PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO ECONÔMICO E SOCIOAMBIENTAL

PRISCILLA NOGUEIRA CALMON DE PASSOS

A IMPLEMENTAÇÃO DOS ACORDOS INTERNACIONAIS ASSINADOS NA CONFERÊNCIA "RIO-92" NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

CURITIBA
2013

PRISCILLA NOGUEIRA CALMON DE PASSOS

A IMPLEMENTAÇÃO DOS ACORDOS INTERNACIONAIS ASSINADOS NA CONFERÊNCIA "RIO-92" NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, área de concentração Direito Econômico e Socioambiental, linha de pesquisa *Sociedades e Direito*, como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Vladimir Passos de Freitas.

CURITIBA

2013

PRISCILLA NOGUEIRA CALMON DE PASSOS

A IMPLEMENTAÇÃO DOS ACORDOS INTERNACIONAIS ASSINADOS NA CONFERÊNCIA "RIO-92" NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, área de concentração Direito Econômico e Socioambiental, linha de pesquisa Sociedades e Direito, como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre.

_____

(data)

BANCA EXAMINADORA

_____

Prof. Dr. Vladimir Passos de Freitas

Pontifícia Universidade Católica do Paraná

_____

Prof. Dr. Luís Alexandre Carta Winter

Pontifícia Universidade Católica do Paraná

_____

Prof. Dr. Mário Luiz Ramidoff

UNICURITIBA

A meus pais, que têm incansavelmente procurado nortear suas vidas pela verdade, pela ética, pela solidariedade, pelo diálogo respeitoso, aberto e fraterno; pelo trabalho, pelo estudo e pela dedicação à família, da qual com orgulho e muito amor faço parte.

AGRADECIMENTOS

A Deus, Criador do Universo e de todas as maravilhas da Natureza - fonte da vida e da inteligência -, pela oportunidade de aprendizado e crescimento nesta experiência terrena.

A meus Pais e Familiares, por acreditarem em mim e empenharem seus esforços para que possa explorar todos os meus potenciais e superar minhas limitações, fortalecendo-me o caráter nesse processo de construção de valores perenes.

A todos os Mestres e Colegas que, ao longo de minha vida acadêmica, vêm me dando exemplos de responsabilidade e de apaixonada dedicação aos estudos e ao trabalho.

Aos Amigos, cuja convivência torna mais doce a existência e mais felizes os labores diários.

Aos Funcionários e Professores do Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, que não apenas tornaram possível a materialização deste trabalho, mas imbuídos do mesmo propósito, vêm construindo comigo o conhecimento necessário a que possa me tornar uma profissional digna de ostentar o título de Mestre em Direito.

Especialmente, a meu estimado Orientador Professor Doutor Vladimir Passos de Freitas, que com invulgar paciência e sensibilidade, alimentou em mim o gosto pelo Direito Ambiental, conduzindo-me com desprendimento, segurança e firmeza na elaboração desta dissertação, dispensando-me seu valioso tempo na forma de indispensáveis aconselhamentos, orientações e informações.

Também aos ilustres integrantes da Banca, Professores Doutores Mário Luiz Ramidoff e Luís Alexandre Carta Winter, que gentilmente acederam ao convite para integrá-la, enriquecendo o debate em torno do tema, com sua invulgar experiência e sabedoria.

Não corte as árvores, porque elas removem a poluição.
HINDUÍSMO (*Rig Veda*, 6:48:17)

Não perturbe o céu e não polua a atmosfera.
HINDUÍSMO (*Yajur Veda*, 5:43)

Você não deve queimar (a vegetação dos) campos, cultivados ou não, tampouco montanhas e florestas. Você não deve derrubar maldosamente as árvores. Você não deve lançar substâncias venenosas nos lagos, rios e mares. Você não deve cavar cruelmente buracos no solo e com isso destruir a Terra.
TAOÍSMO (*Cento e oitenta preceitos de LordLao*)

Isto é o que deveria ser feito por aqueles que possuem bondade e que conhecem o caminho da paz: sejam capazes e honrados, francos e gentis no discurso, humildes e não vaidosos, alegres e fáceis de contentar, não sobrecarregados de tarefas ou frugais em seus modos, pacíficos e calmos, sábios e habilidosos, não orgulhosos ou severos com a natureza. Não tomem a menor das atitudes que os sábios possam reprovar mais tarde.
BUDISMO (*MettaSutta, Os ensinamentos de Buda sobre bondade*)

Não jogue lixo em qualquer lugar onde ele possa ser espalhado pelo vento ou arrastado pelas águas.
JUDAÍSMO (*Mishné Torá* de Maimônides)

Deus tomou o homem e o pôs no Jardim do Éden para o lavrar e o guardar.
CRISTIANISMO (*Bíblia*, Gênesis 2:15)

O mundo é belo e verdejante, e certamente Alá, seja Ele exaltado, fez de vocês seus administradores, e Ele vê como vocês se comportam.
ISLAMISMO (*Hadith*de pura autoridade, narrada por muçulmanos sobre a autoridade de Abu Da'id AL-Khudri)

(In: GORE, Al. **Nossa escolha:** um plano para solucionar a crise climática. Tradução de Fabiana de Carvalho; Maria Augusta Tedesco; Otávio Albuquerque. Barueri: Manole, 2010).

RESUMO

Enquadrada na área de concentração *Direito Econômico e Socioambiental* do Programa de Pós-Graduação em Direito da PUCPR – PPGD, a presente Dissertação foi proposta no âmbito da Linha de Pesquisa *Sociedades e Direito*, voltada à consolidação dos direitos socioambientais, intrinsecamente relacionados à sociedade contemporânea, seus novos desafios, e à proteção do meio ambiente, para a presente e as futuras gerações, investigando, para tanto, o papel do Estado, do Direito, grupos sociais e sociedades na construção de novos modos de ser, fazer e viver. Neste contexto, o objetivo desta pesquisa consistiu em esclarecer acerca da implementação no ordenamento jurídico brasileiro dos compromissos assumidos nos acordos internacionais sobre meio ambiente, com foco especial nas Convenções sobre Mudanças Climáticas, Diversidade Biológica e Desertificação, todas assinadas durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92). No que se refere à metodologia empregada, fez-se uso do método de abordagem indutivo e do método de procedimento monográfico, tendo sido utilizadas as técnicas de pesquisa bibliográfica e documental. O estudo realizado permitiu concluir que o Brasil, apesar de estar ainda longe de possuir um modelo de desenvolvimento sustentável, tem evoluído de maneira significativa na dimensão ambiental, finalmente começando a considerar no mesmo nível de importância que a Constituição da República e as Leis Ambientais, a implementação legal e a atividade legisladora em relação aos tratados internacionais de proteção ao meio ambiente, a fim de alcançar seus objetivos e finalidades.

Palavras-chave: Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Acordos Internacionais sobre Meio Ambiente. Mudanças Climáticas. Diversidade Biológica. Desertificação.

ABSTRACT

Framed in the concentration area of Economic Law and Environmental of the Post-Graduate Law Program of the PUCPR - PPGD, this thesis was proposed under the Line of Research Societies and Law, focused on the consolidation of environmental rights, intrinsically related to contemporary society, its challenges, and the protection of the environment for present and future generations, investigating, therefore, the role of the state, law, social groups and societies in the construction of new ways of being, doing and living. In this context, the aim of the project was to clarify about the implementation of the Brazilian legal commitments on international environment agreements, focusing on the Conventions on Climate Change, on Biological Diversity and on Desertification, all signed during the United Nations Conference on Environment and Development (Rio-92). Regarding the methodology, it was used the scientific-inductive method as well as the monographic method of procedure, having been used techniques of bibliographic and documentary research. The study showed that Brazil, despite being still far from possessing a model of sustainable development, has evolved significantly in the environmental matter, finally starting to consider in the same level of importance that the Constitution and Federal Environmental Laws have, the legal implementation and the lawmakingregarding international treaties that protect the environment, in order to achieve their goals and purposes.

Key-words: United Nations Conference on Environment and Development. International Environment Agreements. Climate Change. Biological Diversity. Desertification.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADENE	Agência de Desenvolvimento do Nordeste
AIEA	Agência Internacional para a Energia Atômica
ASA	Articulação do Semi-Árido
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CDB	Convenção das Nações Unidas sobre a Diversidade Biológica
CEA	Comissão Econômica das Nações Unidas para a África
CEE	Comissão Econômica das Nações Unidas para a Europa
CEPALC	Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina e Caribe
CESAO	Comissão Econômica das Nações Unidas para a Ásia Ocidental
CESAP	Comissão Econômica e Social das Nações Unidas para a Ásia e Pacífico
CFC	Clorofluorcarbonetos
CHESF	Companhia Hidroelétrica do São Francisco
CHM	Mecanismo de Troca de Informações e Cooperação
CIDES	Comissão Interministerial de Desenvolvimento Sustentado
CIM	Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima
CIN	Comitê Intergovernamental de Negociação
Cius	Conselho Internacional das Uniões Científicas
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CNUMAD	Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
CODEVASF	Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba
COI	Comissão Oceanográfica Internacional
CONABIO	Comissão Nacional de Biodiversidade
COP	Conferência das Partes
CTNBio	Comissão Técnica Nacional de Biossegurança
DCBio	Diretoria de Conservação da Biodiversidade

DNOCS	Departamento Nacional de Obras Contra as Secas
Ecosoc	Conselho Econômico e Social da Organização das Nações Unidas
EDF	Fundo de Defesa ao Meio Ambiente
FAO	Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura
FBDS	Fundação Brasileira para o Desenvolvimento Sustentável
FBMC	Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas
FEM	Fórum Econômico Mundial
FINEP	Financiadora de Estudos e Projetos
FNDF	Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal
G7	"Grupo dos Sete" países mais industrializados do mundo (Alemanha, Estados Unidos, França, Grã-Bretanha, Japão, Itália e Canadá)
GEF	Fundo Mundial para o Meio Ambiente
GEx	Grupo Executivo
Giec	Grupo Intergovernamental de Especialistas sobre a Evolução do Clima (OMM/PNUMA)
Grulac	Grupo da América Latina e Caribe
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IFI	Instituição Financeira Internacional
IPCC	Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima
MDL	Mecanismo de Desenvolvimento Limpo
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômicos
OGM	Organismos Geneticamente Modificados
OIG	Organização Internacional Governamental
OMI	Organização Marítima Internacional
OMM	Organização Meteorológica Mundial
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONG	Organização Não-Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OVM	Organismo Vivo Modificado
PAN	Plano Nacional de Ação

PAN-Bio	Diretrizes e Prioridades do Plano de Ação para a implementação da Política Nacional da Biodiversidade
PF	Ponto Focal
PIB	Produto Interno Bruto
PNB	Política Nacional da Biodiversidade
PNCD	Plano Nacional de Combate à Desertificação
PNMC	Política Nacional de Mudança do Clima
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PNUMA	Programa das Nações Unidas sobre Meio Ambiente
PPG-7	Programa Piloto de Conservação da Floresta Tropical
PROBIO	Projeto de Conservação e Utilização Sustentável da Diversidade Biológica Brasileira
PRONABIO	Programa Nacional da Diversidade Biológica
SBF	Secretaria de Biodiversidade e Florestas
SBSTTA	Corpo Subsidiário de Assistência Técnica, Científica e Tecnológica
SFB	Serviço Florestal Brasileiro
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação
UICN	União Internacional para a Conservação da Natureza e dos Recursos Naturais
UINC	Centros de Informações das Nações Unidas
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNHCR	Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
WRI	Instituto de Recursos Mundiais

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....10

1 A MUNDIALIZAÇÃO DA PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE: UMA JORNADA ATÉ A CONFERÊNCIA DO RIO.....17

1.1 OS PRECEDENTES DA CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO (RIO-92).....19

1.1.1 A Conferência de Estocolmo e a emergência do Direito Ambiental Internacional.....27

1.2 A PREPARAÇÃO PARA A CONFERÊNCIA DO RIO.....38

1.2.1 A Resolução n.º 44/228, de 22 de dezembro de 1989.....43

1.2.1.1 O Eixo Político.....45

1.2.1.2 O Eixo Científico.....49

1.2.1.3 O Eixo Civil.....50

1.2.2 Os Objetivos da Conferência.....52

2 A CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO (RIO-92) 57

2.1 OS PRINCIPAIS PRODUTOS DA CONFERÊNCIA DO RIO.....59

2.1.1 A Declaração do Rio.....60

2.1.2 A Agenda 21.....64

2.1.3 A Declaração de Princípios sobre as Florestas.....68

2.2 OS ACORDOS INTERNACIONAIS ASSINADOS NA CONFERÊNCIA DO RIO.....71

2.2.1 A Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança de Clima.....74

2.2.1.1 A evolução da temática na seara internacional: Protocolo de Quioto.....82

2.2.2 A Convenção das Nações Unidas sobre Diversidade Biológica.....91

2.2.2.1 A evolução da temática na seara internacional: Protocolo de Cartagena.....98

2.2.3 A Convenção das Nações Unidas para o Combate à Desertificação.....102

2.2.3.1 A evolução da temática na seara internacional: A Convenção Internacional de Combate à Desertificação de Países Afetados por Seca Grave e/ou Desertificação, particularmente na África.....109

3 A IMPLEMENTAÇÃO DOS ACORDOS INTERNACIONAIS ASSINADOS NA RIO-92 NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO.....113

3.1 A IMPLEMENTAÇÃO DA CONVENÇÃO-QUADRO SOBRE MUDANÇAS CLIMÁTICAS.....122

3.1.1 A regulação das mudanças climáticas na legislação brasileira.....124

3.1.2 Política Nacional sobre Mudanças Climáticas.....128

3.2 A IMPLEMENTAÇÃO DA CONVENÇÃO SOBRE DIVERSIDADE BIOLÓGICA.....133

3.2.1 A proteção à biodiversidade na legislação brasileira.....137

3.2.2 Política Nacional de Biodiversidade.....142

3.3 A IMPLEMENTAÇÃO DA CONVENÇÃO DE COMBATE À DESERTIFICAÇÃO.....144

3.3.1 O combate à desertificação na legislação brasileira.....150

3.3.2 Plano Nacional de Combate à Desertificação.....153

CONSIDERAÇÕES FINAIS.....157

REFERÊNCIAS.....163

INTRODUÇÃO

Tem-se percebido nas últimas décadas uma considerável alteração das prioridades nas relações internacionais. Foram inúmeros fatos e situações reveladoras da vulnerabilidade do meio ambiente que fizeram da sua proteção a base que fundamenta a nova ordem internacional, colocando a cooperação internacional como uma nova forma de solidariedade e de união entre os povos por uma vida melhor.

Essa necessidade de cooperação entre as Nações decorre do fato de que a degradação do meio ambiente é um problema planetário, que atinge a todos e que decorre do tipo de desenvolvimento praticado pelos países, ou seja, a preocupação com os problemas ambientais envolve tanto países desenvolvidos como os em desenvolvimento. Daí decorre, portanto, a necessidade de criação de um Direito Ambiental Internacional, com a implementação de normas jurídicas específicas, permitindo a adoção de medidas mais efetivas em escala global para a proteção ao meio ambiente.

Ocorre que, em decorrência do desenvolvimento do Direito Ambiental Internacional, a soberania, que antigamente era tida como um poder absoluto, relativizou-se diante das necessidades do mundo globalizado, em que o meio ambiente tem se destacado, sobremaneira. Trata-se da flexibilização do conceito de soberania para a aplicação de normas alheias ao regimento interno. Afinal, o direito é criado para regular as relações sociais de determinado grupo, sendo que à medida que este grupo evolui, o direito deve ir se moldando às novas tendências e necessidades sociais.

Esta necessidade de cooperação e flexibilização da soberania dos Estados, entre outros fatores, deu origem à diplomacia multilateral institucionalizada, caracterizada por um número cada vez maior de tratados multilaterais.

O primeiro evento relevante no cenário mundial, fazendo florescer a consciência ambiental, foi a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, ocorrida em Estocolmo, em 1972, na qual foram dados os primeiros passos para a formação de princípios e normas focalizando questões internacionais e nacionais relativas ao meio ambiente. Nessa ocasião, proclamou-se solenemente que o homem é, ao mesmo tempo, criatura e criador do meio ambiente, que lhe dá sustento físico e lhe

oferece a oportunidade de desenvolver-se intelectual, moral, social e espiritualmente. No entanto, a longa e difícil evolução da raça humana no planeta levou-a a um estágio em que, com o rápido progresso da ciência e da tecnologia, conquistou o poder de transformar de inúmeras maneiras e em escala sem precedentes o meio ambiente.

A importância dessa Conferência no cenário mundial é claramente demonstrada quando se observa que antes da Conferência de Estocolmo, o meio ambiente era tratado, em plano mundial, como algo dissociado da humanidade. A Declaração de Estocolmo de 1972 conseguiu, portanto, modificar o foco do pensamento ambiental do planeta, mesmo não se revestindo da qualidade de tratado internacional, impondo-se como um referencial ético-ambiental universal.

Esse momento histórico ganhou grande impulso com a divulgação, em 1987, do relatório da Comissão Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (Comissão Brundtland), *Nosso Futuro Comum*, no qual o desenvolvimento sustentável é concebido como aquele que satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades.

O Relatório Brundtland faz parte de uma série de iniciativas que reafirmam uma visão crítica do modelo de desenvolvimento adotado pelos países industrializados e reproduzido pelas nações em desenvolvimento, e que ressaltam os riscos do uso excessivo dos recursos naturais sem considerar a capacidade de suporte dos ecossistemas. O relatório aponta para a incompatibilidade entre desenvolvimento sustentável e os padrões de produção e consumo vigentes.

No Brasil, essa preocupação com a preservação do meio ambiente refletiu-se no capítulo específico sobre o tema, no artigo 225 da Constituição da República de 1988. Foi então que o ambientalismo passou a ser assunto de elevada importância, passando a ser previsto como direito fundamental da pessoa humana, salientando-se que a Constituição de 1988 foi a primeira a tratar deliberadamente da questão ambiental.

Já no ano de 1992, teve lugar a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), a qual teve sequência em 1997, 2002 e 2012, com as Conferências Rio +5, Rio +10 e Rio +20. Com vistas ao crescimento econômico, à melhora da qualidade de vida dos indivíduos e à proteção do meio ambiente natural, tal evento revelou o desejo de tratar simultaneamente do

desenvolvimento e da proteção do meio ambiente, esclarecido em nada menos do que 23 objetivos detalhados na Resolução 44/228, de Convocação para referida Conferência.

Nessa ocasião, vários documentos com abrangência internacional foram assinados, trazendo inúmeras recomendações e compromissos em relação aos novos padrões éticos e comportamentais a ser adotados pelos governantes, empresas e a comunidade, em relação à preservação ambiental mundial.

Alguns documentos foram assinados ainda no Rio de Janeiro e ratificados posteriormente, como é o caso da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas e a Convenção das Nações Unidas sobre Diversidade Biológica, além de outra convenção que foi assinada apenas dois anos depois da Conferência, em Paris, sobre o Combate à Desertificação e à Seca, além de outros compromissos que foram firmados na Declaração do Rio, na Declaração de Princípios sobre Florestas e na Agenda 21.

Resta saber, no entanto, se há uma efetiva incorporação desses acordos no ordenamento jurídico brasileiro. Para tanto, definiu-se como foco deste trabalho o seguinte questionamento: há uma efetiva implementação no ordenamento jurídico brasileiro dos compromissos assumidos nos acordos internacionais sobre meio ambiente assinados na Conferência do Rio de Janeiro de 1992, a saber: as Convenções sobre Mudanças Climáticas, sobre Diversidade Biológica e sobre Desertificação?

Ora, a participação do Brasil nas negociações de tratados multilaterais de proteção ao meio ambiente tem sido, desde o começo, muito relevante, tanto pelo tamanho de seu território, como pela riqueza natural sobre a qual tem jurisdição, pelos interesses econômicos envolvidos e pela presença diplomática em foros internacionais. Sua atuação, destarte, tem sido decisiva para os rumos das negociações internacionais sobre temas ambientais.

Não obstante, quando se está tratando de direito internacional, não se pode ater aos limites fronteiriços de cada Estado, sobretudo no caso específico da proteção ambiental, cuja lógica ultrapassa fronteiras artificiais, na medida em que os efeitos e consequências de qualquer desequilíbrio são globais. O sistema jurídico brasileiro, portanto, ao submeter-se ao direito internacional público, mediante a ratificação das Convenções estudadas, deverá ser permeável aos princípios e regras do direito

internacional do meio ambiente, cumprindo-lhe dar efetiva implementação internamente aos compromissos assumidos.

O exame do grau de adequação da legislação brasileira sobre o meio ambiente e o desenvolvimento aos preceitos das Convenções sobre Mudança do Clima, sobre Diversidade Biológica e sobre Desertificação, adotados pelo ordenamento jurídico brasileiro, ou a ele adaptados, permitirá uma avaliação do aporte, importância e aplicabilidade, no direito interno, dessas orientações jurídicas geradas a partir daqueles instrumentos internacionais multilaterais.

Este se resume no objetivo geral do presente estudo, ou seja, esclarecer acerca da implementação das Convenções das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas, Diversidade Biológica e Desertificação, adotadas na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, em 1992.

Especificamente se pretende, em primeiro lugar, situar o leitor sobre a referida Conferência, sistematizando, de forma geral, o contexto ambiental que se vivia no século XX, narrando, de forma objetiva, a evolução da tutela ambiental através dos atos sucessivos à Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo, em 1972, além de descrever o processo de preparação para a Conferência do Rio, desde a edição da Resolução n.º 44/228, de 22 de dezembro de 1989, pela Assembleia Geral das Nações Unidas, procurando descrever os principais objetivos da Conferência.

Pretende-se, ainda, fazer uma introdução sobre o que representou a Conferência do Rio, mencionando os três principais produtos do evento, quais sejam, a Declaração do Rio, a Agenda 21 e a Declaração de Princípios sobre Florestas, passando à segunda parte, em que se descreverão as três Convenções assinadas no âmbito da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente – muito embora a Convenção de Combate à Desertificação tenha sido discutida, porém assinada somente dois anos depois, em 1994, relatando, também, a evolução de cada temática nas searas, com o principal evento de complementação à Cada Convenção, quais sejam: o Protocolo de Quioto, o Protocolo de Cartagena e a Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação nos países afetados por seca grave e/ou desertificação, particularmente na África.

Por fim, far-se-á uma explanação acerca da implementação dos tratados internacionais no ordenamento jurídico brasileiro, abordando, em seguida, a situação específica de cada Convenção, tanto no que diz respeito aos instrumentos legais sobre o tema, como abordando as principais iniciativas de âmbito nacional para a sua implementação, a saber: a Política Nacional sobre Mudanças Climáticas, a Política Nacional sobre Biodiversidade e o Plano Nacional de Combate à Desertificação.

No que se refere à metodologia empregada, fez-se uso do método de abordagem indutivo, operação mental que consiste em estabelecer uma verdade universal ou uma proposição geral com base no conhecimento de certo número de dados singulares ou proposições de menores generalidades. No caso da presente dissertação, pretendeu-se avaliar a condição de implementação dos compromissos de proteção ambiental assumidos internacionalmente no ordenamento jurídico brasileiro, partindo-se da análise de casos da realidade concreta, especificamente, as Convenções sobre Mudanças Climáticas, Diversidade Biológica e Desertificação.

A pesquisa foi, ainda, desenvolvida precipuamente pelo método de procedimento monográfico, uma vez que a proposta ateve-se às pesquisas bibliográfica e documental, partindode estudos publicados sobre o tema, como livros e artigos, mas também de materiais que não receberam tratamento analítico, como, por exemplo, as íntegras das Convenções analisadas, documentos internacionais e legislação nacional.Ademais, as citações foram indicadas no texto através do sistema de chamada numérico, em conformidade com a NBR 10520/2002, estabelecida pela Associação Brasileira de Normas Técnicas.

O trabalho foi elaborado em três capítulos, cada um dividido em duas partes, excluídas a introdução e a conclusão. O primeiro capítulo, nomeado “A mundialização da proteção do meio ambiente: uma jornada até a Conferência do Rio”, traz, em um primeiro momento, os precedentes da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92), partindo de uma retrospectiva histórica desde as primeiras iniciativas de cooperação internacional em matéria de meio ambiente até o ápice do desenvolvimento do Direito Ambiental Internacional com a realização da Conferência de Estocolmo, em 1972, culminando com a Resolução n.º 44/228, convocatória para a Conferência do Rio, e seus objetivos.

O segundo capítulo dedicou-se exclusivamente à Conferência do Rio, que, com a promessa de incentivo e institucionalização da vontade internacional de proteger a biosfera e a qualidade de vida das populações, foi a conferência de todas as esperanças e de todas as decepções da ecopolítica. Foram analisados os principais produtos da Conferência, traduzidos na Declaração do Rio, na Agenda 21 e na Declaração de Princípios sobre Florestas.

A Declaração do Rio foi uma declaração solene e sucinta, mas dotada de forte peso moral e político, que resumiria o consenso a que houvessem chegado os Estados sobre a interrelação meio ambiente - desenvolvimento. A Agenda 21, por sua vez, é um documento operacional, de cunho programático, na forma de um Plano de Ação destinado a implementar os princípios da Declaração do Rio. Por fim, a Declaração de Princípios sobre Florestas, oficialmente denominada "Declaração Autorizada Não-Obrigatória de Princípios para um Consenso Global sobre o Manejo, a Conservação e o Desenvolvimento Sustentável de Todos os Tipos de Florestas", foi a primeira tentativa de consenso mundial sobre a matéria.

Ainda no segundo capítulo, foram elencados os acordos internacionais que foram levados para adoção e abertos à assinatura durante a Conferência do Rio. É o caso das negociações relativas à elaboração da Convenção-Quadro sobre as Mudanças Climáticas, da Convenção sobre a Diversidade Biológica e da Convenção para o Combate à Desertificação e à Seca.

A Convenção sobre Mudança do Clima foi importante, pois reconheceu internacionalmente a mudança do clima como uma preocupação comum da humanidade, devendo os Governos que se tornaram Partes da Convenção tentar atingir o objetivo final de estabilizar as concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera. Em complementação à Convenção, estudou-se também o Protocolo de Quioto, cujo texto contém instrumentos concretos para atingir a finalidade da Convenção.

Na sequência, tratou-se de esclarecer acerca da Convenção sobre a Diversidade Biológica, principal fórum mundial de questões relacionadas à biodiversidade, estabelecendo importantes programas de trabalho temáticos na área. A Convenção foi regulada pelo Protocolo de Cartagena, o qual visa a assegurar um nível adequado de proteção no campo da transferência, da manipulação e do uso seguros dos organismos vivos modificados (OVMs), resultantes da biotecnologia moderna, que

possam ter efeitos adversos na conservação e no uso sustentável da diversidade biológica, levando em conta os riscos para a saúde humana, decorrentes do movimento transfronteiriço.

Por último, buscou-se lançar luzes sobre a Convenção de Combate à Desertificação, que, apesar de assinada por mais de cem governos, não se consolidou em um acordo internacional à época. Foi apenas em 1994, dois anos mais tarde, que foi adotada, em Paris, a Convenção para o Combate à Desertificação de Países Afetados por Seca Grave e/ou Desertificação, particularmente na África, também estudada neste trabalho.

O terceiro e último capítulo, a seu turno, abrange a implementação dos acordos internacionais assinados na Rio-92 no ordenamento jurídico brasileiro. Em relação a cada uma das Convenções estudadas, foram relatadas, brevemente, as principais iniciativas do governo brasileiro de implementação de seus objetivos, tanto no âmbito legal, quanto no âmbito institucional, com a criação de programas específicos de implementação.

Tal pesquisa permitiu concluir que o Brasil, apesar de estar ainda longe de possuir um modelo de desenvolvimento sustentável, tem evoluído de maneira significativa na dimensão ambiental, pois finalmente se começa a considerar no mesmo nível de importância que a Constituição da República e as Leis Ambientais, a implementação legal e a atividade legisladora em relação aos tratados internacionais de proteção ao meio ambiente, a fim de alcançar seus objetivos e finalidades.

Acredita-se, portanto, que a análise da implementação destes acordos internacionaisno ordenamento jurídico brasileiro, constitui um passo fundamental para o aprimoramento do sistema nacional de proteção ao meio ambiente, mediante a identificação das principais falhas e omissões.

1 A MUNDIALIZAÇÃO DA PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE: UMA JORNADA ATÉ A CONFERÊNCIA DO RIO

Atualmente, o meio ambiente é frequentemente objeto de notícias nos meios de comunicação, de debates nos meios políticos, de preocupação de organizações, governamentais ou não, assim como da sociedade civil, além de ser também objeto de inúmeros acordos internacionais. Foi preciso, no entanto, percorrer um longo caminho até que o meio ambiente se tornasse uma preocupação de todos.

Essa tomada de consciência ambiental acerca dos graves danos causados ao meio ambiente, poderia desencadear um processo de desespero paralisante, que poderia tornar a todos incapazes de evitar a inimaginável catástrofe que assolaria o planeta caso nada fosse feito. De qualquer forma, esse desespero é inútil se a realidade ainda oferece esperanças. Para o crítico Al GORE, "o desespero é apenas uma outra forma de negação, e leva ao comodismo[1]". Para ele, não há tempo para sentir desespero, é preciso agir enquanto as soluções ainda estão ao alcance. "É preciso fazer a escolha de entrar em ação agora[2]"!

Cientes, portanto, de que o meio ambiente não conhece fronteiras, demandando uma tutela global, cresce em importância a solidariedade entre as nações. Os primeiros passos dessa nova era de cooperação internacional, segundo Vladimir Passos de FREITAS, foram dados na década de 1970, época em que surgiram as iniciativas pioneiras, fruto da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo, Suécia, de 5 a 16 de junho de 1972[3].

Ao seu término, editou-se a Declaração de Estocolmo, contendo 26 princípios, nos quais se reconheceu o meio ambiente com qualidade de direito fundamental, razão pela qual foi considerada um marco do direito ambiental no âmbito mundial.

---

[1] GORE, Al. **Nossa escolha:** um plano para solucionar a crise climática. Tradução de Fabiana de Carvalho; Maria Augusta Tedesco; Otávio Albuquerque. Barueri: Manole, 2010, p. 12.
[2] GORE, Al. **Nossa escolha:** um plano para solucionar a crise climática. Tradução de Fabiana de Carvalho; Maria Augusta Tedesco; Otávio Albuquerque. Barueri: Manole, 2010, p. 12.
[3] FREITAS, Vladimir Passos de. **A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais**. 3. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 18.

Não obstante, a Conferência não se preocupou especificamente com o tema do desenvolvimento sustentável, tendo sido inserido na agenda mundial apenas com a edição do Relatório Nosso Futuro Comum, também conhecido como Relatório Brundtland, em homenagem à ex-Primeira Ministra da Noruega, Gro Brundtland, que presidiu os Trabalhos da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente, responsável pela apresentação do Relatório.

O Relatório foi o primeiro documento internacional a dispor sobre a necessidade de compatibilizar a conservação do meio ambiente com as atividades econômicas, ao definir os contornos do conceito clássico de desenvolvimento sustentável, como aquele que atende às necessidades das gerações atuais sem comprometer a capacidade de as futuras gerações terem suas próprias necessidades atendidas.

Dando sequência à evolução da temática ambiental na seara internacional, a partir das conclusões do Relatório Brundtland, a Organização das Nações Unidas resolveu convocar os governos para a realização de uma nova Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, que se realizaria em 1992, no Rio de Janeiro. A Rio-92, como é chamada, é o ápice da preocupação ambiental mundial[4].

