamento das relações entre os países membros no que tange aos setores econômicos, político, social e cultural.<sup>14</sup> O Mercosul, contudo, apresenta inúmeras deficiências que ainda não foram sanadas como a ausência de coordenação macroeconômica – requisito fundamental para a inserção competitiva de seus membros em nível mundial – o déficit democrático e a falta de efetividade das normas que, mesmo após a sua entrada em vigência, não conseguem ser incorporadas na realidade dos sócios.<sup>15</sup>

<sup>12</sup> Fazem parte da UAAA: Botswana, Lesoto, Namíbia, África do Sul e Suazilândia.

<sup>13</sup> Entre outros, ver: BARBOSA, Rubens. Mercosul em perspectiva. *Revista do Memorial da América Latina*, São Paulo, n. 23, 2006; WALLACE, Ferreira. Política externa do Governo Lula: coalizões ao sul como alternativa multilateral. *Revista Debates*, Porto Alegre, v. 3, n. 1, p. 100-125, jan./jun. 2009.

<sup>14</sup> PENA, Félix. *Mercosul quinze anos: los grandes del Mercosur: zona de libre comercio, union aduanera y mercado común*. Buenos Aires, Argentina. Imprensa Oficial, 2006. p. 37-38.

<sup>15</sup> PENA, Félix. *Mercosul quinze anos: los grandes del Mercosur: zona de libre comercio, union aduanera y mercado común*. Buenos Aires, Argentina. Imprensa Oficial, 2006.

<sup>11</sup> BARRAL, Welber. O novo sistema de solução de controvérsias do Mercosul. Caderno de Temas Jurídicos. *Revista da OAB*, Florianópolis, n. 107, p.4, dez. 2002.



Salienta-se que a intensificação das relações do Mercosul com outras regiões confere ao processo de integração dinamismo, bem como aumenta a coesão do bloco, fortalecendo-o no âmbito das negociações internacionais. O substancial incremento das iniciativas de cunho social também é benéfico à medida que impulsiona a cooperação entre os membros e traz ganhos para a sociedade civil.

## 2 A busca da harmonização da legislação ambiental no mercosul

Temas como meio ambiente, desenvolvimento sustentável e aquecimento global, atualmente, podem ser considerados *high politics* da agenda internacional. Desde a Conferência de Estocolmo de 1972, e atingindo seu auge na Conferência Mundial para o Meio Ambiente e Desenvolvimento das Nações Unidas, realizada no Rio de Janeiro, a ECO-92, onde houve forte presença de inúmeros chefes de Estado e de importantes Organizações Não Governamentais (ONGs), esses temas têm atraído a atenção dos meios de comunicação, dos pesquisadores, dos acadêmicos, dos políticos e da sociedade civil como um todo.

O Mercosul, por apresentar uma grande biodiversidade de fauna e flora, de recursos mineiras e energéticos, abrangendo importantes bacias hidrográficas, florestas, zonas costeiras, cerrados, o pampa, o chaco, o pantanal, aéreas estratégicas como a Amazônia, a Patagônia, o Estuário do Prata e o Aquífero Guarani, além de regiões semidesérticas e montanhas andinas, não pode deixar de debater esses conceitos em sua agenda de integração. O bloco deve buscar, ademais, adotar uma agenda verde unificada e norteada pelos preceitos estabelecidos pela ECO-92.<sup>16</sup> Essa é fundamental para que a política regional da América do Sul esteja atualizada e atenta aos novos temas das relações internacionais, obtendo ganho de credibilidade e espaço nos mecanismos multilaterais relacionados a essas questões.

Na busca de uma agenda verde comum entre os países do bloco, faz-se necessário, em primeiro lugar, conhecer, por meio de estudo comparativo, o que cada

ordenamento jurídico dos Estados-membros enumera a respeito de meio ambiente e desenvolvimento sustentável. Posteriormente, deve-se voltar o olhar para os tratados, declarações e resoluções adotadas no âmbito do próprio Mercosul e que serviriam de base, em conjunto com a legislação interna, para uma harmonização das normas e diretrizes ambientais para o bloco futuramente.

O Brasil, entre os signatários do Tratado de Assunção, é o país que possui a legislação ambiental mais avançada. A diretriz para ela se faz presente na própria Constituição Federal Brasileira de 1988<sup>17</sup>, principalmente

<sup>16</sup> Os acordos que se firmaram na Conferência do Rio 92 são: Convenção do Clima, Convenção da Biodiversidade, Agenda 21 e Declaração Rio.

<sup>17</sup> BRASIL. Constituição (1988) - Artigo 23 - “É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...] VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; VII - preservar as florestas, a fauna e a flora; [...]”; Artigo 24 - Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: [...] VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; [...] VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; [...]”; Artigo 170 - A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: [...] VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003) [...]”; Artigo 174 - Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. [...] § 3º - O Estado favorecerá a organização da atividade garimpeira em cooperativas, levando em conta a proteção do meio ambiente e a promoção econômico-social dos garimpeiros. [...]” entre outros

em seu artigo 255.<sup>18</sup>

Além dos preceitos constitucionais, o Brasil possui uma vasta legislação complementar sobre o tema destacando as seguintes: Lei nº 4771/65, que estabeleceu que as florestas existentes no território nacional e as demais formas de vegetação são bens de interesse comum a todos os habitantes do País; Lei nº 6938/81, que tornou obrigatório o licenciamento ambiental para atividades ou empreendimentos que possam degradar o meio ambiente. Aumentou a fiscalização e criou regras mais rígidas para atividades de mineração, construção de rodovias, exploração de madeira e construção de hidrelétricas; Lei 7.735/89, que criou o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA); Decreto nº 3179/99, que instituiu sanções administrativas e penais para pessoas ou empresas que agem de forma a degradar a natureza. Atos como poluição da água, corte ilegal de árvores, morte de animais silvestres tornaram-se crimes ambientais; Lei nº 9985/2000, que definiu critérios e normas para a criação e funcionamento das Unidades de Conservação Ambiental; Medida Provisória nº 2186-16/01, que deliberou sobre o acesso ao patrimô-

nio genético, acesso e proteção ao conhecimento genético e ambiental, assim como a repartição dos benefícios provenientes; Lei nº 11105/05, que estabeleceu sistemas de fiscalização sobre as diversas atividades que envolvem organismos modificados geneticamente; Lei nº 11284/06, que normatizou o sistema de gestão florestal em áreas públicas, criou um órgão regulador (Serviço Florestal Brasileiro) e o Fundo de Desenvolvimento Florestal e Medida Provisória nº 458/09, que estabeleceu novas normas para a regularização de terras públicas na região da Amazônia.<sup>19</sup>

O principal parceiro brasileiro na construção do Mercosul, a Argentina, faz referência à questão ambiental no artigo 41<sup>20</sup> de sua Constituição, todavia há conflitos no seu ordenamento uma vez que os Estados Provinciais têm poderes para legislar, entre outras matérias, sobre meio ambiente.<sup>21</sup> Em razão disso, em julho de 1993, a União firmou o Pacto Federal Ambiental com as demais províncias argentinas. Esse, no entanto, não elenca normas específicas e vigentes para todo o território nacional, demonstrando ser, tão somente, um documento norteador para promover políticas de desenvolvimento ambiental.

O sistema jurídico argentino, desse modo, viu-se obrigado a suprir a falta de uniformidade na legislação ambiental por meio de instrumentos específicos. Entre esses, destacam-se: a Lei nº 22.421/81, para a conservação da fauna silvestre; a Lei nº 23.879/90, para obras de barragens para fins de geração de energia; Lei nº 24.051/92, regulamentada pelo Decreto nº 831/93, que determina o Estudo de Impacto Ambiental e o Relatório de Impacto Ambiental para o registro e a operação de atividades de tratamento e disposição final de resíduos perigosos; a Lei nº 24.228/93, complementada pela Lei nº 24.585/95

<sup>18</sup> BRASIL. Constituição (1988) - Artigo 225 "Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. §1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; (Regulamento); [...] V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente; (Regulamento); VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente; VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade. (Regulamento) §2º - Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei. §3º - As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados. §4º - A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais. §5º - São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais."

<sup>19</sup> Fonte: Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA).

<sup>20</sup> ARGENTINA. Constitución (1994). Artículo 41 "Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras, y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generara prioritariamente la obligacion de recomponer, segun lo establezca la ley."

<sup>21</sup> No caso das Constituições provinciais, legislaram sobre avaliação de impacto ambiental as seguintes províncias: Buenos Aires (art. 28), Córdoba (art. 66), La Rioja (art. 66), San Juan (art. 58), San Luís (art. 47), Salta (arts. 30 e 78), Santiago del Estero (arts. 30 e 58), Río Negro (art. 84, IV e 85) e Tierra del Fuego (art. 55). Ver: VIANA, Maurício Boratto. *O meio ambiente no Mercosul*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2004. p.8.

– Acordo Federal Mineiro, que determina a necessidade de avaliação de impacto, para prospecção, exploração, industrialização, armazenamento, transporte e comercialização de minerais; a Lei nº 24.354/94, sobre investimentos públicos, que determina a realização de avaliação de impacto ambiental para a execução de planos, programas e obras de iniciativa do setor público bem como de organizações privadas ou públicas que solicitem subsídios, avais ou recursos do Estado ou qualquer outro benefício que afete direta ou indiretamente o patrimônio público nacional.<sup>22</sup>

O Paraguai, nação extremamente ligada economicamente ao Brasil, apresenta em sua Constituição o tema de proteção ambiental no artigo 7º.<sup>23</sup> O ordenamento jurídico paraguaio conta, ademais, com a Lei nº 294/93 – Ley de Evaluación de Impacto Ambiental. Essa, que foi regulamentada pelo Decreto nº 14.281/96, torna obrigatória a avaliação de impactos ambientais, além de destacar que, quando houver impactos negativos em zona de fronteira, a Autoridade Administrativa deverá informar ao Ministério de Relações Exteriores. No que tange aos Estados signatários do Tratado de Assunção, o Decreto afirma que o governo paraguaio procurará incentivar o intercâmbio de informação e consulta entre as nações do Mercosul e privilegiará a solução amistosa em casos de controvérsias.<sup>24</sup>

O Uruguai trata em sua Carta Magna o conceito de meio ambiente, principalmente, no artigo 47 com destaque para os recursos hídricos.<sup>25</sup> Além dessa norma constitucional, o país apresenta uma significativa legisla-

ção ambiental, como: Código de Águas, de 1979; a subscrição da Convenção da Biodiversidade, aprovada pela Lei nº 16.408/93; a Lei nº 16.466/94 – Ley de Evaluación del Impacto Ambiental; a Lei nº 16.588/97, conhecida como Lei da Irrigação; a Lei nº 17.234/00, que criou um sistema de áreas protegidas e outorgou ao Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente a polícia ambiental e criou unidades em cada zona do país e a Lei nº 17.283/01, que estabelece a Lei Geral de Preservação do Meio Ambiente.<sup>26</sup>

Além disso, o Uruguai estabeleceu o Programa de Conservación de la Biodiversidad y Desarrollo Sustentable en los Humedales del Este – Provides, órgão em que participa o Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, a Universidad da República, Corporación nacional para el desarrollo e as regiões administrativas a leste do país. O programa tem como objetivo a conservação da biodiversidade, o desenvolvimento sustentável da região leste do Uruguai e o intercâmbio de docentes, de convênios, e de pesquisas entre as universidades do Mercosul.<sup>27</sup>

Ressalta-se que a preocupação com desenvolvimento sustentável e com meio ambiente presente nos ordenamentos jurídicos de cada Estado-membro do Mercosul foi transferida para o processo de integração regional. Verifica-se isso no próprio Tratado de Assunção; o instrumento constitutivo do Mercosul apresenta em seu Preâmbulo o entendimento do aproveitamento mais eficaz dos recursos disponíveis e a preservação do meio ambiente.<sup>28</sup> Na mesma linha, a Resolução 03/91 do Conselho do Mercado Comum estabeleceu a necessidade dos Acordos Setoriais contemplarem a preservação e o melhoramento do meio ambiente.

Pode-se afirmar, todavia, que o primeiro documento a abranger a questão ambiental, após o Tratado

<sup>22</sup> VIANA, Maurício Boratto. *O meio ambiente no Mercosul*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2004. p. 8-9.

<sup>23</sup> PARAGUAY. Constitución. Artículo 7 - Del Derecho a un Ambiente Saludable. “Toda persona tiene derecho a habitar en un ambiente saludable y ecológicamente equilibrado. Constituyen objetivos prioritarios de interés social la preservación, la conservación, la recomposición y el mejoramiento del ambiente, así como su conciliación con el desarrollo humano integral. Estos propósitos orientarán la legislación y la política gubernamental pertinente.”

<sup>24</sup> VIANA, Maurício Boratto. *O meio ambiente no Mercosul*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2004. p. 9-10.

<sup>25</sup> URUGUAY. Constitución. Artículo 47.- La protección del medio ambiente es de interés general. Las personas deberán abstenerse de cualquier acto que cause depredación, estructuración o contaminación graves al medio ambiente. La ley reglamentará esta disposición y podrá prever sanciones para los transgresores. El agua es un recurso natural esencial para la vida. El acceso al agua potable y el acceso al saneamiento, constituyen derechos humanos fundamentales.

<sup>26</sup> ROCHA, Ednaldo Cândido; CANTO, Juliana Lorensi do; PEIREIRA, Pollyanna Cardoso. Avaliação de impactos ambientais nos países do Mercosul. *Ambiente e Sociedade*, Campinas, v.8, n. 2, p. 147-160, 2005.

<sup>27</sup> Disponível em: <<http://www.provides.org.uy/>>. Acesso em: 2012.

<sup>28</sup> CICCUM. **Tratado de Assunção**. Preâmbulo. “[...] Entendendo que esse objetivo deve ser alcançado mediante o aproveitamento mais eficaz dos recursos disponíveis, a preservação do meio ambiente, o melhoramento das interconexões físicas, a coordenação de políticas macroeconômicas e a complementação dos diferentes setores da economia, com base nos princípios de gradualidade, flexibilidade e equilíbrio [...]”

de Assunção, foi a Declaração de Canela, assinada pelos quatro países fundadores do bloco, juntamente com o Chile, em 21 de fevereiro de 1992, na cidade de Canela, Brasil, e tinha como objetivo manifestar a importância da temática ambiental, visando a ECO-92 que seria realizada no mesmo ano no Rio de Janeiro.

Em junho de 1992, na cidade argentina de Lãs Leñas, na II Reunião de Presidentes do Mercosul, foi criada a Reunião Especializada em Meio Ambiente (REMA) por meio da Resolução nº 22/92, que tinha como função analisar a legislação vigente em matéria ambiental e propor aos Estados-membros ações harmonizadoras de proteção ao meio ambiente.<sup>29</sup> A REMA, no entanto, realizou-se em poucas ocasiões no período de novembro de 1993 a novembro de 1994 e, entre as recomendações produzidas pelas reuniões, destaca-se a Resolução 10/94, indicativo das Diretrizes Básicas em Matéria de Política Ambiental.

Em 1995, na cidade de Montevidéu no Uruguai, aconteceu a primeira reunião dos Ministros e Secretários do Meio Ambiente, tendo como documento final a Declaração de Taranco, que recomendou a consideração dos custos ambientais como forma de assegurar condições equânimes de proteção ambiental e de competitividade aos quatro parceiros do Mercosul; além disso, durante o encontro, foi discutida a futura adoção das normas de qualidade ambiental, a ISO 14000, pelos países mercosulinos como fator diferenciador no mercado internacional.

A Declaração de Taranco recomendou também a avaliação dos impactos ambientais do projeto da Hidrovia Paraná – Paraguai, a busca da diminuição das assimetrias nas legislações ambientais nacionais de cada Estado-membro do Mercosul, a procura da união do discurso sobre diversidade biológica, mudança climática e a execução da Agenda 21 em foros internacionais. Por fim, a Declaração de Taranco indicou que a REMA deveria se transformar em um Subgrupo de Trabalho de Meio Ambiente – SGT-6, subordinado ao Grupo de Mercado Comum.<sup>30</sup>

As metas do SGT-6 foram definidas a partir da Resolução 38/95 e constituem em analisar as medidas não tarifárias relacionadas ao meio ambiente e determinadas no seu tratamento, avaliar e estudar o processo produtivo para assegurar condições equânimes de proteção ambiental e de competitividade entre os Estados-membros, terceiros países e agrupamentos regionais – incluindo o custo ambiental no custo total do processo produtivo, elaborar e executar a série como fator favorável para a competitividade dos produtos oriundos do Mercosul, no mercado internacional, analisar as propostas levantadas pelos demais Subgrupos em reuniões especializadas, elaborar documento único que melhore a gestão e os níveis de qualidade ambiental no Mercosul, executar um sistema de informação ambiental substantiva entre os Estados-partes e desenvolver e formalizar um sistema de certificação ambiental comum.

Em 2001, na cidade de Florianópolis, no Brasil, ocorreu a IV Reunião Extraordinária do SGT-6. Nela foi firmado o Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do Mercosul, procurando reafirmar os compromissos com os princípios presentes na Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento da ECO-92. Os signatários, dessa forma, comprometeram-se com a proteção dos recursos ambientais e o desenvolvimento sustentável com a ajuda de articulação das dimensões econômica, social e ambiental, contribuindo para uma melhor qualidade do meio ambiente e da vida das populações.<sup>31</sup> No ano de 2004, foi assinado o Protocolo Adicional ao Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente consubstanciada na Decisão nº 14/04, que regulamenta a cooperação e a assistência em caso de emergências ambientais.

Infere-se que a temática ambiental no âmbito regional tem avançado principalmente desde a ECO-92. O andar desse tema, no entanto, ainda é feito de forma mais lenta do que os de cunho econômicos e comerciais, isso pode ser notado ao verificar que ainda não há harmonização legislativa em matéria ambiental no Mercosul como há na União Europeia.<sup>32</sup>

<sup>29</sup> PINHEIRO, Ana Claudia Duarte; BASSOLI, Marlene Kemper. Sustentabilidade econômica e ambiental: um ideal da sociedade internacional. *Revista Scientia Iuris*, Londrina, v. 9, p.119, 2005.

<sup>30</sup> ALMEIDA, Lucimar B. et al. O Mercosul e a construção de uma política ambiental para os países do Cone Sul. *Política e Sociedade*, Santa Catarina, v. 9, n. 16, p. 216, abr. 2010.

<sup>31</sup> QUEIROZ, F. Meio ambiente e comércio na agenda internacional: a questão ambiental nas negociações da OMC e dos blocos econômicos regionais. *Ambiente & Sociedade*, Campinas, v. 8, n. 2, p. 12, 2005.

<sup>32</sup> ONESTO, Marcelo G. *Mercosur y medio ambiente*. Buenos Aires: Centro de Economia Internacional, 1998. p. 98.



### 3 Considerações finais

A necessidade de aliar o desenvolvimento econômico à preservação do meio ambiente é imperiosa. A degradação dos recursos naturais tem feito o mercado consumidor se conscientizar cada vez mais para a questão ambiental. É preciso, portanto, abandonar antigos padrões de produção e adotar procedimentos que privilegiem a sustentabilidade ecológica.

É fato que, em um primeiro momento, para que isso ocorra, resistências são apresentadas, principalmente pelos países menos desenvolvidos e que não dispõem de uma legislação ambiental desenvolvida. Não é possível, contudo, vislumbrar outro caminho para que haja crescimento econômico sustentável e condições de competitividade moralmente exigidas pela comunidade internacional, senão o da adoção de meios de produção considerados verdes.

Verifica-se que, se o Mercosul pretende estar na vanguarda do comércio mundial, não pode relegar a discussão ambiental e desenvolvimento sustentável para segundo plano. Não se mostra adequado, por conseguinte, manter o tema em subgrupos no âmbito do bloco e de maneira não integrada pelos seus signatários.

Convém destacar, além disso, que a harmonização legislativa no âmbito do Mercosul, não se traduz no desenvolvimento de legislação única. A harmonização significa a existência de esforços consistentes dos Estados-membros com vistas à adoção de normas coerentes e simétricas, não se podendo olvidar que em situações pontuais as exceções seriam bem toleradas.

A harmonização da legislação ambiental poderia ser alcançada com a integração das normativas constitucionais dos Estados-membros. Essa ocorreria, mediante o desenvolvimento de acordos e de instrumentos no âmbito do Mercosul balizados nos princípios e nas diretrizes da Conferência de Estocolmo e da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento da ECO-92. Observa-se que, dessa maneira, haveria a redução nas diferenças no tratamento ambiental nas cartas magnas dos países, mas sem um engessamento legislativo. As normas infraconstitucionais ainda poderiam, portanto, apresentar níveis diferenciados de proteção ao meio ambiente,

mas nada significativamente destonado dos preceitos fundamentais presentes nas constituições dos Estados-membros do bloco.

Porquanto, ante as diferenças apresentadas entre as economias e, principalmente, entre as legislações ambientais dos países que congregam o Mercosul, a harmonização se torna tarefa árdua, porém não impossível. Entre os ganhos obtidos pela sua adoção, destacam-se: as reduções nos custos das transações comerciais – em virtude de um aumento da eficiência produtiva, o ganho de poder de persuasão aos agentes econômicos para adotarem posturas e procedimento menos agressivos ao meio ambiente, a facilitação de uso dos instrumentos (comando, controle, comunicação e econômicos) da política ambiental em nível regional e o fim das transferências de investimentos empresariais de um país para o outro como forma de burlar a legislação ambiental rígida de alguma nação mercosulina.

Salienta-se que, no ano da ECO-92, realizada no Rio de Janeiro, os países do Cone Sul trouxeram para dentro do bloco certos temas levantados pelo fórum. Sendo assim, a Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável – Rio + 20, que se avizinha, ofereceria preciosa oportunidade para que os países da região debatessem o estabelecimento de cronograma para a harmonização de normas ambientais no Mercosul.

Os países membros do bloco poderiam, além disso, trazer a sociedade civil para este debate, representada nessa questão principalmente pelas ONGs, que cumpriram importante papel na ECO-92 e, provavelmente, terão grande contribuição na Rio + 20. Dessa forma, é mais que natural que elas sejam consultadas e que seu know how seja aproveitado para a elaboração de uma agenda verde entre as nações do Mercosul.

Conclui-se, portanto, que a adoção pelo Mercosul de medidas que visam à harmonização da legislação ambiental de seus Estados-membros e a posterior execução das políticas econômicas sustentáveis, a exemplo do que ocorre na União Europeia, elevaria a credibilidade do bloco, demonstrando ser um fórum responsável, maduro e atento às novas demandas da agenda internacional.

## Referências

- ALMEIDA, Lucimar B. et al. O Mercosul e a construção de uma política ambiental para os países do Cone Sul. *Política e Sociedade*, Santa Catarina, v. 9, n. 16, p. 216, abr. 2010.
- ARGENTINA. Constitución (1994). *Constitución de la Nación Argentina. Sancionada por La Convención Nacional Constituyente el 22 de agosto de 1994*. 4. ed. Buenos Aires: Plus Ultra, 1994.
- BARBOSA, Rubens. Mercosul em perspectiva. *Revista do Memorial da América Latina*, São Paulo, n. 23, 2006.
- BARRAL, Welber. O novo sistema de solução de controvérsias do Mercosul. Caderno de Temas Jurídicos. *Revista da OAB*, Florianópolis, n. 107, dez. 2002.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Senado Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 23 mar. 2012.
- BRASIL. CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente. Brasília: MMA. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legi.cfm>>. Acesso em: 22 abr. 2012.
- CICCOM. Tratado de assunção, 26 de março de 1991. Disponível em: <[http://www.cfmv.org.br/portal/legislacao/outras\\_normas/tratado\\_assuncao.htm](http://www.cfmv.org.br/portal/legislacao/outras_normas/tratado_assuncao.htm)>. Acesso em: 31 mar. 2012.
- FERREIRA, Wallace. Política Externa do Governo Lula: coalizões ao sul como alternativa multilateral. *Revista Debates*, Porto Alegre, v. 3 n. 1, jan./jun. 2009.
- GONÇALVES, Maria Antônia. A integração ambiental e o Mercosul. Akrópolis - *Revista de Ciências Humanas da UNIPAR*, v. 7, n. 25, 1999. Disponível em: <<http://revistas.unipar.br/akropolis/article/view/1740/1510>>. Acesso em: 31 mar. 2012.
- ONESTO, Marcelo G. Mercosur y medio ambiente. *Buenos Aires, Argentina: Centro de Economía Internacional*, 1998. Disponível em: <<http://cdi.mecon.gov.ar/biblio.htm>>. Acesso em: 20 mar. 2012.
- PARAGUAY. Constitución (1992). Constitución Nacional del Paraguay. 1992. Disponível em: <<http://www.constitution.org/cons/paraguay.htm>>. Acesso em: 27 abr. 2012.
- PENA, Félix. *Mercosul quinze anos: los grandes del Mercosur: zona de libre comercio, union aduanera y mercado común*. Buenos Aires: Imprensa Oficial, 2006.
- PINHEIRO, Ana Claudia Duarte; BASSOLI, Marlene Kempfer. Sustentabilidade econômica e ambiental: um ideal da sociedade internacional. *Revista Scientia Iuris*, Londrina, v. 9, p. 119, 2005.
- ROCHA, Ednaldo Cândido; CANTO, Juliana Lorenzi do; PEREIRA, Pollyanna Cardoso. Avaliação de impactos ambientais nos países do Mercosul. *Ambiente e Sociedade*, Campinas, v. 8, n. 2, p.147-160, 2005.
- QUEIROZ, F. Meio ambiente e comércio na Agenda Internacional: a questão ambiental nas negociações da OMC e dos blocos econômicos regionais. *Ambiente & Sociedade*, Campinas, v. 8, n. 2, p. 12, 2005.
- URUGUAY. Constitución (2004). *Constitución de la República*, 2004. Disponível em: <<http://www0.parlamento.gub.uy/constituciones/const004.htm>>. Acesso em: 27 abr. 2012.
- URUGUAY. *Programa de Conservación de la Biodiversidad y Desarrollo Sustentable en los Humedales del Este - Probides*. Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, 2012. Disponível em: <<http://www.probides.org.uy/>>. Acesso em: 22 abr. 2012.
- VAZ, Alcides Costa. *Cooperação, integração e processo negociador*. A construção do Mercosul. Brasília: Funag/IBRI, 2002.
- VELASCO, Paulo Afonso. O Mercosul entre a geografia e a história: desafios, iniciativas e perspectivas. *Revista Candelária*, v. 6, jan./jun. 2007.
- VIANA, Maurício Boratto. *O meio ambiente no Mercosul*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2004.

**Para publicar na Revista de Direito Internacional, acesse o endereço eletrônico  
[www.rdi.uniceub.br](http://www.rdi.uniceub.br) ou [www.brazilianjournal.org](http://www.brazilianjournal.org).  
Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.**



**REVISTA DE DIREITO INTERNACIONAL**  
**BRAZILIAN JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW**

**O Mercosul e a política ambiental:** modelos, inconsistências e alternativas

**The Mercosur's environmental policy:** models, critiques and alternatives

Rafael Rott de Campos Velho



# O Mercosul e a política ambiental: modelos, inconsistências e alternativas\*

## The Mercosur's environmental policy: models, critiques and alternatives

Rafael Rott de Campos Velho<sup>1</sup>

### Resumo

O objetivo do presente estudo é verificar como o MERCOSUL vem tratando sua política ambiental, empreendendo uma análise a partir de três modelos estratégicos de regulação aplicáveis a zonas de integração econômica: concorrência regulatória, harmonização e cooperação, que é, em verdade, uma fórmula híbrida com algumas vantagens em relação aos outros dois. O método de abordagem utilizado é o dedutivo, partindo-se de modelos abstratos com o escopo de verificar a adequação do MERCOSUL a eles. A pesquisa apontou que o bloco em apreço possui um Acordo-Quadro em matéria ambiental com traços bem característicos de um modelo cooperativo. Todavia, o contexto fático que seguiu ao acordo não permitiu identificar maiores características dessa estratégia de regulação, o que levou a concluir que, de fato, há no MERCOSUL uma concorrência regulatória em matéria ambiental. São poucos os estudos sobre regulação ambiental no MERCOSUL, o que confere importância à pesquisa, mormente se considerada a abordagem original a partir de modelos estratégicos de regulação ambiental.

**Palavras-chave:** Regulação ambiental. Estratégias. Mercosul.

### Abstract

The aim of this study is to analyze how the MERCOSUR has been treating its environmental policy, based on three strategic models of regulation applicable to economic integration areas: regulatory competition, harmonization and cooperation, which is, in fact, a hybrid formula with some advantages if compared with the two others. The approach method used is the deductive one, starting from the abstract models with the scope of verifying the adequacy of MERCOSUR to them. The survey showed that the trade bloc in question has adopted an Environmental Agreement, which has characteristics of a cooperative model. However, in the factual context that followed the agreement, it was not possible to identify major features of this strategy of regulation. This way, it was possible to conclude that, in fact, there is a competition regulatory in the MERCOSUR environmental policy. There are few studies on environmental regulation in MERCOSUR, fact that shows the importance of this research, especially when it's considered its original approach based on strategic models of environmental regulation.

**Keywords:** Environmental regulation. Strategies. MERCOSUL.

\* Artigo recebido em 30/04/2012.

Artigo aprovado em 23/01/2013.

<sup>1</sup> Mestre em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Graduado em Direito pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Email: rafael.campos.velho@gmail.com.

## 1 Introdução

O meio ambiente é um direito humano difuso que vem tomando grande parte da pauta da comunidade jurídica. Nesse sentido, ele deve ser compreendido dentre aqueles direitos classificados como transindividuais ou de terceira geração, os quais pertencem a uma coletividade, não sendo possível isolar os indivíduos que se beneficiam do meio ambiente.<sup>2</sup> Até mesmo as gerações futuras precisam ser abrangidas nesse conceito.

Nesse sentido, a preocupação ambiental foi aumentando no decorrer do século XX, fazendo com que os mecanismos de tutela do meio ambiente fossem ganhando envergadura. O Relatório Brundtland, que foi a base da segunda grande Conferência do Rio de Janeiro, de 1992, teve o condão de unir a proteção ambiental ao conceito de desenvolvimento, de maneira que foi cunhado o conceito de desenvolvimento sustentável. O referido termo tem por fulcro a necessidade de conjugar desenvolvimento econômico e social com defesa do meio ambiente.<sup>3</sup>

O conceito de desenvolvimento sustentável cresceu tendo por lastro o fato de que, ao mesmo tempo em que o desenvolvimento econômico pode acarretar sérios danos ao meio ambiente, ele é indispensável para que haja proteção ambiental. Nesse sentido, se os países menos desenvolvidos necessitam cortar lenha para fazer comida e aquecer as pessoas, os países desenvolvidos, por sua vez, poluem para manter suas indústrias.<sup>4</sup>

Na realidade hodierna, os países desenvolvidos conseguiram criar uma estrutura de política ambiental, enquanto os menos desenvolvidos ainda lutam para efeti-

var suas políticas em relação ao meio ambiente.<sup>5</sup> De outra parte, os países menos desenvolvidos contam com diversas indústrias poluidoras em seus territórios, sendo, inclusive, atrativos sob o ponto de vista do custo ambiental.

De outro norte, surgem também no contexto mundial os chamados regionalismos. Cuida-se de blocos econômicos que visam à integração de mercados internos e o consequente fortalecimento no contexto mundial.<sup>6</sup>

Apenas para ilustrar a importância da formação dos blocos regionais, há que se fazer uma rápida referência ao polêmico prefácio encontrado na 2ª edição da obra *Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador*, escrito pelo constitucionalista J. J. Canotilho. Nele, o autor adverte que, em uma releitura de sua obra, a constituição não deve mais ser vista como epicentro único nas relações de Direito, mas sim como uma parte de um sistema muito maior devido ao aumento de importância da ordem jurídica internacional (fenômeno provocado pela globalização) e, mormente, pelo surgimento de ordens supranacionais (União Europeia).<sup>7</sup> Outra autora que disserta sobre o assunto é Mireille Delmas-Marty, que chama tal processo de uma “refundação dos poderes”, ou seja, os poderes estão deixando os estados para se internacionalizarem.<sup>8</sup> O Mercado Comum do Sul - MERCOSUL - constitui-se em um bloco econômico surgido na década de 1990, no século XX. Sua composição, considerando os sócios plenos, é a mesma até a atualidade, congregando Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, encontrando-se a Venezuela em processo de integração.

Dentro do contexto das áreas de integração econômica, surgem diversos problemas que os países têm de enfrentar. Um deles se refere à necessidade ou não de harmonização de suas legislações. Quando se fala em matéria ambiental, há diversos autores que defendem que não é necessário harmonização alguma. Pelo contrário a

<sup>2</sup> WOLKMER, Antonio Carlos. Novos pressupostos para a temática dos Direitos Humanos. In: RÚBIO, David Sánchez; FLORES, Joaquim Herrera; CARVALHO, Salo de (Org.). *Direitos humanos e globalização: fundamentos e possibilidades desde a Teoria Crítica*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004. p. 7.

<sup>3</sup> VARELLA, Marcelo Dias. O surgimento e a evolução do Direito Internacional do Meio Ambiente: da proteção da natureza ao desenvolvimento sustentável. In VARELLA, Marcelo Dias; BARROS-PLATIAU, Ana Flávia. *Proteção internacional do meio ambiente*. Brasília: UnB, 2009. p. 16.

<sup>4</sup> VARELLA, Marcelo Dias. O surgimento e a evolução do Direito Internacional do Meio Ambiente: da proteção da natureza ao desenvolvimento sustentável. In VARELLA, Marcelo Dias; BARROS-PLATIAU, Ana Flávia. *Proteção internacional do meio ambiente*. Brasília: UnB, 2009. p. 15.

<sup>5</sup> Não se está querendo afirmar que os países desenvolvidos possuem uma proteção ambiental livre de críticas. Todavia, não se pode ignorar que, devido às próprias condições econômicas, eles possuem melhores instrumentos para uma política ambiental adequada.

<sup>6</sup> GANTZ, David A. *Regional trade agreements. Law, policy and practice*. Carolina Academic Press: Durham, 2009. p. 17.

<sup>7</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Constituição dirigente e vinculação do legislador: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas*. 2. ed. Coimbra: Coimbra, 2001. p. 5-30, passim.

<sup>8</sup> DELMAS-MARTY, Mireille. *Les refondations des pouvoirs*. Paris: Seuil, 2007.

existência de mais de um modelo regulatório seria benéfico, pois haveria uma diferenciação eficiente de modelos. Defendem, pois, a concorrência entre mais de um modelo, com o escopo de que os mais eficientes se destaquem.

Contudo, tal modelo sofre diversas críticas. A principal delas é que haja uma determinada concorrência predatória. Os que criticam esse modelo arguem que os governos tendem a relaxar os padrões regulatórios para atrair indústrias poluidoras para seus territórios com o fito de aquecer a economia. É a chamada *race to the bottom*, ou corrida ao fundo do poço.

A União Europeia sempre se pautou, no decorrer de sua história, pela necessidade de harmonização. Já o MERCOSUL, embora tenha tal questão inserida em seu tratado constitutivo como uma das premissas do bloco, ainda não conta com expressivos exemplos de harmonização legislativa. Em matéria ambiental, no momento, conta com um Acordo-Quadro que ainda necessita de diversas medidas para sua efetivação.

O referido bloco possui diversos problemas, não podendo ser totalmente consolidado ainda. A união aduaneira foi implantada, porém, os países ainda podem fazer listas de produtos sujeitos a exceções à incidência da Tarifa Externa Comum – TEC, impondo a eles suas próprias políticas tarifárias de forma unilateral. Outros entraves ao comércio ainda podem ser observados, não havendo, até o presente momento, um nível de institucionalização desejado para que se possa ter efetivamente um mercado comum, consoante preconiza seu tratado constitutivo, o Tratado de Assunção.

De outro norte, a maior proximidade das características dos Estados-partes pode funcionar como um fator positivo. Nesse sentido, tais países têm uma origem parecida. Todos foram colônias e enfrentaram problemas da mesma monta. As disparidades institucionais não são tão nítidas, sendo todos repúblicas. Do mesmo modo, todos eles sempre foram, ao longo da história, economias de mercado.

Assim, ao contrário da União Europeia, que é formada por repúblicas, monarquias, economias em transição para o regime de mercado, entre outras características que poderiam ser destacadas, o MERCOSUL tem a vantagem de ser formado por países de certa forma parecidos. No entanto, não se pode olvidar que o nível de desenvolvimento no bloco é um tanto desnivelado, havendo

duas economias de grande envergadura (Argentina e Brasil) e duas de menor grau de desenvolvimento (Paraguai e Uruguai), o que acaba gerando diferentes níveis de regulação ambiental.

O presente trabalho encontra-se dividido em duas partes. Na primeira, serão apresentados os modelos de concorrência regulatória e harmonização, bem como serão colocadas críticas a eles. Na segunda parte, será apresentado o Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do MERCOSUL, bem como outras normas de cunho ambiental, e serão tecidos comentários acerca do modelo cooperativo de regulação ambiental e suas possíveis virtudes.

## 2 Concorrência regulatória e harmonização: características e inconsistências

### 2.1 Concorrência regulatória e harmonização

A principal característica que pode ser atribuída aos teóricos que defendem a teoria da concorrência regulatória é a defesa da tese de que a competição entre mais de um modelo jurisdicional levaria à tomada de decisões mais eficientes por parte das autoridades reguladoras.<sup>9</sup>

Assim, o conceito central é o de que “[...] sistemas regulatórios deveriam todos existir e competir”.<sup>10</sup> Nessa senda, a concorrência entre jurisdições deve ser vista da mesma forma que um mercado de produtos, de maneira que a existência de diferentes formas de regulação levará cada jurisdição a padrões mais eficientes e adequados.<sup>11</sup>

Nesse sentido, entre os economistas, uma obra original na arguição dos benefícios da teoria em apreço há que ser ressaltada: Charles Tiebout<sup>12</sup> que, em 1956, já defendia que a existência de mais de um modelo de regu-

<sup>9</sup> MOROSINI, Fábio Costa. Teoria da competição regulatória. O caso da regulação ambiental. *Revista de informação legislativa*. Brasília, ano 48, n. 189, jan./mar. 2011. p. 9.

<sup>10</sup> MOROSINI, Fábio Costa. Repensando estratégias regulatórias internacionais: a interação entre o setor elétrico e o meio ambiente na América do Norte. In GUERA, Sidney; FERREIRA JUNIOR, Lier Pires (Coord.). *Direito internacional ambiental e do petróleo*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2009. p. 114.

<sup>11</sup> ESTY, Daniel C.; GERADIN, Damien. Regulatory Co-Operation. In: ESTY, Daniel C.; GERADIN, Damien. *Regulatory competition and economic integration*. Comparative perspectives. Oxford: Oxford University Press, 2001. p. 30.

<sup>12</sup> Esse texto deve ser lido no contexto do federalismo estadunidense e da competição entre os modelos regulatórios dos estados federados.

lação seria benéfico ao incremento do bem-estar social, argumentando que consumidores/eleitores são racionais e se movimentam rumo à comunidade que melhor atender às suas necessidades.<sup>13</sup>

Com efeito, aduz o autor estadunidense que os consumidores/eleitores estão envolvidos por um governo cujo escopo é prestar os serviços adequados às necessidades dos indivíduos, tributando-os de acordo.<sup>14</sup> Dessa forma, há que se fazer a diferença entre serviços prestados de forma centralizada e serviços cuja competência é local. Os serviços básicos de atenção à população, em sua maioria, são locais (tais como, bombeiros, esgotos, escolas, parques públicos, luz elétrica etc.), tornando factível o raciocínio proposto pelo autor em estudo. Assim, assevera que o consumidor/eleitor deve ser visto como um indivíduo que procura a comunidade que melhor lhe ofereça os serviços adequados aos seus desejos e necessidades.<sup>15</sup>

Obviamente que no estudo em tela, pressupõem-se determinados fatores. Desse modo, parte-se das seguintes premissas: que os consumidores/eleitores possuem pleno conhecimento de todas as receitas e despesas de cada comunidade (transparência de informações), que eles sejam livres para escolher qualquer comunidade e que não existam fatores externos, tais como oportunidades de emprego e valores sentimentais, entre outros, influenciando a decisão do indivíduo. Desse modo, ele agiria racionalmente, pautado única e exclusivamente pelas oportunidades oferecidas pelas diferentes comunidades.<sup>16</sup>

Outra característica do modelo é a de que as despesas governamentais tendem a coincidir com os desejos dos consumidores/eleitores, haja vista que o governo teria o escopo de atrair o maior número de sujeitos e incrementar mais ainda os serviços públicos.<sup>17</sup>

Cuida-se, portanto, de um raciocínio puramente econômico, pautado pela lei da oferta e procura em um cenário abstrato e imaginário no qual os agentes econômicos (indivíduos) conseguiriam pautar suas atitudes exclusivamente com lastro nos custos e benefícios dos serviços públicos.

Todavia, importa ressaltar que o modelo preconizado por Tiebout ganha uma aplicabilidade maior quando os agentes econômicos são empresas. Com efeito, a questão ganha bastante envergadura, haja vista que esses agentes são dotados de uma racionalidade maior. Tratando-se de instituições que visam ao lucro (aqui se inserem indústrias de todos os gêneros, bancos, prestadores de serviços e qualquer outro ente assemelhado), o cenário abstrato acima descrito passa a ter contornos bastante reais.

Desse modo, o profissionalismo empresarial leva a diversos estudos acerca de formas de maximizar os lucros por meio da busca incessante por menores custos e maiores receitas. É nesse contexto que ganha envergadura os escritos de Tiebout. Obviamente, uma empresa tende a se instalar onde tem menores custos e onde a sua produção (ou venda de serviços) tenha uma logística mais satisfatória. A globalização levou a esse cenário, fazendo com que a alocação das empresas em nível mundial se tornasse um verdadeiro quebra-cabeças. Horatia Muir Watt, ao se referir à União Europeia, assevera que “[...] a conclusão do mercado interno e o progresso tecnológico claramente conduziram à crescente mobilidade de empresas, acentuando a competição intraeuropeia e melhorando a eficiência alocacional”.<sup>18</sup>

Outro autor, William Faschel,

[...] estendeu o modelo econômico de Tiebout para o debate da proteção ambiental versus alocação de empresas, concluindo que a competição interjurisdicional é desejável quando as externalidades forem internalizadas; isto é, quando os poluidores compensarem os residentes locais pelas perdas de qualidade ambiental.<sup>19</sup>

<sup>13</sup> TIBOUT, Charles M. A pure theory of local expenditures. *The Journal of Political Economy*. Chicago: The University of Chicago Press, v. 64, n. 5, p. 416-419. out. 1956.

<sup>14</sup> TIBOUT, Charles M. A pure theory of local expenditures. *The journal of political economy*. Chicago: The University of Chicago Press, v. 64, n. 5, p. 416-419. out. 1956. p. 417.

<sup>15</sup> TIBOUT, Charles M. A pure theory of local expenditures. *The journal of political economy*. Chicago: The University of Chicago Press, v. 64, n. 5, p. 416-419. out. 1956. p. 418.

<sup>16</sup> TIBOUT, Charles M. A pure theory of local expenditures. *The journal of political economy*. Chicago: The University of Chicago Press, v. 64, n. 5, p. 416-419. out. 1956. p. 420.

<sup>17</sup> TIBOUT, Charles M. A pure theory of local expenditures. *The journal of political economy*. Chicago: The University of Chicago Press, v. 64, n. 5, p. 416-419. out. 1956. p. 420.

<sup>18</sup> WATT, Horatia Muir. Conflitos de leis em mercados integrados e interconectados: Uma questão de economia política. *Revista dos tribunais*. São Paulo, ano 97, v. 870. p. 62.

<sup>19</sup> MOROSINI, Fábio Costa. Teoria da competição regulatória. O caso da regulação ambiental. *Revista de informação legislativa*. Brasília, ano 48, n. 189, p. 9-21, jan./mar. 2011. p. 11.



Entre os juristas,<sup>20</sup> a defesa de modelos regulatórios descentralizados deve-se a diversos autores. Entre eles, destaca-se Richard L. Revesz, o qual, em um trabalho publicado em 1996, defendeu uma posição no sentido de que a competição regulatória não implica necessariamente uma *race to the bottom*. Argumenta, em síntese, que a existência de mais de um modelo jurisdicional conduz a uma alocação mais eficiente das indústrias, tendo em vista que elas procuram por regiões mais vantajosas, sob o ponto de vista da eficiência regulatória e, não necessariamente, da diminuição dos custos.<sup>21</sup>

Como ressalta Fábio Morosini, um interessante ponto a ser levantado na discussão em tela (e defendido pelos acadêmicos da concorrência regulatória) é a distribuição eficiente das externalidades. Nesse sentido coloca que:

[...] um Estado A pode sofrer os efeitos da chuva ácida vinda do Estado C de forma mais intensa que o Estado B sente os mesmos efeitos. A, B e C são parte de um acordo de livre comércio com padrões e medidas ambientais harmonizados. Nesse caso, pedir a A, B e C para cumprir com exatamente os mesmos padrões ambientais exatamente da mesma forma pode reduzir o bem-estar ao menos no Estado B, que terá que arcar com os custos das externalidades vindas do Estado C, cujos efeitos são sentidos no Estado A.<sup>22</sup>

Da citação pode-se inferir que nem sempre uma política harmonizada implica uma distribuição eficiente das externalidades. O custo da proteção ambiental está muito associado a questões regionais. Todavia, não se pode deixar de considerar que, em determinadas situações, a poluição ambiental assume um caráter transfronteiriço<sup>23</sup> e que o custo de seu controle, se utilizado de forma centralizada, pode conduzir a um sistema imperfeito de distribuição de externalidades. Desse modo, uma polí-

tica ambiental centralizada, procurando corrigir externalidades interestaduais, pode não ser benéfica o suficiente para todos os entes.<sup>24</sup>

Daniel Esty, ao comentar o posicionamento de autores que defendem a concorrência regulatória, relaciona alguns aspectos interessantes acerca da política regulatória descentralizada. Expõe que a diversidade de modelos de regulação pode ser benéfica por dois principais motivos. Um de ordem econômica, tendo em vista o fato de modelos distintos serem aptos a conduzir a uma diferenciação eficiente de modelos. E outro, de ordem política e legal, no sentido de que cada localidade pode ser vista como um “laboratório” para diversas políticas regulatórias.<sup>25</sup>

Outro fundamento trazido por autores que espousam a teoria da competição entre modelos regulatórios é o fato de a descentralização favorecer a aproximação entre os centros de tomadas de decisões e a população local. Nesse sentido, invocam o argumento da *public choice*<sup>26</sup> para conferir lastro a duas conclusões: a) quanto mais distantes se encontram os centros encarregados de tomadas de decisões da população, maior será a chance de não haver convergência entre a política governamental e os anseios da sociedade, sendo as decisões menos representativas;<sup>27</sup> e b) as distorções provocadas por grupos

<sup>20</sup> A divisão entre o pensamento de juristas e economistas acerca da competição regulatória deve ser creditada a Fábio Morosini na obra citada.

<sup>21</sup> REVESZ, Richard L. Federalism and interstate environmental externalities. *University of Pennsylvania law review*. Philadelphia: University of Pennsylvania Law School, v. 144, n. 6, p. 2341-2343, 1996.

<sup>22</sup> MOROSINI, Fábio Costa. Repensando estratégias regulatórias internacionais: a interação entre o setor elétrico e o Meio Ambiente na América do Norte. In: GUERA, Sidney; FERREIRA JUNIOR, Lier Pires (Coord.). *Direito internacional ambiental e do petróleo*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2009. p. 115.

<sup>23</sup> Esse argumento é um dos principais utilizados pelos defensores de um modelo harmonizado. Nesse momento, contudo, está sendo utilizado para justificar a teoria da concorrência regulatória.

<sup>24</sup> MOROSINI, Fábio Costa. Teoria da competição regulatória. O caso da regulação ambiental. *Revista de informação legislativa*. Brasília, ano 48, n. 189, p. 9-21, jan./mar. 2011. p. 15.

<sup>25</sup> ESTY, Daniel. Revitalizing environmental federalism. Faculty Scholarship Series, Paper 450, p. 606-607, 1996. Disponível em: <[http://digitalcommons.law.yale.edu/fss\\_papers/450/](http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/450/)>. Acesso em: 24 abr. 2012.

<sup>26</sup> Termo cunhado por autores estadunidenses, mormente envolvidos com temas relacionados à Análise Econômica do Direito, cujo significado remete ao estudo da escolha pública, ou seja, dos fatores que determinam as condutas dos tomadores de decisões públicas. Para maior aprofundamento desse conceito, ver FARBER, Daniel A; FRICKEY, Philip P. The jurisprudence of public choice. In: STEARNS, Maxwell. *Public choice and public law: readings and commentary*. Cincinnati: Anderson Publishing Co.: 1997. p. 5.

<sup>27</sup> Como o presente estudo é voltado para áreas de integração regional (e não para federações), há que se ter em mente que existe, de fato, um expressivo déficit democrático em diversas áreas de integração regional. A Europa, após o tratado de Lisboa, tende a melhorar a participação social nas decisões por meio do aumento de importância conferida ao Parlamento Europeu. Todavia, áreas como o MERCOSUL e o NAFTA permanecem atrasadas no que concerne a esse tema. Assim, a tendência é a de que decisões das autoridades do bloco não tenham quase nenhum respaldo democrático.

de interesses tendem a ser mais latentes nos níveis mais elevados.<sup>28</sup>

Da mesma forma, não se pode olvidar que os problemas ambientais estão, em larga escala, relacionados a problemas locais. Assim, a informação acerca das questões ambientais e, conseqüentemente, as possíveis soluções estão mais próximas às autoridades locais, as quais possuem, de igual modo, um canal mais direto de comunicação com a população, propiciando uma política regulatória mais adequada e próxima das necessidades dos indivíduos que habitam determinada região.<sup>29</sup>

Nessa primeira etapa do presente trabalho, procurou-se demonstrar, de maneira singela, os principais argumentos utilizados pelos defensores da teoria da competição regulatória. Em síntese, a tese é defendida com fulcro na hipótese de, em havendo mais de um modelo regulatório, a competição levar à existência de modelos dotados de maior eficiência, utilizando-se da regra básica da competitividade no setor privado.

Para trazer outros contornos à teoria em apreço, elementos como proximidade da população local com as autoridades reguladoras e especificidades regionais foram trazidos. Todavia, como se procurará demonstrar na parte final do artigo, quando se falará em cooperação, não há uma necessária contradição entre políticas de cunho local com padrões harmonizados, tornando factível a superação do paradoxo posto entre concorrência/políticas locais e centralização/harmonização.

De outra parte, em confronto com os acadêmicos da concorrência regulatória, o outro polo que se desenvolveu, refere-se àqueles que defendem a harmonização de padrões. A opção pelo modelo deveria ser lastreada no fato de a harmonização legislativa ter um provável efeito positivo na remoção ou minimização de barreiras não tarifárias no mercado integrado.<sup>30</sup> Nesse sentido, parte-se da ideia de que, quanto maior forem as diferenças en-

tre *standards* regulatórios de diferentes membros de um mesmo mercado, maiores serão os obstáculos para circulação de mercadorias.

Assim, as falhas do mercado que possam ser apontadas como decorrentes do sistema de concorrência regulatória estariam combatidas pela harmonização.<sup>31</sup> Argumenta-se que as escolhas públicas das autoridades nacionais não poderiam mais ser vistas como contaminadas por fatores afetos aos interesses próprios dos governantes em detrimento de uma visão mais generalizada dos objetivos da nação e, quiçá, do bloco econômico. Desse modo, a vinculação dos governos a padrões regulatórios tornaria mais remota a possibilidade de haver uma governança voltada a interesses nacionais indiretos em detrimento dos escopos do bloco econômico.

Quando se fala em harmonização, há que se fazer uma breve referência aos autores europeus pioneiros em sua conceituação. Com efeito, a harmonização não pode ser vista como um fim da integração econômica, mas sim como um meio de estabelecimento de um mercado comum.<sup>32</sup> Os objetivos da harmonização estão relacionados à efetividade dos princípios norteadores da integração econômica, quais sejam: livre circulação de mercadorias, livre circulação de pessoas, livre circulação de serviços e livre circulação dos fatores de produção.<sup>33</sup> Dessa forma, para que esses princípios sejam concretizados, uma harmonização seria imprescindível.

Assim o objetivo da harmonização não pode ser confundido com uma unificação. Nunca houve o escopo de unificar a Europa em todas as suas normas jurídicas. A ideia sempre foi a de harmonizar aquelas normas imprescindíveis para a consolidação de um mercado comum, porém sem ignorar as diferenças que existem entre os países constituintes do bloco. No caso europeu, os processos de harmonização foram passando por inúmeras transfor-

<sup>28</sup> ESTY, Daniel. Revitalizing environmental federalism. *Faculty scholarship series*, Paper 450, 1996. Disponível em: <[http://digitalcommons.law.yale.edu/fss\\_papers/450/](http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/450/)>.

<sup>29</sup> ESTY, Daniel. Revitalizing environmental federalism. *Faculty Scholarship Series*, Paper 450, 1996. Disponível em: <[http://digitalcommons.law.yale.edu/fss\\_papers/450/](http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/450/)>. p. 610.

<sup>30</sup> ESTY; Daniel C.; GERADIN, Damien. Regulatory Co-Operation. In: ESTY; Daniel C.; GERADIN, Damien. *Regulatory competition and economic integration: comparative perspectives*. Oxford: Oxford University Press, 2001. p. 30.

<sup>31</sup> MOROSINI, Fábio Costa. Repensando estratégias regulatórias internacionais: a interação entre o setor elétrico e o Meio Ambiente na América do Norte. In: GUERA, Sidney; FERREIRA JUNIOR, Lier Pires (Coord.). *Direito internacional ambiental e do petróleo*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2009. p. 118.

<sup>32</sup> LIMPINS, Anne. Harmonisation des législations dans le cadre du marché commun. *Revue internationale de droit comparé*. Paris: Société de Législation Comparée, v. 19, n. 3, jul. /set. 1967. p. 622.

<sup>33</sup> LIMPINS, Anne. Harmonisation des législations dans le cadre du marché commun. *Revue Internationale de Droit Comparé*. Paris: Société de Législation Comparée, v. 19, n. 3, jul. /set. 1967. p. 622.

mações<sup>34</sup> devido às reformas institucionais sofridas pelo bloco econômico.

Sem querer adentrar no arcabouço normativo que vigora na União Europeia, a ideia principal da harmonização reside no fato de que os primeiros passos rumo à harmonização de determinada matéria ocorrem na adoção de *soft laws*. Após algum lapso temporal e trâmites legais, as normas vão ganhando força vinculativa até se tornarem obrigatórias. Todavia, como já referido em momento anterior, nem mesmo o estágio em que a harmonização é obrigatória pressupõe que os sistemas jurídicos sejam idênticos, mas tão somente que haja uma harmonização apta a prevenir entraves à efetivação dos princípios norteadores da União Europeia.

Mais recentemente, Mireille Delmas-Marty propõe classificar os processos de interação entre ordens jurídicas em três categorias distintas, mas complementares e não excludentes de outras formas diversas. Assim, refere-se à existência da “coordenação por entrecruzamentos”, da “harmonização por aproximação” e, por fim, da “unificação por hibridação”.<sup>35</sup>

A primeira é chamada “coordenação por entrecruzamentos”. Importa ressaltar que tal espécie de interação não pressupõe qualquer tipo de hierarquia, sendo ela apenas horizontal.<sup>36</sup> Nesse sentido, Delmas-Marty denomina de “internormatividade” (do francês *internormativité*) as relações entre os mais diversos conjuntos de normas jurídicas, de maneira não hierárquica, e entre variados níveis (nacional, regional e internacional), embora, a autora assevere que sejam mais corriqueiras interações entre os

mesmos âmbitos.<sup>37</sup> Tal internormatividade aparece, mormente, no que ela chama de processos de “imitação”, isto é, diferentes ordenamentos buscando em outros inspiração para a produção normativa.<sup>38</sup>

Nessa trilha, conclui afirmando que “[...] a internormatividade cria uma dialética, mas ela não confere solução em caso de conflito e cada juiz decide caso a caso. Assim, tem-se a importância da interpretação”.<sup>39</sup> Destarte, surge a necessidade dos “juízos de interpretação cruzada”, que nada mais são do que uma utilização do direito comparado, dotado de uma maior complexidade.

Delmas-Marty denomina esse processo de recepção recíproca de jurisprudência.<sup>40</sup> Nessa senda, tal processo conduz a um melhoramento na qualidade das motivações das decisões, tendo em vista a multiplicação no número de precedentes que podem ser invocados. Tal situação gera inclusive um diálogo entre o *common law* e a tradição civilista. Todo esse contexto explicitado acaba favorecendo um cenário no qual impere a fertilização recíproca.<sup>41</sup>

Afirma ainda que as interações horizontais constituem o ponto de partida do processo que conduz à construção de uma ordem jurídica mundial. Em sendo assim, elas são responsáveis “[...] senão pela construção de uma comunidade de valores, ao menos de uma comunidade de juízos”.<sup>42</sup> No entanto, tais relações de coordenação, na visão de Mireille, não são suficientes para a mundialização do Direito.

<sup>34</sup> Além do citado artigo de Anne Limpens, outros dois possuem igual importância em tal matéria na década de 1960, nos albores da União Europeia. Trata-se de: CATALANO, Nicola. La Communauté économique européenne et l'unification, le rapprochement et l'harmonisation du droit des Etats membres. *Revue Internationale de Droit Comparé*. Paris: Société de Législation Comparée, v. 13, n. 1, p. 5-17 jan./mar. 1961. e MONACO, Ricardo. Comparaison et rapprochement des législations dans le Marché commun européen. *Revue Internationale de Droit Comparé*. Paris: Société de Législation Comparée, v. 12, n. 1, p. 61-74, jan./mar. 1960.

<sup>35</sup> DELMAS-MARTY, Mireille. *Ordering pluralism: a conceptual framework for understanding the transnational legal world*. Portland: Hart Publishing, 2009. p. 17-18.

<sup>36</sup> DELMAS-MARTY, Mireille. *Ordering pluralism: a conceptual framework for understanding the transnational legal world*. Portland: Hart Publishing, 2009. p. 21.

<sup>37</sup> DELMAS-MARTY, Mireille. *Ordering pluralism: a conceptual framework for understanding the transnational legal world*. Portland: Hart Publishing, 2009. p. 21-22.

<sup>38</sup> DELMAS-MARTY, Mireille. *Ordering pluralism: a conceptual framework for understanding the transnational legal world*. Portland: Hart Publishing, 2009. p. 22.

<sup>39</sup> DELMAS-MARTY, Mireille. *Ordering pluralism: a conceptual framework for understanding the transnational legal world*. Portland: Hart Publishing, 2009. p. 23.

<sup>40</sup> DELMAS-MARTY, Mireille. *Ordering pluralism: a conceptual framework for understanding the transnational legal world*. Portland: Hart Publishing, 2009. p. 23.

<sup>41</sup> DELMAS-MARTY, Mireille. *Ordering pluralism: a conceptual framework for understanding the transnational legal world*. Portland: Hart Publishing, 2009. p. 25-27.

<sup>42</sup> DELMAS-MARTY, Mireille. *Ordering pluralism: a conceptual framework for understanding the transnational legal world*. Portland: Hart Publishing, 2009. p. 27.

A segunda categoria de interação descrita por ela é a “harmonização por aproximação”.<sup>43</sup> Essa forma de interação implica uma hierarquia, uma relação vertical entre o cume (níveis internacional, regional ou mundial) e a base (nível nacional). Entretanto, a hierarquia aqui descrita se diferencia daquela preconizada por Hans Kelsen.<sup>44</sup> O conceito de hierarquia em apreço tem por base a margem nacional de apreciação de cada país, a qual enseja, ao mesmo tempo, um afastamento da mundialização, mas também uma vontade de aproximação de um direito comum, criando uma “dinâmica complexa”. São ajustes e reajustamentos sucessivos.<sup>45</sup> Ao mesmo tempo em que o Estado tende a manter uma margem nacional de aplicação do Direito regional, ele também quer a aproximação, criando uma verdadeira dinâmica de forças que resultam em uma hierarquia que não é necessariamente de cima para baixo, mas vive em constante mutação no que tange a relações entre cume e base.

A terceira e última forma de interação descrita por Mireille consiste no que ela chama de “Hibridação”. Aqui diferentes conjuntos de normas jurídicas compõem formas híbridas com o objetivo de melhorar a relação de interação.<sup>46</sup>

Há que se destacar dois exemplos citados por ela como forma de entender a hibridação. Um consiste no híbrido processo penal constituído no âmbito comunitário europeu dedicado a questões de Direito Penal Econômico. Tal procedimento tem o objetivo de defender os interesses financeiros da União Europeia, haja vista que o mercado financeiro ignora as fronteiras físicas entre

as nações. Como característica mais importante a frisar, tem-se o fato de ele mesclar o sistema inquisitório e o sistema acusatório de Direito Processual Penal.<sup>47</sup> Noutro passo, o Estatuto do Tribunal Penal Internacional serve como outro exemplo. Nesse caso, constituiu-se um modelo híbrido levando em conta variados sistemas penais.<sup>48</sup>

Com um conceito formulado de harmonização, mediante a utilização de autores clássicos e também mais modernos, tem-se, como uma realidade, o fato de a Europa utilizar muito o modelo.<sup>49</sup> Todavia, há que se ter em mente que, na realidade europeia, tem-se um complexo quadro constitucional que favorece a questão.<sup>50</sup>

Ressalte-se que há no âmbito da União Europeia uma distribuição de competências entre a autoridade comunitária e seus Estados-membros. Essa situação foi gerada a partir do contexto político observado na evolução do processo integracionista, marcado por diversas disputas, aprofundamentos na integração, contrapostos por eventuais retrações. Enfim, o tema sempre foi extremamente polêmico, sendo resultado, na maior parte das vezes, do cenário político interno dos Estados-membros.<sup>51</sup> A Versão Consolidada dos Tratados Fundamentais da União Europeia, instituída por meio do Tratado de Lisboa, traz expressa quais seriam as competências

<sup>43</sup> DELMAS-MARTY, Mireille. *Ordering pluralism: a conceptual framework for understanding the transnational legal world*. Portland: Hart Publishing, 2009. p. 39-58, *passim*.

<sup>44</sup> Cumpre salientar que, na perspectiva kelseniana, o Direito é uno, sendo que todas as normas jurídicas formam um bloco monolítico. No entanto, nada impede que existam diversos sistemas jurídicos, desde que haja uma necessária hierarquia entre eles, de forma que um legítimo o outro, ou ainda, que exista um terceiro sistema normativo capaz de subordinar os outros dois. A norma que fundamenta a validade de um sistema está contida em outro, conferindo, dessa forma, legitimidade ao ordenamento inferior. Nesse contexto, para a teoria pura, restaria impensável uma hierarquia distinta da aqui descrito, com fulcro no processo de legitimação.

<sup>45</sup> DELMAS-MARTY, Mireille. *Ordering pluralism: a conceptual framework for understanding the transnational legal world*. Portland: Hart Publishing, 2009. p. 41-42.

<sup>46</sup> DELMAS-MARTY, Mireille. *Ordering pluralism: a conceptual framework for understanding the transnational legal world*. Portland: Hart Publishing, 2009. p. 59-76, *passim*.

<sup>47</sup> DELMAS-MARTY, Mireille. *Ordering pluralism: a conceptual framework for understanding the transnational legal world*. Portland: Hart Publishing, 2009. p. 66.

<sup>48</sup> DELMAS-MARTY, Mireille. *Ordering pluralism: a conceptual framework for understanding the transnational legal world*. Portland: Hart Publishing, 2009. p. 69.

<sup>49</sup> MOROSINI, Fábio Costa. Repensando estratégias regulatórias internacionais: a interação entre o setor elétrico e o Meio Ambiente na América do Norte. In: GUERA, Sidney; FERREIRA JUNIOR, Lier Pires (Coord.). *Direito internacional ambiental e do petróleo*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2009. p. 120.

<sup>50</sup> MOROSINI, Fábio Costa. Repensando estratégias regulatórias internacionais: a interação entre o setor elétrico e o Meio Ambiente na América do Norte. In: GUERA, Sidney; FERREIRA JUNIOR, Lier Pires (Coord.). *Direito internacional ambiental e do petróleo*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2009. p. 120.

<sup>51</sup> COSTA, Olivier; BRACK, Nathalie. *Sistema decisório na União Europeia*. Porto Alegre: Sulina, 2011. p. 169-172.



atribuídas exclusivamente à esfera comunitária (Art. 3º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia).<sup>52</sup>

Nesse contexto, é ponto relevante para o presente trabalho o fato de existirem determinadas competências previstas para o âmbito comunitário. Tais competências geram um direito comunitário derivado autônomo e dotado de um efeito direto sobre as ordens nacionais.<sup>53</sup> Esse é o ponto que interessa. Afora todas as tensões políticas que permearam a evolução da integração europeia, o fato é que delas surgiu uma ordem com determinadas competências sobre algumas matérias, as quais devem ser aplicadas uniformemente sobre todos os demais ordenamentos dos Estados-membros. Ressalte-se que todo o direito derivado europeu forma-se de acordo com um processo legislativo próprio que envolve as instituições da União Europeia.

A realidade do MERCOSUL, todavia, é completamente diferente da União Europeia. Conforme aponta Deisy Ventura, o MERCOSUL possui uma estrutura minimalista, o que não é necessariamente negativo. Porém, essa estrutura enxuta pode estar em contradição com os objetivos profundos destacados no Tratado de Assunção.<sup>54</sup> O MERCOSUL é, na visão da autora, uma organização internacional de caráter ordinário, despida dos contornos específicos que podem ser vistos no âmbito da UE.<sup>55</sup>

Nesse sentido, o que aponta Ventura é que, no MERCOSUL, não há uma divisão de competências entre matérias que passam a ser regidas pela própria organização, por meio de uma delegação dos Estados, e assuntos que permanecem sob o controle dos países. Como já exposto, na União Europeia houve um deslocamento de competências normativas em certas matérias para o âmbito decisório da própria autoridade comunitária, o que lhe conferiu um caráter supranacional, criando uma autonomia do ordenamento comunitário.<sup>56</sup>

Nesse mesmo sentido aponta Paulo Borba Casella, ao afirmar que a grande diferenciação da União Europeia está na combinação de elementos de direito internacional clássico com instrumentos de direito público interno. Com efeito, houve uma elevada contribuição dos elementos publicistas internos, o que assegurou uma imediata vinculação dos Estados-membros ao direito comunitário, não sendo necessários processos de ratificação interna para que as normativas advindas da autoridade comunitária passem a ser obrigatórias nos ordenamentos nacionais.<sup>57</sup> No MERCOSUL não existe situação análoga, sendo imprescindível, na maior parte das vezes, que ocorra um processo de incorporação da normativa mercosulina aos ordenamentos internos, o que compromete a factibilidade de um modelo de regulação ambiental harmonizada, nos moldes apresentados pela União Europeia.

## 2.2 Inconsistências dos modelos

No que tange à competição regulatória, diversas críticas são endereçadas ao modelo. A principal delas é o argumento relativo à *race to the bottom*. Cuida-se de um raciocínio que pode ser considerado até lógico. No campo específico da regulação ambiental, parte-se da premissa de que os governos tendem a ser lenientes com empresas que poluam o ambiente ao albergue do argumento de que necessitam mantê-las em seus territórios para manter a economia aquecida e, por conseguinte, empregos, qualidade de vida e bem-estar social. Trata-se de uma visão imediatista, que ignora as consequências em longo prazo relativas à degradação ambiental.

<sup>52</sup> *In verbis*: “Artigo 3º:

1. A União dispõe de competência exclusiva nos seguintes domínios:

a) União aduaneira;  
b) Estabelecimento das regras de concorrência necessárias ao funcionamento do mercado interno;  
c) Política monetária para os Estados-Membros cuja moeda seja o euro;  
d) Conservação dos recursos biológicos do mar, no âmbito da política comum das pescas;  
e) Política comercial comum.

2. A União dispõe igualmente de competência exclusiva para celebrar acordos internacionais quando tal celebração esteja prevista num acto legislativo da União, seja necessária para lhe dar a possibilidade de exercer a sua competência interna, ou seja susceptível de afectar regras comuns ou de alterar o alcance das mesmas”.

<sup>53</sup> MEGRET, Jacques. *La spécificité du droit communautaire. Revue Internationale de Droit Comparé*. Paris: Société de Législation Comparée, v. 19, n. 3, p. 566-567, jul./set. 1967,

<sup>54</sup> VENTURA, Deisy de Freitas Lima. *Las asimetrías entre el Mercosur y la Unión Europea*. Montevideo: Fundación Konrad-Adenauer, 2005. p. 55.

<sup>55</sup> VENTURA, Deisy de Freitas Lima. *Las asimetrías entre el Mercosur y la Unión Europea*. Montevideo: Fundación Konrad-Adenauer, 2005. p. 58.

<sup>56</sup> BORGES, José Souto Mario. *Curso de direito comunitário: instituições de direito comunitário comparado: União Europeia e MERCOSUL*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 435.

<sup>57</sup> CASELLA, Paulo Borba. *MERCOSUL. Exigências e perspectivas*. São Paulo: LTr, 1996. p. 232.