Como resultado, a Rio-92 produziu os seguintes documentos internacionais: Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento; Agenda 21; Declaração de Princípios sobre Florestas. Foram, ainda, assinados dois acordos internacionais, sendo o terceiro apenas debatido, mas finalizado posteriormente, a saber: Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas; Convenção sobre Diversidade Biológica e Convenção de Combate à Desertificação, os quais serão analisados nos capítulos subsequentes.

Portanto, já decorridos vinte anos da Rio-92, é oportuno refletir sobre os saldos positivos ou negativos, ou sucessos e as dificuldades em relação à implementação dos compromissos assumidos nos acordos internacionais adotados na Conferência.

---

[4] OLIVEIRA, Fabiano Melo Gonçalves de. **Direito ambiental**. Niterói: Impetus, 2012, p. 10.

1.1 OS PRECEDENTES DA CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO (RIO-92)

A cooperação internacional em matéria de meio ambiente não é nova, afinal, para preconizar como devem ser as relações dos seres humanos com o meio ambiente, é necessário estabelecer normas sobre os modos de apropriação e uso dos recursos naturais, normas que regulem o exercício das atividades econômicas e sociais que degradam o meio ambiente etc.[5]. Citam-se inúmeros exemplos de degradação do meio ambiente, principalmente quanto à pureza do ar e da água, como a "proclamação real de 1306, do Rei Eduardo I, proibindo o uso, em Londres, do carvão em fornalhas abertas; no caso de violação, o responsável era obrigado a pagar uma multa; em caso de reincidência, a fornalha seria demolida; ocorrendo uma terceira violação da proclamação, o responsável pagaria com a própria vida[6]".

No caso do Brasil, foram criadas, em 1635, as primeiras Conservatórias, visando à proteção do pau-brasil como propriedade real. Em 1797, foi assinada a primeira Carta Régia sobre a conservação das florestas e madeiras. Pouco tempo depois, em 1808, Dom João VI funda o Jardim Botânico e em 1861, Dom Pedro II manda plantar a Floresta da Tijuca, a fim de garantir o suprimento de água para o Rio de Janeiro, ameaçado pelo desmatamento das encostas dos morros[7].

Não obstante, o primeiro passo importante de cooperação internacional para a proteção do meio ambiente foi a realização do I Congresso Internacional para a Proteção da Natureza, realizado em Paris, em 1923[8]. Phillipe LE PRESTRE, entretanto, menciona a Comissão do Reno de 1815[9] e as Comissões de Pesca do século XX, como

---

[5] SILVA. Solange Teles da. O direito ambiental internacional. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (Coord). **Coleção para entender**. Belo Horizonte: Del Rey, 2009, p. 13.

[6] SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. **Direito ambiental internacional:** meio ambiente, desenvolvimento sustentável e os desafios da nova ordem mundial: uma reconstituição da Conferência do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Rio de Janeiro: Thex, 1995, p. 25.

[7] SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. **Direito ambiental internacional:** meio ambiente, desenvolvimento sustentável e os desafios da nova ordem mundial: uma reconstituição da Conferência do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Rio de Janeiro: Thex, 1995, p. 25.

[8] SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. **Direito ambiental internacional:** meio ambiente, desenvolvimento sustentável e os desafios da nova ordem mundial: uma reconstituição da Conferência do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Rio de Janeiro: Thex, 1995, p. 25.

[9] A Comissão do Reno é a mais antiga das organizações internacionais, estabelecida pelo Congressode Viena, em 1815, e destinada a regulamentar a navegação ao longo desse rio internacional. (In: CASCAES, Waldemiro. **As organizações internacionais e os grandes problemas municiais**.

as primeiras organizações internacionais que registraram certa cooperação nesse domínio[10].

Ainda na primeira metade do século XX, vários tratados sobre a proteção de determinadas espécies foram assinados, porém, o objetivo das partes não era a proteção das espécies, e sim dos interesses econômicos e comerciais, de modo a evitar a extinção de uma importante fonte de renda[11]. A Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição do Mar por Óleo, realizada em Londres, em 1954, é o primeiro tratado de defesa do meio ambiente ou, mais precisamente, contra a poluição, apesar de, nesta ocasião, os Estados não terem uma consciência ecológica no seu sentido mais amplo, mas apenas de combate a um problema específico[12].

Foi, contudo, a partir do final dos anos 60, que o grito de alarme pelos cientistas e a mobilização da opinião pública deram impulso à emergência do direito ambiental internacional, com a adoção de vários tratados e que culminou com a realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano (Conferência de Estocolmo), em 1972, marco do direito ambiental internacional e das relações internacionais[13].

Desde então, o que se tem alterado é apenas o objeto e a natureza dessa cooperação, a qual era voltada essencialmente à gestão de recursos naturais de importância econômica antes da Segunda Guerra Mundial, mas que hoje engloba questões das mais variadas, desde a "gestão de recursos naturais e de ecossistemas à luta contra a poluição nos meios diversos, à proteção da biodiversidade e da atmosfera e à promoção da saúde pública[14]".

Buscando simplificar, Phillipe LE PRESTRE traduz a evolução da política ambientalista internacional em três fases distintas, cada uma desenvolvendo

---

Disponível em: <http://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/viewFile/17230/15803>. Acesso em: 21 nov. 2012.

[10] LE PRESTRE, Phillipe. **Ecopolítica internacional**. Tradução Jacob Gorender. 2. ed. São Paulo: Senac, 2005, p. 159.

[11] SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. **Direito ambiental internacional:** meio ambiente, desenvolvimento sustentável e os desafios da nova ordem mundial: uma reconstituição da Conferência do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Rio de Janeiro: Thex, 1995, p. 25.

[12] SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. **Direito ambiental internacional:** meio ambiente, desenvolvimento sustentável e os desafios da nova ordem mundial: uma reconstituição da Conferência do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Rio de Janeiro: Thex, 1995, p. 25.

[13] SILVA. Solange Teles da. O direito ambiental internacional. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (Coord). **Coleção para entender**. Belo Horizonte: Del Rey, 2009, p. 26-28.

[14] LE PRESTRE, Phillipe. **Ecopolítica internacional**. Tradução Jacob Gorender. 2. ed. São Paulo: Senac, 2005, p. 159.

características que se encontrarão nas fases seguintes. A primeira delas, entre o fim do século XIX e a Conferência da UNESCO de 1968[15], foi marcada por inúmeras ações que, apesar de variadas, eram muito limitadas. Em primeiro lugar, explica Phillipe LE PRESTRE, "houve um período ativo tendo por eixo a conservação de várias espécies, seguido, durante o entreguerras, por uma certa passividade e, finalmente, um período de renovação das questões ambientais[16]".

Não obstante, após a Segunda Guerra Mundial, viu-se verdadeira explosão institucional, com a criação da ONU, em 1945, e organismos afiliados, representando o desejo de construir um sistema internacional mais estável e justo, em decorrência do surgimento de novas questões carentes de uma maior cooperação internacional, como a aceleração das trocas comerciais, o desenvolvimento econômico e o domínio da energia nuclear[17].

Desse modo, essa primeira fase se encerra em setembro de 1968, com a realização da Conferência sobre a Biosfera, em Paris, organizada pela UNESCO em associação com a FAO, a UINC, a OMS e a ONU. Para Phillipe LE PRESTRE, "a concentração de especialistas simbolizou a tomada de consciência acerca da perda de qualidade do meio ambiente nos países industrializados e afirmou o laço entre o progresso da humanidade e a integridade de seu meio natural[18]". Daí em diante, o meio ambiente irrompeu de maneira espetacular na cena internacional, dando lugar à chamada fase de emergência da ecopolítica.

Esta segunda fase foi marcada pela irrupção das questões ambientais na cena internacional, ao final dos anos 1960, caracterizada por ser um período de intenso ativismo. Esse período assiste à emergência das questões ambientais no primeiro plano das relações internacionais, tanto nos países desenvolvidos como nos países em desenvolvimento. Phillipe LE PRESTRE traduz este momento da seguinte forma:

---

[15] Em setembro de 1968 foi realizada em Paris, a Conferência Intergovernamental de Especialistas sobre as Bases Científicas para Uso e Conservação Racionais dos Recursos da Biosfera (Conferência da Biosfera), sob a coordenação da UNESCO, tendo por objetivo analisar o uso e a conservação da biosfera, o impacto humano sobre a mesma e a questão ambiental.

[16] LE PRESTRE, Phillipe. **Ecopolítica internacional**. Tradução Jacob Gorender. 2. ed. São Paulo: Senac, 2005, p. 160.

[17] LE PRESTRE, Phillipe. **Ecopolítica internacional**. Tradução Jacob Gorender. 2. ed. São Paulo: Senac, 2005, p. 160.

[18] LE PRESTRE, Phillipe. **Ecopolítica internacional**. Tradução Jacob Gorender. 2. ed. São Paulo: Senac, 2005, p. 166.

> A sociedade civil das democracias industrializadas se mobilizam em favor da proteção dos meios ambientes locais e regionais. Surge um novo jogo político, iniciado pelos grupos locais em todas as zonas geográficas., incluindo grupos com pouco ou nenhum interesse pela política tradicional. O meio ambiente se torna objeto de políticas públicas, enquanto medidas jurídicas e instituições se multiplicam nos níveis nacional e internacional. Enquanto existiam onze agências para a proteção do meio ambiente no Terceiro Mundo, em 1972, havia mais de 130 em 1985. Assiste-se, pois, ao surgimento de novos atores governamentais e não-governamentais[19].

Ou seja, não se tratava mais apenas de proteger determinada espécie, paisagem ou recurso natural, mas sim de proteger a humanidade de suas próprias atividades. Um fato que expressa bem a evolução e a ampliação dessa perspectiva foi justamente a mudança do termo "natureza" para "meio ambiente", como uma forma de englobar a proteção e o melhoramento da qualidade de vida[20].

Durante esse período, ainda, assiste-se a uma crescente participação das OIGs, a qual conduz à institucionalização crescente da política ambientalista internacional, bem como à fundação de ONGs ambientalistas militantes, também chamadas de ONGs "ecologistas", as quais, segundo Phillipe LE PRESTRE, surgiram "por oposição às ONGs naturalistas ou conservacionistas tradicionais, que entraram de corpo inteiro no jogo político, procurando mobilizar toda a sociedade e se opondo às ONGs mais antigas, não só por seus métodos, mas também por sua filosofia que põe em causa a própria natureza da sociedade industrial[21]".

Além disso, esse período foi marcado pelo desenvolvimento dos instrumentos jurídicos, em razão do aumento no número de acordos internacionais e da evolução de suas naturezas, que deixam de abordar exclusivamente questões de conservação, e passam a abordar novas questões que concernem aos bens comunais, como o ar, os mares e oceanos, o espaço, além de novas formas de poluição, entre outras temáticas, além de adiantar princípios jurídicos novos, como o princípio do poluidor-pagador, ou os princípios que salientam a prevenção de danos, a cooperação e utilização da melhor tecnologia disponível[22].

---

[19] LE PRESTRE, Phillipe. **Ecopolítica internacional**. Tradução Jacob Gorender. 2. ed. São Paulo: Senac, 2005, p. 166.
[20] LE PRESTRE, Phillipe. **Ecopolítica internacional**. Tradução Jacob Gorender. 2. ed. São Paulo: Senac, 2005, p. 168.
[21] LE PRESTRE, Phillipe. **Ecopolítica internacional**. Tradução Jacob Gorender. 2. ed. São Paulo: Senac, 2005, p. 168-169.
[22] LE PRESTRE, Phillipe. **Ecopolítica internacional**. Tradução Jacob Gorender. 2. ed. São Paulo: Senac, 2005, p. 169-170.

Da mesma forma, no âmbito nacional, é cada vez mais presente nas Constituições nacionais a obrigação dos Estados de proteger o meio ambiente e o direito dos indivíduos a um meio ambiente sadio. Por fim, outra relevante característica deste período foi a criação de instituições nacionais dedicadas à proteção do meio ambiente, como, por exemplo, a França e o Canadá, que criaram seus Ministérios do Meio Ambiente em 1971[23].

A terceira e última fase é justamente o ápice da mundialização e institucionalização da proteção do meio ambiente. Tal período abrange os anos de 1987 a 1997, partindo de uma forte transição, marcada por três fatos que tiveram influência profunda na natureza dessa nova ecopolítica. O primeiro deles foi a publicação do Relatório Brundtland, o qual "propôs uma redefinição do problema e uma reconciliação da promoção do desenvolvimento e da proteção ambiental em torno da noção de 'desenvolvimento durável'[24]".

Outro fato relevante foi a assinatura do Protocolo de Montreal, agregado ao Tratado de Viena, sobre a rarefação da camada de ozônio, o que foi indispensável para afirmar a importância dos problemas ambientais em escala mundial, além de introduzir novos princípios jurídicos para orientar sua resolução. Por fim, a aprovação pelo Banco Mundial de uma nova política ambientalista também foi essencial para essa nova ecopolítica que se formava, na medida em que, a partir de então, a maioria das IFIs passaram a adotar políticas de integração dos parâmetros ambientalistas nas políticas de desenvolvimento, assim como as agências bilaterais também passam a reformular seus critérios de empréstimos e reavaliar suas prioridades[25].

Esse decênio assistiu, ainda, à continuação da multiplicação do número de atores transnacionais, marcada por uma recuperação do ativismo por parte de alguns Estados, que fizeram a promoção vigorosa de certas questões, além da ascensão, desde o começo dos anos 1980, das novas formações políticas na cena europeia, como é o caso dos "Partidos Verdes[26]". Ainda, as ONGs do Norte se internacionalizaram e

---

[23] LE PRESTRE, Phillipe. **Ecopolítica internacional**. Tradução Jacob Gorender. 2. ed. São Paulo: Senac, 2005, p. 169-170.
[24]LE PRESTRE, Phillipe. **Ecopolítica internacional**. Tradução Jacob Gorender. 2. ed. São Paulo: Senac, 2005, p. 182.
[25]LE PRESTRE, Phillipe. **Ecopolítica internacional**. Tradução Jacob Gorender. 2. ed. São Paulo: Senac, 2005, p. 182-183.
[26] Conquanto não ameaçassem jamais vir a ser partidos governamentais, essas formações ganharam um apoio eleitoral que os partidos tradicionais precisavam levar em conta. (LE PRESTRE, Phillipe. O

passaram a participar cada vez mais das negociações internacionais. Assiste-se, também, "à emergência das ONGs do Terceiro Mundo, de coalizões transnacionais entre ONGs do Norte e do Sul e um maior comprometimento e papel mais ativo das OIGs dedicadas ao desenvolvimento, particularmente o Banco Mundial[27]". A multiplicação desses atores, no entendimento de Phillipe LE PRESTRE, apaga ainda mais a separação entre política interna e política externa em matéria de meio ambiente[28].

De acordo com Phillipe LE PRESTRE, há três motivos especiais que justificam o retorno vigoroso das questões ambientais à cena internacional nesse período. O primeiro deles é o surgimento de novas catástrofes potenciais em escala global, como a rarefação da camada de ozônio, as mudanças climáticas, o empobrecimento da biodiversidade e, sobretudo, o acidente com o reator nuclear de Chernobyl (Ucrânia), o que acentuou a inquietação das sociedades e dos governos. O segundo, por sua vez, diz respeito ao crescimento das ONGs, que se multiplicaram, aumentaram de tamanho e se relacionaram mutuamente, voltando-se cada vez mais para as atividades internacionais de proteção do meio ambiente. O terceiro e último motivo apontado pelo autor é, justamente, a atenuação das questões tradicionais de segurança e a modificação da agenda diplomática, que diminuíram a importância estratégica do Terceiro Mundo com o desaparecimento da União Soviética, e, a partir de 1987, com os acordos sobre o controle de armamentos, permitindo que a noção de desenvolvimento durável e a proteção do meio ambiente mundial pudessem fornecer um meio de atrair a atenção dos fornecedores de fundos novamente para as regiões terceiro-mundistas[29].

O ambientalismo, portanto, se institucionaliza como um novo movimento social, no qual as questões principais, que concentraram a atenção nos anos 1970 - como diminuir as poluições industriais, reconciliar crescimento, conservação e qualidade de vida, como resolver o dilema entre desenvolvimento e ambientalismo - permanecem em tela, enquanto aparecem novas questões, dentre as quais figuram a

---

advento da ecopolítica. Cap. 5. p. 159-199. In: _____. **Ecopolítica internacional**. Tradução Jacob Gorender. 2. ed. São Paulo: Senac, 2005, p. 185).

[27]LE PRESTRE, Phillipe. **Ecopolítica internacional**. Tradução Jacob Gorender. 2. ed. São Paulo: Senac, 2005, p. 185.

[28] LE PRESTRE, Phillipe. **Ecopolítica internacional**. Tradução Jacob Gorender. 2. ed. São Paulo: Senac, 2005, p. 185.

[29] LE PRESTRE, Phillipe. **Ecopolítica internacional**. Tradução Jacob Gorender. 2. ed. São Paulo: Senac, 2005, p. 183-184.

rarefação da camada de ozônio, as mudanças climáticas, perda da diversidade biológica, efeito estufa e as ameaças aos recursos genéticos[30].

No entanto, apesar dos esforços realizados, a tendência à degradação persiste, acentuando problemas como a poluição atmosférica, a extinção das espécies, o desmatamento, a degradação do solo, o empobrecimento dos mares, entre outros.

A fim, portanto, de reconciliar as agendas do ambientalismo e do desenvolvimento diante da degradação contínua dos indicadores do desenvolvimento e do meio ambiente, uma série de fatos marcantes resumem o progresso dessa nova ecopolítica nos período de 1987 a 1997. Nesse contexto, vale mencionar a criação da Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CMED), criada em 1983 pela Assembleia Geral da ONU, por iniciativa do PNUMA, com o intuito de promover o diálogo entre países ricos e países pobres sobre as questões do desenvolvimento e do meio ambiente, além de buscar definir novas formas de cooperação entre eles[31].

Uma das maiores contribuições da CMED foi a publicação de um relatório intitulado *Notreavenir à tous*(Nosso Futuro Comum), também chamado de Relatório Brundtland, pelo nome da Primeira-Ministra norueguesa que presidiu a comissão, o qual visava exatamente a estimular a ajuda ao desenvolvimento e reconciliar as agendas do meio ambiente com a do desenvolvimento. Sua maior contribuição foi a introdução do conceito de "desenvolvimento durável" ou "desenvolvimento sustentável" na agenda internacional, conceito este que, apesar de impreciso, pois permite que cada um o entenda e o interprete à sua maneira, permitiu - e permite até os dias atuais - guiar a ação e ultrapassar querelas anteriores paralisantes de todo progresso[32].

Outro fato importante foi a realização da Convenção de Viena, em 1985, sobre a proteção da camada de ozônio, seguida pela assinatura do Protocolo de Montreal e suas emendas, respectivamente em 1987, 1990, 1992 e 1995. Neste momento, surgem novos princípios jurídicos e políticos, como é o caso do princípio das

---

[30]LE PRESTRE, Phillipe. **Ecopolítica internacional**. Tradução Jacob Gorender. 2. ed. São Paulo: Senac, 2005, p. 186.
[31] LE PRESTRE, Phillipe. **Ecopolítica internacional**. Tradução Jacob Gorender. 2. ed. São Paulo: Senac, 2005, p. 187.
[32]LE PRESTRE, Phillipe. **Ecopolítica internacional**. Tradução Jacob Gorender. 2. ed. São Paulo: Senac, 2005, p. 187-188.

"responsabilidades comuns, mas diferenciadas [33] ", estabelecido no Protocolo de Montreal e retomado na Declaração do Rio e na Convenção-modelo sobre as mudanças climáticas.

Phillipe LE PRESTRE elabora um cronograma referente às principais iniciativas desse período, condizentes com a evolução da sistemática de proteção do meio ambiente no âmbito global. Dentre elas destacam-se: a Declaração de Haia sobre a proteção da atmosfera terrestre, em 1989; a criação do Fundo para o Meio Ambiente Mundial (FMAM), em 1990; a Convenção sobre a conservação da fauna e da flora marinhas antárticas, a Convenção europeia sobre os estudos de impacto num contexto transfronteiriço e o Protocolo do Tratado sobre a Antártida relativo à proteção do meio ambiente, todos em 1991; a Conferência sobre o meio ambiente e desenvolvimento, a Convenção-modelo sobre as mudanças climáticas, a Convenção sobre a diversidade biológica (Biodiversidade), Convenção de Combate à Desertificação e à Seca, a Convenção para a proteção do meio ambiente marinho do Atlântico nordeste, todas de 1992; a Convenção Europeia sobre a responsabilidade civil no domínio de danos resultantes de atividades perigosas para o meio ambiente, em 1993; a Convenção das Nações Unidas sobre a luta contra a desertificação nos países gravemente atingidos pela seca e/ou pela desertificação, particularmente na África, de 1994; a Segunda Conferência das partes interessadas na Convenção sobre a Diversidade Biológica, ocorrida em 1995, seguida pela Terceira Conferência sobre o tema, em 1996; e, por fim, uma Sessão extraordinária da Assembleia Geral da ONU sobre a implementação da Agenda 21, em 1997[34], dentre outras.

Apesar de tantos acontecimentos, o principal deles, que ratificou a evolução da tutela ambiental internacional, foi a Conferência do Rio de 1992, chamada de Conferência sobre o meio ambiente e desenvolvimento. Isso porque, segundo Michel Prieur, citado por Phillipe Le Prestre, estabeleceu uma solidariedade internacional nova, que se apoia basicamente em dois princípios:

---

[33] Segundo aquele princípio, "os Estados contratantes têm uma mesma responsabilidade de atuar no sentido de redução da utilização de gases, que rarefazem a camada de ozônio, mas são adstritos a obrigações diferentes". (In: LE PRESTRE, Phillipe. **Ecopolítica internacional**. Tradução Jacob Gorender. 2. ed. São Paulo: Senac, 2005, p. 191).

[34] LE PRESTRE, Phillipe. **Ecopolítica internacional**. Tradução Jacob Gorender. 2. ed. São Paulo: Senac, 2005, p. 188-190.

> (i) o das responsabilidades comuns, porém diferenciadas; e (ii) o reconhecimento pelos países desenvolvidos de sua responsabilidade na degradação do meio ambiente mundial. Os compromissos firmados no Rio, formulados na Agenda 21 e nas convenções aprovadas, reconhecem a interdependência do desenvolvimento e do meio ambiente e fundamentam a ação internacional sobre a cooperação, a realização de projetos conjuntos, a partilha de vantagens e o fortalecimento de competências nacionais[35].

Ou seja, proteger o meio ambiente deixou de ser apenas a preservação de determinada espécie animal ou o controle de grandes indústrias poluentes, por exemplo, dando lugar a uma abordagem muito mais ampla, fundamentada no princípio do desenvolvimento durável, com a qual se reconheceu que "todo progresso significativo em questões ambientais repousa numa miríade de outros fatores socioeconômicos[36]". Trata-se de uma substituição sucessiva de um paradigma por outro, ou melhor, uma justaposição progressiva de enfoques diferentes[37].

Tal preocupação, destarte, "tem-se revelado na realização de congressos mundiais e nacionais voltados para a preservação ambiental; na celebração frequente de acordos, tratados e protocolos; também na proliferação de leis pertinentes e na criação de órgãos governamentais e não-governamentais[38]".

1.1.1 A Conferência de Estocolmo e a emergência do Direito Ambiental Internacional

Além da crescente cooperação científica internacional, outros fatores influenciaram a decisão de realizar uma Conferência mundial sobre a proteção do meio ambiente, dentre eles o acelerado crescimento econômico e a degradação ambiental. A propósito, o autor Geraldo Ferreira LANFREDI apresenta outros fatores: primeiro, a água, pois enquanto recurso esgotável, em breve será objeto de grandes disputas entre os Estados; em segundo, o ar, pois pelo fato de ser cada vez mais poluído e contaminado, representa um grande perigo no que diz respeito ao efeito estufa, causador

---

[35]PRIEUR, Michel. *Démocratie et droit de l'envirronnement ei Du développement*. *Revue Juridique de l'Envirronnement*, 1, 1993 *apud* LE PRESTRE, Phillipe. **Ecopolítica internacional**. Tradução Jacob Gorender. 2. ed.São Paulo: Senac, 2005, p. 194.

[36] DOWDESWELL, Elizabeth. *Statement at the High-Level Ministerial Segment of the Eighteenth Session of the Unep Governing Council*, Nairóbi, PNUMA, 22 maio 1995 *apud*LE PRESTRE, Phillipe. **Ecopolítica internacional**. Tradução Jacob Gorender. 2. ed. São Paulo: Senac, 2005, p. 194.

[37]LE PRESTRE, Phillipe. **Ecopolítica internacional**. Tradução Jacob Gorender. 2. ed.São Paulo: Senac, 2005, p. 195.

[38] NAVES, Nilson Vital. **Palavras proferidas na abertura do 6.º Congresso Internacional de Direito ambiental**. São Paulo, 3 jun. 2002. Disponível em:<HTTP://bdjur.stj.gov.br>. Acesso em: 05 dez. 2012.

do exagerado aquecimento global, apto por si só a causar uma série de doenças e inundações, catástrofes que já estão sendo comprovadas pela imprensa mundial; em terceiro lugar, o solo, que mesmo com sua especial influência no clima e na vegetação, tem sido entregue a formas severas de deterioração; em quarto lugar a fauna, caracterizada pela falta de proteção aos animais; e em quinto e último lugar, o autor trata do problema do desmatamento das florestas, responsáveis pelo equilíbrio do clima[39].

Há que se considerar, ainda, grandes catástrofes com efeitos visíveis – como é o caso do naufrágio do *TorreyCanyon*em março de 1967, que afundou a 5 milhas das costas da Grã-Bretanha e ocasionou um vazamento de 124.000 toneladas de petróleo –, "bem como a identificação de problemas ambientais, que poderiam gerar conflitos internacionais e que demandavam uma cooperação internacional – chuvas ácidas, a poluição do mar Báltico, a acumulação de materiais pesados e de pesticidas[40]", dentre outras.

É importante destacar o papel do processo capitalista em tal contexto, que, "ao mesmo tempo em que contribui para o aumento da pobreza e a diferenciação social, também aprofunda o acesso desigual aos recursos naturais[41]", na medida em que, "os interesses da preservação ambiental são deixados em segundo plano, quando as decisões requerem investimentos e/ou envolvem perdas financeiras[42]", pesando sobre esta lógica o viés predominante econômico-financeiro.

Ou seja, é notório que o planeta vive uma intensa crise ambiental, decorrente "do modelo de desenvolvimento adotado pela sociedade contemporânea, mais especificamente pós Revolução Industrial, bem como da concepção de progresso que hoje prevalece, segundo a qual o homem deve dominar a natureza, o que acarreta

---

[39] LANFREDI, Geraldo Ferreira. Busca de rumos para a efetividade do direito ambiental. In: _____. **Novos rumos do direito ambiental** – nas áreas civil e penal. Campinas: Millennium, 2006. p. 14-15.

[40] SILVA. Solange Teles da. O direito ambiental internacional. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (Coord). **Coleção para entender**. Belo Horizonte: Del Rey, 2009, p. 28.

[41] PASSOS, Priscilla Nogueira Calmon de. A Conferência de Estocolmo como ponto de partida para a proteção internacional do meio ambiente. **Revista Direitos Fundamentais e Democracia**. Curitiba, v.6, 2009. Disponível em: <http://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/18/17>. Acesso em: 30 dez. 2012.

[42] ROCHA, Jefferson Marçal da. Política internacional para o meio ambiente: avanços e entraves pós-conferência de Estocolmo. In: SPAREMBERGER, Raquel Fabiana Lopes e PAVIANI, Jayme (Orgs.). **Direito ambiental**: um olhar para a cidadania e sustentabilidade planetária. Caxias do Sul: Educs, 2006, p. 135.

uma voraz e incontrolada exploração dos recursos naturais, aliada ao crescimento acelerado dos centros urbanos e às formas de gestão econômica das sociedades[43]".

A análise desses diversos fatores, permitiu concluir que a partir de então foi que "se buscou trilhar a direção de uma nova concepção capaz de zelar pela proteção de valores considerados prioritários, como já visto, daqueles que escapam ao âmbito dos interesses restritos de determinado Estado e servem de parâmetro para toda a comunidade internacional[44]".

A primeira onda ambiental foi grandemente influenciada pelo debate generalizado que, ao final dos anos 60, buscava propor formas alternativas de organização social e comportamento. Não se pode, no entanto, dizer que a preocupação ambiental tivesse surgido apenas aí, afinal, a própria palavra "ecologia" tem mais de 140 anos de existência[45].

Foi, portanto, em meio a essa nova perspectiva da comunidade internacional, que começa a raciocinar sobre a concepção de instrumentos jurídicos passíveis de preservar valores reputados como prevalentes no conjunto de toda a humanidade, que a Suécia sugeriu às Nações Unidas que fosse organizada uma Conferência para discutir os problemas referentes ao meio ambiente. Dentro, portanto, dessa nova tomada de consciência no interior da ONU sobre as questões globais relativas à preservação do meio ambiente, em 3 de dezembro de 1968, a Assembleia Geral da ONU, pela Resolução n.º 2.398 (XXIII[46]), aprovou uma recomendação do Conselho Econômico e Social (Ecosoc) que previa a convocação de uma Conferência Internacional sobre Meio Ambiente Humano[47].

A Ecosoc voltou a se ocupar do tema em 1969, ocasião em que recomendou que a Conferência não deveria se envolver em discussões sobre temas de cunho restrito,

---

[43] PASSOS, Priscilla Nogueira Calmon de. A Conferência de Estocolmo como ponto de partida para a proteção internacional do meio ambiente. **Revista Direitos Fundamentais e Democracia**. Curitiba, v.6, 2009. Disponível em: <http://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/18/17>. Acesso em: 30 dez. 2012.

[44] PASSOS, Priscilla Nogueira Calmon de. A Conferência de Estocolmo como ponto de partida para a proteção internacional do meio ambiente. **Revista Direitos Fundamentais e Democracia**. Curitiba, v.6, 2009. Disponível em: <http://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/18/17>. Acesso em: 30 dez. 2012.

[45] A palavra "ecologia" foi proposta primeiramente pelo biólogo alemão Ernst Haeckel, em 1869.

[46] As numerações da Assembleia Geral da ONU indicam, entre parênteses, em algarismos romanos, o número de ordem da Assembleia Geral.

[47] SOARES, Guido Fernando Silva. **A proteção internacional do meio ambiente**. Barueri: Manole, 2003. p. 41.

mas visar aos tópicos mais amplos de interesse geral da humanidade. Em janeiro do ano seguinte, a Assembleia Geral das Nações Unidas tomou uma série de decisões objetivas, dentre elas, aceitou o convite do Governo da Suécia para realizar a Conferência em Estocolmo, e criou uma Comissão Preparatória, a ser integrada por peritos governamentais, para a qual o Brasil foi convidado[48].

A Comissão Preparatória realizou quatro sessões:

> A primeira ocupou-se com a parte operativa e com a definição de como os Estados-membros deveriam atuar; na segunda, foi adotada a agenda provisória e decidida a natureza do documento a ser assinado em 1972; foram abordados alguns assuntos específicos, como a poluição dos mares, a conservação do solo, os limites permissíveis de poluição e alguns outros; coube à terceira sessão examinar o progresso verificado na apreciação dos temas substantivos e apresentar o esboço de Declaração sobre o Meio Ambiente; a quarta sessão, realizada em março de 1972, ocupou-se da parte funcional da Conferência, inclusive dos aspectos financeiros[49].

Destaca-se nesse período de quatro anos, desde a Convocação até a realização da Conferência, a realização de um Painel de Peritos em Desenvolvimento e Meio Ambiente, celebrado em Founex, cidade próxima de Genebra (Suíça), de 4 a 12 de junho de 1971, com especialistas de todas as regiões do mundo. O Relatório de Founex, segundo Guido Fernando Silva SOARES, que foi uma das peças fundamentais para consolidar as bases conceituais a ser discutidas na Conferência de Estocolmo, também serviria de base a diversas outras reuniões regionais convocadas pelo Ecosoc[50].

Um aspecto importante da Conferência foi a menção à *desaceleração do* desenvolvimento, pois suscitou um questionamento por parte dos países que ainda não haviam atingido níveis de industrialização. Por esta razão, a Conferência não teve, à época, uma repercussão positiva entre os países em desenvolvimento, inclusive o Brasil. Muitos encaravam a Conferência como uma tática diversionista, tendente a relegar os programas de desenvolvimento a um segundo plano, justamente quando se chegava ao final da Década do Desenvolvimento das Nações Unidas, com poucos resultados

---

[48] SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. **Direito ambiental internacional:** meio ambiente, desenvolvimento sustentável e os desafios da nova ordem mundial: uma reconstituição da Conferência do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Rio de Janeiro: Thex, 1995, p. 26.

[49] SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. **Direito ambiental internacional:** meio ambiente, desenvolvimento sustentável e os desafios da nova ordem mundial: uma reconstituição da Conferência do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Rio de Janeiro: Thex, 1995, p. 26.

[50] SOARES, Guido Fernando Silva. **A proteção internacional do meio ambiente**. Barueri: Manole, 2003, p. 41-42.

positivos, e manifestaram expressamente seu repúdio a qualquer tipo de ação que os impedisse de buscar o seu desenvolvimento, nem que para isso fosse necessário conviver com a poluição[51]. Para os países em desenvolvimento, as questões ambientais tinham importância secundária, pois suas atenções voltavam-se prioritariamente à pobreza e suas sequelas, como a fome, a falta de moradia, de roupa, educação, escolas, etc[52]. Vale dizer, os direitos políticos e civis pouco importavam em relação aos direitos econômicos e sociais.

Este foi o posicionamento adotado pelo Brasil, que desde o início defendeu a tese desenvolvimentista, sob o argumento de que os planos submetidos à Comissão Preparatória identificavam-se com os problemas e as preferências dos países industrializados e não levavam em consideração as necessidades e as condições dos países em desenvolvimento[53].

Aceitando os reclames dos países do Sul, portanto, a Assembleia Geral das Nações Unidas, na Resolução n.º 2.057 (XXV[54]), "recomendou à Comissão Preparatória incluir nas suas 2.ª e 3.ª sessões itens específicos relativos a aspectos econômicos e sociais de interesse dos países em desenvolvimento, com vistas a reconciliar os seus planos nacionais de desenvolvimento com uma política ambiental[55]".

Surge, então, a primeira grande iniciativa de proteção ao meio ambiente internacional: a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano, também denominada de Conferência de Estocolmo, ocorrida de 5 a 16 de junho de 1972, com a participação de 113 países, 250 organizações não governamentais e organismos da ONU[56], todos com o intuito de buscar definir padrões de conduta adequados à

---

[51] GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito ambiental**. São Paulo: Atlas, 2009, p. 32.
[52] SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. **Direito ambiental internacional:** meio ambiente, desenvolvimento sustentável e os desafios da nova ordem mundial: uma reconstituição da Conferência do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Rio de Janeiro: Thex, 1995, p. 27.
[53] SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. **Direito ambiental internacional:** meio ambiente, desenvolvimento sustentável e os desafios da nova ordem mundial: uma reconstituição da Conferência do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Rio de Janeiro: Thex, 1995, p. 27.
[54] Vide nota de rodapé n.º 46.
[55] SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. **Direito ambiental internacional:** meio ambiente, desenvolvimento sustentável e os desafios da nova ordem mundial: uma reconstituição da Conferência do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Rio de Janeiro: Thex, 1995, p. 27.
[56] MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente:** doutrina, jurisprudência, glossário. 4. ed. rev., atual. eampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 1002.

conservação da natureza, do meio ambiente e, consequentemente, da sociedade humana global[57].

Ao abordar o resultado de tal conscientização, pode-se, felizmente, exprimir um posicionamento otimista, afinal

> (...) tal Conferência propiciou a consolidação das mais indispensáveis bases à moderna política ambiental adotada pela imensa maioria dos países, com maior ou menor rigor, nos seus respectivos ordenamentos jurídicos. É, portanto, caracterizada pelo despertar da consciência das nações sobre essa realidade, fazendo com que surgissem, também, novos movimentos ecologistas e preservacionistas que, por sua vez, passaram a refletir-se nas Cartas Constitucionais dos Estados, os quais passaram a incluir em seus textos os chamados direitos de proteção ao meio ambiente.
> O ponto de partida foi, portanto, a Declaração do Meio Ambiente, trazida pela Conferência das Nações Unidas, em Estocolmo, a qual incluiu princípios, na tentativa de oferecer aos povos do mundo inspiração e guia para preservar e melhorar o meio ambiente humano[58].

Da Conferência resultou, inclusive, a criação de uma nova instituição no sistema das Nações Unidas, voltada para a coordenação, catalisação e estímulo de ações para a proteção e melhoria do meio ambiente humano: o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), entidade com sede em Nairóbi, capital do Quênia, e diversos escritórios espalhados pelo mundo[59].

Os principais documentos adotados naquela oportunidade foram a Declaração das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano (Declaração de Estocolmo) e o Plano de Ação para o Meio Ambiente, ambos reconhecendo a existência da problemática ambiental e da necessidade de agir por parte dos Estados[60]. A Declaração era composta por um preâmbulo e mais 26 princípios, os quais se referiam "aos fundamentos das ações a serem realizadas e aos objetivos a alcançar (princípios 1.º ao 7.º); à interconexão entre a problemática ambiental e o desenvolvimento, bem como

---

[57] PASSOS, Priscilla Nogueira Calmon de. A Conferência de Estocolmo como ponto de partida para a proteção internacional do meio ambiente. **Revista Direitos Fundamentais e Democracia**. Curitiba, v.6, 2009. Disponível em: <http://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/18/17>. Acesso em: 30 dez. 2012.

[58] PASSOS, Priscilla Nogueira Calmon de. A Conferência de Estocolmo como ponto de partida para a proteção internacional do meio ambiente. **Revista Direitos Fundamentais e Democracia**. Curitiba, v.6, 2009. Disponível em: <http://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/18/17>. Acesso em: 30 dez. 2012.

[59] SILVA. Solange Teles da. O direito ambiental internacional. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (Coord). **Coleção para entender**. Belo Horizonte: Del Rey, 2009, p. 30.

[60] SILVA. Solange Teles da. O direito ambiental internacional. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (Coord). **Coleção para entender**. Belo Horizonte: Del Rey, 2009, p. 29.

à proteção dos direitos fundamentais (princípios 8.º ao 17); aos instrumentos da política ambiental (princípios 18 a 20); e à necessária cooperação internacional (princípios 21 a 26)[61]".

A Declaração de 1972 foi criticada na ocasião por não haver adotado normas mais rígidas, porém, não se pode ignorar que exerceu decisiva influência na defesa do meio ambiente. Quer dizer, muitos dos 26 princípios nela contidos foram incorporados a convenções internacionais, em inúmeras declarações e resoluções, podendo-se afirmar até mesmo que "o movimento ambientalista saiu da Conferência do Rio de Janeiro, em 1992, fortalecido e com novas normas capazes de orientar e inspirar a comunhão internacional[62]".

Ainda, nas palavras de Valério de Oliveira MAZZUOLI, a Declaração de Estocolmo serviu "como um paradigma e referencial ético para toda a comunidade internacional, no que tange à proteção internacional do meio ambiente como um direito humano fundamental de todos nós[63]", o que gerou, desta forma, o reconhecimento no plano internacional, do direito fundamental ao meio ambiente[64].

Foi, portanto, a partir de 1972 que se logrou modificar o foco do pensamento ambiental do planeta, "classificando-se as determinações decorrentes da Declaração de Estocolmo como normas que visam a regulamentar futuros comportamentos dos Estados, pois ainda que não detenham um "*status* de 'norma jurídica', impõem, além de sanções de conteúdo moral, outras que podem ser consideradas como extrajurídicas, em caso de descumprimento ou inobservância de seus postulados[65]".

---

[61] SILVA. Solange Teles da. O direito ambiental internacional. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (Coord). **Coleção para entender**. Belo Horizonte: Del Rey, 2009, p. 30.

[62] SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. **Direito ambiental internacional:** meio ambiente, desenvolvimento sustentável e os desafios da nova ordem mundial: uma reconstituição da Conferência do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Rio de Janeiro: Thex, 1995, p. 30.

[63] MAZZUOLI, Valério de Oliveira. A proteção internacional dos direitos humanos e o direito internacional do meio ambiente. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 9, n. 34, p. 97-123, abr./jun. 2004, p. 105.

[64] PASSOS, Priscilla Nogueira Calmon de. A Conferência de Estocolmo como ponto de partida para a proteção internacional do meio ambiente. **Revista Direitos Fundamentais e Democracia**. Curitiba, v.6, 2009. Disponível em: <http://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/18/17>. Acesso em: 30 dez. 2012.

[65] MAZZUOLI, Valério de Oliveira. A proteção internacional dos direitos humanos e o direito internacional do meio ambiente. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 9, n. 34, p. 97-123, abr./jun. 2004, p. 105.

A Conferência de Estocolmo foi, portanto, de extrema importância, afinal, apesar de não trazer nenhuma regra concreta, propiciou a primeira moldura essencial para a implementação do Direito Internacional do Meio Ambiente. Pode-se afirmar seguramente que foi a partir da adoção da Declaração de Estocolmo que a questão ambiental se cristaliza como objeto de preocupação global e se converte, por conseguinte, em objeto de negociação entre países. O primeiro reflexo disso é a criação de um mecanismo institucional para tratar de questões ambientais no sistema das Nações Unidas. Trata-se do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA). Mecanismo modesto, sob a forma de um Programa e não de um organismo especializado, porém dotado de certa autonomia dentro da estrutura de organização, com um secretariado reduzido, um Diretor Executivo e um Conselho de Administração que se reúne bienalmente, reportando-se ao Conselho Econômico e Social das Nações Unidas.

Para Guido Fernando Silva SOARES, é dentro desse contexto, que a Declaração de Estocolmo, adotada pela Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, pode ser considerada como o correlativo à Declaração Universal dos Direitos do Homem, "não só por sua relevância como fonte de inspiração da maioria das normas convencionais sobre a proteção ao meio ambiente que se seguiram, mas também pela constante referência que a ela passaram a fazer a doutrina, as decisões judiciárias e arbitrais internacionais e os trabalhos das organizações governamentais e não-governamentais[66]".

Muito embora não seja um documento obrigatório juridicamente, conduziu a mudanças políticas decorrentes de sua força moral[67], pois "foi o primeiro grande encontro de nível internacional, reunindo representantes de diversos Estados, todos imbuídos do propósito de discutir os problemas relacionados ao meio ambiente e à relação deste com o desenvolvimento[68]".

---

[66] SOARES, Guido Fernando Silva. Direito Ambiental Internacional. In: PHILIPPI JR., Arlindo; ALVES, AlaôrCaffé (Ed.). **Curso interdisciplinar de direito ambiental**. Barueri: Manole, 2005, p. 645-716; p. 652.

[67] OLIVEIRA, Rafael Santos de. **Direito ambiental internacional:** o papel da *soft law* em sua efetivação.Ijuí: Unijuí, 2007, p. 138.

[68]PASSOS, Priscilla Nogueira Calmon de. A Conferência de Estocolmo como ponto de partida para a proteção internacional do meio ambiente. **Revista Direitos Fundamentais e Democracia**. Curitiba, v.6, 2009. Disponível em: <http://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/18/17>. Acesso em: 30 dez. 2012.

Os Estados passaram, pois, a pressentir a necessidade de dar uma resposta consciente à demanda social de preservação do meio ambiente, através de seus ordenamentos jurídicos, fazendo nascer, assim, o direito ao meio ambiente como direito humano, "ainda que sem a qualificação expressa de direito fundamental em algumas das Cartas Constitucionais em que foi positivado[69]".

A autora Andréa VULCANIS expressa a mesma opinião ao ensinar que assim nasceu o direito ambiental, "da necessidade que se abateu sobre a humanidade em proporcionar ao homem seu pleno desenvolvimento e como pressuposto do exercício, e principalmente como fruição de todos os demais direitos fundamentais, o que somente pode se dar num ambiente natural, cultural e artificial que lhe propicie condições mínimas para tanto[70]".

Apesar de não serem considerados obrigatórios, os princípios trazidos pela Conferência de Estocolmo possuem uma importância ímpar para a proteção do meio ambiente em âmbito nacional e internacional. Desde a sua declaração, foi cada vez maior o número de tratados, acordos e convenções sobre a temática ambiental, "reflexo da sensibilização das sociedades para com a conservação e gerenciamento dos recursos naturais, a prudência no trato dos seres vivos da natureza e para com o uso adequado da tecnologia[71]".

A esse propósito, Chris WOLD assevera que "após a Conferência do Rio, teve lugar uma verdadeira explosão do Direito Internacional do Meio Ambiente", pois "os princípios que emergiram da Declaração de Estocolmo, tornaram-se, a partir de 1992, muito mais concretos, estruturando-se em formulações mais precisas e detalhadas[72]".

---

[69] PASSOS, Priscilla Nogueira Calmon de. A Conferência de Estocolmo como ponto de partida para a proteção internacional do meio ambiente. **Revista Direitos Fundamentais e Democracia**. Curitiba, v.6, 2009. Disponível em: <http://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/18/17>. Acesso em: 30 dez. 2012.

[70] VULCANIS, Andréa. Direito ambiental e direitos humanos fundamentais: de uma base epistemológica à fundamentação jurídica. In: FREITAS, Vladimir Passos de (Coord.). **Direito Ambiental em Evolução**. v. 5. Curitiba: Juruá, 2008, p. 38.

[71] PASSOS, Priscilla Nogueira Calmon de. A Conferência de Estocolmo como ponto de partida para a proteção internacional do meio ambiente. **Revista Direitos Fundamentais e Democracia**. Curitiba, v.6, 2009. Disponível em: <http://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/18/17>. Acesso em: 30 dez. 2012.

[72] WOLD, Chris. A emergência de um conjunto de princípios destinados à proteção internacional do meio ambiente. In: SAMPAIO, José Adércio Leite; WOLD, Chris; NARDY, Afrânio (Orgs.). **Princípios de direito ambiental na dimensão internacional e comparada**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 8.

A partir de então, "os direitos relativos ao meio ambiente passaram a ser prioridades inequívocas da agenda internacional moderna[73]", passando as normas de proteção internacional do meio ambiente a ser consideradas como um "complemento aos direitos do homem, em particular o direito à vida e à saúde humana[74]".

Fica patente, porém, que a preocupação determinante em 1972, é bastante diferente da que mobilizava a comunidade internacional em 1992, em torno da proteção ambiental. Não havia então, como há hoje de forma bastante explícita, um acoplamento da questão ambiental e da questão do desenvolvimento. A questão central em Estocolmo dizia respeito essencialmente às relações entre o homem e o meio ambiente. A palavra chave da Conferência era "poluição", ou seja, o objetivo era conscientizar os Estados sobre a importância de promover a limpeza do ar nos grandes centros urbanos, a limpeza dos rios nas bacias mais povoadas, o combate à poluição marinha. Vale dizer, as grandes preocupações estavam relacionadas com a situação, em alguns casos alarmante, das condições de higiene e saneamento em grandes áreas de concentração populacional, situadas basicamente em regiões altamente desenvolvidas[75].

Não se pode negar que Estocolmo teve efeitos práticos concretos. A qualidade do ar nos grandes centros urbanos do mundo desenvolvido melhorou, vários grandes rios europeus, praticamente "mortos", passaram por um processo exemplar de recuperação. Infelizmente, o mesmo não aconteceu nos países em desenvolvimento, em razão da falta de acesso a tecnologias apropriadas e a recursos para aplicá-las[76].

No plano institucional houve igualmente grande avanço, com a elaboração e, em certos casos, aperfeiçoamento, das então incipientes legislações nacionais de cunho ambiental e com a criação de mecanismos e estruturas governamentais específicos para

---

[73] PASSOS, Priscilla Nogueira Calmon de. A Conferência de Estocolmo como ponto de partida para a proteção internacional do meio ambiente. **Revista Direitos Fundamentais e Democracia**. Curitiba, v.6, 2009. Disponível em: <http://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/18/17>. Acesso em: 30 dez. 2012.

[74] SOARES, Guido Fernando Silva. **A proteção internacional do meio ambiente**. Barueri: Manole, 2003, p. 173.

[75] BRASIL. Ministério das Relações Exteriores (Itamaraty). **Convocatória da UNCED (CNUMAD)**. Documento localizado nos arquivos históricos da Coordenação Geral de Documentação Diplomática. Pesquisa realizada em 14 dez. 2012.

[76] BRASIL. Ministério das Relações Exteriores (Itamaraty). **Convocatória da UNCED (CNUMAD)**. Documento localizado nos arquivos históricos da Coordenação Geral de Documentação Diplomática. Pesquisa realizada em 14 dez. 2012.

o tratamento das questões ambientais[77]. Essa evolução institucional não ficou restrita aos países desenvolvidos, como no caso das ações efetivas de proteção ambiental. Bem o prova o exemplo brasileiro: a SEMA, Secretaria Especial do Meio Ambiente, data de 1974.

O período de tempo que separa os anos 70 do início da década de 80 é marcado por uma espécie de campo de batalha constante, dividindo países do Norte e do Sul. Qualquer que fosse o tema em pauta, uma linha divisória balizava muito claramente os interesses divergentes dos dois campos. Essa é uma possível razão para que os resultados concretos das diversas negociações efetuadas à época tenham deixado a desejar, porque os dois lados frequentemente se neutralizavam[78]. A grande realização desse período, portanto, está menos em ações efetivas e mais em um vasto esforço de pensar, de forma multifacetada e coerente, a questão do desenvolvimento. O vasto cabedal de conhecimentos e debates em torno do assunto, tornou possível insistir sobre a enorme complexidade do mundo, dos novos temas e do próprio fenômeno desenvolvimentista. Daí derivou a reafirmação da importância do diálogo e da impossibilidade de que se viesse a aceitar uma "ordem do mundo imposta de cima para baixo[79]".

Tal período também foi marcado por inúmeras catástrofes ambientais, arroladas por Maria Luiza Machado GRANZIERA:

> 1. 10/06/1976. Seveso, Itália. Acidente industrial provocado por empresa suíça. Tanques de armazenagem romperam, liberando TCDD (2,3,7,8-tetraclorodibenzo-p-dioxina) na atmosfera e atingindo parte do norte da Itália. Esse desastre levou a *União Europeia* a publicar a diretiva de Seveso, que estabeleceu regulamentos industriais rígidos, tendo sido atualizada em 1999 e complementada em 2005;
> 2. 1978. Acidente com o satélite artificial soviético de telecomunicações Cosmos 924, que caiu em território canadense, despejando material radioativo;
> 3. 16/03/1978. O superpetroleiro *Amoco Cádiz*, vindo do golfo Pérsico a Roterdã, com 227.000 toneladas de óleo cru, partiu-se ao meio na costa

[77] BRASIL. Ministério das Relações Exteriores (Itamaraty). **Convocatória da UNCED (CNUMAD)**. Documento localizado nos arquivos históricos da Coordenação Geral de Documentação Diplomática. Pesquisa realizada em 14 dez. 2012.
[78] BRASIL. Ministério das Relações Exteriores (Itamaraty). **Convocatória da UNCED (CNUMAD)**. Documento localizado nos arquivos históricos da Coordenação Geral de Documentação Diplomática. Pesquisa realizada em 14 dez. 2012.
[79] BRASIL. Ministério das Relações Exteriores (Itamaraty). **Convocatória da UNCED (CNUMAD)**. Documento localizado nos arquivos históricos da Coordenação Geral de Documentação Diplomática. Pesquisa realizada em 14 dez. 2012.

bretã, França, em uma tempestade, criando uma maré negra que destruiu praias e vida marinha, com enormes prejuízos à pesca e ao turismo;
4. 1984. Acidente na cidade de Bhopal, na Índia, envolvendo uma fábrica de pesticidas, cuja atividade negligente causou um vazamento de gás tóxico que envenenou toda a população, matando mais de 2.000 pessoas e deixando 200.000 cegas ou feridas;
5. 1986. Acidente nuclear em Chernobyl, na Ucrânia, URSS, cuja explosão liberou uma nuvem de material radioativo que foi levada pelo vento aos países vizinhos;
6. 1986. Incêndio ocorrido na empresa química Sandoz, na Suíça. O rio Reno foi gravemente contaminado por produtos químicos agrícolas, solventes e mercúrio, matando a fauna aquática e ameaçando o abastecimento de água potável da Alemanha e da Holanda;
7. entre 1984 e 1987, 60 milhões de pessoas, na maioria crianças, morreram de doenças intestinais decorrentes de desnutrição e da ingestão de água imprópria para o consumo;
8. entre 1984 e 1987, a crise africana ligada ao meio ambiente e ao desenvolvimento, desencadeada pela seca, pôs em risco a vida de 35 milhões de pessoas, matando cerca de um milhão[80].

Diante desse cenário, uma avaliação realizada pelo PNUMA dos 10 anos pós-Estocolmo constatou, obviamente, que os problemas ambientais tinham piorado[81], apesar do sucesso da Conferência. Estava clara, portanto, a necessidade de enfrentar a questão ambiental, coibindo as práticas que, em nome de um progresso não sustentável, estavam causando danos irreparáveis à saúde, à vida humana e ao meio ambiente[82].

1.2 A PREPARAÇÃO PARA A CONFERÊNCIA DO RIO

A retomada do crescimento e da prosperidade nas nações altamente industrializadas a partir de meados dos anos 80, traz de volta o aumento das preocupações de ordem ambiental. Fortalecem-se os movimentos da sociedade civil, a proliferação das ONGs ambientalistas e a insistência dos meios de comunicação contribuem para a gênese de uma conscientização coletiva que chega, às vezes, à raia do exagero[83].

Mas a nova consciência ambiental difere, e muito, daquela que se estabeleceu a partir dos anos 60, até a Conferência de Estocolmo, em 1972. Já não se

---

[80] GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito ambiental**. São Paulo: Atlas, 2009, p. 37-39.
[81] SILVA. Solange Teles da. O direito ambiental internacional. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (Coord). **Coleção para entender**. Belo Horizonte: Del Rey, 2009, p. 32.
[82] GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito ambiental**. São Paulo: Atlas, 2009, p. 39.
[83] BRASIL. Ministério das Relações Exteriores (Itamaraty). **Convocatória da UNCED (CNUMAD)**. Documento localizado nos arquivos históricos da Coordenação Geral de Documentação Diplomática. Pesquisa realizada em 14 dez. 2012.

trata de uma preocupação circunscrita, localizada. É um processo global, isto é, atinge indiscriminadamente a todos os países, independentemente de sua participação nas causas.

Tal é o caso, por exemplo, da necessidade de se proteger a camada de ozônio estratosférico, submetida à crescente processo de desgaste em virtude da emissão indiscriminada de certos gases – os clorofluorcarbonos (CFCs) – de vasto emprego industrial. A preocupação decorre da função essencial que a camada de ozônio exerce na filtragem da radiação solar, a qual comporta graves riscos para a vida humana, vegetal e animal com o seu desaparecimento, em virtude de alterações genéticas que fatalmente ocorrerão caso aumente a dose de radiação a que estão expostos os seres vivos[84].

Outra área de preocupação global diz respeito à progressão do efeito estufa, termo coloquial que designa o processo de aquecimento da atmosfera, atribuído a concentrações crescentes de certos gases, como o dióxido e o monóxido de carbono. Embora objeto de incertezas científicas à época quanto à magnitude e ao ritmo em que ocorrerá, o fenômeno em si parecia bem estabelecido e certo de que provocaria mudanças no ecossistema terrestre, com impactos evidentes[85].

Uma terceira área de preocupação diz respeito à perda da diversidade biológica do planeta, devida, basicamente, à ocupação sucessiva de novos espaços dentro e fora dos limites das jurisdições nacionais. Tendo em vista os avanços da biotecnologia e da engenharia genética, o desaparecimento de espécies ainda não conhecidas ou suficientemente estudadas representava, e continua representando até hoje, uma perda potencial para a humanidade, em especial nas áreas da medicina e da agricultura. Isso sem mencionar os impactos sobre o próprio equilíbrio dos ecossistemas, assentado sobre uma frágil teia de interdependência das espécies e interação destas com o meio em que vivem[86].

---

[84] BRASIL. Ministério das Relações Exteriores (Itamaraty). **Convocatória da UNCED (CNUMAD)**. Documento localizado nos arquivos históricos da Coordenação Geral de Documentação Diplomática. Pesquisa realizada em 14 dez. 2012.

[85] BRASIL. Ministério das Relações Exteriores (Itamaraty). **Convocatória da UNCED (CNUMAD)**. Documento localizado nos arquivos históricos da Coordenação Geral de Documentação Diplomática. Pesquisa realizada em 14 dez. 2012.

[86] BRASIL. Ministério das Relações Exteriores (Itamaraty). **Convocatória da UNCED (CNUMAD)**. Documento localizado nos arquivos históricos da Coordenação Geral de Documentação Diplomática. Pesquisa realizada em 14 dez. 2012.

Além daquelas, na ordem do dia estavam outras questões, como a extinção das espécies, o desmatamento, a empobrecimento dos mares, a poluição atmosférica, por exemplo.

São questões que já saíram dos círculos restritos de pesquisadores e ganharam as páginas dos jornais, ampliando a percepção de seus efeitos potenciais sobre o planeta e sobre a vida humana. De início, o impacto foi sentido pelos países desenvolvidos, cujos governos foram os primeiros a dar-se conta da gravidade da situação. Perceberam que a respeito era preciso tomar medidas urgentes e que essas medidas só teriam resultado se fossem tomadas por todos os países.

Como acontece nas mais simples situações de emergência, não há necessariamente unanimidade inicial quanto às providências que se devem tomar, especialmente porque há uma tendência natural de propor soluções cujos ônus recaiam sobre outros. Eis porque as medidas têm de ser negociadas de maneira a que se chegue a decisões eficazes e que haja uma divisão equitativa de responsabilidades e de esforços.

O Brasil deu-se conta cedo da gravidade da situação, e a nova visibilidade adquirida pelas questões ambientais, traduziu-se numa consciência mais aguda da sociedade e num engajamento desde o início nas negociações, sem descuidar, é claro, de seus pontos de vista e interesses[87].

Essa preocupação com a preservação do meio ambiente refletiu-se no capítulo específico sobre o tema, no artigo 225 da Constituição da República de 1988. Foi então que o ambientalismo passou a ser assunto de elevada importância, passando a ser previsto como direito fundamental da pessoa humana, salientando-se que "a Constituição de 1988 foi (...) a primeira a tratar deliberadamente da questão ambiental, (...) assumindo o tratamento da matéria em termos amplos e modernos[88]".

No contexto dessa nova preocupação com o meio ambiente, predominante nos anos 80, a Assembleia Geral da ONU, em 22 de dezembro de 1989, reunida na sua

---

[87] Consta no próprio texto da Convocatória da Conferência o seguinte: "Na qualidade de país anfitrião, caberá ao Brasil presidir a Conferência. Temos assim a oportunidade de influir de forma direta nos debates e, por conseguinte, nos resultados dos trabalhos ali conduzidos. Nesse contexto, nossa atuação, embora pautada pela busca do consenso e marcada por clara inflexão conciliatória, não deverá perder de vista os grandes interesses e posições que temos defendido no cenário internacional com respeito à questão ambiental". (In: BRASIL. Ministério das Relações Exteriores (Itamaraty). **Convocatória da UNCED (CNUMAD)**. Documento localizado nos arquivos históricos da Coordenação Geral de Documentação Diplomática. Pesquisa realizada em 14 dez. 2012).

[88] SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 43-46.

XLIV Sessão, adotou por consenso a Resolução n.º 44/228, pela qual decidiu convocar a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, com duração de duas semanas, em junho de 1992, e aceitou o oferecimento do Brasil para sediá-la[89].

Posteriormente, em agosto de 1990, o Presidente da República decidiu que a Conferência seria realizada na cidade do Rio de Janeiro. Em dezembro do mesmo ano, nova resolução da Assembleia Geral da ONU definiu que a Conferência teria lugar de 1.º a 12 de junho de 1992 e recomendou sua realização em nível de cúpula, cabendo a chefia das Delegações a Chefes de Estados e de Governos[90].

O conceito basilar que preside as negociações da Conferência é o do desenvolvimento sustentável. Cunhado pela Comissão Mundial para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, convocada pela Assembleia Geral da ONU em 1985 e presidida pela Primeira Ministra da Noruega, GroBrundtland, esse conceito – pedra de toque do Relatório que a Comissão concluiu em 1987[91] – implica basicamente o uso racional dos recursos naturais, de forma a evitar comprometer o capital ecológico do planeta. Trata-

[89] "Numa fase inicial causou espécie o fato de o Brasil haver-se candidatado a sediar a Conferência, pretensão esta também manifestada pela Suécia. Os motivos da candidatura podem ser resumidos a dois: provar aos demais países que o Brasil participa das preocupações ecológicas; e aproveitar a oportunidade para mobilizar no Brasil a opinião pública em todos os níveis da administração, federal, estadual e municipal, a fim de criar uma consciência ecológica sadia". (In: SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. **Direito ambiental internacional:** meio ambiente, desenvolvimento sustentável e os desafios da nova ordem mundial: uma reconstituição da Conferência do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Rio de Janeiro: Thex, 1995, p. 35).

[90] BRASIL. Ministério das Relações Exteriores (Itamaraty). **Convocatória da UNCED (CNUMAD)**. Documento localizado nos arquivos históricos da Coordenação Geral de Documentação Diplomática. Pesquisa realizada em 14 dez. 2012.

[91] "O *Relatório Brundtland*, como ficou conhecido, foi apresentado à ONU em 1987 e teve o mérito de explicitar a opinião de pessoas de vários países, que se manifestaram sobre os mais variados temas relacionados ao meio ambiente e ao desenvolvimento em audiências públicas: população, energia, agricultura, comércio interno e comércio exterior, saúde, áreas urbanas, pesca, ecossistemas, indústria e mudanças climáticas. Um dos vários méritos do Relatório Brundtland foi a cristalização do princípio do desenvolvimento sustentável, entendido como 'aquele que atende às necessidades das gerações atuais sem comprometer a capacidade de as futuras gerações terem suas próprias necessidades atendidas'. O alcance, porém, do desenvolvimento sustentável, não ocorre apenas com palavras e teorias, mas com uma transformação do modo de vida das pessoas e dos Estados, alterando os processos de consumo e a forma de exploração de recursos naturais. Um ponto fundamental, mencionado no Relatório é que 'somente se pode buscar o desenvolvimento sustentável se o tamanho e o aumento da população estiverem em harmonia com o potencial produtivo [...] do ecossistema'". (In: GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito ambiental**. São Paulo: Atlas, 2009, p. 40).

se, em última análise, de incluir considerações de ordem ambiental no processo de tomada de decisões econômicas[92].