Dessa forma, considerando-se a ordem internacional ou mesmo blocos econômicos regionais, os países menos desenvolvidos, por possuírem maiores necessidades imediatas, tendem a possuir igualmente padrões mais baixos.<sup>58</sup> Assim, também parece lógico desenvolver um raciocínio no sentido de que quanto mais necessidades imediatas a comunidade possui, menores tendem a ser as preocupações com os padrões ambientais, que possuem um caráter eminentemente mediato.

A questão anteriormente lançada acaba criando uma preocupação junto aos países mais desenvolvidos. Os padrões mais relaxados de regulação ambiental em países de menor nível de desenvolvimento<sup>59</sup> tendem a atrair as empresas poluidoras para esses mesmos países, o que tem como consequência uma fuga de diversos seguimentos industriais do mundo desenvolvido<sup>60</sup>. Nesse sentido, os países temem perder mercado para os menos desenvolvidos, que têm, inclusive, capacidade para exportar aos mais desenvolvidos.<sup>61</sup>

No entanto, o argumento da *race to the bottom* tende a ser minimizado quando se estudam os reais efeitos do modelo em apreço. Nesse sentido, há autores que defendem que até a atualidade, “não há evidências provando o argumento dos críticos”.<sup>62</sup> Richard Revesz assevera tal constatação, lastreado em pesquisas empíricas realiza-

das no território estadunidense e afirma que não se pode vislumbrar uma relação direta entre padrões de regulação ambiental e atratividade para o setor industrial.<sup>63</sup>

Outra crítica afeta aos defensores da concorrência regulatória relaciona-se com a questão da escolha pública (*public choice*). Como já foi exposto em momento anterior, essa questão é invocada também pelos que defendem modelos regulatórios competitivos.<sup>64</sup> Argumentam que haveria uma maior proximidade dos políticos locais com a população, de modo que as decisões acerca de modelos regulatórios tenderiam a ser mais democráticas.

Entretanto, a escolha pública, por ter, inúmeras vezes, uma conotação extremamente imediatista, tende a não ser a mais adequada em termos de proteção ambiental. Nesse sentido, há que se considerar que os tomadores de decisão, políticos, muitas vezes, pautam-se muito mais por interesses pessoais do que por interesses comuns. Com efeito, tendem a tomar mais decisões calcadas naquilo que lhe dará um retorno imediato.

Tendem, portanto, a ser mais relaxados com a regulação ambiental, visto que a presença de indústrias em seus territórios tende a gerar mais impostos e manter a economia aquecida. Essa constatação, obviamente, parte do pressuposto de que interesses imediatos tenham uma interferência maior no pensamento dos eleitores, tornando esses elementos mais atrativos ao tomador de decisões.

De outro norte, grupos de interesses, formados, muitas vezes, por indivíduos ligados ao setor produtivo, tendem a ser mais próximos dos centros decisórios. Tal proximidade posta-se, na maioria das vezes, como uma forma de tornar as decisões com maior convergência aos seus interesses. Nessa ordem de ideias, partindo-se da premissa de que os setores ligados à indústria tendem a buscar padrões ambientais mais relaxados para operacionalizar mais facilmente suas atividades, a pressão exercida por esses grupos de interesses tende a afetar ainda

<sup>58</sup> MOROSINI, Fábio Costa. Repensando estratégias regulatórias internacionais: a interação entre o setor elétrico e o Meio Ambiente na América do Norte. In: GUERA, Sidney; FERREIRA JUNIOR, Lier Pires (Coord.). *Direito internacional ambiental e do petróleo*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2009. p. 116.

<sup>59</sup> E não só ambiental, como também de ordem trabalhista e de contrapartida em investimentos sociais, entre outros.

<sup>60</sup> Essa questão já foi bastante enfrentada no âmbito econômico. Apenas para ilustrar, empiricamente, é possível afirmar que as indústrias tiveram no final do século XX e início do XXI forte tendência às práticas ilustradas. Desse modo, deslocaram-se para diversos países, mormente asiáticos, com o escopo de reduzir custos de produção. Todavia, o recurso intelectual, muitas vezes, permanece no mundo desenvolvido. A título de exemplo: um produto é planejado em um país desenvolvido e tem sua produção em série efetivada em um país de menor desenvolvimento.

<sup>61</sup> MOROSINI, Fábio Costa. Repensando estratégias regulatórias internacionais: a interação entre o setor elétrico e o Meio Ambiente na América do Norte. In: GUERA, Sidney; FERREIRA JUNIOR, Lier Pires (Coord.). *Direito internacional ambiental e do petróleo*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2009. p. 116.

<sup>62</sup> MOROSINI, Fábio Costa. Repensando estratégias regulatórias internacionais: a interação entre o setor elétrico e o Meio Ambiente na América do Norte. In: GUERA, Sidney; FERREIRA JUNIOR, Lier Pires (Coord.). *Direito internacional ambiental e do petróleo*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2009. p. 116.

<sup>63</sup> REVESZ, Richard. Federalism and Regulation: Some Generalizations. In: ESTY, Daniel; GERADIN, Damien. *Regulatory competition and economic integration*. Oxford: Oxford University Press, 2001. p. 6-7.

<sup>64</sup> Ou apenas a descentralização regulatória. Como será exposto ainda neste trabalho, é possível que se tenha regulação regional e, ao mesmo tempo, cooperação.

mais as decisões, tornando a regulação ambiental mais leniente ainda.<sup>65</sup>

Quando se fala especificamente em áreas de integração econômica, as preocupações acima elencadas têm plena aplicação e, mais ainda, podem ter uma influência direta no mercado integrado. Nesse contexto, a maior parte dos blocos regionais existentes não possui homogeneidade no grau de desenvolvimento dos países que os compõem. Como exemplo, pode-se citar tanto a União Europeia, que conta com economias pujantes, como a Alemanha, e com países menos desenvolvidos ou de economias em transição para o modelo capitalista (países do leste europeu); o NAFTA, que é composto pela maior economia do mundo (Estados Unidos) e por duas economias de nível bem menos expressivo (Canadá e México), e o próprio MERCOSUL. Esse último constitui-se em um bloco composto exclusivamente por países em desenvolvimento, mas com economias de força bastante distintas (Brasil e Argentina são *players* dotados de uma capacidade muito maior que Uruguai ou Paraguai).

No contexto das áreas de integração econômica, essas diferenças regionais são de latente importância. Os estados federais (como os Estados Unidos ou o Brasil), embora tenham diferenças regionais, possuindo estados com níveis bastante distintos de desenvolvimento, acabam congregando uma maior homogeneidade<sup>66</sup> que zonas de integração formada por países independentes e com diversas distinções, tais como culturais, de idiomas e étnicas, entre outras. Essa heterogeneidade nos blocos de integração econômica têm consequências diretas na questão da proteção ambiental.

Dessa forma, um bloco econômico que tenha membros em graus de desenvolvimento muito distintos, provavelmente terá de enfrentar problemas referentes à competição regulatória. Com efeito, os possíveis padrões

abrandados de regulação ambiental adotada por um país, tendem a se refletir no comércio intrabloco, haja vista que os países que possuírem um menor padrão de exigência ambiental acabam por ter um *handcap* nos preços dos produtos, causando um desequilíbrio não salutar no mercado.

É importante não deixar de salientar, novamente, que essas críticas são refutadas por diversos autores, principalmente estadunidenses, que afirmam que não há evidências confirmadas desse tipo de competitividade predatória em matéria de regulação ambiental. A título de exemplo, pode-se citar David Vogel<sup>67</sup> e Richard Revesz.<sup>68</sup>

Os estudos apontados, todavia, também não conseguem demonstrar com veemência que a competição regulatória pode ser danosa ao meio ambiente. E é realmente muito difícil fazer tal tarefa. A mensuração da influência do custo ambiental nas companhias já não é algo tão simples de ser compreendido. Não se está negando que os custos ambientais possam ser auferidos, porém é inegável que a conta é complexa.

Desse modo, não basta, simplesmente, somar os custos de proteção ambiental materiais (gastos com equipamentos de proteção ambiental ou capacitação técnica em temas ambientais, por exemplo) com os custos burocráticos gerados pela questão ambiental. O cálculo é mais complexo que isso. Exige-se que a companhia inclua outros fatores como tempo de produção, capacidade industrial (variável com os níveis de proteção exigido) e alocação de recursos, entre outros.

E, ademais, a questão ganha um contorno ainda mais complicado quando se tenta medir a influência dos padrões ambientais na alocação territorial das empresas. Assim, há que se considerar que elas estão sujeitas a uma infinidade de outros fatores (mão de obra, logística, custos sociais e custos de transação para transferência de um lugar para outro, entre muitos outros que poderiam ser destacados). O problema, pois, está em isolar a variável custo ambiental e conseguir auferir o impacto desse fator

<sup>65</sup> Para uma referência completa acerca dessa temática específica, ver MACEY, Jonathan. Promoting public-regarding legislation through statutory interpretation: an interest group model. *Faculty Scholarship Series*, Paper 1771, 1986. Disponível em: <[http://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2791&context=fss\\_papers](http://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2791&context=fss_papers)>.

<sup>66</sup> Não está se querendo afirmar aqui que estados federais não podem sofrer as possíveis consequências danosas de uma concorrência regulatória. No Brasil mesmo, pode-se vislumbrar um desequilíbrio expressivo na cadeia produtiva. Entretanto, áreas de integração econômica tendem a salientar mais ainda os desequilíbrios regionais.

<sup>67</sup> VOGEL, David. Environmental Regulation and Economic Integration. In: ESTY; Daniel C.; GERADIN, Damien. *Regulatory competition and economic integration*. Comparative perspectives. Oxford: Oxford University Press, 2001. p. 330-347.

<sup>68</sup> REVESZ, Richard L. The race to the bottom and federal environmental regulation: a response to critics. *Minnesota Law Review*. Minneapolis, v. 82, n. 2, p. 535-564, 1997.

exclusivo no processo decisional de alocação territorial de empresas.

Outra questão que merece referência é o fato de a poluição ambiental não estar adstrita a fronteiras estatais. Desse modo, em um bloco regional, a poluição transfronteiriça deve ser um fator a ter relevância devido à própria geografia das áreas de integração econômica que, normalmente, envolvem a proximidade territorial como um de seus fatores constituintes. Todavia, não se pode olvidar que, como será discutido na segunda parte deste trabalho, existem tanto questões ambientais que merecem um tratamento mais centralizado e outras que podem ser tratadas em nível mais local.

A harmonização, por sua vez, obviamente, não é um modelo completo por si só. A maior parte das críticas ao modelo em tela já puderam ser tecidas ao se descreverem as virtudes da competição regulatória. Os argumentos contrários à harmonização são basicamente aqueles utilizados em favor da concorrência regulatória, de maneira que não cabe aqui descrevê-los novamente.

No entanto, dois pontos merecem destaque. Um deles vem a ser o fato de diversos problemas ambientais terem um caráter eminentemente regional e, por essa razão, tais questões devem ser tratadas em nível regional para que haja uma maior eficiência. O segundo vem a ser o fato de que a harmonização normativa não implica, necessariamente, uma harmonização de *enforcement*, haja vista que as questões de aplicação encontram inúmeros óbices na estrutura burocrática de cada país.<sup>69</sup> Desse modo, tendo em vista tais questões, será descrito na parte seguinte, o modelo da cooperação como uma possível superação dos modelos descritos rumo a uma regulação mais eficiente da questão ambiental.

### 3 Perspectivas de um modelo regulatório cooperativo no mercosul

#### 3.1 Contexto da regulação ambiental no âmbito do MERCOSUL

O MERCOSUL adotou um acordo-quadro sobre meio ambiente em 22 de junho de 2001, tendo ele sido objeto de longas negociações.<sup>70</sup> O referido acordo, trazido à ordem jurídica do MERCOSUL por meio da Decisão nº. 02/01/CMC (Conselho Mercado Comum),<sup>71</sup> insere-se no modelo de acordo guarda-chuva ou mesmo convenção-quadro, que congrega tratados que têm o objetivo de ser o suporte para outros mais específicos, não trazendo detalhes ou meios de execução.<sup>72</sup> Sua força vinculativa toma forma de um *soft law*<sup>73</sup> bastante programático, servindo mais como um indicativo de futuras ações.

O Acordo-Quadro foi dividido em quatro capítulos: o primeiro, acerca dos princípios, o segundo, com os objetivos, o terceiro, sobre cooperação em matéria ambiental e o quarto, com disposições gerais. Demais disso, há também um anexo que contém áreas temáticas de atuação.

Dentre os princípios, há a reafirmação com os compromissos assumidos na Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992, abrindo também a possibilidade de serem instrumentalizados outros princípios ambientais que não tenham sido objeto da referida declaração ou que não constem em outro instrumento internacional (Arts. 1º e 2º).

A referida declaração trouxe em seu corpo uma expressiva gama de princípios ambientais, totalizando 27.

<sup>70</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 1110.

<sup>71</sup> Internalizada por todos os Estados-partes: na Argentina, pela Lei nº. 25.841/04; no Brasil, pelo Decreto Legislativo 333/03; no Paraguai, pela Lei 2.069/03; e no Uruguai, pela Lei 17.712/04. Informações constantes no *site* do MERCOSUL. Disponível em: <[http://www.mercosur.int/innovaportal/v/3750/1/secretaria/tratados\\_protocolos\\_y\\_acuerdos\\_depositados\\_en\\_paraguay](http://www.mercosur.int/innovaportal/v/3750/1/secretaria/tratados_protocolos_y_acuerdos_depositados_en_paraguay)>, Acesso em: 20 abr.2012.

<sup>72</sup> VARELLA, Marcelo Dias. O surgimento e a evolução do direito internacional do meio ambiente: da proteção da natureza ao desenvolvimento sustentável. In: VARELLA, Marcelo Dias, BARROS-PLATIAU, Ana Flávia. *Proteção internacional do meio ambiente*. Brasília: UnB, 2009. p. 9.

<sup>73</sup> MALJEAN-DUBOIS, Sandrine. A implantação do direito internacional do meio ambiente. In: VARELLA, Marcelo Dias, BARROS-PLATIAU, Ana Flávia. *Proteção internacional do meio ambiente*. Brasília: UnB, 2009. p. 93.

<sup>69</sup> MOROSINI, Fábio Costa. Repensando estratégias regulatórias internacionais: a interação entre o setor elétrico e o Meio Ambiente na América do Norte. In: GUERA, Sidney; FERREIRA JUNIOR, Lier Pires (Coord.). *Direito internacional ambiental e do petróleo*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2009. p. 119.



Não cabe aqui repeti-los, sendo interessante apenas trazer alguns com maior destaque e importância temática para o presente trabalho. O Princípio 1 coloca os seres humanos como centro das preocupações relativas a um desenvolvimento sustentável, asseverando que eles têm direito a uma “vida saudável e produtiva”. O Princípio 2 garante aos Estados seus direitos soberanos sob seus recursos naturais, devendo eles explorá-los, respeitando o meio ambiente e com responsabilidade em relação a eventuais danos a terceiros. O Princípio 3 preceitua que o desenvolvimento deve se dar na medida necessária para satisfazer à necessidade da população e do meio ambiente. Já o Princípio 4 preconiza que “[...] para alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental constituirá parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada isoladamente deste”. Os demais princípios também estão na mesma linha do desenvolvimento sustentável, procurando colocar a preocupação ambiental como parte do desenvolvimento econômico e não de forma antagônica a ele.

Acerca das ações para atingir os objetivos do Acordo-Quadro, os Estados-partes deverão pautar-se por determinadas condutas. Nesse sentido, deverão estimular políticas de proteção ambiental, incorporando tal questão dentro das políticas setoriais, não podendo essa inclusão ser utilizada para fins de restrições injustificadas do comércio de bens e serviços no âmbito do bloco (Art. 3º, c).

Note-se aqui a preocupação com uso indevido do Direito Ambiental como meio para favorecer produtos ou serviços nacionais em detrimento dos estrangeiros. Esse ponto é basilar na crítica que se faz à concorrência regulatória. Isso ocorre devido ao fato de que a disparidade nos modelos de regulação pode acabar gerando distorções e a possibilidade do uso indevido de justificativas para criação de barreiras ao comércio.

No que toca ao objetivo, o acordo coloca o desenvolvimento sustentável e a proteção do meio ambiente por meio de articulação entre as dimensões econômicas, sociais e ambientais. E ainda dispõe que esse escopo deve favorecer uma melhor qualidade do meio ambiente e da vida das pessoas (Art. 4º). Percebe-se nesse ponto uma clara intenção de inserção do Acordo-Quadro no conceito de desenvolvimento sustentável.

O capítulo III é o de maior importância para o presente estudo, pois destaca a cooperação ambiental.

Nesse sentido, percebe-se que o Acordo-Quadro é de extrema relevância, estando em consonância com o que será exposto no Capítulo 3.

Logo no art. 5º percebe-se uma importante colocação. Consta no referido dispositivo que os Estados-partes deverão cooperar em matéria ambiental, adotando políticas comuns quando for conveniente, ou seja, a política comum em matéria ambiental revela-se uma ferramenta e não uma imposição. Dessa forma, tem-se como será explanada no próximo item uma convergência para um modelo mais cooperativo, no qual a importância da harmonização deve restringir-se a questões que impliquem tal procedimento por sua natureza.

Nesse ponto, cumpre salientar o disposto na alínea c do Art. 6º. Consta em tal dispositivo que a harmonização das legislações ambientais no MERCOSUL deve obedecer às realidades regionais de cada um dos sócios do bloco (Art. 6º, c). Igualmente, aqui, é possível encontrar uma aproximação com o modelo cooperativo.

É interessante ressaltar que outro objetivo da dita cooperação é o de “[...] incrementar o intercâmbio de informação sobre leis, regulamentos, procedimentos, políticas e práticas ambientais, assim como seus aspectos sociais, culturais, econômicos e de saúde” (Art. 6º, a), matéria de suma importância, tendo em vista que a transparência das informações é uma das premissas de qualquer área de integração econômica. Não se pode olvidar que na parte final do referido dispositivo consta que tal intercâmbio deve ter por finalidade as áreas “[...] que possam afetar o comércio ou as condições de competitividade no âmbito do MERCOSUL” (Art. 6º, a). Mais uma vez importa ressaltar a preocupação com distorções injustificadas no livre comércio.

A alínea b do mesmo art. 6º, que elenca objetivos específicos do Acordo-Quadro, ressalta, por sua vez, que devem ser valorizadas as políticas locais de meio ambiente. Expõe, com efeito, que o acordo tem como escopo “[...] incentivar políticas e instrumentos nacionais em matéria ambiental, buscando otimizar a gestão do meio ambiente”. Desse modo, percebe-se uma clara menção a elementos do modelo cooperativo, ao menos no sentido exposto nesse artigo, haja vista que é destacada a criação de condições para que as políticas nacionais sejam efetivas como prioridade em detrimento da criação de novas normas no âmbito comunitário. Esse é um dos pontos

chave do modelo cooperativo trazido no presente trabalho, como será mais bem estudado no próximo item.

A alínea d do dispositivo em estudo faz referência à busca por recursos financeiros aptos a concretizar as políticas ambientais dos Estados-partes. Assim, resta demonstrada também a preocupação com a criação de condições para que todos os membros do bloco (sobretudo os menos desenvolvidos) tenham condições de arcar com custos de políticas ambientais efetivas. A criação do FOCEM parece se adequar a esse preceito.

A alínea e traz novamente para o âmbito do acordo as premissas do desenvolvimento sustentável. Preceitua, nesse passo, que é objetivo dos Estados-partes “[...] contribuir para a promoção de condições de trabalho ambientalmente saudáveis e seguras para, no marco de um desenvolvimento sustentável, possibilitar a melhoria da qualidade de vida, o bem-estar social e a geração de emprego”. Mais uma vez aqui, percebe-se a tentativa de inserção do Acordo-Quadro no âmbito do conceito de desenvolvimento sustentável.

A alínea f faz referência à incorporação dos preceitos ambientais nas demais instâncias administrativas e decisórias do bloco.

As alíneas g e h preconizam pela utilização no bloco de processos produtivos e serviços não degradantes ao meio ambiente, atrelada ao desenvolvimento de novas tecnologias limpas, que sejam menos hostis ao meio ambiente.

A alínea i coloca que é objetivo do MERCOSUL “[...] promover o uso de instrumentos econômicos de apoio à execução das políticas para o desenvolvimento sustentável e a proteção do meio ambiente”.

Um ponto interessante está inserido na alínea j, a qual coloca como objetivo “[...] estimular a harmonização das diretrizes legais e institucionais com o objetivo de prevenir, controlar e mitigar os impactos ambientais nos Estados-partes, com especial atenção às áreas fronteiriças”. Aqui se encontra outro ponto importante, conferindo atenção à poluição transfronteiriça.

A alínea k ressalta que os países devem prestar imediatamente informações acerca de desastres que possam afetar seus territórios vizinhos. A alínea l destaca o papel da educação ambiental, e a alínea m expõe a necessidade de se considerarem os aspectos culturais no processo de tomada de decisões em matéria ambiental.

A derradeira questão relevante está na alínea n. Tal dispositivo assevera que deverão ser firmados outros acordos em níveis setoriais, deixando claro que o Acordo-Quadro não passa de um suporte genérico a futuras disposições normativas que venham a conferir maior concreção à proteção ambiental.

As Disposições Gerais (Arts. 8º a 11º) do Acordo-Quadro não trazem nada de novo ao cenário jurídico. Apenas dispõem que eventuais disputas sobre seu conteúdo deverão ter sede no Sistema de Soluções de Controvérsias do MERCOSUL e que o instrumento normativo deverá ser internalizado pelos Estados-partes para entrar em vigor (o que de fato ocorreu, como já exposto).

Por derradeiro, há um anexo ao Acordo-Quadro que enumera as grandes áreas temáticas para atuação na concretização do instrumento. São elas: 1) gestão sustentável dos recursos naturais; 2) qualidade de vida e planejamento ambiental; 3) instrumentos de política ambiental; e 4) atividades produtivas ambientalmente sustentáveis.

De todo o exposto acerca do Acordo-Quadro, pode-se concluir que o MERCOSUL está no rumo certo, embora ainda precise batalhar muito para que se tenha uma verdadeira cooperação em matéria ambiental. Isso ocorre devido à falta de outros meios normativos e institucionais que factibilizem a concretização dos preceitos trazidos no corpo do instrumento normativo em análise.

Ademais do Acordo-Quadro, o contexto da regulação ambiental no MERCOSUL é um tanto tímido, cabendo destacar, todavia, algumas normativas do bloco sobre determinadas matérias. Sobre órgãos com prerrogativas para tratar de assuntos ambientais (além daqueles com poder normativo – CMC – Conselho Mercado Comum, GMC – Grupo Mercado Comum e CCM – Comissão de Comércio do MERCOSUL), cumpre destacar dois. Nesse contexto, desde 1995, o Subgrupo de Trabalho nº. 6 (SGT 6), ligado ao GMC, atua como um fórum ancilar em matéria ambiental. Todavia, não possui nenhum poder normativo, devendo apenas auxiliar o órgão executivo do bloco. Para questões atinentes à cooperação técnica em diversas áreas, incluindo a ambiental, há um órgão denominado de Comitê de Cooperação Técnica do MERCOSUL (CCT).

Foi após a entrada em vigor do Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente, que diversas normas de cunho ambiental foram editadas no âmbito do MERCOSUL. Inú-

meras delas têm por escopo normas técnicas sobre como deve ser a produção de determinados produtos, mormente alimentos, para atender requisitos sanitários e fitossanitários firmados em comum. São exemplo disso as resoluções 009/04/GMC, 019/06/GMC, 021/06/GMC, 009/08/GMC e 037/08/GMC, entre diversas outras que poderiam ter sido aqui citadas. A própria lógica do funcionamento de um mercado comum (mesmo que um tanto precário) demanda uma mínima uniformidade nos produtos de forma que é esperado que existam normas sanitárias/fitossanitárias no âmbito de um bloco econômico.

De outra parte, há outras questões ambientais que foram tratadas de forma normativa pelo bloco que merecem maior espaço de exposição. Nesse sentido, a primeira delas deve ser a Decisão 14/04/CMC sobre emergências ambientais. Já no título, é informado que esse diploma normativo é um protocolo adicional ao Acordo-Quadro.

O objetivo do acordo é estabelecer um manancial de regras práticas sobre como os Estados-partes devem proceder em caso de emergência ambiental num intuito cooperativo. O acordo impõe a necessidade de cada membro informar qual o seu ponto focal, órgão da estrutura governamental responsável pela atuação estatal em caso de emergência ambiental. Ademais, o protocolo estimula práticas cooperativas na matéria. É interessante, pois o protocolo segue o mesmo caminho do Acordo-Quadro.

Outra normativa que cabe destacar é a referente à gestão ambiental do Aquífero Guarani. Cuida-se da proteção de uma manancial de águas subterrâneas, cuja formação remonta aos períodos triássico e jurássico. Esse sistema hídrico está distribuído no continente sul-americano por aproximadamente uma área de 1.196.500 km<sup>2</sup>, abrangendo parcelas territoriais dos quatro membros do MERCOSUL.<sup>74</sup>

Embora existam explorações esparsas dos recursos hídricos em tela, não existe uma política abrangente de utilização. Ressalte-se, demais disso, que existem subdivisões internas do aquífero, o que permite asseverar que se pode explorar determinado ponto sem afetar outro. Contudo, ainda existem diversas incertezas científicas sobre o assunto, de modo que o recomendado é uma ex-

ploração cautelosa, sob pena de a utilização desenfreada de determinadas áreas acabar comprometendo o sistema em sua totalidade.<sup>75</sup>

A normatização da utilização e proteção dos recursos hídricos em tela veio por meio de um instrumento exógeno em relação ao MERCOSUL, embora o processo tenha tido início nos órgãos do bloco (por meio da criação de um grupo *ad hoc* para o Aquífero Guarani – Decisão 25/04/CMC, que produziu um relatório, o qual acabou resultando no referido instrumento normativo). Nesse sentido, foi firmado um Acordo sobre o Aquífero Guarani entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, em agosto de 2010, fora das instituições do bloco econômico, não integrando, desse modo, o direito mercosulino. Há apenas uma menção no preâmbulo ao Acordo-Quadro do MERCOSUL e o fato de ele ter sido firmado em uma cúpula entre os Chefes de Estado do bloco.

O Acordo afirma em seu Art. 3 que as partes contratantes exercem seu direito de soberania sobre os quinhões do aquífero que estão situados sobre seus territórios, devendo explorá-los de maneira múltipla, racional, sustentável e equitativa (Art. 4). Quando houver possibilidade de que o território vizinho seja atingido, os países devem se portar de acordo com “as normas de direito internacional aplicáveis” (Art. 5).

O Art. 6 destaca o dever de cuidado que um país deve ter em relação aos outros ao empreender qualquer atividade com os recursos hídricos em comento, devendo os demais países serem informados de todos os acontecimentos e possíveis efeitos (Art. 9). Quando um país entender que estão ocorrendo efeitos em seu território gerados por práticas alheias, poderá solicitar informações ao país responsável (Art. 10). Havendo conclusão de que os efeitos poderão ser danosos, o país afetado avisará o causador, em relatório fundamentado (Art. 11,1), devendo as partes tentar chegar a um acordo sobre a controvérsia (Art. 11,2). Há, demais disso, a previsão da constituição de uma Comissão, integrada pelos quatro países, a fim de auxiliar na resolução de conflitos (Art. 15). Os Arts. 12 e 13 expõem que em áreas fronteiriças os países deverão ter políticas cooperativas no assunto.

<sup>74</sup> RIBEIRO, Wagner Costa. Aquífero Guarani: gestão compartilhada e soberania. *Estudos avançados*. São Paulo, v. 22, n. 64, p. 227-229, 2008, Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142008000300014>>. Acesso em: 21 abr. 2012.

<sup>75</sup> RIBEIRO, Wagner Costa. Aquífero Guarani: gestão compartilhada e soberania. *Estudos avançados*. São Paulo, v. 22, n. 64, p. 230-231, 2008, Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142008000300014>>. Acesso em: 21 abr. 2012.

O Acordo sobre o Aquífero Guarani é bastante singelo não revelando maiores informações sobre cooperação em matéria ambiental. Demais disso, foi firmado fora do âmbito de abrangência do MERCOSUL, o que lhe coloca em uma situação peculiar, visto que foi criada uma comissão para torná-lo efetivo, sendo referido, inclusive, que um protocolo adicional seria responsável pelas disposições sobre eventual procedimento arbitral (Art. 19, 2), afastando-o do sistema de solução de controvérsias do bloco regional. Com um conteúdo bastante programático e pouco incisivo, os efeitos concretos do acordo em testilha são bastante incertos.

Outra área com traços ambientais que importa ressaltar aqui é a cooperação em matéria de biocombustíveis, que teve seu início por meio de um memorando de entendimento que criou um grupo *ad hoc* para o assunto (Decisão 36/06/CMC). Esse memorando já mencionava em seu preâmbulo a necessidade de cooperação entre os países com o fito de aperfeiçoar suas tecnologias em combustíveis mais limpos.

Os trabalhos do referido grupo resultaram na Decisão 29/07/CMC, que versa acerca do Plano de Ação de Cooperação do MERCOSUL em Matéria de Biocombustíveis. Foi criado a partir da Decisão um grupo *ad hoc* permanente para trabalhar junto ao GMC com o fito de cumprir as metas trazidas no plano, que constitui um anexo da normativa. O plano tem início na identificação dos agentes econômicos atuantes na área e culmina no desenho institucional do tratamento de assuntos como logística, cooperação técnica e financiamento das indústrias do setor.

Outro interessante instrumento normativo de cunho ambiental é a Decisão 26/07/CMC, que tem por escopo uma Política de Promoção e Cooperação em Consumo Sustentáveis no MERCOSUL. Essa norma refere o Acordo-Quadro em seu preâmbulo, deixando claro que é um dos meios de solidificá-lo. O objetivo da normativa é estimular os Estados-partes a adotarem políticas coordenadas voltadas à melhoria do desempenho ambiental e à eficiência nos processos produtivos, pautados pela produção e pelo consumo sustentáveis (Art. 2º) e está voltada principalmente para as micros, pequenas e médias empresas, âmbito governamental e sociedade civil (Art. 3º).

As diretrizes estratégicas elencadas no Art. 6º da Decisão vêm a ser a geração de instrumentos voltados

à complementariedade entre as políticas de produção e ambiental do MERCOSUL, o estímulo à cooperação público-privada em matéria de produção e consumo sustentáveis, incorporação da sustentabilidade na cadeia produtiva, promoção de uma atitude preventiva e responsável na produção, entre outras.

O Acordo faz menção ao Grupo de Trabalho 6 (Meio Ambiente, ligado ao GMC) como responsável pelo acompanhamento da implementação das políticas (Art. 9º). O Art. 10 preceitua que os Estados-partes deverão ter políticas específicas em determinados setores, mediante a adoção de protocolos próprios, a fim de efetivar as políticas do instrumento normativo em comento. Há um apêndice com o escopo enunciativo de setores que podem ser objeto de práticas ambientalmente sustentáveis específicas.

Um instrumento normativo com escopo harmonizador, relacionado à matéria ambiental é o Acordo para Facilitação de Transporte de Mercadorias Perigosas no MERCOSUL (Decisão 26/01/CMC). A norma tem por objeto harmonizar a matéria, consoante normas internacionais pré-existent, expedida por órgãos como a Organização Marítima Internacional (OMI) e Organização Internacional de Aviação Civil (OIA), no intuito de facilitar o trânsito intrabloco, diminuindo a burocracia que obsta o trânsito de cargas perigosas no MERCOSUL.

De outra sorte, cumpre salientar a existência de projetos com cunho ambiental, apresentados com fulcro no FOCEM (Fundo para Convergência Estrutural do MERCOSUL<sup>76</sup>). À guisa de exemplo, tem-se a Decisão 47/07/CMC, que aprovou o Projeto “Construção e Melhoramento dos Sistemas de Água Potável e Saneamento Básico em Pequenas Comunidades Rurais e Indígenas do País”, que é financiado com recursos do FOCEM. Cuida-se de projeto apresentado pelo Paraguai, com o escopo de angariar fundos para melhorias sanitárias no interior de seu território. É possível destacar a partir do projeto em tela que o FOCEM pode vir a ser utilizado como um grande indutor de políticas públicas de melhorias em matéria ambiental, mormente nos países mais necessitados do bloco.

<sup>76</sup> Fundo financeiro criado com o escopo de financiar projetos destinados à diminuição das disparidades estruturais dos países do MERCOSUL.



A Decisão 18/10/CMC, de outro norte, criou normas atinentes às reuniões entre ministros do Meio Ambiente dos Estados-partes do MERCOSUL. Os titulares das pastas ambientais dos países se reúnem com objetivo de discutir o avanço das políticas ambientais, bem como discutir formas de cooperação, determinando meios de atuação do CCT.

Dentro do contexto exposto, tem-se que o MERCOSUL dispõe de alguns instrumentos normativos relacionados à matéria ambiental. Todavia, ainda são poucos esses instrumentos, não se podendo identificar com clareza se há uma política ambiental com traços definidos no âmbito do bloco. Passados quase 10 anos da vigência do Acordo-Quadro, houve uma produção normativa em matéria ambiental, dentro das diretrizes por ele lançadas, enfocando sempre a cooperação. No entanto, cuida-se de ações bastante específicas, o que não permite concluir pela eficácia da política ambiental no bloco.

De outra parte, cumpre salientar que a constituição do FOCEM foi aprovada apenas em 2006, de modo que políticas indutivas, como o projeto de financiamento sanitário do Paraguai, só puderam ganhar perspectivas concretas a partir de então. Nesse sentido, é possível notar um avanço, ainda que tímido. A principal razão para esse timidez é a falta de um órgão centralizador da matéria ambiental, como será ainda trabalhado no presente estudo.

Por derradeiro, urge salientar que no sistema de solução de controvérsias do MERCOSUL, podem-se ser encontrados alguns temas atinentes ao meio ambiente. Houve dois casos em que se discutiu a proibição de importação de pneumáticos usados por parte do Brasil e da Argentina. O Uruguai foi o autor de ambas as reclamações e, nos dois casos, obteve decisões favoráveis. Na demanda contra o Brasil, logrou êxito logo no Tribunal *Ad Hoc*. Já na outra disputa, não obteve decisão favorável do tribunal arbitral, tendo sido obrigado a recorrer ao TPR que reformou a decisão (Laudo 01/2005). Em resumo, prevaleceu o entendimento de que as medidas preventivas atinentes ao meio ambiente e à saúde pública não eram argumentos aptos a afastar a livre circulação de mercadorias no bloco não tendo, pois, prevalecido o argumento de cunho ambiental.

Noutro passo, o denominado Caso das *Papeleras* não versava diretamente sobre matéria ambiental, sendo

ela decorrente de seu contexto. Em apertada síntese, o governo uruguaio concedeu licenças de instalação a empresas exploradoras da indústria de celulose em seu território, o que potencialmente poderia afetar negativamente a sustentabilidade no Rio da Prata. Diversos segmentos da sociedade argentina no intuito de protestar contra as medidas bloquearam duas pontes localizadas na fronteira entre os dois países, General San Martín e General Artigas. Nesse sentido, o Uruguai acusou a Argentina de ser leniente com os protestos, o que comprometia a livre circulação no âmbito do MERCOSUL. O Tribunal *Ad Hoc* e o TPR (Laudo 02/2006) deram ganho de causa ao Uruguai.

As colocações tecidas acerca do estado atual do tema ambiental no MERCOSUL demonstram um espectro expressivamente vasto de setores que podem ser alvo de proteção ambiental. Nessa senda, como já havia sido ressaltado, tem-se, consoante advoga Daniel Esty, que a regulação ambiental congrega uma vasta área de atuação. Tem-se desde políticas de saneamento básico até questões atinentes à poluição de rios transfronteiriços ou mesmo casos de poluição ambiental, como as chuvas ácidas, que se movimentam carregadas pelo próprio ar, como ocorria com os efeitos gerados a partir da usina de Candiota, no Rio Grande do Sul, que afetavam principalmente o território uruguaio.<sup>77</sup> Assim, não há como auferir se existe realmente a necessidade de uma política centralizada, haja vista que isso depende do tema específico que está sendo tratado.<sup>78</sup>

Como expõe Michel Prieur, o Direito Ambiental é um ramo horizontal, que acaba intervindo em diversos outros campos das divisões clássicas do Direito. Nesse sentido, pode-se ter tutela do meio ambiente no Direito Administrativo, Civil, Penal e Internacional, entre outros. Com efeito, ocorre que o “Direito Ambiental tende a penetrar em todos os sistemas jurídicos existentes para orientá-los num sentido ambientalista”.<sup>79</sup>

<sup>77</sup> OLIVAR JIMENEZ, Martha Lucía. *O estabelecimento de uma política comum de proteção do meio ambiente: sua necessidade num mercado comum*. Brasília: Associação Brasileira de Estudos da Integração/Senado Federal, 1994. p. 15-16.

<sup>78</sup> ESTY, Daniel. Revitalizing environmental federalism. *Faculty scholarship series*, Paper 450, 1996. Disponível em: <[http://digitalcommons.law.yale.edu/fss\\_papers/450/](http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/450/)>. p. 571.

<sup>79</sup> PRIEUR, Michel. *Droit de l'environnement*. 4. ed. Paris: Dalloz, 2001. p. 1.

Nessa perspectiva, afirma Paulo Afonso Leme Machado que o Direito Ambiental é um direito sistematizador, o qual busca congrega normas, jurisprudência e doutrina atinentes ao tema, buscando aglutiná-las. No entanto, não é seu objetivo desprendê-las para formar um campo jurídico próprio. Ele busca, pois, utilizar-se dos já existentes “instrumentos jurídicos de prevenção e de reparação, de informação, de monitoramento e de participação” para proteger o meio ambiente.<sup>80</sup>

Nesse contexto, tem-se que a gama de instrumentos possíveis de tutela ambiental são extremamente diversificados. Sem o intuito de qualquer taxatividade, pode-se afirmar que existem basicamente três meios abrangentes nos quais se pode vislumbrar existência de traços do Direito Ambiental.

O primeiro deles é o direito administrativo em sentido lato, que compreende todas as regulamentações e especificações ambientais de produtos, meios de produção e transportes, Estudos de Impacto Ambiental, concessões de licenças para atividades potencialmente nocivas, demarcação de territórios destinados à reserva ambiental, aplicação de multas, entre inúmeras outras atribuições que são conferidas à Administração Pública nessa seara.

O segundo deles é a regulação da reparação civil por dano ambiental. Cuida-se da responsabilidade civil dos causadores desse tipo de dano. No Brasil, o dever de reparar é apurado de forma objetiva (independente de culpa) e vem expresso no Art. 14, § 1º, da Lei 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. Demais disso, todos os preceitos oriundos da legislação civil são aplicáveis à matéria.

Por fim, tem-se o Direito Penal Ambiental, que, por meio da descrição de condutas típicas, determina o tratamento criminal das atitudes mais nocivas em relação ao meio ambiente. No Brasil, por exemplo, constitui crime “[...] matar, perseguir, caçar, apanhar, utilizar espécimes da fauna silvestre, nativos ou em rota migratória, sem a devida permissão, licença ou autorização da autoridade competente, ou em desacordo com a obtida”, consoante dispõe o Art. 29 da Lei 9.605/98, que concentra a maior parte dos crimes ambientais previstos na legislação brasileira.

Dentro do contexto exposto, tem-se que é muito difícil que haja uma sistematização da regulação ambiental no âmbito de um bloco regional. No MERCOSUL, o cenário não é diferente. Todavia, nada impede que sejam adotadas determinadas políticas que versem sobre matéria ambiental em comum para que se tenha uma regulação mais equilibrada na região.

### 3.2 Cooperação em matéria ambiental: uma possível alternativa

Autores mais contemporâneos, com destaque para Daniel Esty, vêm defendendo que a polarização entre competição regulatória e harmonização precisa ser superada. Nesse sentido, o referido autor defende que haja uma mudança de 180º nas referidas discussões, acabando com discussões unidirecionais sobre qual seria o nível de governo que deveria atuar em questões ambientais.<sup>81</sup>

Assim, a cooperação (ao menos na acepção defendida no presente artigo) tem duas grandes acepções. A primeira refere-se ao fato de não se poder determinar, *a priori*, qual o nível de governo responsável pela regulação ambiental. Desse modo, há diversos tipos de problemas ambientais; alguns surgem em nível global (como a emissão de gases CFC e a consequente destruição da camada de ozônio), outros, em nível regional (poluição de rios transfronteiriços), e outros, ainda, em nível local, como esgoto e coleta de lixo.

De outro norte, um segundo componente em matéria de cooperação vem a ser a atuação direta das autoridades reguladoras. Desse modo, o *enforcement* passa a ter chance de alcançar um resultado muito mais expressivo se as próprias autoridades encarregadas da aplicação das políticas ambientais estiverem em contato direto, trocando informações e contribuindo mutuamente para a efetividade das normas ambientais.

Conforme aponta Morosini, o cenário hodierno aponta para uma nova realidade em matéria de cooperação internacional. Cuida-se de uma nova sociedade global, envolvida por diferentes e novos meios de governança. Existem, nesse contexto, novos processos de trocas de

<sup>80</sup> MACHADO, Paulo Afonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 54.

<sup>81</sup> ESTY, Daniel. Revitalizing environmental federalism. *Faculty scholarship series*, Paper 450, 1996. Disponível em: <[http://digitalcommons.law.yale.edu/fss\\_papers/450/](http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/450/)>. p. 571; MOROSINI, Fábio Costa. Teoria da competição regulatória. O caso da regulação ambiental. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, ano 48, n. 189, p. 9-21, jan./mar. 2011, p. 18.

informações entre os Estados consubstanciados em uma nova operacionalidade na qual o Estado deixa de ser um todo unitário passando a contar com diversas estruturas fragmentadas que atuam também na seara internacional. Essas unidades desagregadas dos Estados formam as chamadas redes de cooperação.<sup>82</sup>

Gustavo Binjenbojm assevera que a emergência de autoridades administrativas independentes (como as agências reguladoras) dão as bases para que a administração pública deixe de ser centralizada apenas na autoridade máxima do executivo, haja vista o caráter de independência que são dotadas essas autoridades. Desse modo, elas caracterizam uma administração pública policêntrica.<sup>83</sup> Assim, o Estado deixa de ter uma estrutura de característica piramidal para se tornar policêntrico, havendo inúmeros e esparsos centros decisórios na teia administrativa, o que conduz, por conseguinte, a uma diversidade de interlocutores na seara internacional.

Nesse contexto, é importante conferir destaque à autora estadunidense Anne-Marie Slaughter. Desse modo, faz-se interessante ressaltar a análise que a autora faz das novas redes de cooperação que estão rugindo na seara internacional. Ela diferencia três formas em que elas podem se apresentar: a) a primeira é aquela relacionada à existência de organizações internacionais prévias (na acepção clássica) que conferem legitimidade à rede; b) a segunda tem lastro em acordos (ou tratados) clássicos, firmados pelos poderes centrais de governo; e c) essa última forma é a que acarreta maiores mutações no cenário internacional, pois se caracteriza justamente pela espontaneidade das relações, isto é, autoridades nacionais passam a se relacionar sem nenhum marco normativo pré-existente.<sup>84</sup>

Outro aspecto interessante trazido pela autora refere-se aos campos de atuação dessas redes. Consoante sua doutrina, haveria três principais modelos delas: a) o primeiro refere-se a redes de informações, nas quais o

objetivo principal vem a ser a troca de informações; b) o segundo constitui-se pelas redes de *enforcement*, cujo escopo vem a ser a efetividade das políticas regulatórias em mundo globalizado; e c) redes de harmonização, que têm o fito de aproximar legislações vigentes no mundo.<sup>85</sup>

No campo da sociologia jurídica, a formação dessas redes vem sendo igualmente tratada. Nesse sentido, Marcelo Neves,<sup>86</sup> também citado por Deisy Ventura,<sup>87</sup> discorre sobre duas perspectivas pós-monistas para o Direito: a heterarquia de ordens plurais de Günther Teubner e a política interna mundial de Habermas.

Nesse sentido, para Teubner,<sup>88</sup> os procedimentos típicos de um Estado de Direito, mormente no que tange à jurisdição, deixam de fazer parte exclusivamente dos Estados nacionais para passar a receber estímulos de diversos sistemas sociais. Aqui, ele recorre ao arcabouço teórico da teoria sistêmica para valorar essa interação entre uma infinidade de sistemas, afirmando que “relações entre unidades nacionais com elementos transnacionais relativamente fracos”<sup>89</sup> passam a formar uma sociedade global de Direito, conjugando numerosos e esparsos sistemas e subsistemas distintos.

Teubner<sup>90</sup> chama toda essa conjunção de fatores de Direito Vivo, ou seja, são diversas e contínuas interações entre as mais variadas ordens globais, as quais desfrutam de vitalidade. Assim, as relações entre os diversos sistemas jurídicos passam a ser espontâneas, ficando a legitimidade, tanto valorizada por Hans Kelsen, relegada a um segundo plano.

<sup>85</sup> SLAUGHTER, Anne-Marie. *A new world order*. Princeton: Princeton University Press, 2004. p. 55.

<sup>86</sup> NEVES, Marcelo. *Entre Thêmis e Leviatã: uma relação difícil*. São Paulo. M. Fontes, 2008. p. 259.

<sup>87</sup> VENTURA, Deisy de Freitas Lima. Hiato da transnacionalização na nova gramática do direito em rede: um esboço de conjugação entre estatalismo e cosmopolitismo. In: STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. *Constituição, sistemas sociais e hermenêutica* (anuário da pós-graduação em Direito da UNISINOS). Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007. p. 103.

<sup>88</sup> NEVES, Marcelo. *Entre Thêmis e Leviatã: uma relação difícil*. São Paulo. M. Fontes, 2008. p. 261.

<sup>89</sup> TEUBNER, Gunther. A Bukowina Global sobre a emergência de um pluralismo jurídico transnacional. *Impulso: Revista de Ciências Sociais e Humanas da UNIMEP*, Piracicaba, 2003, p. 12-13. Disponível em: <<http://www.unimep.br/phpg/editora/revistaspdf/imp33art01.pdf>>. Acesso em: 24 jul. 2011.

<sup>90</sup> TEUBNER, Gunther. A Bukowina Global sobre a emergência de um pluralismo jurídico transnacional. *Impulso: revista de ciências sociais e humanas da UNIMEP*, Piracicaba, 2003, p. 12-13. Disponível em: <<http://www.unimep.br/phpg/editora/revistaspdf/imp33art01.pdf>>. Acesso em: 24 jul. 2011. p. 14.

<sup>82</sup> MOROSINI, Fábio Costa. Repensando estratégias regulatórias internacionais: a interação entre o setor elétrico e o Meio Ambiente na América do Norte. In: GUERA, Sidney; FERREIRA JUNIOR, Lier Pires (Coord.). *Direito internacional ambiental e do petróleo*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2009. p. 121.

<sup>83</sup> BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. p. 267.

<sup>84</sup> SLAUGHTER, Anne-Marie. *A new world order*. Princeton: Princeton University Press, 2004. p. 45.

Nesse sentido, assevera que:

O novo direito mundial não se nutre de estoques de tradições, e sim da auto reprodução contínua de redes globais especializadas, muitas vezes formalmente organizadas e definidas de modo relativamente estreito, de natureza cultural, científica ou técnica.<sup>91</sup>

No que tange às fontes desse novo Direito mundial, Teubner afirma que se começará a trabalhar com uma infinidade de possibilidades, muitas vezes sem relação com o Estado, motivo pelo qual a Constituição perde em relevância seu papel de acoplamento estrutural entre a política e o Direito.<sup>92</sup> Defende a tese de que o Direito passa a gozar de maior autonomia em relação aos Estados-nação, atuando de maneira a privilegiar mais procedimentos de interação com outros sistemas do que propriamente a velha relação com o Estado e seus clássicos movimentos (produção legislativa, por exemplo).

Nesse contexto, arremata Marcelo Neves:

Essa libertação do direito em relação ao Estado nacional ocorre, segundo Teubner, com a emergência de ordens jurídicas plurais que se desenvolvem por via dos acoplamentos estruturais com os respectivos sistemas mundiais autônomos. Nesse contexto surge uma fragmentação de “*law’s global villages*”, que em desacordo com a noção de hierarquia e unidade do Direito no Estado Democrático de Direito, exige que a teoria do Direito e a dogmática jurídica dêem destaque “à pluralidade heterárquica” de ordens globais.<sup>93</sup>

Dessa forma, a teorização de Teubner acerca do surgimento de uma nova ordem jurídica de forma totalmente espontânea vai ao encontro do ‘comércio entre juízes’ descrito por Julie Allard e Antoine Garapon.<sup>94</sup> Com efeito, a interação entre sistemas reside, nesse primeiro passo, basicamente na jurisprudência estrangeira

invocada por tribunais de outros Estados. Trata-se daquilo exposto por Mireille Delmas-Marty de fenômeno da permeabilidade,<sup>95</sup> da recepção recíproca de jurisprudência<sup>96</sup> ou ainda fertilização recíproca,<sup>97</sup> as quais fazem parte do que, consoante foi analisado, primeiro modo de interação (coordenação por entrecruzamentos).

Com um viés mais constitucional, Peter Häberle e José Joaquim Gomes Canotilho descrevem, cada um ao seu modo, modelos de interação no mesmo sentido do que já vem sendo desenvolvido no presente trabalho.

Para Peter Häberle, está em pleno desenvolvimento o que ele denomina de Estado Constitucional Cooperativo. Dessa forma, tal Estado visa à cooperação contínua com outros Estados, com comunidades de Estados e organizações internacionais, gerando um intercâmbio intenso de informações.<sup>98</sup>

Nesse sentido, já no encerramento de suas considerações, Häberle situa os Direitos Fundamentais como grande força impulsionadora da cooperação, tendo em vista seu *locus privilegiado* como guia da aplicação do Direito. Assim, para se ter um Direito comum, deve-se ter nos Direitos Fundamentais a grande base cooperativa.<sup>99</sup>

Canotilho descreve o fenômeno como interconstitucionalidade. Sob essa ótica visa o autor a estudar as relações entre as diversas constituições do planeta, notadamente no que tange “a concorrência, convergência, justaposição e conflitos de várias constituições e vários poderes constituintes”.<sup>100</sup>

Nesse contexto, utiliza uma metáfora: “as constituições desceram do ‘castelo’ para a ‘rede’”.<sup>101</sup> Assevera, usando-se do cenário da União Europeia, que a rede formada por normas constitucionais e normas comunitárias

<sup>91</sup> TEUBNER, Gunther. A Bukowina Global sobre a emergência de um pluralismo jurídico transnacional. *Impulso: revista de ciências sociais e humanas da UNIMEP*, Piracicaba, 2003, p. 12-13. Disponível em: <<http://www.unimep.br/phpg/editora/revistaspdf/imp33art01.pdf>>. Acesso em: 24 jul. 2011. p. 14

<sup>92</sup> TEUBNER, Gunther. A Bukowina Global sobre a emergência de um pluralismo jurídico transnacional. *Impulso: revista de ciências sociais e humanas da UNIMEP*, Piracicaba, 2003, p. 12-13. Disponível em: <<http://www.unimep.br/phpg/editora/revistaspdf/imp33art01.pdf>>. Acesso em: 24 jul. 2011. p. 15.

<sup>93</sup> NEVES, Marcelo. *Entre Thémis e Leviatã: uma relação difícil*. São Paulo: M. Fontes, 2008. p. 262-263.

<sup>94</sup> ALLARD, Julie; GARAPON, Antoine. *Os juízes na mundialização*. Lisboa: Instituto Piaget, 2005. p. 15-69 passim.

<sup>95</sup> DELMAS-MARTY, Mireille. *Ordering pluralism: a conceptual framework for understanding transnational legal word*. Portland: Hart Publishing, 2009. p. 21.

<sup>96</sup> DELMAS-MARTY, Mireille. *Ordering pluralism: a conceptual framework for understanding transnational legal word*. Portland: Hart Publishing, 2009. p. 23.

<sup>97</sup> ALLARD, Julie; GARAPON, Antoine. *Os juízes na mundialização*. Lisboa: Instituto Piaget, 2005. p. 24.

<sup>98</sup> HÄBERLE, Peter. *Estado constitucional cooperativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2007. p. 9

<sup>99</sup> HÄBERLE, Peter. *Estado constitucional cooperativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2007. p. 69.

<sup>100</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Brançosos e interconstitucionalidade*. Lisboa: Almedina, 2006. p. 256.

<sup>101</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Brançosos e interconstitucionalidade*. Lisboa: Almedina, 2006. p. 269.



européias de valor constitucional fazem abrir as portas dos antigos castelos (Estados) e seus clássicos elementos estruturais, tais como soberania, independência e hierarquias normativas, para formar comunidades de interação contínua.

De toda essa exposição acerca desse novo “direito em rede” e da necessidade de cooperação entre autoridades reguladoras, pode-se extrair uma conclusão principal. Devido ao fato de autoridades reguladoras deterem o *know how* da aplicação das normas, a tendência é de que um intercâmbio de informações formado nesse nível tende a ser mais efetivo do que um realizado em níveis mais altos de governo.

Contudo, não se pode olvidar que essa cooperação pode levar também a um distanciamento maior da população em relação ao governo. Assim, quando autoridades de diferentes Estados formadores de uma área de integração econômica passam a interagir (o que é extremamente positivo), há que se ter o cuidado de não tornar as decisões extremamente burocratizadas e distantes democraticamente, o que traria novamente a *public choice* para a discussão. Não se pode, pois, permitir que o transgovernamentalismo conduza a um distanciamento da população em relação aos centros decisoriais.

A população também precisa exercer sua influência, não podendo ficar refém de padrões de uma zona de integração econômica,<sup>102</sup> aplicados por autoridades que se comuniquem mais com suas colegas estrangeiras do que com a população local. A cooperação internacional deve ser um elemento ancilar da democracia e não restringente dela.

Saliente-se que, em um sistema cooperativo, as questões a serem objeto de políticas comuns se formam a partir das discussões travadas entre as próprias autoridades reguladoras no ambiente cooperativo. Nesse passo, não se define, *a priori*, o que deve ser harmonizado (quais áreas de atuação do direito ambiental), mas a necessidade de harmonização passa a ser vista como uma consequência da cooperação.

#### 4 Conclusão

Esse breve trabalho procurou demonstrar as qualidades e imperfeições da concorrência regulatória e da harmonização em matéria ambiental, visando a um modelo adequado ao MERCOSUL. Essas questões pautaram uma discussão muito longa no cenário estadunidense, dentro do contexto do federalismo que vigora naquele país, bem como na União Europeia que, devido à forte integração econômica, passou a enfrentar problemas semelhantes.

Assim, o surgimento da União Europeia ensejou que fosse produzida vasta bibliografia sobre o tema. No contexto do Direito Comunitário, a atenção ficou voltada à harmonização, enquanto pressuposto para a concretização de um mercado integrado, livre de distorções. Os próprios tratados da União Europeia sempre foram claros no sentido de que seria necessário um determinado grau de harmonização legislativa como pressuposto para a concretização de um mercado comum.

Além da União Europeia, a segunda metade do século XX foi extremamente fértil no desenvolvimento de diversas áreas de integração econômica. Embora nenhum bloco tenha conseguido alcançar um nível de consolidação como o que existe no continente europeu, tem-se que diversos blocos, como o MERCOSUL e o NAFTA, estão se consolidando de maneira que o presente estudo é de veras importante nesse novo contorno que passa a tomar a política internacional.

A competição regulatória, defendida por diversos autores, mormente estadunidenses, parte da premissa de que a existência de mais de um modelo de regulação é benéfica ao incremento do bem-estar social, tendo em vista que haveria uma diferenciação eficiente dos melhores modelos. Desse modo, os países de um bloco econômico não precisariam se preocupar com a harmonização, haja vista que a própria concorrência entre modelos conduziria a padrões mais eficientes de regulação.

Todavia, os críticos do modelo invocam constantemente a possível *race to the bottom* como argumento no sentido de que a competição entre modelos pode levar, ao contrário do que pregam os acadêmicos da competição regulatória, a um relaxamento dos padrões ambientais. Isso ocorreria devido ao fato de os interesses imediatos de um país, normalmente, prevalecerem entre os tomadores de decisão em detrimento de interesses mais mediatos,

<sup>102</sup>Que, na maioria das vezes, padecem de déficit democrático em seus organismos.

como a defesa do meio ambiente. Assim, as nações tenderiam a baixar seus níveis de regulação com o escopo de atrair empresas poluidoras (que se alocaiam em locais de menor custo). Tal situação, ademais, de tornar mais crítica a questão ambiental, tenderia também a criar um desequilíbrio no mercado integrado, premiando os países com custos ambientais mais baixos.

Entretanto, a harmonização de padrões também parece não ser, de todo modo, adequada para resolver tais problemas. Isso ocorre por dois motivos principais. Um deles é o fato de haver, em matéria ambiental, diversos problemas de cunho local que não podem ser resolvidos com a adoção de normas harmonizadas. Outro vem a ser o fato de a existência de normas harmonizadas não implicar, necessariamente, em uma aplicação igual pela estrutura governamental dos países dos referidos padrões harmonizados.

Com efeito, a cooperação demonstra ser um dos meios mais factíveis de se ter uma regulação ambiental que favoreça o incremento do bem estar social em um mercado integrado. Assim, dois fatores são relevantes: um deles é o de aceitar que existem diversos problemas ambientais, sendo que alguns merecem atenção em nível regional e outros não.

Outro é de que as próprias autoridades reguladoras necessitam interagir para aperfeiçoar os modos de aplicação de normas ambientais, trocando informações e formando redes. Devido ao grau de especialidade dos órgãos encarregados do *enforcement* ambiental dentro dos países componentes de determinado bloco regional e, ao próprio tempo dedicado à matéria, tem-se que seria muito mais efetivo se as próprias autoridades se relacionassem. Entretanto, o modelo cooperativo é bastante complexo de ser implementado, necessitando de uma aceitação, por parte das autoridades centrais, de uma descentralização decisional e um consequente aumento de importância das autoridades reguladoras.

No que tange ao MERCOSUL, tem-se que o bloco adotou um Acordo-Quadro sobre a matéria em 2001. O foco principal do referido Acordo foi a cooperação em matéria ambiental, traçando as linhas gerais para que políticas setoriais sejam adotadas sobre seu albergue. Cuidar-se de um instrumento normativo bastante simples, sem grandes previsões mais concretas sobre uma política ambiental comum. O texto do Acordo-Quadro, por si só,

não é negativo, haja vista que o modelo cooperativo pode ter diversas qualidades.

De outra sorte, a produção normativa sobre matéria ambiental posterior ao Acordo-Quadro foi um tanto tímida no bloco. Houve diversos regulamentos voltados a regras sobre medidas sanitárias e fitossanitárias, o que é normal em uma zona de integração econômica. Houve, de outra parte, alguns acordos com um caráter cooperativo, como o que prevê regras mais específicas para o procedimento a ser adotado em caso de emergência ambiental, bem como aquele voltado à cooperação para implementação/aperfeiçoamento da sustentabilidade em empresas de pequeno e médio porte. Por fim, há ainda políticas de cunho indutivo, voltadas ao desenvolvimento de projetos específicos na seara ambiental, como, por exemplo, financiar políticas locais de saneamento básico. Esses projetos estão relacionados, basicamente, com o FOCEM. Todavia, a falta de uma uniformidade nesses instrumentos isolados não permite concluir que, na prática, o modelo cooperativo vem sendo implantado com êxito no MERCOSUL.

Com lastro no estudo empreendido, pode-se concluir que a política ambiental do MERCOSUL, embora esteja na trilha certa e com um cenário propício ao seu desenvolvimento, ainda é ineficaz para a promoção de uma proteção efetiva no âmbito do bloco. Ressalte-se que a própria escassez de normas produzidas sob a égide do Acordo-Quadro (vigente há quase dez anos) leva a concluir que a política ambiental mercosulina, hodiernamente, está mais próxima a uma concorrência regulatória do que a um modelo cooperativo, consoante preconiza o instrumento normativo ambiental mais importante do bloco.

## Referências

- ALLARD, Julie; GARAPON, Antoine. *Os juízes na mundialização*. Lisboa: Instituto Piaget, 2005.
- BINENBOJN, Gustavo. *Uma nova teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.
- BORGES, José Souto Mario. *Curso de direito comunitário: instituições de direito comunitário comparado: União Europeia e MERCOSUL*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Brançosos e interconstitucionalidade*. Lisboa: Almedina, 2006.

- CASELLA, Paulo Borba. *Mercosul: exigências e perspectivas*. São Paulo: LTr, 1996.
- CATALANO, Nicola. La Communauté économique européenne et l'unification, le rapprochement et l'harmonisation du droit des Etats membres. *Revue Internationale de Droit Comparé*. Paris: Société de Législation Comparée, v. 13, n.1, jan./mar. p. 5-17, 1961.
- COSTA, Olivier; BRACK, Nathalie. *Sistema decisório na União Europeia*. Porto Alegre: Sulina, 2011.
- CRAIG, Paul; DE BURCA, Gráinne. *EU Law: text, cases, and materials*. 5. ed. Oxford: Oxford University Press, 2011.
- DE LEYSSAC, Claude Lucas; PARLEANI, Gilbert. *Droit du marché*. Paris: Presses Universitaires de France, 2002.
- DECLARAÇÃO do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Rio de Janeiro, 1992. Disponível em: <[http://www.mma.gov.br/port/sdi/ea/documentos/convs/decl\\_rio92.pdf](http://www.mma.gov.br/port/sdi/ea/documentos/convs/decl_rio92.pdf)>. Acesso em 24 abr. 2012.
- DELMAS-MARTY, Mireille. *Ordering pluralism: a conceptual framework for understanding transnational legal word*. Portland: Hart Publishing, 2009.
- DELMAS-MARTY, Mireille. *La refondation des pouvoirs*. Paris: Seuil, 2007.
- DELMAS-MARTY, Mireille. *Le relatif et l'universel*. Paris: Seuil, 2004.
- ESTY, Daniel. Revitalizing environmental federalism. *Faculty scholarship series*, Paper 450, 1996. Disponível em: <[http://digitalcommons.law.yale.edu/fss\\_papers/450/](http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/450/)>.
- ESTY; Daniel C.; GERADIN, Damien. Regulatory Competition. In: ESTY; Daniel C.; GERADIN, Damien. *Regulatory competition and economic integration*. Comparative perspectives. Oxford: Oxford University Press, 2001. p. 31-46.
- FARBER, Daniel A; FRICKEY, Philip P. The jurisprudence of public choice. In: STEARNS, Maxwell. *Public choice and public law: readings and commentary*. Cincinnati: Anderson Publishing Co, 1997. p. 5-36.
- FARIA, José Ângelo Estrella. *O Mercosul: princípios, finalidade e alcance do Tratado de Assunção*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 1993.
- FARIA, Luiz Augusto Estrella. *A chave do tamanho*. Desenvolvimento econômico e perspectivas para o MERCOSUL. Porto Alegre: UFRGS Editora, 2004.
- FAURE, Michael. Regulatory competition vs harmonization in EU environmental law. In: ESTY; Daniel C.; GERADIN, Damien. *Regulatory competition and economic integration*. Comparative perspectives. Oxford: Oxford University Press, 2001. p. 263-286.
- GANTZ, David A. *Regional trade agreements*. Law, policy and practice. Carolina Academic Press: Durham, 2009.
- GUZMAN, Andrew T. International Competition Law. *Research Handbook in International Economic Law*. In: GUZMAN, Andrew T.; SYKES, Alan O. Northampton: Edward Elgar Publishing, 2007. p. 418-443. Disponível em: <[http://works.bepress.com/andrew\\_guzman/23](http://works.bepress.com/andrew_guzman/23)>. Acesso em 9 abr. 2012.
- HÄBERLE, Peter. *Estado constitucional cooperativo*. Rio de Janeiro, 2007.
- JACKSON, John. *The world trading system: law and policy of international economic regulations*. 2. ed. Cambridge: The MIT Press, 1997.
- JAEGER JUNIOR, Augusto. Fundamentos y recientes desarrollos del Mercosur. In: BOGDANDY, Armin von; ARROYO, César Landa; ANTONIAZZI, Mariela Morales (Ed.). *¿Integración suramericana a través del Derecho?: un análisis interdisciplinario y multifocal*. Madrid: Max-Planck-Institut, 2009.
- JAYME, Erik. Identité culturelle et intégration: le droit international privé postmoderne. *Recueil des cours: collected courses of the Hague Academy of International Law*. Haia: M. Nijhoff, 1995. v. 251.
- KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. 7. ed. São Paulo: M. Fontes, 2006.
- KIBEL, Paul Stanton. The Paper Tiger Awakens: North American Environmental Law After the Cozumel Reef Case. *Columbia journal of transnational Law*. New York: Columbia Society of International Law, v. 39, n.1, 2001. p. 395-482.
- KRELL, Andreas Joachim. O sistema jurídico da proteção ambiental da Comunidade Econômica Europeia: modelo para o MERCOSUL? In: BASSO, Maristela (Org.). *MERCOSUL: seus efeitos jurídicos, econômicos e políticos nos Estados-membros*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.
- LIMPINS, Anne. Harmonisation des législations dans le cadre du Marché commun. *Revue internationale de droit comparé*. Paris: Société de Législation Comparée, v. 19, n. 3, p. 621-653, jul./set. 1967.

MACEY, Jonathan. Promoting public-regarding legislation through statutory interpretation: an interest group model. *Faculty scholarship series*, Paper 1771, 1986. Disponível em: <[http://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2791&context=fss\\_papers](http://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2791&context=fss_papers)>.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MALKEAN-DUBOIS, Sandrine. A implantação do direito internacional do meio ambiente. In: VARELLA, Marcelo Dias; BARROS-PLATIAU, Ana Flávia. *Proteção internacional do meio ambiente*. Brasília: UnB, 2009. p. 88-121.

MEGRET, Jacques. La spécificité du droit communautaire. *Revue internationale de droit comparé*. Paris: Société de Législation Comparée, v. 19, n. 3, p. 565-577, jul./set. 1967.

MERCOSUL. *Decisão 02/01/CMC*. Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do MERCOSUL. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/show?contentid=3193>>. Acesso em 20 mar.2012.

MERCOSUL. *Decisão 14/04/CMC*. Protocolo Adicional ao Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do MERCOSUL em matéria de cooperação e assistência perante emergências ambientais. Disponível em: <[http://www.mercosur.int/innovaportal/v/494/1/secretaria/decis%C3%B5es\\_2004](http://www.mercosur.int/innovaportal/v/494/1/secretaria/decis%C3%B5es_2004)>. Acesso em: 20 mar.2012.

MERCOSUL. *Decisão 26/07/CMC*. Política de Promoção e Cooperação em Consumo Sustentáveis no MERCOSUL. Disponível em: <[http://www.mercosur.int/innovaportal/v/524/1/secretaria/decis%C3%B5es\\_2007](http://www.mercosur.int/innovaportal/v/524/1/secretaria/decis%C3%B5es_2007)>. Acesso em 21 abr.2012.

MERCOSUL. *Decisão 29/07/CMC*. Plano de Ação de Cooperação do MERCOSUL em matéria de biocombustíveis. Disponível em: <[http://www.mercosur.int/innovaportal/v/524/1/secretaria/decis%C3%B5es\\_2007](http://www.mercosur.int/innovaportal/v/524/1/secretaria/decis%C3%B5es_2007)>. Acesso em: 21 abr. 2012.

MERCOSUL. *Laudo Arbitral nº. 4*. Laudo do Tribunal Arbitral *ad hoc* do MERCOSUL constituído para decidir sobre a controvérsia entre a República Federativa do Brasil e a República Argentina sobre a aplicação de medidas *antidumping* contra a exportação de frangos inteiros, provenientes do Brasil, (res. 574/2000) do Ministério de Economia da República Argentina. 2001. Disponível em: <[http://www.mercosur.int/t\\_generic.jsp?contentid=440&site=1&channel=secretaria&seccion=6](http://www.mercosur.int/t_generic.jsp?contentid=440&site=1&channel=secretaria&seccion=6)>. Acesso em: 24 abr. 2012.

MERCOSUL. *Laudo Arbitral nº. 6*. Laudo do Tribunal Arbitral *ad hoc* do MERCOSUL constituído com competência para decidir a respeito da controvérsia apresentada pela República Oriental do Uruguai à República Federativa do Brasil sobre proibição de importação de pneumáticos remodelados (*remolded*) procedentes do Uruguai. 2002. Disponível em: <[http://www.mercosur.int/t\\_generic.jsp?contentid=440&site=1&channel=secretaria&seccion=6](http://www.mercosur.int/t_generic.jsp?contentid=440&site=1&channel=secretaria&seccion=6)>. Acesso em: 24 abr. 2012.

MERCOSUL. *Laudo nº. 02/2006 do Tribunal Permanente de Revisão*, constituído em plenário com competência para decidir a respeito do Recurso de Revisão apresentado pela República Argentina contra a decisão do Tribunal Arbitral AD HOC, de 21 de junho de 2006, que foi constituído para julgar a controvérsia promovida pela República Oriental do Uruguai contra a República Argentina sobre a questão: “Impedimentos Impostos à Livre Circulação pelas Barreiras em Território Argentino de Vias de Acesso às Pontes Internacionais Gral. San Martin e Gral. Artigas”. Disponível em: <[http://www.mercosur.int/t\\_generic.jsp?contentid=440&site=1&channel=secretaria&seccion=6](http://www.mercosur.int/t_generic.jsp?contentid=440&site=1&channel=secretaria&seccion=6)>. Acesso em: 24 abr. 2012.