Em termos puramente teóricos, o conceito de desenvolvimento sustentável atende à principal preocupação dos países em desenvolvimento no debate multilateral sobre o meio ambiente, que poderia ser definida como a defesa intransigente do direito ao desenvolvimento social e econômico, ao qual se deverão incorporar progressivamente medidas de proteção ambiental. Isto se dará pela via da livre negociação de compromissos internacionais ambientais que cristalizem um tratamento diferenciado e preferencial dos países em desenvolvimento, incluindo a canalização de recursos financeiros adicionais e concessionais e mecanismos de acesso, sob condições justas e favoráveis, às novas tecnologias de proteção ambiental.

Nesse contexto, a pretensão não era de que a Conferência do Rio fosse um Tribunal, em que alguns países serão postos no banco dos réus e julgados por outros como os vilões da tragédia ambiental planetária, mas sim um processo de negociações em que linhas de ação seriam indicadas para se desdobrarem nos anos seguintes, pactuadas pelos Estados com o objetivo de acelerar o desenvolvimento sem solapar a base natural que deve sustentá-lo. Sede da Conferência, o Brasil assume certa preponderância em todo esse processo.

Conforme a praxe nas grandes Conferências temáticas das Nações Unidas, o Secretário-Geral daquela Organização, Javier Pérez de Cuéllar, indicou o Secretário-Geral da Conferência de 1992. A escolha recaiu sobre o senhor Maurice Strong, empresário canadense que fora o Secretário-Geral da Conferência de Estocolmo, em 1972. O Senhor Strong foi igualmente o primeiro Diretor-Executivo do PNUMA, estabelecido em consequência das decisões de Estocolmo[93].

Por se tratar de evento convocado pelas Nações Unidas, a temática da Conferência de 1992 e as bases para sua preparação foram definidas pela Assembleia Geral da Organização. O governo brasileiro, como todos os outros Estados membros

---

[92] BRASIL. Ministério das Relações Exteriores (Itamaraty). **Convocatória da UNCED (CNUMAD)**. Documento localizado nos arquivos históricos da Coordenação Geral de Documentação Diplomática. Pesquisa realizada em 14 dez. 2012.

[93] BRASIL. Ministério das Relações Exteriores (Itamaraty). **Convocatória da UNCED (CNUMAD)**. Documento localizado nos arquivos históricos da Coordenação Geral de Documentação Diplomática. Pesquisa realizada em 14 dez. 2012.

das Nações Unidas, participou da definição da pauta da Conferência, que constituiu, em si mesma, um processo negociador, com a participação de todos os países interessados[94].

No entanto, como não se tratava de uma reunião para discutir problemas ambientais específicos de cada país, tampouco se esperava que a Conferência de 1992 oferecesse soluções tópicas, localizadas, para os desafios ambientais nacionais. O "Relatório Nacional" que cada Estado participante deveria levar à Conferência era um documento de cunho meramente informativo e não um documento de trabalho sobre o qual a Conferência seria chamada a adotar decisões ou recomendações.

A definição do próprio título da Conferência – Meio Ambiente e Desenvolvimento – atendeu aos interesses brasileiros e de inúmeros países em desenvolvimento, que insistiam sobre a indissociável relação entre proteção do meio ambiente e o desenvolvimento econômico e social. Diversos países industrializados, entretanto, teriam preferido excluir do título a referência à questão do desenvolvimento, de modo a permitir uma concentração de temas estritamente ambientais e de regulamentação jurídica, fundados em tratamento técnico-científico da questão ambiental[95].

1.2.1 A Resolução n.º 44/228, de 22 de dezembro de 1989

Com a intenção de realizar uma conferência empenhada em "catalisar a cooperação internacional em favor de uma série de ações concretas e ambiciosas com vistas ao crescimento econômico, à melhora da qualidade de vida dos indivíduos e à proteção do meio ambiente natural[96]", foi pela Resolução n.º 44/228, de 22 de dezembro de 1989, que a Assembleia Geral da ONU decidiu convocar os Estados para uma Conferência Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a se realizar em 1992, no Rio de Janeiro.

---

[94] BRASIL. Ministério das Relações Exteriores (Itamaraty). **Convocatória da UNCED (CNUMAD)**. Documento localizado nos arquivos históricos da Coordenação Geral de Documentação Diplomática. Pesquisa realizada em 14 dez. 2012.

[95] BRASIL. Ministério das Relações Exteriores (Itamaraty). **Convocatória da UNCED (CNUMAD)**. Documento localizado nos arquivos históricos da Coordenação Geral de Documentação Diplomática. Pesquisa realizada em 14 dez. 2012.

[96] LE PRESTRE, Phillipe. **Ecopolítica internacional**. Tradução Jacob Gorender. 2. ed.São Paulo: Senac, 2005, p. 202.

Diversos fatos contribuíram para essa iniciativa, dentre eles "o impacto da Conferência de Estocolmo, a emergência de um movimento ambientalista organizado, o aparecimento de problemas em escala mundial, a repercussão midiática de diversas catástrofes passíveis de vinculação à má gestão das relações do homem com a natureza, a publicação do Relatório Brundtland, o impasse no diálogo Norte-Sul[97] e, portanto, a vontade de alguns Estados de reiniciar sob uma forma diferente[98]".

Cumpre destacar que a Resolução enumera os grandes objetivos da Conferência, os principais tópicos a serem abordados e como os trabalhos preparatórios deveriam ocorrer. Uma das principais missões da Conferência, estabelecida pela Resolução n.º 44/228, foi a de examinar o estado do meio ambiente e as mudanças ocorridas desde 1972, como a assinatura de diversas convenções tendentes à proteção do meio ambiente, como a de Viena de 1985, e o Protocolo de Montreal de 1987, ambos de proteção à camada de ozônio, levando em conta, ainda, as atividades desenvolvidas pelos países e pelas organizações intergovernamentais para proteger e melhorar o meio ambiente[99].

Foi, portanto, impulsionada pelo êxito da Conferência de Estocolmo, que se promoveu um processo de preparação ainda mais aprofundado e complexo, na forma de uma série de negociações e encontros paralelos, mas interrelacionados, desenrolando-se em níveis múltiplos, simultaneamente políticos e técnicos, divididos em quatro eixos principais. O primeiro deles, o eixo político, era exercido através de reuniões de comissões preparatórias da CNUMAD, nas quais os governos deveriam chegar a um acordo sobre a agenda, o modo de negociação, os princípios políticos que fundamentariam todos os acordos, e o conteúdo dos documentos aprovados. O segundo era o eixo científico, segundo o qual os representantes dos governos e especialistas de OIGs, auxiliados por certas ONGs e especialistas independentes, tentariam definir os problemas científicos e as soluções possíveis. O eixo civil, por sua vez, era formado

---

[97] Um ponto a ser considerado, no referente à diferença entre as Conferências de Estocolmo e do Rio de Janeiro, é o deslocamento, nas grandes discussões políticas e diplomáticas do período, do eixo Leste-Oeste (ou seja, países capitalistas *versus* países socialistas), para o eixo Norte-Sul (países industrializados, localizados no hemisfério Norte, e países em desenvolvimento, localizados no hemisfério Sul). (In: SOARES, Guido Fernando Silva. **A proteção internacional do meio ambiente**. Barueri: Manole, 2003, p. 52).

[98] LE PRESTRE, Phillipe. **Ecopolítica internacional**. Tradução Jacob Gorender. 2. ed. São Paulo: Senac, 2005, p. 202.

[99] SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. **Direito ambiental internacional:** meio ambiente, desenvolvimento sustentável e os desafios da nova ordem mundial: uma reconstituição da Conferência do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Rio de Janeiro: Thex, 1995, p. 34.

tanto por ONGs ambientais, como desenvolvimentistas e sociais, as quais tinham o propósito de tentar influenciar a agenda, contribuir com sua habilitação e propor soluções. Por fim, é claro, o quarto eixo era representado pelas negociações em curso, tendo por tema convenções sobre a diversidade biológica, as mudanças climáticas e a desertificação - que deviam ser assinadas no Rio, mas eram negociadas em paralelo[100].

A difusão da internet e de outras redes eletrônicas também foram instrumentos importantes na propagação rápida de documentos e da informação preparatória, bem como para mobilizar as OIGs, as ONGs e as sociedades nacionais nesse processo. Deste modo, não só o conteúdo das reuniões preparatórias foi de fácil acesso, mas também as ONGs puderam criar redes para disseminar seu ponto de vista[101].

1.2.1.1 O Eixo Político

Os aspectos políticos da Resolução abrangiam a reconciliação de pontos de vista dos governos sobre a forma, a estrutura e o conteúdo da Conferência, tratando, ainda, neste processo, das relações entre os diversos atores internacionais. Tanto que as ONGs, globais ou regionais, membros ou não da ONU, foram convidadas a contribuir à preparação da Conferência.

Uma das características dessa Resolução é a importância que dava para a organização de uma série de conferências regionais sobre o meio ambiente e desenvolvimento, preparadas pelas comissões econômicas regionais da ONU, "a fim de coordenar as diferentes posições dos atores interessados em cada um dos quarenta capítulos do eventual Plano de Ação (Agenda 21), na construção do consenso e na definição para a CNUMAD dos aspectos políticos das questões a serem debatidas[102]".

A primeira dessas reuniões regionais foi organizada pela CEE, em Bergen (Noruega), em maio de 1990, e serviu como impulso para as demais: em outubro de 1990, houve outra reunião, desta vez organizada pela CESAP, em Bangcoc (Tailândia); outra pela CEPALC, em Tlatelolco (Cidade do México), em março de 1991; pela CEA,

---

[100] LE PRESTRE, Phillipe. **Ecopolítica internacional**. Tradução Jacob Gorender. 2. ed. São Paulo: Senac, 2005, p. 203.
[101] LE PRESTRE, Phillipe. **Ecopolítica internacional**. Tradução Jacob Gorender. 2. ed. São Paulo: Senac, 2005, p. 203.
[102] LE PRESTRE, Phillipe. **Ecopolítica internacional**. Tradução Jacob Gorender. 2. ed. São Paulo: Senac, 2005, p. 204.

no Cairo (Egito), em julho de 1991; e, ainda, pela CESAO, igualmente no Cairo, em setembro de 1991[103]. De cada uma dessas reuniões originou-se uma declaração distinta, que expôs os princípios e perspectivas de cada grupo sobre os temas que iriam integrar a agenda da Conferência.

Ainda sob o prisma regional e por inspiração do Brasil, reuniram-se os Presidentes dos chamados Países Amazônicos[104] na cidade de Manaus, nos dias 10 e 11 de fevereiro de 1992, com o propósito de examinar os temas da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Da reunião resultou um documento de posições que serviu para orientar as delegações daqueles países nas negociações prévias à Conferência, a Chamada Declaração de Manaus.

O mesmo ocorreu com os chamados Países do Cone Sul[105], cuja reunião ocorreu em Canela, no dia 20 de fevereiro de 1992, com vistas à Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Durante a reunião, foi assinada a Declaração de Canela, composta pelos seguintes documentos: Posição Conjunta dos Países do Cone Sul com vistas à UNCED; discurso pronunciado pelo Senhor Presidente da República Fernando Afonso Collor de Melo; e decisão sobre distribuição dos textos aprovados em Canela como documentos oficiais da AGNU e do Comitê Preparatório da Conferência.

Da mesma forma como havia ocorrido em Estocolmo, a Resolução n.º 44/228 convidou igualmente os Estados a apresentar relatórios nacionais indicando os progressos realizados e os problemas de ordem interna ligados às questões do desenvolvimento durável, que fossem objeto de negociações em curso. Segundo Phillipe LE PRESTRE, "tais relatórios visavam encorajar uma reflexão sobre a conciliação, no nível nacional, dos objetivos do desenvolvimento, da proteção ambiental e da equidade[106]", além de promover a participação pública nas decisões e nos processos da CNUMAD. Não obstante, apesar do apoio – inclusive financeiro – dos representantes locais do PNUD e de outros organismos internacionais, a contribuição

---

[103] LE PRESTRE, Phillipe. **Ecopolítica internacional**. Tradução Jacob Gorender. 2. ed. São Paulo: Senac, 2005, p. 204.
[104] Os Países Amazônicos englobam: Brasil, Bolívia, Peru, Colômbia, Equador, Guiana, Suriname e Venezuela.
[105] Os Países do Cone Sul englobam: Brasil, Argentina, Chile, Paraguai e Uruguai.
[106] LE PRESTRE, Phillipe. **Ecopolítica internacional**. Tradução Jacob Gorender. 2. ed. São Paulo: Senac, 2005, p. 204.

dos Estados foi limitada, quer seja em razão da proteção da soberania, da carência de competências, ou mesmo pela simples falta de tempo[107].

A Resolução previa, ainda, um detalhado processo, composto por cinco sessões preparatórias abertas a todos os membros da ONU, chamadas de *PrepCom's* (ou Comitês Preparatórios), nas quais se deveria negociar uma "Carta da Terra", da qual um "avatar" virá a ser a Declaração do Rio, e um plano de ação detalhado intitulado "Agenda 21". Presididas por Tommy Koh, de Cingapura, uma das sessões foi apenas organizacional, enquanto as demais foram substanciais (*PrepCom's* I a IV).

A Resolução n.º 44/228 previa que a Conferência abordaria nove problemas ambientais principais[108]:

> *i)* a proteção da atmosfera por meio de combate às alterações climáticas, à destruição da camada de ozônio e à poluição transfronteiriça do ar;
> *ii)* a proteção da qualidade e do suprimento de água doce;
> *iii)* a proteção das águas oceânicas e marítimas e das zonas costeiras e a proteção, gestão racional e desenvolvimento de seus recursos naturais;
> *iv)* a proteção e a gestão dos recursos terrestres através da luta contra o desmatamento, a desertificação e a seca;
> *v)* a preservação da biodiversidade biológica;
> *vi)* a gestão ecologicamente racional das biotécnicas;
> *vii)* a gestão ecologicamente racional dos dejetos, principalmente químicos e tóxicos, bem como a prevenção do tráfico internacional de produtos e dejetos tóxicos e perigosos;
> *viii)* melhoria das condições de vida e de trabalho das populações mais pobres no campo e nas cidades, através da erradicação da pobreza, com a implementação de programas de desenvolvimento urbano e rural, bem como outras medidas apropriadas em todos os níveis necessários para reduzir a degradação do meio ambiente;
> *ix)* a proteção e a promoção da saúde e a melhoria da qualidade de vida.

---

[107] LE PRESTRE, Phillipe. **Ecopolítica internacional**. Tradução Jacob Gorender. 2. ed. São Paulo: Senac, 2005, p. 204-205.

[108] UNITED NATIONS.General Assembly.**A/RES/44/228**.Tradução livre. Disponível em: <http://www.un.org/documents/ga/res/44/ares44-228.htm>. Acesso em 17 dez. 2012.

Havia três grupos de trabalho responsáveis pelos temas acima. Ao primeiro deles caberia definir opções para os temas *i, iv* e *vi*, enquanto o segundo grupo teria a responsabilidade sobre os temas *ii, iii* e *vii*. As duas últimas questões, explica Phillipe LE PRESTRE, "foram discutidas em sessões plenárias com outros aspectos transetoriais do plano de ação[109]". O terceiro e último grupo, foi constituído para tratar dos aspectos jurídicos e institucionais da ordem do dia da CNUMAD.

As comissões preparatórias se reuniam, concomitantemente ou sequencialmente, nesses grupos de trabalho e em sessões plenárias, as quais consagravam, principalmente, as questões transetoriais, como as questões dos temas *viii* e *ix*, mas também o crescimento demográfico, o papel das mulheres, o impacto da situação econômica internacional sobre as questões ambientais e do desenvolvimento e as questões da educação[110].

O primeiro *PrepCom* foi consagrado à negociação da ordem do dia, ou seja, foi ali que os delegados dos governos aceitaram a forma que a conferência deveria assumir, determinaram as questões a serem debatidas e definiram o tipo de acordos a perseguir, como o de uma declaração geral e o de um plano de ação. Ainda, os dois primeiros grupos de trabalho foram criados e os Estados solicitaram do secretariado a preparação de certo número de relatórios sobre as questões em debate, os quais formaram as bases das negociações futuras[111].

O segundo *PrepCom*, por sua vez, voltou-se para o exame dos relatórios solicitados, além de criar o terceiro grupo de trabalho e empenhar-se num acordo sobre as florestas, o qual serviria de base para uma futura Convenção[112].

Foi, portanto, apenas nas duas sessões seguintes que as negociações começaram, concentrando as discussões nas proposições sobre os textos, que eram objeto de discussões. Tais negociações se deram através de *sessões formais*, nas quais se prestavam as contas, sendo permitido aos representantes de ONGs se manifestarem;

---

[109] LE PRESTRE, Phillipe. **Ecopolítica internacional**. Tradução Jacob Gorender. 2. ed. São Paulo: Senac, 2005, p. 206.
[110] LE PRESTRE, Phillipe. **Ecopolítica internacional**. Tradução Jacob Gorender. 2. ed. São Paulo: Senac, 2005, p. 206.
[111] LE PRESTRE, Phillipe. **Ecopolítica internacional**. Tradução Jacob Gorender. 2. ed. São Paulo: Senac, 2005, p. 206.
[112] LE PRESTRE, Phillipe. **Ecopolítica internacional**. Tradução Jacob Gorender. 2. ed. São Paulo: Senac, 2005, p. 206.

consultas informais (*formal-informals*), semelhantes às sessões formais, com a diferença de que as intervenções eram traduzidas e não transcritas; e *consultas duplamente informais* (*informal-informals*), conduzidas em inglês sob formas diversas – ou seja, poderiam ser grandes sessões abertas como pequenas reuniões restritas –, fechadas às ONGs e cujo conteúdo não era nem formalmente traduzido nem transcrito[113].

Por fim, foi no quarto *PrepCom* que, após cinco semanas, que geraram quase 24 milhões de páginas de documentação, se chegou a um acordo sobre cerca de 85% das proposições da Agenda 21. Os 15% referentes às questões de maior complexidade foram encaminhadas à Conferência do Rio para uma última rodada de negociações sobre financiamento, transferências de tecnologias, atmosfera e florestas[114].

1.2.1.2 O Eixo Científico

Em alguns casos, conferências científicas especiais foram organizadas pela CNUMAD ou por instituições especializadas da ONU a fim de determinar as dimensões dos problemas e as soluções possíveis, bem como facilitar a busca de um consenso. No caso dos mares e oceanos, por exemplo, a temática abrangia o desenvolvimento das zonas litorâneas, os mares fechados, a gestão de recursos biológicos, a poluição dos mares, o fortalecimento das competências, o desenvolvimento dos instrumentos jurídicos e das instituições etc. Era, portanto, um dos mais longos e complexos, e por isto foi confinado a uma instituição principal assessora do birô [115] dos assuntos marítimos e do direito marítimo do secretariado da ONU, do PNUMA, da OMI, da COI, da AIEA, da OMM, da UNHCR e da OMS. Além destes organismos, as ONGs também contribuíram, dentre elas as Comissões de Oslo e Paris, o WRI, a UICN, o Cius, a EDF, o *Greenpeace International*, os Amigos da Terra e a Comissão Indígena Internacional[116].

---

[113] LE PRESTRE, Phillipe. **Ecopolítica internacional**. Tradução Jacob Gorender. 2. ed. São Paulo: Senac, 2005, p. 206-207.
[114] LE PRESTRE, Phillipe. **Ecopolítica internacional**. Tradução Jacob Gorender. 2. ed. São Paulo: Senac, 2005, p. 207.
[115] *Bureau* ("birô") é um termo de origem francesa cujo significado é "escritório" ou "agência". É um estabelecimento onde se realizam trabalhos administrativos e outros negócios relacionados com a atividade da empresa. Pode ser também um departamento ou repartição pública responsável por trabalhos do Governo.
[116] LE PRESTRE, Phillipe. **Ecopolítica internacional**. Tradução Jacob Gorender. 2. ed. São Paulo: Senac, 2005, p. 207-208.

Já no caso da Conferência de Dublin sobre águas doces, realizada em janeiro de 1991, o evento, que foi organizado pela OMM, representando uma vintena de agências da ONU, constituiu a fonte principal das discussões técnicas da CNUMAD sobre a questão. Outros exemplos são mencionados por Phillipe LE PRESTRE, dentre eles:

> (...) as Conferências da FAO sobre a agricultura e o meio ambiente (abril de 1991), sobre os recursos fitogenéticos (abril de 1991), e sobre a pesca (maio de 1992), a Conferência Internacional sobre a Poluição do Meio Ambiente (abril de 1991), a reunião de Halifax sobre as poluições marinhas de origem terrestre organizada pelo PNUMA e pela COI (maio de 1991) e múltiplas reuniões de especialistas, sem contar as reuniões que faziam parte do processo de negociação de convenções globais sobre diversidade biológica e mudanças climáticas.

Quanto ao eixo científico, foi igualmente instalado um sistema de grupos de trabalho, compostos de especialistas procedentes do sistema da ONU, das OIGs, das ONGs e de setores públicos nacionais, os quais se debruçaram sobre os elementos da Agenda 21 e sobre as questões multidisciplinares subjacentes para fornecer uma base analítica e desenvolver proposições. Dessa maneira, dez grupos foram criados: sobre a agricultura, a atmosfera, a biodiversidade, as biotécnicas, a educação, as transferências de tecnologia e a questão florestal[117].

1.2.1.3 O Eixo Civil

Por fim, a Resolução n.º 44/228 convidava também os Estados a promover a participação da sociedade civil, representada pela comunidade científica, pela indústria, pelos sindicatos e ONGs interessadas, e convidava as ONGs credenciadas pelo Ecosoc a contribuir ao processo de preparação. De acordo com a obra de Phillipe LE PRESTRE, foi a primeira vez na história que um número tão grande de ONGs foi associado aos preparativos de uma conferência, que contribuiu para ela e pode participar dela diretamente[118].

---

[117] FINGER, Matthias.*Environmental NGOs in the Unced process*. In: PRICEN, Thomas; FINGER, Matthias (Orgs.). *Environmental NGOS in world politics: linking the local and the global*. Londres/Nova York: Routledge, 1994, p. 186-213 *apud* LE PRESTRE, Phillipe. **Ecopolítica internacional**. Tradução Jacob Gorender. 2. ed. São Paulo: Senac, 2005, p. 208.

[118] LE PRESTRE, Phillipe. **Ecopolítica internacional**. Tradução Jacob Gorender. 2. ed. São Paulo: Senac, 2005, p. 209.

As referidas ONGs credenciadas, apesar de terem apenas o *status* de observadoras na Conferência do Rio, participaram dos encontros formais e sessões plenárias, em que podiam se exprimir livremente, e puderam apresentar documentos dos quais alguns foram convertidos pelo secretariado em documentos oficiais. Formavam, assim, um grupo privilegiado, apoiador do processo de preparação, podendo contribuir com ideias e proposições, agindo sobre os governos, de tal maneira que algumas foram diretamente associadas ao processo de gestão ambiental do planeta. Esta presença no nível internacional abriu igualmente às ONGs um espaço maior de participação em nível nacional[119].

A matéria da participação das ONGs foi amplamente debatida na Conferência Regional de Bergen, na Noruega, em maio de 1990. Nesta ocasião, os delegados de um número significativo de ONGs se organizaram a fim de participar no processo de preparação e figurar nele como parceiros integrais. Infelizmente, destaca Phillipe LE PRESTRE, seu papel nos *PrepCom's*não esteve à altura de suas ambições, seja pela oposição de governos a que as ONGs tomassem parte nas decisões em vez de se limitar ao fornecimento de informações, seja pelo número de ONGs implicadas, o que suscitava problemas de organização e de representação[120].

Não obstante, a *PrepCom*I, com o intuito de garantir a representação tanto das ONGs do desenvolvimento quanto das ambientalistas, foi adiante da Resolução n.º 44/228 e aceitou a participação não somente de ONGs credenciadas pelo Ecosoc, mas também das ONGs "pertinentes" e "competentes", que ganharam o direito de tomar a palavra em sessões plenárias e nos grupos de trabalho[121]. A partir do segundo*PrepCom*, fóruns de ONGs realizaram-se como forma de fornecer um meio adicional a um maior número de ONGs, contribuir aos preparativos da CNUMAD, estimular o interesse de seus públicos pela Conferência e os mobilizar em prol das questões a ser negociadas. Com isso, no final do quarto *PrepCom*, 1.420 ONGs foram credenciadas pelo

---

[119] LE PRESTRE, Phillipe. **Ecopolítica internacional**. Tradução Jacob Gorender. 2. ed. São Paulo: Senac, 2005, p. 209.
[120] LE PRESTRE, Phillipe. **Ecopolítica internacional**. Tradução Jacob Gorender. 2. ed. São Paulo: Senac, 2005, p. 209.
[121] FINGER, Matthias.*Environmental NGOs in the Unced process*. In: PRICEN, Thomas; FINGER, Matthias (Orgs.). *Environmental NGOS in world politics: linking the local and the global*. Londres/Nova York: Routledge, 1994, p. 186-213 *apud* LE PRESTRE, Phillipe. **Ecopolítica internacional**. Tradução Jacob Gorender. 2. ed. São Paulo: Senac, 2005, p. 210.

secretariado da CNUMAD, sem contar as cerca de duzentas credenciadas pelo Ecosoc, que representavam uma grande diversidade de movimentos e interesses[122].

Igualmente neste eixo, reuniões e conferências setoriais de ONGs formularam várias declarações, assim como fizeram algumas indústrias especializadas. Também tiveram lugar as reuniões das ONGs não industriais, organizadas com o concurso da CNUMAD ou de instituições especializadas da ONU.

O papel das ONGs, destarte, foi de suma importância, principalmente porque sintetizaram de forma prática e eficiente os desenvolvimentos da Conferência, possibilitando aos governos utilizarem esses resumos e reforçando assim as aptidões de alguns governos para compreender as questões examinadas. Além disso, tiveram forte influência sobre a mídia, ao constituírem uma fonte de informação privilegiada para os jornalistas, o que lhes permitiu orientar a cobertura dos debates no sentido das preocupações das delegações dos países do Sul[123].

A CNUMAD foi, por conseguinte, a culminação de um longo e intenso processo preparatório. Para Phillipe LE PRESTRE, "a diversidade dos atores, das questões e dos interesses em jogo, o desejo de tratar simultaneamente do desenvolvimento e do meio ambiente e a amplitude e diversidade dos temas abordados no plano de ação, aumentaram consideravelmente a complexidade do trabalho de preparação[124]".

1.3 Os Objetivos da Conferência

A Resolução n.º 44/228, de dezembro de 1989, com a qual a Assembleia Geral das Nações Unidas convocou a Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, enumera os objetivos que mereceriam um estudo mais aprofundado, os quais já se podem prever até mesmo pelo próprio nome da Conferência, ou seja, a defesa do meio ambiente e do desenvolvimento – no caso o desenvolvimento

---

[122] LE PRESTRE, Phillipe. **Ecopolítica internacional**. Tradução Jacob Gorender. 2. ed. São Paulo: Senac, 2005, p. 209-211.
[123] BANURI, Tariq. *The landscape of diplomatic conflicts*. In: SACHS, Wolfgang (Org.). *Global ecology: a new arena of political conflict.* Londres: Zed Books, 1993, p. 49-67 *apud* LE PRESTRE, Phillipe. **Ecopolítica internacional**. Tradução Jacob Gorender. 2. ed. São Paulo: Senac, 2005, p. 212.
[124] LE PRESTRE, Phillipe. **Ecopolítica internacional**. Tradução Jacob Gorender. 2. ed. São Paulo: Senac, 2005, p. 212.

sustentável, pelo qual a humanidade é capaz de atender às necessidades do presente, sem comprometer a capacidade de as gerações futuras atenderem também às suas[125].

Desse modo, empenhada em "catalisar a cooperação internacional em favor de uma série de ações concretas e ambiciosas, com vistas ao crescimento econômico, à melhora da qualidade de vida dos indivíduos e à proteção do meio ambiente natural[126]", a Conferência revelou o desejo de tratar simultaneamente do desenvolvimento e da proteção do meio ambiente, esclarecido em nada menos do que 23 objetivos detalhados na Resolução de Convocação para referida Conferência[127], mas que podem ser divididos em quatro grandes grupos:

> Grupo I – Identificação de estratégias regionais e globais e recomendações de medidas nacionais e internacionais para restabelecer o equilíbrio do meio ambiente do mundo e dos condicionantes sócio-econômicos relacionados com o processo de deterioração ambiental.

---

[125] SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. **Direito ambiental internacional:** meio ambiente, desenvolvimento sustentável e os desafios da nova ordem mundial: uma reconstituição da Conferência do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Rio de Janeiro: Thex, 1995, p. 139.

[126] LE PRESTRE, Phillipe. **Ecopolítica internacional**. Tradução Jacob Gorender. 2. ed. São Paulo: Senac, 2005, p. 202.

[127] Os Objetivos da Conferência do Rio: 1. Examinar o estado do meio ambiente e as mudanças ocorridas depois da Conferência de Estocolmo; 2. Recensear as estratégias regionais ou mundiais de coordenação das ações; 3. Recomendar as medidas nacionais e internacionais a serem tomadas para proteger e melhorar o meio ambiente; 4. Promover o desenvolvimento do direito internacional do meio ambiente; 5. Examinar os meios de melhorar a cooperação em matéria ambiental entre países vizinhos; 6. Estudar as estratégias nacionais e internacionais a fim de chegar a acordos e compromissos específicos sobre ações precisas com vistas a resolver os problemas ambientais; 7. Conferir uma grande prioridade à luta contra a seca e a desertificação; 8. Examinar a relação entre a degradação do meio ambiente e o clima econômico internacional; 9. Estudar as estratégias visando à reforma da ordem econômica internacional a fim de favorecer o desenvolvimento durável; 10. e 11. Determinar fontes de financiamento novas e adicionais; 12. e 13. Facilitar a transferência de tecnologias ecologicamente racionais aos países em desenvolvimento; 14. Promover os recursos humanos, particularmente nos países em desenvolvimento; 15. Recomendar aos governos e às instâncias pertinentes da ONU medidas com vistas ao fortalecimento da cooperação técnica com os PEDs [países em desenvolvimento]; 16. Promover o intercâmbio de informações sobre as políticas, situações e acidentes nacionais em matéria de meio ambiente; 17. Examinar o papel das Nações Unidas no domínio do meio ambiente; 18. Promover o desenvolvimento ou o fortalecimento das instituições nacionais, regionais e mundiais apropriadas; 19. Promover a educação ambientalista; 20. Promover a cooperação no seio do sistema das Nações Unidas nas questões de vigilância, avaliação e antecipação das ameaças ambientalistas; 21. Precisar as responsabilidades respectivas das instituições das Nações Unidas na implementação das recomendações da conferência; 22. Avaliar os recursos financeiros necessários à aplicação das recomendações da conferência; 23. Avaliar a capacidade das Nações Unidas para ajudar na prevenção ou na regulamentação dos conflitos em matéria ambiental e recomendar medidas apropriadas.

> Grupo II – Análise da interrelação entre o fenômeno da degradação ambiental e a estrutura do meio econômico internacional. Trata-se da questão crucial da Conferência, que deve culminar na definição de estratégias que levem à remodelação das estruturas econômicas internacionais de modo a promover o ideal do desenvolvimento sustentável e ambientalmente racional. Aqui se inclui a questão da canalização de recursos financeiros adicionais que habilitem os países em desenvolvimento a resolver seus problemas ambientais e a crescer sem a ameaça de impactos ambientais negativos.
>
> Grupo III – Promoção de programas de formação de pessoal, conscientização social, educação ambiental, cooperação técnica e intercâmbio de dados e informações.
>
> Grupo IV – Definição de questões institucionais relacionadas com a implementação das decisões da Conferência no sistema das Nações Unidas.

Dentre os objetivos, figura com prioridade o exame do estado do meio ambiente e as mudanças verificadas desde a Conferência de Estocolmo, de 1972, e a "adoção de uma série de tratados e de decisões de cunho ambiental, levando ainda em consideração as medidas tomadas pelos países e pelas organizações intergovernamentais na proteção e melhoria do meio ambiente[128]".

Um posicionamento mais crítico, permite notar que cada Estado aborda uma conferência desse tipo com um único objetivo principal, apesar de suas particularidades: impedir todo acordo sobre pontos que sejam contrários aos seus interesses políticos ou econômicos. Quanto a esse fato, Phillipe LE PRESTRE faz uma crítica interessante:

> Alguns Estados se sentirão suficientemente ameaçados para tentar bloquear as discussões ou, ao menos, jogar um papel ativo no bloqueio. [...] Em casos mais raros, e em função das questões debatidas, alguns Estados tentarão desempenhar um papel dirigente visando não impedir certas ações, mas estimular novas. Diferentes Estados, aí também em função de seus contextos

[128] SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. **Direito ambiental internacional:** meio ambiente, desenvolvimento sustentável e os desafios da nova ordem mundial: uma reconstituição da Conferência do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Rio de Janeiro: Thex, 1995, p. 139.

> internos, poderão adotar um papel dirigente em diferentes domínios. Nesse contexto, o sucesso diplomático para um Estado significa impor sua definição do problema e as respectivas soluções, e não facilitar o melhor acordo possível em prol do bem comum. Os Estados Unidos, por exemplo, puderam, em certa medida, obter, ao mesmo tempo, um sucesso diplomático no Rio – no sentido de que conseguiram impedir um acordo sobre pontos que julgavam inaceitáveis – e fracassar enquanto país dirigente[129].

No caso da Rio-92, os objetivos divergem quando se está falando de países industrializados ou em desenvolvimento, e em ONGs ou OIGs. No caso dos países industrializados – nos quais se encontram União Europeia, G7[130], OCDE, grupo tripartite CANZ (Canadá, Austrália, Nova Zelândia), Grupo Nórdico, Estados Unidos –, a intenção era a de impedir a imposição de novas obrigações financeiras, pelas quais seriam os únicos responsáveis, a criação de novas instituições pesadas, a transformação da Conferência do Rio numa cúpula do desenvolvimento e a aprovação de medidas que tivessem consequências negativas sobre suas economias nacionais[131].

Em sentido oposto, os países do Sul adotaram objetivos relativamente estreitos, centrados nas vantagens financeiras imediatas mais do que na reforma das estruturas nacionais ou internacionais, que influenciariam sua situação a longo prazo. Para os países em desenvolvimento, o problema prioritário é a pobreza dos Estados e dos indivíduos, de modo que os problemas ambientais seriam, sobretudo, consequência dos modos de consumo abusivos dos países ricos ou de uma estrutura do sistema internacional desigual, só podendo ser resolvidos pelo desenvolvimento. Não obstante, procuraram utilizar a questão ambiental para promover seus objetivos tradicionais de crescimento e desenvolvimento, quais sejam: abertura dos mercados, termos de intercâmbio comercial, estabilidade dos preços das matérias-primas, transferências de tecnologias, reabsorção da dívida, luta contra a pobreza etc[132].

As ONGs, a seu turno, eram um grupo muito dividido. Certas ONGs se preocupavam com o meio ambiente, outras com o desenvolvimento. Mas de um modo geral, apoiaram, em grande medida, as reivindicações do Sul, em questões como as do

---

[129] LE PRESTRE, Phillipe. **Ecopolítica internacional**. Tradução Jacob Gorender. 2. ed. São Paulo: Senac, 2005, p. 214-215.

[130] O Grupo dos Sete (G7) reúne os sete países mais industrializados do mundo e tem como objetivo coordenar a política econômica e monetária mundial. Membros: Alemanha, Estados Unidos, França, Grã-Bretanha, Japão, Itália e Canadá.

[131] LE PRESTRE, Phillipe. **Ecopolítica internacional**. Tradução Jacob Gorender. 2. ed. São Paulo: Senac, 2005, p. 215.

[132] LE PRESTRE, Phillipe. **Ecopolítica internacional**. Tradução Jacob Gorender. 2. ed. São Paulo: Senac, 2005, p. 215-216.

modo de consumo dos países ricos, as transferências financeiras, a reforma do sistema econômico internacional e o controle das instituições internacionais de desenvolvimento[133].

As OIGs, por fim, concorrem umas com as outras pelo acesso aos recursos essenciais, como os do financiamento, do apoio político, dos projetos e da perícia. Dentre as mais ativas, se destacaram o PNUMA, a Unesco, a FAO, o Banco Mundial, a OMM, a OMI e o PNUD, mas todas, de um modo geral, procuravam evitar uma centralização demasiado avançada, que pudesse ameaçar seus domínios. Em troca, apoiavam uma definição dos problemas da forma mais global possível[134].

No entanto, de um modo geral, pode-se afirmar que na Conferência do Rio, ao contrário do que ocorrera em Estocolmo, os conflitos de entendimentos foram deixados de lado para dar lugar à cooperação, na medida em que "foi aberto o diálogo para um universo mais amplo daquilo que originalmente fora pretendido, deixando entrever-se que a proteção internacional do meio ambiente é uma conquista da humanidade, que deve vencer os antagonismos ideológicos, em prol do bem-estar de todos e da efetiva proteção do planeta[135]", conforme se demonstrará no capítulo seguinte.

---

[133] LE PRESTRE, Phillipe. **Ecopolítica internacional**. Tradução Jacob Gorender. 2. ed. São Paulo: Senac, 2005, p. 216-217.
[134] LE PRESTRE, Phillipe. **Ecopolítica internacional**. Tradução Jacob Gorender. 2. ed. São Paulo: Senac, 2005, p. 217.
[135] MAZZUOLI, Valério de Oliveira. Proteção dos direitos humanos e meio ambiente. p. 313-343. In: MILARÉ, Édis; MACHADO, Paulo Affonso Leme (Orgs.). Direito ambiental: direito ambiental internacional e temas atuais. **Coleção doutrinas essenciais**. v. 6. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

2 A CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO (RIO-92)

Por inúmeras razões, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (também conhecida pelas siglas CNUMAD, ou por "Cúpula da Terra", Eco-92 ou Rio-92) foi a conferência de todas as esperanças e de todas as decepções da ecopolítica. A promessa era de incentivo e institucionalização da vontade internacional de proteger a biosfera e a qualidade de vida das populações por meio de uma grande barganha entre os países do Norte e do Sul[136].

Independente do enfoque – otimista ou pessimista – Phillipe LE PRESTRE avalia a importância da Conferência a partir de duas perspectivas principais. Segundo o autor,

> Por um lado pode-se reportar aos seus objetivos declarados e comparar os resultados obtidos às previsões anteriores, aos progressos realizados depois de Estocolmo e às carências percebidas. Veremos que desse ponto de vista, as opiniões estão fortemente divididas e tendem ao pessimismo. Por outro, a Conferência do Rio pôde também ser vista como uma importante etapa de um processo de mais longo prazo[137].

Afinal, esclarece o autor, "o processo de organização da informação, de redação de relatórios, de consultas entre as partes interessadas, de negociações de posições comuns, tendo em vista a Conferência, é tão importante quanto os resultados tangíveis que dela decorrem[138]". Desse ponto de vista, a importância da CNUMAD reside na dinâmica por ela criada, uma vez que pode incluir um movimento que provocará outras formas de mobilização e de cooperação.

A Conferência mobilizou quase o mundo inteiro, reunindo no Rio de Janeiro 178 países, oito mil delegados, dezenas de OIGs, três mil representantes de ONGs credenciadas, mais de mil ONGs num fórum paralelo, nove mil jornalistas etc. Na

---

[136] LE PRESTRE, Phillipe. **Ecopolítica internacional**. Tradução Jacob Gorender. 2. ed. São Paulo: Senac, 2005, p. 201.
[137] LE PRESTRE, Phillipe. **Ecopolítica internacional**. Tradução Jacob Gorender. 2. ed. São Paulo: Senac, 2005, p. 201-202.
[138] LE PRESTRE, Phillipe. **Ecopolítica internacional**. Tradução Jacob Gorender. 2. ed. São Paulo: Senac, 2005, p. 202.

sessão final, 103 chefes de Estado e de governo estavam sentados ao redor de uma mesa, o que constituiu a maior assembleia de chefes de Estado e de governo na história, até as celebrações do 50.º aniversário da ONU, no outono de 1995[139].

Ela criou uma dinâmica mais ou menos ativa segundo os setores, favoreceu a mobilização de sociedades e de grupos econômicos, científicos e sociais, institucionalizou sua participação e forneceu bases de reflexão e vias de progresso, ao clarificar mecanismos e dar precisão a responsabilidades. Se alguns Estados saíram decepcionados da Conferência, suas decepções poderiam se revelar prematuras, afinal, não se resolve em uma conferência um conjunto de questões tão complexas cientificamente e difíceis politicamente. Nesse sentido, "a Conferência do Rio não limpou a política do meio ambiente, como esperavam alguns ativistas, nem cooptou o meio ambiente totalmente a serviço do desenvolvimento, como esperavam muitos PEDs [países em desenvolvimento], nem tampouco globalizou as preocupações ambientalistas dos países ricos[140]".

A Declaração do Rio, resultado da Conferência, foi de fundamental importância para estabelecer uma nova solidariedade internacional, entretanto, apoiada no princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, bem como no reconhecimento pelos países desenvolvidos de sua responsabilidade na degradação do meio ambiente mundial.

Ademais, "os acordos internacionais no âmbito da ecopolítica não constituem fins em si mesmos, mas iniciam um processo. Não definem objetivos absolutos e inamovíveis ou um mandato de ação imperativo, mas servem de base a negociações e ajustamentos futuros entre os atores interessados, definindo seus parâmetros [141] ". Por conseguinte, reconhecendo a interdependência entre desenvolvimento e meio ambiente, os compromissos firmados no Rio, formulados na Agenda 21 e nas Convenções aprovadas, fundamentam a ação internacional sobre a cooperação, a realização de projetos conjuntos, a partilha de vantagens e o

---

[139] LE PRESTRE, Phillipe. **Ecopolítica internacional**. Tradução Jacob Gorender. 2. ed. São Paulo: Senac, 2005, p. 201.
[140] LE PRESTRE, Phillipe. **Ecopolítica internacional**. Tradução Jacob Gorender. 2. ed. São Paulo: Senac, 2005, p. 240.
[141] LE PRESTRE, Phillipe. **Ecopolítica internacional**. Tradução Jacob Gorender. 2. ed. São Paulo: Senac, 2005, p. 240.

fortalecimento das competências nacionais[142], que permitirão uma mobilização contínua dos governos e sociedades civis.

Isto é, a despeito dos seus limites, "a Conferência do Rio criou um potencial de progresso substancial e mostrou a via para uma inserção melhor da dimensão ambientalista nas políticas econômicas e nos processos de decisão[143]".

Por esses motivos, pode-se afirmar que a CNUMAD foi, antes de tudo, um sucesso simbólico, afinal, o meio ambiente estava agora na ordem do dia internacional. É o que se pode chamar de "planetarização do direito do meio ambiente[144]".

2.1 OS PRINCIPAIS PRODUTOS DA CONFERÊNCIA DO RIO

Por ocasião da primeira reunião do Comitê Preparatório, o Secretário da Conferência indicou quais seriam os tratados e decisões a ser aprovados e, dentre estes, os mais importantes seriam a adoção da Carta da Terra, o Plano de Ação, a Agenda 21, e as questões dos recursos financeiros e da transferência de tecnologia, além da assinatura de Convenções[145].

Não obstante, os governos aprovaram três documentos principais da Conferência. O primeiro deles foi a Declaração do Rio, uma declaração solene e sucinta, mas dotada de forte peso moral e político, que resumiria o consenso a que houvessem chegado os Estados sobre a interrelação meio ambiente - desenvolvimento.

A ideia inicial era de ver aprovada uma breve "Carta da Terra", que exporia todos os grandes princípios políticos, científicos e éticos que deveriam reger toda ação no domínio ambientalista. A ideia foi introduzida pelo Secretário-Geral da Conferência, Maurice Strong, na abertura do primeiro *PrepCom*, em 6 de agosto de 1990, como forma de atender à Comissão Brundtland que, em 1987, conclamou a redação de uma

---

[142] LE PRESTRE, Phillipe. **Ecopolítica internacional**. Tradução Jacob Gorender. 2. ed. São Paulo: Senac, 2005, p. 194.
[143] LE PRESTRE, Phillipe. **Ecopolítica internacional**. Tradução Jacob Gorender. 2. ed. São Paulo: Senac, 2005, p. 240.
[144] KISS, Alexandre. *Le droit internacional à Rio de Janeiro et à côté de Rio de Janeiro*. In: *Revue Juridique de l'Environnement*, n. 1, 1993, p. 45-74 *apud* LE PRESTRE, Phillipe. **Ecopolítica internacional**. Tradução Jacob Gorender. 2. ed. São Paulo: Senac, 2005, p. 234.
[145] SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. **Direito ambiental internacional:** meio ambiente, desenvolvimento sustentável e os desafios da nova ordem mundial: uma reconstituição da Conferência do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Rio de Janeiro: Thex, 1995, p. 139.

carta que estipulasse as novas normas que deveriam imperar nas relações internacionais[146].

Todavia, os países em desenvolvimento, preocupados com a colocação do objetivo do desenvolvimento em igualdade com o da proteção ambiental, opuseram-se a tal denominação e se empenharam em favor da inclusão de princípios tradicionais do direito ao desenvolvimento e da luta contra a pobreza.

Como de praxe nas grandes Conferências temáticas das Nações Unidas, a Conferência de 1992 deverá adotar um documento operacional, de cunho programático, para implementar as decisões políticas da Conferência. Esse documento, intitulado Agenda 21, era basicamente um Plano de Ação destinado a implementar os princípios da "Carta da Terra".

Recursos financeiros novos, adicionais e concessionais, disposições adequadas para assegurar o acesso dos países em desenvolvimento às tecnologias ambientalmente saudáveis e instituições internacionais ágeis, foram os elementos chave para a viabilização do Plano de Ação da Agenda 21. O terceiro produto da Conferência, por conseguinte, foi um conjunto de decisões, recomendações e resoluções sobre as questões da transferência de tecnologia, recursos financeiros e mecanismos institucionais.

Houve, ainda, uma declaração sobre as florestas, curiosamente intitulada "Declaração de princípios, juridicamente não obrigatória, mas dotada de autoridade, em favor de um consenso mundial sobre a gestão, a conservação e a exploração ecologicamente viável de todos os tipos de florestas".

A Conferência de 1992, por óbvio, é apenas o lugar e a hora dos acordos e decisões, pois os textos, como é natural, serão negociados até o último momento, no âmbito do Comitê Preparatório da Conferência, também criado pela Resolução n.º 44/228.

2.1.1 A Declaração do Rio

A Declaração do Rio é um documento solene de consenso, proclamado pelos Estados no final da Conferência do Rio, composto de um preâmbulo e de 27

[146] LE PRESTRE, Phillipe. **Ecopolítica internacional**. Tradução Jacob Gorender. 2. ed. São Paulo: Senac, 2005, p. 218.

artigos, os quais reafirmam os princípios aprovados na Conferência de Estocolmo, visando a guiar o comportamento dos Estados, informar sobre suas interações e mobilizar as sociedades para que se possa estabelecer uma parceria global mediante a criação de novos níveis de cooperação entre os Estados, os setores chave da sociedade e os indivíduos, respeitando os interesses de todos e protegendo a integridade global do meio ambiente[147]. É, ao mesmo tempo, um documento político, no qual os Estados buscam se proteger, e uma base sobre a qual as ações podem ser julgadas.

Influenciada pelo conteúdo do Relatório Brundtland, a Declaração do Rio, de forma direta, reafirma em seu Preâmbulo os valores já proclamados pelos Estados na Declaração de Estocolmo, estabelecendo uma "estreita conexão entre a pobreza mundial e a degradação do planeta, cabendo providências sérias e permanentes no que se refere à cooperação, na busca de maior equilíbrio entre os Estados, no campo do desenvolvimento sustentável[148]". Ou seja, a tônica era a cooperação entre os Estados na defesa do meio ambiente, reafirmando o desiderato de trabalhar-se com vistas à conclusão de acordos internacionais que respeitem os interesses de todos e protejam a integridade do sistema global de meio ambiente e desenvolvimento[149].

Não obstante, a Declaração do Rio não é mera repetição dos famosos 26 princípios de direito internacional do meio ambiente, já consagrados na Declaração de Estocolmo de 1972. Explica Guido Fernando Silva SOARES que "alguns deles são reafirmados, porém com uma conotação novíssima de preocupação com a disparidade existente entre as nações e, sobretudo, com o enfoque de realizar-se o desenvolvimento sustentável entre todos os Estados[150]".

O texto sintetiza as maiores preocupações dos países do Norte e do Sul, na forma de princípios, como o princípio da soberania (Princípio 2[151]), central em Estocolmo e que assim continuou no Rio. Cada campo, portanto, pôde impor os princípios que figuravam no centro de suas agendas políticas. Por um lado, os países em

---

[147] GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito ambiental**. São Paulo: Atlas, 2009, p. 42-43.
[148] GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito ambiental**. São Paulo: Atlas, 2009, p. 43.
[149] SOARES, Guido Fernando Silva. **A proteção internacional do meio ambiente**. Barueri: Manole, 2003. p. 62-63.
[150] SOARES, Guido Fernando Silva. **A proteção internacional do meio ambiente**. Barueri: Manole, 2003, p. 63.
[151] Princípio 2: " Os Estados, de acordo com a Carta das Nações Unidas e com os princípios do direito internacional, têm o direito soberano de explorar seus próprios recursos segundo suas próprias políticas de meio ambiente e de desenvolvimento, e a responsabilidade de assegurar que atividades sob sua jurisdição ou seu controle não causem danos ao meio ambiente de outros Estados ou de áreas além dos limites da jurisdição nacional".

desenvolvimento obtiveram a reafirmação de princípios que beneficiavam o desenvolvimento de suas economias, dentre eles o princípio da centralidade dos seres humanos na noção de desenvolvimento durável (Princípio 1[152]), a eliminação da pobreza (Princípio 5[153]) e a promoção de um sistema econômico mais aberto e mais favorável aos próprios países em desenvolvimento (Princípio 12[154])[155]. A novidade da Declaração foi o reconhecimento do princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas (Princípio 7[156]).

Porém, as negociações acerca dos princípios que constariam na Declaração não foram tão simples quanto parecem. Os Estados Unidos, por exemplo, opuseram-se à noção de um direito absoluto ao desenvolvimento, rejeitaram toda interpretação da declaração que implicasse o reconhecimento pelos Estados Unidos de quaisquer obrigações ou uma diminuição das responsabilidades dos países em desenvolvimento na proteção do meio ambiente, e insistiram sobre os direitos humanos, os valores democráticos e a liberdade de mercado, recusando todo documento que viesse a refletir princípios quase constitucionais[157]. Os países industrializados insistiam também nos princípios do poluidor-pagador e da precaução, ao mesmo tempo rejeitando uma

---

[152] Princípio 1: "Os seres humanos estão no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável. Têm direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza".

[153] Princípio 5: "Todos os Estados e todos os indivíduos, como requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável, irão cooperar na tarefa essencial de erradicar a pobreza, a fim de reduzir as disparidades de padrões de vida e melhor atender às necessidades da maioria da população do mundo".

[154] Princípio 12: "Os Estados devem cooperar na promoção de um sistema econômico internacional aberto e favorável, propício ao crescimento econômico e ao desenvolvimento sustentável em todos os países, de forma a possibilitar o tratamento mais adequado dos problemas da degradação ambiental. As medidas de política comercial para fins ambientais não devem constituir um meio de discriminação arbitrária ou injustificável, ou uma restrição disfarçada ao comércio internacional. Devem ser evitadas ações unilaterais para o tratamento dos desafios internacionais fora da jurisdição do país importador. As medidas internacionais relativas a problemas ambientais transfronteiriços ou globais deve, na medida do possível, basear-se no consenso internacional".

[155] LE PRESTRE, Phillipe. **Ecopolítica internacional**. Tradução Jacob Gorender. 2. ed. São Paulo: Senac, 2005, p. 219.

[156] Princípio 7: "Os Estados irão cooperar, em espírito de parceria global, para a conservação, proteção e restauração da saúde e da integridade do ecossistema terrestre. Considerando as diversas contribuições para a degradação do meio ambiente global, os Estados têm responsabilidades comuns, porém diferenciadas. Os países desenvolvidos reconhecem a responsabilidade que lhes cabe na busca internacional do desenvolvimento sustentável, tendo em vista as pressões exercidas por suas sociedades sobre o meio ambiente global e as tecnologias e recursos financeiros que controlam".

[157] LE PRESTRE, Phillipe. **Ecopolítica internacional**. Tradução Jacob Gorender. 2. ed. São Paulo: Senac, 2005, p. 219.

condenação unilateral de suas responsabilidades na degradação da biosfera[158]. O único princípio a alcançar unanimidade foi o do papel das mulheres (Princípio 20[159]).

No começo da última semana de sessões do *PrepCom*IV, conseguiu-se também acordo sobre o princípio do direito dos Estados ao desenvolvimento, contanto que levassem em conta as necessidades das gerações presentes e futuras (Princípio 3[160]). Isso permitiu que os países em desenvolvimento aceitassem na Declaração a inclusão dos princípios da precaução (Princípio 15[161]), do poluidor-pagador (Princípio 16[162]), da necessidade de estudos de impacto (Princípio 17[163])[164]. Outros artigos de princípios foram simples atualizações de princípios já presentes na Declaração de Estocolmo, como é o caso do princípio sobre a soberania dos Recursos Naturais (Princípio 2[165]).

E, no entendimento de Guido Fernando Silva SOARES, de maneira bastante revolucionária, em relação à Declaração de Estocolmo,

> a Declaração do Rio consagra um direito há muito reivindicado pelos Estados em vias de desenvolvimento: o direito ao progresso em todos os níveis da sociedade, e não meramente em termos econômicos (o direito subjetivo ao desenvolvimento). Isso ocorre quando a Declaração expressa a luta contra a pobreza, a formulação racional de uma política demográfica e o reconhecimento formal da responsabilidade dos países industrializados pela

---

[158] LE PRESTRE, Phillipe. **Ecopolítica internacional**. Tradução Jacob Gorender. 2. ed. São Paulo: Senac, 2005, p. 218.

[159] Princípio 20: "As mulheres têm um papel vital no gerenciamento do meio ambiente e no desenvolvimento. Sua participação plena é, portanto, essencial para se alcançar o desenvolvimento sustentável".

[160] Princípio 3: "O direito ao desenvolvimento deve ser exercido de modo a permitir que sejam atendidas equitativamente as necessidades de desenvolvimento e de meio ambiente das gerações presentes e futuras".

[161] Princípio 15: "Com o fim de proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deverá ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental".

[162]Princípio 16: "As autoridades nacionais devem procurar promover a internacionalização dos custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos, tendo em vista a abordagem segundo a qual o poluidor deve, em princípio, arcar com o custo da poluição, com a devida atenção ao interesse público e sem provocar distorções no comércio e nos investimentos internacionais".

[163]Princípio 17: "A avaliação do impacto ambiental, como instrumento nacional, será efetuada para as atividades planejadas que possam vir a ter um impacto adverso significativo sobre o meio ambiente e estejam sujeitas à decisão de uma autoridade nacional competente".

[164] LE PRESTRE, Phillipe. **Ecopolítica internacional**. Tradução Jacob Gorender. 2. ed. São Paulo: Senac, 2005, p. 218-219.

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

> degradação do meio ambiente global, sendo eles os principais causadores dos danos históricos já ocorridos no meio ambiente mundial[166].

Outra novidade na Declaração do Rio de Janeiro foi conferir aos Estados a incumbência de apoiar a identidade, a cultura e os interesses de populações indígenas locais, a fim de possibilitar sua participação nos processos legislativos e decisórios relativos ao meio ambiente (Princípio 22[167]).

Após tantas discussões, a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento foi finalmente aceita às 03h30min da manhã do dia 04 de abril de 1992, depois que Tommy Koh literalmente sequestrou os delegados durante cinco horas para forçá-los a chegar a um acordo[168]. No entanto, mesmo após este acordo difícil, os Estados Unidos tentaram reabrir a discussão sobre algumas passagens, mas os demais grupos se opuseram a isto firmemente.

Desse modo, a Declaração do Rio foi o que se pode chamar de um documento "limpo", ou seja, desprovido dos tradicionais "colchetes", que indicavam passagens que continuavam litigiosas.

2.1.2 A Agenda 21

O plano central dos trabalhos na Conferência do Rio era a finalização do plano de ação a que se deu o nome de Agenda 21. De origem latina, a palavra *agenda*, em sua tradução literal, seria "coisas que devem ser realizadas", o que permite descrever a Agenda 21 como "o conjunto de realizações que devem, obrigatoriamente, ser empreendidas pelos Estados[169]".

Trata-se de um documento complexo de cerca de 800 páginas, que traça um plano de ação para o século XXI, "um programa global de política de desenvolvimento

---

[166] SOARES, Guido Fernando Silva. **A proteção internacional do meio ambiente**. Barueri: Manole, 2003, p. 63.
[167] Princípio 22: "Os povos indígenas e suas comunidades, bem como outras comunidades locais, têm um papel vital no gerenciamento ambiental e no desenvolvimento, em virtude de seus conhecimentos e de suas práticas tradicionais. Os Estados devem reconhecer e apoiar adequadamente sua identidade, cultura e interesses, e oferecer condições para sua efetiva participação no atingimento do desenvolvimento sustentável".
[168] LE PRESTRE, Phillipe. **Ecopolítica internacional**. Tradução Jacob Gorender. 2. ed. São Paulo: Senac, 2005, p. 219.
[169] SOARES, Guido Fernando Silva. **A proteção internacional do meio ambiente**. Barueri: Manole, 2003, p. 66-67.

e de política ambiental, elaborado por países industrializados e pelos países em vias de desenvolvimento, com seus princípios válidos para ambos os conjuntos, embora com exigências distintas para cada qual[170]".

Pode ser encarada como uma avaliação dos setores sociais e econômicos com metas para melhorar os impactos ambientais e de desenvolvimento, tratando, basicamente, de quatro tópicos principais e seus segmentos:

> a) as Dimensões Sociais e Econômicas, visando ao combate à pobreza, mudança de padrões de consumo, dinâmica demográfica e sustentabilidade, proteção da saúde humana, desenvolvimento sustentável de assentamentos humanos, entre outros;
> b) a Conservação e Manejo de Recursos para o Desenvolvimento, visando à proteção da atmosfera, planejamento e gerenciamento dos recursos terrestres, combate ao desflorestamento, manejo e gerenciamento dos ecossistemas frágeis, promoção do desenvolvimento rural e agrícola sustentável, conservação da diversidade biológica, manejo ambientalmente saudável da biotecnologia, proteção de oceanos e mares, proteção da qualidade e do abastecimento dos recursos hídricos, manejo saudável de substâncias químicas tóxicas, resíduos perigosos e resíduos sólidos ligados aos esgotos e resíduos radioativos, entre outros;
> c) o Fortalecimento do Papel dos Grupos Principais, como o papel da Mulher, da Infância e Juventude, o reconhecimento das Populações Indígenas e suas Comunidades, dos Trabalhadores e seus Sindicatos, do Comércio e da Indústria, da Comunidade Científica e Tecnológica, como dos Agricultores, entre outros;
> d) os Meios de Implementação, que seriam os recursos e mecanismos de financiamento, transferência de tecnologia, promoção do ensino, entre outros[171].

Na opinião de Édis MILARÉ, "é um texto de diretrizes, por vezes normativo, de cunho otimista e com uma abrangência até então pouco vista em textos congêneres[172]", mas que, por outro lado, "ressente-se de generalidades - o que não é de se estranhar em um documento tão amplo e consensual[173]".

Dirigida aos governos, aos organismos da ONU, às outras OIGs, às ONGs, às comunidades diversas e a todos aqueles que deverão tomar parte em sua execução, a Agenda 21 tinha como principal objetivo definir uma parceria mundial entre diferentes atores empenhados na luta pelo desenvolvimento durável, sobretudo entre os países

---

[170] SOARES, Guido Fernando Silva. **A proteção internacional do meio ambiente**. Barueri: Manole, 2003, p. 68.
[171] FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; DIAFÉRIA, Adriana. **Biodiversidade, patrimônio genético e biotecnologia no direito ambiental**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 31.
[172] MILARÉ, Édis. Agenda 21: a cartilha do desenvolvimento sustentável. pp. 113-115. In: MILARÉ, Édis; MACHADO, Paulo Affonso Leme (Orgs.). Direito ambiental: direito ambiental internacional e temas atuais. **Coleção doutrinas essenciais**. v. 6. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 114.
[173]

ricos e pobres, dando precisão aos problemas a resolver, aos objetivos a perseguir, aos meios a utilizar e às responsabilidades de cada um. Além disso, "a Agenda 21 afirma as prioridades políticas dos Estados, fornece uma base para as ações das ONGs e distribui a autoridade sobre estas questões no interior do sistema das Nações Unidas[174]".

Os meios propostos para atender a estes objetivos compreendem: *i)* a coleta, tratamento e difusão dos dados e informações pertinentes a cada setor; *i)* o desenvolvimento das aptidões nacionais a fazer escolhas, executar decisões e assimilar as novas tecnologias; *iii)* e, sobretudo, transferências importantes de recursos financeiros adicionais em favor dos países em desenvolvimento[175].

Constituído de quarenta capítulos – estruturados em *i)* bases para ações; *ii)* objetivos; *iii)* atividades; *iv)* e meios de implementação –, agrupados em torno de uma série de temas gerais: proteção da atmosfera; florestas; desertificação e seca; recursos do solo; conservação da diversidade biológica; manejo ambientalmente adequado da biotecnologia; proteção dos oceanos, mares, áreas costeiras e proteção, uso racional e desenvolvimento de seus recursos vivos; proteção da qualidade e suprimento de recursos hídricos; e manejo ambientalmente adequado de resíduos, particularmente resíduos perigosos, e de produtos químicos tóxicos, bem como a prevenção do tráfico internacional ilegal de produtos e resíduos tóxicos e perigosos; a Agenda 21 estipula as diretrizes que deverão servir de base para a cooperação bilateral e multilateral entre os Estados.

A esses temas vêm somar-se aqueles considerados transetoriais, isto é, que devem ser considerados em conexão com cada um daqueles já mencionados, essenciais para dar ao tratamento dos temas ambientais em cada capítulo, uma projeção de desenvolvimento econômico e social. São eles: estabelecimentos humanos; mulheres; juventude; populações indígenas e comunidades locais; pobreza, pressões demográficas, saúde e educação; economia internacional, integração das contas econômicas e ambientais e instrumentos econômicos; recursos financeiros; e, transferência de tecnologia.

---

[174] LE PRESTRE, Phillipe. **Ecopolítica internacional**. Tradução Jacob Gorender. 2. ed. São Paulo: Senac, 2005, p. 221.
[175] LE PRESTRE, Phillipe. **Ecopolítica internacional**. Tradução Jacob Gorender. 2. ed. São Paulo: Senac, 2005, p. 221.

A maior discussão em torno da Agenda 21 relaciona-se ao desenvolvimento sustentável, ou seja, basicamente questionamentos sobre como pode ser concretizado e quais os instrumentos de gestão suficientes para alcançá-lo. Foi a maior tentativa, em escala global, de buscar um novo patamar de crescimento sustentável e políticas de proteção ao meio ambiente[176].