MERCOSUL. *Protocolo de Ouro Preto*. Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a estrutura institucional do MERCOSUL. Disponível em: <[http://www.mercosur.int/innovaportal/v/3791/1/secretaria/tratados\\_protocolos\\_e\\_acordos\\_depositados\\_no\\_paraguai](http://www.mercosur.int/innovaportal/v/3791/1/secretaria/tratados_protocolos_e_acordos_depositados_no_paraguai)>. Acesso em: 31 mar. 2012.

MERCOSUL. *Tratado de Assunção*. Tratado para a constituição de um mercado comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai. Disponível em: <[http://www.mercosur.int/innovaportal/v/3791/1/secretaria/tratados\\_protocolos\\_e\\_acordos\\_depositados\\_no\\_paraguai](http://www.mercosur.int/innovaportal/v/3791/1/secretaria/tratados_protocolos_e_acordos_depositados_no_paraguai)>. Acesso em 31 mar. 2012.

MONACO, Ricardo. Comparaison et rapprochement des législations dans le marché commun européen. *Revue internationale de droit comparé*. Paris: Société de Législation Comparée, v. 12, n. 1, p. 61-74, jan./mar. 1960.

MOROSINI, Fábio Costa. Estratégias de regulação: a experiência ambiental da União Europeia e do NAFTA. *Revista de direito ambiental*, ano 10, n. 40. São Paulo, p. 66-98, out./dez. 2005.

MOROSINI, Fábio Costa. Repensando estratégias regulatórias internacionais: a interação entre o setor elétrico e o Meio Ambiente na América do Norte. In: GUERA, Sidney; FERREIRA JUNIOR, Lier Pires (Coord.). *Direito internacional ambiental e do petróleo*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2009.



- MOROSINI, Fábio Costa. Teoria da competição regulatória. O caso da regulação ambiental. *Revista de informação legislativa*. Brasília, ano 48, n. 189, p. 9-21, jan./mar. 2011.
- MOROSINI, Fábio Costa. The MERCOSUR trade and environmental linkage debate: the disputes over trade in retreaded tires. *Journal of World Trade*. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, v. 44, n. 5, p. 1127-1144, out. 2010.
- NEVES, Marcelo. *Entre Thêmis e Leviatã: uma relação difícil*. São Paulo: M. Fontes, 2008.
- NEVES, Marcelo. *Transconstitucionalismo*. São Paulo: M. Fontes, 2009.
- NUSDEO, Fábio. *Curso de economia: introdução ao direito econômico*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.
- OASTE, Wallace; SCHWAB, Robert. Economic competition among jurisdictions: efficiency enhancing or distortion inducing. *Journal of Public Economics*, Amsterdã, v. 35, n. 3, p. 333-354, 1988.
- OLIVAR JIMENEZ, Martha Lucía. El derecho del MERCOSUR y el derecho internacional: la lucha por independencia. *Revista electrónica de estudios internacionales*. 2009, Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales (AEPDIRI), v. 18, p. 1-24. Disponível em: <<http://www.reei.org/index.php/revista/num18/articulos/derecho-mercosur-derecho-internacional-lucha-independencia>>.
- OLIVAR JIMENEZ, Martha Lucía. La comprensión de la noción de derecho comunitario para una verdadera integración em el Cono Sur. In: BASSO, Maristela (Org.). *MERCOSUL: seus efeitos jurídicos, econômicos e políticos nos Estados-membros*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.
- OLIVAR JIMENEZ, Martha Lucía. *O estabelecimento de uma política comum de proteção do meio ambiente: sua necessidade num mercado comum*. Brasília: Associação Brasileira de Estudos da Integração/Senado Federal, 1994.
- PEÑA, Félix. Direitos e instituições no MERCOSUL: um balanço de conquistas e insuficiências. In: PEREIRA, Ana Cristina Paulo; KAI, Ambos (Coord.). *MERCOSUL e União Europeia: perspectivas da integração regional*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.
- PEREIRA, Ana Cristina Paulo. Diferentes aspectos dos sistemas de integração da União Europeia e do Mercosul: uma abordagem sintética e comparativa. In: PEREIRA, Ana Cristina Paulo; KAI, Ambos (Coord.). *Mercosul e União Europeia: perspectivas da integração regional*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.
- PEREIRA, Ana Cristina Paulo. *Direito institucional e material do MERCOSUL*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.
- PEROTTI, Alejandro D.; VENTURA, Deisy. *Processo Legislativo del Mercosur*. Montevideo: Konrad-Adenaur-Stiftung, 2004.
- POSNER, Richard A. *Fronteiras da teoria do direito*. São Paulo: M. Fontes, 2011.
- PRAZERES, Tatiana. *A OMC e os blocos regionais*. São Paulo: Aduaneiras, 2008.
- PRIEUR, Michel. *Droit de l'environnement*. 4 .ed. Paris: Dalloz, 2001.
- REVESZ, Richard L. Federalism and interstate environmental externalities. *University of Pennsylvania law review*. Philadelphia, v. 144, n. 6, p. 2341-2416.
- REVESZ, Richard L. Federalism and regulation: Some generalizations. In: ESTY, Daniel; GERADIN, Damien. *Regulatory competition and economic integration*. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- REVESZ, Richard L. Rehabilitating interstate competition: rethinking the "race-to-the-bottom" rationale for federal environmental regulation. *New York University law review*. New York, v. 67, n. 6, p. 1210-1254, 1992.
- REVESZ, Richard L. The race to the bottom and federal environmental regulation: a response to critics. *Minnesota law review*. Minneapolis: University of Minnesota Law School, v. 82, n. 2, p. 535-564, 1997.
- RIBEIRO, Wagner Costa. Aquífero Guarani: gestão compartilhada e soberania. *Estudos avançados*. São Paulo, v. 22, n. 64, p. 227-238. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142008000300014>>. Acesso em: 21 abr. 2012.
- RIBEIRO, Wagner Costa.. Federalism and regulation: some generalizations. In: ESTY, Daniel; GERADIN, Damien. *Regulatory competition and economic integration*. Oxford: Oxford University Press, 2001. p. 6-7.
- SLAUGHTER. Anne-Marie. *A new world order*. Princeton: Princeton University Press, 2004.
- TEUBNER, Gunther. A Bukowin a Global sobre a emergência de um pluralismo jurídico transnacional. *Impulso: Revista de Ciências Sociais e Humanas da UNIMEP*, Piracicaba, 2003. Disponível em: <<http://www.unimep.br/phpg/editora/revistaspdf/imp33art01.pdf>>. Acesso em: 30 mar. 2012.

TEUBNER, Gunther. Global Privates Regimes: neo-spontaneous law and dual constitution of autonomous sectors in world society? In: Karl-Heinz (Org.) *Globalization and public governance*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

TIBOUT, Charles M. A pure theory of local expenditures. *The journal of political economy*. Chicago: The University of Chicago Press, v. 64, n. 5, p. 416-424, out. 1956.

UNIÃO EUROPEIA. Versão Consolidada dos Tratados Fundamentais (TUE e TFUE). Luxemburgo: Serviço de Impressões da União Europeia, 2010. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:FULL:PT:PDF>>. Acesso em: 15 mar. 2012.

VARELLA, Marcelo Dias. O surgimento e a evolução do direito internacional do meio ambiente: da proteção da natureza ao desenvolvimento sustentável. In: VARELLA, Marcelo Dias, BARROS-PLATIAU, Ana Flávia. *Proteção internacional do meio ambiente*. Brasília: UnB, 2009. p. 7-25.

VENTURA, Deisy de Freitas Lima. Hiato da transnacionalização na nova gramática do direito em rede: um esboço de conjunção entre estatualismo e cosmopolitismo. In: STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. *Constituição, sistemas sociais e hermenêutica* (anúário da pós-graduação em Direito da

UNISINOS). Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

VENTURA, Deisy de Freitas Lima. *Las asimetrías entre el Mercosur y la Unión Europea*. Montevideu: Fundación Konrad-Adenauer, 2005.

VOGEL, David. Environmental Regulation and Economic Integration. In: ESTY, Daniel C.; GERADIN, Damien. *Regulatory competition and economic integration: comparative perspectives*. Oxford: Oxford University Press, 2001.

WATT, Horatia Muir. Conflitos de leis em mercados integrados e interconectados: uma questão de economia política. *Revista dos tribunais*, São Paulo, ano 97, v. 870, p. 49-80.

WOLKMER, Antonio Carlos. Novos pressupostos para a temática dos direitos humanos. In: RÚBIO, David Sánchez; FLORES, Joaquim Herrera; CARVALHO, Salo de (Org.). *Direitos humanos e globalização: fundamentos e possibilidades desde a teoria crítica*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2004.



**REVISTA DE DIREITO INTERNACIONAL**  
**BRAZILIAN JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW**

**A Rio+20 e o quadro institucional pelo desenvolvimento sustentável: o papel dos governos subnacionais na governança ambiental global**

***RIO +20 and institutional framework for sustainable development: the role of subnational governments in global environmental governance***

Fernando Rei  
Joana Setzer  
Kamyla Cunha

# A Rio+20 e o quadro institucional pelo desenvolvimento sustentável: o papel dos governos subnacionais na governança ambiental global\*

## *RIO +20 and institutional framework for sustainable development: the role of subnational governments in global environmental governance*

Fernando Rei<sup>1</sup>  
Joana Setzer<sup>2</sup>  
Kamyla Borges Cunha<sup>3</sup>

### Resumo

Este artigo tem por objetivo examinar o papel dos governos subnacionais na construção da governança ambiental global. Com esse fim, considera os fatores que fazem dos governos subnacionais atores relevantes na promoção do desenvolvimento sustentável e analisa a maneira pela qual esses atores são incluídos pelo “Esboço zero” (*Zero Draft*) do documento final da Rio+20 no quadro institucional do desenvolvimento sustentável. Tendo por base a emergência dos governos subnacionais e suas redes horizontais, o artigo examina as atividades da Rede de Governos Regionais para o Desenvolvimento Sustentável (nrg4SD) desde sua criação, dez anos atrás, até seu posicionamento sobre o *Zero Draft*. O artigo sugere que a paradiplomacia ambiental pode desempenhar um papel cada vez mais relevante no quadro institucional que será necessário para o alcance de um desenvolvimento sustentável. Em primeiro lugar, porque os problemas que afetam o mundo hoje exigem uma resposta de múltiplos atores, em múltiplas escalas, cabendo aos governos subnacionais o papel crucial de desenvolver e implementar as políticas necessárias à promoção do paradigma da sustentabilidade mais próximos do cidadão, e em segundo lugar, porque, para se alcançar uma verdadeira governança ambiental global, os governos subnacionais precisam ser reconhecidos como *stakeholders* governamentais no conjunto de atores que integra o cenário internacional de tomada de decisão.

**Palavras-chave:** Paradiplomacia ambiental. Mudanças climáticas. Governos subnacionais. Nrg4SD. Rio+20.

### Abstract

This article examines subnational government's role in global environmental governance. With such an end, the article considers the characteristics that make subnational governments relevant actors in the promotion of sustainable development and the ways in which the *Zero Draft* of the outcome document of Rio+20 engages these actors in the institutional framework for sustainable development. Considering the emergence of subnational governments and their horizontal networks in global environmental governance, the article examines the activities of

\* Artigo recebido em 17/03/2012  
Artigo aprovado em 08/06/2012

<sup>1</sup> Professor do Programa de Doutorado em Direito Ambiental Internacional. Diretor Científico de SBDIMA (Sociedade Brasileira de Direito Internacional Ambiental). Email: fernandorei@ig.com.br.

<sup>2</sup> Grantham Institute on Climate Change and the Environment. Email: j.setzer@lse.ac.uk.

<sup>3</sup> Professora de Legislação Ambiental. Email: kamilaborges@gmail.com.



the Network of Regional Governments for Sustainable Development (nrg4SD), since its creation, ten years ago, to its position in relation to the Zero Draft. The article suggests that environmental paradiplomacy can play an increasingly relevant role in the institutional framework that will be needed for sustainable development. First because the problems that affect the world in the present require answers from multiple actors, in multiple scales, having subnational governments the crucial role of developing and implementing policies at citizen's level. Second, because in order to achieve global environmental governance, subnational governments must be recognised as governmental stakeholders among the actors responsible for the international decision-making process.

**Keywords:** Environmental paradiplomacy. Climate change. Subnational governments. Nrg4SD. Rio+20.

## 1 Introdução

A Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20) marca os vinte anos de realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92) e os dez anos da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável em Johannesburgo. A Rio+20 marca também o aniversário de 10 anos de criação da Rede de Governos Regionais para o Desenvolvimento Sustentável (nrg4SD). A nrg4SD foi a primeira rede transnacional de governos subnacionais a tratar do tema do desenvolvimento sustentável em uma escala global.<sup>4</sup> Esta rede conta com a participação de 36 governos subnacionais de 18 países e 7 associações de governos regionais, que ao todo representam mais de 1000 governos em todo o mundo.<sup>5</sup>

A criação de redes transnacionais de governos subnacionais como a nrg4SD sinaliza a contribuição dos governos subnacionais às novas dinâmicas do Direito Internacional do Meio Ambiente (DIMA), fenômeno que

recebe o nome de “paradiplomacia ambiental”. Este artigo sugere que a paradiplomacia ambiental pode desempenhar um papel cada vez mais relevante no quadro institucional que será necessário para o alcance de um desenvolvimento sustentável. Em primeiro lugar, porque os problemas que afetam o mundo hoje exigem uma resposta de múltiplos atores, em múltiplas escalas, cabendo aos governos subnacionais o papel crucial de desenvolver e implementar as políticas necessárias à promoção do paradigma da sustentabilidade mais próximos do cidadão. Em segundo lugar, porque, para se alcançar uma verdadeira governança ambiental global, os governos subnacionais precisam ser reconhecidos como atores transnacionais, ou seja, como *stakeholders* governamentais no conjunto de atores que integra o cenário internacional de tomada de decisão.

Com este fim, o presente artigo apresenta três seções. A primeira discorre sobre a importância dos governos subnacionais na promoção do desenvolvimento sustentável. A segunda parte examina a emergência dos governos subnacionais e suas redes horizontais na construção da governança ambiental global; a nrg4SD ilustra esse processo e será utilizada como estudo de caso. A terceira parte do artigo conclui que a paradiplomacia ambiental, ou seja, a inserção dos governos subnacionais no DIMA deve ser considerada no quadro institucional do desenvolvimento sustentável.

## 2 A importância dos governos subnacionais na promoção do desenvolvimento sustentável

Esta Seção demonstra a importância dos governos subnacionais na promoção do desenvolvimento sustentável. Sugere-se (item 1.1.) que existem ao menos quatro motivos pelos quais os governos subnacionais devem ser reconhecidos como centrais para a promoção do desenvolvimento sustentável: (i) os problemas ambientais sobre os quais se depara a humanidade devem ser encarados de forma coordenada; (ii) as causas e as consequências desses problemas ocorrem e são sentidas concretamente nos níveis locais e regionais; (iii) muitas vezes, cabe aos governos subnacionais a definição e a implementação de políticas públicas que visem ou levem em conta o desenvolvimento sustentável; e (iv) não existe mais uma exclusividade da via internacional tradicional para o enfrentamento dos problemas globais. Ao que tudo indica,

<sup>4</sup> HAPPAERTS, Sander; VAN DEN BRANDE, Karoline; BRUYNINCKX, Hans. Governance for Sustainable Development at the Inter-subnational Level: The Case of the Network of Regional Governments for Sustainable Development (nrg4SD). *Regional & Federal Studies*, v. 20, n. 1, p. 127-149, 2010.

<sup>5</sup> Nrg4sd. Disponível em: <<http://www.nr4sd.org/>>. Acesso em: 17 mar. 2012.

esse papel crucial desempenhado pelos governos subnacionais no desenvolvimento sustentável será reconhecido pelo documento final da Rio+20. A abordagem que consta do “Esboço Zero” (*Zero Draft*) do documento final da Conferência será objeto de análise no item 1.2, e depois novamente, no item 2.3, no que tange às contribuições que estão sendo sugeridas pela nrg4SD.

## 2.1 Por que os governos subnacionais são centrais para o desenvolvimento sustentável?

A solução dos problemas ambientais globais requer a construção de uma governança global, por meio da qual as diferentes formas e níveis de enfrentamento dos problemas passam a coexistir numa dinâmica de complementaridade. Assim, o avanço dos regimes internacionais baseados em tratados multilateralmente firmados é fortalecido e fomentado pelas iniciativas desenvolvidas nos níveis infra e transnacionais e por atores ainda não formalmente parte do sistema jurídico internacional. Há, portanto, uma dinâmica de mútua influência, da qual o DIMA se nutre. Por que então se faz necessária a participação dos governos subnacionais nesse processo de governança global?

Em primeiro lugar, a escala e a urgência dos desafios com os quais a humanidade se depara hoje exige uma resposta coordenada, envolvendo múltiplos atores em todos os níveis de governo. O mundo hoje é mais interdependente que no passado. Os problemas ambientais, assim como os atinentes aos direitos humanos, finanças e comércio, somente podem encontrar soluções satisfatórias se negociadas e regulamentadas pelo conjunto dos Estados e demais atores transnacionais, dinâmica essa observada nas negociações multilaterais. Nessa linha, Krahnman<sup>6</sup> destaca que a governança compreende processos e estruturas que permitem a atores governamentais e não governamentais coordenar suas necessidades e interesses interdependentes por intermédio da construção e implantação de políticas. Para Hoffmann,<sup>7</sup> em uma governança global, as regras devem ser feitas acima, abaixo e entre as autoridades estabelecidas.

Em segundo lugar, tanto as causas como as consequências dos problemas ambientais ocorrem e são sentidos concretamente nos níveis locais e regionais, forçando os atores subnacionais a uma resposta mais proativa e efetiva.<sup>8,9,10,11</sup> Tomando-se o exemplo do problema das mudanças climáticas, fica claro como seus impactos ignoram barreiras estatais. De fato, o equilíbrio climático constitui um *continuum* ecológico que se projeta tanto nos espaços submetidos à soberania dos Estados, como mais além deles,<sup>12</sup> e ainda porque os impactos desse problema ambiental são ao fim e ao cabo sentidos concretamente nos níveis infranacionais.<sup>13</sup> Conforme salientado por Liftin,<sup>14</sup> a dualidade global-local das mudanças climáticas inculca o sentido de responsabilidade por seu enfrentamento em todos os níveis de organização social.

Em terceiro lugar, a maioria dos governos subnacionais tem competências legislativas e administrativas sobre matéria ambiental e políticas sociais, cabendo, portanto, a esses governos a definição de políticas públicas que visem ou levem em conta o desenvolvimento sustentável. Soma-se a esse ponto o fato de que as iniciativas dos governos subnacionais no combate às mudanças climáticas globais têm ampliado os resultados da governança ambiental. Como asseveram Okereke et al,<sup>15</sup> em alguns casos, essas iniciativas somam-se aos esforços nacionais e internacionais de enfrentamento do problema, contri-

<sup>6</sup> KRAHMAN, Elke. National, regional and global governance: one phenomenon or many. *Global governance*, v. 9, p. 323-346, 2003.

<sup>7</sup> HOFFMANN, Matthew J. *Climate governance at the crossroads*. New York: Oxford University Press, 2011.

<sup>8</sup> BULKELEY, Harriet; BETSILL, Michelle. *Cities and climate change: urban sustainability and global environmental governance*. London: Routledge, 2003.

<sup>9</sup> RABE, Barry. *Statehouse and greenhouse: the emerging politics of american climate change policy*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2004.

<sup>10</sup> RABE, Barry. States on steroids: the intergovernmental odyssey of american climate policy. *Review of policy research*, v. 25, n. 2, p. 105-128, 2008.

<sup>11</sup> SETZER, Joana. Governança multinível das mudanças climáticas: políticas subnacionais e ações transnacionais em São Paulo. In: REL, Fernando Cardozo Fernandes (Org.). *Direito e desenvolvimento: uma abordagem sustentável*. No prelo.

<sup>12</sup> RUIZ, Jose Juste. *Derecho Internacional del medio ambiente*. Madrid: McGraw Hill, 1999. p. 479.

<sup>13</sup> BODANSKY, Daniel. The legitimacy of international governance: a coming challenge for international environmental law? *The American Journal of International Law*, v. 93, n. 3, p. 596-624, jul.1999.

<sup>14</sup> LITFIN, Karen. Environment, Wealth and Authority: global climate change and emerging modes of legitimation. *International Studies Review*, v. 2, n. 2, p. 119-148, 2000.

<sup>15</sup> OKEREKE, Chukwumerije; BULKELEY, Harriet; SCHROEDER, Heike. Conceptualizing climate governance beyond the international regime. *Global Environmental Politics*, v. 9, n. 1, p. 58-68, fev. 2009.

buindo para que os Estados cumpram com compromissos internacionalmente assumidos. Em outros casos, as ações subnacionais resultam em efetivas reduções de gases de efeito estufa (GEE), apesar da inércia dos governos nacionais. De qualquer forma, essas iniciativas acabam exercendo uma influência estratégica nas negociações internacionais do regime climático, uma vez que funcionam como elemento de pressão (e constrangimento) para que os Estados avancem em seus compromissos e estejam abertos a novos esforços multilaterais.

Em quarto lugar, não é mais possível defender um “retorno à *realpolitik*”, ou seja, a ideia de que as políticas ambientais somente podem ser definidas por meio de um acordo consensual de todos os Estados participantes.<sup>16</sup> A via internacional tradicional de enfrentamento dos problemas globais, por ser oficializada por meio de acordos firmados por consenso entre Estados soberanos, sofre a influência direta de interesses internos e externos, particularmente num contexto de crescente interdependência, sobretudo econômica.<sup>17</sup> Em geral, esses interesses não se coadunam com as exigências de enfrentamento dos problemas ambientais globais, posto que, enquanto têm um horizonte de curto prazo ou apresentam caráter predominantemente político-econômico, os problemas ambientais requerem ações de longo prazo e uma visão estrategicamente mais ampla. Assim, quanto mais distante a resposta dos Estados for de uma verdadeira cooperação e solidariedade para a solução dos problemas ambientais, mais questionável se torna seu grau de legitimidade e autoridade.<sup>18</sup>

O caso das mudanças climáticas novamente ilustra bem esse argumento. Na esfera internacional, a resposta às mudanças climáticas tem sido construída por meio do regime climático, um conjunto de normas, instituições e medidas de mitigação das emissões de gases de efeito estufa e de adaptação aos impactos previstos, ancorados

sob dois tratados: a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (UNFCCC) e o Protocolo de Quioto. Mas apesar de ser considerado um marco do DIMA, ao se conferir demasiada importância às negociações entre Estados nacionais, deixa-se de ver os avanços que surgem em formas alternativas de governança. Nesse sentido, a crescente participação dos estados subnacionais no regime internacional do clima, ainda que de forma paralela à atuação dos estados nacionais, demonstra a ampliação tanto dos atores envolvidos nas negociações multilaterais como das escalas envolvidas no DIMA.<sup>19</sup>

Portanto, fica fácil reconhecer que o efetivo enfrentamento das questões ambientais globais necessita da ação cooperada e coordenada de sistemas de governança baseados em diversos níveis (estatais, supra, infra e interestatais) e compostos por atores estatais, infraestatais (regionais e locais) e não governamentais, cada um desempenhando uma variedade de papéis.<sup>20, 21, 22</sup> Fala-se, nesse caso, de uma nova governança ambiental global. Nas palavras de Reed e Bruyneel:

[...]as environmental problems cross borders spatially (affecting multiple jurisdictions) and temporally (posing risks for the present and for future generations), they necessitate cooperation among nations and stakeholder groups in a form of global environmental governance.<sup>23</sup>

## 2.2 reconhecimento pelo zero draft da Rio+20

O “Esboço Zero” (*Zero Draft*) do documento final da Conferência contém as contribuições nacionais de todos os Estados-Membros como proposta inicial para o texto a ser adotado na Rio+20 e é acompanhado pela nrg4SD (mais a esse respeito, na próxima seção), reconhece o relevante papel desempenhado pelos governos locais no desenvolvimento sustentável e inclui a governança em to-

<sup>16</sup> BERNSTEIN, Steven et al. A tale of two copenhagens: carbon markets and climate governance. *Millennium: Journal of International Studies*, v. 39, n.1, p. 161-173, 2010.

<sup>17</sup> LEIS, Hector; VIOLA, Eduardo. *América del Sur en el mundo de las democracias de mercado*. Rosario: Homo Sapiens Ediciones, 2008. p.196.

<sup>18</sup> REI, Fernando; CUNHA, Kamyla. Mudanças climáticas globais: desafio a uma nova relação entre o Direito Internacional do Meio Ambiente e as Relações Internacionais. In: CASELLA, Paulo Borba et al. (Org.). *Direito internacional, humanismo e globalidade*: guido Fernando Silva Soares Amicorum Discipulorum Liber. São Paulo: Atlas, 2008. p. 487-502.

<sup>19</sup> OSOFSKY, Hari M. Multiscalar governance and climate change: reflections on the role of states and cities at Copenhagen. *Maryland Journal of International Law*, v. 25, n. 64, p. 64-85, 2010.

<sup>20</sup> BULKELEY, Harriet; BETSILL, Michelle. *Cities and climate change: urban sustainability and global environmental governance*. London: Routledge, 2003.

<sup>21</sup> BULKELEY, Harriet. Reconfiguring environmental governance: towards a politics of scales and networks. *Political Geography*, n. 24, p. 875-902, 2005.

<sup>22</sup> ADGER, Neil; JORDAN, Andrew (Eds.). *Governing sustainability*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

<sup>23</sup> REED, Maureen; BRUYNEEL, Shannon. Rescaling environmental governance, rethinking the state: a three-dimensional review. *Progress in Human Geography*, v. 34, n. 5, p. 646-653, 2010.

dos os níveis de governo dentro do quadro institucional do desenvolvimento sustentável.<sup>24</sup>

A Seção II do *Zero Draft* (“Renovando Compromissos Políticos”), no item C (“Envolvendo os Principais Grupos”), parágrafo 17 reconhece o papel dos principais grupos (mulheres, crianças e adolescentes, populações indígenas, ONGs, autoridades locais, trabalhadores e associações de classe, comércio e indústria, comunidade tecnológica e científica e agricultores) no desenvolvimento sustentável. Em seguida, o parágrafo 20, especificamente reconhece o papel essencial dos governos locais e a necessidade de integrá-los em todos os níveis de tomada de decisão do desenvolvimento sustentável. Na mesma Seção, item D, parágrafo 22, há o comprometimento de melhorar a governança e capacidades em todos os níveis – global, regional, nacional e local – para promover um processo de tomada de decisão integrado, para preencher deficiências na fase de implementação e promover coerência entre diferentes instituições.

Merece destaque a Seção IV (“Quadro institucional para um desenvolvimento sustentável”), a qual estabelece que, para fortalecer e integrar os três pilares do desenvolvimento sustentável, será preciso reconhecer a importância de uma governança nos níveis local, nacional, regional e global, mediante o estabelecimento de políticas públicas e o monitoramento da implementação da Agenda 21 em todos esses níveis (item A, parágrafo 44). Em outras palavras, um dos principais aspectos do quadro institucional para o desenvolvimento sustentável diz respeito ao estabelecimento de políticas públicas por governos subnacionais. Esse quadro é reiterado no item D, o qual requer o fortalecimento de mecanismos regionais e sub-regionais na promoção do desenvolvimento sustentável (parágrafo 60) e a coordenação entre políticas nacionais e locais (parágrafo 62).

### 3 A emergência dos governos subnacionais e suas redes horizontais na construção da governança ambiental global

As duas primeiras décadas deste novo milênio já registram uma série de fatos sobre os quais a sociedade

internacional é chamada a tratar a partir da premissa de que as soluções deverão ser pensadas e implantadas de maneira integrada, solidária e multilateral. Sejam problemas do mercado financeiro, das ações terroristas, da emergência de processos democráticos no mundo árabe, dos grandes temas ambientais globais, trata-se de um conjunto de assuntos, direta ou indiretamente comuns a todos os Estados. De um lado, a estrutura do mundo contemporâneo é menos flexível e dinâmica do que a experimentada durante a década que seguiu a Rio-92. De outro lado, esse mundo pressupõe cooperação e interdependência, com o encaminhamento de soluções feito dentro de um modelo de governança.

Naturalmente essa nova problemática incide na estrutura e na dinâmica do Direito Internacional. O atual momento histórico reclama novas áreas do saber jurídico, a renovação das bases da ordem internacional, a reforma da lógica do sistema das Nações Unidas. Abordando a ideia, Gonçalves e Fontoura Costa apontam para o estabelecimento de novas relações entre os atores nos mais variados níveis, para que, em conjunto, negociando e construindo pactos e normas comuns, possam, de fato, enfrentar as situações e obstáculos comuns.<sup>25</sup> Esta seção aborda a inserção desses novos atores e níveis e, especialmente, a emergência dos governos subnacionais e suas redes horizontais na construção da governança ambiental global.

#### 3.1 Novos atores da sociedade internacional e a paradiplomacia ambiental

A participação de representantes do setor privado, de ONGs e de governos subnacionais nos processos de negociação multilaterais motivou a ampliação do debate internacional para novos atores que vão além dos Estados nacionais.<sup>26, 27</sup> A inserção desses novos atores na sociedade internacional está diretamente associada a dois fenômenos marcantes do século XX: o processo de globalização e a emergência de problemas ambientais globais, como as mudanças climáticas e a proteção da biodiversidade.

<sup>25</sup> GONÇALVES, Alcindo; FONTOURA COSTA, José Augusto. *Governança global e regimes internacionais*. São Paulo: Almedina, 2010.

<sup>26</sup> KEOHANE, Robert; NYE, Joseph (Eds.). *Transnational relations and world politics*. Cambridge: Harvard University Press, 1971.

<sup>27</sup> RISSE-KAPPEN, Thomas (Ed). *Bringing transnational relations back*. In: *NON-STATE actors, domestic structures and international institutions*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

<sup>24</sup> UN. *The future we want: Zero Draft of the outcome document*. Disponível em: <<http://www.uncsd2012.org/rio20/futurewewant.html>>. Acesso em: 11 mar. 2012.



Em primeiro lugar, há um processo de globalização que se caracteriza pela ruptura das fronteiras dos meios de comunicação e de informação, de transporte e de distribuição, assim como da produção e do consumo.<sup>28</sup> Ao mesmo tempo em que intensifica a interdependência global, a globalização acaba por relativizar o papel do Estado-Nação como único interlocutor legítimo das relações internacionais. Governos subnacionais, empresas, organizações não governamentais e até indivíduos passam a transcender os mecanismos verticalizados de articulação internacional, formando espaços horizontais de interação em que podem, de forma mais direta e dinâmica, exercer seus interesses concretos.

Em segundo lugar, a evolução da ciência do clima tem reforçado o caráter universal das mudanças climáticas, seja porque suas causas antrópicas estão no cerne do atual modo de produção e consumo no planeta, seja porque a gravidade de seus impactos será sentida em todos os níveis da sociedade – do local ao global –, e sob as diferentes nuances – ambientais, sociais, econômicas e políticas.<sup>29</sup> Daí porque o seu enfrentamento revela-se um desafio. Daí também, porque as ações práticas de enfrentamento dos problemas ambientais globais têm progressivamente legitimado o surgimento de novas formas de autoridade, as quais ganham uma legitimação voluntária da sociedade ainda que desprovidas dos elementos da soberania, autonomia e controle.<sup>30</sup>

A inserção dos governos subnacionais no enfrentamento das mudanças climáticas é uma das facetas dessa nova forma de governança ambiental global. Em meados da década de 1980, a inserção dos governos subnacionais na esfera internacional, principalmente em questões de cunho econômico, recebeu o nome de

“paradiplomacia”.<sup>31, 32, 33, 34, 35</sup> Mais recentemente, o conceito de “paradiplomacia” passou a ser utilizado também para expressar o crescente interesse e participação direta de atores subnacionais nas questões ambientais globais, bem como na formulação e na implementação da política climática.<sup>36, 37, 38</sup> Neste artigo, o termo “paradiplomacia ambiental” refere-se à inserção dos governos subnacionais no DIMA, isto é, a “paradiplomacia ambiental” diz respeito às iniciativas transnacionais estabelecidas por uma região ou por um estado subnacional para combater problemas ambientais globais. Tais iniciativas incluem a assinatura de acordos e parcerias com Estados e regiões de países estrangeiros, a participação em conferências e eventos internacionais, assim como a participação desses entes em redes transnacionais de governos subnacionais.

Na literatura, são identificados diferentes vetores desse movimento para além das fronteiras do país no qual se insere um determinado estado subnacional. Para Bueno da Silva, o engajamento dos governos subnacionais em alianças transnacionais decorre da percepção sobre custos e benefícios de participar em determinadas ações

<sup>28</sup> BEDIN, Gilmar Antonio. A sociedade global e suas possibilidades de realização: um olhar a partir das relações internacionais. In: OLIVEIRA, Odete Maria; DAL RI JR., Arno (Org.). *Relações internacionais: interdependência e sociedade global*. Ijuí: Editora Unijuí, 2003. p.505-536.

<sup>29</sup> MATEO, Ramón Martin. *Tratado de derecho ambiental*. Madrid: Trivium, 1992. v.2.

<sup>30</sup> DEDUERWAERDERE, Tom. *The contribution of network governance to sustainable development*. Belgique: Université Catholique de Louvain Fonds National de la Recherche Scientifique, 2005.

<sup>31</sup> DUCHACEK, Ivo. The international dimensions of subnational self-government. *Publius*, v. 14, n. 4, p. 5-31, 1984.

<sup>32</sup> MICHELMANN, Hans J.; SOLDATOS, Panayotis. (Eds.). *Federalism and international relations: the role of subnational units*. Oxford: Oxford University Press, 1990.

<sup>33</sup> KEATING, Michael. Regions and international affairs: motives, opportunities and strategies. In: ALDECOA, Francisco; KEATING, Michael. *Paradiplomacy in action: the foreign relations of subnational governments*. London: Frank Cass Publishers, 1999. p.231.

<sup>34</sup> LECOURS, Andre. Paradiplomacy: reflections on the foreign policy and international relations of regions. *International Negotiation*, v. 7, p. 91-114, 2002.

<sup>35</sup> HOCKING, Brian. Regionalismo: uma perspectiva das relações internacionais. In: VIGEVANI, Tulio et al. (Org.). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: EDUC, 2004. p. 77-108.

<sup>36</sup> HOCKING, Brian. The woods and the trees: catalytic diplomacy and Canada's trials as a forestry superpower. *Environmental Politics*, v. 5, n. 3, p. 448-75, 1996.

<sup>37</sup> SILVA, Ironildes Bueno da. *Paradiplomacia contemporânea: trajetórias e tendências da atuação internacional dos governos estaduais do Brasil e EUA*. Brasília. 2010. f. ? Tese (Doutorado em Relações Internacionais)-Universidade de Brasília (IREL/UnB), Brasília, 2010.

<sup>38</sup> EATMON, Thomas D. Paradiplomacy and climate change: American States as actors in global climate governance. *Journal of Natural Resources Policy Research*, v. 1, n. 2, p. 153-165, 2009.

ou políticas na área ambiental.<sup>39</sup> Analisando uma série de iniciativas locais e transregionais estadunidenses voltadas ao enfrentamento das mudanças climáticas, Engels e Orbach<sup>40</sup> identificaram uma correlação direta dessas ações a apelos eleitorais ou de apoio político junto à população, mas nem sempre assentadas em medidas operacionais de enfrentamento. Já para Bernstein et al,<sup>41</sup> o estado atual da negociação sobre o avanço do regime internacional do clima, marcado pela resistência dos Estados em assumir maiores e novos compromissos, mina a legitimidade dos Estados e reforça outros polos de autoridade e tomada de decisão, em particular os governos subnacionais, que estão no nível imediatamente abaixo do governo central.

No caso dos temas ambientais globais, como já afirmado, a agenda internacional dos estados subnacionais tem o potencial de influenciar direta ou indiretamente as negociações internacionais sobre mudança do clima, atuando como polos de pressão junto aos Estados, para que avancem com seus compromissos e esforços de enfrentamento do problema. Para Hoffmann, uma verdadeira experimentação de governança climática se consolidou na Conferência das Partes de Copenhague a partir das ações políticas e técnicas das delegações subnacionais.<sup>42</sup>

Além disso, a participação dos atores subnacionais na governança ambiental global ganha força na medida em que tais atores agem por meio de redes horizontais de cooperação.<sup>43,44</sup> Conforme reconhece o parágrafo 62 do *Zero Draft*, as parcerias entre cidades têm liderado a

ação para o desenvolvimento sustentável.<sup>45</sup> Ademais, a participação dos estados subnacionais nessas redes transnacionais oferece a esses atores o potencial de influenciar a tomada de decisão nos fóruns internacionais, além de lhes conferir uma personalidade internacional.<sup>46</sup> Apesar de formalmente criadas como mecanismos de troca de informação, técnicas, práticas e experiência em medidas de enfrentamento das mudanças climáticas, essas redes transnacionais acabam por exercer um crescente papel político, principalmente quando atuam de forma coordenada na esfera internacional de negociação.<sup>47</sup> Esse é o caso da Rede de Governos Regionais para o Desenvolvimento Sustentável (nrg4SD).

### 3.2 A Nrg4SD

Dentre as modalidades da paradiplomacia ambiental, a nrg4SD chama atenção por ser a primeira e única rede transnacional exclusiva para governos subnacionais a tratar do tema do desenvolvimento sustentável em uma escala global.<sup>48</sup> As negociações iniciais objetivando a criação dessa rede de governos regionais aconteceram alguns meses antes da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável de Johannesburgo, no âmbito da reunião preparatória de maio de 2002, em Bali. Durante a Cúpula, por meio da Declaração de Gauteng, foi então instituída a nrg4SD, com o objetivo de promover trocas de experiências, conhecimento e colaboração entre os governos subnacionais regionais a respeito de sustentabilidade ambiental. Atualmente, a nrg4SD conta com a

<sup>39</sup> SILVA, Ironildes Bueno da. *Paradiplomacia contemporânea: trajetórias e tendências da atuação internacional dos governos estaduais do Brasil e EUA*. Brasília. 2010. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) - Universidade de Brasília (IREL/UnB), Brasília, 2010.

<sup>40</sup> ENGELS, Kirsten; ORBACH, Barak. Micro-motives and state and local climate change initiatives. *Harvard Law and Policy Review*, v. 2, p. 119-137, 2008.

<sup>41</sup> BERNSTEIN, Steven et al. A tale of two copenhagens: carbon markets and climate governance. *Millennium: Journal of International Studies*, v. 39, n. 1, p. 161-173, 2010.

<sup>42</sup> HOFFMANN, Matthew J. *Climate governance at the crossroads*. New York: Oxford University Press, 2011.

<sup>43</sup> BULKELEY, Harriet, BETSILL, Michelle. *Cities and climate change: urban sustainability and global environmental governance*. London: Routledge, 2003.

<sup>44</sup> SETZER, Joana. Governança multinível das mudanças climáticas: políticas subnacionais e ações transnacionais em São Paulo. In: REI, Fernando Cardozo Fernandes (Org.). *Direito e desenvolvimento: uma abordagem sustentável*. No prelo.

<sup>45</sup> No mesmo parágrafo 62, item D da Seção IV (“Quadro institucional para um desenvolvimento sustentável”), os Estados-Membros comprometem-se, inclusive, por meio da assistência conferida por organizações internacionais, a apoiar a cooperação internacional entre governos subnacionais.

<sup>46</sup> HAPPAERTS, Sander; VAN DEN BRANDE, Karoline; BRUYNINCKX, Hans. Governance for sustainable development at the inter-subnational level: the case of the network of regional governments for sustainable development (nrg4SD). *Regional & Federal Studies*, v. 20, n. 1, p. 127-149, 2010.

<sup>47</sup> BULKELEY, Harriet. Reconfiguring environmental governance: towards a politics of scales and networks. *Political Geography*, n. 24, p. 875-902, 2005.

<sup>48</sup> Mais recentemente, em novembro de 2010, as vésperas da COP16 em Cancun, foi criada a R20 Regions of Climate Action. A R20 foi concebida pelo então Governador da Califórnia, Arnold Schwarzenegger. Mas além de governos subnacionais, a R20 tem também membros não governamentais e privados (R20, 2011). Happaerts, Brande e Bruyninckx, também chamam atenção para o fato de que, diferentemente de outras redes de governos subnacionais, a nrg4SD possui um escopo Norte-Sul e um foco nos organismos das Nações Unidas.

participação de 36 governos subnacionais de 18 países e 7 associações de governos regionais, como membros plenos, que, ao todo, representam mais de 1000 governos em todo o mundo.

Vê-se que ao longo de seus dez anos de existência, a nrg4SD passou de uma iniciativa basicamente *ad hoc* para uma organização consolidada que possui uma estrutura definida, além de caráter e procedimentos permanentes.<sup>49</sup> Em 2004, a nrg4SD obteve a qualificação jurídica de associação civil sem fins lucrativos, de cunho internacional, segundo a legislação da Bélgica, e mantém em Bruxelas a sua sede. A coordenação das atividades da nrg4SD é feita por um Comitê Executivo, que se reúne duas vezes ao ano para estabelecer as diretrizes gerais de atuação. Esse comitê é composto por membros plenos eleitos pelo período de três anos.<sup>50</sup>

Desde a primeira grande conferência realizada em San Sebastian, no País Basco, em março de 2003, a Rede realizou e participou de mais de uma centena de conferências e eventos internacionais, levando o exemplo das regiões para a agenda internacional da sustentabilidade. Em virtude das tipologias admitidas pelo sistema das Nações Unidas, a nrg4SD foi credenciada como um observador da sociedade civil perante UNFCCC. Além disso, a rede mantém uma força-tarefa para as negociações internacionais sobre mudança do clima, e um grupo de trabalho sobre financiamento em mudança desta mudança no nível subnacional. Em três ocasiões, a nrg4SD promoveu Cimeiras Mundiais das Regiões, com a participação de dezenas de mandatários de governos regionais, permitindo a troca de experiências, o contato pessoal desses representantes para a construção de agendas políticas a partir de desafios ambientais.<sup>51</sup>

<sup>49</sup> HAPPAERTS, Sander; VAN DEN BRANDE, Karoline; BRUYNINCKX, Hans. Governance for sustainable development at the inter-subnational level: the case of the network of regional governments for sustainable development (nrg4SD). *Regional & Federal Studies*, v. 20, n. 1, p. 127-149, 2010.

<sup>50</sup> NRG4SD. Disponível em: <<http://www.nr4sd.org/>>. Acesso em: 17 mar. 2012.

<sup>51</sup> A primeira Cimeira teve lugar em Montreal, em dezembro de 2005; a segunda, em Saint Malo, Bretanha, em outubro de 2008 e a última, em Montevidéu, em abril de 2010. Durante a Cimeira de Saint Malo foi assinado um acordo entre o PNUD, o PNUMA e as regiões, que marcou o ponto de partida de um processo político no qual as regiões do mundo, lideradas pela nrg4SD, passaram a associar-se mais estreitamente com a ação global contra as mudanças climáticas.

Além disso, a nrg4SD fomenta projetos de cooperação Norte-Norte, Norte-Sul e Sul-Sul e utiliza mecanismos de participação direta nas discussões internacionais para advogar pelo reconhecimento da contribuição dos governos subnacionais para o desenvolvimento sustentável (nrg4SD, 2011b). Para fortalecer sua participação na arena internacional, a nrg4SD atua de forma cooperada com outras redes de governos subnacionais e ONGs, com destaque para o Fórum Global de Regiões (FOGAR), o *The Climate Group* (TCG), os ICLEI Governos Locais para a Sustentabilidade (ICLEI) e Cidades Unidas e Governos Locais (UCLG).

Como resultado de suas atividades nos “corredores” das negociações internacionais, a nrg4SD tem influenciado a comunidade internacional a reconhecer o papel dos Estados subnacionais no âmbito de importantes acordos multilaterais ambientais. Na reunião da Convenção de Diversidade Biológica (CDB), ocorrida em outubro de 2010, em Nagoya, as partes adotaram a Decisão X/22, pela qual foi ratificado o Plano de Ação de Governos Subnacionais, Cidades e outras Autoridades Locais.<sup>52</sup> Um mês depois, na COP do Clima, em Cancun, a nrg4SD conseguiu junto aos delegados dos Estados a inclusão do texto sobre o papel dos governos subnacionais, reconhecendo a sua importância no enfrentamento das mudanças climáticas.<sup>53</sup> Esses andamentos sugerem que os governos subnacionais estão se inserindo como novos atores no processo internacional de tomada de decisão na área do desenvolvimento sustentável.<sup>54</sup>

<sup>52</sup> O Plano de Ação de Governos Subnacionais, Cidades e outras Autoridades Locais reforça a necessidade de incluir estes níveis de governo na implantação das medidas de proteção da biodiversidade acordadas em Nagoya, bem como reconhece os esforços regionais e locais como ações implementadas no âmbito da CDB.

<sup>53</sup> A Decisão 1/CP.16 dos Acordos de Cancun, firmados na COP 16, formalmente reconhece: “[...]the need to engage a broad range of stakeholders at the global, regional, national and local levels, be they government, including subnational and local government, private business or civil society, including youth and persons with disability, and that gender equality and the effective participation of women and indigenous peoples are important for effective action on all aspects of climate change” (UNFCCC, 2011).

<sup>54</sup> HAPPAERTS, Sander; VAN DEN BRANDE, Karoline; BRUYNINCKX, Hans. Governance for sustainable development at the inter-subnational level: the case of the network of regional governments for sustainable development (nrg4SD). *Regional & Federal Studies*, v 20, n. 1, p. 127-149, 2010.

### 3.3 A posição da nrg4sd sobre o zero draft da rio+20

Em janeiro de 2012, a nrg4SD posicionou-se sobre o *Zero Draft*, formulando quatro pedidos aos Estados-Membros: promoção do PNUMA a uma agência especializada com representação universal e recursos adequados; transformação da Comissão de Desenvolvimento Sustentável (UNCSD) em um Conselho vinculado à Assembleia Geral; introdução de metas de desenvolvimento sustentável com indicadores e metas claras; e criação de conselhos nacionais de desenvolvimento sustentável.

Especificamente com relação à referência feita pelo *Zero Draft* às autoridades locais e à dimensão local, a nrg4SD se manifestou no sentido de que existe margem para melhorar a integração dos governos locais e subnacionais nos processos de tomada de decisão e implementação dos compromissos assumidos.<sup>55</sup> Basicamente, a rede de governos regionais entende que:

The Zero Draft published on 9 January 2012 contains important mentions to the Major Group 'Local Authorities' and the local dimension, acknowledging the essential role of local governments and the need to fully integrate them into all levels of decision making on sustainable development (paragraph 20). The wording of the Zero Draft, however, is not fully satisfactory to intermediate levels of governments – such as Federated States, Regions and Provinces – because all subnational actors are subsumed under the expression 'local authorities'.<sup>56</sup>

Durante as discussões iniciais do *Zero Draft* realizadas entre 25 e 27 de janeiro de 2012, em Nova Iorque, diversas propostas para a inclusão do termo 'subnacional' foram feitas especialmente pelo Canadá, pela União Europeia, pela Coreia e pela Suíça. A nrg4SD contribuiu para essas discussões por meio do Grupo Principal de Autoridades Locais. O texto apresentado na sessão do dia 27 de janeiro dá sinais de reconhecer a importância dos 'governos subnacionais', de forma distinta das 'autoridades locais' para o desenvolvimento sustentável.

<sup>55</sup> CARDAMA, Maruxa. *Rio+20 Zero Draft: Comment on the initial discussions*. Disponível em: <<http://www.stakeholderforum.org/sf/outreach/index.php/outreach2012zero3home/627-outreach2012zero3tem13>>. Acesso em: 27 jan. 2012.

<sup>56</sup> NRG4SD. *Briefing note da nrg4SD sobre o Zero Draft e discussões iniciais na ONU*. Disponível em: <[http://www.nrg4sd.org/sites/default/files/default/files/content/public/32sustdev/rio/briefing\\_note\\_on\\_zero\\_draft\\_and\\_initial\\_discussions\\_jan.pdf](http://www.nrg4sd.org/sites/default/files/default/files/content/public/32sustdev/rio/briefing_note_on_zero_draft_and_initial_discussions_jan.pdf)>. Acesso em: 11 mar. 2012.

Até o início da Conferência, no dia 20 de junho de 2012, a nrg4SD e o Grupo Principal de Autoridades Locais terão uma agenda movimentada, que inclui a participação no encontro de Grupos Principais em Nairobi, Quênia (18 e 19 de fevereiro), na primeira rodada informal de negociações do *Zero Draft* (19 a 23 de março), nas reuniões da UNCSD (26 e 27 de março e 13 a 15 de junho) e do Encontro Mundial de Estados e Regiões (19 de junho).<sup>57</sup> Em suma, o posicionamento da rede e a mobilização que se observa no âmbito do Grupo Principal de Autoridades Locais da Rio+20 indicam como os governos subnacionais têm se empenhado para serem reconhecidos como *stakeholders* governamentais no conjunto de atores que integra o cenário internacional de tomada de decisão.

### 4 Conclusão e recomendações

Este artigo demonstrou que os problemas que afetam o mundo hoje exigem uma resposta de múltiplos atores, em múltiplas escalas, cabendo aos governos subnacionais o papel crucial de desenvolver e implementar as políticas necessárias à promoção do paradigma da sustentabilidade. Ou seja, não será possível atingir o desenvolvimento sustentável almejado pela Rio+20 sem a direta participação dos governos subnacionais na implementação de políticas públicas.

Mais do que isso, o artigo demonstrou que não se trata apenas de reconhecer a importância dos governos subnacionais como atores responsáveis pela implementação das políticas necessárias ao desenvolvimento sustentável. Fazendo uso da paradiplomacia ambiental, os governos subnacionais buscam um espaço para contribuir no processo internacional de tomada de decisão. Em outras palavras, percebe-se como para se alcançar uma verdadeira governança ambiental global os governos subnacionais precisam ser reconhecidos como *stakeholders* governamentais no conjunto de atores que integra o cenário internacional de tomada de decisão.

Ao longo dos últimos anos, individualmente e com outros parceiros estratégicos, a nrg4SD liderou as regiões do mundo junto a diversas instâncias do sistema

<sup>57</sup> A nrg4SD também agendou a reunião do seu Comitê Diretor e sua Assembleia Geral para os dias 17 e 18 de junho.



das Nações Unidas, objetivando o reconhecimento do papel dos governos subnacionais enquanto atores necessários da agenda internacional da sustentabilidade. Esse reconhecimento se deu, em um primeiro momento, no âmbito da Conferência da Biodiversidade, em novembro de 2010 em Nagoya, com a Decisão X/22. O Plano de Ação de Governos Subnacionais, Cidades e outras Autoridades Locais, ratificado naquela ocasião, reforça a necessidade de incluir todos os níveis de governo na implantação das medidas de proteção da biodiversidade, bem como reconhece os esforços regionais e locais como ações implementadas no âmbito da CDB.

O mesmo reconhecimento se deu na Conferência de Cancun, no mês seguinte, no regime internacional das mudanças climáticas. A importância desse regime destaca a emergência e a relevância da paradiplomacia ambiental no âmbito dos Acordos Ambientais Multilaterais, abrindo um espaço sem precedentes para que os governos subnacionais possam contribuir em um novo regime internacional para a governança climática multinível, sinalizando que se aproximam novos tempos e, quiçá, modelos para os futuros acordos que possam surgir após o primeiro período de compromissos do Protocolo de Quioto.

Com os resultados da COP-17, em Durban, África do Sul, que sinalizaram um singelo avanço nas negociações diplomáticas e na consecução de metas mandatórias para um novo período de compromissos, os governos regionais do mundo se fortalecem para mostrar ao mundo em 2012, com a realização da Rio+20 e da COP-18, no Qatar, que, com transparência, cooperação técnica e com o envolvimento participativo de regiões desenvolvidas e em desenvolvimento em pequenos grupos de trabalho temáticos, a paradiplomacia pode ser uma alternativa dinâmica para o enfrentamento com resultados dos complexos problemas ambientais do século XXI. O processo da Rio+20 oferece, nesse sentido, um espaço importante para os governos subnacionais. Além de reconhecer a governança em todos os níveis de governo como parte integrante do quadro institucional do desenvolvimento sustentável (como já consta no *Zero Draft*), o processo da Rio+20 poderá vir a confirmar o papel dos governos subnacionais como *stakeholders* governamentais no conjunto de atores que integra o cenário internacional de tomada de decisão.

## Referências

ADGER, Neil; JORDAN, Andrew (Ed.). *Governing sustainability*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

BEDIN, Gilmar Antonio. A sociedade global e suas possibilidades de realização: um olhar a partir das relações internacionais. In: OLIVEIRA, Odete Maria; DAL RI JR., Arno (Org.). *Relações internacionais: interdependência e sociedade global*. Ijuí: Unijuí, 2003. p. 505-536.

BERNSTEIN, Steven et al. A tale of two Copenhagens: carbon markets and climate governance. *Millennium: Journal of International Studies*, v. 39, n. 1, p. 161-173, 2010.

BODANSKY, Daniel. The legitimacy of international governance: a coming challenge for international environmental law? *The American Journal of International Law*, v. 93, n. 3, p. 596-624, jul.1999.

BULKELEY, Harriet. Reconfiguring environmental governance: towards a politics of scales and networks. *Political Geography*, n. 24, p. 875-902, 2005.

BULKELEY, Harriet; BETSILL, Michelle. *Cities and climate change: urban sustainability and global environmental governance*. London: Routledge, 2003.

CARDAMA, Maruxa. *Rio+20 Zero Draft: comment on the initial discussions*. Disponível em: <<http://www.stakeholderforum.org/sf/outreach/index.php/outreach2012zero3home/627-outreach2012zero3tem13>>. Acesso em: 27 jan. 2012.

DEDUERWAERDERE, Tom. *The contribution of network governance to sustainable development*. Belgique: Université Catholique de Louvain Fonds National de la Recherche Scientifique, 2005.

DUCHACEK, Ivo. The international dimensions of subnational self-government. *Publius*, v. 14, n. 4, p. 5-31, 1984.

EATMON, Thomas D. Paradiplomacy and climate change: american states as actors in global climate governance. *Journal of Natural Resources Policy Research*, v. 1, n. 2, p. 153-165, 2009.

ENGELS, Kirsten; ORBACH, Barak. Micro-motives and state and local climate change initiatives. *Harvard Law and Policy Review*, v. 2, p. 119-137, 2008.

GONÇALVES, Alcindo; FONTOURA COSTA, José Augusto. *Governança global e regimes internacionais*. São Paulo: Almedina, 2010.

- HAPPAERTS, Sander; VAN DEN BRANDE, Karoline; BRUYNINCKX, Hans. Governance for sustainable development at the inter-subnational level: the case of the network of regional governments for sustainable development (nrg4SD). *Regional & Federal Studies*, v. 20, n. 1, p. 127-149, 2010.
- HOCKING, Brian. Regionalismo: uma perspectiva das relações internacionais. In: VIGEVANI, Tulio; WANDERLEY, Luiz Eduardo; BARRETO, Maria Ines; MARIANO, Marcelo Passini (Org.). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP, 2004. p. 77-108.
- HOCKING, Brian. The woods and the trees: catalytic diplomacy and Canada's trials as a forestry superpower. *Environmental Politics*, v.5, n.3, p. 448-75, 1996.
- HOFFMANN, Matthew J. *Climate governance at the crossroads*. New York: Oxford University Press, 2011.
- KEATING, Michael. Regions and international affairs: motives, opportunities and strategies. In: ALDECOA, Francisco; KEATING, Michael. *Paradiplomacy in action: the foreign relations of subnational governments*. London: Frank Cass Publishers, 1999. p. 231.
- KEOHANE, Robert, NYE, Joseph (Eds.). *Transnational relations and world politics*. Cambridge: Harvard University Press, 1971.
- KRAHMAN, Elke. National, regional and global governance: one phenomenon or many. *Global governance*, v. 9, p. 323-346, 2003.
- LECOURS, Andre. Paradiplomacy: reflections on the foreign policy and international relations of regions. *International negotiation*, v. 7, p. 91-114, 2002.
- LEIS, Hector; VIOLA, Eduardo. *América del Sur en el mundo de las democracias de mercado*. Rosario: Homo Sapiens Ediciones, 2008. p. 196.
- LITFIN, Karen. Environment, Wealth and Authority: global climate change and emerging modes of legitimation. *International studies review*, v. 2, n. 2, p. 119-148, 2002.
- MATEO, Ramón Martin. *Tratado de derecho ambiental*. Madrid: Trivium, 1992. v.2.
- MICHELMANN, Hans J.; SOLDATOS, Panayotis. (Eds.). *Federalism and international relations: the role of subnational units*. Oxford: Oxford University Press, 1990.
- NRG4SD. Disponível em <<http://www.nrg4sd.org/>>. Acesso em: 17 mar. 2012.
- NRG4SD. *Briefing note da nrg4SD sobre o Zero Draft e discussões iniciais na ONU*. Disponível em: <[http://www.nrg4sd.org/sites/default/files/default/files/content/public/32-sustdev/rio/briefing\\_note\\_on\\_zero\\_draft\\_and\\_initial\\_discussions\\_jan.pdf](http://www.nrg4sd.org/sites/default/files/default/files/content/public/32-sustdev/rio/briefing_note_on_zero_draft_and_initial_discussions_jan.pdf)>. Acesso em: 11 mar. 2012.
- OKEREKE, Chukwumerije; BULKELEY, Harriet; SCHROEDER, Heike. Conceptualizing climate governance beyond the international regime. *Global environmental politics*, v. 9, n. 1, p. 58-68, fev. 2009.
- OSOFSKY, Hari .M. Multiscalar Governance and climate change: reflections on the role of states and cities at Copenhagen. *Maryland Journal of International Law*, v. 25, n. 64, p. 64-85, 2010.
- RABE, Barry. States on steroids: the intergovernmental odyssey of american climate policy. *Review of Policy Research*, v. 25, n. 2, p. 105-128, 2008.
- RABE, Barry. *Statehouse and greenhouse: the emerging politics of american climate change policy*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2004.
- REED, Maureen; BRUYNEEL, Shannon. Rescaling environmental governance, rethinking the state: a three-dimensional review. *Progress in Human Geography*, v. 34, n. 5, p. 646-653, 2010.
- REI, Fernando, CUNHA, Kamyla. Mudanças climáticas globais: desafio a uma nova relação entre o direito internacional do meio ambiente e as relações internacionais. In: CASELLA, Paulo Borba et al. (Orgs.). *Direito internacional, humanismo e globalidade: guido Fernando Silva Soares Amicorum Discipulorum Liber*. São Paulo: Atlas, 2008. p. 487-502.
- RISSE-KAPPEN, Thomas (Ed.). *Bringing transnational relations back*. In: Non-state actors, domestic structures and international institutions. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.
- RUIZ, Jose Juste. *Derecho internacional del medio ambiente*. Madrid: McGraw Hill, 1999. p. 479.
- SETZER, Joana. Governança multinível das mudanças climáticas: políticas subnacionais e ações transnacionais em São Paulo. In: REI, Fernando Cardozo Fernandes (Org.). *Direito e desenvolvimento: uma abordagem sustentável*. No prelo.
- SILVA, Ironildes Bueno da. *Paradiplomacia contemporânea: trajetórias e tendências da atuação internacional dos governos estaduais do Brasil e EUA*. Brasília. 2010. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) - Universidade de Brasília (IREL/UnB), Brasília, 2010.

UN. *The future we want*: zero draft of the outcome document. Disponível em: <<http://www.unccd2012.org/rio20/futurewewant.html>>. Acesso em: 11 mar. 2012.



**REVISTA DE DIREITO INTERNACIONAL**  
**BRAZILIAN JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW**

**O papel do direito no contexto do desenvolvimento sustentável: uma avaliação qualitativa de programas corporativos de responsabilidade socioambiental\***

**The role of law in the context of sustainable development: *qualitative evaluation of program for corporate social responsibility***

Dulce Teresinha B. M. de Morais  
Maria Neuza da Silva Oliveira  
José Matias-Pereira  
Washington Luís Batista Barbosa



# O papel do direito no contexto do desenvolvimento sustentável: uma avaliação qualitativa de programas corporativos de responsabilidade socioambiental\*

## The role of law in the context of sustainable development: *qualitative evaluation of program for corporate social responsibility*

Dulce Teresinha Barros Mendes de Moraes<sup>1</sup>  
Maria Neuza da Silva Oliveira<sup>2</sup>  
José Matias-Pereira<sup>3</sup>  
Washington Luís Batista Barbosa<sup>4</sup>

### Resumo

O objetivo da pesquisa foi avaliar, em uma abordagem qualitativa, a (in)efetividade de programas corporativos de responsabilidade socioambiental, com foco no desenvolvimento sustentável. Para tanto, buscou-se identificar os custos e os benefícios envolvidos com a implementação dos modelos de gestão corporativa, socioambientalmente responsáveis, a possibilidade de se compatibilizar o desenvolvimento econômico com a preservação ambiental, assim como o papel do Direito nesse processo de sustentabilidade. A pesquisa indicou haver efetividade na implantação dos programas e/ou projetos corporativos de responsabilidade socioambiental estudados. Concluiu-se que o crescimento econômico e a proteção ambiental, previstos nos artigos 170 e 225 da Constituição Federal (CF), constituem objetivos compatíveis e interdependentes que se reforçam mutuamente. O estudo mostrou que os Programas de Responsabilidade Socioambiental permitiram a redução de impactos ambientais negativos nas atividades das instituições pesquisadas.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento sustentável. Direito ambiental. Programas corporativos. Responsabilidade socioambiental.

### Abstract

The paper's objective is to evaluate, through a qualitative approach, the (in) effectiveness of some corporate programs for environmental responsibility, with focus on sustainable development. The study sought to identify the costs and benefits involved with the implementation of models of socio-environmental responsible corporate management, the possibility to conciliate economic development with environmental preservation, as well as the role of law in this sustainability process. The research methodology was a literature review and qualitative and empirical descriptions. Content analysis was performed on the answers of semi structured inquiries obtained through individual interviews. The survey indicated that there was some effectiveness in the implementation of corporate programs and projects of social and environmental responsibility studied. It was concluded that economic growth and environmental protection established in articles 170 and 225 of the Federal

\* Artigo recebido em 28/05/2012  
Artigo aprovado em 09/07/2012

<sup>1</sup> Doutora em Direito Público, pela Universidade Federal de Pernambuco (2004); Mestre em Economia, pela Universidade de Brasília (2000); Pós-Graduada *Latu Sensu* em Direito Processual Civil e Direito do Trabalho, pelo CEUB/CESAPE (1994 e 1990, respectivamente); Graduada em Direito, pela Universidade de Brasília (1988); Letras - Licenciatura em Língua Portuguesa e respectiva Literatura, pela Universidade de Brasília (1999); e Administração, pela Universidade de Brasília (2011). Email: dulcemorais@globo.com.

<sup>2</sup> Doutoranda em Desenvolvimento Sustentável pela Universidade de Brasília UnB. Possui Mestrado em Desenvolvimento Sustentável - Gestão e Política Ambiental - CDS/UnB (2006), Especialização em Resolução de Conflitos Socioambientais pelo CDS-UnB (2003), Graduada em Pedagogia pela Universidade de Brasília (2001). Email: mneuzaoliveira@hotmail.com.

<sup>3</sup> Professor da Universidade de Brasília. Graduado em economia (Uniceub, 1974) e direito (UniDF, 1993), mestrado em Planejamento Urbano pela Universidade de Brasília (1980), doutorado em Ciências Políticas - Universidad Complutense de Madrid (2001) e pós-doutorado em Administração - FEA/USP - Universidade de São Paulo (2005). Email: matiaspereira51@gmail.com.

<sup>4</sup> Especialista em Direito Público e em Direito do Trabalho, MBA Marketing e MBA Formação para Altos Executivos. Email: w.luis.barbosa@gmail.com.

Constitution (FC) are compatible and interdependent and mutually reinforcing goals. The study showed that the Social Responsibility programs allowed the reduction of negative environmental impacts in the activities of the institutions. The article is original and relevant, since the evaluation of the effectiveness of environmental responsibility programs can contribute to the improvement of corporate policies and strategies as well as contributing to scientific development in the field of environmental law.

**Keywords:** Sustainable development. Environmental law. Corporate programs. Environmental responsibility.

## 1 Introdução

A Lei nº 6.938, de 31/08/81, inaugurou no Brasil a estrutura jurídica para o desenvolvimento de políticas ambientais. Referida norma, em seu artigo 4º, inciso I, expressa que a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) visará à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico. O dispositivo vem reafirmar que o desenvolvimento de um país pressupõe não só o seu crescimento econômico, mas, também, a preservação dos seus recursos naturais. Em consequência, paralelamente ao Direito Econômico, há que se reconhecer a importância – cada vez maior – do Direito Ambiental. A realização desse Direito é, pois, condição indispensável para o desenvolvimento sustentável, sem o que as políticas expressas nos artigos 170 e 225 da Constituição Federal (CF) não poderão atingir os seus objetivos de permitir uma vida digna e de melhor qualidade aos cidadãos.

A relação entre produção econômica e conservação dos recursos naturais é intermediada pelo Direito, instrumento de importância vital na busca da sustentabilidade do desenvolvimento. Como fenômeno social, o Direito orienta a formulação de políticas, instrumentaliza a atividade econômica e o uso dos bens ambientais da natureza. Por meio dele são traçadas políticas econômicas do Estado, que incluem o agir do homem frente à natureza. É mecanismo de integração social, normatizador e organizador das relações da sociedade em si e dela com o meio ambiente. Por isso, no dizer de Derani,<sup>5</sup>

É possível afirmar que as relações do homem com a natureza e do homem com os processos produtivos que desenvolve refletem-se em todas as demais ações sociais, sobretudo porque a formação de uma cultura é indissociável do seu relacionamento com a natureza.

O presente artigo é resultado de uma pesquisa que pretendeu realizar uma avaliação qualitativa de alguns programas corporativos de responsabilidade socioambiental, em uma visão de sustentabilidade preconizada pelo Direito Econômico e Ambiental. Em outras palavras, buscou auxiliar na discussão sobre a importância de se viabilizar um desenvolvimento sustentável, mediante a efetiva interpretação e aplicação do Direito Econômico e Ambiental.

Assim, com a pesquisa documental e empírica, pretendeu-se obter resposta à seguinte pergunta de pesquisa: Os programas corporativos de responsabilidade socioambiental permitiram a redução de impactos ambientais negativos nas atividades da Instituição? Para tanto, efetuou-se uma análise qualitativa dos custos e benefícios da implementação dos modelos de gestão corporativa socioambientalmente responsáveis.

A investigação teve por objetivo geral avaliar a (in) efetividade de dez programas corporativos de responsabilidade socioambiental. E como objetivos específicos: analisar a qualidade de programas corporativos voltados à preservação ambiental, em uma visão de sustentabilidade; identificar os custos *versus* benefícios envolvidos com a implementação dos modelos de gestão corporativa socioambientalmente responsáveis; e explicar o papel do Direito na compatibilidade do desenvolvimento econômico com a preservação ambiental.

O tema escolhido se justifica na medida em que a análise dos programas corporativos pode indicar a necessidade de melhorias na sua gestão e, ainda, contribuir para que as empresas busquem, cada vez mais, a compatibilização do desenvolvimento econômico com a preservação ambiental, no sentido de gerar resultados positivos à instituição e benefícios à sociedade em geral, por exemplo, com a oferta de produtos competitivos e ambientalmente responsáveis. Avaliar a efetividade, ou não, de programas de responsabilidade socioambiental poderá colaborar para o aperfeiçoamento das políticas e estratégias corporativas, bem como contribuir para o desenvolvimento científico no campo do Direito Ambiental.

<sup>5</sup> DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. São Paulo: Max Limonad, 1997. p. 81-82.

A pesquisa foi realizada junto a dez instituições públicas e privadas, de médio e grande porte, do setor econômico primário e terciário, detentoras de programas de responsabilidade socioambiental, implantados e acompanhados por órgãos – com sede ou sucursais localizados em Brasília –, cujos balanços sociais são publicados por meio do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE) e do Instituto Ethos de Responsabilidade Social. Ao todo, foram entrevistados dez gestores e assessores, um de cada instituição pesquisada.

Utilizou-se como metodologia a pesquisa bibliográfica, descritiva, qualitativa e empírica. Para a consecução da pesquisa, realizou-se análise do conteúdo das respostas fornecidas a perguntas semiestruturadas, formuladas mediante a técnica de entrevistas individuais.

Foram efetuadas dez entrevistas a titulares ou assessores das áreas responsáveis pelos programas de responsabilidade socioambiental selecionados, num primeiro momento, pelo acesso à publicação de seus balanços sociais e relatórios anuais e, depois, por demonstrarem maior interesse e disponibilidade para colaborar com a pesquisa. As entrevistas, de aplicação presencial, realizaram-se durante dois meses, no período de setembro a novembro de 2010. Utilizaram-se procedimentos empíricos de coleta de dados primários e secundários junto às organizações pesquisadas, mediante a utilização de entrevistas individuais com base em roteiro com perguntas semiestruturadas, consoante preceitua Collis *et al*<sup>6</sup>. A pesquisa foi realizada nas seguintes empresas que possuem programas de responsabilidade socioambiental:

1) CORPORE BR - É uma empresa privada, gestora em ativos imobiliários, possui 155 colaboradores, setor terciário. Fundamenta-se nos indicadores do Instituto Ethos. Em 2007, aderiu ao Pacto Global, tornando-se uma das signatárias do compromisso no Brasil. Desenvolveu, em 2007, o Projeto Terra, de coleta seletiva de materiais recicláveis nos edifícios.

2) Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A. (ELETRONORTE) - Sociedade anônima de economia mista e subsidiária de Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (ELETROBRAS), que é uma concessionária de serviço público

de energia elétrica. Criada em 20 de junho de 1973, com sede no Distrito Federal, gera e fornece energia elétrica aos nove estados da Amazônia Legal.

3) Tribunal Superior do Trabalho (TST) - Possui sede em Brasília-DF e jurisdição em todo o território nacional, tendo por principal função uniformizar a jurisprudência trabalhista.

4) Petróleo Brasileiro S. A. (PETROBRAS) - É uma sociedade anônima de capital aberto, cujo acionista majoritário é o Governo brasileiro. Atua como uma empresa (de grande porte) de energia nos seguintes setores: exploração e produção, refino, comercialização e transporte de óleo e gás natural, petroquímica, distribuição de derivados, energia elétrica, biocombustíveis e outras fontes renováveis de energia.

5) Banco do Brasil S. A. (BB) - É uma instituição financeira brasileira constituída na forma de sociedade de economia mista, com participação majoritária da União. Conta com mais de 100 mil empregados, tem sede em Brasília e atuação nacional.

6) Fundação Banco do Brasil (FBB) - Trata-se de Fundação Pública de Direito Privado. Seus colaboradores são cedidos pelo Banco do Brasil e sua sede está localizada em Brasília. A FBB é conhecida por articular e desenvolver ações sustentáveis de inclusão e transformação social, visando a mobilizar parceiros e contribuir para a promoção da cidadania.<sup>7</sup>

7) Cooperativa de Economia e Crédito Mútuo dos Funcionários de Instituições Financeiras Públicas Federais Ltda. (COOPERFORTE) - Sociedade cooperativa, de responsabilidade limitada, de natureza civil e sem fins lucrativos. Sede, administração, foro jurídico na cidade de Brasília-DF e amplitude do território nacional. Instituição financeira com 105 mil associados.

8) Companhia Energética de Brasília (CEB) - Empresa de economia mista, com autonomia e flexibilidade administrativa. Quanto à área técnica, o serviço da CEB limita-se à expansão e melhoria das redes de distribuição de energia elétrica.

9) Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO) - Trata-se de empresa pública, de grande por-

<sup>6</sup> COLLIS, Jill; HUSSEY, Roger. *Pesquisa em administração: um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação*. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005, p. 12.

<sup>7</sup> FUNDAÇÃO BANCO DO BRASIL. Disponível em: <<http://www.fbb.org.br/>>. Acesso em: 05 out. 2010.

te, com 11 mil empregados e de atuação nacional. Tem como negócio a prestação de serviços em Tecnologia da Informação e Comunicações para o setor público, sendo considerada uma das maiores organizações do setor, na América Latina.

10) Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) - É empresa pública, de atuação nacional na prestação de serviços de comunicações de correspondências em geral. Os Correios promovem ações voltadas ao aprimoramento de seu desempenho ambiental, observando os princípios de desenvolvimento sustentável e de proteção ao meio ambiente.

## 2 O direito ambiental como instrumento de compatibilização das atividades produtivas e o meio ambiente

Disciplina o artigo 225 da CF que:

[...] todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Surgem, assim, os interesses difusos que representam necessidades comuns a uma pluralidade de indivíduos, as quais somente podem ser satisfeitas sob perspectiva comunitária. Tais interesses são marcados pela indeterminação dos sujeitos, pela indivisibilidade do objeto e pela intensa conflituosidade. Vê-se que a CF de 1988 estabeleceu, de forma pioneira, uma nova visão no sentido de tutelar a vida do cidadão, adaptada aos valores fundamentais da República Federativa do Brasil, em especial, frente aos fundamentos do Estado Democrático de Direito.

Certamente, pretendeu o legislador maior tutelar a vida tendo como paradigma o principal destinatário do direito positivo: a pessoa humana. Assim, conforme Fiorillo,<sup>8</sup> ao adotar os fundamentos descritos no art. 1º, a Carta Magna elevou à condição constitucional o regramento positivo descrito em face do que estabelece a Lei

nº 6.938/81 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente), dotando o país do mais evoluído sistema de proteção do direito à vida.

Com efeito, o Direito Ambiental, no Estado Democrático de Direito, surge com uma nova e mais aprimorada perspectiva dos direitos do homem, ante as novas interações de Direito entre as pessoas, e entre elas e os entes públicos. Trata-se, portanto, de direitos fundamentais difusos que não podem mais ser solucionados conforme os antigos raciocínios jurídicos voltados predominantemente aos interesses individuais ou bipolares, eis que, hoje, requer-se solução aos conflitos emergentes das interações entre os cidadãos e entre estes e a Administração e os terceiros que, por isso, venham a ser prejudicados.<sup>9</sup>

Daí entende-se que, hoje, o meio ambiente possui a conotação de bem jurídico, obrigando o Estado e as pessoas, privadas e públicas, a protegerem-no. Os inúmeros fatos envolvendo as pessoas e as relações entre elas e o Estado fazem com que não se sobreponha mais o direito individual aos outros direitos, tal como se verifica com o direito de propriedade, que hoje tem uma função social.

Os seres humanos transformam ou alteram a natureza, visando à satisfação de suas necessidades como: a derrubada de florestas para o aproveitamento dos solos na agricultura ou na pecuária; a construção de estradas que facilitem os deslocamentos e o abastecimento; o barramento de rios para a geração de energia, irrigação e fornecimento d'água etc. Alteram o ambiente natural, recriando novos ambientes. Todavia, sabe-se que, ao recriar um novo ambiente, o homem pode gerar, em paralelo, efeitos colaterais, desejáveis, ou não, que, à medida que se alterem os ecossistemas, podem facilitar ou dificultar, ou até impedir o desenvolvimento e a qualidade de vida dos seres humanos, consoante Bellia.<sup>10</sup>

O Direito Ambiental destina-se a reger a prática produtiva social compatível com a preservação e a manutenção das bases naturais e com a melhor qualidade de vida do cidadão. Não pode, e não deve ser encarado sob uma perspectiva simplista de tão somente proteger

<sup>8</sup> FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. Tutela do meio ambiente em face de seus aspectos essenciais: os fundamentos constitucionais do direito ambiental. In: MILARÉ, Édís (Coord.). *Ação Civil Pública: Lei 7.347/85 – 15 anos, 2. ed. rev. e atual.*, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

<sup>9</sup> JUCOVSKY, Vera Lúcia R. S. *Responsabilidade civil do Estado por danos ambientais.* (Brasil-Portugal). São Paulo: Juarez de Oliveira, 2000, p. 6.

<sup>10</sup> BELLIA, Vítor. *Introdução à economia do meio ambiente.* Brasília: IBAMA, 1996.



a natureza, mas buscar a manutenção de uma prática econômica socialmente desenvolvida, eis que integra um conjunto normativo intrinsecamente vinculado à produção econômica, permitindo uma visão mais ampla das finalidades prescritivas que reúne.

Não é, portanto, um direito estanque, isolado e separado de outras manifestações sociais. Na verdade, “o direito ambiental perpassa todo o ordenamento jurídico, não lhe cabendo uma delimitação rígida e estática” (DERANI).<sup>11</sup> Por certo, em face da sua dinâmica no atingimento dos objetivos de proteção ambiental, relaciona-se com os mais diversos ramos ou campos da atividade humana.

Nesse sentido, atua o Direito Ambiental, organizando a sociedade, cuja trajetória pode ameaçar a existência humana devido às ações do próprio homem. É um direito que surge para rever e redimensionar conceitos que dispõem sobre a convivência das atividades sociais. A par disso, é instrumento de efetivação da economia, muito utilizado pela política econômica.

### 3 Direito econômico como ramo indissociável do direito ambiental

O Direito Econômico regulamenta as relações econômicas entre os sujeitos, apresentando os meios de realização das atividades econômicas. Vale dizer que, ao regular as relações econômicas, o Direito Econômico atua sobre questões como o lucro e o desenvolvimento da produção. Além disso, ao objetivar a manutenção do sistema produtivo, trabalha com institutos voltados ao desenvolvimento.

Em sendo o Direito Econômico, na sua essência, um conjunto de normas jurídicas que dispõe acerca da atividade econômica, e se essa atividade econômica é concebida e compreendida, no modo de produção capitalista, como expansão de produção e consumo, o Direito Econômico é o direito do desenvolvimento econômico, expresso por normas de implementação desse desenvolvimento. As atividades produtivas consideram tempo e espaço que são variáveis importantes nos processos de transformação da matéria-prima, porquanto os recursos

naturais não são inesgotáveis e infinitos, havendo necessidade de contínuo crescimento e renovação, conforme reflexões de Derani.<sup>12</sup>

Por tais razões, vale ressaltar o quanto são indissociáveis os ramos do Direito Ambiental e do Direito Econômico. Isso porque a busca incessante de produção e o emprego de tecnologias que agredem o meio ambiente poderão levar a um ponto de ruptura do equilíbrio ambiental, caso não se busque a compatibilidade do Direito Ambiental e Econômico. Essa constatação torna evidente que são variáveis fundamentais para a economia do meio ambiente, não apenas o nível de produção, mas, sobretudo, sua composição e localização, além das técnicas de produção utilizadas. Nesse contexto, a política econômica pode influir na localização das atividades econômicas de forma a diminuir o custo ambiental, por exemplo, via incentivo à concentração ou à desconcentração, consideradas as características naturais.

Os conflitos de interesse envolvendo pessoas – consumidores, empresários e agentes estatais, dentre outros – ensejam normas de proteção ao meio ambiente. Assim, os dispositivos legais surgem para estabelecer adequações de interesses de poluidores e de atingidos pela poluição ambiental e, então, alcançar um equilíbrio ambiental nas atividades humanas. Quando a política econômica relaciona economia com natureza de forma integrativa, deixa de existir a decantada oposição entre economia e proteção ambiental.

Em consequência, os dois ramos do Direito – Ambiental e Econômico – não se opõem, pois são instrumentos sociais necessários e relevantes ao exercício das atividades econômicas e à garantia do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Daí defender-se que os fundamentos econômicos de uma política ambiental consequente e exequível são indissociáveis. E uma política econômica responsável não ignora a necessidade de uma política de proteção aos recursos naturais, como se pode extrair do artigo 170 da CF. A propósito, ensina Derani<sup>13</sup> que “[...] não há essencialmente uma separação material entre economia e ecologia [...]”, pois, ainda segundo seu argumento, encontra-se na natureza o pilar do desenvolvimento

<sup>11</sup> DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. São Paulo: Max Limonad, 1997. p. 84.

<sup>12</sup> DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. São Paulo: Max Limonad, 1997.

<sup>13</sup> DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. São Paulo: Max Limonad, 1997. p. 18.

das relações produtivas – uma natureza integrante de tais relações sociais, aí inclusas as relações econômicas. É necessário se fazer sentir no âmago do ordenamento jurídico o entrelaçamento desses fatores, eis que sustentam a tese de que a realização dos dispositivos insertos no artigo 225 da CF passa necessariamente pela efetivação do artigo 170 da Carta Constitucional e vive-versa.

#### 4 O papel dos programas corporativos de responsabilidade socioambiental na defesa do meio ambiente e na sustentabilidade do desenvolvimento

Esse entrelaçamento do Direito Econômico e Ambiental é visível nos programas corporativos de responsabilidade socioambiental. Azevedo<sup>14</sup> analisou relatório de iniciativa de empresas que se organizaram para disseminar o conceito de desenvolvimento sustentável no Brasil. A análise da autora objetivou verificar a existência de padronização de dados na divulgação efetuada pelas organizações, os indicadores disponibilizados e a frequência com que utilizados, além da forma de apresentação e a sua classificação em qualitativas e quantitativas. Aliás, segundo a autora anteriormente mencionada:

A divulgação deve ser feita sob a forma de indicadores que permitam avaliar as ações destas empresas dentro dos princípios da sustentabilidade, por isso a defesa pela padronização dos dados. Além disso, no caso dos indicadores ambientais, nota-se que eles são muitas vezes específicos às atividades das empresas. Com efeito, a relação que a empresa mantém com o meio ambiente é diretamente influenciada pela sua atividade produtiva, o que faz com que ela tenha ações direcionadas.<sup>15</sup>

Também Carrieri, Silva e Pimentel<sup>16</sup> discutem a configuração dos discursos das organizações acerca do tema da responsabilidade social e a incorporação da dimensão ambiental nas empresas. Os autores avaliam o resultado de pesquisa empírica realizada na empresa Antena, do setor de telecomunicações quanto à questão sob análise. Para tais doutrinadores, o sentido da temática da responsabilidade social corporativa considera um processo que envolve acionistas, funcionários e sociedade como um todo, com quatro faces constantemente entrelaçadas: econômica, legal, ética e filantrópica.

A análise realizada contemplou o confronto do tema da responsabilidade social com a temática ambiental, verificando ambiguidades entre os discursos e as práticas organizacionais alusivas às duas vertentes. A conclusão dos autores é no sentido de que as organizações demonstram preocupação com a responsabilidade social, aí incorporada à temática ambiental. Todavia, um grupo de técnicos revela alguma dissimulação nos discursos, destacando a preocupação constante da organização com o retorno econômico. Da avaliação do caso da empresa Antena aferiu-se que “[...] a organização contribui na gestão de projetos locais e ao mesmo tempo, utiliza-se deles como fonte de estratégia social, política e econômica para alcance de seu sucesso [...]”, conforme Carrieri, Silva e Pimentel.<sup>17</sup>

Coutinho e Macedo-Soares<sup>18</sup> estudaram documentos alusivos às áreas de negócios corporativos e sociedade e gestão estratégica no Brasil, objetivando de-

<sup>14</sup> AZEVEDO, Ana Luísa. Indicadores de sustentabilidade empresarial no Brasil: uma avaliação do relatório do CEBDS. *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica*, México, v. 5, p. 75-93, semestral, 2006. Disponível em: <<http://ddd.uab.cat/pub/revibec/13902776v5p75.pdf>>. Acesso em: 22 mar. 2010. p. 91

<sup>15</sup> AZEVEDO, Ana Luísa. Indicadores de sustentabilidade empresarial no Brasil: uma avaliação do relatório do CEBDS. *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica*, México, v. 5, p. 75-93, semestral, 2006. Disponível em: <<http://ddd.uab.cat/pub/revibec/13902776v5p75.pdf>>. Acesso em: 22 mar. 2010. p. 91-92.

<sup>16</sup> CARRIERI, Alexandre de Pádua; SILVA, Alfredo Rodrigues Leite da; PIMENTEL, Thiago Duarte. O tema da proteção ambiental incorporado nos discursos da responsabilidade social corporativa. *Revista de Administração Contemporânea*, Curitiba, v. 13, n. 1, p. 1-16, jan./mar. 2009. Disponível em: <[http://www.anpad.org.br/periodicos/content/frame\\_base.php?revista=1](http://www.anpad.org.br/periodicos/content/frame_base.php?revista=1)>. Acesso em: 20 mar. 2010.

<sup>17</sup> CARRIERI, Alexandre de Pádua; SILVA, Alfredo Rodrigues Leite da; PIMENTEL, Thiago Duarte. O tema da proteção ambiental incorporado nos discursos da responsabilidade social corporativa. *Revista de Administração Contemporânea*, Curitiba, v. 13, n. 1, art. 1, p. 1-16, jan./mar. 2009. Disponível em: <[http://www.anpad.org.br/periodicos/content/frame\\_base.php?revista=1](http://www.anpad.org.br/periodicos/content/frame_base.php?revista=1)>. Acesso em: 20 mar. 2010. p. 11.

<sup>18</sup> COUTINHO, Renata B. G.; MACEDO-SOARES, T. Diana L. V. A. Gestão estratégica com responsabilidade social: arcabouço analítico para auxiliar sua implementação em empresas no Brasil. *Revista de Administração Contemporânea*, Curitiba, v. 6, n. 3, p. 75-96, set./dez. 2002. Disponível em: <<http://scielo.br/pdf/rac/v6n3/v6n3a05.pdf>>. Acesso em: 22 mar. 2010.

envolver ferramentas conceituais que possam auxiliar nas práticas organizacionais voltadas à responsabilidade social. Os autores buscaram identificar atributos que sejam necessários considerar nas ações de transformação das organizações para que adotem uma postura socialmente responsável. E concluem afirmando que tais mudanças, para serem efetivas, precisam alinhar-se com a estratégia de negócios da empresa. Como resultado, os doutrinadores percebem a necessidade de se desenvolverem instrumentos que auxiliem as empresas a exercerem sua responsabilidade social de maneira mais efetiva. Uma empresa não passa a ser socialmente responsável da noite para o dia. Tal transformação implica mudanças profundas em várias dimensões da organização.

Vale ressaltar a discussão efetuada por Reeberg<sup>19</sup> acerca da metodologia utilizada pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), no Projeto “SEBRAE 5 Menos que São Mais – Redução de Desperdício”, pelo qual é efetuado um levantamento de dados da organização quanto ao seu consumo de água, energia e matéria-prima. O autor elabora um diagnóstico dos eventuais desperdícios, com proposta para minimizá-los e, assim, reduzir custos de produção, aumento de produtividade e diminuição dos impactos ambientais negativos.

A sugestão do doutrinador é abordar a dimensão ambiental nas práticas da empresa, com foco no aumento da rentabilidade a ser obtido com a redução dos desperdícios em micro e pequenas empresas e, assim, reposicionar suas atividades, se necessário, visando a negócios competitivos e atuais. O autor conclui que o tema da gestão ambiental permeia as micro e pequenas empresas. Além disso, a metodologia SEBRAE permite demonstrar os benefícios econômicos, sociais e ambientais das práticas corporativas, com a visível redução de desperdícios e, em consequência, diminuição de custos.

De acordo com a norma NBR ISO 14001/2004, aspectos ambientais são elementos das atividades, produtos ou serviços de uma organização que pode interagir com o meio ambiente. Essa norma define impacto ambiental

como qualquer alteração benéfica ou adversa que resulte dos aspectos ambientais de uma organização. Em geral, toda e qualquer atividade humana, seja na indústria, seja no comércio, na prestação de serviços ou na agroindústria, causa impacto ambiental. Cabe ao empresário cuidar para que todo e qualquer resíduo decorrente de sua atividade tenha um destino adequado e, em caso da ocorrência de algum impacto ambiental negativo, significativo, possa atuar na sua mitigação.

A relação dos efeitos socioambientais nas atividades econômicas do empresariado brasileiro também foi objeto de estudos de Tachizawa e Pozo.<sup>20</sup> Para tanto, os doutrinadores apoiaram-se no modelo do Indicador de Desenvolvimento Socioambiental (IDS), a fim de detectar o estágio das empresas quanto à sustentabilidade e à utilização de ferramentas socioambientais na gestão organizacional, quais sejam: balanço social, governança corporativa, certificações sociais e ambientais, normas ISO/ABNT e outras equivalentes. Aludida pesquisa abrangeu diferentes tipos de empresas brasileiras em variados tipos de ambientes (setores econômicos). Para os autores acima mencionados, quanto mais rápido as organizações conseguirem ver a sustentabilidade com um grande desafio e oportunidade competitiva, maior será a oportunidade de sobrevivência do seu negócio.

A análise revelou que a proposta do diagnóstico socioambiental mostrou-se útil para alavancar estratégias de negócios e ainda, que há razões para o seu uso corporativo, porquanto, além da necessidade de aderência às normas vigentes, permite aprimorar a qualidade de produtos, incrementar a competitividade, satisfazer o consumidor e atender às expectativas de uma sociedade exigente.

A minimização dos riscos da atividade empresarial e, em consequência, a sua maximização econômica são buscadas objetivamente pelas instituições. Para tanto, é necessária uma resposta das empresas, acompanhada do compromisso pela sustentabilidade socioambiental, a

<sup>19</sup> REEBERG, James Hilton. Metodologia Sebrae 5 Menos que São Mais. Redução de Desperdício. In: ENGEMA – ENCONTRO NACIONAL SOBRE GESTÃO EMPRESARIAL E MEIO AMBIENTE, 9., 2007, Curitiba. *Anais...*, Curitiba: ENGEMA, 2007. Disponível em: <<http://engema.up.edu.br/arquivos/engema/pdf/PAP0050.pdf>>. Acesso em: 21 mar. 2010.

<sup>20</sup> TACHIZAWA, Takeshy; POZO, Hamilton. Responsabilidade socioambiental no contexto brasileiro: um indicador para avaliar a responsabilidade social e ambiental nas empresas. In: ENGEMA – ENCONTRO NACIONAL SOBRE GESTÃO EMPRESARIAL E MEIO AMBIENTE, 9., 2007, Curitiba. *Anais...*, Curitiba: ENGEMA, 2007. Disponível em: <<http://engema.up.edu.br/arquivos/engema/pdf/PAP0050.pdf>>. Acesso em: 21 mar. 2010.

ser assumido junto ao seu público interno e externo, quais sejam: empregados, clientes, investidores, consumidores, Organização Não Governamental (ONG), governos e sociedade, dentre outros. Pesquisas como a de Tachizawa e Pozo podem contribuir sobremaneira para o aumento da conscientização do empresariado na formulação de políticas e programas que sejam capazes de evitar ou diminuir os impactos ambientais de seu processo produtivo.

## 5 A sustentabilidade e o desenvolvimento sustentável

Embora já se tenha abordado o significado da expressão desenvolvimento sustentável, traz-se a lume, ainda, o entendimento de Benjamin,<sup>21</sup> que divide o conceito em duas noções: i) desenvolvimento sustentável; e ii) sustentabilidade. Lembra o autor que, no Brasil, como em outros países, a ideia de sustentabilidade não é nova, porquanto surgira no século XIX no campo da exploração florestal e, no começo do século XX, na área pesqueira. O desenvolvimento sustentável, como noção jurídica, não tem história própria no Brasil. Segue-se, aqui no país, nessa área, a evolução do Direito Comparado.

Com efeito, o termo desenvolvimento sustentável não é encontrado na maioria dos dicionários. No Brasil, substitui a noção de eco-desenvolvimento, encontrável na literatura dos anos de 1960 e 1970, ligada à teoria do limite ao crescimento (*the limits-to-growth approach*), expressão de perfeita clareza, que não necessita de explicação, ao contrário do desenvolvimento sustentável.

Autores como Ruiz<sup>22</sup> abordam a questão do desenvolvimento sustentável como sendo um novo paradigma ambiental, e que a concepção de desenvolvimento sustentável transcende os limites da ecologia e do pensamento ambientalista para se constituir num paradigma geral, que pertence essencialmente ao âmbito da ciência econômica. Nessa linha de reflexão, a noção de desenvolvimento sustentável se direcionaria para a denominada econo-

mia ambiental (*environmental economics*) que constitui a nova fronteira do pensamento econômico nos dias atuais.

Ademais, o mesmo autor acima citado considera que o desenvolvimento sustentável, nesse contexto, persegue três objetivos essenciais: i) um objetivo puramente econômico, caracterizado pela eficiência na utilização dos recursos e o crescimento quantitativo; ii) um objetivo social e cultural, como sendo a limitação da pobreza, a manutenção dos diversos sistemas sociais e culturais e a equidade social; e iii) um objetivo ecológico, marcado pela preservação dos sistemas físicos e biológicos (recursos naturais *lato sensu*) que servem de suporte à vida dos seres humanos. Para Ruiz,<sup>23</sup> “[...] se busca integrar as externalidades ambientais no processo de decisão econômica para haver possibilidade de concepção de desenvolvimento sustentável”.

Em suma, o conceito de desenvolvimento sustentável, no Direito brasileiro, seguiu o Direito Comparado, ou seja, a noção de desenvolvimento sustentável não tem precedentes no Direito brasileiro. Já a noção de sustentabilidade tem precedentes, surgiu no século XIX, no campo florestal. O art. 225 da Constituição Federal, combinado com o inciso VI do art. 170 e II do art. 186, ambos da CF, mais o art. 2º da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, de 1981, tratam do desenvolvimento na perspectiva econômico-social, não havendo definição do termo tanto na legislação constitucional quanto na infraconstitucional.

No plano constitucional, já se viu, enfrenta-se a questão concernente à proteção ambiental e ao desenvolvimento econômico. O recurso utilizado foi consagrar a defesa do meio ambiente como um dos princípios gerais da atividade econômica. Trata-se de induzir uma mudança na atitude dos que exercem atividade econômica e serve para incutir a necessidade de uma conscientização ambiental, bem como propiciar o exercício de atividades ecologicamente corretas, além de desmistificar a ideia de que desenvolvimento econômico e defesa do meio ambiente são situações antagônicas, independentes e incompatíveis.

Essas tendências demonstram que o conceito de desenvolvimento passa por um processo de reavaliação

<sup>21</sup> BENJAMIN, Antônio Herman V. Desenvolvimento sustentável: um conceito juridicamente insustentável? In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE DIREITO AMBIENTAL, 6., 2002, Brasília. *Anais...*, Brasília: STJ, 2002. Disponível em: <<http://engema.up.edu.br/arquivos/engema/pdf/PAP0050.pdf>>. Acesso em: 21 mar. 2010.

<sup>22</sup> RUIZ, José Juste. *Derecho internacional del medio ambiente*. Madrid: McGraw-Hill, 1999.

<sup>23</sup> RUIZ, José Juste. *Derecho internacional del medio ambiente*. Madrid: McGraw-Hill, 1999, p. 33.



envolvendo uma revisão de conceitos. É consenso que o mero crescimento quantitativo não mais satisfaz como objetivo de política econômica. Discute-se mesmo se ele deve continuar a figurar como um objetivo ou se não seria mais adequado entendê-lo como um meio ou um simples objetivo intermediário, destinado a possibilitar um aprimoramento na qualidade de vida do homem destinado a envolvê-lo em todas as suas dimensões, inclusive no que se refere à conservação das amenidades proporcionadas pelo meio ambiente de se notar que a explicitação desses objetivos ligados à qualidade de vida não implica uma negação do desenvolvimento. Nusdeo<sup>24</sup> pronuncia-se no sentido de que:

O processo de inter-relacionamento entre ambos poderia prosseguir, também, de maneira indefinida desde que um deles não se agigantasse desmesuradamente frente ao outro. Em outras palavras, ele prosseguiria sem maiores percalços até o ponto em que os elementos do ambiente natural tivessem condições de absorver e de reciclar os detritos a ele lançados, transformando-os, pelo menos parcialmente, em nossos fatores de produção para a sociedade humana. É o que sucede, por exemplo, numa floresta, onde as próprias folhas caídas ao solo, misturando-se como adubo orgânico, refaz o seu húmus, habilitando-o a novo ciclo produtivo.

Assim, fica clara a ideia de que o crescimento econômico de duração indefinida poderá conviver com a necessária preservação do meio ambiente e da manutenção de razoáveis fontes de abastecimento de matéria-prima, desde que ele, como processo, passe a incorporar nova tecnologia voltada para esses objetivos. Na verdade, esse nível de equilíbrio entre desenvolvimento econômico e meio ambiente ainda não foi implementado suficientemente na prática e, por isso, urge a adoção de medidas visando a uma maior consciência ambiental, pois é a preservação da espécie humana que está em jogo, conforme menciona Albuquerque.<sup>25</sup>

## 6 Resultados e discussão

Este tópico é destinado a apresentar o foco de atuação dos programas de responsabilidade socioambiental das instituições pesquisadas, destacando suas características e como se enquadram no ambiente corporativo. Em relação à CORPORE BR, verificou-se que, devido ao seu alto grau de envolvimento com as questões ambientais, transcreve-se a declaração do seu gestor acerca da abrangência do seu programa de responsabilidade socioambiental:

A Corpore BR<sup>26</sup> já nasceu com a responsabilidade socioambiental como prioridade em suas atividades, respeitando os princípios da sustentabilidade no âmbito interno e externo, com ações voltadas para cultura, meio ambiente, educação, transparência e política. Hoje a empresa tem quatro anos, e desde o começo estamos em processo evolutivo e atingindo cada vez mais nossos stakeholders<sup>27</sup>.

Também a ELETRONORTE<sup>28</sup> reafirma o comprometimento corporativo com o meio ambiente, consoante a seguir:

A Eletronorte assume a responsabilidade de produzir o menor impacto possível ao meio ambiente, atenuando, assim, os resultados socioambientais negativos causados pela construção dos empreendimentos. O compromisso sustentável orienta as ações da empresa na obtenção de resultados financeiros suficientes e são compatíveis com a necessidade de realizar novos investimentos em infraestrutura de energia<sup>29</sup>.

Há, nas organizações visitadas, em maior ou menor grau, uma estrutura orientada para a implementação de políticas socioambientais. Ademais, constatou-se, mediante entrevistas, relatórios anuais e balanços sociais publicados, bem como, respectivos endereços eletrônicos, que as corporações estão comprometidas com os seus programas socioambientais e, em especial, preocupam-

<sup>24</sup> NUSDEO, Fábio. *Desenvolvimento e ecologia*. São Paulo: Saraiva, 1975. p. 10.

<sup>25</sup> ALBUQUERQUE, Fabíola Santos. *Direito de propriedade e meio ambiente*. Curitiba: Juruá, 2000. Disponível em: <<http://engema.up.edu.br/arquivos/engema/pdf/PAP0050.pdf>>. Acesso em: 21 mar. 2010.

<sup>26</sup> Em 2007, a Corpore BR distribuiu seu primeiro Relatório de Sustentabilidade com base no modelo do Global Reporting Initiative (GRI) e no modelo de balanço social do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE), para seus vários stakeholders. O documento teve o objetivo de informar aos stakeholders da empresa o desempenho quantitativo e qualitativo das atividades realizadas pela Corpore BR no plano socioambiental do ano.

<sup>27</sup> Entrevista concedida pelo gestor em set-nov/2010.

<sup>28</sup> São palavras do gestor da ELETRONORTE: "Consciente dos impactos negativos gerados pelas hidrelétricas, a empresa toma medidas que busca reduzir os efeitos indesejáveis ao mesmo tempo em que potencializa os positivos".

<sup>29</sup> Entrevista concedida pelo gestor em set-nov/2010.

-se com a sustentabilidade do desenvolvimento dos seus negócios. Os programas dirigidos aos clientes externos possuem ampla divulgação na internet, a fim de envolver a sociedade e demonstrar o trabalho da empresa com o tema da responsabilidade social e do meio ambiente. De igual forma, a comunicação com o público interno mostra-se intensa, sendo realizada, sobretudo, por intermédio da intranet das instituições.

Para a classificação das empresas, tomou-se por base Cruz e Rosa,<sup>30</sup> segundo os quais as empresas podem ser assim separadas: i) quanto ao porte: Artesanais (até 5 empregados); Pequenas (6 a 100 empregados); Médias (100 a 500 empregados); e Grandes (acima de 500 empregados); ii) quanto ao setor: Primário (empresas agropecuárias), Secundário (empresas industriais) e Terciário (empresas comerciais e de serviços). Além disso, dividiram-se as instituições pesquisadas conforme a sua natureza jurídica, se públicas ou privadas.

## 7 Análise das respostas

A pesquisa buscou responder, preponderantemente, se os projetos e/ou programas corporativos permitiram a redução de impactos ambientais negativos nas atividades da Instituição. As respostas foram analisadas de forma a verificar se a pesquisa atingiu os fins a que se propôs, tanto em relação ao objetivo geral quanto aos objetivos específicos.

Já se viu que os dispositivos constitucionais (art. 170 e 225 CF) e as políticas ambientais previstas na Lei 6.938/81 expressam que o desenvolvimento do país deve compatibilizar-se com a manutenção e/ou preservação ambiental. Para saber sobre o grau de engajamento das corporações com o tema sob questão, perguntou-se aos gestores dos programas se as ações desenvolvidas integravam o planejamento estratégico da instituição, inclusive o orçamento. Como resultado, a maioria das empresas respondeu afirmativamente, de que são exemplos: i) a COOPERFORTE, ao afirmar que

[...] não eram previstas no Planejamento Estratégico anterior, mas já estão contempladas na versão 2010-2013. Há verba prevista para o desenvolvimento de algumas ações e cam-

panhas, porém modestas, compatíveis com os objetivos do projeto”; ii) a CEB, que aduz estar [...] “em desenvolvimento, iniciando agora em out-2010, a implantação de práticas de gestão ambiental, dentro do planejamento estratégico organizacional para os anos de 2010-2012”; iii) o SERPRO, ao aduzir [...] “sim, integra o Planejamento Estratégico e o Orçamento”; iv) a ECT, ao assegurar: “[...] para os Correios, o ano de 2009 representou um importante ano de mudanças e redirecionamentos estratégicos”, ou seja, a Sustentabilidade Econômica, Ambiental e Social fará parte do Planejamento Estratégico ‘Correios 2020’, que está programado para ser lançado ainda este ano; v) a CORPORE BR, ao asseverar que as ações estão fixadas em todos os procedimentos da empresa, “[...] desde a relação com nossos colaboradores à forma de negociarmos, já é um processo natural dentro da empresa. Como somos signatários do Pacto Global, encaminhamos o relatório de sustentabilidade à ONU e é indispensável que tenha o balanço social (financeiro), então sim, temos e fazemos todo um planejamento estratégico”<sup>31</sup>.

Também o Programa da ELETRONORTE encontra-se perfilhado às estratégias da instituição. Veja-se: o comprometimento com as questões socioambientais está explicitado no Credo Empresarial. O Plano Estratégico da ELETRONORTE detalha tal comprometimento ao estabelecer como um dos objetivos estratégicos a garantia do atendimento aos requisitos socioambientais do negócio no ciclo 2007-2010.

Conforme se observa nas respostas dos representantes das empresas pesquisadas, suas falas estão em consonância com a doutrina. Bursztyn<sup>32</sup> ressalta a importância da integração das políticas ambientalistas com as de desenvolvimento. Com efeito, percebe-se que as organizações estão alinhadas, concebendo programas que permitam o desenvolvimento de seus negócios e, concomitantemente, o respeito aos recursos naturais. Ademais, Costa Neto *et al*<sup>33</sup> destacam que a pessoa jurídica necessita manter-se atenta aos efeitos das suas atividades de forma a evitar danos ambientais, eis que pode ser responsabilizada pelo prejuízo causado pelo seu empreendi-

<sup>31</sup> Entrevista concedida pelo gestor em set-nov/2010.

<sup>32</sup> BURSZTYN, Maria Augusta Almeida. *Gestão ambiental: instrumentos e práticas*. Brasília: IBAMA, 1994.

<sup>33</sup> COSTA NETO, Nicolau D. de C.; BELLO FILHO, N. de B.; COSTA, Flávio D. de C. *Crimes e infrações administrativas ambientais: comentários à Lei nº 9.605/98*. Brasília: Jurídica, 2000.

<sup>30</sup> CRUZ, Marta Monteiro da Costa; ROSA, Rodrigo de Alvarenga. *Operações e logística*. Brasília: UnB, 2009. p. 15.

mento. Carrieri, Silva e Pimentel<sup>34</sup> também mencionam que as empresas se utilizam dos seus projetos e programas ambientais como fonte de estratégia social, política e econômica ao alcance de seu sucesso.

Perguntado aos gestores sobre como a empresa avalia os resultados (custos *versus* benefícios) do Programa, especialmente nos últimos tempos, recebeu-se como resposta do SERPRO que “[...] divulgamos o Balanço Social, organizado anualmente, que serve para avaliar os resultados relacionados ao crescimento de um ano para outro, cujos resultados são positivos”<sup>35</sup>. A respeito, o último Balanço Social da organização informa que

[...] para o SERPRO, a RSC é uma forma de gestão imprescindível para o desenvolvimento sustentável da sociedade brasileira. Dessa forma, a Empresa entende que suas metas devem contribuir para a redução das desigualdades sociais, tendo em vista a preservação de recursos, ambientais e culturais, para gerações futuras e o respeito à diversidade do país.<sup>36</sup>

O questionamento foi assim respondido pelo ECT: “A empresa promove várias ações socioambientais, dentre os temas relevantes do ponto de vista da sustentabilidade, destacamos a Coleta Seletiva Solidária, o ECO Postal e o Projeto Vaga Lume,<sup>37</sup> dentre outros”<sup>38</sup>. A propósito, no sítio eletrônico da ECT, verifica-se que os Correios vêm promovendo ações direcionadas ao “[...] aprimoramento de seu desenvolvimento ambiental, observando os princípios de desenvolvimento sustentável e de proteção ambiental”<sup>39</sup>.

Esses resultados positivos foram bem esclarecidos pela ELETRONORTE. Segundo seu representante, a construção de uma política de sustentabilidade demons-

tra expressivos resultados como a melhoria da qualidade de vida das populações, na área de influência dos nossos empreendimentos, bem como, a preservação do meio biótico, a geração de riqueza representada pelos encargos, contribuições, *royalties* etc., pagos pela empresa no cumprimento do seu objeto social. Como benefícios, cabe aqui serem salientados os excelentes resultados positivos de alguns programas, como exemplo, o Programa de eficiência energética e o próprio resultado financeiro em 2009, com valor positivo de R\$ 303,9 milhões.

É importante saber a percepção dos gestores se os programas ambientais executados se traduzem em uma forma de obtenção de vantagem competitiva. A doutrina é clara ao ressaltar que a Natureza é o sustentáculo do desenvolvimento das relações produtivas. Presente essa tese, perguntou-se aos gestores se a execução do programa compromete o processo produtivo da organização ou agrega valor ao seu negócio. Além disso, o que esse valor representa em termos de ganhos e perdas financeiras, de imagem ou outros aspectos. Foram positivas as respostas de grande parte dos respondentes, os quais asseveraram que os projetos e programas trouxeram ganhos ao negócio. São exemplos a COOPERFORTE, a ECT e a ELETRONORTE, ao afirmarem, respectivamente, que:

O desenvolvimento do projeto não compromete o processo produtivo da organização. Ao contrário, traz ganhos de imagem tanto junto ao público interno quanto ao público externo (COOPERFORTE)<sup>40</sup>.

Apesar de não termos dados estatísticos que comprovem, temos a certeza de que as ações socioambientais praticadas pelos Correios agregam valor à imagem da Empresa tanto junto aos empregados quanto para a sociedade em geral (ECT)<sup>41</sup>.

Em 2009, os programas de eficiência energética desenvolvidos pela Eletrobrás Eletronorte proporcionaram uma economia de energia de 22.085,43 MWh para a sociedade (ELETRONORTE).<sup>42</sup>

Além de melhorar o processo produtivo da Organização, agrega-se valor ao seu negócio uma vez que desenvolve tecnologias próprias e apoia o desenvolvimento tecnológico no setor, trazendo, assim, melhoramentos na eficiência para diminuir impactos negativos ao meio am-

<sup>34</sup> CARRIERI, Alexandre de Pádua; SILVA, Alfredo Rodrigues Leite da; PIMENTEL, Thiago Duarte. O tema da proteção ambiental incorporado nos discursos da responsabilidade social corporativa. *Revista de Administração Contemporânea*, Curitiba, v. 13, n. 1, p. 1-16, jan./mar. 2009. Disponível em: <[http://www.anpad.org.br/periodicos/content/frame\\_base.php?revista=1](http://www.anpad.org.br/periodicos/content/frame_base.php?revista=1)>. Acesso em: 20 mar. 2010.

<sup>35</sup> Entrevista concedida pelo gestor em set-nov/2010.

<sup>36</sup> Entrevista concedida pelo gestor em set-nov/2010.

<sup>37</sup> Promove a destinação ambientalmente correta (Coleta Seletiva, Descontaminação e Reciclagem) das lâmpadas fluorescentes descartadas.

<sup>38</sup> Entrevista concedida pelo gestor em set-nov/2010.

<sup>39</sup> EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS. Disponível em: [http://www.correios.com.br/institucional/conheca\\_correios/balanco\\_social/arquivo/balanco\\_social\\_2005\[2\].pdf](http://www.correios.com.br/institucional/conheca_correios/balanco_social/arquivo/balanco_social_2005[2].pdf). Acesso em: 07 out.2010.

<sup>40</sup> Entrevista concedida pelo gestor em set-nov/2010.

<sup>41</sup> Entrevista concedida pelo gestor em set-nov/2010.

<sup>42</sup> Entrevista concedida pelo gestor em set-nov/2010.

biente e à população situada na microrregião do entorno das usinas hidrelétricas.

Os resultados do programa da CORPORE BR são considerados bons. Isso está perfeitamente evidenciado na seguinte declaração da empresa:

As ações geram um maior comprometimento de nossos colaboradores, com isso uma maior produtividade, além de benefícios à sociedade, credibilidade da imagem corporativa diante nossos *stakeholders* e, conseqüentemente, crescimento da receita<sup>43</sup>.

Assim, observa-se que a prática das organizações encontra respaldo no parecer esposado por Azevedo,<sup>44</sup> para quem, dentre outros fatores, há ganho de imagem quando a empresa incorpora o conceito da sustentabilidade em suas diretrizes e muda de atitude em relação aos recursos ambientais.

Quando perguntados se o programa incentivava compatibilizar o desenvolvimento econômico com a preservação ambiental, foram recebidas várias respostas afirmativas, o que demonstra haver uma preocupação das administrações, em mitigar eventuais efeitos nocivos ambientais nas suas atividades negociais. Exemplo disso obteve-se na ECT, consoante a qual:

[...] com a implantação do Sistema de Gestão Ambiental dos Correios será focado também o critério econômico, com, por exemplo, ter as metas de redução de consumo de energia elétrica, água e papel e oferta de produtos postais eco eficientes<sup>45</sup>.

A CORPORE BR demonstra claramente a possibilidade de se compatibilizar o desenvolvimento com a preservação ambiental. Sua declaração indica, de forma precisa, que é viável tal conciliação, com sucesso, conforme suas respostas: A campanha “Todos Juntos Trabalhando para Salvar a Terra”, lançada em 2007, foi a propulsora das atividades de coleta seletiva de materiais recicláveis nos edifícios com destinação às cooperativas de catadores. Um exemplo bem-sucedido é a campanha no Corporate Financial Center em Brasília, que já destinou cerca de 65

toneladas de papeis e derivados à CORTRAP (Cooperativa de Reciclagem, Trabalho e Produção). Para o meio ambiente, a ação gerou material reciclado equivalente a 1,9 milhão de árvores e economia de 6,3 milhões de litros de água, o que corresponde ao consumo médio de 40 famílias no período de um ano. Com a reciclagem, economizaram-se também o equivalente a 162,5 barris de petróleo e 162,5 mil kw/h de energia, o que daria para abastecer cerca de 85 casas por um ano.

Verifica-se, portanto, que as respostas estão na direção do pensamento de Coutinho e Macedo-Soares.<sup>46</sup> Isso porque os autores concluem que a mudança de postura das empresas, para serem efetivas, necessita alinhar-se à estratégia de negócios da empresa. Os recursos naturais não são inesgotáveis e infinitos. Nesse sentido, Derani<sup>47</sup> aduz haver necessidade, para sua preservação, de contínuo crescimento e renovação. Também Azevedo,<sup>48</sup> ao assegurar que “[...] a relação que a empresa mantém com o meio ambiente é diretamente influenciada pela sua atividade produtiva, o que faz com que ela tenha ações direcionadas”.

Inquiridas as instituições quanto a serem os programas capazes de eliminar ou mitigar eventuais impactos ambientais negativos nos processos produtivos, ao prestarem serviços ou desempenharem atividades, os gestores foram unânimes ao acenarem afirmativamente. Dá-se como exemplo o SERPRO, ao aduzir que:

Nós consideramos muitas ações de qualidade de vida, como ação socioambiental, porque atendemos a cartilha da agenda 3 P (MMA). Temos também a educação ambiental, implantada na empresa. Gastando menos energia e minimiza efeitos nocivos aos empregados que utilizam estes equipamentos, oferecendo-lhes melhor qualidade de vida<sup>49</sup>.

<sup>43</sup> Entrevista concedida pelo gestor em set-nov/2010.

<sup>44</sup> AZEVEDO, Ana Luísa. Indicadores de sustentabilidade empresarial no Brasil: uma avaliação do Relatório do CEBDS. *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica*, México, v. 5, p. 75-93, semestral. 2006. Disponível em: <<http://ddd.uab.cat/pub/revibec/13902776v5p75.pdf>>. Acessado em: 22 mar. 2010. p. 91

<sup>45</sup> Entrevista concedida pelo gestor em set-nov/2010.

<sup>46</sup> COUTINHO, Renata Buarque Goulart; MACEDO-SOARES, T. Diana L. V. A. Gestão estratégica com responsabilidade social: arcabouço analítico para auxiliar sua implementação em empresas no Brasil. *Revista de Administração Contemporânea*, Curitiba, v. 6, n. 3, p. 75-96, set./dez. 2002. Disponível em: <<http://scielo.br/pdf/rac/v6n3/v6n3a05.pdf>>. Acesso em: 22 mar. 2010.

<sup>47</sup> DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. São Paulo: Max Limonad, 1997.

<sup>48</sup> AZEVEDO, Ana Luísa. Indicadores de sustentabilidade empresarial no Brasil: uma avaliação do Relatório do CEBDS. *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica*, México, v. 5, semestral, p. 75-93, 2006.. Disponível em: <<http://ddd.uab.cat/pub/revibec/13902776v5p75.pdf>>. Acesso em: 22 mar. 2010. p. 91

<sup>49</sup> Entrevista concedida pelo gestor em set-nov/2010.



Também na visão do representante da ELETRO-NORTE: “[...] para cada empreendimento, seja construção ou operação, são desenvolvidas medidas de mitigação, controle, monitoramento e compensação ambiental dos impactos causados na biodiversidade”<sup>50</sup>. As manifestações são muito positivas e estão alinhadas com o pensamento de Reeberg,<sup>51</sup> segundo o qual incumbe ao empresário evitar prejuízos ao meio ambiente e, na hipótese da ocorrência de algum impacto ambiental negativo, agir celeremente na sua mitigação. A propósito, vale lembrar Tachizawa e Pozo,<sup>52</sup> para quem:

As organizações necessitam compartilhar do entendimento de que há convergência, e não conflito, entre desenvolvimento econômico e desenvolvimento socioambiental. A expansão da rentabilidade e desenvolvimento econômico espelhando o crescimento da riqueza empresarial pode ser compartilhada diretamente com seus colaboradores e acionistas e, indiretamente, com clientes, fornecedores e comunidade em geral.

A mudança comportamental é essencial para a conscientização dos atores envolvidos (dirigentes, trabalhadores, clientes, parceiros etc.), no sentido de adotarem melhores práticas de preservação ambiental. Dessa forma, quando perguntado aos gestores se a implantação do programa impulsionou novas posturas para se prevenir ou diminuir o dano ambiental, as respostas foram afirmativas para nove empresas, representando 90% do total, o que se pode comprovar com as seguintes palavras do representante da COOPERFORTE: “Os ganhos decorrentes deste projeto são, principalmente, de caráter cultural e comportamental em relação ao meio ambiente, mas com certeza têm efeito econômico-financeiro.”<sup>53</sup> A respeito, afirmam ainda a CORPORE BR e a ELETRONORTE, na mesma ordem:

Como formadora de opinião, propagamos o desenvolvimento sustentável por meio de nossas atividades de responsabilidade socioambiental e verificamos que a cada ano aumenta o número de stakeholders, que colaboram com nosso trabalho e objetivos, pois, você sabe que para realizar as ações é necessária uma cadeia de pessoas e instituições que colaborem (CORPORE BR)<sup>54</sup>.

Quanto ao público interno visando à redução ou eliminação dos impactos ambientais das atividades administrativas próprias, a Empresa implantou o Programa da Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P), em setembro/2009, para inserir a responsabilidade socioambiental nas atividades administrativas e operacionais da administração pública (ELETRONORTE)<sup>55</sup>.

Verifica-se, portanto, que a atuação das instituições está conforme o pensamento de Tachizawa e Pozo,<sup>56</sup> os quais entendem que vem aumentando a preocupação dos administradores, que passam a considerar fatores importantes como a defesa ambiental. Aliás, no novo cenário empresarial, os consumidores estão valorizando empresas éticas, detentoras de boa imagem no mercado e, especialmente, com atuação ecologicamente responsável.

Com a pesquisa, pretendeu-se também identificar se a implantação do programa gerou alguma receita financeira ou redução de custos e a concomitante mudança do padrão de uso e conservação dos recursos naturais. Exemplifica-se esse quesito com a resposta afirmativa do SERPRO, segundo o qual “[...] possibilita redução de custos, por exemplo, no programa da água, com a descarga a vácuo em unidades regionais”<sup>57</sup>. A economia de água, para se ter uma ideia, reduziu de 30.135 litros mensais para 3.000 litros. Quanto à campanha da luz, como já abordado, substituíram os monitores, diminuindo a energia. Também com a substituição das lâmpadas e o desligamento dos computadores houve economia.

<sup>50</sup> Entrevista concedida pelo gestor em set-nov/2010.

<sup>51</sup> REEBERG, James Hilton. Metodologia Sebrae 5 Menos que são Mais. Redução de Desperdício. In: ENGEMA – ENCONTRO NACIONAL SOBRE GESTÃO EMPRESARIAL E MEIO AMBIENTE, 9., 2007, Curitiba. *Anais...* Curitiba: ENGEMA, 2007. Disponível em: <<http://engema.up.edu.br/arquivos/engema/pdf/PAP0050.pdf>>. Acesso em: 21 mar. 2010.

<sup>52</sup> TACHIZAWA, Takeshy; POZO, Hamilton. Responsabilidade socioambiental no contexto brasileiro: um indicador para avaliar a responsabilidade social e ambiental nas empresas. In: ENGEMA – ENCONTRO NACIONAL SOBRE GESTÃO EMPRESARIAL E MEIO AMBIENTE, 9., 2007, Curitiba. *Anais...*, Curitiba: ENGEMA, 2007. Disponível em: <<http://engema.up.edu.br/arquivos/engema/pdf/PAP0050.pdf>>. Acesso em: 21 mar. 2010. p. 17.

<sup>53</sup> Entrevista concedida pelo gestor em set-nov/2010.

<sup>54</sup> Entrevista concedida pelo gestor em set-nov/2010.

<sup>55</sup> Entrevista concedida pelo gestor em set-nov/2010.

<sup>56</sup> TACHIZAWA, Takeshy; POZO, Hamilton. Responsabilidade socioambiental no contexto brasileiro: um indicador para avaliar a responsabilidade social e ambiental nas empresas. In: ENGEMA – ENCONTRO NACIONAL SOBRE GESTÃO EMPRESARIAL E MEIO AMBIENTE, 9., 2007, Curitiba. *Anais...*, Curitiba: ENGEMA, 2007. Disponível em: <<http://engema.up.edu.br/arquivos/engema/pdf/PAP0050.pdf>>. Acesso em: 21 mar. 2010.

<sup>57</sup> Entrevista concedida pelo gestor em set-nov/2010.

Ademais, a resposta da ECT vem confirmar que o(s) programas(s) possibilita(m) a geração de receitas e/ou redução de custos. Veja-se:

Sim... na medida em que critérios ambientais e sociais sejam decisivos para a escolha de produtos e empresas fornecedoras, por parte dos clientes. Hoje a logística reversa já é um importante segmento de negócio para os Correios e com certeza com o aumento da demanda a ser gerada a partir da instituição da Lei nº. 12.305/2010, representará um aumento ou não de receita financeira para a Empresa<sup>58</sup>

Tais afirmações confirmam que as práticas de responsabilidade social alinhadas com a estratégia de negócios da empresa podem contribuir para sua efetividade, bem na direção do que afirmam Coutinho e Macedo-Soares (2002). Ademais, Derani<sup>59</sup> defende que o Direito Econômico e Ambiental, além de se interceptarem, comportam as mesmas preocupações de busca do bem-estar das pessoas e estabilidade do processo produtivo. Isso só vem reafirmar que os dois ramos do Direito se unem para garantir a preservação dos recursos naturais escassos e, em consequência, assegurar a manutenção da flora e da fauna, sobretudo da vida do ser humano.

Nessa perspectiva, perguntou-se aos gestores se a observância das normas de Direito Ambiental e Econômico, de que tratam os art. 170 e 225 da CF, vêm permitindo compatibilizar o desenvolvimento econômico com a preservação ambiental e, assim, contribuir para a sustentabilidade do desenvolvimento. Com efeito, de acordo com Azevedo,<sup>60</sup> é relevante que as ações “[...] tenham visibilidade, isto é bom para as empresas e bom para a sociedade. Todos de fato tendem a lucrar”.

Pelas respostas obtidas, constatou-se que grande parte dos respondentes cumpre e valoriza as normas de Direito Ambiental e Econômico como ferramenta que contribui para a sustentabilidade de seu negócio. Exemplos disso são as empresas: i) CEB ao asseverar que [...] “instrumento de gestão ambiental que tratamos é o licenciamento ambiental, que segue a legislação ambiental,

visto que linhas de distribuição e subestação de 69 kV e 138 kV precisam ser licenciadas”; ii) SERPRO, ao aduzir afirmativamente que a Instituição consegue isso. Veja-se:

Mas tudo isso tem custos, mesmo a energia mais limpa tem custos. Entendo que para o desenvolvimento econômico precisa haver respeito ao uso adequado dos recursos tecnológicos, energéticos, de forma sustentável, para não atrapalhar o meio ambiente. Por exemplo, com a utilização de energia mais limpa.<sup>61</sup>

A ECT e a ELETRONORTE também destacaram a importância dos instrumentos legais. A propósito, transcreve-se parte das respostas, na qual facilmente se percebe a aderência das instituições aos dispositivos constitucionais e infraconstitucionais: “[...] a legislação ambiental brasileira é uma das mais completas e avançadas”<sup>62</sup> (ECT); e

Com este artigo a Constituição Brasileira deixou de lado o neutralismo e assume a ideia da responsabilidade não só de respeito à dignidade humana, mas, também, de responsabilidade com um desenvolvimento sustentável no ponto de vista também ambiental (ELETRONORTE).<sup>63</sup>

Ainda para a CORPORE BR, “[...] outras leis devem ser criadas para exigir um comprometimento real das organizações e de todos os indivíduos que usufruem e dependem do planeta”. Esse entendimento encontra respaldo em Ruiz (1999),<sup>64</sup> para quem as externalidades ambientais devem constar na pauta do processo de decisão econômica, de forma a possibilitar a se propagar a concepção de desenvolvimento sustentável.

Observa-se, na linha de Coutinho e Macedo-Soares,<sup>65</sup> que as empresas caminham para assumir posturas socialmente responsáveis, com estratégias de mudanças em várias dimensões dos seus negócios, a fim de compatibilizarem o desenvolvimento econômico com o

<sup>58</sup> Entrevista concedida pelo gestor em set-nov/2010.

<sup>59</sup> DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. São Paulo: Max Limonad, 1997.

<sup>60</sup> AZEVEDO, Ana Luísa. Indicadores de sustentabilidade empresarial no Brasil: uma avaliação do Relatório do CEBDS. *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica*, México, v. 5, p. 75-93, semestral, 2006. Disponível em: <<http://ddd.uab.cat/pub/revibec/13902776v5p75.pdf>>. Acesso em: 22 mar. 2010.

<sup>61</sup> Entrevista concedida pelo gestor em set-nov/2010.

<sup>62</sup> Entrevista concedida pelo gestor em set-nov/2010.

<sup>63</sup> Entrevista concedida pelo gestor em set-nov/2010.

<sup>64</sup> RUIZ, José Juste. *Derecho internacional del medio ambiente*. Madrid: McGraw-Hill, 1999. Disponível em: <<http://ddd.uab.cat/pub/revibec/13902776v5p75.pdf>>. Acesso em: 22 mar. 2010. p. 92

<sup>65</sup> COUTINHO, Renata Buarque Goulart; MACEDO-SOARES, T. Diana L. V. A. *Gestão Estratégica com responsabilidade social: arcabouço analítico para auxiliar sua implementação em empresas no Brasil*. *Revista de Administração Contemporânea*, Curitiba, v. 6, n. 3, p. 75-96, set./dez. 2002. Disponível em: <<http://scielo.br/pdf/rac/v6n3/v6n3a05.pdf>>. Acesso em: 22 mar. 2010.

respeito à natureza e, assim, agregar valor ao seu negócio, talvez, não tanto financeiro, mas à imagem, que poderia gerar indiretamente bons resultados financeiros. Assim, é perceptível que as organizações, tomando de empréstimo as palavras de Pozo e Tachizawa,<sup>66</sup> podem ter tanto maiores oportunidades de sobrevivência dos seus negócios quanto mais ágeis conseguirem enxergar a sustentabilidade com um grande desafio e oportunidade competitiva.

Do exposto pelos respondentes, foi possível concluir que o Direito Ambiental e o Econômico efetivamente estão entrelaçados. Na verdade, o legislador constituinte andou bem, ao utilizar-se do recurso da Carta Magna para consagrar a defesa do meio ambiente como um dos princípios gerais da atividade econômica. Com isso, permitiu e vem permitindo uma mudança na atitude dos que exercem atividade econômica, incutindo a necessidade de conscientização ambiental e as práticas ecologicamente corretas. Para reafirmar esse entendimento, traz-se novamente a lume o pronunciamento de Nusdeo,<sup>67</sup> para quem a busca dos objetivos da preservação ambiental não implica negação do desenvolvimento, tanto que, nas palavras do autor, “[...] o processo de inter-relacionamento entre ambos poderia prosseguir, também, de maneira indefinida desde que um deles não se agigantasse desmesuradamente frente ao outro”<sup>68</sup>.

Com o objetivo de melhor traduzir as informações dos respondentes quanto aos resultados/benefícios alcançados com os projetos ambientais, inclusive em termos institucionais (estratégicos, operacionais, de receita/imagem), elaborou-se um quadro conforme se segue, com dados que comprovam os excelentes resultados dos programas corporativos de responsabilidade socioambiental.

Quadro 1 – Resultados/benefícios alcançados com os PRSA

Resultados/benefícios alcançados com os PRSA	Frequência de respostas
Inclusão no Planejamento Estratégico/Orçamento	9
Relação positiva benefícios <i>versus</i> custos - Receitas auferidas e custos reduzidos	9
Melhoria da imagem institucional/Aperfeiçoamento das atividades	9
Metas atingidas para o Desenvolvimento Sustentável	9
Eliminação ou mitigação dos impactos ambientais nos processos produtivos	10
Mudança comportamental com maior conscientização do público interno e externo	10
Contribuição dos dispositivos legais para a compatibilidade do desenvolvimento econômico com a preservação ambiental	8

Fonte: elaborado pelos autores, 2010

## 8 Considerações finais

A discussão do tema indica que, apesar da preocupação cada vez maior dos agentes envolvidos com os PRSA, ainda se faz necessária maior conscientização das pessoas físicas e/ou jurídicas sobre a importância de se recuperar e/ou preservar os recursos ambientais. Essa tarefa será tanto mais eficaz se as pessoas pensarem o Direito numa perspectiva pedagógica que possibilite efetiva postura consciente frente às questões ambientais, por parte da população, do empresariado, das diversas esferas do Poder Público e, também, dos operadores do Direito.

As instituições pesquisadas dão conta que o desenvolvimento econômico-social e a proteção do meio ambiente são situações harmonizáveis, desde que presente o interesse geral. As respostas evidenciam que o crescimento econômico e a política de preservação do meio ambiente constituem dois objetivos compatíveis e interdependentes que se reforçam mutuamente. Com efeito, as informações dos gestores de PRSA indicam que o desenvolvimento não implica, necessariamente, degradação dos recursos naturais. A tarefa que se impõe é conciliar esses dois desafios, seja gerando renda e emprego, seja protegendo florestas e a biodiversidade, o que exige uma revisão dos conceitos de desenvolvimento e de conservação.

<sup>66</sup> TACHIZAWA, Takeshy; POZO, Hamilton. Responsabilidade socioambiental no contexto brasileiro: um indicador para avaliar a responsabilidade social e ambiental nas empresas. In: ENGEMA – ENCONTRO NACIONAL SOBRE GESTÃO EMPRESARIAL E MEIO AMBIENTE, 9., 2007, Curitiba. *Anais...*, Curitiba: ENGEMA, 2007. Disponível em: <<http://engema.up.edu.br/arquivos/engema/pdf/PAP0050.pdf>>. Acesso em: 21 mar. 2010.

<sup>67</sup> NUSDEO, Fábio. *Desenvolvimento e ecologia*. São Paulo: Saraiva, 1975. p.10.

<sup>68</sup> NUSDEO, Fábio. *Desenvolvimento e ecologia*. São Paulo: Saraiva, 1975. p.10.

Ademais, as corporações entrevistadas, em sua maioria, reconhecem a necessidade de incorporar o tema nas suas estratégias de negócios, por constatar que suas atividades estão e podem ser questionadas especialmente pelo público externo. Essa percepção do papel das empresas na sociedade vem provocando uma crescente pressão por parte do consumidor que deseja produtos saudáveis e, assim, uma postura das empresas para, cada vez mais, adequarem e implementarem processos ecologicamente corretos.

Grande parte dos gestores entende e concebe a legislação como facilitadora dos seus negócios. Entretanto, há instituição que não se manifesta pela efetividade da legislação na compatibilidade das atividades econômicas e ambientais. Isso porque, a despeito do que se tem feito nos últimos tempos para a defesa dos direitos difusos, que visam à proteção do meio ambiente e dos ecossistemas, muito há ainda por ser realizado nessa área, não apenas no âmbito do Direito Positivo, da legislação. É preciso, em especial, vontade política e ação firme do Estado para se fazer cumprir essa legislação ambiental, ensejando melhor qualidade de vida à população em geral.

A pesquisa evidencia que a utilização dos recursos naturais, de forma sustentada, com avanço social, desenvolvimento econômico e preservação ambiental, pode se tornar um negócio rentável economicamente, gerando receitas. Na verdade, preservar os recursos naturais para deles retirar seus benefícios, de forma sustentada, pode ser o caminho para a conquista de melhor qualidade de vida, progresso socioeconômico e conservação da natureza, os pilares do desenvolvimento sustentável.

As empresas desempenham fundamental papel diante dos impactos negativos decorrentes da ação do homem na exploração dos recursos naturais. Nesse mister, sugere-se que tais agentes do desenvolvimento: i) criem fóruns de discussão permanente para uma nova consciência verde e politicamente correta; ii) incentivem parceiros, inclusive comerciais, para que priorizem a ecologia em suas agendas; iii) integrem efetivamente economia e meio ambiente a fim de atender às necessidades básicas das presentes e futuras gerações, mediante a sustentabilidade do desenvolvimento, como, aliás, recomenda a Carta Política de 1988 nos seus artigos 170 e 225.

A pesquisa indicou, ainda, que é imperativo inserir-se a questão ambiental ao planejamento estratégi-

co das empresas, pois o mercado consumidor começa a reconhecer a nova postura das empresas que se mostram atentas à proteção ambiental. Para tanto, caberia aos empresários iniciarem e coordenarem uma transformação na maneira de produzir, uma vez que está nas mãos dos empreendedores o maior poder de manter a atividade econômica e preservar a natureza.

Paralelamente, sugere-se ao Poder Público e ao empresariado, em geral, exigir-se a ISO 14001, certificação de qualidade das empresas, fazendo com que suas administrações invistam em processos de melhoria contínua. Isso poderia gerar resultados na cadeia produtiva como um todo. Fornecedores de empresas certificadas seriam também obrigados a implantar, por força do mercado, sistemas de gestão ambiental. Portanto, incentivar a valorização das questões econômicas, sociais e ambientais pela sociedade e pelo mercado passa a ser decisivo para o bom desempenho ambiental das empresas.

Ressalta-se que os programas ambientais implantados pelas instituições pesquisadas demonstram que os administradores estão, mais e mais, conscientes de que é necessário rever o processo produtivo dominante, de forma a evitar o excesso no consumo de energia, a degradação ambiental, o esgotamento dos recursos naturais, o desequilíbrio dos ecossistemas, enfim, a contínua e irresponsável ação danosa do homem no sistema de sustentação da vida. Essa visão está sendo, mesmo que paulatinamente, repassada aos *stakeholders* envolvidos no seu processo produtivo e no desenvolvimento de suas atividades. Isso porque importa crescer com sustentabilidade, objetivando melhores condições de vida dos povos sem desrespeitar os ecossistemas.

Registram-se, assim, as considerações sobre o trabalho desenvolvido que avalia a efetividade dos programas corporativos de responsabilidade socioambiental, em uma visão de sustentabilidade, valendo-se, inclusive, do repensar o Direito como instrumento importante à indissociabilidade do desenvolvimento econômico com a preservação dos recursos naturais.

Em conclusão, os resultados da análise demonstraram que os projetos e/ou programas corporativos permitiram a redução de impactos ambientais negativos nas atividades da Instituição, ou seja, apresentaram efetividade, alavancando estratégias de negócios e buscando a sustentabilidade. A análise qualitativa de custos *versus*



benefícios da implementação dos programas também indicou haver muitos ganhos, em especial, à imagem das empresas. Ainda que algumas organizações estejam num estágio inicial da adoção de tais práticas, foi possível observar que suas ações estão aderentes às normas vigentes, as quais permitem melhorar a qualidade de vida dos atores envolvidos e agregar valor ao processo produtivo e atividades da organização, com ganhos à satisfação do consumidor e, assim, melhor atendimento às expectativas de uma sociedade cada vez mais exigente.

Reafirma-se que a pesquisa indicou efetividade na implantação dos programas e/ou projetos corporativos de responsabilidade socioambiental. Além da redução de custos, com a economia, por exemplo, de copos descartáveis e redução do consumo de água e energia, dentre outros, as ações desenvolvidas acarretaram ganhos às organizações em termos de imagem institucional e permitiram a conscientização de grande parte dos atores envolvidos – internos e externos –, como empregados/servidores, clientes, fornecedores etc.

Por fim, destaca-se que a pesquisa não pretendeu esgotar o assunto, mas, sim, levantar algumas questões consideradas importantes para o tema da sustentabilidade ambiental nas corporações. Assim, recomenda-se sejam realizadas investigações mais aprofundadas para a maior compreensão do fenômeno observado.

## Referências

- ALBUQUERQUE, Fabíola Santos. *Direito de propriedade e meio ambiente*. Curitiba: Juruá, 2000. Disponível em: <<http://engema.up.edu.br/arquivos/engema/pdf/PAP0050.pdf>>. Acesso em: 21 mar.2010.
- AZEVEDO, Ana Luísa. Indicadores de sustentabilidade empresarial no Brasil: uma avaliação do Relatório do CEBDS. *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica*, México, v. 5, p. 75-93, semestral, 2006. Disponível em: <<http://ddd.uab.cat/pub/revibec/13902776v5p75.pdf>>. Acesso em: 22 mar. 2010.
- BELLIA, Vítor. *Introdução à economia do meio ambiente*. Brasília: IBAMA, 1996.
- BENJAMIN, Antônio Herman V. Desenvolvimento sustentável: um conceito juridicamente insustentável? In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE DIREITO AMBIENTAL, 6., 2002, Brasília. *Anais...*, Brasília: STJ, 2002. Disponível em: <<http://engema.up.edu.br/arquivos/engema/pdf/PAP0050.pdf>>. Acesso em: 21 mar. 2010.
- BURSZTYN, Maria Augusta Almeida. *Gestão ambiental: instrumentos e práticas*. Brasília: IBAMA, 1994.
- CARRIERI, Alexandre de Pádua; SILVA, Alfredo Rodrigues Leite da; PIMENTEL, Thiago Duarte. O tema da proteção ambiental incorporado nos discursos da responsabilidade social corporativa. *Revista de Administração Contemporânea*, Curitiba, v. 13, n. 1, p. 1-16, jan./mar. 2009. Disponível em: <[http://www.anpad.org.br/periodicos/content/frame\\_base.php?revista=1](http://www.anpad.org.br/periodicos/content/frame_base.php?revista=1)>. Acesso em: 20 mar. 2010.
- COLLIS, Jill; HUSSEY, Roger. *Pesquisa em administração: um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação*. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.
- COSTA NETO, Nicolau Dino de Castro; BELLO FILHO, Ney de Barros; COSTA, Flávio Dino de Castro. *Crimes e infrações administrativas ambientais: comentários à Lei nº 9.605/98*. Brasília: Jurídica, 2000.
- COUTINHO, Renata B. G.; MACEDO-SOARES, T. Diana L. V. A. Gestão estratégica com responsabilidade social: arcabouço analítico para auxiliar sua implementação em empresas no Brasil. *Revista de Administração Contemporânea*, Curitiba, vol. 6, n. 3, p. 75-96, set./dez. 2002. Disponível em: <<http://scielo.br/pdf/rac/v6n3/v6n3a05.pdf>>. Acesso em: 22 mar. 2010.
- CRUZ, Marta Monteiro da Costa; ROSA, Rodrigo de Alvarenga. *Operações e logística*. Brasília: UnB, 2009.
- DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. São Paulo: Max Limonad, 1997.
- EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS. Disponível em: [http://www.correios.com.br/institucional/conheca\\_correios/balanco\\_social/arquivo/balanco\\_social\\_2005\[2\].pdf](http://www.correios.com.br/institucional/conheca_correios/balanco_social/arquivo/balanco_social_2005[2].pdf). Acesso em: 07 out.2010.
- FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. Tutela do meio ambiente em face de seus aspectos essenciais: os fundamentos constitucionais do direito ambiental. In: MILARÉ, Édis (Coord.). *Ação Civil Pública: Lei 7.347/85 – 15 anos, 2. ed. rev. e atual.*, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.
- FUNDAÇÃO BANCO DO BRASIL. Disponível em: <<http://www.fbb.org.br/>>. Acesso em: 05 out. 2010.
- GODOY, Arilda Schmidt. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 35, n 2, p. 57-63, mar./abr. 1995.
- GOODLAND, Robert. The environmental implications of major projects in the third world development. In: CLESTER, P. (Ed.). *Major project and the environment*. Oxford: Major Proj. Ass., 1989. p. 9-34

GÜNTHER, Hartmut. Pesquisa qualitativa versus pesquisa quantitativa: esta e a questão? *Revista Psicologia: Teoria e Pesquisa*, Brasília, v. 22, n. 2, p. 201-210. mai./ago. 2006.