Apesar de não ser um instrumento juridicamente impositivo – sem a efetividade de uma declaração e muito menos de um tratado ou convenção internacional –,mas sim a identificação das questões que requerem atenção política e a formulação de um plano de ação detalhado nas políticas a serem empreendidas, é uma lista de prioridades as quais os Estados se comprometeram a dar execução. Por outro lado, cumpre ressaltar que não se trata de meras intenções políticas, sem nenhum efeito prático, uma vez que existe o mencionado acompanhamento por um órgão das Nações Unidas, e com possibilidades efetivas de financiamento e ações isoladas dos Estados, ou do conjunto das relações internacionais[177].

Isso porque um documento como este certamente deveria, por sua própria natureza, incluir medidas de vigilância e de avaliação periódica[178]. A questão residia, entretanto, em decidir que tipo de instituição deveria supervisionar a aplicação da Agenda 21: deveria ser criada uma nova instituição e, em caso afirmativo, de que natureza? Ou se deveria reforçar uma instituição existente como o PNUMA?

Foi resolvido, então, criar-se uma Comissão de Desenvolvimento Durável no seio do secretariado da ONU, a qual teria uma sessão especial sobre a implementação da Agenda 21, cinco anos mais tarde, na Conferência conhecida como Rio+5. O PNUMA foi afastado, em parte, por força de seu caráter demasiado ambientalista aos olhos dos países em desenvolvimento e também em face da oposição de outras OIGs da ONU a uma centralização da autoridade[179].

Quanto à preparação da Agenda 21, consta no acervo histórico brasileiro de documentações diplomáticas, a transferência via fax de subsídios sobre os preparativos

---

[176] FURLAN, Anderson; FRACALOSSI, William. **Direito ambiental**. Rio de Janeiro: Forense, 2010, p. 85-86.
[177] SOARES, Guido Fernando Silva. **A proteção internacional do meio ambiente**. Barueri: Manole, 2003, p. 67.
[178] LE PRESTRE, Phillipe. **Ecopolítica internacional**. Tradução Jacob Gorender. 2. ed. São Paulo: Senac, 2005, p. 220-221.
[179] LE PRESTRE, Phillipe. **Ecopolítica internacional**. Tradução Jacob Gorender. 2. ed. São Paulo: Senac, 2005, p. 222.

para a Conferência de 92, preparados com vistas à Reunião Setorial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento realizada no Palácio do Planalto em 27 de janeiro de 1992, encaminhada confidencialmente ao Senhor Ministro de Estado Interino no dia primeiro de fevereiro de 1992. Do referido documento, destaca-se:

> Nas duas primeiras sessões do Comitê Preparatório (agosto de 1990 e março de 1991), os Estados membros trocaram ideias que justamente levaram à concepção dos produtos da Conferência e de seu conteúdo.
> A partir da terceira sessão, em agosto de 1991, os Estados membros chegaram a conclusões sobre a estrutura da Agenda 21 e começaram a redigir seu texto e os de outros documentos. Deram também instruções ao secretariado para a redação de projetos de capítulos do plano de ação para exame e decisão na quarta sessão do Comitê Preparatório.
> Essa documentação – mais de 50 documentos, cerca de 600 páginas – está agora sendo distribuída. (...)[180].

Fica, portanto, evidente, que a Agenda 21 é um documento programático e político que deve ser claro e objetivo. Ele indicará as opções em torno das quais se centrará a cooperação internacional nas décadas seguintes, quando os pormenores serão objeto de outros trabalhos. Vale dizer, a Agenda 21 serviu como moldura para as decisões e como instrumento de ação que, de uma forma contínua, guiaria os esforços da comunidade internacional nos domínios do meio ambiente e do desenvolvimento[181].

2.1.3 A Declaração de Princípios sobre as Florestas

Esta declaração é um documento não impositivo sobre a gestão, a conservação e o desenvolvimento durável de todas as florestas. Este documento,

---

[180] BRASIL. Ministério das Relações Exteriores (Itamaraty). **Informação para o Senhor Ministro de Estado Interino**. Documento localizado nos arquivos históricos da Coordenação Geral de Documentação Diplomática. Pesquisa realizada em 14 dez. 2012.

[181] No caso brasileiro, é interessante comentar sobre um dos resultados da Agenda 21, de iniciativa da advogada Leda Ramos May, Presidente da Comissão da Agenda 21 da Ordem dos Advogados do Brasil, Seccional do Paraná. A Comissão lançou no ano de 2010 uma cartilha intitulada "Agenda 21 para escritórios de advocacia", partindo da experiência de ações adotadas na sede da OAB Paraná consideradas importantes para serem divididas com os advogados. Segundo a Presidente da Comissão, "a decisão de elaborar esta cartilha partiu de dois pontos principais: primeiro a contribuição para um meio ambiente sustentável e segundo pela redução do custo operacional, com papel, tinta e promoção de maior satisfação entre os colaboradores". A cartilha traz dicas que podem ser incorporadas nos escritórios de advocacia, como a observação de certificação de origem na hora de adquirir produtos, a separação do lixo seco do molhado e a carona solidária. A obra está dividida em quatro tópicos principais: aquisições sustentáveis, consumo, resíduos sólidos, e sociabilidade. (In: OAB Paraná. **Agenda 21 lança cartilha com dicas de atitudes socioambientais**.Disponível em: <http://www.oabpr.com.br/noticias.php?idNoticia=12184&idGravata=1095>. Acessoem: 15 fev. 2013).

aprovado em 13 de junho de 1992, no Rio, tem a seguinte denominação oficial pela ONU: "Declaração Autorizada Não-Obrigatória de Princípios para um Consenso Global sobre o Manejo, a Conservação e o Desenvolvimento Sustentável de Todos os Tipos de Florestas[182]". Foi a primeira tentativa de consenso mundial sobre as florestas.

A questão da regulamentação internacional de qualquer tipo de florestas é das mais complexas na atualidade e, como não poderia deixar de ser, novamente havia dissenso entre países do Norte e do Sul. Enquanto os primeiros consideravam a proteção das florestas algo concernente no essencial às florestas tropicais e esperavam que uma Convenção internacional as protegesse, para os países do Sul esta iniciativa representava uma tentativa mal disfarçada de domínio dos seus recursos florestais e de obstrução do seu desenvolvimento. A questão principal, então, reside na soberania dos Estados sobre suas florestas. Se de um lado, países defendem a ideia de se considerarem as florestas como recursos exclusivamente nacionais e, portanto, submetidos à exclusiva soberania dos Estados que as detêm, de outro lado, "os países industrializados, que já destruíram suas florestas no curso da história, e consideram qualquer tipo de florestas, levando em conta sua função global dentro da ecologia mundial, como elementos inclusive de regularização da sanidade e equilíbrio da atmosfera terrestre e, portanto, dignas de preservação, mesmo à custa de eventuais explorações racionais[183]".

Além desse, outros fatores[184] fizeram com que fosse impossível superar essas dificuldades, apesar de as negociações girarem, em maior medida, em torno de problemas de soberania, mais do que em torno de problemas de proteção das florestas[185].

A autora Solange Teles da SILVA, aponta outros fatores de divergência entre os Estados: "o estabelecimento de um futuro instrumento legal sobre as florestas, a soberania dos Estados em relação à exploração de seus recursos ambientais, a responsabilidade histórica e a questão da compensação, o acesso aos recursos genéticos,

---

[182]Traduçãolivre de "*Non-Legally Binding Authoritative Statement of Principles for a Global Consensus on the Management, Conservation and Sustainable Development of All Types of Forest*".

[183] SOARES, Guido Fernando Silva. **A proteção internacional do meio ambiente**. Barueri: Manole, 2003, p. 65.

[184] Os países em desenvolvimento suspeitavam que os países ricos quisessem jogar sobre eles a carga da luta contra o efeito estufa. Ademais, eles sublinharam que os países desenvolvidos tinham sido culpados de desmatamentos massivos e, se as atividades florestais dos países tropicais devessem ser restringidas, também o deviam ser as dos países do Norte, particularmente Estados Unidos, Rússia e Canadá. Acima das clivagens Norte-Sul, existia também uma aliança entre certos países do Norte e do Sul (entre o Canadá e a Malásia, por exemplo), no sentido de minimização do alcance de qualquer acordo.

[185] LE PRESTRE, Phillipe. **Ecopolítica internacional**. Tradução Jacob Gorender. 2. ed. São Paulo: Senac, 2005, p. 223.

o comércio de produtos florestais e as origem da explotação[186] das florestas, bem como as questões relacionadas à dívida externa[187]".

Apesar de todos os fatores apontados, o que parece ser a grande dificuldade até o presente momento, em relação à adoção de uma convenção internacional global de regulamentação de todos os tipos de florestas, "se prende ao fato de o tema das florestas se ligar de maneira umbilical a outro, o da regulamentação internacional da indústria e do comércio de madeira (portanto, um produto que, nos dias correntes, unicamente as florestas tropicais conseguem suprir, na demanda mundial por madeira)[188]".

Com uma quinzena de princípios não obrigatórios[189] sobre a gestão e a conservação das florestas – os quais, em verdade, afirmam a soberania dos Estados sobre a exploração de seus recursos florestais – juntamente a uma recomendação de levar em conta a importância mundial, regional e local das florestas, o acordo sobre as florestas é provavelmente o mais fraco dos textos assinados no Rio.

Não obstante, não se pode negar que essa declaração representou "importante avanço em relação a discussões sobre uma política florestal global e inseriu tal questão no contexto do discurso da sustentabilidade[190]", na medida em que foi o "primeiro passo para um consenso mundial sobre todos os tipos de florestas e proclamou o direito soberano de explorar seus próprios recursos, bem como a obrigação de que as atividades desenvolvidas em seu território não prejudicassem o meio ambiente de outros Estados[191]".

---

[186]Explotação é um termo técnico usado para a retirada, extração ou obtenção de recursos naturais, geralmente não renováveis, para fins de aproveitamento econômico, pelo seu beneficiamento, transformação e utilização. Este termo se contrapõe à exploração, que se refere à fase de prospecção e pesquisa dos recursos naturais. A exploração visa à descoberta, delimitação e definição de tipologia e teores e qualidade da ocorrência do recurso.

[187] SILVA. Solange Teles da. O direito ambiental internacional. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (Coord). **Coleção para entender**. Belo Horizonte: Del Rey, 2009, p. 38.

[188] SOARES, Guido Fernando Silva. **A proteção internacional do meio ambiente**. Barueri: Manole, 2003, p. 65.

[189] Embora a Declaração de Princípios sobre Florestas consagre alguns postulados estabelecidos em escala mundial sobre conservação e exploração das florestas, não formula normas obrigatórias, pois não se trata de um tratado ou convenção internacional. Por outro lado, não contém ela nenhuma característica que permita ser considerada como uma fonte tradicional do direito internacional do meio ambiente; portanto a imperatividade relativamente fraca das obrigações internacionais que ela consagra faz com que, na teoria moderna do direito internacional, seja tida como uma *soft law*. (Sobre *soft law*, vide nota de rodapé n.º 197).

[190] SILVA. Solange Teles da. O direito ambiental internacional. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (Coord). **Coleção para entender**. Belo Horizonte: Del Rey, 2009, p. 38.

[191] SILVA. Solange Teles da. O direito ambiental internacional. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (Coord). **Coleção para entender**. Belo Horizonte: Del Rey, 2009, p. 38.

A declaração expressa o reconhecimento pelos Estados da função vital das florestas e da necessidade de "esverdeamento" da Terra, através do (re)florestamento e da conservação florestal. Ademais, consagrou-se o respeito do direito das populações indígenas e de outras comunidades que habitam as florestas, bem como a erradicação da pobreza, a promoção da segurança alimentar e a necessidade de proporcionar os recursos financeiros e específicos aos países em desenvolvimento com importantes zonas florestais. Foi ressaltada, igualmente, a necessidade de avaliar os valores econômicos e não econômicos dos bens e serviços florestais, assim como dos custos e benefícios destes para o meio ambiente; o acesso a tecnologias e a transferência de tecnologias, o fortalecimento dos estudos científicos, inventários e avaliações. Por fim, no que diz respeito ao comércio dos produtos florestais, declarou que não deveriam ser tomadas medidas unilaterais incompatíveis com as obrigações ou acordos internacionais, destinadas a restringir ou proibir o comércio internacional de madeira ou outros produtos florestais e que tal comércio deveria ter como fundamento normas e procedimentos não discriminatórios[192].

2.2 OS ACORDOS INTERNACIONAIS ASSINADOS NA CONFERÊNCIA DO RIO

As atividades humanas, tais como agricultura, indústria, produção e consumo econômicos, e até mesmo atividades de recreação, em virtude, principalmente, do aumento da população humana e do uso dos recursos naturais cada vez maior, causaram inúmeros efeitos diretos, como já demonstrado anteriormente, dentre eles: o esgotamento e a degradação dos ecossistemas naturais, a alteração dos ciclos químicos naturais e dos fluxos de energia, as mudanças no número e na distribuição de espécies e a poluição do ar, da água e do solo. Além destes, efeitos indiretos também foram mais recentemente percebidos, como é o caso das mudanças climáticas, da perda da biodiversidade e do aumento dos processos de desertificação[193].

---

[192] SILVA. Solange Teles da. O direito ambiental internacional. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (Coord). **Coleção para entender**. Belo Horizonte: Del Rey, 2009, p. 38-39.
[193] MILLER JR., G. Tyler. **Ciência ambiental**. Tradução de AllTasks. São Paulo: Cengage Learning, 2011, p. 171.

Buscando, portanto, proteger os sistemas terrestres e aquáticos da utilização não-sustentável de seus recursos, buscou-se compor um esforço global para reabilitar e recuperar os ecossistemas danificados.

Nesse contexto, a Rio-92 pôs em evidência, com força inédita no Brasil, a agenda verde decorrente dos avanços formais conquistados no âmbito do direito internacional, favorecendo novas correlações de força para o tratamento das políticas ambientais no País. Tal fato se percebe, principalmente, pelos instrumentos internacionais[194] que, além dos documentos mencionados no subitem anterior, foram levados para adoção e abertos à assinatura durante a Conferência do Rio. É o caso das negociações relativas à elaboração da Convenção-Quadro sobre as Mudanças Climáticas, da Convenção sobre a Diversidade Biológica e da Convenção para o Combate à Desertificação e à Seca.

Explica Geraldo Eulálio do Nascimento e SILVA que desde cedo, havia certa concordância com que, no decorrer da Conferência, seriam firmadas convenções globais sobre mudança de clima e sobre biodiversidade[195]. No entanto, embora apontadas como pontos altos da Conferência, as negociações das duas convenções, segundo o autor, verificaram-se à margem dos trabalhos preparatórios. A convenção sobre mudanças climáticas foi negociada pelo Comitê Intergovernamental de

---

[194] Ao iniciar o presente capítulo, é interessante fazer um breve esclarecimento a respeito de algumas denominação dada aos atos internacionais no presente trabalho. As denominações mais comuns são tratado, acordo, convenção e protocolo. Nesse sentido, pode-se dizer que, qualquer que seja a sua denominação, o ato internacional deve ser formal, com teor definido, por escrito, regido pelo Direito Internacional e que as partes contratantes são necessariamente pessoas jurídicas de Direito Internacional Público. A expressão **Tratado** foi escolhida pela Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1969, como termo para designar, genericamente, um acordo internacional. Denomina-se tratado o ato bilateral ou multilateral ao qual se deseja atribuir especial relevância política. Num nível similar de formalidade, costuma ser empregado o termo **Convenção** para designar atos multilaterais, oriundos de conferências internacionais e que versem assunto de interesse geral. É um tipo de instrumento internacional destinado em geral a estabelecer normas para o comportamento dos Estados em uma gama cada vez mais ampla de setores. **Acordo**, por sua vez, é expressão de uso livre e de alta incidência na prática internacional, embora alguns juristas entendam por acordo os atos internacionais com reduzido número de participantes e importância relativa. Por fim, **Protocolo** é um termo que tem sido usado nas mais diversas acepções, tanto para acordos bilaterais quanto para multilaterais. Aparece designando acordos menos formais que os tratados, ou acordos complementares ou interpretativos de tratados ou convenções anteriores. É utilizado ainda para designar a ata final de uma conferência internacional. Tem sido usado, na prática diplomática brasileira, muitas vezes sob a forma de "protocolo de intenções", para sinalizar um início de compromisso. (In: BRASIL. Ministério das Relações Exteriores, Sistema Consular Integrado. **Tipos de atos internacionais**. Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/clientes/dai/dai/apresentacao/tipos-de-atos-internacionais>. Acesso em: 24 abr. 2013).

[195] SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. **Direito ambiental internacional:** meio ambiente, desenvolvimento sustentável e os desafios da nova ordem mundial: uma reconstituição da Conferência do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Rio de Janeiro: Thex, 1995, p. 140.

Negociação sobre Mudança de Clima (IPCC). Seu projeto havia sido aceito na cidade de Nova Iorque, em maio de 1992, após prolongadas e difíceis negociações, porém, foi considerado um documento fraco, pois não levou em consideração as ponderações feitas pelos cientistas que integravam a IPCC. A Convenção foi, finalmente, assinada no Rio de Janeiro, inclusive pelos Estados Unidos, "que haviam suscitado as maiores controvérsias e que haviam, em consequência, retirado as cláusulas mais objetivas, destinadas a diminuir as emissões de gases provocadores do efeito estufa[196]".

A Convenção sobre Diversidade Biológica, também assinada no decorrer da Conferência, teve sua negociação organizada por um Comitê sob a orientação da UNEP, do Programa das Nações Unidas sobre Meio Ambiente. Neste caso, os Estados Unidos, que participaram das negociações e que foram responsáveis pela adoção de um texto do tipo *soft law*[197], recusaram-se a assinar o documento, apesar da pressão exercida, inclusive pelas próprias ONGs americanas[198].

Por outro lado, para muitos países, aquestão da desertificação foi a questão mais importante discutida na Conferência do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Ainda em fins de 1992, portanto, dando seguimento ao decidido na Agenda 21, a Assembleia Geral das Nações Unidas criou um Comitê de Negociação Intergovernamental, com o objetivo de negociar uma Convenção sobre Desertificação. No entanto, foi apenas em 17 de junho de 1994 que foi finalmente aprovada a Convenção Internacional de Combate à Desertificação nos Países Afetados por Seca Grave e/ou Desertificação, particularmente na África.

---

[196] SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. **Direito ambiental internacional:** meio ambiente, desenvolvimento sustentável e os desafios da nova ordem mundial: uma reconstituição da Conferência do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Rio de Janeiro: Thex, 1995, p. 140.

[197] O termo *soft law* refere-se a instrumentos "quase-legais" que não têm caráter juridicamente vinculativo, ou cuja força de ligação é um pouco "mais fraca" do que a força obrigatória das leis tradicionais, muitas vezes referidas como *hard law*, em contraste com a *soft law*. Tradicionalmente, o termo *soft law* é associado ao direito internacional, embora mais recentemente tenha sido transferido para outros ramos do direito interno também. No contexto do direito internacional, o termo *soft law* engloba elementos tais como: a maioria das resoluções e declarações da Assembleia Geral da ONU, por exemplo, a Declaração sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Declaração do Rio); elementos, tais como declarações, princípios, códigos de conduta, códigos de práticas etc., frequentemente encontrados como parte de acordos-quadro; os planos de ação, a exemplo da Agenda 21; outras obrigações não relacionadas a tratados. Em síntese, *soft law*é o conjunto de normas desprovidas de coercitividade e exigibilidade. (In: OLIVEIRA, Rafael Santos de. **Direito ambiental internacional:** o papel da *soft law* em sua efetivação. Ijuí: Unijuí, 2007, p. 23).

[198] SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. **Direito ambiental internacional:** meio ambiente, desenvolvimento sustentável e os desafios da nova ordem mundial: uma reconstituição da Conferência do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Rio de Janeiro: Thex, 1995, p. 140.

2.2.1 A Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança de Clima

O Planeta Terra sofre transformações ao longo de toda sua existência. O clima[199] da Terra, por exemplo, é um dos principais fatores que provocam essas mudanças, na medida em que suas frequentes alterações influenciam diretamente todos os seres vivos e, muitas vezes, causam desastres naturais. Por causa das alterações climáticas, os mares têm congelado e derretido, revelando e submergindo extensas áreas de terra, sem contar formas de vida que têm surgido e sido extintas durante o processo de evolução planetária. Segundo Claudio BLANC, a diferença é que "no passado, os fenômenos climáticos mudavam por causas naturais. Hoje, porém, nada afeta mais o clima do planeta do que a ação do homem, que polui a atmosfera, destrói *habitat* e contamina mares e lençóis freáticos[200]".

No entanto, quando se fala sobre problemas climáticos, decorrentes de desequilíbrios ambientais, duas questões têm mais preocupado os cientistas: a primeira delas é o aquecimento global, ou efeito estufa, fenômeno natural agravado pelo excesso de emissão de dióxido de carbono (CO^2) pela indústria e por veículos automotores; e a perda da camada de ozônio, que protege a Terra dos raios ultravioleta, pelo lançamento de clorofluorcarbonetos (CFC) e por gases halônicos[201].

De forma muito simplificada, o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação traz uma clara explicação sobre o que é o efeito estufa:

> Uma série de gases que existem naturalmente na atmosfera, em pequenas quantidades, são conhecidos como "gases de efeito estufa". O vapor d'água, o dióxido de carbono, o ozônio, o metano e o óxido nitroso prendem a energia da mesma forma que os vidros de um carro fechado ou uma estufa. Esse efeito estufa natural tem mantido a atmosfera da Terra por volta de 30º mais quente do que ela seria na ausência dele, possibilitando a existência de vida humana no planeta.
> Agora, contudo, as atividades do homem estão acentuando as concentrações desses gases na atmosfera, ampliando, assim, a capacidade que possuem de absorver energia. Os níveis de dióxido de carbono aumentaram em volume de 280 partes por milhão, antes da Revolução Industrial, para quase 360 atualmente.

---

[199] Clima é o padrão geral das condições atmosféricas ou do tempo de uma região durante um longo período. Temperatura média e precipitação média são os dois principais fatores que determinam o clima. (In: MILLER JR., G. Tyler. **Ciência ambiental**. Tradução de AllTasks. São Paulo: Cengage Learning, 2011, p. 84).
[200] BLANC, Cláudio. **Aquecimento global & crise ambiental**. São Paulo: Gaia, 2012, p. 22.
[201] GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito ambiental**. São Paulo: Atlas, 2009, p. 41.

> As emissões antrópicas[202] de dióxido de carbono, o gás que mais contribui para a intensificação do efeito estufa, decorrem principalmente do uso de carvão, petróleo e gás natural, assim como da destruição de florestas e outros "sumidouros" e "reservatórios" naturais que absorvem dióxido de carbono do ar.
> A mudança do clima é comumente chamada de aquecimento global porque uma das consequências mais prováveis da existência de concentrações maiores de gases de efeito estufa na atmosfera são temperaturas médias mais altas. Mas outros efeitos poderiam ser igualmente importantes, podendo provocar novos padrões de vento, chuvas e circulação dos oceanos. Os cientistas continuam examinando provas de climas passados, bem como modelos computadorizados de circulação atmosférica e oceânica em busca de respostas mais definitivas.

Já a questão relativa à camada de ozônio foi tratada na Convenção de Viena para a Proteção da Camada de Ozônio, de 22 de março de 1985, e pelo Protocolo de Montreal sobre Substâncias que destroem a Camada de Ozônio, aprovado em 16 de setembro de 1987. Trata-se de uma camada de ozônio atmosférico acima da camada planetária limite, cuja proteção é essencial para evitar efeitos adversos, tais como "alterações no meio ambiente físico, ou biota, inclusive modificações no clima, que tenham efeitos deletérios significativos sobre a saúde humana, sobre a composição, capacidade de recuperação e produtividade de ecossistemas naturais ou administrados, ou sobre materiais úteis à humanidade[203]".

O registro da temperatura dos últimos milhares de anos chama-se curva do "bastão de hóquei", segundo Burton RICHTER devido à sua aparência: "aproximadamente plana, exceto nos últimos cem anos, quando sobe de maneira parecida com a extremidade de um bastão de hóquei[204]". As implicações deste aquecimento global são drásticas e, segundo Claudio BLANC, o Brasil seria gravemente afetado, podendo levar ao desaparecimento de 10% a 25% da Floresta Amazônica até 2080[205].

---

[202]Emissões produzidas como resultado da ação humana.

[203] MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 20 ed., rev. atual. eampl. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 624.

[204] RICHTER, Burton. **Além da fumaça e dos espelhos:** mudança climática e energia no século XXI. Tradução de Luiz Claudio de Queiroz Faria. Rio de Janeiro: LTC, 2012, p. 30-31.

[205]Explica o autor: "Por conta de a mudança climática alterar o regime de chuvas, a floresta acabará sendo eliminada mesmo sem ser desmatada – simplesmente por causa do clima. No seu lugar, surgiria um tipo de savana, como o cerrado brasileiro. De acordo com Philip Fearnside, do Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (Inpa), se os estudos sobre o impacto das mudanças climáticas na Floresta Amazônica estiverem corretos, o Brasil será um dos países mais prejudicados pelo aquecimento global. A mudança climática da Amazônia irá afetar a água disponível, a biodiversidade, a agricultura e a saúde humana. No Nordeste do Brasil, o maior problema será o aumento da seca. O IPCC prevê que 75% das fontes de água do Nordeste secarão até 2050. A região poderá passar de zona semiárida à zona árida, e as consequências

A primeira Conferência mundial sobre o clima, organizada pela OMM em 1979, insistiu na ameaça potencial representada pelo efeito estufa e conclamou à criação de um programa de pesquisa internacional sobre as mudanças climáticas e suas consequências. A primeira reunião científica importante teve lugar em Villach (Áustria), em 1985, onde os peritos presentes estimaram que, se as tendências se mantivessem, as temperaturas médias aumentariam de 1,5 a 4,5 graus até o ano de 2030[206]. Tais estimativas tiveram grandes repercussões e, desde então, o clima se tornou objeto de uma atenção constante da mídia e cada variação foi interpretada à luz das novas preocupações.

No mesmo sentido, quando os Estados Unidos e a OMM estabeleceram o Painel Intergovernamental sobre Mudança Climática (IPCC), em 1988, para documentar as mudanças climáticas do passado e fazer projeções de mudanças futuras, as evidências apontavam para um aumento vertiginoso da concentração de gases de efeito estufa e, consequentemente, da temperatura na Terra, em especial por causa das atividades humanas, "pela queima de combustíveis fósseis (que liberam CO^2 e CH^4), pelo desmatamento e queima de florestas e campos (que liberam CO^2 e N^2O) e por causa das plantações de arroz e da utilização de fertilizantes inorgânicos (que liberam N^2O na troposfera)[207]".

A constante preocupação dos cientistas quanto a anomalias nos dados de temperatura observados, que indicavam uma tendência de aquecimento global devido a razões antrópicas, foi importante, portanto, para que, durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, fosse criada a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC).

A questão do aquecimento global da atmosfera foi colocada em pauta durante a Conferência graças à ação de duas OIGs: a Organização Meteorológica Mundial (OMM), tradicionalmente dedicada ao desenvolvimento e à difusão de informações meteorológicas e de conhecimentos científicos, e o PNUMA, mais voltado

---

dessa mudança afetarão a alimentação, a sanidade e a saúde da população local. [...] A mudança climática também terá impacto sobre a produção agrícola da região Sudeste; e São Paulo perderá uma importante área de cultivo de café, inutilizada por causa do aquecimento". (In: BLANC, Cláudio. **Aquecimento global & crise ambiental**. São Paulo: Gaia, 2012, p. 24-25).

[206] LE PRESTRE, Phillipe. **Ecopolítica internacional**. Tradução Jacob Gorender. 2. ed. São Paulo: Senac, 2005, p. 224.

[207] MILLER JR., G. Tyler. **Ciência ambiental**. Tradução de AllTasks. São Paulo: Cengage Learning, 2011, p. 422-423.

à formulação de políticas públicas internacionais. O contexto não era diretamente ligado a catástrofes, mas à incerteza proveniente da evolução aparente do clima.

No texto da Convenção do Clima, a comunidade internacional reconheceu que "a mudança climática é um problema ambiental real e mundial, resultante principalmente das atividades humanas, e que há necessidade de cooperação internacional no assunto[208]".

A questão de mudança climática, portanto, toca no cerne do debate maior à época, ou seja, o debate sobre desenvolvimento e sustentabilidade, já que é resultado de um modelo de desenvolvimento dependente de fontes energéticas derivadas de combustíveis fósseis. Segundo Márcio SANTILLI, Geórgia CARVALHO e Daniel NEPSTAD, esse modelo energético, predominante no mundo desde a revolução industrial, leva à emissão dos gases causadores do efeito estufa, fazendo com que a temperatura da atmosfera aumente a uma taxa de 0,2ºC a cada década. Deste modo, pela quantidade com que é emitido (6,5 bilhões T/ano), o gás carbônico (CO^2) é o gás que mais contribui para o aquecimento global, de modo que suas emissões representam aproximadamente 55% do total das emissões mundiais de gases do efeito estufa. E o pior: o acúmulo líquido de carbono (C) na atmosfera, resultante das emissões de CO^2, chega a três bilhões de toneladas por ano e não há perspectivas, a curto prazo, de que esta situação possa ser revertida[209].

O aumento da evidência científica sobre a interferência humana no sistema climático e a crescente preocupação pública com as questões ambientais globais começaram a empurrar a mudança do clima para a agenda política em meados da década de 80, brevemente relatada por Phillipe LE PRESTRE:

> Em 1988, reuniram-se em Tóquio 48 países; uma série de medidas foram recomendadas, dentre as quais uma redução de 20% do nível de emissões de CO^2 de 1988 pelos países desenvolvidos até 2005. Duas outras reuniões – em junho de 1988, em Toronto, e em fevereiro de 1989, em Ottawa – estabeleceram as grandes linhas de uma resposta possível ao problema. Na Cúpula de Haia, em março de 1989 – organizada pela Holanda por iniciativa

[208] SANTILLI, Márcio; CARVALHO, Georgia; NEPSTAD, Daniel. O Brasil e as mudanças climáticas globais. In: CAMARGO, Aspásia; CAPOBIANCO, João Paulo Ribeiro; OLIVEIRA, José Antônio Puppim de (Orgs.). **Meio ambiente Brasil:** avanços e obstáculos pós-Rio-92. São Paulo: Estação Liberdade, 2004, p. 59-60.

[209] SANTILLI, Márcio; CARVALHO, Georgia; NEPSTAD, Daniel. O Brasil e as mudanças climáticas globais. In: CAMARGO, Aspásia; CAPOBIANCO, João Paulo Ribeiro; OLIVEIRA, José Antônio Puppim de (Orgs.). **Meio ambiente Brasil:** avanços e obstáculos pós-Rio-92. São Paulo: Estação Liberdade, 2004, p. 58.

> da França, da Holanda e da Noruega para o exame dos problemas ambientais em escala mundial –, os representantes de 24 países, dentre os quais dezessete chefes de Estado, propuseram a criação de uma autoridade internacional encarregada de proteger a atmosfera. Na Cúpula do Arco [Paris] de julho de 1989, os membros do G7 declararam que um acordo acerca de uma Convenção-quadro sobre as mudanças climáticas era urgente, opinião retomada pela Assembleia Geral da ONU. Ao fim do decênio, as mudanças climáticas figuravam no primeiro plano da agenda ambientalista dos países industrializados[210].

Tal relatório é complementado pelas informações contidas no Guia do Processo de Mudança do Clima, disponível no sítio eletrônico do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. Consta do guia quê:

> Reconhecendo a necessidade de informações científicas confiáveis e atualizadas para os formuladores de políticas, a Organização Meteorológica Mundial (OMM) e o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) estabeleceram o IPCC[211] em 1988. Nesse mesmo ano, seguindo uma proposta do Governo de Malta, a Assembléia Geral das Nações Unidas abordou o tema da mudança do clima pela primeira vez e adotou a resolução 43/53 sobre a "Proteção do clima global para as gerações presentes e futuras da humanidade". Em 1990, o IPCC lançou o seu Primeiro Relatório de Avaliação, confirmando que a mudança do clima era, de fato, uma ameaça e incitando à negociação de um acordo global para tratar do problema. Esse chamado repercutiu na Declaração Ministerial da Segunda Conferência Mundial do Clima, realizada em Genebra, em outubro/novembro desse ano. A Assembléia Geral das Nações Unidas respondeu a esses apelos em dezembro de 1990, lançando formalmente negociações relativas a uma convenção-quadro sobre mudança do clima por meio da resolução 45/212 e estabelecendo um Comitê Intergovernamental de Negociação (CIN) para conduzir essas negociações[212].

Na sequência, pela resolução n.º 45/212, de 1990, a Assembleia Geral da ONU criou um Comitê Intergovernamental de Negociação (CIN), o qual estabeleceu dois grupos de trabalho: o primeiro, sobre os objetivos, o outro, sobre os mecanismos institucionais e jurídicos. No entanto, seis meses antes da Conferência do Rio, a CIN não tinha feito nenhum avanço.

Os delegados, no entanto, estiveram de acordo sobre o objetivo principal: a limitação ou redução das emissões dos gases do efeito estufa e a ampliação das jazidas a

---

[210] LE PRESTRE, Phillipe. **Ecopolítica internacional**. Tradução Jacob Gorender. 2. ed. São Paulo: Senac, 2005, p. 224-225.

[211] O Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima (IPCC) forneceu avaliações científicas e técnicas para embasar as negociações. Continua desempenhando o papel de assessor durante o período interino atual.

[212] DEPLEDGE, Joanna. Um guia do processo de mudança do clima. In: BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. **Um guia do processo de mudança do clima**. Disponível em: <http://www.mct.gov.br/upd_blob/0007/7301.pdf >. Acesso em: 20 dez. 2012.

um nível correspondente às capacidades naturais do planeta, num lapso de tempo suficiente para deixar os ecossistemas se adaptarem. Também houve acordo sobre as restrições quantitativas, contanto que os países ricos estivessem atentos às obrigações superiores, e sobre o princípio das obrigações diferenciadas, embora as bases de cálculo de tais diferenças continuassem controversas[213].

Os debates, de forma generalizada, giravam em torno de cinco questões, elencadas por Phillipe LE PRESTRE da seguinte forma:

> a) será preciso se concentrar, simultaneamente, sobre as reduções a um certo nível acompanhado de um cronograma de estabilização ou procurar unicamente reduções, como recomendam a Conferência de Toronto e o primeiro relatório do Giec? A primeira opção foi aprovada;
> b) em qual nível estabilizar? A União Europeia apoiava uma estabilização no nível de 1990 até o ano de 2000, enquanto os Estados Unidos rejeitavam um e outro;
> c)será preciso limitar-se ao CO^2 ou levar em conta todos os gases com efeito estufa e, neste caso, será preciso incluir as substâncias já regulamentadas em outras ocasiões, a exemplo do CFC?
> d) como calcular as responsabilidades nacionais? Sobre a base das emissões brutas, líquidas ou por habitante? Os Estados Unidos, o Canadá e o Brasil preferiram a segunda opção;
> e) qual deveria ser o mecanismo financeiro a ser adotado: uma instituição nova ou o FEM?[214]

Um acordo finalmente foi concluído durante a sexta sessão da CIN, em abril de 1992, no qual a importância da proteção do clima foi reconhecida e endossou um objetivo de estabilização que se aplique a todos os gases de efeito estufa, sem cronograma preciso, e reconheceu a responsabilidade histórica dos países industrializados e, por conseguinte, sua responsabilidade presente[215].

Após, em junho de 1992, durante a CNUMAD, no Rio, mais de 150 Estados assinaram a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, reconhecendo, assim, a mudança do clima como "uma preocupação comum da humanidade". Eles se propuseram a elaborar uma estratégia global "para proteger o sistema climático para gerações presentes e futuras". Os Governos que se tornaram Partes da Convenção tentarão atingir o objetivo final de estabilizar "as concentrações de

---

[213] LE PRESTRE, Phillipe. **Ecopolítica internacional**. Tradução Jacob Gorender. 2. ed. São Paulo: Senac, 2005, p. 226.
[214] LE PRESTRE, Phillipe. **Ecopolítica internacional**. Tradução Jacob Gorender. 2. ed. São Paulo: Senac, 2005, p. 226-227.
[215] LE PRESTRE, Phillipe. **Ecopolítica internacional**. Tradução Jacob Gorender. 2. ed. São Paulo: Senac, 2005, p. 227.

gases de efeito estufa na atmosfera num nível que impeça uma interferência antrópica (provocada pelo homem) perigosa no sistema climático"[216].

A Convenção recebe este nome, pois fornece um "quadro" dentro do qual os governos podem trabalhar juntos para desenvolver novas políticas e programas que terão grande implicação na forma como as pessoas vivem e trabalham. "É um texto detalhado, negociado com cuidado, que reconhece as preocupações especiais de diferentes grupos de países[217]".

Não obstante, Guido SOARES defende que o termo correto seria "moldura", na medida em que se estabeleceram os contornos das estratégias de combate aos efeitos das mudanças climáticas, sem fixar especificamente as respectivas regras[218].

O objetivo da Convenção, definido no Artigo 2.º, foi o de estabilização da concentração de gases do efeito estufa na atmosfera, em níveis tais que evitem a interferência perigosa com o sistema climático. A Convenção não rejeitou a possibilidade de uma evolução do clima, contanto que se assegure que os ecossistemas tenham tempo de se adaptar às novas condições, que a produção agrícola não seja posta em risco e que o desenvolvimento econômico possa se efetivar de maneira durável[219].

Sob a égide do princípio da precaução, portanto, os países Partes da Convenção, comprometeram-se a elaborar uma estratégia global "para proteger o sistema climático para gerações presentes e futuras". Não obstante, dever-se-ia diferenciar as responsabilidades das partes signatárias, conforme as necessidades específicas dos países em desenvolvimento e as dos países mais vulneráveis[220].

Desse modo, apenas os países mais ricos, citados no Anexo I do Tratado, comprometer-se-iam a fazer um inventário das fontes e jazidas de gazes do efeito estufa e a adotar medidas para limitar as emissões ou aumentar as jazidas. Os outros países ficam somente com a obrigação de informação. Da mesma forma, o Anexo II contém a lista dos países que, juntamente com os países desenvolvidos, comprometeram-se a

---

[216] BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. **Mudanças climáticas:** o tratado. Disponível em: <http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/49272/O_Tratado.html>. Acesso em: 20 dez. 2012.
[217] BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. **Mudanças climáticas:** o tratado. Disponível em: <http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/49272/O_Tratado.html>. Acesso em: 20 dez. 2012.
[218] SOARES, Guido Fernando Silva. **Direito internacional do meio ambiente:** emergências, obrigações e responsabilidades. São Paulo: Atlas, 2001, p. 173.
[219] LE PRESTRE, Phillipe. **Ecopolítica internacional**. Tradução Jacob Gorender. 2. ed. São Paulo: Senac, 2005, p. 227.
[220] BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Convenção-quadro das Nações Unidas sobre mudanças do clima (UNFCCC)**. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/clima/convencao-das-nacoes-unidas>. Acesso em: 19 dez. 2012.

fornecer uma ajuda financeira suplementar a fim de permitir aos países em desenvolvimento suportar os custos adicionais de adaptação[221].

Essa decisão de diferenciação das responsabilidades faz sentido, porquanto os estados que mais contribuíram e se beneficiaram das emissões massivas de CO^2 são, como resultado disso, os que têm mais capacidade de suportar os custos da diminuição da ameaça ao clima pela qual são os mais responsáveis, pois são, de fato, os estados com as maiores emissões *per capita*. Estes mesmos países que são os maiores emissores de gases do efeito estufa há mais de um século, são ainda hoje os que mais emitem, na medida em que se constata que "nenhum estado industrial conseguiu ainda deixar para trás a economia baseada nos combustíveis fósseis que o fez rico[222]". Em sentido contrário, os produtores de petróleo, por exemplo, não contribuíram no passado e, hoje, não estão a contribuir diretamente para elevadas emissões.

Deve-se cuidar, portanto, pois "na medida em que os estados relativamente menos industrializados que, claro está, incluem dois dos mais populosos, se industrializarem adotando tecnologias baseadas nos combustíveis fósseis da OECD, podem em breve tornar-se nos piores emissores de sempre[223]".

Destarte, é evidente que embora esses estados menos desenvolvidos devam melhorar a qualidade de vida dos seus povos, não devem adquirir a sua riqueza da mesma maneira que os países industrializados adquiriram a deles. E isso demandará custos elevados, razão pela qual "só os países agora ricos podem pagar o custo de criar e espalhar a tecnologia energética alternativa de que todos carecem[224]".

Convém destacar que o Brasil foi o primeiro país a assinar a Convenção, que somente começou a vigorar em 21 de março de 1994, trinta dias depois de terem sido depositados os instrumentos de ratificação pelo 50.º Estado – Portugal.

A Convenção estabelece normas para reduzir o lançamento não só de dióxido de carbono na atmosfera, mas também de outros gases não regulados pelo Protocolo de Montreal, responsáveis, contudo, pela elevação da temperatura do clima

---

[221] LE PRESTRE, Phillipe. **Ecopolítica internacional**. Tradução Jacob Gorender. 2. ed. São Paulo: Senac, 2005, p. 227.
[222] SHUE, Henry. Clima. pp. 459-469. In: JAMIESON, Dale (Coord.). **Manual de filosofia do ambiente**. Traduzido por João C. Duarte. Lisboa: Instituto Piaget, 2003, p. 468.
[223] SHUE, Henry. Clima. pp. 459-469. In: JAMIESON, Dale (Coord.). **Manual de filosofia do ambiente**. Traduzido por João C. Duarte. Lisboa: Instituto Piaget, 2003, p. 468.
[224] SHUE, Henry. Clima. pp. 459-469. In: JAMIESON, Dale (Coord.). **Manual de filosofia do ambiente**. Traduzido por João C. Duarte. Lisboa: Instituto Piaget, 2003, p. 468.

terrestre (efeito estufa). Sua implementação, no entanto, implica a adoção de todo um repertório de medidas extremamente onerosas e de difícil adoção, tais como: "a redução de fontes poluentes, como as emissões industriais e, sobretudo, a emissão de veículos automotores (com a consequente adoção de restrições ao uso ou a obrigatoriedade da introdução de filtros e outras práticas altamente custosas)[225]".

2.2.1.1 A evolução da temática na seara internacional: Protocolo de Quioto

A Conferência das Partes (COP[226]) – o órgão supremo da Convenção – reuniu-se pela primeira vez no início de 1995 em Berlim. A COP1 adotou 21 decisões, incluindo o Mandato de Berlim prevendo novas discussões sobre o fortalecimento da Convenção. A COP2 aconteceu em julho de 1996 nas Nações Unidas em Genebra. A terceira sessão foi realizada em 11 dezembro de 1997 em Quioto (Japão). Entre outras medidas, a COP3 adotou um protocolo contendo compromissos mais fortes para as Partes para as primeiras décadas do século XXI.

Trata-se do Protocolo de Quioto, instrumento que se tornou muito mais conhecido do que a própria Convenção, celebrado como consequência de uma série de eventos iniciada com a Convenção sobre Mudança do Clima, realizada em Toronto, no Canadá, em 1988, seguida pelo Primeiro Relatório de Avaliação do IPCC, em Sundsvall, Suécia, em 1990, e que culminou com a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança Climática, no Rio de Janeiro, Brasil.

O Protocolo entrou em vigor no dia 16 de fevereiro de 2005, logo após o atendimento às condições, que exigiam a ratificação por, no mínimo, 55% do total de países-membros da Convenção e que fossem responsáveis por, pelo menos, 55% do total das emissões de 1990[227].

---

[225] SOARES, Guido Fernando Silva. **A proteção internacional do meio ambiente**. Barueri: Manole, 2003, p. 60.

[226] A Conferência das Partes (COP) é o "órgão supremo" da Convenção, ou seja, a autoridade mais alta de tomada de decisões. É uma associação de todos os países que ratificaram ou aceitaram a Convenção. A COP é responsável por manter os esforços internacionais em relação à mudança do clima no caminho certo. A COP revisa a implementação da Convenção e examina os compromissos das Partes à luz do objetivo da Convenção, das novas descobertas científicas e da experiência adquirida na implementação das políticas de mudança do clima. Uma tarefa importante da COP é revisar as Comunicações Nacionais submetidas pelas Partes. Com base nessas informações, a COP avalia os efeitos das medidas adotadas pelas Partes e o avanço feito no cumprimento do objetivo final da Convenção.

[227] BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Protocolo de Quioto**. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/clima/protocolo-de-quioto>. Acesso em: 20 dez. 2012.

O Brasil ratificou o documento em 23 de agosto de 2002, tendo sua aprovação interna se dado por meio do Decreto Legislativo n.º 144, de 2002, promulgado pelo Decreto Presidencial n.º 5.445/2005. Dentre os principais emissores de gases de efeito estufa, somente os Estados Unidos não ratificaram o Protocolo. No entanto, continuam tendo responsabilidades e obrigações definidas pela Convenção.

Impedir o avanço do aquecimento global já havia sido entendido como prioridade durante a Rio-92, porém, o Protocolo de Quioto constitui um grande avanço para a redução mundial na emissão de gases que causam o efeito estufa, pois é nele que efetivamente se estabeleceram metas e prazos para que os maiores emissores mundiais, listados no anexo I, B, comprometessem-se a reduzir a emissão em pelo menos 5%, entre 2008 e 2012, nos níveis de 1990.

O Protocolo de Quioto tem um texto claro e objetivo, com instrumentos concretos para atingir sua finalidade de redução das emissões de gases de efeito estufa. Todavia, o Protocolo não tem como objetivo ser uma solução efetiva para o problema do aquecimento global, porquanto se propõe apenas a iniciar um processo de alteração dos métodos de produção, como uma solução intermediária[228].

Para cumprir os princípios e objetivos definidos no Protocolo, as partes precisam, além de boa vontade, de um sistema tecnológico econômico que as possibilitem desenvolver tecnologias de produção limpa. Ocorre que muitos países – geralmente países em desenvolvimento – não conseguem cumprir com as metas, pois não possuem o sistema de implementaçãonecessário, precisando, para isto, de ajuda externa, principalmente dos países que apresentam maior capacidade[229].

De forma a auxiliar as Partes do Anexo I a cumprirem suas metas de redução ou limitação de emissões, o Protocolo de Quioto contemplou três mecanismos de flexibilização: Comércio de Emissões, Implementação Conjunta e Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL). Este último, proposto pelo Brasil como uma forma de permitir aos países listados como os maiores emissores mundiais de gases de efeito estufa, financiar projetos em países em desenvolvimento como forma de auxílio do

---

[228] VARELLA, Marcelo Dias. Efetividade do direito internacional ambiental: análise comparativa entre as convenções da CITES, CDB, Quioto e Basiléia no Brasil. pp. 29-49.In: BARROS-PLATIAU, Ana Flávia; VARELLA, Marcelo Dias. **A efetividade do Direito Internacional ambiental**. Brasília: UNICEUB, UNITAR e UnB, 2009, p. 41.

[229] CALSING, Renata de Assis. **O Protocolo de Quioto e o direito ao desenvolvimento sustentável.** Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2005, p. 90.

cumprimento de suas metas de redução de gases, emitindo os certificados de reduções de emissões, mais conhecidos como "créditos de carbono"[230]. Trata-se do único mecanismo a permitir a participação das Partes do não-Anexo I (países em desenvolvimento).

Esse mecanismo, objeto do artigo 12 do Protocolo, deve implicar em reduções de emissões adicionais àquelas que ocorreriam na ausência do projeto, garantindo benefícios reais, mensuráveis e de longo prazo para a mitigação da mudança do clima[231].

O MDL funciona da seguinte maneira:

> Por meio do MDL, um Estado Parte do Anexo I pode comprar reduções certificadas de emissões resultantes de atividades de projeto desenvolvidas em qualquer país em desenvolvimento que tenha ratificado o Protocolo, desde que o governo do país anfitrião concorde que a atividade de projeto é voluntária e contribui para o desenvolvimento sustentável nacional.
> Na perspectiva do funcionamento do mecanismo, o proponente deve elaborar, inicialmente, um documento de concepção do projeto, aplicando uma metodologia previamente aprovada pelo Comitê Executivo do MDL para definição de linha de base e monitoramento.
> Após a elaboração do documento, o projeto precisa ser validado por uma Entidade Operacional Designada (EOD) e aprovado pela Autoridade Nacional Designada (AND), que, no Brasil, é a Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima (CIMGC).
> Uma vez aprovados e validados, os projetos são submetidos ao Conselho Executivo para registro. Inicia-se, então, o monitoramento e a verificação das reduções de emissões do gás de efeito estufa pertinente ao projeto, para, finalmente, serem emitidas as Remoções Certificadas de Emissões (RCEs)[232].

No entanto, para que um projeto de MDL seja aprovado, é necessário que se cumpram certas regras. No Ministério da Ciência e Tecnologia há um documento acerca do "Status atual das atividades de projeto no âmbito do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) no Brasil e no mundo", que enumera os seguintes passos:

> Para que um projeto resulte em reduções certificadas de emissões – RCEs, as atividades de projeto do MDL devem, necessariamente, passar pelas etapas

---

[230] AMADO, Frederico Augusto Di Trindade. **Direito ambiental esquematizado**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2012, p. 698.
[231] BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia. **Status atual das atividades de projeto no âmbito do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) no Brasil e no mundo**. Disponível em:<http://www.mct.gov.br/upd_blob/0200/200842.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2012.
[232] BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Protocolo de Quioto**. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/clima/protocolo-de-quioto>. Acesso em: 20 dez. 2012.

> do ciclo do projeto, que são sete: elaboração de documento de concepção de projeto (DCP), usando metodologia de linha de base e plano de monitoramento aprovados; validação (verifica se o projeto está em conformidade com a regulamentação do Protocolo de Quioto); aprovação pela Autoridade Nacional Designada – AND, que no caso do Brasil é a Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima – CIMGC (verifica a contribuição do projeto para o desenvolvimento sustentável); submissão ao Conselho Executivo para registro; monitoramento; verificação/certificação; e emissão de unidades segundo o acordo de projeto[233].

Ou seja, toda a lógica do Protocolo de Quito reflete uma abordagem politicamente modesta, porém interessante e criativa, na medida em que se trata de um tratado internacional concebido com a ideia de, periodicamente, estabelecer, de forma negociada, metas quantitativas de redução de emissões para os países – e não de permissão de emitir –, de forma que, a cada período de cinco anos, essas metas fossem renegociadas. Para Luiz Gylvan MEIRA FILHO, Presidente da Agência Espacial Brasileira (em 2002), o Protocolo é interessante, portanto, porque

> (...) leva em conta a segunda parte do objetivo da Convenção, que é a de cumpri-la sem prejudicar, de forma excessiva ou desnecessária, o desenvolvimento social e econômico e, para isso, contém mecanismos de flexibilidade que permitem aos países decidir fazer as reduções em um gás ou outro e basta, para isso, ter um fator de conversão entre eles; não força os países a limitar suas emissões em um ano específico, pois o inverno poderá ser muito frio, e será preciso então mais energia. Permite a chamada compensação, entre os países, das reduções de emissão, o que é algo complicado, (...), porque, dependendo da forma como isso for feito originalmente, poderá acabar virando um direito de emitir, o que é diferente de permitir que países façam uma compensação entre eles das suas obrigações de reduzir as emissões[234].

Refletindo sobre o tema "Posicionamento atual do Brasil nas negociações para o pós-Kyoto", o primeiro Seminário da Fundação Brasileira para o Desenvolvimento Sustentável – FBDS, realizado dia 28 de abril de 2008, reuniu cientistas, pesquisadores, ambientalistas, representantes do Governo, da sociedade civil e da imprensa.

Dentre eles, Israel Klabin, presidente da FBDS, disse que, embora o Protocolo de Quioto tenha se apresentado à época como uma possível solução, ele não

---

[233] BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia. **Status atual das atividades de projeto no âmbito do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) no Brasil e no mundo**. Disponível em:<http://www.mct.gov.br/upd_blob/0200/200842.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2012.

[234] MEIRA FILHO, Luiz Gylvan. Clima. In: BRASIL. Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários. **III Seminário internacional de Direito Ambiental**. Brasília: CJF, 2002

resolveu o problema. Segundo o Presidente, "o protocolo demonstra que mecanismos existem, mas que para serem implementados convenientemente com o efeito final que nós queremos, ou seja, a descarbonização da matriz energética, pouco adiantou, pois as emissões aumentaram cada vez mais[235]".

Nessa ocasião também se manifestou Rubens Ricupero[236], no sentido de que "nenhuma outra questão é tão global quanto esta". Para Ricupero, uma conclusão lógica seria a de que não pode haver contradição entre interesses nacionais e interesses coletivos superiores. "Qualquer interesse nacional, por mais legítimo que seja, seria sacrificado se o planeta não sobrevivesse. (...). Os interesses nacionais são legítimos, mas não (...) parece que eles possam contradizer o interesse coletivo. Esses interesses nacionais terão que ser harmonizados, e o 'princípio da responsabilidade comum, mas diferenciada' deverá ser levado em conta. Ninguém é isento de alguma responsabilidade. Diferenciado não significa não ter responsabilidade[237]".

Segundo o Embaixador Ricupero, ainda que o Brasil não seja o ator principal dessa negociação, é preciso pensar na responsabilidade brasileira quanto ao chamado período pós-Quioto, afinal, a mudança do clima é um dos poucos temas em que nenhum acordo internacional significativo pode ser concluído sem que o Brasil participe. Isso se deve ao fato de que o Brasil apresenta algumas características e condições peculiares e únicas, como a "maior floresta tropical, na Amazônia, uma das principais reservas de água doce e de biodiversidade, matriz energética relativamente limpa e experiência de trinta anos com etanol[238]".

Diante dessa situação, o caso das mudanças climáticas, no Brasil, encontra-se sob a égide de atuação do Ministério da Ciência e Tecnologia, o qual instituiu, em

---

[235] KLABIN, Israel. **Posicionamento do Brasil nas negociações para o pós-Kyoto**. Palestra proferida na abertura dos Seminários Sustentáveis – Encontro I, da Fundação Brasileira para o Desenvolvimento Sustentável, Rio de Janeiro, 28 abr. 2008. Disponível em: <http://www.fbds.org.br/IMG/pdf/doc-393.pdf>. Acesso em: 19 nov. 2011.

[236] Rubens Ricupero foi Embaixador do Brasil em Genebra, Roma e Washington. Também foi assessor direto de dois presidentes brasileiros, além de Ministro da Fazenda, do Meio Ambiente e da Amazônia Legal. Durante quase uma década, exerceu as funções de Secretário-Geral da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento - UNCTAD e de Subsecretário Geral da ONU.

[237] RICUPERO, Rubens, **Posicionamento do Brasil nas negociações para o pós-Kyoto**. Palestra proferida nos Seminários Sustentáveis – Encontro I, da Fundação Brasileira para o Desenvolvimento Sustentável, Rio de Janeiro, 28 abr. 2008. Disponível em: <http://www.fbds.org.br/IMG/pdf/doc-393.pdf>. Acesso em: 19 nov. 2011.

[238] RICUPERO, Rubens, **Posicionamento do Brasil nas negociações para o pós-Kyoto**. Palestra proferida nos Seminários Sustentáveis – Encontro I, da Fundação Brasileira para o Desenvolvimento Sustentável, Rio de Janeiro, 28 abr. 2008. Disponível em: <http://www.fbds.org.br/IMG/pdf/doc-393.pdf>. Acesso em: 19 nov. 2011.

1996, o Programa Nacional de Mudanças Climáticas, com o intuito de "prover apoio técnico e científico às ações governamentais relacionadas ao tema[239]".

Também foram criados o Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas – FBMC, para que se pudesse articular e promover discussões acerca do tema, e a Comissão Interministerial de Mudança do Clima, a qual tinha o objetivo de instituir-se como um órgão coordenador dos assuntos relacionados às mudanças climáticas[240].

Portanto, considerando que o Protocolo de Quioto foi adotado em 1997, durante a COP3, convém assinalar, a título de curiosidade, que em 1998, na COP4, foi adotado o Plano de Ação de Buenos Aires, que estabeleceu um plano de trabalho para implementar e ratificar o Protocolo de Quioto. Na sequência, durante as COPs 5, 6 e 7, realizadas em Bonn, Haia/Bonn (Holanda/Alemanha) e Marrakesh (Marrocos), "as negociações foram suspensas devido à ausência de acordo entre a União Europeia e os Estados Unidos em assuntos relacionados a sumidouros[241] e às atividades de mudança no uso da terra[242]". A retomada das negociações se deu apenas com a COP6½ em junho de 2001, porém, nesta ocasião, os Estados Unidos já haviam se retirado do processo de negociação, alegando alto custo de redução de emissões e a sua oposição à inexistência de metas para os países não membros do Anexo I, como China, Índia e Brasil.

Por sua vez, a Conferência das Nações Unidas sobre o Clima, realizada em dezembro de 2007 em Bali, na Indonésia, apesar de não ter estabelecido novas metas para o período após a vigência do Protocolo de Quioto, registrou algumas inovações, apontadas pelo ambientalista Paulo Affonso Leme MACHADO:

> As ações de mitigação das emissões dos Países em desenvolvimento serão submetidas à "mensuração e verificação", como também serão medidas e verificadas as transferências de tecnologia dos Países desenvolvidos para os Países em desenvolvimento. [...] O "desmatamento evitado" – consideração

---

[239] CASARA, Ana Cristina. Mudanças climáticas globais: impactos e perspectivas. In: FREITAS, Vladimir Passos de (Coord.). **Direito ambiental em evolução**. v. 5. Curitiba: Juruá, 2008, p. 26.

[240] CASARA, Ana Cristina. Mudanças climáticas globais: impactos e perspectivas. In: FREITAS, Vladimir Passos de (Coord.). **Direito ambiental em evolução**. v. 5. Curitiba: Juruá, 2008, p. 26.

[241] Os sumidouros realizam o sequestro de carbono, atuando como ralos, retirando da atmosfera mais carbono do que emitem, armazenando-os por um período de tempo.. São sumidouros de carbono as florestas e os oceanos. A ideia dos sumidouros ganhou corpo em julho de 2001, quando em Bonn, Alemanha, foi referendado o Protocolo de Quioto.

[242] SANTILLI, Márcio; CARVALHO, Georgia; NEPSTAD, Daniel. O Brasil e as mudanças climáticas globais. In: CAMARGO, Aspásia; CAPOBIANCO, João Paulo Ribeiro; OLIVEIRA, José Antônio Puppim de (Orgs.). **Meio ambiente Brasil:** avanços e obstáculos pós-Rio-92. São Paulo: Estação Liberdade, 2004, p. 61.

> da redução do corte de matas como meio de diminuir as emissões de gás carbônico – e a instituição de um "fundo de adaptação" foram prometidos[243].

Para uma análise mais didática, colaciona-se uma tabela retirada do Guia do Processo de Mudança Climática[244], com os principais marcos no processo de mudanças climáticas:

DATA	**MARCO**
1988	A OMM e o PNUMA estabelecem o IPCC. A Assembleia Geral das Nações Unidas trata da mudança do clima pela primeira vez.
	O Primeiro Relatório de Avaliação do IPCC é publicado. O Relatório recomenda o início de negociações para um acordo global sobre a mudança do clima. A Segunda Conferência Mundial do Clima também incita ao início de negociações. A Assembléia Geral das Nações Unidas abre negociações sobre uma convenção-quadro sobre mudança do clima e estabelece um Comitê Intergovernamental de Negociação para conduzi-las.
Fevereiro de 1991	O CIN reúne-se pela primeira vez.
9 de maio de 1992	A Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima é adotada em Nova York na quinta sessão do CIN.
4 de junho de 1992	A Convenção é aberta a assinaturas na "Cúpula da Terra", no Rio de Janeiro.
21 de março de 1994	A Convenção entra em vigor.
11 a 15 de dezembro de 1995	O IPCC aprova seu Segundo Relatório de Avaliação. Suas conclusões salientam a necessidade de ações políticas fortes.
7 de abril de 1995	A COP1 inicia uma nova rodada de negociações sobre um "protocolo ou outro instrumento legal".
19 de julho de 1996	A COP2 toma nota da Declaração Ministerial de Genebra, que funciona como um impulso adicional às negociações em andamento.
11 de dezembro de 1997	A COP3 adota o Protocolo de Quioto à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima em Quioto, Japão.
16 de março de 1998	O Protocolo de Quioto é aberto a assinaturas na sede das Nações Unidas em Nova York. Recebe 84 assinaturas em um período de um ano.
14 de novembro de 1998	A COP4 adota o "Plano de Ação de Buenos Aires" para fortalecer a implementação da Convenção e preparar para a entrada em vigor do Protocolo. A COP6 é definida como o prazo para a adoção de muitas decisões importantes.

[243] MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 20 ed., rev. atual. eampl. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 628.

[244]DEPLEDGE, Joanna. Um guia do processo de mudança do clima. In: BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. **Um guia do processo de mudança do clima**. Disponível em: <http://www.mct.gov.br/upd_blob/0007/7301.pdf >. Acesso em: 20 dez. 2012.

13 a 24 de novembro de 2000	A COP6 será realizada na Haia, Holanda, para adotar decisões cruciais sobre a implementação da Convenção e detalhes do Protocolo.
2002	"Rio+10" "Cúpula da Terra 2002", dez anos após a "Cúpula da Terra" de 1992.
16 de fevereiro de 2005	Entrada em vigor do Protocolo de Quioto
2005	As Partes do Anexo I devem ter realizado um "avanço demonstrável" no cumprimento de seus compromissos no âmbito do Protocolo. Início das discussões para a próxima rodada de compromissos pós-2012
2008 a 2012	Primeiro período de compromisso no âmbito do Protocolo de Quioto.
2010	A COP16 é realizada em Cancun, México.
2013 a 2017	Segundo período de compromisso?

Note-se que a última linha da tabela sugere uma dúvida. Está-se referindo à 15.ª Conferência das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, realizada em Copenhague (Dinamarca) em dezembro de 2009, com o intuito de celebração de um novo tratado internacional para a instituição de novas metas de redução dos gases que causam o efeito estufa, a partir de 2013 (já que as metas do Protocolo de Quioto deveriam ser cumpridas até 2012).

Ocorre que tal encontro não surtiu os efeitos esperados, na medida em que não houve concordância entre as nações para a celebração de um novo acordo climático[245], frustrando a expectativa da fixação de limites precisos de emissão dos gases de efeito estufa[246].

Restou aprovado apenas o Acordo de Copenhague, documento não vinculante, cujos pontos principais foram arrolados em notícia veiculada na página eletrônica da COP15, quais sejam:

> - O acordo é de caráter não vinculativo, mas uma proposta adjunta ao acordo pede para que seja fixado um acordo legalmente vinculante até o fim do próximo ano;
> - Considera o aumento limite de temperatura de dois graus Celsius, porém não especifica qual deve ser o corte de emissões necessário para alcançar essa meta;
> - Estabelece uma contribuição anual de US$10 bilhões entre 2010 e 2012 para que os países mais vulneráveis façam frente aos efeitos da mudança

[245] AMADO, Frederico Augusto Di Trindade. **Direito ambiental esquematizado**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2012, p. 701.
[246] MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 20 ed., rev. atual. eampl. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 628-629.