JUCOVSKY, Vera Lúcia R. S. *Responsabilidade civil do Estado por danos ambientais: Brasil-Portugal*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2000.

NUSDEO, Fábio. *Desenvolvimento e ecologia*. São Paulo: Saraiva, 1975.

REEBERG, James Hilton. Metodologia Sebrae 5 Menos que são Mais. Redução de Desperdício. In: ENGEMA – ENCONTRO NACIONAL SOBRE GESTÃO EMPRESARIAL E MEIO AMBIENTE, 9., 2007, Curitiba. *Anais...* Curitiba: ENGEMA, 2007. Disponível em: <<http://engema.up.edu.br/arquivos/engema/pdf/PAP0050.pdf>>. Acesso em: 21 mar. 2010.

RUIZ, José Juste. *Derecho internacional del medio ambiente*. Madrid: McGraw-Hill, 1999. Disponível em: <<http://ddd.uab.cat/pub/revibec/13902776v5p75.pdf>>. Acesso em: 22 mar. 2010.

TACHIZAWA, Takeshy; POZO, Hamilton. Responsabilidade socioambiental no contexto brasileiro: um indicador para avaliar a responsabilidade social e ambiental nas empresas. In: ENGEMA – ENCONTRO NACIONAL SOBRE GESTÃO EMPRESARIAL E MEIO AMBIENTE, 9., 2007, Curitiba. *Anais...*, Curitiba: ENGEMA, 2007. Disponível em: <<http://engema.up.edu.br/arquivos/engema/pdf/PAP0050.pdf>>. Acesso em: 21 mar. 2010.



**REVISTA DE DIREITO INTERNACIONAL**  
**BRAZILIAN JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW**

**A dissonância do quadro  
institucional brasileiro na  
Rio+20. o caso do clima e  
do código florestal**

*Brazil's institutional  
dissonance and its  
challenges for the Rio+20  
conference*

Ana Flávia Barros-Platiau  
Fernanda Viana de Carvalho  
Carlos Henrique R. Tomé Silva

# A dissonância do quadro institucional brasileiro na Rio+20. o caso do clima e do código florestal\*

## *Brazil's institutional dissonance and its challenges for the Rio+20 conference*

Ana Flávia Barros-Plataiu<sup>1</sup>  
Fernanda Viana de Carvalho<sup>2</sup>  
Carlos Henrique Rubens Tomé Silva<sup>3</sup>

### Resumo

O objetivo deste artigo é analisar a coerência entre a política externa e a política doméstica brasileira em relação a temas de interesse para a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável realizada em junho de 2012, no Rio de Janeiro. O método de pesquisa foi o estudo comparativo de dois casos, o da mudança do clima e o da reforma do Código Florestal, com base em referenciais teóricos de Trachtman; Keohane e Victor; e Hathaway. A principal conclusão é que o Brasil atravessa um período de fragilidade institucional, notadamente entre os Poderes Executivo e Legislativo, nas questões referentes à fácil adesão a tratados internacionais ambientais e à sua difícil internalização e cumprimento (*compliance*). Em consequência, obrigações internacionais que o País assume não são necessariamente respaldadas por políticas domésticas subsequentes, o que coloca em risco a capacidade nacional de honrar seus compromissos internacionais. A originalidade do texto consiste na sua abordagem interdisciplinar entre o direito e as relações internacionais na esfera do Estado e de atores subnacionais.

**Palavras-chave:** Rio+20. Mudança do clima. Código Florestal. Diversidade biológica. Dissonância institucional.

### Abstract

The first aim of this article is to assess how compatible Brazilian foreign policy and domestic policy related to sustainable development issues are at the very moment the Rio Conference took place. Trachtman, Keohane & Victor, and Hathaway were part of the theoretical framework to analyze two intertwined cases: climate change and the reform of the forest code. The main conclusion is that Brazil is experimenting a period of institutional fragility, notably due to the dissonance between the Legislative and the Executive powers concerning the easy adherence to multilateral environmental agreements and their difficult process to enact the legal rule as a national measure, and finally comply with them. As a consequence, the Brazilian international obligations are not necessarily followed by domestic measures, jeopardizing Brazil's capacity to honor its international commitments. The originality of this text consists of its interdisciplinary approach between law and international politics considering states and subnational actors.

**Keywords:** UN Conference on Sustainable Development. Climate change. Forest Code. Biological diversity. Institutional dissonance.

\* Artigo recebido em 30/04/2012

Artigo aprovado em 13/07/2012

<sup>1</sup> Professora do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília. Pesquisadora PQ do CNPq. Email: anaflavia@feaser.br

<sup>2</sup> Doutora em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília. Email: fcarvalho@fnc.org.

<sup>3</sup> Mestre em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília. Email: chtomes@gmail.com.



## 1 Introdução

O objetivo deste artigo é analisar a coerência entre a política externa e a política doméstica brasileira em relação a temas de interesse para a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável realizada em junho de 2012, na cidade do Rio de Janeiro. A Rio+20, como a Conferência foi denominada, teve como objetivo principal a reafirmação do compromisso político dos países com o desenvolvimento sustentável. Além de sediar a reunião, o Brasil pretendeu assumir um papel relevante nas discussões internacionais sobre o tema.

Parece oportuno, nessas circunstâncias, perguntar em que medida a coerência entre as políticas exterior e doméstica permite ao País assumir posição de protagonista nos debates internacionais sobre desenvolvimento sustentável. Para tentar responder a essa questão, estudaremos mais de perto dois temas correlatos e que recentemente têm concentrado as atenções das comunidades internacional e nacional: mudança do clima e reforma do Código Florestal Brasileiro, respectivamente. Nesse sentido, o presente artigo manterá o foco sobre o quadro institucional brasileiro para um desenvolvimento sustentável.

A Organização das Nações Unidas (ONU) optou por concentrar os debates da Rio+20 em dois temas: a promoção da economia verde no contexto do desenvolvimento sustentável e da erradicação da pobreza; e a formatação de uma estrutura institucional de governança internacional para o desenvolvimento sustentável.

Embora o tema da mudança do clima não tenha sido diretamente incluído, a ONU reconhece, por meio dos Programas das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e para o Meio Ambiente (PNUMA), que esta é uma das principais ameaças ao desenvolvimento sustentável a ser enfrentada pela humanidade<sup>4</sup>. Tendo em vista que o uso da terra e a mudança do uso da terra<sup>5</sup> são as principais fontes de emissões brasileiras de gases de efeito estufa (GEE), a reforma do Código Florestal Brasi-

leiro<sup>6</sup> mostra-se um elemento central dos compromissos de mitigação da mudança do clima assumidos pelo País.

O referencial teórico adotado neste estudo está fundamentado em dois grandes pontos. O primeiro deles é o “complexo de regimes” proposto por Keohane e Victor.<sup>7</sup> Para esses autores, não existe um único regime abrangente que lide com a questão da mudança do clima em toda a sua extensão, e sim um complexo de regimes de algum modo conectados que tratam de pontos específicos. Neste artigo, considera-se que um desses regimes é o Acordo de Copenhague,<sup>8</sup> uma vez que sua natureza jurídica não é a de um tratado internacional, mas sim de uma decisão da qual a 15ª Conferência das Partes (COP-15) da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC) “tomou nota”, e por não ter sido adotado por consenso conforme a regra da Convenção. Sua relevância se deve ao fato de o Brasil ter nele assumido um compromisso voluntário de redução de suas emissões de GEE, cujo elemento principal é a redução do desmatamento da Amazônia.

O segundo ponto em que se fundamenta o referencial teórico adotado é baseado na obra de Trachtman<sup>9</sup>. O autor afirma que a adesão e a implementação de tratados internacionais são etapas distintas e complementares e dependem do jogo político doméstico. Uma das premissas principais do texto é a seguinte: a dinâmica internacional não condiciona necessariamente o cumprimento de obrigações internacionais, porque ela é sempre mediada pela política doméstica e pela reação esperada do eleitorado de um determinado país.

A hipótese que pretendemos demonstrar é a de que, a despeito dos avanços alcançados no combate ao desmatamento na Amazônia nos últimos anos, a recente reforma do Código Florestal Brasileiro dividiu setores

<sup>4</sup> UNEP. *Global Environmental Outlook 5: Summary for Policy Makers*. Environment for the future we want. UNEP, 2012. Disponível em: <[www.unep.org/geo/pdfs/GEO5\\_SPM\\_English.pdf](http://www.unep.org/geo/pdfs/GEO5_SPM_English.pdf)>. Acesso em: 11 jun. 2012.

<sup>5</sup> Isto é, desmatamento e queimadas, principalmente. No inglês (*Land Use, Land-Use Change and Forestry - LULUCF*).

<sup>6</sup> BRASIL. *Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, com a redação dada pela MP nº 2166-67, de 24 de agosto de 2011, revogada pela Lei 12.651, de 25 de maio de 2012*. Brasília, 2012.

<sup>7</sup> KEOHANE, Robert; VICTOR. *The regime complex for climate change: discussion Paper 10-33*, 2010. Disponível em: <[http://belfercenter.ksg.harvard.edu/files/Keohane\\_Victor\\_Final\\_2.pdf](http://belfercenter.ksg.harvard.edu/files/Keohane_Victor_Final_2.pdf)>. Acesso em: 12 abr. 2012.

<sup>8</sup> Dec.2/CP1.5. Disponível em: <[http://unfccc.int/documentation/documents/advanced\\_search/items/3594.php?rec=j&piref=600005735#beg](http://unfccc.int/documentation/documents/advanced_search/items/3594.php?rec=j&piref=600005735#beg)>. Acesso em: 03 maio 2012.

<sup>9</sup> TRACHTMAN, Joel P. International law and domestic political coalitions: The grand theory of compliance with international law. *Chicago Journal of International Law*, v. 11, n. 1, Summer 2010. Disponível em: <[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1549337](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1549337)>. Acesso em: 12 jun. 2012.

da sociedade brasileira e tende a dificultar – e, no limite, impedir – o cumprimento dos compromissos assumidos pelo Brasil no âmbito das negociações internacionais sobre mudança do clima. Essa nítida incoerência entre as políticas externa e doméstica do Brasil tende a minar a confiança da comunidade internacional em relação ao País, dificultando que ele assuma a pretendida posição de protagonista nos debates internacionais sobre o tema, mais especificamente durante a Rio+20.

De acordo com Trachtman,<sup>10</sup> no momento em que o direito internacional é formulado, ou seja, no momento da adesão à regra de direito internacional, dois atos político-legais se somam: (i) toma-se a decisão doméstica de aderir à regra de direito internacional e (ii) existe, ordinariamente, uma decisão internacional de engajamento recíproco em um ato concertado. Ainda segundo o autor, esses dois atos são geralmente interdependentes. No momento da adesão à regra de direito internacional, ocorre, portanto, uma conjunção de aspectos de política doméstica e de política exterior.

No segundo momento, que diz respeito ao cumprimento da regra de direito internacional (*compliance*), aspectos relacionados à política doméstica assumem especial relevância. Nesse contexto, o modelo teórico de Estado unitário<sup>11</sup> mostra-se insuficiente para explicar as causas de um eventual não cumprimento dos compromissos assumidos. Isso ocorre porque o interesse nacional não pode ser definido *ex ante*, mas resulta do processo político interno, ou seja, da conjugação de interesses dos diversos atores domésticos, estatais e, às vezes, não estatais, como as empresas e organizações de atores cívicos. Desse modo, tanto na fase de adesão como na de cumpri-

mento da regra de direito internacional, deve-se levar em conta as relações de interdependência entre as dimensões doméstica e internacional da política dos países.

É válido, portanto, afirmar que, passada a fase da adesão, o cumprimento de uma determinada regra de direito internacional depende fundamentalmente de variáveis domésticas. A vontade política doméstica, nesse contexto, mostra-se condição necessária e suficiente para o cumprimento das regras internacionais, ao passo que circunstâncias internacionais propícias – como, por exemplo, a crescente pressão da Europa pelo fortalecimento dos compromissos de redução de emissões de GEE – seriam necessárias, mas não suficientes. É importante notar que consequências internacionais – que incluem ameaças específicas ou difusas, formais ou informais de retaliação, entre outras – operam por meio da política doméstica, para induzir mudanças nas políticas governamentais relevantes.<sup>12</sup>

Se, por um lado, a decisão de aderir a compromissos internacionais depende da formação de coalizões entre forças políticas domésticas que permitam essa adesão, seu cumprimento depende da estrutura, da força e continuidade dessas coalizões no plano interno. Tendem a se reunir sob uma mesma bandeira aqueles que serão beneficiados pelo cumprimento dos acordos em seu próprio país (beneficiários diretos) e aqueles que serão beneficiados por seu cumprimento em outros países (beneficiários indiretos).<sup>13</sup> Beneficiários diretos e indiretos formam coalizões em função de determinados acordos, como grupos de produtores (tais como a “bancada ruralista” no Congresso brasileiro), mas também organizações de atores cívicos, como as organizações não governamentais (ONGs), ou até associações de promoção do direito ambiental e do direito internacional público, entre outras.

Ressalte-se, entretanto, que no caso brasileiro, a condução da política externa é competência privativa do Presidente da República (Constituição Federal, art. 84,

<sup>10</sup> TRACHTMAN, Joel P. International law and domestic political coalitions: The grand theory of compliance with international law. *Chicago Journal of International Law*, v. 11, n. 1, p. 129-30, Summer 2010. Disponível em: <[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1549337](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1549337)>. Acesso em: 12 jun. 2012.

<sup>11</sup> Normalmente associado à agenda de pesquisa realista nas relações internacionais, na qual o Estado soberano é o ator central. Seus pressupostos básicos são: a anarquia no cenário internacional, a balança de poder e o interesse nacional (definido em termos de poder). No modelo teórico do Estado unitário, nem as forças domésticas e nem o processo de formação do interesse nacional são analisados, mas apenas o comportamento do Estado soberano no cenário internacional. Ver por exemplo, BATTISTELLA, Dario. *Théorie des relations internationales*. 3.ed. Local: Les Presses de Sciences Po, 2009.

<sup>12</sup> TRACHTMAN, Joel P. International law and domestic political coalitions: The grand theory of compliance with international law. *Chicago Journal of International Law*, v. 11, n. 1, p. 133, Summer 2010. Disponível em: <[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1549337](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1549337)>. Acesso em: 12 jun. 2012.

<sup>13</sup> TRACHTMAN, Joel P. International law and domestic political coalitions: The grand theory of compliance with international law. *Chicago Journal of International Law*, v. 11, n. 1, p. 131-132 Summer 2010. Disponível em: <[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1549337](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1549337)>. Acesso em: 12 jun. 2012.

VI e VIII). Logo, a participação das forças domésticas é mais limitada do que em outros países. Todavia, tanto os ministérios brasileiros quanto o Congresso Nacional e os demais atores não estatais estão em processo de crescente internacionalização. Prova disso é o reforço das assessorias internacionais na maioria de agentes institucionais consolidados no Brasil e sua maior participação em fóruns internacionais paralelamente ao Ministério das Relações Exteriores. A CQNUMC, por exemplo, vem sendo acompanhada pelos Ministérios da Ciência, Tecnologia e Inovação, do Meio Ambiente, da Fazenda e da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, entre outros.

No que concerne à adesão a regimes ambientais, pode-se argumentar que há fatores que favorecem o Brasil. O primeiro, e mais evidente, é que o País se encontra em situação confortável com relação à crise mundial iniciada em 2008 e que assola os líderes tradicionais de negociações ambientais, principalmente os países europeus. Esta crise engendrou uma nova ordem internacional, na qual o multilateralismo ambiental carece de líderes, e o Brasil almeja usar sua crescente capacidade de interlocução para ocupar mais espaço nos debates multilaterais sobre economia verde e desenvolvimento sustentável.<sup>14</sup> O segundo fator é a existência de contexto internacional favorável à adesão dos Estados soberanos a uma iniciativa coletiva em prol do desenvolvimento sustentável. A Rio+20 afigura-se como momento oportuno para reforçar os compromissos assumidos há duas décadas. Um terceiro fator é o que Trachtman chama de “efeito *lock in*” para restringir as possibilidades de ação de governos subsequentes: um governo assinaria um compromisso internacional para tentar condicionar os próximos governos. No caso brasileiro, o anúncio de metas voluntárias de redução de emissões de GEE às vésperas da COP-15 é um exemplo de “*lock in*”, que pressiona governos subsequentes a reforçar as políticas domésticas de redução de emissões, notadamente a contenção do desmatamento.

A linha de pensamento de Hathway<sup>15</sup> relativa à adesão ao regime de direitos humanos, segundo a qual

os Estados soberanos decidem aderir às normas internacionais porque o custo político de recusá-las seria muito superior ao custo da adesão, talvez seja a que melhor se aplique ao caso brasileiro. Em outros termos, mesmo que as autoridades de um determinado Estado saibam que não poderão honrar os compromissos assumidos internacionalmente, a adesão é usada como um gesto de boa vontade perante a comunidade internacional. A assunção de quaisquer compromissos de redução de emissões de GEE era, até a COP-15, fortemente rechaçada pelos países em desenvolvimento, em função de um dos princípios mais importantes da CQNUMC: o das responsabilidades comuns, porém diferenciadas em função de suas respectivas capacidades. Ao assumir compromissos voluntários em 2009, o Brasil demonstrou para a sociedade internacional estar ciente de sua responsabilidade como país emergente.

No que concerne ao cumprimento de normas internacionais, é imperioso destacar a necessidade de um quadro institucional favorável, que nem sempre é o mesmo necessário ao cumprimento das normas domésticas. Ao assumir compromissos internacionais, um país tem que levar em consideração não só o uso que os outros países farão do mesmo tratado, como também a relação custo-benefício para os diversos atores envolvidos. Nessa perspectiva, um acordo internacional pode ser um choque externo sobre as coalizões domésticas preexistentes, introduzindo novas variáveis para um tema específico. Com esse equilíbrio rompido, surgem outros grupos, governos tentam maximizar seus ganhos com o eleitorado e novos *lobbies* são formados. Como o desenvolvimento sustentável possui interfaces com diversas políticas públicas e não somente as ambientais “*strictu sensu*”, o quadro institucional favorável necessário ao seu fortalecimento é complexo e fragmentado.

O presente artigo está subdividido em três partes, além desta introdução. O item 1 dedica-se a analisar a postura brasileira nas negociações internacionais sobre mudança do clima, a partir da COP-15 da CQNUMC. O item 2, por seu turno, trata das negociações domésticas sobre a reforma do Código Florestal Brasileiro, processo que ressaltou a relevância da bancada ruralista no Congresso Nacional, para além de posicionamentos a favor ou contra o governo. O item 3 busca apresentar algumas considerações finais, procurando relacionar os aspectos de política externa e doméstica referentes ao tema em discussão.

<sup>14</sup> BARROS-PLATIAU, Ana Flávia. Exemple de réalisation. Le Brésil, un rôle croissant dans la gouvernance du climat ? In: LE PRESTRE, Philippe (Dir.). *Vingt ans après : Rio et l'avant-gout de l'avenir*. Les Presses de l'Université Laval, 2011. p. 155-160.

<sup>15</sup> THE COST of commitment. *HeinOnline*. 55 Stan. L. Rev. 1821 a 1862. 2002-2003. Disponível em <<http://www.law.yale.edu/faculty/hathawaypublications.htm>>. Acesso em: 10 jun. 2012.

## 2 Mudança do clima

O regime internacional de mudança do clima, apesar de ser um dos mais complexos e relevantes da atualidade, avança lentamente, tanto nas negociações internacionais quanto nas reuniões técnicas multilaterais. Desde a COP-15, em 2009 na Dinamarca, há mais empenho em manter o que já foi estabelecido do que em se criar novas iniciativas à altura das necessidades impostas pelo tema. O principal exemplo disso é o Protocolo de Quioto, que, de modo geral, tem perdido o apoio dos países desenvolvidos, o que engendra sérias discussões acerca de sua continuidade, haja vista o encerramento do primeiro período de compromisso em 2012. Embora tenha havido em Durban, na COP-17, realizada em dezembro de 2011, a decisão de prorrogação do Protocolo, não há consenso quanto ao prazo e nenhum país assumiu ainda novas metas.

O principal impasse das discussões internacionais sobre mudança do clima reflete o velho, porém atual, debate Norte-Sul: os países desenvolvidos tinham, em um primeiro momento, obrigações de mitigação de emissões de GEE e de ajuda financeira aos países em desenvolvimento, enquanto estes não teriam obrigações específicas e quantificadas. Essa é a lógica do Protocolo de Quioto, adotado em 1997, com base no princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas em função de suas respectivas capacidades. Desde então, a inexistência de compromissos para os chamados “países emergentes”<sup>16</sup> vem sendo questionada por alguns países desenvolvidos e constituiu a justificativa para a não adoção do instrumento pelos Estados Unidos da América.

Em 2007, o “Mapa de Bali”, decisão da COP-13 sobre os pontos que deveriam formar uma nova fase ou acordo do regime do clima, estabelece um novo paradigma ao tratar de mitigação para os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento. Talvez seja este o motivo pelo qual o atual impasse do regime do clima permanece: os países desenvolvidos insistem em que um novo acordo

reflita o mundo atual, ao passo que os países em desenvolvimento, dos emergentes aos menos desenvolvidos, recusam-se a aceitar compromissos enquanto não forem cumpridos os dos países desenvolvidos.

O novo acordo do regime do clima esperado na COP-15, que, em tese, estabeleceria compromissos mais fortes de redução de emissões e maior fluxo de ajuda financeira para os países em desenvolvimento, não foi atingido. No entanto, o chamado “Acordo de Copenhague”, decisão que resultou da malfadada reunião de 2009, tem relevância, pois, apesar de ser simplesmente uma estrutura para inserção de compromissos voluntários por parte de países desenvolvidos e em desenvolvimento, atraiu 114 signatários que representam grande parte das emissões de GEE mundiais, entre eles o Brasil.

O atual estágio em que se encontram as negociações internacionais sobre a CQNUMC é a discussão - até 2015 - de compromissos a serem adotados a partir de 2020. Isso demonstra claramente a diferença entre o tempo político e o tempo da ciência, que clama por medidas urgentes para combater a mudança do clima.

A posição brasileira em negociações internacionais ambientais evoluiu muito desde 1992<sup>17</sup>. Alguns temas de destaque são a prioridade atribuída ao tema ao longo dos últimos anos, o chamado REDD+,<sup>18</sup> a participação do Ministério do Meio Ambiente e a assunção de compromissos voluntários de mitigação. Entretanto, apesar de estar entre os maiores emissores, o País ainda interpreta o princípio da responsabilidade histórica em desacordo com sua trajetória econômica ascendente e sua condição de país emergente.

<sup>16</sup> GABAS; LOSCH. “100 New Global Challengers” do Boston Consulting Group (2008); Standard& Poor’s Emerging Markets Database; BNP Paribas (2007); FMI “Reaping the Benefits of Financial Globalization” (2007). *Atelier de cartographie de sciences po de Paris (2008)*. Disponível em: <<http://cartographie.sciences-po.fr>>. Acesso em: 13 abr. 2012. Para o presente texto, o conceito de países emergentes refere-se especialmente a China, Índia e Brasil.

<sup>17</sup> VIOLA, Eduardo; BARROS-PLATIAU, Ana Flávia; LEIS, Hector. *Governança e segurança climática na América do Sul: uma nova agenda econômica e social para a América Latina*. São Paulo; Santiago de Chile: iFHC, 2008. p. 31. Disponível em: <[http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/Publicacao\\_788\\_em\\_15\\_07\\_2008\\_12\\_06\\_54.pdf](http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/Publicacao_788_em_15_07_2008_12_06_54.pdf)>. Acesso em: 05 maio 2012. Ver Também CARVALHO, Fernanda. “A posição brasileira nas negociações internacionais sobre florestas e clima (1997 – 2010), do veto à proposição”. 2010. Tese (Doutorado)- Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

<sup>18</sup> Redução das emissões por desmatamento e degradação, conservação, manejo sustentável de florestas e manutenção de estoques florestais. De forma simplificada, é a forma como o regime do clima aborda o financiamento à manutenção de florestas nativas, em pauta nas discussões desde 2005.



É possível afirmar que a COP-15 foi palco de grande avanço da política externa brasileira com relação ao regime internacional do clima. Naquela ocasião, o Brasil foi ator importante ao longo das negociações políticas, com a ativa participação do então presidente Lula, e com os anúncios por parte do então ministro do Meio Ambiente, Carlos Minc, dos compromissos voluntários e das políticas adotadas. Contudo, desde o fiasco em Copenhague, a retomada do diálogo e a reconstrução da confiança entre as Partes da CQNUMC têm sido difíceis. Nesse sentido, o papel do Brasil é cada vez mais importante em função de sua atual capacidade de interlocução nas conferências multilaterais, mas também no BASIC, no BRICS e no G77/China.

As duas conferências das Partes subsequentes, a COP-16 e a COP-17, foram testemunhas das grandes dificuldades de avanço no âmbito do regime internacional do clima, o que conduz a duas grandes conclusões: a primeira é que o contexto internacional é desfavorável a que países desenvolvidos e emergentes assumam o ônus da mitigação das emissões de GEE no curto prazo, notadamente em função da falta de políticas que sinalizem nesse rumo e da crise avassaladora que os primeiros enfrentam desde 2008. A segunda, decorrente da primeira, é de que, caso os países emergentes adotem uma postura mais ativa, existe a chance de o regime do clima ser fortalecido no médio prazo. No caso brasileiro, fica claro que a dissonância entre as instituições do Poder Executivo, tanto entre si quanto em relação ao Legislativo, dificulta a manutenção da capacidade nacional de honrar seus compromissos internacionais.

Ao final da COP-15, surgiu um novo grupo de países conhecido como BASIC (composto por Brasil, África do Sul, Índia e China) que colocou sobre a mesa de negociação ações de mitigação de GEE, visando induzir os países desenvolvidos a adotarem compromissos.<sup>19</sup> Nesse contexto, o Brasil, na pessoa do presidente Lula, assumiu, perante a comunidade internacional, compromissos voluntários de redução de emissões de GEE, de 36,1% a 38,9% das emissões projetadas até 2020. Esse compromisso sinaliza que em 2020 as emissões brasileiras deverão ser menores do que seriam, caso não fosse adotada nenhuma medida de mitigação de GEE, ou seja, no cenário

*business as usual* (BAU). Os compromissos brasileiros foram posteriormente formalizados em carta à CQNUMC, em 29 de janeiro de 2010.<sup>20</sup>

Na mesma época da COP-15, em dezembro de 2009, a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) estava sendo debatida no Congresso Nacional. Aprovada pelo Senado Federal e sancionada pelo Presidente da República, a Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, que institui a PNMC, oficializou no ordenamento jurídico nacional o compromisso voluntário de redução de emissões assumido pelo Brasil na esfera internacional.

Segundo o art. 11 da Lei, os princípios, objetivos e diretrizes das políticas públicas e programas governamentais deverão compatibilizar-se com os princípios, objetivos e instrumentos da PNMC. Em virtude disso, a variável climática deve ser levada em conta na formulação das demais políticas públicas, como a energética, a de contenção do desmatamento e a agropecuária, entre outras. Em outros termos, mesmo que a mudança do clima não seja um tema exclusivamente ambiental, ela deve influenciar fortemente a trajetória do desenvolvimento brasileiro no presente e no futuro.

A PNMC definiu ainda que o compromisso voluntário será alcançado por meio de elaboração de “planos setoriais de mitigação e de adaptação às mudanças climáticas visando à consolidação de uma economia de baixo consumo de carbono”.<sup>21</sup> Nesse contexto, a Lei nº 12.137 menciona os seguintes setores: geração e distribuição de energia elétrica; transporte público urbano e sistemas modais de transporte interestadual de cargas e passageiros; indústrias de transformação e de bens de consumo duráveis; indústrias químicas fina e de base; indústrias de papel e celulose; mineração; indústrias da construção civil; serviços de saúde; e agropecuária.

O Decreto nº 7.390, de 9 de dezembro de 2010, que regulamenta a PNMC e dá outras providências, estabelece em seu art. 3º que são considerados planos setoriais de mitigação e adaptação à mudança do clima:

I – Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm);

<sup>20</sup> LETTER including nationally appropriated mitigation actions. Disponível em: <[http://unfccc.int/files/meetings/cop\\_15/copenhagen\\_accord/application/pdf/brazilcphaccord\\_app2.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/cop_15/copenhagen_accord/application/pdf/brazilcphaccord_app2.pdf)>. Acesso em: 11 jun. 2012.

<sup>21</sup> BRASIL. Lei 12.137, de 2009. Art.11, parágrafo único.

<sup>19</sup> ABRANCHES, Sérgio. Disponível em: <<http://www.ecopolitica.com.br/>>. Acesso em: 10 jun. 2012.

II – Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento e das Queimadas no Cerrado (PPCerrado);

III – Plano Decenal de Expansão de Energia (PDE);

IV – Plano para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura (ABC); e

V – Plano de Redução de Emissões da Siderurgia.

Esses planos setoriais, conforme o Decreto 7.390, de 2010, devem contar com o seguinte conteúdo mínimo: uma meta de redução de emissões em 2020, incluindo metas gradativas com intervalo máximo de três anos; ações a serem implementadas; definição de indicadores para o monitoramento e avaliação de sua efetividade; proposta de instrumentos de regulação e incentivo para implementação do respectivo plano e estudos setoriais de competitividade com estimativa de custos e impactos. Vale ressaltar que o PPCDAm, de 2004, é preexistente à PNMC, bem como o PDE, instrumento de planejamento energético. Deveriam, portanto, ser ajustados com base no conteúdo mínimo exigido pela nova lei, o que de fato ainda não aconteceu.

Em 2010, houve a criação de grupos de trabalho para discussão do PPCDAm e do PPCerrado, aproveitando instâncias específicas já criadas para esses planos, e para os planos setoriais de agricultura e siderurgia, que nunca foram oficialmente lançados, embora algumas iniciativas, como o Programa ABC,<sup>22</sup> estejam em funcionamento. Em 2011, foram criados outros grupos de trabalho para os demais planos, sem que seu trabalho fosse concluído. Ou seja, embora desde 2009 o Brasil tenha avançado significativamente na criação de um arcabouço que permita o cumprimento de seus compromissos voluntários, sua implementação perdeu prioridade na agenda política interna. Prova disso é o fato do art. 4º do Decreto nº 7.390, de 2010, estipular a data de 15 de dezembro de 2011 para o lançamento dos planos setoriais, tendo essa data sido prorrogada para 16 de abril de 2012, pelo Decreto nº 7.643, de 2011. Mesmo prorrogado, o prazo não foi cumprido. Em reunião do Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas (FBMC) com a Presidenta da

República no dia 4 de abril de 2012, a ministra do Meio Ambiente prometeu seu lançamento para dezembro de 2012.

Outro aspecto importante do Decreto nº 7.390, de 2010, é a projeção das emissões nacionais de GEE para o ano de 2020, em relação à qual se deve alcançar uma redução de 36,1% a 38,9%. O Decreto projetou que, em 2020, no cenário *business as usual* ou tendencial, as emissões nacionais serão da ordem de 3.236 milhões tonCO<sub>2</sub>eq.<sup>23</sup> A mudança de uso da terra corresponderia a 1.404 milhões de tonCO<sub>2</sub>eq; a energia, a 868 milhões de tonCO<sub>2</sub>eq; a agropecuária, a 730 milhões de tonCO<sub>2</sub>eq; e os processos industriais e tratamento de resíduos, a 234 milhões de tonCO<sub>2</sub>eq. Ou seja, traduzindo-se a meta voluntária brasileira em números absolutos, busca-se em 2020 uma redução entre 1.168 milhões de tonCO<sub>2</sub>eq e 1.259 milhões de tonCO<sub>2</sub>eq. Para esse fim, serão considerados os compromissos voluntários apresentados pelo Brasil à CQNUMC no contexto do Acordo de Copenhague, entre os quais, os seguintes:

i) redução de oitenta por cento dos índices anuais de desmatamento na Amazônia Legal em relação à média verificada entre os anos de 1996 a 2005;

ii) redução de quarenta por cento dos índices anuais de desmatamento no Bioma Cerrado em relação à média verificada entre os anos de 1999 a 2008;

iii) recuperação de 15 milhões de hectares de pastagens degradadas;

iv) ampliação do sistema de integração lavoura-pecuária-floresta em 4 milhões de hectares; e

v) expansão do plantio de florestas em 3 milhões de hectares.

No quadro apresentado acima, evidencia-se, a partir de abril de 2010, quando começou a ser debatido no Congresso Nacional o relatório do Deputado Aldo Rebelo ao Projeto de Lei que altera o Código Florestal, a dissonância entre o quadro institucional brasileiro

<sup>22</sup> Instituído em junho de 2012. Para mais informações: <<http://www.agricultura.gov.br/desenvolvimento-sustentavel/programa-abc>>. Acesso em: 10 jun. 2012.

<sup>23</sup> Costuma-se consolidar as emissões de todos os GEE em toneladas de dióxido de carbono equivalente (tonCO<sub>2</sub>eq), embora essa prática não forneça resultados precisos. A transformação dos valores das emissões de cada GEE em tonCO<sub>2</sub>eq é feita por meio da multiplicação da quantidade emitida do gás pelo seu “Potencial de Aquecimento Global” (GWP). O GWP do metano (CH<sub>4</sub>), por exemplo, é 21, ou seja, o metano é um GEE 21 vezes mais poderoso que o CO<sub>2</sub>. BRASIL, 2010, p. 150.

e os desafios para a Rio+20. O Brasil reduziu significativamente o desmatamento da Amazônia desde 2004 e, em face disso, assumiu um papel relevante na discussão internacional sobre mudança do clima. Isso permitiu ao Poder Executivo assumir compromissos internacionais e nacionais de redução voluntária de emissões de GEE fortemente ancorados na contenção do desmatamento e na recuperação de áreas degradadas. Por sua vez, o Poder Legislativo, tendo aprovado tais metas na Lei nº 12.137, de 2009, retomou uma discussão que culminou no enfraquecimento da principal lei de proteção às florestas, o Código Florestal. Essa discussão e suas consequências serão discutidas na próxima seção.

#### 4 Código florestal

O Código Florestal é uma das principais leis de proteção às florestas no País, pois regula seu uso nas propriedades privadas em face de seu *status* de bem de interesse comum a todos os brasileiros. Seus principais institutos são as áreas de preservação permanente (APP) e de reserva legal (RL), que, em nome da proteção ambiental, constituem limitações ao direito de propriedade, fazendo com que sejam objeto de questionamento por determinados setores, principalmente o agropecuário.

As APP são áreas cobertas ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas e a manutenção de processos naturais. São APP as florestas situadas ao longo dos rios, em extensões que variam de acordo com sua largura; ao redor de lagoas, reservatórios e nascentes; em topos de morros, montes, montanhas e serras; restingas, bordas de tabuleiros e chapadas e áreas acima de 1.800 metros de altitude. A vegetação nessas áreas só poderá ser suprimida em caso de utilidade pública ou interesse social.

As RL são áreas localizadas no interior de uma propriedade ou posse rural, excetuadas as de preservação permanente, necessárias ao uso sustentável dos recursos naturais, à conservação e reabilitação dos processos ecológicos, à conservação da biodiversidade e ao abrigo e proteção de fauna e flora nativas. A lei define percentuais que devem ser mantidos, só sendo permitida sua utilização em regime de manejo florestal sustentável. Os percen-

tuais a serem mantidos, a título de reserva legal, são provavelmente o ponto mais contencioso da Lei, na redação dada pela Medida Provisória (MP) nº 2.166-67, de 2001.

No ano de 1995, houve um aumento significativo das taxas monitoradas pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) desde 1988: de 14.896 km<sup>2</sup> (média de 1993 e 1994) para 29.059 km<sup>2</sup> (1995), a mais alta taxa detectada até o presente.<sup>24</sup> A reação do então presidente Fernando Henrique Cardoso foi editar a MP nº 1.511, de 27 de junho de 1996, que alterou o art. 44 da Lei nº 4.771, de 1965, aumentando a reserva legal das propriedades rurais com fitofisionomias florestais na Amazônia de 50% para 80% de sua área. Essa MP também proibiu o incremento da conversão de áreas florestais em áreas agrícolas, tendo sido reeditada 67 vezes. Ficou vigente sob o nº 2.166-67, de 14 de agosto de 2001, sob a égide da Emenda Constitucional nº 32, mas foi revogada pela Lei nº 12.651, de 2012.<sup>25</sup>

O aumento da reserva legal por meio de medida provisória, nunca submetida à conversão em lei, é uma grande polêmica no País desde sua edição, opondo visões do setor ambientalista e do setor agropecuário sobre a necessidade de manutenção de 80% da propriedade rural na Amazônia em regime de conservação *versus* a demanda de terras para a expansão da fronteira agropecuária. Consequentemente, o argumento da “insegurança jurídica” dos dispositivos alterados por medida provisória sempre foi invocado pelos ruralistas.

É interessante notar que a Exposição de Motivos à MP nº 1.511 foi assinada conjuntamente pelos Ministérios da Ciência e Tecnologia, das Relações Exteriores e do Meio Ambiente, e menciona explicitamente a necessidade das medidas propostas a fim de reforçar, no plano externo, a credibilidade da política ambiental brasileira e a necessidade de medidas que valorizem a exploração sustentável dos recursos florestais, ressaltando o acesso não discriminatório a mercados. Tal redação demonstra

<sup>24</sup> INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS, 2010.

<sup>25</sup> Lei nº 12.651, de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nos 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nos 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória no 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=368>>. Acesso em: 12 jun. 2012.

claramente a grande preocupação do Brasil com sua credibilidade no contexto internacional a respeito da proteção da Amazônia à época.

No entanto, a alteração do Código Florestal no Governo Fernando Henrique Cardoso não foi acompanhada de um investimento político e financeiro correspondente para fazer cumprir a Lei e para implementar medidas que transcendiam a competência do Ministério do Meio Ambiente e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), como a restrição de crédito e incentivos para a abertura de novas áreas. Depois de uma redução para 18.161 km<sup>2</sup> em 1996 e 13.227 km<sup>2</sup> em 1997, a taxa de desmatamento da Amazônia manteve-se no patamar de 17.000 km<sup>2</sup> anuais em 1998 e 1999, aumentando para cerca de 18.000 km<sup>2</sup> em 2000 e 2001. Nos anos de 2002 e 2003, houve novos recordes de desmatamento: 21.651 km<sup>2</sup> e 25.396 km<sup>2</sup>, esta última, a segunda taxa mais alta desde 1988.<sup>26</sup>

Desde 2006, há uma mudança em curso na postura brasileira nas negociações internacionais sobre florestas, de uma posição de veto puro e simples à proposição de alternativas e possíveis soluções. Por exemplo, o Brasil apresentou na COP 11, em 2006, a proposta de um fundo internacional, composto por recursos de doação, que compensasse os países que demonstrassem redução de suas taxas históricas de desmatamento<sup>27</sup>. O fato de o Brasil aceitar participar, em uma posição privilegiada, de discussões sobre a redução do desmatamento em florestas nativas como parte da mitigação das emissões de GEE no âmbito do regime internacional do clima deve-se em grande medida ao sucesso do esforço governamental para a redução das taxas de desmatamento na Amazônia, no âmbito do PPCDam. Esse Plano conta com uma Comissão Executiva formada por 13 ministérios e marca a transição da visão do problema do desmatamento como um assunto da alçada exclusiva do Ministério do Meio Ambiente para um assunto de governo. Conforme mencionado anteriormente, esse plano, por força do Decreto nº 7.390, de 2010, tornou-se o principal plano setorial de mitigação da mudança do clima.

O sucesso na redução das taxas anuais de desmatamento na Amazônia em 65%, desde 2004, possibilitou o desenvolvimento dos pilares da política de clima no país, dado ser o desmatamento o principal vetor de emissões de GEE no Brasil. O compromisso voluntário inserido na lei da PNMC compõe-se, em sua maior parte, da redução das emissões provenientes do desmatamento e degradação (80% de redução do desmatamento no bioma Amazônia e 40% de redução de emissões no bioma Cerrado).

A trajetória descendente das taxas de desmatamento possibilitou ainda ao Brasil a criação do Fundo Amazônia, pelo Decreto nº 6.527, de 2008, com o objetivo de investir recursos não reembolsáveis em ações de prevenção, de monitoramento e de combate ao desmatamento e de promoção da conservação e do uso sustentável do bioma amazônico, contemplando as seguintes áreas: gestão de florestas públicas e áreas protegidas; controle, monitoramento e fiscalização ambiental; manejo florestal sustentável; atividades econômicas desenvolvidas a partir do uso sustentável da floresta; zoneamento ecológico-econômico, ordenamento territorial e regularização fundiária; conservação e uso sustentável da biodiversidade e recuperação de áreas desmatadas. Importante observar que até 20% dos recursos do Fundo podem ser empregados no desenvolvimento de sistemas de controle e monitoramento do desmatamento em outros biomas brasileiros e outros países tropicais.

O Fundo Amazônia tem seu potencial de arrecadação de recursos de doação definido pelas reduções de emissões anuais calculadas em relação à média das taxas de desmatamento nos últimos 10 anos. A cada 5 anos, essa média é recalculada. Dessa forma, pode-se considerar o Fundo Amazônia como uma abordagem de REDD+. É importante ressaltar que o Fundo não gera para os doadores créditos de carbono negociáveis em mercados. Os projetos devem apresentar estimativas das reduções de emissões, mas este não é um requisito para sua elegibilidade. Até o presente, o Fundo já recebeu o montante de R\$ 182,3 milhões: R\$ 168 milhões da Noruega, R\$ 7 milhões da Alemanha e R\$ 7,2 milhões da Petrobrás. A Noruega, no entanto, comprometeu-se, em 2008, a doar R\$ 1 bilhão em 7 anos.<sup>28</sup>

<sup>26</sup> INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS. 2010.

<sup>27</sup> CARVALHO, Fernanda. *“A posição brasileira nas negociações internacionais sobre florestas e clima (1997 – 2010), do veto à proposição”*. 2010. Tese (Doutorado)- Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

<sup>28</sup> BANCO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO, 2012.



Quanto aos projetos, há atualmente 27 já aprovados; 26 em análise e 17 em consulta. Os proponentes são Governos Municipais (26%); Governos Estaduais (24%); terceiro setor (19%); empresas privadas (13%); e Governo Federal (11%). No Pará, há 27 projetos que representam 14% do valor total solicitado ao Fundo, enquanto no Mato Grosso, existem 8 projetos que representam 11% do valor total solicitado ao Fundo. As áreas de maior procura são: controle, monitoramento, fiscalização ambiental, conservação e uso sustentável da biodiversidade.<sup>29</sup>

Novamente aqui aparece a dissonância do quadro institucional doméstico no que tange à mudança do clima. Enquanto o Executivo avançou significativamente, o Legislativo enveredou pela revisão do Código Florestal, uma de nossas mais importantes leis ambientais, que, desde 1996, virou objeto de acirradas disputas entre o setor ruralista e o setor ambientalista. Em vez de se buscar um pacto viável para o cumprimento dessa legislação, as posições em jogo são, de forma resumida, as seguintes: os ambientalistas querem sua manutenção integral com a redação dada pela MP nº 2166-67, de 2001, o que, por parte dos ruralistas, é inadmissível, dado o fato de que o aumento do percentual da RL colocou na ilegalidade quem cumpria com a obrigação vigente até então de manutenção de 50% da RL.

Houve dois momentos em que o setor ruralista esteve muito perto de obter sua pretensão de menor proteção dos remanescentes florestais para a expansão da agropecuária em nome do desenvolvimento nacional. O primeiro deles foi em 2001, com um projeto de lei de autoria do deputado Moacir Michelleto. O segundo momento ocorreu às vésperas da Rio+20, quando foi aprovada pela Câmara dos Deputados o relatório do deputado Paulo Piau (PMDB), com dispositivos ainda mais ambíguos dos que os presentes no relatório do deputado Aldo Rebelo, aprovado pela Câmara e pelo Senado no ano de 2011. Durante o processo, houve estudos do Observatório do Clima e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), bem como manifestações de cientistas, que demonstraram claramente que reduções nas exigências de APP e RL acarretariam expressivas emissões de GEE, dificultando o cumprimento dos compromissos brasileiros de mitigação da mudança do clima.

Após a aprovação pela Câmara do relatório do deputado Paulo Piau, cuja redação era ainda mais desfavorável à proteção das florestas em áreas privadas, houve intensa manifestação da sociedade civil organizada em favor do veto pela presidente Dilma. A campanha “Veta Dilma” alastrou-se pelas redes sociais e foi assumido como bandeira por artistas e intelectuais. Em 25 de maio de 2012 a ministra do Meio Ambiente anunciou 12 vetos ao PL votado no Congresso Nacional. Em 28 de maio de 2012, foram publicadas a Lei nº 12.651 e a MP nº 571, ambas de 25 de maio de 2012. É preciso reconhecer que os 12 vetos e as alterações propostas pela MP diminuíram o potencial efeito deletério da nova versão do Código Florestal sobre as florestas nativas, mas não o eliminaram.

Um dos pontos de maior risco é a anistia aos desmatadores. A proposta aprovada pelo Senado, em 2011, conta com a figura da “área consolidada”, que é a “área de imóvel rural com ocupação antrópica pré-existente a 22 de julho de 2008, com edificações, benfeitorias ou atividades agrossilvopastoris”. A proposta do Senado garante aos ocupantes dessas áreas o direito de nelas permanecer. Ou seja, trata-se de uma anistia ao cumprimento da lei até o momento da data estipulada em função do Decreto nº 6514, de 2008, que tornou crime a não averbação de RL, dando o prazo de um ano (já estendido 3 vezes) para essa averbação. A atual redação mantém 22 de julho de 2008 como data de corte para a obrigação de recuperação da área ilegalmente desmatada. Vale dizer, quem desmatou ilegalmente até essa data não tem a obrigação de recuperar as áreas convertidas. Para quem desmatou posteriormente, há um escalonamento das obrigações de recuperação em função do tamanho da propriedade, o que, em tese, beneficia a agricultura familiar.

No caso brasileiro, não há garantias de que uma “anistia” ocorrerá uma única vez. Pelo contrário, o precedente no direito fiscal e tributário é geralmente o reiterado perdão de dívidas ou a possibilidade de sua negociação. Cria-se, portanto, um risco de que novas áreas sob proteção legal continuem a ser ocupadas com a expectativa de que um dia se logre alterar novamente a legislação para que essa infração não seja passível das punições devidas. É insuficiente a previsão da lei de que “não haverá, em qualquer hipótese, direito à regularização de futuras intervenções ou supressões de vegetação nativa, além das previstas nesta lei” (Lei nº 12.651, de 2012, art. 8º, § 4º). Ora, basta que se mude novamente a lei ao sabor das no-

<sup>29</sup> BANCO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO, 2012.

vas coalizões, invocando-se o atual precedente em que a nova lei automaticamente se transformou, bem como o princípio da isonomia.

No caso aqui estudado, é flagrante a contradição entre setores da sociedade brasileira, refletida em sua influência nos processos de construção política. Se por um lado, a questão ambiental, notadamente a proteção das florestas, proporcionou ao País uma posição privilegiada nos regimes internacionais do clima e da biodiversidade, de outro lado, predomina em alguns setores, como o do agronegócio, a visão de que essa mesma proteção é um entrave ao desenvolvimento nacional, dado o papel da atividade agropecuária em nossa balança comercial. Criou-se assim uma falsa dicotomia entre a proteção ambiental e o desenvolvimento. Porém, esse raciocínio cai por terra se lembrarmos o crescimento econômico do País enquanto as taxas de desmatamento seguem em queda, até que se materializem os efeitos do novo Código Florestal.

## 5 Conclusão

Demonstrou-se a dissonância entre normas e políticas oriundas dos Poderes Legislativo e Executivo nos casos da mudança do clima e da reforma do Código Florestal. Apesar do fato de o Brasil ter um papel cada vez mais importante no regime internacional do clima e de ter sido o anfitrião da Rio+20, os dois Poderes trabalham com várias divergências que deixam o País em situação delicada no que concerne ao respeito aos seus compromissos internacionais e nacionais.

Os casos estudados corroboram a noção de que, tanto na adesão a tratados internacionais como no seu posterior cumprimento, que são etapas complementares, o jogo político doméstico tem um impacto decisivo. Na adesão, prevalece a política exterior, com princípios e fundamentos que a orientam. No que tange ao cumprimento de obrigações internacionais, prevalece a política doméstica. Ela é uma condição necessária e suficiente, ao passo que a dimensão internacional não é suficiente, principalmente em questões ambientais relativas ao desenvolvimento nacional.

Consequentemente, não se pode tentar implementar obrigações internacionais de modo indiferente aos grupos de pressão na arena doméstica. Faz-se necessário analisar atentamente qual o papel do Itamaraty com

relação à política doméstica, bem como a crescente interface com o Ministério do Meio Ambiente e com o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. Além disso, é imprescindível compreender o jogo político em outros ministérios, como o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e com o setor privado, notadamente o agronegócio, mas sem olvidar dos atores cívicos. Todos esses atores contribuem para explicar a difícil institucionalização das normas ambientais no Brasil, garantindo efetiva segurança jurídica aos cidadãos.

O efeito “*lock in*”, descrito por Trachman<sup>30</sup>, existe tanto para o bem quanto para o mal. No caso das metas voluntárias, a vinculação de governos subsequentes é benéfica e desejável. No caso do Código Florestal, a atuação governamental pode ficar restrita a níveis insuficientes de proteção das florestas, prejudicando, no curto e no médio prazos, o cumprimento dos compromissos assumidos pelo País. No longo prazo, é possível ampliar novamente o grau de proteção das florestas, mas essa modificação estará, mais uma vez, sujeita ao jogo de interesses e ao embate de forças políticas representadas no parlamento. E, no momento, nada indica que haverá uma mudança significativa no peso relativo da bancada ruralista no Congresso Nacional.

Finalmente, os recentes debates no Poder Legislativo, relativos aos dois temas aqui tratados, conduzem-nos à reflexão sobre a efetiva vontade política existente no Brasil de assumir compromissos de desenvolvimento sustentável e de respeitá-los, para que possa enfim assumir papel de líder na governança ambiental global. Tal liderança pressupõe, além do respeito aos compromissos internacionais, a coerência de posicionamentos e de ações com o apoio do eleitorado doméstico, elementos esses que o Brasil mostrou ao mundo não estarem plenamente consolidados ainda.

<sup>30</sup> TRACHTMAN, Joel P. International law and domestic political coalitions: The grand theory of compliance with international law. *Chicago Journal of International Law*, v. 11, n. 1, Summer 2010. Disponível em: <[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1549337](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1549337)>. Acesso em: 12 jun. 2012.

## Referências

- ALDY, Joseph; STAVINS, Robert. (Eds). *Architectures for agreement: addressing global climate change in a post-Kyoto world*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2007.
- AMORIM, Celso. Brazilian foreign policy under President Lula (2003-2010): an overview. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53 (special edition), p. 214-240, [2010]. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v53nspe/v53nspea13.pdf>>. Acesso em: 02 maio 2012.
- BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia. *Comunicação Nacional Inicial do Brasil à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima*. Brasília: MCT, 2004.
- BRASIL. *Segunda Comunicação Nacional do Brasil à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Global do Clima*. Brasília: MCT, 2010. Disponível em: <<http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/326751.html>>. Acesso em: 2 dez. 2010.
- BROWN WEISS, Edith; JACOBSON, H. K. *Engaging countries. Strengthening compliance with international environmental accords*. Cambridge: MIT Press, 1998.
- CARSTEN, H.; SPRINZ, D. F. Measuring the effectiveness of international environmental regimes. *Journal of Conflict Resolution*, v. 45, n. 5, 2000.
- CARVALHO, Fernanda. “A posição brasileira nas negociações internacionais sobre florestas e clima (1997 – 2010), do veto à proposição”. 2010. Tese (Doutorado)-Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2010.
- CHAYES, A.; CHAYES, A. *The new sovereignty: compliance with international regulatory agreements*. 2. ed., Harvard University Press, 1998.
- FUNDO AMAZÔNIA. Disponível em: <[www.fundoamazonia.gov.br](http://www.fundoamazonia.gov.br)>. Acesso em: 28 abr.2012.
- HATHAWAY, Oona. *Do human rights treaties make a difference?* Disponível em: <[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=311359](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=311359)>. Acesso em: 12 abr. 2012.
- KEOHANE, Robert; VICTOR. *The regime complex for climate change: discussion Paper 10-33*, 2010. Disponível em: <[http://belfercenter.ksg.harvard.edu/files/Keohane\\_Victor\\_Final\\_2.pdf](http://belfercenter.ksg.harvard.edu/files/Keohane_Victor_Final_2.pdf)>. Acesso em: 12 abr. 2012.
- MACHADO FILHO, Haroldo de Oliveira; POPPE, Khaled Marcelo. *Transferência de tecnologia no âmbito do regime de mudança do clima, capítulo 23, mudança do clima no Brasil: aspectos econômicos, sociais e regulatórios*. IPEA, 2011. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro\\_mudancadoclima.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_mudancadoclima.pdf)>. Acesso em: 02 maio 2012.
- PUTNAM, Robert D. Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. *Rev. Sociol. Polit.* [online], v. 18, n. 36, p. 147-174, 2010.
- SPRINZ, D. F., *The Quantitative Analysis of International Environmental Policy*. In: *CASES, Numbers, Models: International relations research methods*, D. F. Sprinz, Y. Wolinsky-Nahmias (Ed.). The University of Michigan Press, 2004. p. 424.
- TRACHTMAN, Joel P. International law and domestic political coalitions: The grand theory of compliance with international law. *Chicago Journal of International Law*, v. 11, n. 1, Summer 2010. Disponível em: <[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1549337](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1549337)>. Acesso em: 12 jun. 2012.
- VIOLA, Eduardo. *O Brasil na arena internacional da mitigação da mudança climática*. Disponível em: <[www.cindesbrasil.org](http://www.cindesbrasil.org)>. Acesso em: 22 jan. 2009.
- VIOLA, Eduardo; FRANCHINI, Matias. A mudança climática em 2011: governança global estagnada e o novo perfil do Brasil. *Textos Cindes nº 25*. Disponível em: <[http://www.cindesbrasil.org/site2010/index.php?option=com\\_jdownloads&Itemid=14&view=finish&cid=548&catid=7](http://www.cindesbrasil.org/site2010/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=14&view=finish&cid=548&catid=7)>. Acesso em : 15 setembro 2012.



**REVISTA DE DIREITO INTERNACIONAL**  
**BRAZILIAN JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW**

**O Novo Código Florestal e  
a ECO-92**

*The New Forestry Code and  
the ECO-92*

Bethânia Itagiba Aguiar Arifa

VOLUME 9 • N. 3 • 2012  
NÚMERO ESPECIAL: DIREITO INTERNACIONAL DO MEIO AMBIENTE  
SPECIAL ISSUE: INTERNATIONAL ENVIRONMENTAL LAW



# O Novo Código Florestal e a ECO-92\*

## *The New Forestry Code and the ECO-92*

Bethânia Itagiba Aguiar Arifa<sup>1</sup>

### Resumo

O presente texto consiste em um estudo comparado do Projeto de Lei do Novo Código Florestal e a ECO-92. O objetivo é analisar a compatibilidade entre determinados artigos do Projeto de Lei e princípios estabelecidos na Conferência do Rio de Janeiro de 1992. No decorrer do texto, será defendida a ideia de que a aprovação do Código, nos termos em que proposto, é um retrocesso em relação aos esforços do governo brasileiro e da comunidade internacional para frear o desmatamento e promover a valorização da biodiversidade. A crítica, contudo, não é mero reflexo do debate apaixonado entre ruralistas e ambientalistas, que permeia as discussões sobre o Novo Código, mas de um estudo sobre os princípios do desenvolvimento sustentável e da precaução e sobre a relevância da participação da sociedade civil nas questões afetas à defesa do meio ambiente. Espera-se que tais princípios e ideais, estabelecidos na ECO-92 e que o Brasil se comprometeu a cumprir, sejam levados em conta no processo de aprovação do Novo Código Florestal e rediscutidos na Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente, Rio + 20.

**Palavras-chave:** Novo Código Florestal. ECO-92.

### Abstract

This paper is a comparative study of the bill of the New Forestry Code and the ECO-92. The goal is to analyze the compatibility of certain articles of the bill and principles established in Rio de Janeiro Conference of 1992. Throughout the text will be held the view that the approval of the Code, on such terms as proposed, is a setback for the efforts of the Brazilian government and the international community to halt deforestation and promote the development of biodiversity. However, the criticism is not a mere reflection of the passionate debate between rural and environmental, that permeates discussions about the new Code, but a study of the principles of sustainable development and the precautionary and the importance of the participation of civil society on issues affect the protection of the environment. It is hoped that these principles and ideals set forth in the ECO-92 and that Brazil has pledged to meet, are taken into account in the approval process of the New Forest Code is re-discussed at the United Nations Conference on Environment, Rio + 20.

**Keywords:** New Forest Code. ECO-92.

\* Artigo recebido em 29/02/2012

Artigo aprovado em 10/08/2012

<sup>1</sup> Especialista em Direito Penal e Processual Penal e Mestranda em Direito pela Universidade de Brasília. Email: bethaniaa@hotmail.com.

## 1 Introdução

O Projeto que atualiza o Código Florestal Brasileiro<sup>1</sup> tem despertado o interesse de diversos setores do País, como o produtivo, o técnico, o ambiental e o jurídico. De um lado, os produtores argumentam que, para serem economicamente competitivos e suprirem as atuais e futuras demandas internas e externas de alimentos, combustíveis e fibras, dentre outros, não deveriam estar sujeitos às amarras de uma legislação com rigores extremos.<sup>2</sup> Os ambientalistas, por sua vez, sustentam que determinados rigores são imprescindíveis. Apontam a necessidade de serem mantidos, por exemplo, os atuais percentuais das Áreas de Preservação Permanentes (APPs) e das reservas legais, sob o argumento de que o meio ambiente não pode se defender sozinho. Existe, portanto, uma discussão polarizada e apaixonada sobre o tema.

Como pano de fundo de todo esse debate, estão os diversos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil na defesa do meio ambiente, como a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, aprovada durante a Conferência de Estocolmo de 1972, e a Convenção sobre Diversidade Biológica, aprovada na Conferência do Rio de Janeiro de 1992.<sup>3</sup> No presente estudo, o enfoque será a Conferência de 1992, também denominada Rio-92, Cúpula da Terra ou ECO-92. A escolha está pautada no fato de, na ocasião, terem sido estabelecidos princípios e paradigmas referentes à proteção ambiental cruciais para os debates sobre o Novo Código

Florestal e na crença de que o assunto será novamente discutido na Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente, Rio + 20. No decorrer do texto, será, então, analisada a relação entre a ECO-92 e o Projeto de Lei do Novo Código Florestal.

## 2 A ECO-92 e o Novo Código Florestal

O art. 1º da Convenção sobre Diversidade Biológica diz que são objetivos da ECO-92 a conservação da diversidade biológica, a utilização sustentável de seus componentes e a repartição justa e equitativa dos benefícios derivados da utilização dos recursos genéticos. De acordo com a Convenção, diversidade biológica é definida como a variabilidade de organismos vivos de todas as origens, 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. O ecossistema, por seu turno, é conceituado como um complexo dinâmico de comunidades vegetais, animais e de microrganismos e o seu meio inorgânico que interagem como uma unidade funcional.

O art. 3º fixa o direito soberano dos Estados de, em conformidade com a Carta das Nações Unidas e com os princípios de Direito Internacional, explorar seus próprios recursos segundo suas políticas ambientais. Em contrapartida, prevê a responsabilidade de assegurar que atividades sob sua jurisdição ou controle não causem dano ao meio ambiente de outros Estados ou de áreas além dos limites da jurisdição nacional. O art. 5º fala do dever de cooperação das partes contratantes em relação a áreas além da jurisdição nacional e em outros assuntos de mútuo interesse para a conservação e a utilização sustentável da diversidade biológica. O art. 6º trata das medidas gerais para a conservação e a utilização sustentável a serem adotadas por cada parte contratante.

O art. 10 aborda a utilização sustentável de componentes da diversidade biológica. Estabelece os seguintes deveres das partes: incorporar o exame da conservação e utilização sustentável de recursos biológicos no processo decisório nacional; adotar medidas relacionadas à utilização de recursos biológicos para evitar ou minimizar impactos negativos na diversidade biológica; proteger e encorajar a utilização costumeira de recursos biológicos conforme práticas culturais tradicionais compatíveis com

<sup>1</sup> No dia 23 de novembro de 2011, a Comissão de Meio Ambiente do Senado aprovou o texto-base do Relatório do senador Jorge Viana (PT-AC) sobre o novo Código Florestal Brasileiro (Projeto de Lei n.º 30, de 1º de junho de 2011, com apenas um voto contrário do senador Randolfe Rodrigues do PSOL-AP). Após a conclusão da votação pela Comissão, o texto final seguiu para análise do plenário do Senado, que o aprovou, com emendas. No dia 9 de dezembro de 2011, o Projeto seguiu para a Câmara dos Deputados, onde aguarda tramitação.

<sup>2</sup> De acordo com Chaves, esses produtores, na defesa do Projeto e da flexibilização das regras de proteção ambiental, “citam, inclusive, o fato de os agricultores americanos já estarem contabilizando ganhos comerciais superiores a US\$ 220 bilhões nos próximos anos, caso um controle mais rigoroso do desmatamento fosse adotado nos países em desenvolvimento.” CHAVES, H. M. L. O Novo Código Florestal Brasileiro e o Futuro. *Revista jurídica Consulex*, v. 14, n. 331, p. 32-33, nov. 2010.

<sup>3</sup> BRASIL. Presidência da República. *Decreto-Lei 2.519*, de 16 de março de 1998. Promulga a Convenção sobre Diversidade Biológica, assinada no Rio de Janeiro, em 5 de junho de 1992.

as exigências de conservação ou utilização sustentável; apoiar populações locais na elaboração; e aplicação de medidas corretivas em áreas degradadas onde a diversidade biológica tenha sido reduzida e estimular a cooperação entre suas autoridades governamentais e seu setor privado na elaboração de métodos de utilização sustentável de recursos biológicos. Por fim, o art. 11 fala dos incentivos à conservação e utilização sustentável de componentes da diversidade biológica.

Esses são os dispositivos da ECO-92 de maior relevância para o presente estudo.

O projeto de lei do Novo Código Florestal, por sua vez, proposto dezenove anos depois da ECO-92, estabelece normas gerais sobre a proteção da vegetação, dispõe sobre as áreas de preservação permanente e de reserva legal, define regras gerais sobre a exploração florestal, o suprimento de matéria-prima florestal, o controle da origem dos produtos florestais e o controle e prevenção dos incêndios florestais, e prevê instrumentos econômicos e financeiros para o alcance de seus objetivos.

Como dito, muitas são as discussões em torno desse importante regramento jurídico. De um lado, estão aqueles que entendem que se trata de um retrocesso na busca da preservação do meio ambiente. Do outro, os que o consideram um grande avanço, não apenas para fins de defesa do meio ambiente, mas, sobretudo, para o desenvolvimento econômico do País. O presente estudo adere, de maneira geral, à primeira corrente. Defende-se, portanto, que a aprovação do Código é um retrocesso em relação a todos os esforços desenvolvidos pelo governo brasileiro para interromper o desmatamento e promover a valorização da biodiversidade, assumidos na ECO-92 e, certamente, reiterados na Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente, Rio + 20.

### 3 Os princípios estabelecidos na ECO-92 e o Novo Código Florestal

Figueiredo, um dos expoentes da corrente que defende o Novo Código Florestal como um retrocesso, afirma:

O PL n.º 5.367/09 – assim como os demais apensos – é de todo lesivo aos interesses da população brasileira. Afronta a Constituição Federal, bem como declarações, tratados e convenções internacionais subscritos pelo Brasil, de que são exemplos a Declaração do Rio de Ja-

neiro, a Convenção da Diversidade Biológica e o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos [...].<sup>4</sup>

Com base no pressuposto de que existem violações, é possível seguir, especificamente, para o estudo da compatibilidade da ECO-92 e o Novo Código Florestal. O objetivo é identificar os ideais e princípios estabelecidos na Convenção do Rio de Janeiro e confrontá-los com as disposições do projeto e com os fundamentos subjacentes à sua formação.

#### 3.1 O princípio do desenvolvimento sustentável

O texto disponibilizado na ECO-92 propõe regras para assegurar a conservação da biodiversidade, o seu uso sustentável e a justa repartição dos benefícios provenientes do uso econômico dos recursos genéticos, respeitada a soberania de cada nação sobre o patrimônio existente em seu território. É possível afirmar que se trata do único acordo global que cobre todos os aspectos da biodiversidade e, também, do primeiro a reconhecer a conservação da diversidade biológica como parte integrante do desenvolvimento sustentável.

Assim, a Convenção do Rio de Janeiro representa um avanço significativo no debate sobre preservação ambiental no cenário internacional nas últimas décadas. Apresenta discussões até então inéditas sobre o conceito de biodiversidade e o papel a ser desempenhado pelas nações desenvolvidas e em desenvolvimento, sobretudo as práticas voltadas para a defesa do meio ambiente a serem realizadas pela sociedade civil, que dão forma e conteúdo ao conceito de desenvolvimento sustentável.

Sua principal contribuição é, conforme Sands,<sup>5</sup> seu caráter antropocêntrico. Na visão do autor, a ECO-92 insere o homem no centro dos debates ambientais. Ao entender o homem como o foco para onde se dirigem as preocupações sobre o desenvolvimento sustentável, propõe-se que ele esteja autorizado, ou melhor, levado a uma vida produtiva e saudável, em harmonia com a natureza,

<sup>4</sup> FIGUEIREDO, G. J. P. Código florestal e política nacional. *Revista Jurídica Consulex*, ano 14, n. 317, p. 30, mar. 2010.

<sup>5</sup> SANDS, P. *Principles of international environmental law*. Cambridge: University Press, 2003.

reconhecendo-se o seu direito a um ambiente.<sup>6</sup> A proteção do meio ambiente é entendida, portanto, como uma extensão dos direitos humanos,<sup>7</sup> especialmente no que se refere ao direito à vida.<sup>8</sup>

Apesar disso, constata-se que o texto do projeto de lei do Novo Código Florestal está preso a ideias um tanto quanto ultrapassadas de crescimento econômico

sem limites e de uso infinito dos recursos.<sup>9</sup> Não se ajusta às necessidades do mundo global de buscar qualificar o uso e ocupação do espaço e reconstruir a qualidade de vida, tampouco de produzir mais e melhor, porém com inovação, tecnologia e características de sustentabilidade. Importante demonstração dessa crítica está na anistia concedida aos produtores rurais com atividades irregulares flagradas até 22 de julho de 2008. Essa previsão do projeto acaba por eliminar o efeito regulador e educativo que deveria estar subjacente ao Código Florestal.

Outra questão é a faixa mínima para demarcação de áreas de proteção permanente. Em determinadas paisagens ou situações, o limite proposto não tem sentido justificado. Na porção costeira, por exemplo, a limitação estabelecida pelo projeto pode significar uma proteção pouco eficiente, haja vista as características de baixa cota e vales espalhados que predominam nesses terrenos.

Ao levar em consideração os princípios estabelecidos na ECO-92, verifica-se que não é reduzindo a área de preservação permanente, eliminando a reserva legal de pequenas propriedades e concedendo moratória ao desmatamento ilegal que o Brasil vai avançar na produção agrícola sustentável. Pelo contrário, o País poderá caminhar na contramão das políticas ambientais já estabelecidas e comprometer as projeções de uma agricultura de sucesso, que pressupõe o controle do desmatamento, a recuperação de pastagens, o uso de novas tecnologias, a

<sup>6</sup> O Princípio I da Declaração de Estocolmo, firmada na Conferência das Nações Unidas sobre o meio ambiente de 1972, estabelece que o homem tem direito fundamental a “[...] adequadas condições de vida, em um meio ambiente de qualidade”. A ECO-92, também em seu Princípio I, prescreve que os seres humanos “têm direito a uma vida saudável.”

<sup>7</sup> A lição de Machado é elucidativa a respeito da visão do meio ambiente como integrante dos direitos humanos. O autor afirma: “O Instituto de Direito Internacional, na sessão de Estrasburgo, em 4.9.1997, afirmou que ‘todo ser humano tem o direito de viver em um ambiente sadio’. A tendência preponderante dos membros do Instituto foi a de considerar o direito a um meio ambiente sadio como um direito individual de gestão coletiva. Não basta viver ou conservar a vida. É justo buscar e conseguir a ‘qualidade de vida’. [...] A saúde dos seres humanos não existe somente numa contraposição a não ter doenças diagnosticadas no presente. Levam-se em conta os elementos da Natureza – águas, solo, ar, flora, fauna e paisagem – para se aquilatar se esses elementos estão em estado de sanidade e de seu uso advenham saúde ou doenças e incômodos para os seres humanos.” MACHADO, P. A. L. *Direito ambiental brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 61-62.

<sup>8</sup> De acordo com Mascarenhas, o meio ambiente visa tutelar em primeiro lugar a vida humana, estando em perfeita consonância com o disposto no artigo 5º, caput, da Constituição, que garante a inviolabilidade do direito à vida. “Vida e meio ambiente estão umbilicalmente ligados, eis que deve existir um ambiente propício a fim de garantir a existência e proteção da vida com qualidade.” Defendendo a ideia da estreita ligação entre a qualidade de vida e a dignidade da pessoa humana, a autora afirma que o “[...] meio ambiente equilibrado traz, portanto, uma nova dimensão ao direito fundamental à vida e do princípio da dignidade da pessoa humana, visto que é no meio ambiente que se desenvolve a vida humana. Assim, o homem está inserido no meio ambiente, dele também fazendo parte, motivo pelo qual para que haja efetividade ao direito fundamental à vida e ao princípio da dignidade humana, há que reconhecer a ligação e interação do homem com o meio ambiente e que este seja ecologicamente equilibrado, a fim de propiciar o bem estar necessário.” MASCARENHAS, L. M. A. *Direito e dever ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e o estudo do impacto ambiental*. In: BENJAMIN, A. H. *Paisagem, natureza e direito*. São Paulo: Instituto o Direito por um Planeta Verde, 2005. 2 v. p. 185-186. Fagundes, ao falar do Direito Ambiental, segue a mesma linha, asseverando: “[...] o Direito Ambiental tem um compromisso com a vida. Volta-se para o futuro para garantir um ambiente ecologicamente equilibrado. Almeja a preservação da natureza, enfim, a continuidade da vida.” FAGUNDES, P. R. A. *Reflexões sobre o Direito Ambiental*. In: LEITE, J. R. M.; BELLO FILHO, N. B. (Orgs.). *Direito ambiental contemporâneo*. São Paulo: Manole, 2004. p. 585.

<sup>9</sup> Nem sempre o homem teve preocupação com os recursos naturais, pois se pautava na concepção de que eram ilimitados. A degradação do meio ambiente, na maioria das vezes, era sinônimo de progresso. A natureza era vista como um depósito, de onde se retira tudo que lhe interessa e deixa no lugar o lixo e os resíduos do processo de produção. O processo de evolução da humanidade estava, assim, subordinado à degradação ambiental. Os custos sociais e ambientais dessa busca pelo crescimento econômico eram ignorados no cômputo da produção. Em busca de produtos cada vez mais atraentes e de crescimento econômico, o homem degrada o meio ambiente sem, contudo, considerar as perdas ambientais decorrentes do uso e exploração indiscriminada dos recursos naturais. Ocorre que a degradação ambiental causada pela forma com que o homem vê e se utiliza da natureza ameaça a todos. Essa constatação suscitou, portanto, uma mudança de paradigma, superando-se a ultrapassada ideia de que o crescimento econômico e o uso dos recursos naturais são ilimitados. MASCARENHAS, L. M. A. *Direito e dever ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e o estudo do impacto ambiental*. In: BENJAMIN, A. H. (Org.). *Paisagem, natureza e direito*. São Paulo: Instituto o Direito por um Planeta Verde, 2005. 2 v. p. 184.



elevação da produtividade, a qualificação da atividade rural e a redução significativa das emissões de gás carbônico.

Outro ponto polêmico é a possibilidade de autorização do corte de florestas pelos municípios para a produção de alimentos. Isso dá brechas para o desmatamento em qualquer local voltado à produção de alimentos, ameaçando riquezas naturais de todo o Brasil. Há, ainda, a redução da faixa protetora de vegetação na margem de rios e córregos, a liberação dos topos de morros e montanhas, serras e bordas de chapadas à criação de gado, a permissão de corte de árvores ameaçadas de extinção, como a araucária, e a redução da função socioambiental das propriedades, o que, em última análise, diminui a necessidade de manter vegetação nativa.

Estudos demonstram que é possível aumentar a produtividade de alimentos com a quantidade de terra atualmente destinada para a agricultura.<sup>10</sup> Contudo, as alterações propostas no projeto, a exemplo da redução das APPs, revelam uma desconsideração desses dados técnicos e implicam grande risco às florestas, à biodiversidade e aos serviços que elas nos prestam. Por isso, afirma-se que o Novo Código privilegia o desenvolvimento econômico em detrimento da proteção ambiental e, assim, viola o princípio do desenvolvimento sustentável previsto no ECO-92.<sup>11</sup>

Seguindo essa linha, argumenta-se que a flexibilização das regras ambientais vai acabar favorecendo ruralistas e fazendeiros interessados somente em lucro. O fato

de os pequenos produtores não estarem mais obrigados a manter uma reserva legal como antes, por exemplo, poderá permitir que muitos deles, movidos pela ganância, destruam toda a área verde de suas propriedades, causando um forte desequilíbrio ambiental e afetando a sociedade como um todo.

Nesse aspecto, a afronta ao princípio do desenvolvimento sustentável também é patente, especialmente no que se refere aos padrões de produção e consumo. Como afirmam Marchesan, Steigleder e Capelli, “[...] além de a produção ser sustentável, também o consumo deve sê-lo. Sem uma alteração nos padrões de consumo, a preservação dos recursos naturais será difícil, quando não impossível”.<sup>12</sup>

Convém ressaltar que o princípio do desenvolvimento sustentável pressupõe que a proteção do meio ambiente seja parte integrante do processo de desenvolvimento. O princípio destaca, ademais, a necessidade de se considerar a variável ambiental na tomada de decisões.

Nessa perspectiva, a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (WCED) define o desenvolvimento sustentável como aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras satisfazerem a suas próprias necessidades, podendo também ser empregado no sentido de melhorar a qualidade de vida humana dentro dos limites da capacidade de suporte dos ecossistemas. A ideia central é a constatação de que a sociedade não se limita às nossas gerações e a exauribilidade é uma característica dos recursos naturais. Ficam claras, portanto, a reciprocidade entre o direito ao meio ambiente sadio e o dever de preservá-lo para as presentes e futuras gerações e a solidariedade característica dos direitos de 3ª geração.<sup>13</sup>

Verifica-se, pois, que o Código Florestal, da forma como proposto, implica violação a compromissos internacionais assumidos pelo País - tanto por tratados internacionais quanto por instrumentos *soft Law* - ligados ao

<sup>10</sup> Aponta-se, por exemplo, a integração lavoura pecuária como uma técnica que possibilita o aumento da produtividade das terras atualmente destinadas à produção de alimentos. Para uma melhor compreensão do assunto Cf.: ANGHINONI, I. et al. Benefícios da integração lavoura pecuária sobre a fertilidade do solo em sistema plantio direto. In: FONSECA, A. F.; CAIRES, E. F.; BARTH, G. *Fertilidade do solo e nutrição de plantas no sistema plantio direto*. Ponta Grossa: AEACG/ Inpag, 2011.; MACEDO, M. C. M. Integração lavoura e pecuária: o estado da arte e inovações tecnológicas. *Revista Brasileira de Zootecnia*, v. 38, p. 133-146, 2009. Suplemento especial.; MARTHA JÚNIOR, G. B.; ALVES, E.; CONTINI, E. Dimensão econômica de sistemas de integração lavoura pecuária. *Pesquisa Agropecuária Brasileira*, Brasília, v. 16, n. 10, p. 1117-1126, out. 2011.; VILELA, L.; BARCELLOS, A. O.; GOMES, D. M. Benefícios da integração entre lavoura e pecuária. *Documentos Embrapa Cerrados*, Planaltina: Embrapa Cerrados, 2001.

<sup>11</sup> Princípio 4 da ECO 92: A fim de alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção do meio ambiente deverá constituir-se como parte integrante do processo de desenvolvimento e não poderá ser considerada de forma isolada.

<sup>12</sup> MARCHESAN, A. M. M.; STEIGLEDER, A. M.; CAPPELLI, S. *Direito ambiental*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2010. p. 62.

<sup>13</sup> MARCHESAN, A. M. M.; STEIGLEDER, A. M.; CAPPELLI, S. *Direito ambiental*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2010. p. 62.

desenvolvimento sustentável e à ideia a ele intrínseca do direito das gerações futuras ou da futura humanidade.<sup>14</sup>

O documento do Ministério Público Federal intitulado “A violação de compromissos assumidos pelo Brasil perante a comunidade internacional mediante retrocessos na proteção legal dos biomas brasileiros”,<sup>15</sup> ao tratar da afronta do projeto de lei do Novo Código Florestal ao princípio do desenvolvimento sustentável, assevera:

O Brasil também é signatário da Convenção sobre Diversidade Biológica, assinada por ocasião da RIO 92 e promulgada por meio do Decreto 2519/98, por meio da qual assumiu, dentre outros compromissos, o de ‘desenvolver estratégias, planos ou programas para a conservação e utilização sustentável da diversidade biológica. (art. 6º)

A perda de biodiversidade gerada pelas alterações propostas é manifesta e incompatível com a referida Convenção.

É indubitável, portanto, que o projeto do Novo Código não defende essa ideia, pelo contrário, vai de encontro ao princípio do desenvolvimento sustentável.

<sup>14</sup> De acordo com Kiss, diferentes expressões do direito das gerações futuras são encontradas em diversos tratados internacionais: Princípio I, UN Conference A/ Conf. 48114/Rev 1.9. Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna e Flora (CITES), Washington, March 3, 1973, 993 UNTS 243; Convention for the Protection of the Mediterranean Sea Against Pollution, Barcelona, February 16, 1976, (1976) 15 ILM290; Convention on the Conservation of Nature in the South Pacific, Apia, June 12, 1976, UNEP, (1983) Selected Multilateral Treaties in the Field of the Environment, p. 463; Convention on the Prohibition of Military or Any Other Hostile Use of Environment Modification Techniques, Geneva, May 18, 1977, (1977) 16 ILM 88; Kuwait Regional Convention for Cooperation in the Protection of the Marine Environment from Pollution, Kuwait, April 24, 1978, (1978) 17 ILM 511; Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals, Bonn, June 23, 1979, (1980) 19 ILM 15; Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats, Bern, September 19, 1979, European Treaty Series, nº 104; Convention for the Protection and Development of the Marine Environment of the Wider Caribbean Region, Cartagena de Indias, March 24, 1983, (1983) 22 ILM 227; ASEAN Agreement on the Conservation of Nature and Natural Resources, Kuala Lumpur, July 9, 1985 (1985) 15 EPL p. 64; Convention on the Transboundary Effects of Industrial Accidents, Helsinki, March 17, 1992, UN E/ECE/1268. KISS, Alexandre. Os direitos e interesses das gerações futuras e o princípio da precaução. In: VARELLA, M. D.; PLAUTIAU, A. F. B. (Org.). *Princípio da precaução*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004. p. 5-6.

<sup>15</sup> Disponível em: <<http://4ccr.pgr.mpf.gov.br/documentos-e-publicacoes/trabalhos-sobre-o-codigo-florestal/novo-codigo-florestal-e-atuacao-mpf.pdf>>. Acesso em: 27 fev. 2012, p. 28.

### 3.2 Princípio da precaução

Outro ponto violador dos princípios estabelecidos na ECO-92 é a redução da APP nos morros.<sup>16</sup> Uma das justificativas para a redução é a ausência de certeza científica acerca da sua relevância para proteção ambiental. Isso revela, contudo, um esquecimento do princípio da precaução.

A Conferência do Rio de Janeiro de 1992 o prevê no princípio 15:

Princípio 15 - De modo a proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deve ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com as suas capacidades. Quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.

Treich e Gremaq apresentam a seguinte lição sobre o princípio:

O mundo da precaução é um mundo onde há interrogação, onde os sabores são colocados em questão. No mundo da precaução há uma dupla fonte de incerteza: o perigo ele mesmo considerado e a ausência de conhecimentos científicos sobre o perigo. A precaução visa a gerir a espera da informação. Ela nasce da diferença temporal entre a necessidade imediata de ação e o momento onde nossos conhecimentos científicos vão modificar-se.<sup>17</sup>

Machado leciona:

Em caso de certeza do dano ambiental, este deve ser prevenido, como preconiza o princípio da prevenção. Em caso de dúvida ou incerteza, também se deve agir prevenindo. Essa é a grande inovação do princípio da precaução.

<sup>16</sup> De acordo com o texto final aprovado na sessão do dia 7 de dezembro de 2011 pelo Senado Federal, o artigo 4º, inciso IX, do projeto tem a seguinte redação: “Art. 4º Considera-se Área de Preservação Permanente, em zonas rurais ou urbanas, para os efeitos desta Lei: (...) IX – no topo de morros, montes, montanhas e serras, com altura mínima de 100 (cem) metros e inclinação média maior que 25º, as áreas delimitadas a partir da curva de nível correspondente a 2/3 (dois terços) da altura mínima da elevação sempre em relação à base, sendo esta definida pelo plano horizontal determinado por planície ou espelho d’água adjacente ou, nos relevos ondulados, pela cota do ponto de sela mais próximo da elevação”. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/documentos/publicacoes/asp?t=100772&tp=1>>. Acesso em: 27 fev. 2012.

<sup>17</sup> GREMAQ, Nicolas Treich. Vers une théorie économique de la précaution? apud MACHADO, P. A. L. *Direito ambiental brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 64.

A dúvida científica, expressa como argumentos razoáveis, não dispensa a prevenção.<sup>18</sup>

Como se vê, “[...] a incerteza científica milita em favor do meio ambiente”.<sup>19</sup> A precaução caracteriza-se, exatamente, pela ação antecipada diante do risco ou perigo desconhecido. Ocorre que tal ação antecipada deve abranger a legislação ambiental. Assim, diante da dúvida sobre a relevância da APP nos morros, por exemplo, o fato de o projeto de lei do Novo Código Florestal reduzi-la foi de encontro ao princípio da precaução.

#### 4 A relevância conferida à participação da sociedade civil

Para a consolidação de um Estado Democrático do Ambiente, é necessária uma verdadeira democracia ambiental. Nessa perspectiva, abrem-se espaços para atuação de atores não governamentais e para o crescimento da esfera pública autônoma (ONGs, movimentos ambientalistas e grupos sociais) na formulação e execução da política ambiental e realinha-se o poder.<sup>20</sup>

A ECO-92 foi um marco na conscientização dos Estados e da sociedade civil sobre a necessidade desse novo paradigma ambiental e de uma nova relação entre o homem e o meio ambiente e a ética e a economia. Por meio dessa conscientização, a humanidade se torna capaz de buscar um desenvolvimento mais consciente e menos predatório. A ampla participação pública no processo de tomada de decisões torna-se, assim, um dos requisitos fundamentais para se alcançar um desenvolvimento sustentável.

Imbuída desse escopo, a ECO-92 reservou, explicitamente, espaço para as discussões da sociedade civil. A chamada conferência paralela ou fórum global deixou claro que os temas ambientais não mais diziam respeito apenas aos Estados e a seus governos, mas a todas as pessoas. O papel desempenhado pelas ONGs, por exemplo,

foi um elemento decisivo na conclusão dos trabalhos e no processo de tomada de decisões. Reconheceu-se, assim, que, apesar de os cidadãos, individualmente considerados, não participarem diretamente do processo decisório nas instâncias internacionais, o poder de pressão da sociedade civil não deve ser ignorado.

O Princípio 10 da ECO-92 consagrou, então, o denominado princípio da participação popular nos seguintes termos:

A melhor forma de tratar as questões ambientais é assegurar a participação de todos os cidadãos interessados ao nível conveniente. Ao nível nacional, cada pessoa terá acesso adequado às informações relativas ao ambiente detidas pelas autoridades, incluindo informações sobre produtos e atividades perigosas nas suas comunidades, e a oportunidade de participar em processos de tomada de decisão. Os Estados deverão facilitar e incentivar a sensibilização e participação do público, disponibilizando amplamente as informações. O acesso efetivo aos processos judiciais e administrativos, incluindo os de recuperação e de reparação, deve ser garantido.<sup>21</sup>

Em contrapartida, o projeto de lei do Novo Código Florestal, além de violar princípios estabelecidos na

<sup>18</sup> MACHADO, P. A. L. Princípio da precaução no direito brasileiro e no direito internacional comparado. In: VARELLA, M. D.; PLAUTIAU, A. F. B. (Org.) *Princípio da precaução*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004. p. 362

<sup>19</sup> MARCHESAN, A. M. M.; STEIGLEDER, A. M.; CAPPELLI, S. *Direito ambiental*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2010. p. 52.

<sup>20</sup> DUARTE, M. C. S. As novas exigências do direito ambiental. In: BELLO FILHO, N. B.; LEITE, J. R. M. (Org.). *Direito ambiental contemporâneo*. São Paulo: Manole, 2004. p. 526.

<sup>21</sup> O princípio da participação popular é previsto desde a Lei nº 6.938/81 (art. 2º, inc. X), mas foi a partir da ECO-92 que diversos outros dispositivos legais brasileiros - diversamente do que aconteceu com o Novo Código Florestal - adotaram medidas que efetivamente o consagraram: incisos III e IV do artigo 39 da Lei nº 9.433/97, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos; inciso IV do artigo 5º, inciso III do parágrafo 3º do artigo 8º e artigo 13 da Lei nº 9.975/99, que instituiu a Política Nacional de Educação Ambiental; artigos 8º e 28, entre outros, da Lei nº 9.985/2000, que criou o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC); e artigos 2º, 4º, 12, inciso III, 40, 43, 44, 45 e 52 da Lei nº 10.527/2001, o Estatuto da Cidade.

ECO-92, não considerou efetivamente essa ideia da participação da sociedade civil, tão propalada na Conferência.<sup>22</sup>

Enquanto política pública, o projeto sequer se mostra um documento transparente. A iniciativa de aprová-lo, na forma em que proposto, sem uma discussão social e técnica mais apurada, desconsidera o princípio de que é melhor, primeiro, ampliar a discussão para só depois materializar as ideias em um instrumento normativo. Apesar de todos os debates em torno do tema, a sua construção não promoveu a participação efetiva da sociedade. Na verdade, o que parece ter acontecido foi a ampla participação dos ruralistas, sem, contudo, considerar outros segmentos defensores de interesses difusos da sociedade.

A respeito desse “esquecimento” da sociedade civil nas discussões sobre o Novo Código Florestal, Figueiredo<sup>23</sup> afirma:

Sua discussão está sendo feita atabalhoadamente e sem consultas públicas na quantidade e distribuição geográfica que o tema exige. Não se está dando à população a devida informação sobre os aspectos técnicos e jurídicos envolvidos. Fere, assim, a democracia brasileira, atingindo a governança ambiental em nosso país.

Embora todo o caminho até então percorrido não tenha contado com a devida participação da sociedade ci-

vil, espera-se que ainda haja a sua mobilização, de forma mais significativa, no sentido contrário às propostas que violem a efetiva proteção do meio ambiente e do desenvolvimento sustentável.<sup>24</sup> Com efeito, uma legislação ambiental moderna deve trazer para o centro da discussão todos os segmentos sociais possíveis.<sup>25</sup> Caso contrário, poderá ser mero projeto oportunista de um governante de plantão.<sup>26</sup>

<sup>24</sup> Nessa perspectiva, Figueiredo informa que: “Recente manifesto subscrito por mais de 120 entidades, dentre as quais a Associação dos Docentes da Universidade de São Paulo (ADUSP), o Greenpeace, o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), o Movimento do Ministério Público Democrático e o S.O.S. Mata Atlântica, ao lado de dezenas de entidades estudantis e partidos políticos, deu início a esta mobilização, reivindicando a manutenção da legislação ambiental vigente e plena e imediata recuperação das áreas de preservação permanente e de reserva legal, dentre outros tópicos.” FIGUEIREDO, G. J. P. de. Código florestal e política nacional. *Revista Jurídica Consulex*, ano 14, n. 317, p. 28-30, mar. 2010.

<sup>25</sup> Diante das violações apontadas, sustenta-se a rejeição do projeto de lei: “Por essa razão, a melhor solução deveria ser a rejeição total do referido projeto de Lei e a constituição de uma comissão de especialistas nos diversos campos do conhecimento humano, inclusive o Direito, para identificar de forma técnica e fundamentada quais são as imperfeições e virtudes do atual Código e propor as alterações necessárias.” BRASIL. Ministério Público Federal. 4ª Câmara. *A violação de compromissos assumidos pelo Brasil perante a comunidade internacional mediante retrocessos na proteção legal dos biomas brasileiros*. p. 175. Disponível em: <<http://4ccr.pgr.mpf.gov.br/documentos-e-publicacoes/trabalhos-sobre-o-codigo-florestal/novo-codigo-florestal-e-atuacao-mpf.pdf>>. Acesso em: 27 fev. 2012. Na mesma perspectiva, Filho afirma: “Não defendemos a manutenção da Amazônia Legal intocada. Sustentamos, isto sim, que o Brasil moderno deve buscar o desenvolvimento econômico rural calçado em padrões de sustentabilidade ambiental. Isso implica não apenas reformular os critérios que regem a agricultura e a pecuária, mas também outros que impliquem um modelo diferenciado de desenvolvimento, que inclua a nova economia de baixo carbono na sua Matriz. Também não negamos a importância da agropecuária para o crescimento econômico do Brasil, mas entendemos que essa atividade pode se expandir sem aumentar o desmatamento, com base no incremento da produtividade e no aproveitamento e recuperação de solos usados. Portanto, não se trata de preservar a floresta em detrimento da população que lá vive, mas de reorientar o uso do solo rural para manter a base de recursos naturais necessários para um novo modelo de desenvolvimento econômico. Essa preocupação é hoje amplamente debatida por toda a sociedade brasileira, diante das ameaças do aquecimento global, das mudanças climáticas e da crise contemporânea de biodiversidade. Queremos um modelo de desenvolvimento nacional que contemple esses anseios legítimos da nossa sociedade.” FILHO, S. Mudanças no Código Florestal, mas para onde? *Revista Jurídica Consulex*, ano 14, n. 331, p. 43, dez. 2010.

<sup>26</sup> RODRIGUES, J. E. R. et. al. Agenda 21: estágio do compromisso brasileiro para o desenvolvimento sustentável do país. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, 2001, v. 23, p. 283-299.

<sup>22</sup> Hoje existe forte tendência na adoção de mecanismos de participação pública, direta ou indireta, em questões afetas ao meio ambiente. Como exemplo, além das leis supracitadas, tem-se a criação do Centro de Relações com o Consumidor pela Agência Nacional do Petróleo, “[...] cujas atribuições são, dentre outras, receber, ouvir e analisar as demandas dos consumidores e do público, tais como reclamações, denúncias, críticas e sugestões, pedidos de informação etc. contribuir com a fiscalização da ANP e desenvolver estudos e pesquisas.” GUIMARÃES, J. P. O potencial democrático dos mecanismos institucionais de participação pública nos processos de regulação sócio ambiental: breve estudo de caso do setor de petróleo no Brasil. In: BENJAMIN, A. H. (Org.). *Paisagem, natureza e direito*. São Paulo: Instituto o Direito por um Planeta Verde, 2005. 2 v. p. 167. Outro exemplo é a audiência pública no processo de licenciamento ambiental, exigida, antes mesmo da ECO-92, pela Resolução CONAMA 1/86 no decorrer do EIA – Estudo de Impacto Ambiental, “[...] a fim de garantir a participação de todos os grupos de interesses envolvidos, sem que haja a ‘captura’ por um deles”. CASTRO, D. I. M. C.; FERNANDES, R. O papel do ente municipal para promover o desenvolvimento sustentável. In: BENJAMIN, A. H. (Org.). *Paisagem, natureza e direito*. São Paulo: Instituto o Direito por um Planeta Verde, 2005. 2 v. p. 11.

<sup>23</sup> FIGUEIREDO, G. J. P. de. Código florestal e política nacional. *Revista Jurídica Consulex*, ano 14, n. 317, p. 30, mar. 2010.



## 5 Conclusão

O projeto de lei do Novo Código Florestal demonstra que o Direito Ambiental ainda é discutido muito mais em termos locais e econômicos do que em termos de preservação do meio ambiente e seus recursos como um direito fundamental do ser humano. Isso afeta, não apenas o indivíduo, mas a comunidade como um todo, inclusive em âmbito mundial.

Os termos em que proposto o projeto revela que a vontade de um setor importante da economia do Brasil, representado especialmente pelos produtores, foi privilegiada - sob o sofisma de se estar pensando no desenvolvimento econômico do País - em detrimento daquele que deveria ser o escopo de toda norma de cunho ambiental: a preservação e o desenvolvimento sustentável.

De fato, em nosso País, a questão econômica caminha à frente da ambiental e muitas vezes sem o mínimo diálogo. Essa situação pode refletir a maior organização de grupos da sociedade civil em favor da agricultura que aquela em favor do meio ambiente. A promoção de setores econômicos parece ter prioridade em relação à proteção de ecossistemas.

É preciso, no entanto, dar voz e expressão aos grupos sociais que defendem o meio ambiente como direito fundamental ligado ao direito à vida e, assim, buscar reorientar o uso dos recursos naturais para um novo modelo de desenvolvimento econômico, pautado nos princípios basilares do Direito Ambiental, sobretudo nos princípios do desenvolvimento sustentável e no princípio da precaução.

Espera-se que tal discussão seja retomada na RIO+20, que a comunidade internacional se una e não cesse a luta pela defesa do meio ambiente.

## Referências

ANGHINONI, I. et al. Benefícios da integração lavoura pecuária sobre a fertilidade do solo em sistema plantio direto. In: FONSECA, A. F.; CAIRES, E. F.; BARTH, G. *Fertilidade do solo e nutrição de plantas no sistema plantio direto*. Ponta Grossa: AEACG/Inpag, 2011.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de lei do novo código florestal*. Projeto n.º 30, de 1º de junho de 2011. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa, altera as Leis n.ºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis n.ºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória n.º 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.

BRASIL. Ministério Público Federal. 4ª Câmara. *A violação de compromissos assumidos pelo Brasil perante a comunidade internacional mediante retrocessos na proteção legal dos biomas brasileiros*. Disponível em: <<http://4ccr.pgr.mpf.gov.br/documentos-e-publicacoes/trabalhos-sobre-o-codigo-florestal/novo-codigo-florestal-e-atuacao-mpf.pdf>>. Acesso em: 27 fev. 2012.

BRASIL. Presidência da República. *Decreto-Lei 2.519, de 16 de março de 1998*. Promulga a Convenção sobre Diversidade Biológica, assinada no Rio de Janeiro, em 05 de junho de 1992.

CASTRO, D. I.; M. C.; FERNANDES, R. O papel do ente municipal para promover o desenvolvimento sustentável. In: BENJAMIN, A. H. (Org.). *Paisagem, natureza e direito*. São Paulo: Instituto o Direito por um Planeta Verde, 2005. 2 v. p. 3-13.

CHAVES, H. M. L. O Novo Código Florestal Brasileiro e o Futuro. *Revista Jurídica Consulex*, v. 14, n. 331, p. 32-33, nov. 2010.

DUARTE, M. C. S. As novas exigências do direito ambiental. In: BELLO FILHO, N. B.; LEITE, J. R. M. (Org.). *Direito ambiental contemporâneo*. São Paulo: Manole, 2004. p. 503-530.

FAGÚNDES, P. R. A. Reflexões sobre o direito ambiental. In: LEITE, J. R. M.; BELLO FILHO, N. B. (Org.). *Direito ambiental contemporâneo*. São Paulo: Manole, 2004. p. 557-587.

FIGUEIREDO, G. J. P. Código florestal e política nacional. *Revista Jurídica Consulex*, ano 14, n. 317, p. 30, mar. 2010.

GUIMARÃES, J. P. O potencial democrático dos mecanismos institucionais de participação pública nos processos de regulação sócio ambiental: breve estudo de caso do setor de petróleo no Brasil. In: BENJAMIN, A. H. (Org.). *Paisagem, natureza e direito*. São Paulo: Instituto o Direito por um Planeta Verde, 2005. 2 v. p. 149-172.

KISS, Alexandre. Os direitos e interesses das gerações futuras e o princípio da precaução, p. 1-28. In: VARELLA, M. D.; PLAUTIAU, A. F. B. (Org.) *Princípio da precaução*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

MACEDO, M. C. M. Integração lavoura e pecuária: o estado da arte e inovações tecnológicas. *Revista Brasileira de Zootecnia*, v. 38, p. 133-146, 2009. Suplemento especial.

MACHADO, P. A. L. *Direito ambiental brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2011.

MARCHESAN, A. M. M.; STEIGLEDER, A. M.; CAPPELLI, S. *Direito ambiental*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2010.

MARTHA JÚNIOR, G. B.; ALVES, E.; CONTINI, E. Dimensão econômica de sistemas de integração lavoura pecuária. *Pesquisa Agropecuária Brasileira*, Brasília, v. 16, n. 10, p. 1117-1126, out. 2011.

MASCARENHAS, L. M. A. Direito e dever ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e o estudo do impacto ambiental. In: BENJAMIN, A. H. (Org.). *Paisagem, natureza e direito*. São Paulo: Instituto o Direito por um Planeta Verde, 2005. 2 v. p. 183-194.

RODRIGUES, J. E. R. et. al. Agenda 21: estágio do compromisso brasileiro para o desenvolvimento sustentável do país. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, v. 23, p. 283-299, 2001

SANDS, P. *Principles of international environmental law*. Cambridge: University Press, 2003.

FILHO, S. Mudanças no Código Florestal, mas para onde?. *Revista Jurídica Consulex*, ano 144, n. 331, p. 42-43, dez. 2010.

VILELA, L.; BARCELLOS, A. O.; GOMES, D. M. Benefícios da integração entre lavoura e pecuária. *Documentos Embrapa Cerrados*, Planaltina/DF, 2001.



**REVISTA DE DIREITO INTERNACIONAL**  
**BRAZILIAN JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW**

**Quanto vale a natureza?:**  
o sistema de pagamento  
por serviços ambientais

**How much is nature**  
**worth?:** *the system of*  
*payment for environmental*  
*services*

Daniela Lopes de Faria

## Quanto vale a natureza?: o sistema de pagamento por serviços ambientais\*

### How much is nature worth?: the system of payment for environmental services

Daniela Lopes de Faria<sup>1</sup>

#### Resumo

O presente artigo pretende analisar o sistema de pagamento de serviços ambientais como um instrumento econômico de proteção ao meio ambiente. Para tanto, parte-se primeiramente de uma análise da economia ecológica, que é um pressuposto do sistema de pagamento por serviços ambientais, para depois, realizar uma análise comparativa entre os instrumentos de comando e de controle e os instrumentos econômicos e sua eficácia e custo-benefício na preservação ambiental. Construída essa base, passa-se para a análise em si do pagamento de serviços ambientais, definindo os serviços ambientais e analisando-se as complexas questões de destinatários do benefício e da valoração do serviço prestado. Como não pode deixar de ser, enumeram-se as principais críticas ao sistema de pagamento por serviços ambientais e, por fim, apresentam-se exemplos internacionais de programas de pagamento de serviços ambientais, bem como as iniciativas nacionais. Conclui-se, enfim, que o pagamento de serviços ambientais não é uma solução mágica para a crise ambiental, porém é um mecanismo que visa corrigir a falha do mercado que não reconhece o valor intrínseco que a natureza tem e os benefícios que ela traz ao bem-estar da sociedade. O sistema de pagamento de serviços ambientais, se bem planejado e desenhado, com receitas financeiras fixas, com o devido monitoramento do cumprimento das obrigações, possibilitando a participação popular na formulação dessa política pública e, conseqüentemente, trazendo um sentimento de empoderamento para as comunidades beneficiárias dos pagamentos, pode ser um instrumento eficaz, não somente na proteção do meio ambiente, mas também na redução da pobreza e das desigualdades sociais.

**Palavras-chave:** Economia ecológica. Instrumentos econômicos. Serviços ambientais. Pagamento por serviços ambientais

#### Abstract

This article analyzes the system of payment for environmental services as an economic instrument of environmental protection. To do so, first there is an analysis of ecological economics, which is a presupposition of the system of payment for environmental services, and later on a comparative analysis between the command and control and economic instruments and their effectiveness and cost-effectiveness in environmental preservation. Upon this basis, we pass to the analysis itself of the payment of environmental services, the definition of environmental services and the complex issues of who should be the recipients of this benefit and the valuation of the service. It is

\* Artigo recebido em 17/03/2013.

Artigo aprovado em 03/02/2013.

<sup>1</sup> Graduada em Direito na Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Mestranda em Direito Econômico e Socioambiental pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Advogada. Membro da Comissão de Estudos Constitucionais da OAB/RO. Professora Colaboradora da Universidade Federal de Rondônia. Email: danielalopesfaria@hotmail.com.



also listed the main criticism of the system of payment for environmental services and finally it is presented examples of international payment programs for environmental services, as well as national initiatives. It is concluded, finally, that the payment of environmental services is not a magic solution to the environmental crisis, but it is a mechanism to correct the market failure that does not recognize the intrinsic value that nature has and the benefits it brings to the well being of society. The system of payment for environmental services if well planned and designed, with fixed financial incomes, with appropriate monitoring of compliance, enabling popular participation in the formulation of public policy and thus bringing a sense of empowerment to communities benefiting from payments can be an effective tool not only in protecting the environment, but also in reducing poverty and social inequalities.

**Keywords:** Ecological economy. Economical instruments. Environmental services. Payments for environmental services

## 1 Introdução

É inegável que estamos vivendo um cenário de crise ambiental. François Ost ensina que esta crise é uma crise de vínculo e de limite. “Crise do vínculo: já não conseguimos discernir o que nos liga ao animal, ao que tem vida, à natureza; crise do limite: já não conseguimos discernir o que deles nos distingue.”<sup>2</sup> Um dos instrumentos para tentar frear esta crise, e que vem ganhando cada vez mais interesse, é o Pagamento por Serviços Ambientais (PSA), que, de forma simplificada, podem ser definidos como os benefícios que as pessoas obtêm dos ecossistemas, como a polinização, a purificação do ar e da água e a biodiversidade. Para se ter uma ideia, se todos os serviços prestados pela natureza fossem contabilizados monetariamente, o valor da fatura seria algo em torno de US\$ 60 trilhões, segundo um estudo publicado na revista *Nature* em 1997.<sup>3</sup>

O pagamento por serviços ambientais surge então como uma alternativa para incentivar as pessoas a preservarem a natureza, fundando-se no princípio do provedor-recebedor ao invés do princípio poluidor-pagador.<sup>4</sup> Ao longo deste artigo, e para um melhor entendimento do sistema de pagamento por serviços ambientais, faz-se um estudo mais detalhado da economia ecológica e dos benefícios que os instrumentos econômicos de proteção ao meio ambiente têm em relação aos instrumentos de comando e controle; de quem deve ser selecionado para prover o serviço e receber o pagamento por isso; como é definido o valor desse pagamento; e quais são as maiores críticas ao sistema de pagamento por serviços ambientais. Analisam-se também casos internacionais de aplicação de programas de PSA e exemplos locais no Brasil.

## 2 Economia ecológica: instrumentos econômicos vs. comando e controle

A ciência econômica é o estudo de como a sociedade administra seus recursos escassos.<sup>5</sup> Ou seja, a economia parte do pressuposto de que todos os recursos não são eternos, e que a escassez (*scarcity*)<sup>6</sup> é inerente a qualquer produto, meio de produção, ou serviço, influenciando, portanto, toda a estrutura econômica da sociedade, em maior ou menor grau – haja vista que a abundância, antônimo próprio da escassez, significa que, se há demais no mercado um determinado produto ou serviço, ele não se mostra extremamente necessário ao consumidor, pois que todos podem, em certo momento, comprá-lo.<sup>7</sup>

E, assim, considerando a escassez dos recursos naturais, enquanto princípio-matriz da ciência econômica, a economia ambiental defende que todo recurso natural deve ter um preço no mercado, assim como que as externalidades negativas ambientais (ex: poluição) devem ser

<sup>2</sup> OST, François. *A natureza à margem da lei: a ecologia à prova do direito*. Lisboa: Instituto Piaget, 1997. p. 9.

<sup>3</sup> MONTEIRO, Celso. *Como funciona o pagamento por serviços ambientais*. Disponível em: <<http://ambiente.hsw.uol.com.br/pagamento-servicos-ambientais.htm>> Acesso em: 15 jun. 2011.

<sup>4</sup> FOLETO, Eliane Maria; LEITE, Michele Benetti. Perspectivas do pagamento por serviços ambientais e exemplos de caso no Brasil. *Revista de Estudos Ambientais*, Blumenau, v. 13, n. 1, p. 6-17, jan./jun. 2011.

<sup>5</sup> MANKIW, N. Gregory. *Principles of economics*. Mason: South-Western College Pub, 2011. p. 4. Tradução livre.

<sup>6</sup> MANKIW, N. Gregory. *Principles of economics*. Mason: South-Western College Pub, 2011. p. 4. Tradução livre.

<sup>7</sup> E necessidade é, nesse contexto, fator direto do preço que se pode pagar por um bem em um dado momento. Quanto mais necessário e escasso for o bem, mais caro será, e vice-versa.

internalizadas nos custos dos produtos, de forma a refletir seu custo socioambiental real.<sup>8</sup>

Para clarear o conceito de externalidade, N. Gregory Mankiw ensina que ela ocorre [...] “quando uma pessoa realiza uma atividade que influencia o bem-estar de um cidadão, mas não paga nem recebe compensação por este efeito”.<sup>9</sup> Se o impacto for adverso, é chamada de externalidade negativa, e por sua vez, se for positivo, externalidade positiva. Em outras palavras, as externalidades negativas ambientais, por mais que não sejam, em regra, internalizadas nos custos de produção, devem, assim, sê-las, visto que trazem um custo socioambiental inerente à atividade produtora, - o que gera para os cidadãos (*bystanders*) que sofrem as consequências, um prejuízo advindo da produção do respectivo bem ou serviço.<sup>10</sup>

Um dos pioneiros da economia ambiental foi G. Hardin que enunciou a “tragédia dos bens comuns”, os quais são explorados excessivamente com vistas a um benefício individual, desconsiderando-se o fato de que são limitados.<sup>11</sup> Seguindo esse raciocínio, Ronald Coase afirma que “[...] tudo que não pertence a ninguém é usado por todos e cuidado por ninguém”,<sup>12</sup> isso porque as vantagens são privadas e os custos socializados, não havendo qualquer incentivo para a preservação ambiental. Sendo assim, as pessoas passam a se comportar como um passageiro clandestino (*free rider*), procurando maximizar o seu interesse à custa de outrem.<sup>13</sup>

H. Lepage nos traz um exemplo bem ilustrativo desse tipo de comportamento. Imaginemos :

[...] duas

indústrias poluentes instaladas nas margens de um lago, no qual derramam as suas águas usadas. Se bem que o valor das suas instalações ganhasse consideravelmente com a instalação de dispositivos de filtragem das águas, nenhuma das duas indústrias tem qualquer interesse pessoal em proceder a esta operação. Colocada numa situação de ‘dilema do prisioneiro’, cada uma das duas sabe perfeitamente que, não sendo proprietária do lago, não poderá impedir a sua vizinha de usufruir, gratuitamente, do investimento que ela própria consentiu.<sup>14</sup>

Outro exemplo é o caso dos oceanos, que, por serem terra de ninguém, cada vez mais são explorados, além de suas capacidades de reposição e poluição, levando à extinção de inúmeras espécies marinhas. Diante desse cenário, Hardin propõe que a tragédia dos bens comuns somente pode ser remediada através da apropriação privada dos bens comuns ou da gestão pública desses bens. Os ecologistas de mercado rejeitam a última opção por acreditarem que instrumentos econômicos de preservação ambiental são mais eficientes do que os instrumentos de comando e controle da administração pública.<sup>15</sup>

As políticas de comando e controle se baseiam em uma regulação direta do mercado, impondo normas ambientais que devem ser obedecidas, tais como padrões de qualidade e licenças. Contudo, são várias as críticas feitas a essas políticas, como a falta de incentivos a reduzir o nível de poluição abaixo do admitido e por desestimular investimentos em novas tecnologias ambientalmente corretas. Ademais, demandam um elevado custo administrativo na fiscalização do cumprimento das normas ambientais, sem contar o risco de corrupção.<sup>16</sup>

Glenn Jenkins e Ranjit Lamech, ao estudarem os incentivos baseados no mercado (*market-based incentives – MBI*), chegaram à conclusão de que eles são mais eficazes e menos custosos para as empresas que as políticas de comando e de controle. A Lei de Coase estabelece que tributos ambientais e subsídios são equivalentes economicamente. Ora, se intuitivamente a sociedade sabe que a poluição tem um custo social, então deve estar disposta

<sup>8</sup> DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 90.

<sup>9</sup> MANKIW, N. Gregory. *Principles of economics*. Mason: South-Western College Pub, 2011. p. 196. Tradução livre

<sup>10</sup> Vale mencionar um breve exemplo trazido por N. Gregory Mankiw: Uma empresa produtora de alumínio lança poluentes no ar em razão da atividade industrial realizada. O ar poluído causa um dano ambiental que será absorvido pela sociedade. Ou seja, o custo da produção do alumínio deveria não só incluir os custos reais de produção, mas também aqueles causados à sociedade como um todo, que é, no caso, a externalidade negativa da atividade de produzir alumínio.

<sup>11</sup> OST, François. *A natureza à margem da lei: a ecologia à prova do direito*. Lisboa: Instituto Piaget, 1997. p. 150.

<sup>12</sup> DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 91.

<sup>13</sup> OST, François. *A natureza à margem da lei: a ecologia à prova do direito*. Lisboa: Instituto Piaget, 1997. p. 151.

<sup>14</sup> OST, François. *A natureza à margem da lei: a ecologia à prova do direito*. Lisboa: Instituto Piaget, 1997. p. 151.

<sup>15</sup> OST, François. *A natureza à margem da lei: a ecologia à prova do direito*. Lisboa: Instituto Piaget, 1997. p. 151-153.

<sup>16</sup> CAMPOS, Humberto Alves de. Instrumentos econômicos na gestão ambiental brasileira. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, v. 63, p. 287-303, jul. 2011.

a pagar o poluidor para que ele descontinue a atividade poluidora. O efeito líquido é o mesmo que se obteria no caso de imposição de tributos ao poluidor, sendo que o nível do tributo ou subsídio deve corresponder ao custo determinado pela estimativa do dano ambiental.<sup>17</sup>

Em suma, os instrumentos econômicos são utilizados na proteção do meio ambiente, aplicando-se àquelas atitudes que são lícitas, porém devem ser controladas, reduzidas, bem como àquelas atitudes ambientalmente mais adequadas que devem ser fomentadas.<sup>18</sup>

### 3 Pagamento por serviços ambientais (PSA)

Dentro do contexto da economia ecológica delineada anteriormente, surge o pagamento por serviços ambientais que pode ser definido como uma transação voluntária de um serviço ambiental bem definido ou um uso de terra que, provavelmente, irá assegurar este serviço, na qual há, pelo menos, um comprador do serviço e, no mínimo, um provedor do serviço, e, se e somente se, o provedor do serviço assegurar a provisão dele (condicionalidade).<sup>19</sup>

Nota-se que existem dois tipos de compradores, aqueles que são os reais usuários dos serviços ambientais e aqueles que agem em favor dos usuários dos serviços, como, via de regra, o Governo, uma ONG ou uma agência internacional. Há quem diga que o PSA, que é financiado pelos usuários do serviço, tem maior probabilidade de ser eficiente, visto que os atores têm maior informação sobre o valor real do serviço prestado, têm um incentivo claro para assegurar que o mecanismo esteja funcionando corretamente e podem observar diretamente se o serviço está sendo entregue, além de terem a habilidade de renegociar ou cancelar o acordo, se necessário. O exemplo mais comum de programas nos quais o usuário

é que financia o PSA é o de conservação de mananciais de água para uma boa qualidade desta. O PSA financiado pelo Governo, por sua vez, não tem nenhuma dessas vantagens e ainda enfrenta pressões políticas, sendo mais provável sua ineficiência.<sup>20</sup>

#### 3.1 O que são serviços ambientais?

Serviços ambientais são serviços que a natureza presta e que sustentam a vida vegetal, animal e humana, são benefícios que a natureza traz ao ser humano e às atividades humanas. São variados esses serviços; contudo, podemos citar como os mais visíveis e conhecidos: a purificação do ar e da água, o controle de pragas, a polinização de colheitas e vegetação, a renovação da fertilidade do solo, a regulação do clima e a decomposição de resíduos. Já em 1815, José Bonifácio de Andrade e Silva reconhecia a importância desses serviços, afirmando que:

Se os canais de rega e navegação avivam o comércio e a lavoura, não pode havê-los sem rios, não pode haver rios sem fontes, não há fontes sem chuvas e orvalhos, não há chuvas e orvalhos sem umidade, não há umidade sem matas..de mais, sem bastante umidade não há prados, sem prados poucos ou nenhum gados, e sem gados nenhuma agricultura. Assim tudo é ligado na imensa cadeia do Universo [...].<sup>21</sup>

Os serviços ambientais transmitem uma ideia essencial à sociedade atual, a de “[...] que os ecossistemas são socialmente valiosos de forma que não podem ser imediatamente intuídas”.<sup>22</sup>

Os serviços ambientais também são conhecidos como serviços ecossistêmicos, sendo usados como sinônimos pela maioria dos autores, entretanto há quem afirme que serviços ambientais designam apenas alguns serviços prestados pelo ecossistema, enquanto serviços ecossistêmicos compreendem todos os serviços de forma integrada e holística, rejeitando que os serviços sejam vistos de forma isolada, compartimentalizados. Por outro lado, há quem diga que serviços ambientais advêm

<sup>17</sup> JENKINS, Glenn; LAMECH, Ranjit. *Green taxes and incentive policies: an international perspective*. San Francisco: International Center of Economic Growth and Harvard Institute of International Development, 1994. p. 3.

<sup>18</sup> FERRAZ, Roberto. Instrumentos econômicos de proteção ao meio ambiente. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO AMBIENTAL, 12., 2008, São Paulo. *Anais...* São Paulo: [s.n.], 2008.

<sup>19</sup> ENGELA, Stefanie; PAGIOLA, Stefano; WUNDER, Sven. Designing payments for environmental services in theory and practice: an overview of the issues. *Ecological Economics*, v. 65, p. 663-674, 2008.

<sup>20</sup> ENGELA, Stefanie; PAGIOLA, Stefano; WUNDER, Sven. Designing payments for environmental services in theory and practice: an overview of the issues. *Ecological Economics*, v. 65, p. 663-674, 2008.

<sup>21</sup> NOVION, Henry de; VALLE, Raul do. *É pagando que se preserva?: subsídios para políticas de compensação por serviços ambientais*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2009. p. 5.

<sup>22</sup> BOYD, James; BANZHAF, Spencer. What are ecosystem services? The need for standardized environmental accounting units. *Ecological Economics*, v. 63, p. 616-626, 2007.

de uma visão antropocêntrica que somente foca no benefício que traz ao ser humano, e, por sua vez, serviços ecossistêmicos dizem respeito aos processos naturais que produzem estes serviços.<sup>23</sup>

### 3.2 Quem deve ser contemplado com o pagamento?

O Programa de PSA deve ser bem elaborado e ter sempre em mente qual serviço ambiental que ele pretende privilegiar, isso porque é impossível remunerar todos os serviços que a natureza nos presta, não haveria orçamento de país que daria conta. Portanto, o programa deve selecionar os serviços que pretende remunerar, sendo os mais comuns o hidrológico de manutenção de qualidade da água nos mananciais de abastecimento e o não desmatamento e reflorestamento para fins de sequestro de carbono e proteção da biodiversidade. Escolhido o serviço ambiental que se pretende proteger, torna-se mais fácil selecionar os potenciais provedores daquele serviço.

Além do objetivo principal que é a preservação dos serviços ambientais, a maioria dos programas governamentais de PSA possui objetivos secundários como diminuição da pobreza e desenvolvimento regional, enquanto os programas nos quais os usuários dos serviços que financiam o PSA, em regra, não possuem objetivos acessórios. Apesar disso, notou-se que, nestes últimos, os provedores de serviços ambientais mais pobres conseguiram acesso ao programa e ganharam benefícios por sua participação. Isso ocorreu apesar de esses programas não terem como finalidade a diminuição da pobreza, comprovando que direcionar o pagamento explicitamente aos mais pobres não é uma condição para que o PSA os beneficie.<sup>24</sup>

Apesar desses argumentos, acredita-se que deve ser adotada uma visão holística, socioambiental, que leva em consideração não só a proteção ambiental, mas também o respeito à sociodiversidade, incentivando as práticas e conhecimentos tradicionais das populações tradicionais e das comunidades indígenas, mas também possibilitando que cidadãos menos favorecidos possam ser

beneficiados socialmente pelo PSA, tanto quanto o meio ambiente será beneficiado por ele. Em especial, no contexto da América Latina e do Brasil, no qual há tanta desigualdade social, acredita-se ser essencial cuidar do meio ambiente sem descurar dos problemas sociais que ainda persistem, como a pobreza e a fome. Logo, é essencial que o programa de PSA tenha como um de seus objetivos a redução da pobreza para que sejam entabulados efetivamente esforços nesse sentido e para que possam ser feitas pesquisas acerca do impacto social do PSA nesses grupos.

Ainda que não se tenham dados suficientes para se afirmar o quão significativos são os benefícios sociais dos PSA, sabe-se que, em determinadas comunidades, mesmo que sejam pequenos os ganhos advindos do PSA, eles são importantes, pois existem poucas alternativas de ganhos financeiros.<sup>25</sup> Os programas de PSA não são uma solução mágica para a redução da pobreza, mas pode haver uma sinergia importante quando o programa é bem pensado e desenhado e as condições locais são favoráveis.<sup>26</sup>

Em outra perspectiva, deve-se levar em conta no momento de seleção dos participantes do PSA o problema dos riscos morais. Tomemos um caso para melhor exemplificar: O agricultor A tem atitudes ambientalmente corretas enquanto o agricultor B, que partilha do mesmo manancial, tem atitudes que diminuem a qualidade da água. Há quem afirme que o objetivo é melhorar o *status quo* da água, logo o agricultor A deve receber menos que o agricultor B, que, se melhorar suas práticas ambientais, levaria a uma melhoria significativa da água. Se for estruturado um programa desse modo, qual a mensagem que se passa às pessoas? A de que estamos remunerando os antigos poluidores? E tomando ao extremo, isso não daria azo a pessoas que de má-fé passem a piorar suas práticas ambientais, visando pagamentos maiores no futuro? Ou seja, acabar-se-ia incentivando a própria coisa que se pretende suprimir, o mau uso da terra e sua degradação?<sup>27</sup>

<sup>23</sup> NOVION, Henry de; VALLE, Raul do. *É pagando que se preserva? subsídios para políticas de compensação por serviços ambientais*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2009. p. 136-137.

<sup>24</sup> WUNDER, Sven; ENGEL, Stefanie; PAGIOLA, Stefano. Taking stock: a comparative analysis of payments for environmental services programs in developed and developing countries. *Ecological Economics*, v. 65, p. 834-852, 2008.

<sup>25</sup> WUNDER, Sven; ENGEL, Stefanie; PAGIOLA, Stefano. Taking stock: a comparative analysis of payments for environmental services programs in developed and developing countries. *Ecological Economics*, v. 65, p. 834-852, 2008.

<sup>26</sup> PAGIOLA, Stefano; ARCENAS, Agustin; PLATAIS, Gunars. Can payments for environmental services help reduce poverty?: an exploration of the issues and the evidence to date from Latin America. *World Development*, v. 33, n. 2, p. 237-253, 2005.

<sup>27</sup> SALZMAN, James. Um campo de verde?: o passado e o futuro de serviços ecossistêmicos. In: SARLET, Ingo Wolfgang. *Estado socioambiental e direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. p. 147-149.



Pois bem, para evitar essas contradições, tem-se o exemplo, que a seguir é mais bem detalhado, do Fonafifo que exige de seus beneficiários que eles demonstrem que não realizaram desmatamentos nos últimos dois anos. Por maior cautela, esse prazo pode ser aumentado, mas sempre se tendo em mente que o programa visa beneficiar boas práticas socioambientais e não o contrário.

### 3.3 Como é definido o valor do PSA?

Quanto vale a biodiversidade? Quanto vale a água limpa e de qualidade? Quanto vale uma árvore em pé? E uma floresta inteira? Essas são questões difíceis de responder, mas aos poucos a técnica vai encontrando meios, caminhos, que podem levar a alguma resposta, ainda que não definitiva.

Ainda não há um sistema de valoração de serviços ambientais unificado no mundo, fazendo com que cada autor apresente seu método e resultados decorrentes dele e tornando a comparação entre os diferentes métodos e achados muito complexa. De maneira geral, o valor dos serviços ambientais pode ser dividido em três tipos: 1) ecológico – determinado pela importância no equilíbrio e integridade do ecossistema; 2) sociocultural – determinado pela importância como fonte de bem-estar à sociedade sustentável; 3) econômico – que se subdivide nos seguintes métodos de valoração: valoração direta do mercado; valoração indireta do mercado; valoração contingente e valoração de grupo.<sup>28</sup>

A valoração direta do mercado é autoexplicativa, é o valor que o serviço possui quando já existe um mercado de serviços ambientais estabelecido. Já a valoração indireta ocorre quando não há mercados explícitos de serviços ambientais, sendo necessário recorrer a meios indiretos de avaliação de valores para se estabelecer o quanto as pessoas estão dispostas a pagar por aquele serviço e o quanto estão dispostas a receber como compensação pela prestação do serviço ambiental. São várias as técnicas que podem ser empregadas para chegar à valoração indireta do serviço, dentre elas: 1) custo evitado: serviços que permitem que a sociedade evite custos que ocorreriam na sua ausência (ex: controle de enchentes que evita danos à propriedade); 2) custo de restituição: serviços que podem

ser substituídos por tecnologias humanas. (ex: tratamento de resíduos naturais de pântanos); 3) Fator de receita: serviços que aumentam receitas (ex: melhoria da qualidade da água que ocasiona o aumento da captura de peixes e, conseqüentemente, a receita dos pescadores); 4) custo de viagem: quando o uso dos serviços exige viagens, as despesas de viagem podem ser vistas como um reflexo do valor implícito do serviço (ex: áreas distantes de ecoturismo atribuem o valor que as pessoas estão dispostas a pagar para viajar para lá); 5) preço hedônico: a demanda de serviços pode ser refletida nos preços que as pessoas vão pagar para mercadorias associadas (ex: o preço de imóveis em praias são superiores ao preço de imóveis idênticos em locais não litorâneos).<sup>29</sup>

A valoração contingente ocorre quando a demanda do serviço é suscitada pela colocação de alternativas hipotéticas em pesquisas sociais, como por exemplo, um questionário que pede aos entrevistados que eles expressem sua disposição em pagar pela melhoria da qualidade da água em um lago ou em um rio para que possam desfrutar de atividades como natação, canoagem ou pesca. Por sua vez, a valoração por deliberação de grupo parte do princípio da democracia deliberativa e que a decisão pública deve advir de debates públicos.<sup>30</sup>

Pois bem, a delimitação correta do valor do serviço ambiental é essencial para a definição de políticas públicas bem sucedidas, em especial, porque o valor do PSA também deve ser atrativo o suficiente para que as pessoas se sintam compelidas a participar do programa e ao mesmo tempo não alto o bastante que desequilibre a balança custo-benefício do programa.

### 3.4 O que dizem os opositores ao PSA?

A maior crítica à economia ecológica e ao sistema de pagamento de serviços ambientais é que “[...] reduz simultaneamente o social e o ecológico aos fins restritos da troca mercantil”.<sup>31</sup> François Ost critica, em especial, que a

<sup>28</sup> GROOT, Rudolf S. de; WILSON, Matthew A.; BOUMANS, Roelof M. J. A typology for the classification, description and valuation of ecosystem functions, goods and services. *Ecological Economics*, v. 41, p. 393-408, 2002.

<sup>29</sup> GROOT, Rudolf S. de; WILSON, Matthew A.; BOUMANS, Roelof M. J. A typology for the classification, description and valuation of ecosystem functions, goods and services. *Ecological Economics*, v. 41, p. 393-408, 2002.

<sup>30</sup> GROOT, Rudolf S. de; WILSON, Matthew A.; BOUMANS, Roelof M. J. A typology for the classification, description and valuation of ecosystem functions, goods and services. *Ecological Economics*, v. 41, p. 393-408, 2002.

<sup>31</sup> OST, François. *A natureza à margem da lei: a ecologia à prova do direito*. Lisboa: Instituto Piaget, 1997. p. 161.

economia ecológica tem uma visão reducionista da natureza, desconsiderando o holismo inerente à teia da vida:

Ora, como ignorar, hoje, que a realidade ecológica é simultaneamente translocal e trans-temporal: simultaneamente global e complexa e, logo, decididamente estranha à divisão puramente contabilizável e à avaliação exclusivamente monetária? Sem dúvida que, nestes vastos conjuntos inapropriáveis e não contabilizáveis podem ser isoladas zonas e retirados recursos que encontram um preço num mercado, mas os conjuntos, enquanto tais (patrimônio genético, ciclos bioquímicos, clima, etc.) escapam a este reducionismo.<sup>32</sup>

Muitos argumentam que o problema ambiental é uma questão ética, e assim sendo, questionam se o PSA incentiva ou destrói uma ética de cuidado com a terra, a natureza? Essa não é uma indagação simples de ser respondida. Os opositores do PSA defendem que a obrigação de cuidado com o meio ambiente, além de ética, é legal, favorecendo então os instrumentos de comando e controle, que instituem obrigações e sanções para o descumprimento delas. Para eles, o princípio orientador é o poluidor-pagador, e o pagamento de atitudes que preservam o meio ambiente mandam uma mensagem errada de que somente se deve preservar o meio ambiente se eu receber algo em troca (seja dinheiro, subsídios, isenções fiscais), monetarizando a relação homem-natureza, e transformando-a em mera mercadoria.

É difícil contra-argumentar tais afirmativas; contudo, sabemos que o mundo ideal no qual todos preservam o meio ambiente porque é o correto a se fazer tanto eticamente quanto legalmente ainda não se transformou em realidade. É fato que a poluição e o desmatamento atingem níveis cada vez maiores, e, infelizmente, é fato que a natureza ou “uma árvore em pé” não têm preços de mercado condizentes com sua importância para a vida humana e na maioria das vezes é mais barato degradar do que preservar o meio ambiente. Portanto, o sistema de pagamento por serviços ambientais vem corrigir essa falha de mercado, dando o devido valor à natureza e compensando o proprietário que toma atitudes socioambientalmente adequadas, visto que o benefício da prestação dos serviços ambientais é sentido por todos nós.

Já do ponto de vista econômico, uma política pública de pagamento de serviços ambientais pode ser ineficiente de três modos: 1) oferecimento de pagamentos insuficientes para induzir comportamentos e usos de terra socioambientalmente desejados, fazendo que usos indesejados da terra persistam; 2) induzimento da adoção de usos de terra socioambientalmente desejados a um custo superior ao valor do serviço ambiental prestado; 3) pagamento de adoção de práticas socioambientalmente desejadas que teriam sido adotadas voluntariamente.<sup>33</sup>

Ainda há resistência dos indivíduos beneficiados pelos serviços ambientais para realizar os pagamentos – similar ao descrito por H. Lepage quanto à tragédia dos comuns – devido ao desejo de usufruir desses benefícios à custa do governo e de outros. Exemplificando, na Costa Rica o Fonafifo faz contratos voluntários de PSA com os beneficiários, contudo encontrou particular resistência em casos nos quais os mananciais de água eram utilizados por diversas pessoas e com relação à indústria de turismo, que é altamente fragmentada, também houve dificuldades na negociação de contratos no qual o serviço protegido era a biodiversidade.<sup>34</sup>

### 3.5 Exemplos internacionais de PSA

Para o melhor entendimento do PSA, faz-se necessário realizar um breve estudo de diferentes casos internacionais de utilização do sistema de pagamentos de serviços ambientais. Assim, selecionaram-se dois casos que se espera sejam ilustrativos da experiência prática e das dificuldades e sucessos na instalação de uma política pública de PSA ou de um mercado privado no qual são negociados esses serviços.

#### 3.5.1 Fonafifo – Costa Rica

O Programa Fundo Nacional de Financiamento Florestal (Fonafifo), estabelecido pela Lei nº 7.575 de 1996, tem abrangência nacional em Costa Rica, remunerando os serviços ambientais de conservação de água, biodiversidade, beleza paisagística, bem como sequestro de carbono. As atividades financiadas são o reflorestamento e a conservação das florestas, sendo que os interessados em ser beneficiários do programa devem com-

<sup>32</sup> OST, François. *A natureza à margem da lei: a ecologia à prova do direito*. Lisboa: Instituto Piaget, 1997. p. 162.

<sup>33</sup> PAGIOLA, Stefano. Payments for environmental services in Costa Rica. *Ecological Economics*, v. 65, p. 712-724, 2008.

<sup>34</sup> PAGIOLA, Stefano. Payments for environmental services in Costa Rica. *Ecological Economics*, v. 65, p. 712-724, 2008.

provar a titularidade da terra, demonstrar que não realizaram desmatamentos nos últimos dois anos e apresentar um plano de manejo certificado por um técnico florestal autorizado.<sup>35</sup>

As competências são divididas da seguinte maneira: 1) Os contratos até 2003 eram assinados pelo Sistema Nacional de Áreas de Conservação (SINAC) ou por ONGs como a Fundecor, tendo sido a partir de então atribuição da Fonafifo que instalou oito escritórios regionais para cumprir com tal tarefa<sup>36</sup>; 2) O monitoramento do cumprimento do contrato fica a cargo do SINAC e dos engenheiros florestais certificados; 3) O Fonafifo é encarregado de captar e administrar os recursos financeiros do programa. Os contratos constituem obrigação *propter rem*, ou seja, mesmo que vendida a terra, o compromisso de conservação da floresta ou de reflorestamento é mantido. Por sua vez, a Fonafifo tem como fontes de receita 3,5% do imposto sobre combustíveis fósseis, os valores recebidos com a venda dos créditos de carbono conseguidos com o programa, acordos bilaterais com grandes consumidores de água e doações do Fundo Ambiental Global e financiamento do Banco Mundial.<sup>37</sup>

A introdução em 2005 de uma tarifa no serviço de fornecimento de água para a conservação dos mananciais é uma mudança considerável do procedimento anterior de acordos voluntários de pagamentos pelo serviço hidrológico e quando inteiramente implementada gerará US\$ 19 milhões anuais, dos quais 25% serão direcionados para o PSA, valor consideravelmente superior do que o gerado pelos acordos voluntários.<sup>38</sup>

O valor a ser pago pelos serviços ambientais é definido anualmente através de decreto presidencial. A título de ilustração, em 2007 ficou definido que seria pago US\$ 320 por hectare de floresta protegida e US\$ 816 por hectare de reflorestamento.<sup>39</sup>

O estudo do PSA na Costa Rica é importante porque o país é reconhecido internacionalmente por ser pioneiro em aplicação de instrumentos econômicos na conservação do meio ambiente, e tem feito um progresso substancial na cobrança dos usuários de água, e um progresso mais limitado na cobrança da biodiversidade e dos usuários de sequestro de carbono, este último porque o Protocolo de Kyoto limitou a venda de créditos de carbono a casos de reflorestamento e a grande maioria das áreas inscritas no Fonafifo diz respeito à conservação de floresta.<sup>40</sup>

### 3.5.2 Profafor – Equador

Profafor (Programa Face de Florestação) é uma empresa privada equatoriana que é uma extensão da Fundação Face (Florestas para a Absorção das Emissões de Dióxido de Carbono), criada para compensar as emissões de carbono de uma termoelétrica construída na Holanda. O serviço ambiental remunerado é o reflorestamento para fins de sequestro de carbono, e o programa é realizado nas Províncias de Imbabura, Pichincha, Chimborazo, Cañar, Azuay e Loja, Manabí, Esmeraldas, sendo beneficiários proprietários privados e comunitários.<sup>41</sup>

No início, o Profafor utilizava espécies exóticas de alto crescimento para o reflorestamento; contudo, em 1999, passou a utilizar árvores nativas. Como se trata de uma empresa privada, prevalece a lógica de mercado, sendo o valor pago por hectare negociado com a comunidade (pagamento único que varia de US\$ 100,00 a US\$ 200,00) que não dispõe dos conhecimentos e da força econômica do Profafor, em especial quando se trata de comunidades tradicionais. Como o objetivo da Profafor é compensar sua emissão de CO<sub>2</sub> ao menor custo possível, ele não tem interesse em desenvolver socioambientalmente as comunidades locais. As cláusulas contratuais são desiguais, tendo a comunidade que arcar com a maioria dos custos de transação porque as mudas, a assistência técnica e a capacitação do líder da comunidade são descontadas do valor que remunerará o sequestro de carbono. Enquanto propriedade do carbono sequestrado é da empresa, a da madeira é da comunidade; porém, muitas

<sup>35</sup> NOVION, Henry de; VALLE, Raul do. *É pagando que se preserva?*: subsídios para políticas de compensação por serviços ambientais. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2009. p. 183.

<sup>36</sup> PAGIOLA, Stefano. Payments for environmental services in Costa Rica. *Ecological Economics*, v. 65, p. 712-724, 2008.

<sup>37</sup> NOVION, Henry de; VALLE, Raul do. *É pagando que se preserva?*: subsídios para políticas de compensação por serviços ambientais. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2009. p. 184, 186.

<sup>38</sup> PAGIOLA, Stefano. Payments for environmental services in Costa Rica. *Ecological Economics*, v. 65, p. 712-724, 2008.

<sup>39</sup> NOVION, Henry de; VALLE, Raul do. *É pagando que se preserva?*: subsídios para políticas de compensação por serviços ambientais. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2009. p. 185.

<sup>40</sup> PAGIOLA, Stefano. Payments for environmental services in Costa Rica. *Ecological Economics*, v. 65, p. 712-724, 2008.

<sup>41</sup> NOVION, Henry de; VALLE, Raul do. *É pagando que se preserva?*: subsídios para políticas de compensação por serviços ambientais. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2009. p. 161.

vezes, a comunidade aceita as desigualdades contratuais desconhecendo o modo que é feito a exploração da madeira e se esta será rentável ou não.<sup>42</sup>

As áreas contratadas são visitadas uma vez por ano e em caso de descumprimento das condições os contratos podem ser modificados ou cancelados, nesse caso, a Profafor exige a restituição dos valores pagos. Em geral, pode-se identificar como bem sucedidas aquelas comunidades com maior organização social e possuidoras de grandes áreas de terra, em especial terras degradadas que têm custo de oportunidade próximo a zero. As comunidades exitosas investem os valores em escolas, maquinário e criação de microcrédito, entre outras coisas. Por sua vez, as comunidades menos sucedidas possuem organização social mais fraca e poucas terras, havendo casos extremos de líderes comunitários que fugiram com o dinheiro do programa de PSA.<sup>43</sup>

### 3.6. Exemplos nacionais de PSA

Do mesmo modo, há programas no Brasil que já se utilizam do sistema de PSA, sendo importante estudar os modelos já existentes para que eles possam ser aperfeiçoados e para que seja proposta uma política pública nacional de PSA, levando em consideração os êxitos e fracassos dos programas locais em andamento.

#### 3.6.1 Proambiente

O Programa de Desenvolvimento Socioambiental da Produção Familiar Rural (Proambiente) teve início por iniciativa da sociedade civil em 2000 e perdurou até 2003, quando então foi incluído no Plano Plurianual da União de 2004/2007 e renovado no Plano Plurianual de 2008/2011. Ele é aplicado na Amazônia Legal, tendo 11 polos e aproximadamente 300 famílias em cada, remunerando os seguintes serviços ambientais: desmatamento evitado, sequestro de carbono, conservação do solo e da água, preservação da biodiversidade e redução da inflamabilidade da paisagem.<sup>44</sup>

São beneficiários produtores familiares, incluindo agricultores familiares, pescadores artesanais, extrativistas, populações tradicionais e comunidades indígenas, devendo atender aos seguintes requisitos: 1) utilizar mão de obra predominantemente familiar, permitindo-se a contratação de trabalhadores temporários quando a atividade sazonal exigir; 2) renda bruta anual de até R\$ 100.000,00 (cem mil reais), sendo 80% dessa renda advinda de atividades rurais; 3) possuir residência fixa há pelo menos um ano; 4) explorar área de até quatro módulos fiscais no caso de agricultores familiares e seis módulos rurais no caso de agropecuaristas; 5) no caso de pescadores, será considerada a modalidade de pesca e os apetrechos usados; 6) povos indígenas aldeados ou reconhecidos pela FUNAI não estão condicionados a estas regras.<sup>45</sup>

O Proambiente agrega o controle social das políticas através de um Conselho Gestor Nacional e Conselhos Gestores em cada polo, bem como uma adesão coletiva através de cooperativas ou associações, e uma elaboração de um Plano de Desenvolvimento do Polo que é uma análise do contexto socioeconômico e ambiental local e um Plano de Utilização das Unidades de produção que contém entre outros, dados do estabelecimento rural e objetivos de manejo sustentável. Além disso, são realizados Acordos Comunitários de Serviços Ambientais, nos quais constam as formas de medições da prestação dos serviços ambientais, a avaliação de desempenho de cada membro da comunidade e os processos comunitários de resolução de conflitos.<sup>46</sup>

O Proambiente remunera os serviços ambientais com meio salário mínimo por mês, valor este baseado na meta de cessação de uso de fogo no sistema produtivo. Contudo, são vários os obstáculos enfrentados por ele e pelos programas similares abaixo descritos, sendo os principais a ausência de um marco legal regulamentando os serviços ambientais, a falta de vontade política na implementação da política pública e a inexistência de

<sup>42</sup> NOVION, Henry de; VALLE, Raul do. *É pagando que se preserva?: subsídios para políticas de compensação por serviços ambientais*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2009. p. 161-164.

<sup>43</sup> WUNDER, Sven; ALBÁN, Montserrat. Decentralized payments for environmental services: the cases of Pimampiro and PROFAFOR in Ecuador. *Ecological Economics*, v. 65, p. 685-698, 2008.

<sup>44</sup> NOVION, Henry de; VALLE, Raul do. *É pagando que se preserva?: subsídios para políticas de compensação por serviços ambientais*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2009. p. 173.

<sup>45</sup> NOVION, Henry de; VALLE, Raul do. *É pagando que se preserva?: subsídios para políticas de compensação por serviços ambientais*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2009. p. 173.

<sup>46</sup> NOVION, Henry de; VALLE, Raul do. *É pagando que se preserva?: subsídios para políticas de compensação por serviços ambientais*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2009. p. 176.



fontes financeiras contínuas para a operacionalização do programa.<sup>47</sup>

### 3.6.2 Bolsa Floresta

O Programa Bolsa Floresta foi criado pela Lei Estadual do Amazonas nº 3.135 de 2007 que dispõe sobre Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas. Os serviços ambientais remunerados por esse programa são a conservação da floresta e recursos hídricos, preservação da biodiversidade e a redução da emissão de gases de efeito estufa e são beneficiárias as populações residentes das Unidades de Conservação Estaduais. Atualmente, o programa possui mais de 35 mil pessoas atendidas em 15 Unidades de Conservação, totalizando uma área de 10 milhões de hectares.<sup>48</sup>

O Programa evoluiu e se desdobrou em quatro modalidades: 1) Bolsa Floresta Renda - incentivo à produção sustentável; 2) Bolsa Floresta Social - investimentos em saúde, educação, transporte e comunicação; 3) Bolsa Floresta Associação - fortalecimento da associação e controle social do programa; 4) Bolsa Floresta Familiar - envolvimento das famílias na redução do desmatamento. A Bolsa Floresta Familiar é no valor de R\$ 50,00 ao mês, e a Bolsa Floresta Associação é de 10% da soma de todas as Bolsas Floresta Familiares. Por sua vez, a Bolsa Floresta Renda e a Bolsa Floresta Social são investimentos no montante cada qual de R\$ 140.000,00 por ano para cada Unidade de Conservação.<sup>49</sup>

No início do Programa, foi realizado um levantamento socioeconômico das famílias inscritas para realizar um acompanhamento do impacto que a Bolsa Floresta trará para essas pessoas, bem como oficinas de formação sobre mudanças climáticas e sustentabilidade. Além disso, a política pública conta com a participação da sociedade civil organizada e de representantes dos povos

indígenas, garantindo que o Programa reflita a realidade social e não seja mais uma política pública imposta de cima para baixo com pouca efetividade. Nesse contexto, a Bolsa Floresta Associação é essencial para um controle social da política pública e para que a comunidade tenha um empoderamento.

Em pesquisa para medir o grau de satisfação dos comunitários inseridos no Programa Bolsa Floresta das Reservas de Desenvolvimento Sustentável do Rio Negro, Uatumã e Juma, foi constatada, em geral, uma satisfação com o Programa. Todavia, boa parte dos comunitários entende que o valor da Bolsa Floresta Familiar deveria ser superior ao atual de R\$ 50,00 por mês, valor esse que, segundo a pesquisa, é em sua maioria utilizado para comprar alimentos.<sup>50</sup>

## 4 Conclusão

Diante de todas as considerações feitas, chega-se à conclusão de que o PSA não é uma solução mágica para crise ambiental, porém é um mecanismo que visa corrigir a falha do mercado que não reconhece o valor intrínseco que a natureza tem e os benefícios que ela traz ao bem-estar da sociedade. Ora, se os benefícios de um meio ambiente sano são sentidos por todos nós, por que não compensar o proprietário de terras que as utiliza sustentavelmente, e que muitas vezes, economicamente, tem prejuízos por isso, pois se sabe que, em regra, é mais barato degradar do que preservar o meio ambiente?

O PSA, se bem planejado e desenhado, com receitas financeiras fixas, com o devido monitoramento do cumprimento das obrigações de uso de terra desejáveis, possibilitando a participação popular na formulação dessa política pública e, conseqüentemente, trazendo um sentimento de empoderamento para as comunidades beneficiárias dos pagamentos, pode ser um instrumento eficaz, não somente na proteção do meio ambiente, mas também na redução da pobreza e das desigualdades sociais.

Os exemplos trazidos, além de muitos outros que não foram possíveis relatar aqui, são essenciais para o aprendizado e a adaptação do sistema de pagamento de

<sup>47</sup> NOVION, Henry de; VALLE, Raul do. *É pagando que se preserva?: subsídios para políticas de compensação por serviços ambientais*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2009. p. 120.

<sup>48</sup> FUNDAÇÃO AMAZONAS SUSTENTÁVEL. *Criação e significado do bolsa floresta*. Disponível em: <<http://www.fas-amazonas.org/pt/secao/programa-bolsa-floresta/criacao-e-significado-do-bolsa-floresta>>. Acesso em: 15 jan.2012.

<sup>49</sup> FUNDAÇÃO AMAZONAS SUSTENTÁVEL. *Programa bolsa floresta*. Disponível em: <<http://www.fas-amazonas.org/pt/secao/programa-bolsa-floresta>>. Acesso em: 15 jan.2012.

<sup>50</sup> FUNDAÇÃO AMAZONAS SUSTENTÁVEL. *Relatório de pesquisa de opinião*. Disponível em: <[http://www.fas-amazonas.org/pt/useruploads/files/apresenta%20C3%87%C3%83o\\_resultado\\_geralx.pdf](http://www.fas-amazonas.org/pt/useruploads/files/apresenta%20C3%87%C3%83o_resultado_geralx.pdf)> Acesso em: 15 jan.2012.

serviços ambientais, levando sempre em conta a realidade ambiental e social do local de implementação do Programa, assim como definindo os serviços que se pretende remunerar e as metas a se alcançar.

A crise ambiental é um fenômeno que atinge a todos indistintamente, ainda que haja uma maior vulnerabilidade dos pobres; sendo assim, é necessário utilizar todos os meios possíveis e eficazes de proteção ao meio ambiente (combinando os instrumentos de comando e controle com os instrumentos econômicos), concretizando uma consciência ambiental planetária.

### Referências

- BOYD, James; BANZHAF, Spencer. What are ecosystem services? The need for standardized environmental accounting units. *Ecological Economics*, v. 63, p. 616-626, 2007.
- CAMPOS, Humberto Alves de. Instrumentos econômicos na gestão ambiental brasileira. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, v. 63, p. 287-303, jul. 2011.
- DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. São Paulo: Saraiva, 2008.
- ENGELA, Stefanie; PAGIOLA, Stefano; WUNDER, Sven. Designing payments for environmental services in theory and practice: an overview of the issues. *Ecological Economics*, v. 65, p. 663-674, 2008.
- FERRAZ, Roberto. Instrumentos econômicos de proteção ao meio ambiente. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO AMBIENTAL, 12., 2008, São Paulo. *Anais...* São Paulo: [s.n.], 2008.
- FOLETO, Eliane Maria; LEITE, Michele Benetti. Perspectivas do pagamento por serviços ambientais e exemplos de caso no Brasil. *Revista de Estudos Ambientais*, Blumenau, v. 13, n. 1, p. 6-17, jan./jun. 2011.
- FUNDAÇÃO AMAZONAS SUSTENTÁVEL. *Criação e significado do bolsa floresta*. Disponível em: <<http://www.fas-amazonas.org/pt/secao/programa-bolsa-floresta/criacao-e-significado-do-bolsa-floresta>>. Acesso em: 15 jan. 2012.
- FUNDAÇÃO AMAZONAS SUSTENTÁVEL. *Programa bolsa floresta*. Disponível em: <<http://www.fas-amazonas.org/pt/secao/programa-bolsa-floresta>>. Acesso em: 15 jan.2012.
- FUNDAÇÃO AMAZONAS SUSTENTÁVEL. *Relatório de pesquisa de opinião*. Disponível em: <[http://www.fas-amazonas.org/pt/useruploads/files/apresenta%C3%87%C3%83o\\_resultado\\_geralx.pdf](http://www.fas-amazonas.org/pt/useruploads/files/apresenta%C3%87%C3%83o_resultado_geralx.pdf)> Acesso em: 15 jan. 2012.
- GROOT, RudolfS. de; WILSON, Matthew A.; BOUMANS, Roelof M. J. A typology for the classification, description and valuation of ecosystem functions, goods and services. *Ecological Economics*, v. 41, p. 393-408, 2002.
- JENKINS, Glenn; LAMECH, Ranjit. *Green taxes and incentive policies: an international perspective*. San Francisco: International Center of Economic Growth and Harvard Institute of International Development, 1994.
- MANKIW, N. Gregory. *Principles of economics*. Mason: South-Western College Pub, 2011.
- MONTEIRO, Celso. *Como funciona o pagamento por serviços ambientais*. Disponível em: <<http://ambiente.hsw.uol.com.br/pagamento-servicos-ambientais.htm>> Acesso em: 15 jun. 2011.
- NOVION, Henry de; VALLE, Raul do. *É pagando que se preserva?: subsídios para políticas de compensação por serviços ambientais*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2009.
- OST, François. *A natureza à margem da lei: a ecologia à prova do direito*. Lisboa: Instituto Piaget, 1997.
- PAGIOLA, Stefano; ARCENAS, Agustin; PLATAIS, Gunars. Can payments for environmental services help reduce poverty?: an exploration of the issues and the evidence to date from Latin America. *World Development*, v. 33, n. 2, p. 237-253, 2005.
- PAGIOLA, Stefano. Payments for environmental services in Costa Rica. *Ecological Economics*, v. 65, p. 712-724, 2008.
- SALZMAN, James. Um campo de verde?: o passado e o futuro de serviços ecossistêmicos. In: SARLET, Ingo Wolfgang. *Estado socioambiental e direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.
- WUNDER, Sven; ALBÁN, Montserrat. Decentralized payments for environmental services: the cases of Pimampiro and PROFAFOR in Ecuador. *Ecological Economics*, v. 65, p. 685-698, 2008.
- WUNDER, Sven; ENGEL, Stefanie; PAGIOLA, Stefano. Taking stock: a comparative analysis of payments for environmental services programs in developed and developing countries. *Ecological Economics*, v. 65, p. 834-852, 2008.

**Para publicar na Revista de Direito Internacional, acesse o endereço eletrônico  
[www.rdi.uniceub.br](http://www.rdi.uniceub.br) ou [www.brazilianjournal.org](http://www.brazilianjournal.org).  
Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.**



**REVISTA DE DIREITO INTERNACIONAL**  
**BRAZILIAN JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW**

**A ação normativa da  
organização marítima  
internacional e seus  
instrumentos em face da  
poluição marítima por  
óleo causada por navios**

Mariana Heck

VOLUME 9 • N. 3 • 2012  
NÚMERO ESPECIAL: DIREITO INTERNACIONAL DO MEIO AMBIENTE  
SPECIAL ISSUE: INTERNATIONAL ENVIRONMENTAL LAW



# A ação normativa da organização marítima internacional e seus instrumentos em face da poluição marítima por óleo causada por navios\*

Mariana Heck<sup>1</sup>

## Resumo

Este artigo tem como foco abordar o papel desenvolvido pela OMI na construção de regulamentação internacional, visando limitar, reduzir e proibir a poluição causada pelos navios, e verificar o conteúdo dessa regulamentação, bem como identificar eventuais lacunas. Nesse sentido, pretende-se estudar quais os instrumentos que a OMI adota para fazer frente aos problemas de poluição marítima, o que esses instrumentos trazem de novo e quais as mudanças que ela está tentando implementar. No centro do comércio internacional, o mar é especialmente afetado pelo transporte marítimo de hidrocarboneto, tanto pelas características da mercadoria como pelas dimensões dos petroleiros, que oferecem particular risco ao meio ambiente. Por isso, assume grande importância a regulação jurídica do transporte marítimo. Assim, este trabalho pretende contribuir para o estudo do direito internacional do meio ambiente e das questões ligadas a ele em dois níveis: como a ação normativa da OMI se relaciona com o debate atual sobre o combate e a prevenção da poluição marítima; e como se dá efeito a essas ações. A abordagem do tema será feita inicialmente pela análise dos textos convencionais internacionais, bem como pela literatura jurídica nacional e internacional publicada a respeito do tema. Pretende-se ainda realizar um estudo de casos dos principais acidentes marítimos, a partir dos quais se buscará identificar o retorno dessas experiências, bem como os instrumentos adotados para prevenir e evitar novos acidentes. Nesse âmbito, far-se-á necessária uma pesquisa histórica baseada na repercussão e divulgação desses acidentes. Ao final, pretende-se constatar que os esforços de regulamentação e a ação preventiva, tanto da OMI quanto dos Estados, contribuem para evitar distanciamento demasiado entre o homem e o meio ambiente marinho. A abundância de convenções e outras normas regulamentadoras que tratam especialmente de hidrocarbonetos e seus efeitos é a prova de que a poluição por óleo e sua prevenção são de interesse da comunidade internacional. O maior problema no que se refere à segurança no mar está, contudo, na aplicação inadequada do aparato jurídico. Essa aplicação resulta, principalmente, de fatores extrínsecos à ação da OMI e às convenções.

**Palavras-chave:** Meio ambiente. Poluição marítima. Organização Marítima Internacional. Prevenção. Reparação.

## Abstract

The purpose of this article is to verify the Conventions adopted by the International Maritime Organization related to the marine pollution from the carriage of oil by sea. Essential for the international trade as a communica-

\* Artigo proposto em 20.09.2012

Artigo aceito em 10.03.2013

<sup>1</sup> Bacharel em direito pela Faculdade de direito da Universidade de São Paulo; Mestre em direito ambiental pela Universidade de Paris I - Panthéon-Sorbonne; Doutora em Direito Internacional pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Email: mheck@hasadvogados.com.br

tion way supporting international economic exchanges, as well as source of natural exploitable resources, the sea suffers the consequences of the development of technologies, specially from the increase of maritime transport. In particular, the carriage of oil by sea and the dimension of the bunkers increase the risks of environmental damages. This article analyses the role of International Maritime Organization – IMO on the construction of an international regulation that aims to avoid bunkers' pollution. This study intends to contribute to the study of international environmental law and related issues in two matters: first, how the normative action of IMO deals with marine pollution prevention; and second, how this action is possible, including not only the analysis of the measures related to pollution prevention, but also the instrument related to the compensation in case of accidents. This study will contemplated the analysis of the international conventions texts as well as the law literature related to the theme, including national and international publications. Besides a cases study analysis related to maritime accidents, based on those the article pretends to identify the aspects that contribute to the preparation of instruments focused on the prevention of alike accidents. At the end, this article aims to conclude that the endeavour for regulation and preventive action of IMO and States contributes for a better marine environment. The rich number of convention and other norms related to oil and impacts on the environment is a proof that oil pollution and its prevention is a real interest of the international community. The biggest issue concerning the subject is, however, related to the inadequate enforcement of the regulation. This enforcement results mainly from external factor to IMO action and conventions.

**Keywords:** Environment. Maritime pollution. International Maritime Organization. Prevention. Reparation. Indemnity.

## 1 Introdução<sup>2</sup>

Foram necessárias catástrofes ambientais acarretadas por naufrágios causadores de poluição para chamar

a atenção do público em relação ao transporte marítimo. Nomes de petroleiros como *Torrey Canyon*, *Amoco Cadiz*, e *Érika* somente ficaram conhecidos após seus acidentes terem causados danos ambientais de dimensões nunca imaginadas.

O mar sempre foi instrumento de comunicação privilegiado e, ao mesmo tempo, fonte de vida essencial para os homens. A sua imensidão oferece ao homem o maior espaço de comunicação e comércio que ele pode explorar, com a vantagem de ser livre: ele não pertence a ninguém, e nele navegam milhares de navios, aproveitando-se de suas riquezas. Essa liberdade, no entanto, tem um preço, que é o respeito do homem pela abundância do mar. Em 1972, a Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente anunciava que:

O homem tem constantemente de somar experiências para prosseguir descobrindo, inventando, criando e progredindo. Atualmente, a capacidade do homem para transformar seu entorno, se usada sabiamente, pode trazer a todos os povos os benefícios do desenvolvimento e da oportunidade de melhorar a qualidade de vida. Aplicada errônea e imprudentemente, tal faculdade pode causar danos incalculáveis ao ser humano e ao meio ambiente.<sup>3</sup>

O mar encontra-se no centro do comércio internacional, tanto por ser via de comunicação que favorece as trocas econômicas internacionais, quanto por abrigar infinitos recursos exploráveis, que só aumentam em função do progresso tecnológico. O transporte marítimo é viabilizado por uma indústria de 50.000 navios. A operação de tão vasta frota não deixa de ocasionar problemas, em especial, no que diz respeito à preservação e à conservação do meio ambiente marinho. Os acidentes responsáveis por catástrofes ecológicas vêm se repetindo nas últimas décadas e os instrumentos e mecanismos jurídicos de prevenção e reparação têm sido colocados em questão, sobretudo por conta do caráter tipicamente transfronteiriço da poluição marítima, dado que os ecossistemas desconhecem fronteiras nacionais e a poluição viaja com o vento e a água.

<sup>3</sup> Declaração de Estocolmo sobre Meio Ambiente, artigo 3º (tradução livre). No original: “3. Man has constantly to sum up experience and go on discovering, inventing, creating and advancing. In our time, man's capability to transform his surroundings, if used wisely, can bring to all peoples the benefits of development and the opportunity to enhance the quality of life. Wrongly or heedlessly applied, the same power can do incalculable harm to human beings and the human environment”.

<sup>2</sup> As citações tiradas de obras de língua estrangeira serão aqui transcritas já traduzidas para o português e no seu idioma original, em nota de rodapé, seguindo a referência de onde elas foram extraídas. A tradução para o português é livre e tem por objetivo apenas realçar certas frases ou expressões mais marcantes utilizadas pelo autor citado para expressar suas ideias.

As negociações para controlar a poluição marítima têm envolvido vários atores ao longo dos anos, mas o debate está especialmente concentrado em uma organização internacional, a Organização Marítima Internacional – OMI, que é uma agência das Nações Unidas com mais de 50 anos de história no campo da regulação internacional do meio ambiente marinho. Criada em 1948, na sua origem, tinha como objetivo primordial regular os problemas de segurança da navegação marítima. Todavia, diante das dimensões do fenômeno da poluição marítima, a OMI rapidamente precisou se ocupar da poluição causada pelo transporte de óleo e os acidentes envolvendo os petroleiros, e foi esse, com efeito, um dos primeiros problemas ambientais enfrentados por ela no plano internacional.

O presente trabalho tem como foco o papel desempenhado pela OMI na construção de uma regulamentação internacional, com vistas a evitar a poluição causada por navios, em particular por óleo. A ação internacional de combate à poluição dos mares experimenta, há algum tempo, desenvolvimento significativo. Os Estados elaboraram progressivamente, mediante acordos ou convenções internacionais, um sistema que compreende medidas preventivas e repressivas com tal propósito.

## 2 A poluição por óleo e a necessidade de instrumentos de proteção

*“Save, secure and efficient shipping on clean oceans” (slogan da OMI)*

Wu Chao escreveu, com muita lucidez e clareza, que vivemos em uma época em que a necessidade de energia é inegável e o óleo é uma de suas principais fontes, enquanto, por outro lado, a sociedade já se conscientizou do inestimável valor da natureza. A pergunta chave nesse caso é: como equacionar a demanda por energia e a rejeição da poluição que a acompanha? É na busca por resposta a essa pergunta que o direito cumpre papel importante, e este artigo pretende dedicar-se precisamente a ela.<sup>4</sup>

A história da legislação sobre poluição por óleo é a história da busca por equilíbrio entre os interesses conflitantes das partes envolvidas. Procurou-se uma solução

que fosse justa e aceita por todos; e manter o equilíbrio encontrado é o objetivo da legislação em vigor. Em relação aos acidentes marítimos, a legislação atua em dois momentos: no momento anterior ao acidente, com regras preventivas, e, no caso de acidente, na reparação dos danos causados.

### 2.1 O impacto do transporte marítimo de petróleo no meio ambiente

#### 2.1.1 O transporte marítimo de óleo

A história do transporte marítimo de mercadorias se confunde com a história da humanidade e se caracteriza pelo rápido crescimento. Os perigos inerentes ao carregamento de mercadorias consideradas perigosas aumentaram com o desenvolvimento de novas tecnologias e com o crescente volume transportado. O impacto do transporte marítimo no meio ambiente é significativo e merece atenção especial.

No que diz respeito ao transporte marítimo de óleo, em novembro de 1861, o navio americano *Elizabeth Watts*, que partiu da Filadélfia para Londres, realizou o primeiro transporte de petróleo para a Europa, mas o primeiro verdadeiro navio petroleiro, o *Gluckauf*, ou “boa sorte” em alemão, data de 1886. Ele contava com todas as inovações técnicas da época que lhe permitiam fazer o trajeto de ida e volta entre a Europa e os Estados Unidos sem reabastecimento. O sucesso foi imediato e 45 navios do mesmo tipo foram construídos em 1893.

Atualmente, quase 8.000 navios petroleiros navegam pelos mares e oceanos, transportando essa fonte de energia dos locais de produção para os locais de consumo. A quantidade de petróleo transportada por navios petroleiros é enorme: nos últimos 20 anos, entre 1,5 e 1,9 bilhão de toneladas é transportado a cada ano. No passado, essa quantidade era de 100 milhões de toneladas, em 1935 e 500 milhões de toneladas, em 1960. Dependendo do ano, o petróleo representa, em toneladas, entre um terço e a metade do comércio marítimo mundial. O tamanho dos navios varia, mas a capacidade da frota petroleira mundial é de aproximadamente 280 milhões de toneladas.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> W. CHAO. *Pollution from the carriage of oil by sea: liability and compensation*. London: Kluwer Law International, 1996. p. 1.

<sup>5</sup> Números disponíveis em: <[www.planete-energies.com](http://www.planete-energies.com)>. Acesso em: 13 jan. 2010.

As principais rotas do transporte de petróleo partem do Oriente Médio para a Europa e para os Estados Unidos, passando pelo cabo da Boa Esperança, no sul da África, ou pelo canal de Suez, dependendo das dimensões do navio. Há outra rota importante, que parte do extremo Oriente (Japão, China, Coreia do Sul), passando pelo estreito de Malacca (entre Sumatra e a Malásia). Do carregamento do petróleo no Oriente Médio à sua entrega na Europa, a viagem pode levar de 15 dias a um mês.

Segundo a *International Tanker Owners Pollution Federation* – ITOPIF, praticamente a totalidade do petróleo transportado chega ao seu destino sem qualquer avaria. Entre os anos 2000 e 2004, nota-se que 99,99998% do petróleo transportado chegou ao destino sem dificuldade. Não obstante essa estatística otimista, acidentes acontecem e os impactos no meio ambiente são inestimáveis.

### **2.1.2 Os efeitos dos hidrocarbonetos no meio ambiente marinho**

A composição química do petróleo e seus derivados é a combinação complexa de moléculas de carbono e hidrogênio denominada hidrocarbonetos. Os tipos de hidrocarbonetos podem ser resumidos aos seguintes: petróleo bruto; produtos derivados do petróleo; e hidrocarbonetos persistentes.

Os hidrocarbonetos despejados no meio marinho sofrem uma série de modificações químicas e físicas fazendo com que o produto desapareça da superfície ou perdure. Todo hidrocarboneto despejado no mar é assimilado pelo meio marinho; contudo, seu tempo de absorção é variável em função das suas características químicas e físicas. O impacto dos hidrocarbonetos no meio marinho depende ainda do volume despejado, das condições do local no momento do despejo (temperatura e vento, por exemplo), da topografia do fundo do mar e da geomorfologia da costa, dentre outros. A variação desses fatores e de sua interação pode produzir todo tipo de efeito ecológico, econômico e físico.

As aves marítimas formam certamente o grupo de animais mais vulnerável e mais atingido pelo despejo de petróleo no mar, uma vez que a maioria dessas espécies depende do mar para a sua alimentação, além de ser ele o seu habitat. Os pássaros entram em contato com os hidrocarbonetos quando nadam, mergulham e voltam à superfície na própria mancha de óleo. Eles também são atingidos quando procuram alimento nas praias poluí-

das. Já as populações de peixes não são atingidas gravemente, mas despejos importantes podem atingir populações locais e até gerações de peixes durante dois anos. A dificuldade de demonstrar onexo entre a mortalidade de peixes e os despejos de óleo no mar reside no fato de os peixes adultos terem a habilidade de evitar os locais de despejo, além de, tanto os peixes adultos quanto os jovens, conseguirem repovoar a área atingida, uma vez que a mancha de óleo se dissipa.

De outra parte, além dos efeitos sobre a comunidade de peixes, os despejos de óleo no mar podem ter consequências físicas e econômicas imediatas nas atividades pesqueiras. De fato, os portos de pesca correm o risco de ser fechados por estarem contaminados ou até para evitar possível contaminação. Assim, as zonas de pesca, independentemente de os recursos naturais terem sido prejudicados, podem tornar-se inacessíveis em razão da presença de hidrocarbonetos ou das atividades de limpeza em curso. Outras ações econômicas podem ser igualmente afetadas, em especial, o turismo. As praias localizadas nas proximidades do acidente ficam proibidas para banho, mergulho e demais esportes náuticos. Essa situação afeta os proprietários de hotéis e de restaurantes, além de todos aqueles que vivem do turismo.

### **2.2 O conceito de poluição marítima**

A questão da poluição marítima por hidrocarbonetos foi o primeiro tipo de poluição marítima juridicamente regulado. A Convenção de Montego Bay define a poluição do meio marinho em seu artigo 1º, alínea 4, como:

[...] a introdução pelo homem, direta ou indiretamente, de substância ou de energia no meio marinho, incluindo os estuários, sempre que a mesma provoque ou possa vir a provocar efeitos nocivos, tais como danos aos recursos vivos e à vida marinha, riscos à saúde do homem, entrave às atividades marítimas, incluindo a pesca e as outras utilizações legítimas do mar, alteração da qualidade da água do mar, no que se refere à sua utilização, e deterioração dos locais de recreio.

A respeito do tema, a doutrina e as análises técnicas e factuais tratam a poluição marítima a partir de duas óticas: a poluição intencional ou operacional e a poluição acidental. De fato, engana-se quem pensa que todos os descartes de hidrocarbonetos são ilícitos, como será analisado a seguir.



### 2.2.1 Poluição intencional ou a “poluição do cotidiano”

A poluição operacional é mais discreta, mas tão nociva para o meio ambiente marinho quanto a poluição accidental.

A poluição intencional acontece em duas ocasiões:

1) Quando um navio-tanque descarrega o petróleo transportado, ele deve encher seus tanques com água do mar para garantir o equilíbrio da embarcação. No momento de aceitar nova carga, o navio necessita esvaziar esses tanques. Antes das primeiras regulamentações da OMI, a operação, chamada de lastreamento, era realizada direto no mar. Atualmente, ela deve ser efetuada nas instalações portuárias apropriadas. Além disso, desde 1973, com a Convenção sobre Poluição Marinha – MARPOL, é exigida a separação dos compartimentos que contêm água do mar para estabilidade, petróleo ou outra carga.

2) Todos os tipos de navio que não transportam necessariamente petróleo ou outro hidrocarboneto utilizam este último como combustível e devem, do mesmo modo, proceder à lavagem dos seus tanques, o que ocasiona os mesmos problemas.

De tudo isso resulta que, em números, a poluição intencional causada por petroleiros representa entre 0,7 e 1,5 milhão de toneladas de hidrocarbonetos, ou seja, em média, 1 milhão de toneladas por ano. Além disso, calcula-se que outros 4,8 milhões de toneladas de hidrocarbonetos são descartados no mar por navios não petroleiros. Isso representa 50 *Érika* ou 15 *Prestige* por ano, como se verá a seguir.<sup>6</sup>

### 2.2.2 A poluição accidental e os acidentes ambientais marítimos

Dentre os principais acidentes marítimos ocorridos nos últimos cinquenta anos, foram selecionados quatro, em função da dimensão e do impacto no meio ambiente, mas, principalmente, pelo que esses acidentes representaram em termos de tomada de consciência, e como marco nas inovações e alterações da legislação internacional sobre o tema da poluição marítima causada por hidrocarbonetos.

A gravidade de um acidente marítimo depende de diferentes fatores, que podem ser sintetizados nos seguintes: (i) a quantidade de petróleo despejado; (ii) a natureza do produto, ou seja, a composição química; (iii) a fragilidade biológica da flora e da fauna locais; e (iv) as atividades humanas atingidas.

#### (i) *Torrey Canyon* – 1967

O acidente ocorrido em 18 de março de 1967 com o petroleiro liberiano *Torrey Canyon*, de 121.143 toneladas brutas e que transportava 119.328 toneladas de petróleo bruto, foi, sem dúvida, um evento que acarretou mudanças significativas no tratamento jurídico da questão da poluição marítima accidental.

O petróleo transportado pelo *Torrey Canyon* era proveniente de Mena Al Ahmadi (Kuwait) e seria entregue em Milford-Haven (País de Gales). Para encurtar a rota, o comandante aventurou-se pelas águas pouco profundas entre as Ilhas Sorlingues e os recifes de *Seven Stones*, ao largo das Cornulhas inglesas, onde ficou encailhado. De imediato, ocorreu a descarga de 30.000 toneladas de petróleo, e o acontecimento assumiu proporções de verdadeira catástrofe internacional, uma vez que a descarga aumentou e se espalhou por uma superfície extensa.

Após várias tentativas de remediação e salvamento, o navio teve de ser abandonado, rompendo-se em 26 de março, quando a empresa de salvamento *Wijsmuller* cessou seus esforços. O escoamento aumentou, e ainda restavam 40.000 toneladas de petróleo nos tanques do navio, de modo que o governo britânico tomou a decisão de bombardear o petroleiro a fim de incendiar e destruir o resto do carregamento.

Antes do acidente do *Torrey Canyon*, a atenção internacional estava voltada essencialmente para os problemas ligados a descargas de óleo operacionais dos navios. O acidente sofrido por esse navio colocou, no entanto, os Estados costeiros frente a um fenômeno completamente novo, tendo em vista os níveis alarmantes e antes não vislumbrados de poluição por óleo que podiam resultar de uma fatalidade náutica.

Não só o acidente causou danos ambientais em proporções espantosas, como também se mostrou um caso juridicamente complexo. Jean-Pierre Quéneudec sintetizou três problemas jurídicos maiores suscitados pelo acidente: (i) a dificuldade de apurar a responsabili-

<sup>6</sup> Dados disponíveis em: < <http://www.greenpeace.org>>. Acesso em: 13 jan. 2010.

dade, uma vez que não era possível apontar, com certeza, um responsável; (ii) a ausência de meios eficientes para levar o responsável a juízo; e (iii) a incerteza quanto à jurisdição competente para condená-lo.

De fato, o navio pertencia a uma filial da sociedade americana *Union Oil Company of California*, a *Barracuda Tanker Corporation*, com sede social na colônia britânica das Bermudas, embora estivesse afretado por tempo à sua matriz. Na época do acidente, o petroleiro estava, entretanto, subafretado, por viagem, à *British Petroleum Company*, de Londres. Para complicar ainda mais o caso, o navio ostentava o pavilhão liberiano, e a tripulação era de nacionalidade italiana. Não bastasse isso, o acidente ocorreu em alto-mar, e os danos atingiram as costas inglesas e francesas.

Diante de tal situação, percebeu-se que, na realidade, existia um vázio jurídico: não havia nenhuma regra de Direito Internacional, convencional ou costumeira, que permitisse uma ação dos Estados interessados em acidentes da proporção do *Torrey Canyon*. A necessidade de elaborar regras jurídicas internacionais apropriadas para tais situações levou, então, a Organização Intergovernamental Consultiva da Navegação Marítima (OCMI) a tomar medidas que alteraram de maneira significativa o Direito Internacional do mar.

No que interessa ao presente trabalho, merece destaque a convocação de sessão extraordinária da OCMI para revisar o direito do mar, que se tornaria o marco de uma nova era. Como consequência direta dessa convocação, duas novas convenções foram adotadas em 1969. A primeira delas é a Convenção Internacional relativa à Intervenção em Alto Mar nos Casos de Baixas por Poluição por Óleo, que estabelece o direito dos Estados costeiros de intervirem em acidentes em alto-mar que possam resultar em poluição por óleo. A segunda é a Convenção Internacional sobre Responsabilidade Civil por Danos Causados por Poluição por Óleo, cujo objetivo foi assegurar compensação adequada às vítimas da poluição, determinando que a obrigação de compensá-las caberia ao proprietário do navio.

(ii) *Amoco Cadiz* - 1978

Dez anos após o acidente do *Torrey Canyon*, em 1978, coincidentemente também em março, sucede um acidente com o petroleiro liberiano *Amoco Cadiz*, que transportava 228.000 toneladas de petróleo bruto de

Kharg (Irã) a Roterdã (Holanda). Em 16 de março, o petroleiro reconhece uma falha em seu sistema de comando hidráulico, a qual ocasionou a perda de controle sobre ele. Devido às péssimas condições meteorológicas, o navio é desviado em direção à costa, e as tentativas de reboque fracassam. O petroleiro não resiste, sua carga escapa e se espalha pela costa norte de *Finistères*, ocasionando nova maré negra sem precedente e superando os danos causados pelo *Torrey Canyon*.

Os danos causados pelo acidente com o *Amoco Cadiz* ao meio ambiente, apesar das medidas de remediação e limpeza, foram catastróficos. A poluição de 400 km de costa teve consequências dramáticas para a vida marinha: pelo menos 15.000 pássaros mortos; 26.000 toneladas de matéria viva destruída; e prejuízos incalculáveis aos recursos biológicos (e.g. crustáceos, peixes, algas, ostras e conchas).<sup>7</sup>

Ele teve, ademais, sérias consequências do ponto de vista jurídico e prático. O naufrágio do *Amoco Cadiz* mostrou que o combate à poluição dos oceanos depende de ação nacional, a qual, ao mesmo tempo, deve encontrar respaldo em ação internacional. Tais ações, segundo Laurent Lucchini, implicam a adoção de vários tipos de medidas complementares entre si e indispensáveis para garantir a “coerência do conjunto”: medidas preventivas, repressivas, regras de responsabilidade e planos de intervenção que devem ser aplicados em caso de acidente. Segundo o mesmo autor, esses planos, internos ou previstos em acordos plurilaterais, não devem ser deixados para a improvisação de última hora, mas, ao contrário, devem ser cuidadosamente estabelecidos e previamente testados.<sup>8</sup>

Os fatos mostraram mais uma vez que, apesar das medidas adotadas desde 1968, o Direito Internacional ainda não estava apto a responder às catástrofes que acidentes com petroleiros carregando 200.000 toneladas de óleo podem representar. O Comitê Jurídico da OCMI re-

<sup>7</sup> A. R. BERTRAND. *Transport maritime et pollution accidentelle par le pétrole – faits et chiffres (1951-1999)*. Paris : Editions Technip, 2000. p. 28 e ss.

<sup>8</sup> L.LUCCHINI, “À propos de l’Amoco Cadiz, la lutte contre la pollution des mers: évolution ou révolution du droit international?”. *Anuaire Français de Droit International*, Paris, p. 722-723, 1978. No original: “Ces plans, internes ou résultant d’accords plurilatéraux, ne doivent pas être laissés à l’improvisation de dernière minute, mais au contraire, soigneusement établis et préalablement testés”.

agiu ao desastre do *Amoco Cadiz* dedicando-se à análise de uma série de providências que iam desde inovações técnicas, ampliação do direito de intervenção dos Estados costeiros em alto-mar, até o aumento dos valores de indenização.

(iii) *Exxon Valdez* – 1989

O acidente com o petroleiro *Exxon Valdez*, em março de 1989, marca uma nova era para a legislação relativa à poluição por óleo. No dia 23 de março de 1989, o *Exxon Valdez*, carregado com 172.000 toneladas de petróleo bruto, deixou o terminal marítimo de Alyeska, no Alasca, para seu destino final em *Long Beach*, na Califórnia. Na noite do dia 24 de março, ao passar por Prince William Sound, seu comandante teve dificuldades para realizar manobras delicadas e acabou naufragando nos recifes de Blight. O que aconteceu na sequência foi a maior descarga de óleo da história norte-americana em uma zona reconhecidamente pesqueira, na qual a pesca representava, portanto, a atividade comercial mais importante.

A poluição decorrente do acidente foi considerável, com o despejo de 38.500 toneladas de petróleo bruto, que se espalharam por uma área de 7.000 km<sup>2</sup>, atingindo 2.000 km da costa. Foi constatada uma mortandade importante da fauna marinha (mais de 600.000 pássaros, 200 focas e 22 orcas). A pesca na região teve de ser provisoriamente suspensa, e houve perda de precioso patrimônio arqueológico. O incidente com o *Exxon Valdez* traz à tona e dramatiza ainda mais as difíceis decisões a serem tomadas em vista do equilíbrio entre proteção ambiental e crescimento econômico na região do Alasca.<sup>9</sup>

O acidente com o *Exxon Valdez* forçou os Estados Unidos a optarem por medidas unilaterais. Sua reação para a proteção do meio ambiente e dos recursos naturais se traduziu na promulgação de uma nova lei, o *Oil Pollution Act*, de 1990 (OPA), que visou essencialmente prevenir acidentes com poluição por óleo. Especificamente, a lei estabelece que as companhias devem ter um plano para prevenir vazamentos, assim como um plano detalhado de contenção e de limpeza no caso de eles ocorrerem. Além disso, a nova lei estabelece um sistema de responsabilida-

de e de compensação por danos decorrentes da poluição marinha por óleo.

Wu Chao considerou radical essa decisão dos Estados Unidos, e, segundo o autor, a introdução de nova lei relativa à poluição por óleo culminou na recusa estadunidense de participar do sistema internacional, bem como no fracasso do Protocolo de 1984 à Convenção Internacional sobre Responsabilidade Civil por Danos Causados por Poluição por Óleo de 1969, o qual procurava aumentar o montante destinado à reparação.<sup>10</sup>

(iv) *Érika* – 1999

Segundo o presidente da Comissão de Investigação da Assembleia Nacional da França sobre segurança do transporte marítimo de produtos perigosos ou poluentes: “[...] o acidente do *Érika* representa a maior catástrofe pela extensão das costas poluídas, pela natureza do produto despejado, [...] pelo número de disfunções dos procedimentos de alerta verificadas [...]. O *Érika* nunca deveria ter navegado”<sup>11</sup>

Em 11 de dezembro de 1999, o petroleiro maltês *Érika*, carregado de 31.000 toneladas de crude, saiu de Dunkerque (França) em direção a Livorno (Itália), enfrentando péssimas condições meteorológicas. No dia seguinte, às 8h05, ele se partiu em dois, sendo a tripulação resgatada. A quantidade de óleo derramada foi estimada entre 7.000 e 10.000 toneladas.<sup>12</sup>

Apesar da distância da costa de onde o naufrágio ocorreu (aproximadamente 70 km), as condições meteo-

<sup>9</sup> A. R. BERTRAND. *Transport maritime et pollution accidentelle par le pétrole – faits et chiffres (1951-1999)*. Paris: Editions Technip, 2000. p. 33 e ss.

<sup>10</sup> Segundo Wu Chao: “[...] a uniform law was fundamental and would benefit the pollution claimants as much as those liable for pollution. It is therefore submitted that the unilateral solution adopted by the United States as in itself an extrinsic threat to the existence and validity of the international Conventions”, CHAO, Alexander Wu. *Pollution from the carriage of oil by sea: liability and compensation*. London: Kluwer Law International, 1996. p. 215 e ss.

<sup>11</sup> “C’est la plus grande catastrophe par la longueur des côtes polluées, par la nature du produit déversé, par cette longue période d’incertitude au cours de laquelle nous ignorions où allait arriver le pétrole, par le nombre de dysfonctionnement relevés dans les procédures d’alerte ; par ce qu’elle a révélé d’inadmissible sur les conditions de travail dans le transport maritime. L’Érika n’aurait jamais dû naviguer” (Daniel Paul, presidente da Comissão de Investigação da Assembleia Nacional da França sobre a segurança do transporte marítimo de produtos perigosos e poluentes – Calais – França, 14 de junho de 2000).

<sup>12</sup> A. R. BERTRAND. *Transport maritime et pollution accidentelle par le pétrole – faits et chiffres (1951-1999)*. Paris : Editions Technip, 2000. p. 38 e ss.

rológicas facilitaram a chegada do óleo a terra, e ele acabou atingindo 400 km de costa sul da Bretanha (França), provocando uma poluição importante e alarmando a população local. As autoridades francesas acionaram seus planos de luta contra a poluição marítima (*Polmar-mer* e, depois, o *Polmar-terre*), mas as características químicas do produto derramado dificultaram os trabalhos de recuperação.

### 3 O nascimento de uma organização especializada: a Organização Marítima Internacional (OMI)

#### 3.1 A formação da organização

A história da Organização Marítima Internacional, em sua conformação atual, remonta ao pós-Segunda Guerra Mundial, momento em que o mundo assiste à proliferação de organizações internacionais. Mas, na esfera da navegação marítima, os primórdios da cooperação multinacional e organizada encontravam-se já nos últimos anos da guerra. Em 1944, dez dos países aliados formaram o que se chamou de *United Maritime Authority*, que, posteriormente, recebeu a denominação de *United Maritime Consultative Council*.<sup>13</sup>

Com a constituição das Nações Unidas, em 1945, rapidamente entrou em funcionamento o Conselho Econômico e Social (ECOSOC), cujas competências abrangiam as questões marítimas. Em seguida, foi apresentado um programa para a constituição da Organização Intergovernamental Consultiva da Navegação Marítima, que seria uma agência especializada das Nações Unidas. A Conferência de Genebra de 1948 elaborou, então, a Convenção da Organização Intergovernamental Consultiva da Navegação Marítima – OCMI.

Os grupos de trabalho discutiram muito as atividades e os propósitos da Organização e, por unanimidade, concordaram que ela deveria concentrar-se nas questões relativas à ação econômica, adstrita a promover a liberdade e o fim da discriminação, e nos aspectos essencialmente técnicos de segurança da navegação. O ponto mais sensível

nas discussões foram as competências e as atribuições da Organização no que se refere à economia e ao comércio marítimo internacional.<sup>14</sup> Nesse momento, a questão da segurança da navegação é mencionada de forma breve, e ainda não há referência alguma à proteção do meio ambiente ou à poluição marinha. De fato, o foco da Organização estava voltado para a abolição de discriminações e restrições que podiam afetar a navegação internacional, ou restrições injustas praticadas por empresas marítimas.

A Parte II da Convenção, referente às funções da Organização, especifica em seu artigo 2º que as funções da Organização devem ser consultivas e de aconselhamento. Além disso, a Convenção estabelece que, para cumprir seus objetivos, a Organização deve promover a elaboração de convenções, de acordos e de outros instrumentos adequados, bem como recomendá-los aos governos e organizações intergovernamentais.

Apesar de assinada em 6 de março de 1948, a Convenção da OCMI só entrou em vigor em 1958, portanto, 10 anos depois da sua celebração. Em 6 de janeiro de 1959, a Organização teve sua primeira reunião, que tratou essencialmente de temas administrativos, como as contribuições financeiras dos Estados-partes que compõem o seu orçamento. Sua sede está localizada em Londres, em razão da importância histórica da frota britânica e do papel da Inglaterra no desenvolvimento do direito marítimo.

#### 3.2 Uma nova denominação: Organização Marítima Internacional (OMI)

Dentre as diversas emendas à Convenção da OCMI, aquelas efetuadas em 1975 merecem especial atenção por atingirem maior número de artigos, nem todos, porém, com relevância política. Trata-se essencialmente de atualização do texto da Convenção, *e.g.*, método de trabalho, controle do Conselho, existência de um Comitê Jurídico, de um Comitê de Proteção do Meio Ambiente Marinho etc. O elemento político mais importante ain-

<sup>13</sup> Os membros originais eram Bélgica, Canadá, Dinamarca, França (com o governo em exílio), Grécia, Holanda, Noruega, Polônia, Grã-Bretanha e Estados Unidos. Em 1946, deu-se a adesão de um segundo grupo: Austrália, Brasil, Chile, Índia, Iugoslávia, Nova Zelândia, Suécia e África do Sul.

<sup>14</sup> Esse aspecto foi rapidamente abrangido pela atuação da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) por meio do seu Comitê sobre Navegação, fundado em 1965 e atuante desde 1967, frustrando os membros da OCMI que defenderam energicamente a não interferência da Organização nos campos econômico e comercial. De fato, o que se defendia era a livre e justa competição, bem como a liberdade da navegação internacional, e não os programas para os países em desenvolvimento.



da é a modificação da denominação da Organização, que em 1982 tornou-se Organização Marítima Internacional (OMI).<sup>15</sup>

Essa modificação de denominação não é meramente “cosmética”,<sup>16</sup> mas visou desfazer interpretações equivocadas e confusões relativas aos objetivos e métodos de trabalho da Organização. A supressão do termo “consultiva” teve em vista evitar o entendimento, equivocado de que a Organização poderia tão-somente discutir os problemas, sem ter competência para tomar decisões e agir efetivamente. O papel consultivo da Organização é apenas um dentre outros, para instituição que também concentra esforços em promover a adoção de novas normas técnicas no plano internacional.<sup>17</sup> Para se conformar às suas tarefas e também aos avanços tecnológicos, a Organização modificou gradualmente sua estratégia e seus modos de ação.

### 3.2.1 Sua estrutura e composição

Até março de 1974, 86 países faziam parte da Organização. Atualmente, os membros da OMI somam 169 Estados,<sup>18</sup> que representam mais de 96% da tonelagem mercantil marítima mundial.

A estrutura inicial da Organização era composta de três órgãos principais: a Assembleia, o Conselho e o Comitê de Segurança Marítima. Na atualidade, o organograma da OMI prevê o funcionamento de um Comitê Jurídico, um Comitê de Proteção ao Meio Ambiente Marinho, um Comitê de Cooperação Técnica, um Comitê de Simplificação das Formalidades, e um Secretariado.

A Assembleia é composta de todos os Estados-membros da Organização e, a princípio, reúne-se a cada dois anos, com a possibilidade de realização de sessões extraordinárias. A Assembleia está encarregada de apro-

var os programas de trabalho, determinar a política geral da Organização, adotar resoluções que lhes são submetidas pelo Conselho e pelo Comitê de Segurança Marítima, votar o orçamento e determinar a organização financeira, e, por fim, eleger os membros do Conselho.

O Conselho, por sua vez, era composto inicialmente por 16 membros, mas, na atualidade, nele já se somam 40 membros. As principais funções do Conselho são o recebimento das recomendações e relatórios do Comitê de Segurança Marítima, sua transmissão à Assembleia e a indicação do Secretário Geral, com a aprovação da Assembleia.

A composição do Conselho foi severamente criticada, em especial pelo grupo formado por países em desenvolvimento e pelas nações com frota marítima jovem. A principal crítica desses países era a de que a composição do Conselho contradizia todos os princípios de igualdade entre os membros da Organização, e ela foi aperfeiçoada por sucessivas emendas à Convenção OMI. As primeiras alterações na composição do Conselho foram adotadas em 1974 e marcam nova etapa no relacionamento entre os grupos das grandes potências marítimas e os inúmeros países com menor participação no comércio marítimo internacional. A dificuldade na reforma da composição do Conselho estava em encontrar o equilíbrio entre o princípio da eficiência, que requereria dar predominância aos Estados que assumiam maiores responsabilidades, e o princípio democrático, segundo o qual todos os Estados-membros deveriam desfrutar de iguais condições de participação.<sup>19</sup> O que chamava a atenção na composição original do Conselho é que, por um lado, não havia qualquer referência a critérios de repartição geográfica equitativa e, por outro, havia uma super-representação das grandes potências marítimas. Assim, até 1963, a África, por exemplo, não tinha representante no Conselho.

No que se refere ao Comitê de Segurança Marítima, seus 14 membros eram eleitos pela Assembleia. Em 1974, o artigo 28 da Convenção foi substituído e passaram a fazer parte do Comitê todos os membros da Organização. Segundo a Resolução A.316 (ES. V), a modificação foi adotada em função do fato de que um grande número de membros da Organização era constituído por países em

<sup>15</sup> J. DUTHEIL de la ROCHERE, Une institution spécialisée renaissante: la nouvelle OMI. *Annuaire français de droit international*, Paris, p. 465 e ss, 1976.

<sup>16</sup> W. H. LAMPE, The “new” International Maritime Organization and its place in development of international maritime law. *Journal of Maritime Law and Commerce*, v. 14, n 3, p. 306, jul. 1983.

<sup>17</sup> Com o objetivo de harmonizar o texto deste trabalho, passa-se a utilizar unicamente a sigla OMI para designar a Organização, independentemente da data do evento descrito, lembrando que a Organização passou a ser designada pela sigla a partir de 1982.

<sup>18</sup> A lista completa dos membros da OMI segue ao final deste trabalho (Anexo II).

<sup>19</sup> J. DUTHEIL de la ROCHÈRE. Une institution spécialisée renaissante: la nouvelle OMI. *Annuaire français de droit international*, Paris, p. 445, 1976.

desenvolvimento e que tal fato não estava se refletindo na composição dos órgãos da Organização.

Com relação às funções atribuídas ao Comitê de Segurança Marítima, elas serão abordadas nos próximos parágrafos, vez que suas recomendações têm relação estreita com a prevenção de acidentes marítimos e, consequentemente, com seus impactos no meio ambiente marinho.

Como exposto acima, a OMI não tinha por objetivo primordial a proteção do meio ambiente marinho e a prevenção da poluição marinha. Preocupou-se desde o início com aspectos econômicos, técnicos e de segurança da navegação, bem como com os acidentes com navios de passageiros e de carga. Todavia, diante das dimensões do fenômeno e das consequências da poluição causada pelo transporte de óleo e outras substâncias, bem como os acidentes com petroleiros, a OMI teve de se ocupar rapidamente do tema, ampliando seu campo de competências para nele incluir o problema da poluição marinha, que se tornou um problema tão importante quanto a segurança marítima.

## 4 A abordagem da prevenção e o controle da poluição pela OMI

### 4.1 A ampliação da ação normativa da omi: a proteção do Meio Ambiente Marinho

Com o crescimento dos movimentos ecológicos na década de 1960 e com a realização da primeira Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, em 1972, a ideia de preservar os oceanos e os mares colocou-se explicitamente na agenda internacional. Por exemplo, o Princípio 7 da Declaração de Estocolmo sugere que:

[...] os Estados deverão tomar todas as medidas possíveis para impedir a poluição dos mares por substâncias que possam pôr em perigo a saúde do homem, os recursos vivos e a vida marinha, menosprezar as possibilidades de derramamento ou impedir outras utilizações legítimas do mar.

Nesse novo contexto, a OMI ampliou seu campo de atuação para abraçar em definitivo as questões concernentes à preservação dos mares e do meio ambiente marinho. Para cumprir suas novas metas e propostas de atuação, a OMI adotou mecanismos institucionais e instrumentos necessários para dar conta desses novos compromissos.

Para fazer frente às novas circunstâncias, a OMI finalmente emendou sua Convenção em 1975, definindo suas novas competências e criando novos órgãos administrativos, incumbidos de se debruçarem sobre aquelas questões. Com isso, formalizaram-se trabalhos que se desenvolviam desde 1967. O artigo 1º da Convenção OMI passou a prever dentre suas atribuições a prevenção e o controle da poluição do meio marinho causada pelos navios, e a Organização passou a compreender uma Assembleia, um Conselho, um Comitê de Segurança Marítima, um Comitê Jurídico, um Comitê de Proteção ao Meio Ambiente Marinho, um Comitê de Cooperação Técnica, um Comitê para a Simplificação das Formalidades, bem como órgãos subsidiários, e um Secretariado.

### 4.2 O reconhecimento oficial de novas competências e a criação de novos órgãos<sup>20</sup>

#### 4.2.1 O Comitê de Proteção do Meio Ambiente Marinho

O Comitê de Proteção do Meio Ambiente Marinho foi criado pela Assembleia, em novembro de 1973 (Res. A.297 (VIII)) e está diretamente submetido ao Conselho, dando a ele *status* equivalente ao do Comitê de Segurança Marítima. O Comitê de Proteção do Meio Ambiente Marinho está aberto a todos os membros da Organização. Cabe-lhe, em síntese, examinar todas as questões relativas à prevenção e ao controle da poluição; obter dados científicos, técnicos e outros dados práticos sobre a prevenção da poluição.

Atualmente, a prevenção e controle da poluição marinha constituem um dos aspectos mais relevantes da atividade da OMI no campo técnico e jurídico. Como resultado do trabalho da OMI, foram redigidas importantes convenções sobre o tema, dentre as quais a Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição por Navios de 1973; a Convenção de 1969, relativa à intervenção em alto-mar em caso de acidentes marítimos que provoquem ou possam provocar poluição por óleo; a Convenção sobre Responsabilidade Civil por Danos Causados por

<sup>20</sup> J. DUTHEIL de la ROCHERE. Une institution spécialisée renaissante: la nouvelle OMI. *Annuaire français de droit international*, Paris, p. 458 e ss, 1976.; M. MORIN. L'OMI: 40 ans de fonctionnement. *Espaces et Ressources Maritimes*, n. 12, p. 55-78, 1998; e R. M. M'GONIGLE e M. W. ZACHER. *Pollution, politics, and international law: tankers at sea (science, technology, & the changing world order)*, Berkeley, University of California Press, New Ed., 1981. p. 39 e ss.

Poluição por Óleo, também de 1969; a Convenção relativa à Constituição de um Fundo Internacional para a Reparação de Danos Causados por Poluição por Óleo, de 1971; e a Convenção para Prevenção, Resposta e Cooperação em caso de Poluição por Óleo, de 1990. Essas inúmeras convenções internacionais geridas pela OMI dão mostra tanto do comprometimento da Organização com o tema quanto do seu trabalho constante em busca da aceitação pelos Estados de normas internacionais cada vez mais rígidas e exigentes em matéria de combate à poluição marinha, em especial à poluição causada por óleo.

De outra parte, além das convenções, a OMI se preocupou em fazer recomendações e elaborar códigos de conduta sobre a prevenção da poluição do mar por navios. Sabe-se que tais recomendações são atos desprovidos de efeito obrigatório.<sup>21</sup> Seu objetivo é, sobretudo, dar ciência dos problemas de poluição e indicar possíveis soluções, bem como fazer com que o conteúdo seja incorporado nas legislações nacionais.

#### 4.2.2 O Comitê Jurídico

Em maio de 1967, a OMI criou um Comitê Jurídico *ad hoc*, com a finalidade de examinar os aspectos jurídicos do acidente do *Torrey Canyon*,<sup>22</sup> e ele se tornou órgão permanente da Organização. Pouco tempo depois da sua criação, o Conselho decidiu estender o próprio mandato, qualificado como Comitê Jurídico do Conselho. Ele estaria, então, incumbido de tratar de todos os problemas de caráter jurídico que pudessem suceder. Assim, o Comitê Jurídico foi criado sem emendas à Convenção da Organização, com fundamento no artigo 22 do regulamento do Conselho, que o autoriza a criar órgãos subsidiários.

Atualmente, o Comitê Jurídico é um dos órgãos que compõem a OMI, de acordo com o artigo 12 da Convenção, e é formado por todos os membros da Organização. Ao Comitê compete tomar as medidas necessárias para o bom desempenho de suas funções, tais como, submeter ao Conselho os projetos de convenção internacional e de emendas às convenções (artigo 35), além de revisar todos os regulamentos e códigos de conduta.

<sup>21</sup> Os destinatários da recomendação não são obrigados a se submeterem a ela e não cometem infração se não a respeitarem. Isso, porém, não significa que ela não tenha valor normativo.

<sup>22</sup> IMCO/C/ES.III/5

#### 4.2.3 O Comitê de Cooperação Técnica

Outro comitê com papel importante no controle da poluição é o Comitê de Cooperação Técnica. Ele foi criado pelo Conselho, em 1969, originalmente para responder ao anseio crescente dos países em desenvolvimento por assistência técnica à recente indústria marítima. Foi em 1977, porém, que o Comitê se tornou um órgão “independente”, a exemplo do Comitê de Proteção ao Meio Ambiente Marinho, o Comitê de Segurança Marítima e o Comitê Jurídico.

A criação do Comitê de Cooperação Técnica despertou o interesse das nações em desenvolvimento e daquelas com história recente no campo marítimo pela OMI. Afinal, sua missão é ajudar os países em desenvolvimento a melhorar suas habilidades em cumprir regras e padrões internacionais relativos à segurança marítima e prevenção e controle da poluição marinha, dando prioridade aos programas de assistência técnica com foco no desenvolvimento dos recursos humanos. Para cumpri-la, a Organização desenvolveu um programa de apoio aos governos com falta de conhecimento técnico e recursos necessários para operar uma indústria marítima com sucesso. O programa dá ênfase, essencialmente, ao treinamento, que pode ser recebido na *World Maritime University*, na Suécia, inaugurada em 1983.

### 5 As convenções dedicadas à prevenção da poluição

#### 5.1 Os primórdios da regulamentação da poluição por óleo

##### 5.1.1 A Convenção OILPOL de 1954 – a primeira iniciativa

Apesar de a poluição causada por acidentes de navios-tanques, de modo geral, começar a preocupar a comunidade internacional no pós-Segunda Guerra, a Convenção Internacional sobre a Prevenção da Poluição do Mar por Óleo, de 12 de maio de 1954 (OILPOL 54), visou primeiramente à poluição resultante de operações rotineiras dos navios-tanques, que era tida como a principal causa de poluição por navios. Por exemplo, de acordo com a Convenção, tal como se faz atualmente, quando um navio descarregava a carga, o espaço deixado por ela no tanque deveria ser preenchido com água de lastro para não comprometer a estabilidade do navio. Ocorre, po-

rém, que essa água contamina-se pelos resíduos de óleo que permanecem nas paredes e no fundo dos tanques e, no caso de ser descartada no mar, provoca poluição. Da mesma forma, essa mistura poluente de óleo e água é gerada pela limpeza dos tanques com jatos de água de alta pressão. Antes da OILPOL, a prática era descartar as misturas diretamente no mar.

Com a Convenção OILPOL, inaugurou-se um sistema de zonas marítimas nas quais os descartes de óleo ou a sua mistura passaram a ser limitados ou proibidos,<sup>23</sup> e os Estados signatários se comprometeram a elaborar normas de direito interno que previssessem as sanções aplicáveis aos navios sob sua jurisdição, em caso de violação dos dispositivos da Convenção. Como mencionado anteriormente, até o acidente do *Torrey Canyon*, em 1967, as regras visavam apenas à poluição intencional, tanto que o artigo 4º da Convenção determinou que as proibições previstas na Convenção não seriam aplicáveis ao derramamento de óleo ou de mistura de óleo decorrentes de avarias ou de vazamento impossível de ser evitado, caso todas as precauções razoáveis houvessem sido tomadas após a avaria ou a descoberta de vazamento para evitar ou reduzir o derramamento. Tal disposição poderia ser utilizada no caso do *Torrey Canyon*, o que inclusive foi observado pela comissão de investigação da Libéria.

A Convenção ataca, com efeito, a questão da poluição do mar por óleo em duas frentes principais. A primeira consiste em estabelecer “zonas proibidas” com extensão de 50 milhas a partir da costa mais próxima, nas quais o descarte de óleo ou de misturas contendo mais de 100 partes de óleo por milhão é proibido. A segunda consiste em determinar que as partes contratantes tomem todas as medidas apropriadas para promover a instalação de estruturas portuárias capazes de receber águas oleosas e outros resíduos gerados em navios.

Para os navios-tanques, as descargas operacionais de óleo só são permitidas quando todas as condições que seguem são preenchidas: (i) a quantidade total de óleo que um navio-tanque pode descartar não deve exceder 1/15.000 da capacidade total de carga do navio; (ii) a proporção em que o óleo pode ser descartado não deve exceder 60 litros por milhas viajadas pelo navio; e (iii) nenhum descarte de

óleo pode ser efetuado de qualquer compartimento do navio a menos de 50 milhas da costa mais próxima.

No que se refere às máquinas dos navios, os descartes são permitidos apenas nas seguintes condições: (i) a proporção em que o óleo pode ser descartado não deve exceder 60 litros por milhas viajadas pelo navio; (ii) o conteúdo de óleo em qualquer água estagnada proveniente dos tanques dos navios deve ser inferior a 100 partes por milhão; e (iii) sempre que possível os descartes devem ser feitos em terra.

A implementação e o cumprimento da Convenção OILPOL não resultaram, contudo, na redução da quantidade total de óleo descartado pelos navios, uma vez que componentes técnicos previstos na Convenção ainda não estavam disponíveis, como os separadores de água e óleo, e as instalações portuárias para a recepção de resíduos e misturas de óleo. Por fim, a implementação da Convenção deveria ser realizada exclusivamente pelo Estado da bandeira, o que fez com que os países se observassem uns aos outros na implementação da Convenção, principalmente na aplicação de sanções em caso de violação, dado que o cumprimento integral da Convenção por um Estado poderia tornar sua indústria marítima menos competitiva.

A Convenção foi emendada em três ocasiões antes de 1973, quando foi finalmente substituída pela Convenção MARPOL, que será estudada em seguida

### **5.1.2 A Convenção relativa à Intervenção em Alto-Mar nos Casos de Baixas por Poluição por Óleo de 1969 – o direito de intervir em alto-mar em caso de poluição accidental**

A Assembleia da OMI decidiu, em 28 de novembro de 1968, convocar uma conferência internacional visando adotar uma ou várias convenções relativamente à questão dos danos decorrentes de poluição do mar. A convite do Governo belga, a Conferência foi sediada em Bruxelas, de 10 a 29 de novembro de 1969. Ao final das deliberações, a Conferência adotou duas convenções internacionais: a Convenção relativa à Intervenção em Alto-Mar nos Casos de Baixas por Poluição por Óleo e a Convenção sobre Responsabilidade Civil por Danos decorrentes de Poluição por Óleo. Esta última será analisada em detalhe no ponto 5 deste trabalho.

Todos os Estados participantes da Conferência estavam convencidos da necessidade de reconhecer aos Estados costeiros o direito de adotarem, em situações ex-

<sup>23</sup> Convenção OILPOL 54, artigo 3º.



tremas, medidas de caráter excepcional, visando à proteção dos interesses da população contra graves consequências em razão de acidentes marítimos, acarretando o risco de poluição do mar e do litoral por óleos (preâmbulo).

A Convenção relativa à Intervenção em Alto-Mar nos Casos de Baixas por Poluição por Óleo reconheceu aos Estados costeiros o direito de intervir em alto-mar e de tomar medidas para proteger os interesses ameaçados pela poluição decorrente de acidente de navegação. Ou seja, nas palavras de J. P. Quéneudec, “[...] a Convenção instituiu uma espécie de estado de necessidade, derogatório das regras tradicionalmente aplicáveis nos espaços de alto-mar”,<sup>24</sup> apesar de o preâmbulo da Convenção dispor que as medidas a serem tomadas pelo Estado costeiro não poderiam ameaçar o princípio da liberdade em alto-mar.

Não obstante o princípio da liberdade pudesse ser seriamente atingido com o exercício desse direito de intervenção, a alteração do regime do alto-mar resultante da nova regra se justificaria pela defesa dos interesses do Estado costeiro, que de certa maneira coincidem com o interesse da comunidade internacional de preservar o meio ambiente e prevenir a poluição. Por outro lado, há limites à atuação do Estado costeiro previstos pela Convenção.

De fato, a Convenção não se limita a definir as condições em que o direito de intervenção pode ser implementado; ela também se empenha em precisar as modalidades segundo as quais as medidas preparadas pelo Estado costeiro podem intervir e, principalmente, organizar a sanção ao exercício abusivo desse direito de intervenção.

A Convenção, que na sua origem objetivava prover os Estados costeiros de meios jurídicos para a luta contra a poluição resultante de eventual acidente envolvendo petroleiros, acabou ultrapassando esse objetivo inicial. De fato, ela permite aos Estados costeiros intervir igualmente em outros navios, além dos petroleiros, uma vez que a poluição por hidrocarbonetos, objeto da Convenção, também inclui o óleo diesel e o óleo de motor (artigo 2º, §3º). Seu campo de aplicação está, no entanto, limitado a essa fonte de poluição.

A questão da extensão do direito de intervenção a navios que transportam outras substâncias poluentes foi mencionada ao longo das deliberações sobre o texto da Convenção em Bruxelas. A esse respeito, a Conferência optou por adotar uma resolução por meio da qual recomenda à OMI intensificar os trabalhos relativos à poluição causada por outros agentes poluidores, diversos dos hidrocarbonetos.

Uma das condições a ser observada para o exercício do direito de intervenção em alto-mar é que a poluição ou a ameaça de poluição das águas do mar represente um perigo grave e iminente, suscetível de ter “consequências danosas importantes” para as costas (artigo 1º, §1º). Ou seja, o perigo em que se encontra o Estado costeiro deve apresentar, ao mesmo tempo, as características de gravidade e de iminência.

A gravidade do perigo deve ser analisada, obviamente, em função da quantidade de hidrocarbonetos despejada nas águas e dos interesses que o Estado tem em vista proteger. A determinação do caráter iminente fica mais aberta à apreciação do Estado costeiro. A iminência será considerada em função do conhecimento científico da região marítima atingida à época do acidente, como o conhecimento da ação dos ventos e das correntes da zona em que ocorreu o acidente e a influência das condições meteorológicas. A noção de iminência determinará, além disso, qual Estado costeiro poderá exercer o direito de intervenção. Entende-se que poderá agir em alto-mar o Estado mais ameaçado ou aquele mais diretamente ameaçado. A Convenção também não exclui a possibilidade de intervenção conjunta de dois ou mais Estados.<sup>25</sup>

A presença das condições descritas é necessária, mas não suficiente para o exercício do direito de intervenção. O Estado costeiro deve realizar, ademais, uma série de consultas prévias. De fato, o artigo 3º obriga o Estado costeiro a consultar os outros Estados envolvidos no acidente, em especial o Estado do pavilhão do navio,

<sup>24</sup> J. P. QUÉNEUDEC: “[...] elle institue, au fond, une sorte d'état de nécessité, dérogoire aux règles traditionnellement applicables dans les espaces de la haute mer”. *Chronique du droit de la mer. Annuaire Français de Droit International*, Paris, v. 15, p. 748, 1969.

<sup>25</sup> No caso da catástrofe do *Torrey Canyon*, oito Estados costeiros da Mancha e do Mar do Norte tinham elaborado um sistema de cooperação regional visando à luta contra a poluição. Em 9 de junho de 1969, esses Estados assinaram, em Bonn, um acordo referente à cooperação em matéria de luta contra a poluição do Mar do Norte por hidrocarbonetos. Esse acordo prevê um sistema de troca de informação em matéria de ação preventiva contra a poluição e obriga os Estados signatários a alertar em caso de qualquer ameaça de poluição.

antes de intervir em alto-mar, e a notificar as medidas que ele pretende tomar em relação às pessoas físicas ou jurídicas que ele sabe que podem ser atingidas por elas.

Ao mesmo tempo, a Convenção prevê situações em que a urgência em agir não permite ao Estado costeiro proceder à consulta prévia, de maneira que o artigo 3º o dispensa desse procedimento em *caso de urgência que requeira medidas imediatas*. Essa possibilidade implica em contradição, no que se refere às condições de aplicação do direito de intervenção, entre a exigência de perigo iminente e a possibilidade deixada a critério do Estado costeiro de invocar a urgência para intervir sem consulta prévia. Contudo, mesmo neste último caso, o Estado costeiro só poderá adotar medidas de proteção se elas estiverem em conformidade com as modalidades determinadas pela Convenção.

A Convenção de Bruxelas não definiu a natureza das medidas que um Estado costeiro pode tomar no caso de intervenção, mas define as características das medidas excepcionais e organiza uma sistemática de notificação delas aos Estados e às pessoas físicas ou jurídicas interessadas, bem como ao Secretário Geral da Organização.

Inicialmente, as medidas excepcionais devem visar prevenir, atenuar ou limitar os perigos decorrentes da poluição (artigo 1º, §1º). O artigo 5º, §2º, detalha que elas não devem ir além daquilo que se considera razoável para atingir o objetivo mencionado no artigo 1º e devem cessar tão logo ele tenha sido atingido. A conformidade das medidas com as disposições da Convenção será avaliada, essencialmente, com base na boa-fé do Estado costeiro.

A esse critério, a Convenção acresce o da proporcionalidade para apreciar a regularidade das medidas tomadas: estas devem, portanto, ser proporcionais aos danos que o Estado costeiro sofreu ou corre o risco de sofrer. Esse critério é importante porque é de sua aplicação que depende a apreciação do exercício razoável do direito de intervenção.

Nesse contexto, o exercício do direito de intervenção permite ao Estado tomar todas as medidas necessárias, mesmo que, em situações extremas, elas possam provocar danos ao navio e à carga. A Convenção não é explícita quanto a esse aspecto, mas a Conferência deu a entender que, eventualmente, o Estado costeiro poderia destruir um navio estrangeiro em alto-mar, caso essa medida se mostrasse necessária. É por essa razão, inclusive,

que o artigo 3º obriga o Estado costeiro a ter o cuidado de evitar qualquer risco à vida humana e a prover as pessoas em perigo de toda ajuda necessária, antes de adotar qualquer medida.<sup>26</sup>

Deve-se também ter em mente que as medidas tomadas pelo Estado costeiro podem ser consideradas irregulares ou abusivas por terceiros. O Estado costeiro deve observar algumas formalidades, dentre as quais a de notificar as medidas adotadas a todos os Estados e pessoas físicas ou morais interessadas, bem como ao secretário-geral da OMI. Tal procedimento permite, por um lado, que o Estado costeiro justifique as medidas tomadas e, por outro, que os terceiros interessados verifiquem se o direito de intervenção foi exercido com violação de alguma disposição da Convenção.

## 5.2 A Convenção MARPOL DE 1973/1978 – novos horizontes

De alcance limitado, a Convenção OILPOL foi substituída, três anos após sua assinatura, pela Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição por Navios, de 2 de novembro de 1973.<sup>27</sup> Do ponto de vista internacional, essa Convenção avança muito em relação à OILPOL, regulamentando matérias que até o seu advento não haviam sido abordadas, e representa um marco na regulamentação da poluição por hidrocarbonetos.

Em 1978, a Convenção foi parcialmente modificada pelo Protocolo de Londres, de 17 de fevereiro de 1978, adotado em uma conferência sobre a segurança dos navios-tanques e a prevenção da poluição, o qual introduziu disposições relativas à utilização de métodos de exploração e construção dos navios-tanques. Como a Convenção de 1973 não havia entrado em vigor, o Protocolo de 1978 absorveu a Convenção de 1973. A combinação dos dois instrumentos é designada como Convenção MARPOL 73/78, que, finalmente, entrou em vigor em 2 de outubro de 1983.

<sup>26</sup> J. P. QUÉNEUDEDEC, “Chronique du droit de la mer”. *Annuaire Français de Droit International*, Paris, v. 15, p. 754 e ss, 1969.

<sup>27</sup> Artigo 9, §1º, da Convenção MARPOL: “Quando da sua entrada em vigor, a presente Convenção substitui a Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição do Mar por Óleo, 1954, como emendada, entre as Partes daquela Convenção.”

### **5.2.1 Estrutura e conteúdo**

A Convenção MARPOL 73/78 consagra avanços em relação aos instrumentos jurídicos anteriores relativos à poluição marítima. Ela tem por objeto a prevenção da poluição resultante de descarte no mar de substâncias nocivas provenientes de qualquer infraestrutura comercial no meio marinho. Ela visa, assim, não apenas ao descarte de óleo, mas ao de qualquer substância potencialmente poluente transportada por navios. Essa preocupação está presente em seu Preâmbulo, que dispõe que o melhor meio para se realizar o objetivo da Convenção é estabelecer regras de alcance universal, não restritas à poluição por óleo.<sup>28</sup>

Os objetivos da Convenção MARPOL 73/78 são apresentados em dispositivos de conteúdo genérico, o que é comum em tratados internacionais concernentes à matéria. Esses instrumentos não estabelecem metas fixas, limites ou reduções quantitativos. O Preâmbulo afirma que as Partes da Convenção almejam “[...] obter a completa eliminação da poluição intencional do meio ambiente marinho por óleo e por outras substâncias danosas, e a minimização da descarga acidental daquelas substâncias”.

O novo instrumento internacional delimita seu campo de aplicação especificando que a Convenção visa à descarga de substâncias danosas por navios. A esse respeito, algumas definições se fazem necessárias. Entende-se por “descarga” “[...] qualquer liberação, qualquer que seja a sua forma, causada por um navio e abrange qualquer escapamento, lançamento, derramamento, vazamento, bombeamento, emissão ou esgoto” (artigo 2º, §3º, “a”), o que inclui as descargas acidentais e intencionais. A noção de “navio” também foi alvo de longos debates, ao final dos quais se chegou à definição de que “navio” significa “[...] uma embarcação de qualquer tipo operando no meio ambiente marinho e abrange embarcações do tipo hidrofólio, veículos que se deslocam sobre um colchão de ar, embarcações submersíveis, flutuantes e plataformas fixas ou flutuantes” (artigo 2º, §4º).<sup>29</sup>

A Convenção MARPOL 73/78 é composta de 6 anexos, que estabelecem as regras relativas às diversas formas de poluição, sendo que a por hidrocarbonetos é

objeto do anexo mais importante e extenso, o Anexo I. Esse é reputado o mais completo e é, decerto, o mais volumoso dos Anexos à Convenção, contendo 25 regras.

No que diz respeito à descarga de hidrocarbonetos ou da mistura de hidrocarbonetos, o Anexo em comento mantém, em sua Regra 9, os critérios previstos na Convenção OILPOL, e seu único progresso em relação às disposições anteriores consiste na diminuição da quantidade total de petróleo descartado. As Regras 9 e 10 do Anexo I à Convenção MARPOL tornam a proibição da descarga de hidrocarbonetos no mar por navios o princípio geral.

Tal proibição é, contudo, objeto de numerosas exceções, já que as Regras preveem condições que, preenchidas, autorizam a descarga. Isso significa que não se trata, pois, de uma proibição geral, e sim de uma autorização de descarga regulada. Todas as medidas proibitivas cessam de ter efeito a partir do momento em que a descarga é justificada pela necessidade de o navio zelar por sua segurança ou pela de outro navio, ou em caso de avaria do navio,<sup>30</sup> ou ainda para salvar vidas humanas.

Para respeitar as Regras, devem ser instalados dispositivos de controle nos petroleiros capazes de gravar os descartes em litros por milha e a quantidade total descartada.<sup>31</sup> Os novos petroleiros devem, inclusive, prever a instalação de um sistema de parada automática, caso os limites estabelecidos sejam ultrapassados.

A regra mais inovadora em termos técnicos refere-se à instalação de tanques de lastro separados, com as características estipuladas pela Regra 13. De acordo com ela, os petroleiros, dependendo de suas características, devem possuir um separador de água e de hidrocarbonetos, ou um sistema de filtragem que assegure que as descargas tenham uma taxa de hidrocarboneto inferior a 100 partes por milhão.

Para assegurar o cumprimento de todas as prescrições do Anexo I, visitas periódicas são impostas pela Regra 4. Tais visitas são extremamente importantes tendo em vista que delas resultará a emissão de um Certificado Internacional de prevenção da poluição por hidrocarbo-

<sup>28</sup> Os Anexos II, III, IV e V da Convenção atestam a intenção de regulamentar outras substâncias poluentes.

<sup>29</sup> Estão excluídos da definição os navios de guerra e aqueles pertencentes aos Estados explorados sem fins comerciais.

<sup>30</sup> Neste caso, a Regra 11 condiciona tal exceção especificando que todas as precauções razoáveis devem ter sido levadas em consideração após a descoberta do dano para impedir ou reduzir o descarte.

<sup>31</sup> Vide Regra 16.

netos. De outra parte, o interesse comum pela proteção das águas exige maior cooperação entre os Estados, seja para a assistência técnica, seja para o controle. Ambas estão contempladas pela Convenção MARPOL 73/78.

Esse conjunto de regras rigorosas e coerentes contribui efetivamente para a diminuição dos riscos de poluição marinha por acidente ou descarga. Contudo, inconvenientes ou lacunas ainda podem ser detectados.

### 5.2.2 Os problemas

De início, é possível constatar facilmente que todas as exceções previstas na Convenção representam uma abertura para o descarte de hidrocarbonetos pelos navios. Isso porque, embora tais exceções sejam muito detalhadas e reguladas, e os limites quantitativos tenham sido fixados, eventuais descartes não estão sujeitos a um controle em termos de quantidade e, geralmente, ocorrem acima dos limites permitidos. Os registros de hidrocarbonetos mencionados no parágrafo anterior também dependem da boa-fé do capitão do navio. Além disso, a maior parte dos descartes é realizada em alto-mar, distante, portanto, de qualquer tipo de controle externo, o que tem importância porque, de acordo com o artigo 6º, §3º, cabe ao Estado acusador provar que um suposto navio descartou hidrocarbonetos em desacordo com as Regras da Convenção.<sup>32</sup>

De outra parte, algumas disposições parecem utópicas e difíceis de ser observadas, tais como o procedimento previsto pelo artigo 8º, §1º, e pelo Protocolo I, de acordo com o qual o capitão tem obrigação de relatar à OMI qualquer acontecimento que possa dar causa a descarte ilícito de hidrocarboneto pelo Estado de matrícula. Mais uma vez, depende-se da boa-fé não somente do capitão, mas também do armador do navio, que não tem, necessariamente, interesse em fazer tal relatório.

A Convenção contém exigências de equipamentos nas embarcações cujas instalações não podem ser fiscalizadas pelos Estados-partes da Convenção, até em razão de questões técnicas e financeiras. Nesse sentido, Christian Scapel, analisando o acidente do *Érika*, constata que o sistema de prevenção não é capaz de evitar um acidente como aquele que o abateu. Segundo Scapel, os limites do sistema atual são, ao mesmo tempo, técnicos e estruturais,

obstando qualquer melhoria na segurança marítima. No que se refere aos limites técnicos, o sistema de controle preventivo atual (e.g. as inspeções e visitas das sociedades de classificação e do Estado do pavilhão) não permite detectar problemas de ordem mais estrutural dos navios.

Segundo os relatórios de investigação do acidente do *Érika*, o petroleiro sofrera inspeções mensais, que permitiram a detecção apenas de pequenas anomalias. O único aspecto que poderia ter chamado mais atenção era a idade do navio, que à época do acidente contava com 25 anos. Ora, nenhuma visita realizada foi capaz de constatar a fragilidade da estrutura do navio, em especial, a corrosão em decorrência de envelhecimento. Para tanto, seria necessária a realização de controle “seco”, no interior dos tanques, praticamente impossível de ser feito em um navio de escala comercial e em atividade.

Paralelamente, constata-se que as obrigações de controle sobre os navios não são, de maneira geral, efetiva e pontualmente cumpridas pelos Estados por razões de ordem material ou humana. Os meios necessários para a implementação do sistema previsto na Convenção são escassos na maior parte dos Estados. Assim, não bastasse os controles serem limitados quanto ao seu objeto e não estarem aptos a fazer o diagnóstico das falhas na estrutura dos navios, eles também não são realizados com a frequência desejável.

Por fim, outro aspecto a se observar e lamentar, é que a Convenção MARPOL 73/78 não estabeleceu disposições mais severas quanto às sanções em caso de violação da regulamentação relativa ao descarte de hidrocarbonetos. A Convenção limita-se a obrigar os Estados-partes a reportarem casos de acidentes que acarretem ou possam acarretar o descarte de substâncias nocivas (artigo 8º). Qualquer violação das disposições da Convenção MARPOL 73/78 também deve ser condenada pelo Estado do pavilhão (artigo 4º). As sanções previstas pela legislação dos Estados-partes devem ser rigorosas o bastante para desencorajarem violações à Convenção, independentemente de onde elas ocorram (artigo 4º, §4º). Assim, é previsível que exista alguma desproporção entre uma legislação interna e outra.

### 5.2.3 Novos parâmetros e medidas para melhorar a prevenção da poluição operacional e acidental

As Convenções, visando à prevenção da poluição, mostraram seus limites. A OMI passa a se pautar por uma

<sup>32</sup> Tal regime de prova foi modificado para facilitar a constatação da infração.



nova lógica e a atuar no sentido de fazer com que os envolvidos na exploração marítima não tenham interesse em descartar resíduos derivados do petróleo e que, em caso de acidente marítimo de navios transportando petróleo, a tripulação esteja preparada e treinada para prevenir um vazamento, assim como os navios sejam reforçados para suportarem uma colisão. Nessa linha, a OMI procurou reforçar e adaptar regras já previstas nas Convenções em vigor, apostando em melhorar sua implementação e seus resultados práticos.

(i) Equipamentos de recebimento de resíduos de petróleo

Para fazer frente à poluição operacional, a Regra 12 do Anexo I da Convenção MARPOL 73/78 determinou que os Estados equipassem seus portos com materiais próprios para o recebimento de resíduos de petróleo. Ciente das dificuldades de instalar esses equipamentos, sobretudo por países economicamente mais frágeis, a OMI adotou em 13 de março de 2000, na 44ª Sessão do Comitê de Proteção ao Meio Ambiente Marinho, documento técnico intitulado “Diretrizes para a Implementação Efetiva das Instalações de Recebimento dos Resíduos nos Portos”. Esse documento contém informações sobre as medidas a serem tomadas para uma aplicação uniforme da Regra 12 da Convenção MARPOL 73/78 e o aperfeiçoamento das instalações de recebimento dos resíduos, das informações sobre a gestão das instalações existentes e o planejamento e o estabelecimento de novas instalações.

Essas instalações de recebimento de resíduos são primordiais para enfrentar a poluição operacional, na medida em que evitam as descargas no mar. Contudo, para que os operadores sempre façam uso desses equipamentos, eles devem estar presentes em todos os portos,<sup>33</sup> principalmente naqueles que trabalham com o carregamento e o recebimento de petróleo, e ser acessíveis. Há equipamentos de difícil acesso, que fazem com que os operadores percam muito tempo parados no porto, e há, ainda, autoridades portuárias que estabeleceram procedimentos administrativos que desencorajam os armadores

de utilizarem os equipamentos, sendo mais fácil o descarte dos resíduos no mar.<sup>34</sup> Foi por essas razões que, em 2000, a OMI publicou aquelas diretrizes, que têm natureza mais prática do que jurídica.

Assim, é recomendado aos Estados organizarem suas instalações de tal maneira que elas sejam condizentes com as necessidades de seus usuários, correspondendo aos tipos e às quantidades de resíduos descartados por aqueles que usam seu porto regularmente. As operações de descarte dos resíduos devem acontecer de forma a não atrasar os navios, sendo efetuadas, por exemplo, no mesmo instante em que ocorre o descarregamento das mercadorias. Para tanto, a OMI sugere que o porto tenha um plano de gestão portuária dos resíduos e que esse plano esteja disponível para consulta por todas as partes interessadas que podem cooperar para a sua otimização.

(ii) Zonas marítimas sensíveis

A OMI reforçou o sistema de zoneamento marítimo previsto já na Convenção OILPOL de 1953, que proibiu o descarte de resíduos no mar em zonas especialmente sensíveis. Desde então, convenções e regras foram concluídas com o objetivo de proteger mares que, por suas características, são mais frágeis ou vulneráveis à poluição, como os mares fechados ou semifechados (*e.g.* Mar Mediterrâneo e Mar Báltico). A Convenção MARPOL 73/78, por sua vez, prevê, na Regra 10 do seu Anexo I, regras específicas para as zonas sensíveis,<sup>35</sup> que são designadas pela OMI. Atualmente existem oito zonas sensíveis ou áreas especiais: Mar Mediterrâneo, Mar Negro, Mar Báltico, Mar Vermelho, as zonas dos golfos, Mar do Norte, a região do Caribe e a Antártica.

Em novembro de 1991, a OMI adotou a Resolução A.720, intitulada “Diretrizes para a Designação de Zonas Especiais e Identificação de Zonas Marítimas

<sup>33</sup> No Brasil, a Lei Federal nº 9.966/2000, que dispõe sobre a prevenção, o controle e a fiscalização da poluição causada por lançamento de óleo e outras substâncias nocivas ou perigosas em águas sob jurisdição nacional, determina que a instalação portuária disponha, obrigatoriamente, de instalações ou meios adequados para o recebimento e tratamento dos diversos tipos de resíduos e para o combate da poluição (art. 5º).

<sup>34</sup> Sobre este tema, sugere-se a leitura da dissertação de Marcelo de Freitas Maciel, *Gestão de resíduos sólidos gerados por navios e terminais de contêineres – O caso do Porto do Rio de Janeiro*, apresentada ao Programa de Pós-graduação em Engenharia Ambiental – Área de concentração: Saneamento Ambiental – Controle da poluição urbana e industrial, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ, em 2005.

<sup>35</sup> Inclusive, o parágrafo 7º da Regra 10 determina que os Estados-partes da Convenção, vizinhos de uma zona especial se comprometam a colocar instalações de recepção de resíduos em todos os terminais de carregamento de hidrocarbonetos.

Especialmente Sensíveis” (também conhecidas sob a sigla PSSA – *Particularly Sensitive Sea Area*), conforme consta do Anexo V da Convenção MARPOL 73/78. Assim, uma nova categoria de zonas marítimas foi criada e estará submetida a um regime especial, permitindo que se avance ainda mais na prevenção da poluição.

Para alguns autores, essa parece ser uma solução interessante, que leva a OMI até o ponto de proibir a navegação: proibir a passagem de todos os navios (ou de determinados tipos de navios) pode ser extremamente eficaz para a salvaguarda de áreas marinhas protegidas.<sup>36</sup> Contudo, tal proibição conflita com princípios tradicionais do direito do mar, como o da passagem inocente no mar territorial, presente inclusive no artigo 17 da Convenção de *Montego Bay*.

#### (iii) Os sistemas de comunicação

A comunicação via satélite conheceu um desenvolvimento rápido nas últimas décadas e trouxe consequências positivas para a prevenção de acidentes no mar. De fato, em caso de avaria, é importante que a tripulação possa comunicar rapidamente a situação, obter ajuda e assistência, como o reboque do navio, e evitar, assim, a poluição no caso de naufrágio. A notificação de incidente é, inclusive, obrigatória, conforme prevê o artigo 8º da Convenção MARPOL 73/78, ao determinar que o capitão do navio deve noticiar os acontecimentos que possam acarretar o descarte de substâncias nocivas no mar.

Em 3 de setembro de 1976, a OMI adotou a convenção que criou a Organização Internacional de Telecomunicações Móveis por Satélite (IMSO ou INMARSAT). A Convenção IMSO tem por propósito assegurar os serviços de comunicação por satélite para atendimento à busca e ao salvamento marítimo global. Essa mesma Convenção também instituiu o Sistema Mundial de Socorro e Segurança Marítimos (*Global Maritime Distress and Safety System*), que é aplicado a todos os navios desde 1º de fevereiro de 1999 e marca o abandono oficial do Código Morse.

A modernização dos equipamentos de comunicação facilita, ademais, o controle do tráfego e a prevenção de colisão. Em 2000, o Comitê de Segurança Marítima aprovou uma emenda ao Capítulo V da Convenção SOLAS, tornando obrigatória a instalação do Sistema de Identificação Automática (*AIS – Automatically Identification System*), que consiste em um sistema automático de transmissão de dados, tanto de informações referentes ao navio, tais quais identificação, dimensões, velocidade, mercadoria, quanto do aviso da sua chegada. Com esse sistema, as autoridades portuárias, enfim, passaram a poder se preparar para receber determinado resíduo.

#### (iv) A cooperação internacional

Nas hipóteses de ameaça de maré negra, a condição de sucesso reside na rapidez e na eficiência da ação. Acordos regionais de cooperação se multiplicaram entre os Estados costeiros de uma mesma região marítima, de tal maneira que, praticamente, todos os mares regionais são, na atualidade, cobertos por instrumentos de cooperação. A obrigação de cooperação também está presente na Convenção sobre o Direito do Mar, no capítulo em que se determina que os Estados de uma zona afetada devem cooperar para eliminar os efeitos da poluição e prevenir ou reduzir ao mínimo os danos, dispondo a Convenção sobre o Direito do Mar até mesmo sobre a elaboração, a promoção e o conjunto de planos de emergência para enfrentar incidentes de poluição do meio marinho.

Tal cooperação internacional foi coroada com a adoção da Convenção Internacional sobre Preparo, Resposta e Cooperação em Casos de Poluição por Óleo, assinada em Londres, a 30 de novembro de 1990, e conhecida sob a sigla *International Convention on Oil Pollution Preparedness, Response and Co-Operation* (OPRC). O objetivo dessa Convenção é dar efeito a um direito de intervenção em situações críticas, aperfeiçoando as capacidades nacional, regional e global de preparo e resposta à poluição por óleo. Apesar de a resposta à poluição figurar no nome da Convenção, a sugerir que a poluição já ocorreu, esse instrumento pode ser classificado como um instrumento de prevenção, visto que um de seus principais objetivos é o de preparar os Estados e tentarem prevenir a poluição.

#### (v) A assistência marítima

Outro tema abordado pela OMI para a prevenção da poluição é a ênfase na assistência marítima, institu-

<sup>36</sup> F. SPADI, “Navigation in marine protected areas: national and international law”. *Ocean Development International Law*, v.31, n. 3, jul./set. 2000, no original: “Prohibiting passage of all ships (or certain types of ships) can be extremely effective for safeguarding marine protected areas.”

to muito antigo em direito marítimo. A primeira regulamentação da assistência marítima data de 1910, com a Convenção de Bruxelas de 23 de setembro, atualizada e revisada pela Convenção de 28 de abril de 1989 (Convenção Internacional sobre Salvamento – SALVAGE). A necessidade de reformar a Convenção de 1910 mostrou-se imperativa com a crescente importância adquirida pela proteção do meio ambiente marinho.

O novo mecanismo de assistência, implementado pela Convenção de 1989, faz com que a operação de assistência permita não somente salvar o navio e sua carga, como também proteger o meio ambiente marinho. Com efeito, a originalidade que marca o novo regime da assistência marítima é a importância dada à prevenção e à luta contra a poluição dos mares. As novas regras promovem a proteção do meio ambiente marinho, e o salvamento deve esforçar-se para prevenir ou limitar-lhe os danos (artigo 8º, §1º, “b”).

## 6 As convenções visando à reparação dos danos

*“L’histoire du droit de la pollution par les hydrocarbures s’avère, dès le commencement, une histoire du partage du fardeau, et de la façon de le partager”<sup>37</sup>*

### 6.1 O sistema internacional de responsabilidade e indenização específica para a poluição causada por hidrocarbonetos

#### 6.1.1 A Convenção Internacional de 1969 sobre a Responsabilidade Civil por Danos Causados por Poluição por Óleo<sup>38</sup>

(i) Objetivo e escopo da Convenção

Sob a coordenação da OMI e como resultado de uma Conferência diplomática de iniciativa do Governo belga, foi assinado o texto da Convenção Internacional de 1969 sobre a Responsabilidade Civil por Danos Causados por Poluição por Óleo, em 29 de novembro de 1969.

O Preâmbulo da Convenção de 1969 estabelece dois objetivos: a garantia de reparação adequada e a determinação de regras uniformes referentes a procedimentos e à responsabilidade. O objeto e o alcance da Convenção de 1969/1992 estão, pois, determinados de forma clara e precisa. A Convenção busca a indenização justa dos danos da poluição por hidrocarbonetos em consequência de acidente no mar causado por navio. A Convenção é muito clara nesse ponto: a poluição deve ser causada por óleo, e o óleo deve ter sua origem em um navio. A decisão de limitar o objeto da Convenção visou assegurar a eficácia e a simplicidade do mecanismo.<sup>39</sup>

De acordo com a Convenção, deve-se entender por “óleo”, “[...] qualquer óleo persistente, tal como petróleo bruto, óleo combustível, óleo diesel pesado, óleo lubrificante e óleo de baleia, quer transportado a bordo de um navio como carga ou nos tanques de um navio, quer nos tanques de combustível desse navio” (art. 1º, al. 5).

Essa definição visa principalmente aos hidrocarbonetos “persistentes”. A escolha justifica-se pelo fato de 80% dos hidrocarbonetos transportados internacionalmente serem petróleo bruto.<sup>40</sup> A definição suscita outro questionamento com relação ao objeto da Convenção: ela está relacionada ao óleo transportado como carga ou também ao óleo usado como combustível no próprio navio petroleiro? O objetivo inicial da Convenção era cobrir as descargas de óleo transportado como carga, e não o óleo usado como combustível. Foi decidido, no entanto, incluir o óleo usado como combustível pelo próprio navio para evitar qualquer dificuldade em distinguir a fonte de um vazamento de óleo em um navio transportando uma carga de óleo, mas que também o usa como combustível.

Contudo, a Convenção não se aplica ao óleo usado como combustível de qualquer navio. Fosse esse o caso, ela teria um campo de aplicação muito mais amplo e todo o sistema jurídico marítimo teria sido afetado. “Navio”, nos termos da Convenção, significa “[...] toda embarca-

<sup>37</sup> J.-P. MARECHAL. *Le prix du risque: l'économie au défi de l'environnement*. Paris, Presses du CNRS, 1991, p. 128. “A história do direito da poluição por hidrocarbonetos se demonstra, desde o início, a história da divisão do fardo, e a maneira de como dividi-lo” (tradução do autor).

<sup>38</sup> A Convenção internacional de 1969 foi alterada pelo Protocolo de 27 de novembro de 1992, que é o texto atualmente em vigor e que lhe trouxe profundas modificações, a justificar o uso da expressão Convenção 1969/1992.

<sup>39</sup> CHAO, Alexander Wu. *Pollution from the carriage of oil by sea: liability and compensation*. London: Kluwer Law International, 1996. p. 39: “[...] this choice was justified, given that oils differ fundamentally from hazardous substances and inclusion of the latter would have rendered the Convention unworkable because oils are homogeneous cargoes usually carried on specialized vessels, while other hazardous substances carried in small quantities, are heterogeneous in character, and therefore require their own liability mechanism”.

<sup>40</sup> D. da SILVA, op. cit., p. 520.

ção marítima ou engenho marítimo flutuante, qualquer que seja o tipo, que transporte efetivamente óleo a granel como carga” (art. 1º, al. 1).<sup>41</sup>

Para fazer frente à questão do combustível, a OMI preparou a Convenção Internacional sobre Responsabilidade Civil por Danos causados por Óleo de Tanques, datada de 23 de março de 2001, também conhecida como Convenção BUNKER. Essa Convenção foi adotada para assegurar a indenização adequada, rápida e eficaz das pessoas vítimas de danos causados por derramamento de óleo, quando transportado como combustível em tanques de navios. A base de tal Convenção é a Convenção CLC 1969.

Nos termos da Convenção de 1969/1992, o campo de aplicação de suas disposições é geograficamente limitado: a Convenção aplica-se tão-somente aos danos causados por poluição ocorrida no território do Estado Contratante, incluindo seu mar territorial, e às medidas preventivas tomadas para evitar ou minimizar tais danos (art. 2º). Essa determinação exclui, portanto, do campo de aplicação da Convenção o alto-mar.

A aplicação da Convenção depende do local do dano, que deve ser o território de um Estado Contratante. Desse modo, pouco importa, para a aplicação da Convenção, que o local em que o petróleo foi despejado seja ou não conhecido.<sup>42</sup> Ora, se um acidente ocorrer em alto-mar e acontecer de o óleo ser derramado, a Convenção poderá ser aplicada, conquanto os danos de poluição atinjam o mar territorial de um Estado Contratante.<sup>43</sup> O limite geográfico para aplicação da Convenção foi ampliado por iniciativa da OMI, por meio do Protocolo de 1984, e, atualmente, são passíveis de indenização os danos causados por poluição ocorrida na zona econômica exclusiva.

#### (ii) A responsabilidade do proprietário do navio

A responsabilidade constitui o “epicentro”<sup>44</sup> de um sistema jurídico. A natureza dos direitos, a estrutura das obrigações e a definição das sanções gravitam em torno da noção de responsabilidade. Ser responsável é suportar as obrigações necessárias para respeitar o próximo, ser responsável é também ter o dever de responder pelos seus atos. De maneira geral, um sistema de responsabilidade deve responder a vários objetivos. Em primeiro lugar, ele deve garantir uma indenização rápida e adequada para a reparação dos danos. Em segundo lugar, deve prever uma divisão equitativa das responsabilidades. Por fim, deve, ainda, reduzir os riscos de danos futuros, desencorajando e reprimindo comportamentos negligentes.

No que se refere à poluição por hidrocarbonetos, o sistema de responsabilidade caracteriza-se pela busca constante de equilíbrio entre os interesses das vítimas e os dos responsáveis pela poluição. A poluição provocada pelas marés negras deve corresponder um mecanismo de responsabilidade automática, em que o ônus da prova é invertido a fim de facilitar o acesso à indenização das vítimas.<sup>45</sup> De outra parte, a responsabilidade objetiva permite reparar os danos independentemente de culpa e mesmo quando todas as precauções forem tomadas para evitar o risco. Nesse caso, o dano é o único fator que aciona o mecanismo da responsabilidade e, por conseguinte, engendra a obrigação de reparar. Mas é o caráter excepcional desse dano, mais precisamente, que constitui o fundamento da reparação automática.<sup>46</sup> A responsabilidade pelos danos causados devido à poluição por óleo corresponde a essa lógica.

De acordo com a Convenção de 1969/1992, essa responsabilidade recai sobre o proprietário do navio, a saber, a pessoa sob cuja responsabilidade o navio está matriculado (art. 1º, al. 3), estando as vítimas livres do ônus de fazer prova da culpa do proprietário. A Convenção de 1969/1992 determina a responsabilidade do proprietário do navio nos seguintes termos: “[...] o proprietário do na-

<sup>41</sup> Essa definição foi reformulada com o Protocolo de 1984, que estende a aplicação da Convenção de 1969 a navios capazes de transportar hidrocarbonetos e outras cargas e a navios que transportam hidrocarbonetos no momento do sinistro.

<sup>42</sup> Dominique da Silva observa que essa disposição inspirou-se no acidente do *Torrey Canyon*, que naufragou em alto-mar, mas poluiu o mar territorial e as costas inglesas e francesas (*Op.cit.*, p. 523).

<sup>43</sup> CHAO, Alexander Wu. *Pollution from the carriage of oil by sea: liability and compensation*. London: Kluwer Law International, 1996. p. 45.

<sup>44</sup> Expressão utilizada por Pierre-Marie Dupuy, conforme citação de S. ROBERT. In : *L'Erika: responsabilité pour un désastre écologique*. CEDIN PARIS I, Collection Perspectives Internationales n. 24. Paris: Edition Pédone, 2003. p. 11.

<sup>45</sup> ROBERT, Sabrina. *L'Erika: responsabilité pour un désastre écologique*. CEDIN PARIS I, Collection Perspectives Internationales n. 24. Paris: Edition Pédone, 2003. p. 13.

<sup>46</sup> A respeito, consultar B. STERN. *Responsabilité internationale*. *Répertoire de Droit International*, Paris, Encyclopédie juridique Dalloz, 2002. p. 15. Tome III.



vio no momento do incidente, ou, se o incidente consiste numa sucessão de fatos, no momento do primeiro fato, será responsável por qualquer dano por poluição causada pelo navio e resultante do incidente [...]” (art. 3º, §1º).

Apesar dessa facilidade, as vítimas acabam impossibilitadas de agir ou interpelar os demais operadores que podem estar envolvidos na ocorrência do sinistro, uma vez que o sistema canaliza a responsabilidade sobre o proprietário do navio.

O proprietário do navio deve suportar, entretanto, apenas o risco inerente à sua atividade. Quando o dano pode ser imputado, ou a uma causa externa a esse risco, ou à própria vítima, o proprietário do navio pode ser total ou parcialmente eximido da responsabilidade.<sup>47</sup> A responsabilidade do proprietário não é, pois, absoluta, mas, por outro lado, sua isenção também não é automática, haja vista que o proprietário deve provar que o incidente em questão resultou de um dos eventos previstos no artigo 3º da Convenção de 1969/1992.

Além disso, a canalização da responsabilidade não deve ser tomada como imunidade absoluta em benefício de outras pessoas diretamente ligadas à operação marítima. A Convenção de 1969/1992 organiza mecanismo de reparação a favor das vítimas, que devem ser poupadas do procedimento judiciário e das incertezas que as cercam. Mas não é garantia de impunidade das negligências marítimas.<sup>48</sup> As pessoas que são protegidas pelo sistema de responsabilidade da Convenção podem ser parte em ações de regresso promovidas pelo proprietário do navio.<sup>49</sup>

<sup>47</sup> O artigo 3º, parágrafos 2º e 3º, prevê que o proprietário do navio não será responsável se provar que o dano resultou de um ato de guerra, ou de um fenômeno natural de caráter excepcional, inevitável e irresistível, ou de um ato ou omissão praticados por terceiro com intenção de produzir danos. Da mesma forma, o proprietário pode ser desobrigado no todo ou em parte de sua responsabilidade se provar que o dano por poluição em sua totalidade ou em parte decorreu de ato ou omissão praticados com a intenção de causar danos pela pessoa que sofreu esses danos ou de negligência dessa pessoa.

<sup>48</sup> ROBERT, Sabrina. L'Erika: responsabilité pour un désastre écologique. *CEDIN PARIS I*, Collection Perspectives Internationales n. 24. Paris: Edition Pédone, 2003. p. 39, no original: La Convention de 1992 n'est pas un mécanisme de garantie de l'impunité des négligences maritimes.

<sup>49</sup> De acordo com o artigo 3º, § 5º, nenhuma disposição da Convenção deverá prejudicar o direito de regresso do proprietário contra terceiros.

Por fim, as vítimas de poluição por óleo não devem pretender obter uma indenização integral do dano. Isso porque a responsabilidade do proprietário é objetiva, mas não ilimitada. A Convenção de 1969/1992 prevê uma obrigação de reparar até um limite pré-determinado, independentemente da extensão real do dano. Em suma, o artigo 5º, parágrafo 1º, alíneas “a” e “b”, da Convenção de 1969/1992 determina que a indenização está limitada a aproximadamente 104 milhões de euros, a depender da arqueação do navio.

Ela deve, de resto, estar garantida por uma seguradora. Mas, apesar do caráter positivo do mecanismo de seguro, não há garantia de solvência da companhia seguradora, e, em caso de insolvência, é o F.I.P.O.L. que, em um segundo nível de reparação, assegura a indenização.<sup>50</sup>

### **6.1.2 O segundo nível de reparação: o Fundo Internacional para compensação dos prejuízos devidos à poluição por óleo – F.I.P.O.L.<sup>51</sup>**

O Fundo Internacional para compensação dos prejuízos devidos à poluição por óleo – F.I.P.O.L., criado em 18 de dezembro de 1971, visa assegurar uma indenização quando a proteção decorrente da Convenção de 1969/1992 sobre responsabilidade for considerada insuficiente. Esse é o principal papel do F.I.P.O.L. Trata-se, em síntese, de um fundo internacional, alimentado pela contribuição das companhias petrolíferas importadoras de hidrocarbonetos dos Estados-membros.<sup>52</sup>

Wu Chao chama atenção para a divisão do fardo da indenização entre os beneficiários da atividade marítima de transporte de óleo, entre os quais se destaca a indústria petrolífera.<sup>53</sup> O princípio subjacente ao Fundo é o de que o proprietário do navio não pode suportar sozinho as consequências de um desastre ecológico de grande magnitude. De todo modo, o Fundo intervém apenas a tí-

<sup>50</sup> P. BONASSIES. Après Érika: les quatre niveaux de réparation des dommages résultant d'une pollution maritime par hydrocarbures. *Revue de Droit Commercial, Maritime, Aérien et des Transports*, v. 4, p. 142, oct./déc. 2000.

<sup>51</sup> Em inglês, o Fundo é designado pela sigla IOPC Fund.

<sup>52</sup> Em abril de 2013, o Fundo era composto de 109 Estados-membros. Disponível em: < <http://www.iopcfund.org>>. Acesso em: 03 abr. 2013.

<sup>53</sup> CHAO, Alexander Wu. *Pollution from the carriage of oil by sea: liability and compensation*. London: Kluwer Law International, 1996. p. 77. No mesmo sentido, ROBERT, Sabrina. L'Erika: responsabilité pour un désastre écologique. *CEDIN PARIS I*, Collection Perspectives Internationales n. 24. Paris: Edition Pédone, 2003. p. 57.

tulo subsidiário, quando o valor da indenização ultrapassa o montante da reparação estipulado pela Convenção sobre responsabilidade civil, cabendo-lhe, nesse caso, completar a reparação devida pelo proprietário do navio.

O Fundo também deverá intervir quando o proprietário e sua seguradora forem insolventes. A existência e a intervenção do F.I.P.O.L. representam a consagração do elo entre o risco e o benefício ligado à atividade industrial em questão. O Preâmbulo da Convenção refere-se, inclusive, às consequências econômicas dos danos por poluição decorrentes de descarte de hidrocarbonetos como não devendo ser “[...] suportadas exclusivamente pelos proprietários dos navios, mas (que) devem ser em parte por aqueles que têm interesses financeiros no transporte de hidrocarbonetos”.

Em 16 de maio de 2003, foi assinado um protocolo à Convenção de 1992, afirmando a importância de manter a viabilidade do sistema internacional de responsabilidade e de indenização pela poluição causada por óleo. Ponderando que a indenização máxima permitida pela Convenção F.I.P.O.L. 1992 poderia ser insuficiente para satisfazer as demandas de indenização por alguns Estados-partes, então, eleva-se o montante máximo de indenização a 750 milhões de unidades de conta, o que corresponde aproximadamente a 872 milhões de euros.

## 6.2 Uma revisão do sistema internacional de reparação

O sistema internacional de reparação, anteriormente tratado, já provou funcionar em várias ocasiões, o que não impede indagar se o sistema produz, de fato, o efeito desejado.

### 6.2.1 As deficiências ou insuficiências do sistema

Para Wu Chao, apesar do seu caráter inovador e benéfico na época em que foram elaboradas, as duas Convenções que compõem o sistema de responsabilidade e indenização no caso de danos por poluição por óleo rapidamente se mostraram insuficientes para dar conta do crescimento acelerado dos riscos envolvidos na atividade de transporte de hidrocarbonetos.

#### (i) O alcance da indenização

A indenização geralmente engloba os prejuízos materiais sofridos pelos diferentes atores ligados ao meio marítimo e as medidas tomadas após a ocorrência do incidente para combater a poluição. Mas essa indenização

não leva em consideração os danos causados ao meio ambiente marinho, ou seja, o dano ecológico propriamente dito. Com efeito, a indenização a título de impacto no meio ambiente está limitada ao custo das medidas razoáveis efetivamente tomadas para restituir o meio ambiente contaminado ao seu estado original, e isso parece extremamente restrito, ainda mais se se considerar que, na prática, os danos ambientais dificilmente serão reparados, até pela impossibilidade de avaliar o prejuízo ecológico em termos monetários.

Ocorre, todavia, que o dano ao meio ambiente é o mais autêntico dos danos por poluição. É justamente o meio ambiente que constitui o nexo entre os interesses dos poluidores e dos “poluídos”. Os instrumentos internacionais reconhecem o valor do meio ambiente e garantem a proteção do meio ambiente marinho, mas essa tutela não se estende ao restabelecimento de seu equilíbrio. O sistema de indenização reproduz essa incapacidade de conferir um valor ao meio ambiente. A questão da indenização do prejuízo ecológico está na ordem do dia, e o Fundo tem se preocupado em estudar o tema desde 1980, mas o assunto sempre é adiado. A OMI, da sua parte, prefere reconhecer a insuficiência das indenizações e elevar seu teto.

Ademais, é notório que incidentes envolvendo o derramamento de óleo atingem interesses turísticos e ecológicos, além de interesses econômicos. No contexto da Convenção de 1969/1992, entretanto, seu texto não permite levar em consideração a deterioração dos locais de recreio, tampouco o eventual prejuízo à imagem dos municípios atingidos pela poluição.

#### (ii) A real propriedade do navio

Para Sabrina Robert, a personificação da responsabilidade por concentração na pessoa do proprietário do navio simplifica demais a identificação do responsável.<sup>54</sup>

Apesar de o principal objetivo ser facilitar a indenização das vítimas, a canalização da responsabilidade em uma única figura parece mais prejudicá-la, uma vez que, nos dias atuais, as manobras societárias permitem a criação de companhias vazias que possuem apenas o

<sup>54</sup> ROBERT, Sabrina. *L'Erika: responsabilité pour un désastre écologique*. CEDIN PARIS I, Collection Perspectives Internationales n. 24. Paris: Edition Pédone, 2003. p. 40.

montante do seguro do navio. Trata-se das empresas conhecidas como *simple-ship-company*, criadas pelos verdadeiros proprietários com o único objetivo de camuflar sua realidade patrimonial e preservá-los de qualquer responsabilidade. Ora, essa prática é muito comum no mundo marítimo, e, ironicamente, essas maquinações financeiras são consequência dos naufrágios do *Torrey Canyon* e do *Amoco Cadiz*. Os instrumentos convencionais concentraram a responsabilidade sobre o proprietário do navio, que, ao seu turno, organiza seus bens para escapar do encargo.<sup>55</sup>

A responsabilidade a que se refere a Convenção de 1969/1992 é a financeira. A escolha do proprietário do navio para responder pelos danos por poluição foi feita por questões práticas, em especial para facilitar às vítimas identificar o responsável. Mas essa responsabilidade aparece, por vezes, como sendo fictícia, dado que a empresa proprietária do navio mostra-se sem qualquer consistência. É preciso detalhar a noção de proprietário do navio, adaptá-la ao mundo marítimo contemporâneo. Seria, então, possível fazer recair a responsabilidade sobre o explorador do navio, que o controla efetivamente?<sup>56</sup>

A OMI já se conscientizou dessa fragilidade. Na Convenção BUNKER, de 2001, a noção de proprietário do navio abrange o afretador, o armador e o explorador do navio. Essa Convenção abrange todas as pessoas que possam ter acesso ao gerenciamento financeiro e técnico do navio. Um detalhamento dessa espécie na Convenção de 1969/1992 tenderia a aproximar seu texto da realidade da matéria que ela abrange.

### 6.2.2 A remissão em causa da responsabilidade das pessoas protegidas pela Convenção de 1969/1992

As pessoas protegidas pela canalização da responsabilidade sobre o proprietário do navio são justamente aquelas mais estreitamente ligadas ao risco marítimo: assim como o proprietário do navio, elas escolheram viver esse risco, mas, ao contrário deste último, elas não suportam as consequências em caso de danos sofridos por terceiros.

<sup>55</sup> ROBERT, Sabrina. L'Erika: responsabilité pour un désastre écologique. *CEDIN PARIS I*, Collection Perspectives Internationales n. 24. Paris: Edition Pédone, 2003. p. 29 e ss.

<sup>56</sup> Essa é a opção do direito nuclear, que indica como responsável o explorador da instalação nuclear (vide Convenção sobre a Responsabilidade Civil na Área de Energia Nuclear, de 29 de julho de 1960).

(i) A responsabilidade do proprietário da mercadoria

Em 1969, P. Chauveau escreveu um artigo que se tornou referência no tema da responsabilidade por danos decorrentes de poluição por óleo. P. Chauveau observou que:

(n)ão se trata de danos causados à mercadoria transportada, mas de um dano causado pela mercadoria a terceiros. Contudo, este dano e sua intensidade estão menos ligados ao capitão que à natureza perigosa ou especialmente nociva desta mercadoria, que é a causa direta. Se os tanques do *Torrey Canyon* estivessem cheios de vinho ou de uísque, não teria resultado em danos particulares, com exceção, talvez, de uma euforia alcoólica passageira da população de peixes...<sup>57</sup>

Quando se lembra do acidente sofrido pelo navio *Érika*, em 1999, e a reação da empresa *Total-Fina-Elf* de atribuir a responsabilidade ao proprietário do navio ao mesmo tempo em que era indenizada do montante de sua carga, sendo que a indenização às vítimas mostrava-se, de outra parte, insuficiente, faz de fato cogitar considerá-la uma justiça de dois pesos e de duas medidas. Isso também faz pôr em questão a adequação do próprio sistema atual de responsabilidade e indenização à realidade do fenômeno da poluição por óleo.

Para alguns autores, a escolha da responsabilidade objetiva do proprietário do navio é acertada.<sup>58</sup> Ela se justifica porque a mercadoria, por mais perigosa que possa ser, não apresenta qualquer perigo se transportada em navio seguro: ela é inofensiva enquanto permanece nos tanques do navio. Outro aspecto é levado em consideração: o sistema de indenização sustenta-se em dois pilares, um é representado pela responsabilidade do proprietário

<sup>57</sup> P. CHAUVEAU. La pollution des mers par les hydrocarbures, D. 1969, Chronique XXI, Dalloz, p. 192. No original: "Observons à titre préliminaire qu'il ne s'agit pas ici d'un dommage causé à la marchandise transportée, mais par la marchandise à des tiers. Or ce dommage et son intensité tiennent moins au fait du capitaine qu'à la nature propre dangereuse ou particulièrement nuisible, de cette marchandise, qui en est la cause directe. Si les cuves du *Torrey Canyon* avait été chargées de vin ou de whisky, il n'en serait pas résulté de dommage particulier, mise à part peut-être une euphorie alcoolique passagère de la gent poissonneuse, et le nom de ce navire ne serait pas devenu tristement célèbre".

<sup>58</sup> Vide L. LUCCHINI, citado na obra de E. LAGAVANT, *Droit de la Mer*. Paris: Cujas, 1979. T. 1, p. 155.

do navio, e o outro, pela participação complementar da indústria petrolífera na reparação.

A canalização da responsabilidade no proprietário do navio assegura a coerência do sistema na medida em que evita que o afretador, que muitas vezes é o proprietário da carga, seja duplamente devedor da obrigação de reparar, a título de responsabilidade e de contribuição com o fundo de indenização.<sup>59</sup> Para Jean-Jacques Lavenue, o transporte de petróleo não é mais proveitoso para o armador do que qualquer outra mercadoria; contudo, a carga do risco deve pesar sobre aquele que se beneficia da coisa perigosa: o proprietário da mercadoria.<sup>60</sup>

Ora, se deve ser responsável aquele que se beneficia da coisa, então o proprietário do navio também pode aproveitar-se da taxa de frete ligada à natureza da mercadoria que ele transporta. Da sua parte, o proprietário da carga fará bom proveito das taxas mais baixas sabendo que o sistema jurídico atual o exime de responsabilidade. Se a responsabilidade se basear naquele que se beneficia da coisa, tanto o proprietário do navio quanto o proprietário da carga deverão ser objetivamente responsáveis.

A realidade mostra, pois, que o sistema internacional de responsabilidade limitado ao proprietário do navio deve ser repensado, e a tendência é ampliar a noção de “parte responsável”.<sup>61</sup> Se se partir do pressuposto de que a atividade de transporte marítimo de óleo é uma atividade econômica como qualquer outra, o conjunto de pessoas que participam da exploração dessa atividade deverá ser levado em conta para a determinação, em cada caso, do titular da obrigação de reparar. Essa lógica inclui não só o proprietário do navio, mas também o armador, o afretador a casco nu, o proprietário da carga e, ainda, os *traders*, as sociedades de classificação, as seguradoras etc. Caberá,

<sup>59</sup> S. ROBERT, *op. cit.*, p. 36-37.

<sup>60</sup> J-J. LAVENUE, “Pour une responsabilité du propriétaire de la cargaison et des acteurs engagés dans l’activité de transport par mer des hydrocarbures?”. 5<sup>ème</sup> *Conférence Internationale de Droit Maritime*, Le Pirée, 29 septembre au 2 octobre 2004, p. 4. No original: “Le transport du pétrole n’engendre pas plus de profit pour l’armateur que celui de toute autre marchandise; or la charge du risque doit peser sur celui à qui profite de la chose dangereuse: le propriétaire de la cargaison”.

<sup>61</sup> A legislação americana sobre o tema, consubstanciada no Oil Pollution Act, de 1990, utiliza a expressão “Responsible Party” para designar a pessoa que está na origem da poluição. No caso de um navio, a parte responsável será “any person owning, operating, or demise chartering the vessel” (Section 1001 (32) (A)).

enfim, ao julgador montar a cadeia de responsabilidade e apontar os responsáveis em função do comportamento dos diferentes atores do cenário marítimo. A sugestão é a instauração de um sistema de responsabilidade objetiva ampliado, atingindo aquele que cria o risco e o que dele se beneficia.

#### (ii) A fuga da responsabilidade do Estado

Como se viu, o mecanismo de responsabilidade deve atingir o conjunto dos responsáveis pelo dano. No caso do transporte marítimo, vários atores suportam obrigações de segurança e de prevenção. Mas o mecanismo constituído pelas Convenções de 1992 é de direito privado, que diz respeito apenas à responsabilidade de atores privados, e, como bem nota S. Robert, a regulação da atividade de transporte marítimo tem vasta participação dos Estados, inclusive por seu caráter perigoso.

A legislação internacional sobre segurança marítima é, destarte, elaborada e aplicada pelos Estados para que os operadores privados naveguem com segurança, em prol, tanto deles mesmos, quanto de terceiro e do meio ambiente marinho.<sup>62</sup> Nesse sentido, é possível que parte da responsabilidade por danos decorrentes de poluição por óleo seja imputada a falhas do Estado, principal garantidor da segurança no mar?

O artigo 235, alínea 2, da Convenção de *Montego Bay* prevê que os *Estados*: “[...] devem assegurar através do seu direito interno meios de recurso que permitam obter uma indenização pronta e adequada ou outra reparação pelos danos resultantes da poluição do meio marinho por pessoas físicas ou jurídicas, sob sua jurisdição”.

A Convenção sobre Responsabilidade Civil e a Convenção que cria o Fundo, ambas de 1992, são reflexo dessa obrigação do Estado. O Estado, pela via convencional, cria então um sistema de responsabilidade objetiva, do qual incontinenti se afasta. Uma vez instaurado esse mecanismo, o Estado não se manifesta mais, a não ser que tenha sofrido dano e por isso se encontre do mesmo lado que as vítimas. Nessa linha, haverá responsabilidade do Estado apenas no caso de ele não ter tomado as medidas necessárias para garantir o funcionamento do regime

<sup>62</sup> ROBERT, Sabrina. *L’Erika: responsabilité pour un désastre écologique*. CEDIN PARIS I, Collection Perspectives Internationales n. 24. Paris: Edition Pédone, 2003. p. 15.



de responsabilidade objetiva. Mas não seria possível envolver mais o Estado na questão da indenização por danos provenientes de poluição por óleo?

A objetividade da responsabilidade do proprietário do navio facilita o pedido de reparação, mas também tende a ocultar a responsabilidade do Estado, que se esconde atrás das pessoas privadas. O papel principal do Estado é zelar pela segurança do transporte marítimo e pela preservação do meio ambiente. Assim, as Convenções de 1992 não devem constituir afastamento do princípio de que o Estado é, no limite, responsável pelas atividades privadas sujeitas ao seu controle. Com efeito, as atividades dos operadores do transporte marítimo estão estreitamente ligadas ao controle exercido pelos Estados, seja o Estado do pavilhão, seja o Estado do porto.

## 7 Conclusões

Os esforços de regulamentação e a ação preventiva, tanto da OMI quanto dos Estados, contribuem para evitar um distanciamento demasiado entre o homem e o meio ambiente marinho. A abundância de convenções e outras normas regulamentadoras que tratam especialmente de hidrocarbonetos e seus efeitos são provas de que a poluição por óleo e a sua prevenção foram de interesse da comunidade internacional; o fato de que elas continuem se proliferando é prova de que esse interesse, na pior das hipóteses, não diminuiu. Mais do que isso, tem-se com elas uma demonstração da preocupação da comunidade internacional em reconciliar a necessidade de óleo com o desejo de preservar e proteger o meio ambiente marinho.

Desde o início, a OMI adotou os instrumentos que se mostraram necessários para garantir a segurança da navegação no mar, às vezes, *a posteriori*, seja na sua composição e estrutura, seja na elaboração de convenções sobre o tema da poluição por óleo. A Organização continua a se preocupar em adaptar seus instrumentos aos progressos científicos e tecnológicos do mundo marítimo. Aliás, essa adaptação deverá estar sempre presente na ação da OMI, uma vez que as técnicas estão em constante evolução, o que o secretário-geral da OMI constatou em 2000, no Dia Mundial do Mar: “[...] é fundamental que todos nós nos comprometamos com um processo de reavaliação contínua dos padrões que estabelecemos e dos

mecanismos que criamos, para assegurar sua implementação apropriada, uniforme”.<sup>63</sup>

O maior problema no que se refere à segurança no mar está, contudo, na aplicação inadequada do aparato jurídico, que resulta principalmente de fatores extrínsecos à ação da OMI e às convenções. A ação da Organização está limitada por um *handicap* maior, que impede seu bom desempenho: a ausência de meios de controle adequados à maneira como essas normas são aplicadas por todo o mundo, em consequência do que as normas da OMI não são aplicadas em todos os Estados com o mesmo rigor e comprometimento, seja lá por que razão for.

Essa análise faz crer que não é primordial que a OMI adote novas convenções sobre a matéria, já que o problema parece não estar nas convenções, e sim no modo como elas são aplicadas: não parece estar na estrutura, no conteúdo ou na qualidade das disposições jurídicas, mas, talvez, na inabilidade em implementá-las ou na falta de estímulo para seu cumprimento. Assim, a OMI não tem priorizado a modificação dos seus instrumentos de trabalho (convenções, resoluções, *guidelines*, códigos de conduta), e sim o método de adoção deles, os meios de implementação e o controle de sua aplicação.

## Referências

- BAUCHET, Pierre. *Le transport maritime*. Paris: Economica, 1992. (Collection Cyclope).
- BEURIER, Jean-Pierre. *La sécurité maritimes et la protection de l'environnement: évolution et limites*. Le droit maritime français. Paris, 2004, p.99.
- BONASSIES, Pierre. Après Érika: les quatre niveaux de réparation des dommages résultant d'une pollution maritime par hydrocarbures. *Revue de Droit Commercial, Maritime, Aérien et des Transports*, v. 4, p. 140, oct.-nov.-déc. 2000.
- BONASSIES, Pierre. La responsabilité pour pollution en droit maritime. *SFDE, Droit de l'environnement marin: développement récents*, p. 290. Colloque de Brest, Paris, Economica, Collection droit et économie de l'environnement, 1988.

<sup>63</sup> IMO News, 2000, n. 3, p. 9-17. Disponível em: < <http://www.imo.org> >. Acesso em: 03 abr. 2013. No original: “(i)t is fundamental that we all commit to a process of continually re-examining the standards that we have established and the mechanisms we have created for insuring their proper, uniform implementation”.

CHAO, Alexander Wu. *Pollution from the carriage of oil by sea: liability and compensation*. London: Kluwer Law International, 1996.

CHAUVEAU, P. La pollution des mers par les hydrocarbures. *Chronique XXI*, D, 1969. p. 191.

CORMACK, Douglas. *Response to marine oil pollution – Review and assessment (environmental pollution)*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 1999.

DOUAY, C. *L'indemnisation des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures*. Le droit maritime français. Paris, 1981. p. 451.

DUPUY, Pierre-Marie. La responsabilité internationale de l'État du fait de l'atteinte à l'environnement marin. *SFDE, Droit de l'environnement marin: développement récents*, Colloque de Brest. Paris: Economica, Collection droit et économie de l'environnement, 1988, p. 51.

DURUIGBO, Emeka. Reforming the international law and policy on marine oil pollution. *Journal of Maritime Law and Commerce*, v. 31, n 1, p. 65, jan. 2000.

DUTHEIL de la ROCHERE, J. Une institution spécialisée renaissante: la nouvelle OMI. *Annuaire français de droit international*. Paris, 1976. p. 434.

GASMI, Hédi M. *L'action normative de l'Organisation Maritime Internationale – (OMI)*. Lille: Relié, ANRT, 2004.

LAMPE, Wilhelm H.. The “new” International Maritime Organization and its place in development of international maritime law. *Journal of Maritime Law and Commerce*, v. 14, n. 3, p. 305, jul. 1983.

LUCCHINI, Laurent. A propos de l'Amoco Cadiz, la lutte contre la pollution des mers: évolution ou révolution du droit international. *Annuaire français de droit international*, Paris, p. 721-754, 1978.

LUCCHINI, Laurent. La pollution des mers par les hydrocarbures: les conventions de Bruxelles de novembre 1969 ou les fissures du droit international classique. *Journal de Droit International*, Paris, p. 795, 1970.

MITCHELL, Ronald B. *Intentional oil pollution: environmental policy and treaty compliance*. Cambridge: The MIT Press, 1994.

MORIN, M. L'OMI: 40 ans de fonctionnement. *Espaces et Ressources Maritimes*, n. 12, p. 55, 1998.

OMI. 1998 – 50 years since adoption of IMO Convention – IMO's 50<sup>th</sup> anniversary: a record of success. Focus on IMO. 1998. Disponível em: <<http://www.imo.org>> Acesso em: 03 abr. 2013.

OMI. *IMO 1948-1998: a process of change*. Focus on IMO. 1998. Disponível em: <<http://www.imo.org>> Acesso em: 03 abr. 2013.

OMI. *Liability and compensation*. Focus on IMO. 1998. Disponível em: <<http://www.imo.org>> Acesso em: 03 abr. 2013.

OMI. *MARPOL – 25 years*. Focus on IMO. 1998. Disponível em: <<http://www.imo.org>> Acesso em: 03 abr. 2013.

OMI. *MARPOL 73/78 – The international Convention for the Prevention of Pollution from Ships, 1973, as modified by the Protocol of 1978 relating thereto*. Focus on IMO. 1998. Disponível em: <<http://www.imo.org>>. Acesso em 03 abr. 2013.

OMI. *Preventing marine pollution – the environmental threat*. Focus on IMO. 1998. Disponível em: <<http://www.imo.org>> Acesso em: 03 abr. 2013.

PONTAVICE, Emmanuel du. *La pollution des mers par les hydrocarbures – A propos de l'affaire du «Torrey Canyon»*. [Pref] Michel de Juglart. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1968.

QUÉNEUDEDEC, J. P. L'incidence de l'affaire du Torrey-Canyon sur le droit de la mer. *Annuaire Français de Droit International*, v. 14, Paris, p. 701, 1968.

RIGAUD, Julie. *L'OMI et la pollution du fait des navires par les hydrocarbures*. Mémoire de DEA Droit de L'Environnement, Université Paris 1, orientada por Théodore Christakis, 2001.

ROBERT, Sabrina. L'Erika: responsabilité pour un désastre écologique. *CEDIN PARIS I*, Collection Perspectives Internationales n. 24. Paris: Edition Pédone, 2003.

ROCHÈRE, J. Dutheil de la. Les réactions de l'OMCI au désastre de l'Amoco Cadiz. *Annuaire Français de Droit International*. Paris, p. 755, 1978.

ROLIM, Maria Helena Fonseca de Souza. *Poluição marítima por óleo decorrente dos transportes marítimos*. 1980. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1980.

SILVA, Dominique da. *Les aspects juridiques actuels de la sécurité maritime*. Lille: Broché, ANRT, 2003.

VALOIS, Ph. *Le transport du pétrole par mer*. Collection maritime. Paris: CELSE, 1999.

# Normas Editoriais

1. Serão aceitas colaborações inéditas e a publicação de um artigo está condicionada à sua adequação às normas editoriais, e seu simples recebimento desobriga a sua publicação. A revista *Prismas: Direito, Políticas Públicas e Mundialização* classificará as colaborações de acordo com as seguintes seções:

1.1 Artigos: compreende textos que contenham relatos completos de estudos ou pesquisas concluídas, matérias de caráter opinativo, revisões da literatura e colaborações assemelhadas.

1.2 Resenhas: compreende análises críticas de livros, de periódicos recentemente publicados, dissertações e teses.

2. Excepcionalmente, a comissão editorial poderá aceitar a submissão de trabalhos que já tenham sido publicados e caso isso ocorra, serão submetidos ao mesmo processo de avaliação pelos pares que aqueles inéditos. O autor deverá apresentar autorização por escrito do editor da revista na qual seu trabalho tenha sido originalmente publicado, acompanhado de cópia do mesmo.

3. O processo de avaliação dos artigos e resenhas compreende duas fases: a primeira destinada à análise da adequação do trabalho à linha editorial da revista (Comissão Editorial) e a segunda referente à avaliação do conteúdo e qualidade dos trabalhos. Esta segunda fase é realizada mediante o processo de avaliação pelos pares, ou seja, os artigos serão submetidos à aprovação de no mínimo 2 pareceristas ad hoc.

4. Os trabalhos serão enviados para a avaliação sem a identificação de autoria

5. Os trabalhos devem ser enviados no seguinte padrão:

1ª Página: Começar com o título do trabalho, seguido do texto. Não inserir o nome dos autores ou outros elementos que identifiquem a autoria. A autoria do artigo e a qualificação dos autores são inseridas nos campos específicos do formulário eletrônico. O objetivo aqui é garantir uma avaliação cega por pares. Os textos deverão ser digitados em Arial 12, espaço 1,5 margem de 2,5 cm, numeração arábica das páginas no ângulo superior direito, em programa compatível com o Word para Windows.

Título do trabalho: o título deve ser breve e suficientemente específico e descritivo para representar o conteúdo do texto e deverá ter a sua tradução para o inglês.

Resumo: em todos os artigos submetidos deve ser incluído um resumo informativo com o máximo de 250 palavras e espaço entre linhas simples. O resumo deve ser estruturado com as seguintes informações:

Objetivo do artigo (obrigatório);

Metodologia (obrigatório);

Conclusões (obrigatório);

Limitações da pesquisa e suas implicações (se aplicável);

Limitações práticas (se aplicável)

Originalidade ou valor (obrigatório);

Destacar no mínimo três e no máximo seis palavras-chave que representem o conteúdo do texto. O resumo e as palavras-chave deverão ter a sua tradução para o inglês.

Agradecimentos: agradecimentos a auxílios recebidos para a elaboração do trabalho deverão ser mencionados no final do artigo.

Notas: notas referentes ao corpo do artigo deverão vir no rodapé do texto.

Apêndices: apêndices podem ser empregados no caso de listagens extensivas, estatísticas e outros elementos de suporte.

Materiais gráficos: fotografias nítidas e gráficos (estritamente indispensáveis à clareza do texto) poderão ser aceitos e cada fotografia ou gráfico deverá vir no texto e além disso cada um deverá ser enviado em arquivo separado. Se as ilustrações enviadas já tiverem sido publicadas, mencionar a fonte e a permissão para reprodução.

Quadros: os quadros deverão ser acompanhados de cabeçalho que permita compreender o significado dos dados reunidos, sem necessidade de referência ao texto. Assinalar, no texto, pelo seu número de ordem, os locais onde os quadros devem ser intercalados.

Referências: as referências redigidas segundo a norma NBR 6023/2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), deverão ser apresentadas por ordem alfabética e constituir uma lista única no final do artigo. A exatidão e adequação das referências a trabalhos que tenham sido consultados e mencionados no texto do artigo são da responsabilidade do autor. Informações procedentes de comunicação pessoal, de trabalhos em andamento ou não publicados não devem ser incluídas na lista de referências, mas indicada em nota de rodapé.

Não utilizar o sistema Autor data para citações. O formato utilizado pela revista é o sistema numérico, onde a citação é indicada por número sobrescrito e a referência mencionada em nota de rodapé.

Recomendações: recomenda-se que se observem as normas da ABNT referentes à apresentação de artigos em publicações periódicas (NBR 6022/2002), apresentação de citações em documentos (NBR 10520/2002), apresentação de originais (NBR 12256), norma para datar (NBR 5892), numeração progressiva das seções de um documento (NBR 6024/2003) e resumos (NBR 6028/2003).

A revista se reserva o direito de efetuar nos originais alterações de ordem normativa, ortográfica e gramatical, com vistas a manter o padrão culto da língua, respeitando, porém, o estilo dos autores.

A partir de 2009, consideramos útil formular algumas sugestões (não obrigatórias) aos autores, com base nos principais motivos por recusa de artigos nos anos anteriores.

7. Com a publicação do artigo o autor receberá cinco exemplares da revista. No caso de resenha o autor receberá dois exemplares.

8. Responsabilidades e conflitos de interesse: A responsabilidade pelas informações e opiniões indicadas nos artigos é exclusiva dos autores. Eventuais conflitos de interesse serão de responsabilidade dos próprios autores e não do periódico.

### **Envio dos trabalhos:**

1. Os trabalhos deverão ser enviados para a equipe editorial da revista no endereço eletrônico <http://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/index.php/prisma/user/register>

2. Cada autor deve enviar declaração de responsabilidade nos termos abaixo:

“Eu XXXX certifico que participei da concepção do trabalho tornar pública minha responsabilidade pelo seu conteúdo, que não omiti quaisquer ligações ou acordos de financiamento entre os autores e companhias que possam ter interesse na publicação deste artigo.”

3. Para as colaborações inéditas, cada autor deve enviar a transferência de direitos autorais nos termos abaixo:

“Eu XXXX declaro que em caso de aceitação do artigo inédito, a revista Prismas: Direito, Políticas Públicas e Mundialização passa a ter os direitos autorais a ele referentes.



A evolução da comunicação científica e da transmissão de conhecimentos possibilitou ao UniCEUB a criação de meios para o intercâmbio de idéias entre pares e a disseminação de informações.

As novas tecnologias da informação produzem sensíveis alterações nos processos de comunicação científica. Atualmente, a editoração das publicações acadêmicas do UniCEUB é informatizada em todas as suas etapas, com a utilização da plataforma SEER, Sistema de Editoração Eletrônico de Revistas. A aplicação do SEER permitiu acrescentar, no processo editorial, a avaliação dos pareceristas ad hoc e deu aos membros dos comitês editoriais e aos editores condições para consolidar a produção científica no UniCEUB e difundi-la por meio dos periódicos acadêmicos em mídia impressa e eletrônica.

Todas as edições das publicações científicas do UniCEUB estão disponíveis no site [www.publicacoesacademicas.uniceub.br](http://www.publicacoesacademicas.uniceub.br), com infraestrutura para acesso livre.

O UniCEUB publica as seguintes revistas:

- Padê: estudos em filosofia, raça, gênero e direitos humanos
- Prismas: direito, políticas públicas e mundialização
- Universitas Arquitetura e Comunicação Social
- Universitas Ciências da Saúde
- Universitas Gestão e TI
- Universitas Humanas
- Universitas JUS
- Universitas Relações Internacionais



**Para publicar na Revista de Direito Internacional, acesse o endereço eletrônico  
[www.rdi.uniceub.br](http://www.rdi.uniceub.br) ou [www.brazilianjournal.org](http://www.brazilianjournal.org).  
Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.**



Caminhos para uma cidadania planetária e ambiental

*A path for a global and environmental citizenship*

Leilane Serratine Grubba, Horácio Wanderlei Rodrigues, Myrtha Wandersleben

Repensar o desenvolvimento mundial: o Brasil se coloca em cena na Rio+20

*Repenser le développement du monde: le Brésil se met en scène a Rio+20*

*Rethinking world development: Brazil takes the stage in Rio+20*

Catherine Aubertin

A dimensão ambiental do desenvolvimento: implicações para além do seu gerenciamento técnico-administrativo em um contexto de mudança climática

*The environmental dimension of development: implications beyond its technical and administrative management within a context of climate change*

Heitor Marcos Kirsch, Eduardo Ernesto Filippi

Refugiados ambientais e tutela jurídica internacional: algumas considerações

*Environmental refugees and international legal protection: some considerations*

Tarin Cristino Frota Mont'Alverne, Ana Carolina Barbosa Pereira

If Criminal Offenses Were Added to CITES, Would Nations Be Better Able to Restrict International Trade in Endangered Species and Protect Biodiversity?

Renee Torpy

Uma sumária radiografia da política comum das pescas da União Europeia

*A small radiography of the common fisheries policy of the european union*

Abel Laureano, Altina Rento

O Mercosul e a importância de uma legislação ambiental harmonizada

*Mercosur and the importance of a harmonized environmental legislation*

Isaias Albertin de Moraes, Flávia Albertin de Moraes, Beatriz Rodrigues Bessa Mattos

O Mercosul e a política ambiental: modelos, inconsistências e alternativas

*The Mercosur's environmental policy: models, critiques and alternatives*

Rafael Rott de Campos Velho

A Rio+20 e o quadro institucional pelo desenvolvimento sustentável: o papel dos governos subnacionais na governança ambiental global

*RIO +20 and institutional framework for sustainable development: the role of subnational governments in global environmental governance*

Fernando Rei, Joana Setzer, Kamyla Borges Cunha

O papel do direito no contexto do desenvolvimento sustentável: uma avaliação qualitativa de programas corporativos de responsabilidade socioambiental

*The role of law in the context of sustainable development: qualitative evaluation of program for corporate social responsibility*

Dulce Teresinha Barros Mendes de Moraes, Maria Neuza da Silva Oliveira,  
José Matias-Pereira, Washington Luís Batista Barbosa

A dissonância do quadro institucional brasileiro na Rio+20. o caso do clima e do código florestal

*Brazil's institutional dissonance and its challenges for the Rio+20 conference*

Ana Flávia Barros-Platiau, Fernanda Viana de Carvalho, Carlos Henrique Rubens Tomé Silva

O Novo Código Florestal e a ECO-92

*The New Forestry Code and the ECO-92*

Bethânia Itagiba Aguiar Arifa

Quanto vale a natureza?: o sistema de pagamento por serviços ambientais

*How much is nature worth?: the system of payment for environmental services*

Daniela Lopes de Faria

A ação normativa da organização marítima internacional e seus instrumentos em face da poluição marítima por óleo causada por navios

Mariana Heck