> climática, e US$100 bilhões anuais a partir de 2020 para a mitigação e adaptação. Parte do dinheiro, US$25,2 bilhões, virá de EUA, UE e Japão. Pela proposta apresentada, os EUA vão contribuir com US$3,6 bilhões no período de três anos, 2010-12. No mesmo período, o Japão vai contribuir com US$11 bilhões e a União Europeia com US$10,6 bilhões;
> - O texto do acordo também estabelece que os países deverão providenciar "informações nacionais" sobre de que forma estão combatendo o aquecimento global, por meio de "consultas internacionais e análises feitas sob padrões claramente definidos";
> - O texto diz: "Os países desenvolvidos deverão promover de maneira adequada (...) recursos financeiros, tecnologia e capacitação para que se implemente a adaptação dos países em desenvolvimento";
> - Detalhes dos planos de mitigação estão em dois anexos do Acordo de Copenhague, um com os objetivos do mundo desenvolvido e outro com os compromissos voluntários de importantes países em desenvolvimento, como o Brasil;
> - O acordo "reconhece a importância de reduzir as emissões produzidas pelo desmatamento e degradação das florestas" e concorda promover "incentivos positivos" para financiar tais ações com recursos do mundo desenvolvido;
> - Mercado de Carbono: "Decidimos seguir vários enfoques, incluindo as oportunidades de usar os mercados para melhorar a relação custo-rendimento e para promover ações de mitigação[247].

A Conferência das Partes – COP16, realizada em Cancun (México) no ano de 2010, por sua vez,

> prevê um novo fundo para os países pobres adaptarem-se às mudanças climáticas; cria novos mecanismos para a transferência de tecnologias de energias limpas; prevê a compensação para a preservação das florestas tropicais, através do mecanismo de Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal (REDD) e pede a redução da elevação da temperatura, em relação à Conferência de Copenhague[248].

Não obstante, no caso do Brasil, as perspectivas futuras quanto à implementação da Convenção são positivas, eis que se constata a crescente evolução do número de atividades candidatas a projetos de MDL e o consequente incremento, cada vez maior, de projetos nas mais variadas fases do ciclo dos referidos projetos, além da constatação de iniciativas visando à diminuição do desmatamento, responsável por 75% das emissões brasileiras de gases do efeito estufa, sem contar as recentes tentativas do

---

[247] BRASIL. COP15. **Mesmo sem unanimidade, ONU "toma nota" do Acordo de Copenhague**. Disponível em: <http://www.cop15.gov.br/pt-BR/index225c.html?page=noticias/acordo-de-copenhague>. Acesso em: 20 dez. 2012.

[248] MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 20 ed., rev. atual. eampl. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 628-629.

Brasil de incluir a redução de emissões provenientes do desmatamento como possível atividade elegível ao MDL[249].

2.2.2 A Convenção das Nações Unidas sobre Diversidade Biológica

Os anos 1980 não viram somente a emergência das questões atmosféricas. Os problemas do desmatamento da floresta tropical e, portanto, da biodiversidade, além da biotecnologia, adquiriram uma grande ressonância política e social.

Questões como o avanço científico e tecnológico e o adensamento demográfico em diversas regiões do globo terrestre, impulsionaram um acelerado crescimento industrial, viabilizando o acesso a novos mercados de consumo, o que muitas vezes ocorreu sem que se oferecessem parâmetros para avaliar as consequências das novas opções consumeristas, gerando imensa quantidade de lixo – de todos os tipos –, contribuindo para o desequilíbrio no meio ambiente natural[250].

A título de curiosidade, o americano G. Tyler MILLER JR. traz a informação de que, segundo um estudo de 2002 sobre o impacto da pegada ecológica humana na Terra, as atividades humanas são responsáveis por prejudicar, de alguma forma, pelo menos a metade e provavelmente 83% da superfície terrestre do Planeta, na sua maior parte em razão do aterramento de áreas úmidas e à conversão de campos e florestas em lavouras e áreas urbanas[251].

Decorrente desse imensurável desequilíbrio ecológico, marcado pelo desordenado controle exercido sobre as atividades degradantes, surge no cenário internacional uma preocupação cada vez maior com a tutela jurídica da biodiversidade, como meio de recuperar o meio desequilibrado e manter o pouco existente para as futuras gerações[252].

---

[249] FLORES, Leonardo Henkes Thompson. Protocolo de Quioto: um estudo acerca da efetividade alcançada até os dias atuais no Brasil. pp. 251-271. In: BARROS-PLATIAU, Ana Flávia; VARELLA, Marcelo Dias. **A efetividade do Direito Internacional ambiental**. Brasília: UNICEUB, UNITAR e UnB, 2009, p. 261.

[250] FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; DIAFÉRIA, Adriana. **Biodiversidade, patrimônio genético e biotecnologia no direito ambiental**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 22.

[251] MILLER JR., G. Tyler. **Ciência ambiental**. Tradução de AllTasks. São Paulo: Cengage Learning, 2011, p. 172.

[252] FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; DIAFÉRIA, Adriana. **Biodiversidade, patrimônio genético e biotecnologia no direito ambiental**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 21.

Desde então, a definição de estratégias adequadas de conservação da diversidade biológica e de proteção de ecossistemas ameaçados pela atividade humana é um dos temas mais polêmicos no interior do movimento ambientalista, "com implicações em termos de políticas públicas, financiamentos de organismos internacionais e atuação de organizações não-governamentais ligadas à proteção ambiental e ao desenvolvimento[253]".

Impulsionada, portanto, pelo PNUMA, em ligação com a FAO, a Unesco e a UICN, um dos principais resultados da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, foi a Convenção sobre Diversidade Biológica[254], a qual tinha como escopo, principalmente, "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 e a transferência de tecnologias pertinentes, levando em conta todos os direitos sobre tais recursos e tecnologias, e mediante financiamento adequado[255]".

É interessante observar que, até recentemente, a preocupação dos ambientalistas era com a proteção das espécies, a proteção da flora e da fauna ameaçadas de extinção, enquanto hoje a preocupação passou a ser global, ou seja, o patrimônio genético, formado ao longo de milhões de anos[256].

De início, convém destacar dois importantes conceitos traduzidos pela Convenção. O primeiro deles é o de diversidade biológica, entendida 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*. Por sua vez, biotecnologia significa *qualquer aplicação tecnológica que utilize sistemas biológicos, organismos vivos, ou seus derivados, para fabricar ou modificar produtos ou processos para utilização específica*.

---

[253] CUNHA, Luís Henrique; COELHO, Maria Célia Nunes. Política e Gestão Ambiental. P. 43-80. In: CUNHA, Sandra Baptista da; GUERRA, Antonio José Teixeira (Orgs.). **Questão ambiental:** diferentes abordagens. 5. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009, p. 63.

[254] LE PRESTRE, Phillipe. **Ecopolítica internacional**. Tradução Jacob Gorender. 2. ed. São Paulo: Senac, 2005, p. 228.

[255] FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; DIAFÉRIA, Adriana. **Biodiversidade, patrimônio genético e biotecnologia no direito ambiental**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 25.

[256] SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. **Direito ambiental internacional:** meio ambiente, desenvolvimento sustentável e os desafios da nova ordem mundial: uma reconstituição da Conferência do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Rio de Janeiro: Thex, 1995, p. 108.

A biodiversidade, portanto, representa a variedade e a variabilidade entre organismos vivos e os complexos ecológicos dos quais fazem parte. Sua proteção, que já era motivo de preocupação dos meios científicos, passou a preocupar a opinião pública, graças à influência da mídia, principalmente do hemisfério Norte. Uma das maiores preocupações eram com as florestas tropicais, também chamadas florestas unidas, ainda existentes na África, Nova Guiné, Bornéu e na região da Amazônia[257].

No caso do Brasil, especificamente, a temática é de fundamental importância, afinal, é o principal país dentre os países de megadiversidade, com 15 a 20% do número total de espécies do planeta, incluída a mais diversa flora do mundo, número superior a 55 mil espécies descritas. Além disso, alguns dos ecossistemas mais ricos do planeta em número de espécies vegetais - a Amazônia, a Mata Atlântica e o Cerrado - estão localizados no Brasil. A Floresta Amazônica brasileira, por exemplo, com mais de 30 mil espécies vegetais, compreende cerca de 26% das florestas tropicais remanescentes no planeta[258].

Ademais, o Brasil possui uma rica sociodiversidade representada por mais de 200 povos indígenas, uma diversidade de comunidades locais (quilombolas, caiçaras, seringueiros etc.), que reúnem um inestimável acervo de conhecimentos tradicionais sobre a conservação e uso da biodiversidade[259].

Nesse contexto, portanto, foi que, em 1987, o conselho de administração do PNUMA determinou o objetivo de uma ação internacional articulada para proteger a diversidade biológica e reconheceu que uma das dificuldades mais importantes reside na implementação coordenada e eficaz dos instrumentos jurídicos e dos acordos existentes. E uma Convenção-quadro poderia fornecer o instrumento necessário, que facilitaria tal objetivo, levando em conta a evolução do problema e as perspectivas[260].

A Convenção sobre Diversidade Biológica nasceu, portanto, de um conjunto de iniciativas de especialistas que promoviam a ideia de um instrumento internacional que tratasse da conservação da diversidade biológica no mundo. Trata-se do principal

---

[257] SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. **Direito ambiental internacional:** meio ambiente, desenvolvimento sustentável e os desafios da nova ordem mundial: uma reconstituição da Conferência do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Rio de Janeiro: Thex, 1995, p. 109.

[258] BRASIL. Ministério das Relações Exteriores; Ministério do Meio Ambiente. **Implementação da CDB no Brasil**. Disponível em: <http://www.cdb.gov.br/CDB>. Acesso em: 20 dez. 2012.

[259] BRASIL. Ministério das Relações Exteriores; Ministério do Meio Ambiente. **Implementação da CDB no Brasil**. Disponível em: <http://www.cdb.gov.br/CDB>. Acesso em: 20 dez. 2012.

[260] LE PRESTRE, Phillipe. **Ecopolítica internacional**. Tradução Jacob Gorender. 2. ed. São Paulo: Senac, 2005, p. 228.

fórum mundial de questões relacionadas à biodiversidade, estabelecendo importantes programas de trabalho temáticos nas áreas de biodiversidade marinha e costeira, biodiversidade das águas continentais, biodiversidade florestal, biodiversidade das terras áridas e subúmidas, biodiversidade das montanhas e biodiversidade dos sistemas agrícolas (agrobiodiversidade). Adicionalmente, criaram-se iniciativas transversais e programas de trabalho sobre áreas protegidas, conservação de plantas, conservação e uso sustentável dos polinizadores, medidas de incentivo econômico, proteção dos conhecimentos tradicionais dos povos indígenas e comunidades locais associados à biodiversidade, educação e sensibilização pública, entre outras[261].

Outros temas também foram abordados, que transcendem a conservação da biodiversidade e o uso sustentável dos recursos biológicos e, por isso, caracterizam justamente o grande avanço da Convenção, quais sejam: acesso a recursos genéticos, repartição de benefícios derivados do uso de materiais genéticos, biossegurança, acesso e transferência de tecnologia e biotecnologia[262].

Ademais, também influenciou a transformação da Convenção num marco no campo da conservação do meio ambiente e do desenvolvimento, o reconhecimento das desigualdades, tanto na distribuição da biodiversidade, como nos estágios de desenvolvimento entre os países do Norte e do Sul, e da necessidade de compensar tais diferenças[263].

As negociações formais começaram em novembro de 1988 com a organização de uma série de reuniões de peritos, em conformidade com as decisões do conselho de administração do PNUMA, chamadas de "reuniões de grupos de trabalho *ad hoc* de peritos sobre diversidade biológica". Em seguida, no ano de 1990, o conselho do PNUMA criou um grupo de trabalho *ad hoc* de peritos em questões jurídicas e técnicas para preparar um novo instrumento jurídico internacional com vistas à conservação e utilização durável da diversidade biológica. Mais tarde, os grupos de peritos sobre a biodiversidade e a biotecnologia foram fundidos, recebendo a nova

---

[261] BRASIL. Ministério das Relações Exteriores; Ministério do Meio Ambiente. **Convenção sobre Diversidade Biológica – CDB**. Disponível em: <http://www.cdb.gov.br/CDB>. Acesso em: 26 mar. 2012.

[262] BENSUSAN, Nurit. Convenção sobre diversidade biológica (CDB). In: CAMARGO, Aspásia; CAPOBIANCO, João Paulo Ribeiro; OLIVEIRA, José Antônio Puppim de (Orgs.). **Meio ambiente Brasil:** avanços e obstáculos pós-Rio-92. São Paulo: Estação Liberdade, 2004, p. 69-70.

[263] BENSUSAN, Nurit. Convenção sobre diversidade biológica (CDB). In: CAMARGO, Aspásia; CAPOBIANCO, João Paulo Ribeiro; OLIVEIRA, José Antônio Puppim de (Orgs.). **Meio ambiente Brasil:** avanços e obstáculos pós-Rio-92. São Paulo: Estação Liberdade, 2004, p. 70.

denominação de Comitê Intergovernamental de Negociação para uma Convenção-quadro sobre diversidade biológica[264].

A primeira versão formal da Convenção foi elaborada por MostafaTolba, então diretor executivo do PNUMA. A versão foi examinada pela primeira vez pelo CIN em fevereiro de 1991, e depois em outras quatro reuniões do Comitê, entre fevereiro de 1991 e 22 de maio de 1992, data em que o texto final da Convenção foi aprovado em Nairóbi[265].

Os objetivos da Convenção são a conservação e a utilização durável dos recursos biológicos e uma partilha equitativa dos benefícios extraídos da utilização dos recursos genéticos[266]. Sobre recursos genéticos, a Convenção reconheceu a soberania dos Estados, bem como a autoridade para conceder o acesso a esses recursos e o princípio de uma partilha dos benefícios derivados de sua exploração.

Como no caso da Convenção-Quadro sobre mudanças climáticas, caberia às partes interessadas adotar medidas nacionais com vistas a facilitar a conservação, a utilização dos estudos de impacto, o acesso comercial a esses recursos, a partilha equitativa dos rendimentos entre fornecedores e processadores e medidas de regulamentação e de compensação relacionadas com os riscos derivados da biotecnologia[267].

Cada parte se comprometeu, portanto, na medida do possível e conforme o caso, a "cooperar com as outras nações, diretamente ou quando apropriado, mediante organizações internacionais competentes, no que respeita a áreas além da jurisdição nacional e em outros assuntos de mútuo interesse, para a conservação e a utilização sustentável da diversidade biológica[268]". Também na medida do possível, os signatários

---

[264] LE PRESTRE, Phillipe. **Ecopolítica internacional**. Tradução Jacob Gorender. 2. ed. São Paulo: Senac, 2005, p. 228-229.
[265] LE PRESTRE, Phillipe. **Ecopolítica internacional**. Tradução Jacob Gorender. 2. ed. São Paulo: Senac, 2005, p. 229.
[266] Artigo 1.º: "Os objetivos desta Convenção, a serem cumpridos de acordo com as disposições pertinentes, são 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, mediante, inclusive, o acesso adequado aos recursos genéticos e a transferência adequada de tecnologias pertinentes, levando em conta todos os direitos sobre tais recursos e tecnologias, e mediante financiamento adequado".
[267] LE PRESTRE, Phillipe. **Ecopolítica internacional**. Tradução Jacob Gorender. 2. ed. São Paulo: Senac, 2005, p. 229.
[268] Artigo 5.º: "Cada Parte Contratante deve, na medida do possível e conforme o caso, cooperar com outras Partes Contratantes, diretamente ou, quando apropriado, mediante organizações internacionais

da Convenção deveriam "estabelecer procedimentos adequados que exijam a avaliação de impacto ambiental de seus projetos propostos que possam ter sensíveis efeitos negativos na diversidade biológica, a fim de evitar ou minimizar tais efeitos[269]", permitindo, ainda, conforme o caso, a participação pública nesses procedimentos.

Ademais, reconhecendo que a tecnologia inclui biotecnologia, e que tanto o acesso à tecnologia quanto sua transferência entre as partes são elementos essenciais para a realização dos seus objetivos, as partes se comprometeram a "permitir e/ou facilitar a outras partes contratantes acesso a tecnologias que sejam pertinentes à conservação e utilização sustentável da diversidade biológica ou que utilizem recursos genéticos e não causem dano sensível ao meio ambiente, assim como a transferência dessas tecnologias[270]".

Em relação aos países em desenvolvimento, buscou-se facilitar a transferência dessas tecnologias mediante condições justas e mais favoráveis, inclusive em condições concessionais e preferenciais quando de comum acordo, inclusive com a utilização de mecanismos financeiros[271].

Na Convenção também foi prevista a cooperação técnica e científica entre os signatários, no campo da conservação e utilização sustentável da diversidade

---

competentes, no que respeita a áreas além da jurisdição nacional e em outros assuntos de mútuo interesse, para a conservação e a utilização sustentável da diversidade biológica".

[269] Artigo 14, item 1, alínea *a)*: "1. Cada Parte Contratante, na medida do possível e conforme o caso, deve: a) Estabelecer procedimentos adequados que exijam a avaliação de impacto ambiental de seus projetos propostos que possam ter sensíveis efeitos negativos na diversidade biológica, a fim de evitar ou minimizar tais efeitos e, conforme o caso, permitir a participação pública nesses procedimentos; (...)".

[270] Artigo 16, item 1: "Cada Parte Contratante, reconhecendo que a tecnologia inclui biotecnologia, e que tanto o acesso à tecnologia quanto sua transferência entre Partes Contratantes são elementos essenciais para a realização dos objetivos desta Convenção, compromete-se, sujeito ao disposto neste artigo, a permitir e/ou facilitar a outras Partes Contratantes acesso a tecnologias que sejam pertinentes à conservação e utilização sustentável da diversidade biológica ou que utilizem recursos genéticos e não causem dano sensível ao meio ambiente, assim como a transferência dessas tecnologias".

[271] Artigo 21, item 1: "Deve ser estabelecido um mecanismo para prover, por meio de doação ou em bases concessionais, recursos financeiros para os fins desta Convenção, às Partes países em desenvolvimento, cujos elementos essenciais são descritos neste artigo. O mecanismo deve operar, para os fins desta Convenção, sob a autoridade e a orientação da Conferência das Partes, e a ela responder. As operações do mecanismo devem ser realizadas por estrutura institucional a ser decidida pela Conferência das Partes em sua primeira sessão. A Conferência das Partes deve determinar, para os fins desta Convenção, políticas, estratégicas, prioridades programáticas e critérios de aceitabilidade relativos ao acesso e à utilização desses recursos. As Contribuições devem levar em conta a necessidade mencionada no Artigo 20 de que o fluxo de recursos seja previsível, adequado e oportuno, de acordo com o montante de recursos necessários, a ser decidido periodicamente pela Conferência das Partes, bem como a importância da distribuição de custos entre as partes contribuintes incluídas na lista a que se refere o parágrafo 2 do Artigo 20. Contribuições voluntárias podem também ser feitas pelas Partes países desenvolvidos e por outros países e fontes. O mecanismo deve operar sob um sistema de administração democrático e transparente.

biológica, por meio, principalmente, da elaboração e implementação de políticas nacionais, em especial nos países em desenvolvimento[272].

Nos termos dos artigos 8.º e 9.º da Convenção, as nações pactuaram adotar medidas possíveis para a conservação *ex situ*[273] de componentes da diversidade biológica, assim como a conservação *in situ*[274].

A Convenção sobre Diversidade Biológica foi assinada por 175 países, dos quais o Brasil foi o primeiro, e entrou em vigor em 29 de dezembro de 1993 – dia proclamado pela ONU como "jornada pela biodiversidade" –, ou seja, 30 dias após a sua ratificação pelo 30.º Estado – a Mongólia.

No Brasil, a Convenção foi ratificada através do Decreto n.º 2.519, de 16 de março de 1998 e, desde então, para cumprir com os compromissos resultantes, vem criando instrumentos, tais como o Projeto Estratégia Nacional da Diversidade Biológica, cujo principal objetivo é a formalização da Política Nacional da Biodiversidade; a elaboração do Programa Nacional da Diversidade Biológica - PRONABIO, que viabiliza as ações propostas pela Política Nacional; e o Projeto de Conservação e Utilização Sustentável da Diversidade Biológica Brasileira - PROBIO, o componente executivo do PRONABIO, que tem como objetivo principal apoiar iniciativas que ofereçam informações e subsídios básicos sobre a biodiversidade brasileira. A Secretaria de Biodiversidade e Florestas (SBF), por meio da Diretoria de Conservação da Biodiversidade (DCBio), é o ponto focal técnico da Convenção sobre Diversidade Biológica no país[275].

---

[272] Artigo 18, itens 1 e 2: "1. As Partes Contratantes devem promover a cooperação técnica e científica internacional no campo da conservação e utilização sustentável da diversidade biológica, caso necessário, por meio de instituições nacionais e internacionais competentes. 2. Cada Parte contratante deve, ao implementar esta Convenção, promover a cooperação técnica e científica com outras Partes Contratantes, em particular países em desenvolvimento, por meio, entre outros, da elaboração e implementação de políticas nacionais. Ao promover essa cooperação, deve ser dada especial atenção ao desenvolvimento e fortalecimento dos meios nacionais mediante a capacitação de recursos humanos e fortalecimento institucional".

[273] Conservação *ex situ* significa a conservação de componentes da diversidade biológica fora de seus habitats naturais.

[274] Conservação *in situ* significa a conservação de ecossistemas e habitats naturais e a manutenção e recuperação de populações viáveis de espécies em seus meios naturais e, no caso de espécies domesticadas ou cultivadas, nos meios onde tenham desenvolvido suas propriedades características.

[275] BRASIL. Ministério das Relações Exteriores; Ministério do Meio Ambiente. **Convenção sobre Diversidade Biológica – CDB**. Disponível em: <http://www.cdb.gov.br/CDB>. Acesso em: 26 mar. 2012.

2.2.2.1 Evolução da temática na seara internacional: Protocolo de Cartagena

A Convenção sobre Diversidade Biológica é do tipo Convenção-Quadro (*umbrellaconvention*), isto é, trata do assunto de forma genérica, carecendo de complementação através de protocolos mais precisos. Deste modo, a Convenção tem exercido um relevante papel na definição de marcos legais e políticos mundiais que orientam a gestão da biodiversidade em todo o mundo, bem enumerados por Frederico AMADO:

> O Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança, que estabelece as regras para a movimentação transfronteiriça de organismos geneticamente modificados (OGMs) vivos; o Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para a Alimentação e a Agricultura, que estabelece, no âmbito da FAO, as regras para o acesso aos recursos genéticos vegetais e para a repartição de benefícios; as Diretrizes de Bonn, que orientam o estabelecimento de legislações nacionais para regular o acesso aos recursos genéticos e a repartição dos benefícios resultantes da utilização desses recursos (combate à biopirataria); as Diretrizes para o Turismo Sustentável e a Biodiversidade; os Princípios de Addis Abeba [Etiópia] para a Utilização Sustentável da Biodiversidade; as Diretrizes para a prevenção, controle e erradicação das Espécies Exóticas Invasoras; e os Princípios e Diretrizes da Abordagem Ecossistêmica para a Gestão da Biodiversidade. Igualmente no âmbito da CDB foi iniciada a negociação de um Regime Internacional sobre Acesso aos Recursos Genéticos e Repartição dos Benefícios resultantes desse acesso[276].

O primeiro marco apontado pelo autor é justamente o primeiro acordo suplementar à Conferência das Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica, conhecido como Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança, celebrado em Montreal (Canadá), em 29 de janeiro de 2000. Este Protocolo visa a assegurar um nível adequado de proteção no campo da transferência, da manipulação e do uso seguros dos organismos vivos modificados (OVMs), resultantes da biotecnologia moderna, que possam ter efeitos adversos na conservação e no uso sustentável da diversidade biológica, levando em conta os riscos para a saúde humana, decorrentes do movimento transfronteiriço.

O Protocolo entrou em vigor em 11 de setembro de 2003, noventa dias após a entrega do 50.º instrumento de ratificação. O Brasil aderiu ao Protocolo após a ratificação pelo Congresso Nacional, por intermédio do Decreto Legislativo n.º 908, de

---

[276] AMADO, Frederico Augusto Di Trindade. **Direito ambiental esquematizado**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2012, p. 693.

21 de novembro de 2003, posteriormente promulgado pelo Decreto Presidencial 5.705, de 16 de fevereiro de 2006. No entanto, sua efetividade no âmbito internacional é, de certa forma, comprometida, pelo fato de a maioria dos grandes exportadores agrícolas de organismos transgênicos não ter ratificado o Protocolo[277].

O Protocolo sobre Biossegurança, composto por um breve preâmbulo, 40 artigos e três anexos, está inspirado no artigo 15 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, que trata do princípio da precaução[278]. Deveras, o objetivo principal do Protocolo é "contribuir para assegurar um nível adequado de proteção no campo da transferência, manipulação e do uso seguro dos organismos vivos modificados resultantes da biotecnologia moderna, que possam ter efeitos adversos na conservação e no uso sustentável da diversidade biológica, levando em conta os riscos para a saúde humana e enfocando especificamente os movimentos transfronteiriços[279]".

O elemento fulcral do Protocolo é um sistema de consulta prévia, por meio do qual "os países exportadores consultam os países importadores, antes da primeira exportação de organismos geneticamente modificados ao seu território, sobre a aceitação de importação do OVM[280]". Em caso positivo, os importadores posteriores de um produto já autorizado pressupõem-se também autorizados e são realizadas independentemente do procedimento de notificação. Havendo, no entanto, silêncio dos importadores ou a recusa expressa, estará, de fato, proibida a exportação de organismos geneticamente modificados ao seu território[281].

Outrossim, nada impede que uma parte possa adotar medidas mais rigorosas que as previstas no Protocolo para a conservação e o uso sustentável da diversidade

---

[277] VARELLA, Marcelo Dias. Efetividade do direito internacional ambiental: análise comparativa entre as convenções da CITES, CDB, Quioto e Basiléia no Brasil. pp. 29-49. In: BARROS-PLATIAU, Ana Flávia; VARELLA, Marcelo Dias. **A efetividade do Direito Internacional ambiental**. Brasília: UNICEUB, UNITAR e UnB, 2009, p. 37.

[278] BERTOLDI, Márcia Rodrigues. Biossegurança: uma análise do Protocolo de Cartagena. pp. 213-236. In: MILARÉ, Édis; MACHADO, Paulo Affonso Leme (Orgs.). Direito ambiental: direito ambiental internacional e temas atuais. **Coleção doutrinas essenciais**. v. 6. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 221.

[279] AMADO, Frederico Augusto Di Trindade. **Direito ambiental esquematizado**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2012, p. 695.

[280] VARELLA, Marcelo Dias. Efetividade do direito internacional ambiental: análise comparativa entre as convenções da CITES, CDB, Quioto e Basiléia no Brasil. pp. 29-49. In: BARROS-PLATIAU, Ana Flávia; VARELLA, Marcelo Dias. **A efetividade do Direito Internacional ambiental**. Brasília: UNICEUB, UNITAR e UnB, 2009, p. 38.

[281] VARELLA, Marcelo Dias. Efetividade do direito internacional ambiental: análise comparativa entre as convenções da CITES, CDB, Quioto e Basiléia no Brasil. pp. 29-49. In: BARROS-PLATIAU, Ana Flávia; VARELLA, Marcelo Dias. **A efetividade do Direito Internacional ambiental**. Brasília: UNICEUB, UNITAR e UnB, 2009, p. 38.

biológica, "desde que essas medidas sejam compatíveis com o objetivo e as disposições do Protocolo e estejam de acordo com as obrigações dessa Parte no âmbito do direito internacional[282]".

Há, entretanto, alguns problemas no que diz respeito à sua efetividade global, além do problema já mencionado, de não-participação de vários países exportadores. Marcelo Dias VARELLA traduz dois, dos que considera problemas centrais:

> (...) primeiro, a concentração da produção global nas variedades transgênicas. Isso pode impedir o direito de escolha dos consumidores que não desejam comprar OGM, porque, dentro de certo tempo, é possível que apenas as variedades OGM estejam disponíveis no mercado. Nesse caso, a verdadeira opção reduz-se entre consumir ou não consumir determinado produto, que se pode tornar uma não-opção, face aos estilos de vida homogêneos e à concentração dos hábitos alimentares em poucas espécies de plantas. Segundo, e mais importante neste trabalho, a falta de capacidade política e institucional dos países em desenvolvimento, especialmente do Brasil, de separar a produção OGM da produção não-OGM[283].

O autor aponta para a importância da posição do Brasil, como o principal exportador de grãos do mundo e por ser o único exportador importante de OGM a ter ratificado o Protocolo de Cartagena[284]. Foi necessário, então, criar uma comissão nacional para controlar a segurança dos OGMs, a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio).

De modo geral, a adoção do Protocolo pelos Países-Partes da Convenção, constitui-se em um importante passo para a criação de um marco normativo internacional que leve em consideração as necessidades de proteção do meio ambiente e da saúde humana e da promoção do comércio internacional, afinal, "cria uma instância internacional para discutir os procedimentos que deverão nortear a introdução de organismos vivos modificados em seus territórios e estabelece procedimento para um acordo de aviso prévio para assegurar que os países tenham as informações necessárias

---

[282] AMADO, Frederico Augusto Di Trindade. **Direito ambiental esquematizado**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2012, p. 696.

[283] VARELLA, Marcelo Dias. Efetividade do direito internacional ambiental: análise comparativa entre as convenções da CITES, CDB, Quioto e Basiléia no Brasil. pp. 29-49. In: BARROS-PLATIAU, Ana Flávia; VARELLA, Marcelo Dias. **A efetividade do Direito Internacional ambiental**. Brasília: UNICEUB, UNITAR e UnB, 2009, p. 38-39.

[284] VARELLA, Marcelo Dias. Efetividade do direito internacional ambiental: análise comparativa entre as convenções da CITES, CDB, Quioto e Basiléia no Brasil. pp. 29-49. In: BARROS-PLATIAU, Ana Flávia; VARELLA, Marcelo Dias. **A efetividade do Direito Internacional ambiental**. Brasília: UNICEUB, UNITAR e UnB, 2009, p. 39.

para tomar decisões conscientes antes de aceitarem a importação de organismos geneticamente modificados (OGMs) para seu território[285]".

Dessa maneira, o Protocolo reflete o equilíbrio entre a necessária proteção da biodiversidade e a defesa do fluxo comercial dos OGMs. Será um instrumento essencial para a regulação do comércio internacional de produtos transgênicos em bases seguras. Trata-se, portanto, de um instrumento de direito internacional que tem por objetivo proteger direitos fundamentais, tais como a saúde humana, a biodiversidade e o equilíbrio ecológico do meio ambiente, sem os quais ficam prejudicados os direitos à dignidade, à qualidade de vida, e à própria vida, direitos consagrados pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, da Organização das Nações Unidas, de 1948.

Mais recentemente, em dezembro de 2010, foi realizada a Conferência das Partes da CDB (COP10), em Nagoya, no Japão, sendo que o Brasil e outros 192 signatários da Convenção sobre Diversidade Biológica reafirmaram o compromisso de reduzir a perda da biodiversidade global, nos próximos dez anos. Todavia, Celso Antonio Pacheco FIORILLO e Adriana DIAFÉRIA lembram que "para que se possam alcançar esse objetivo e as metas acordadas, as políticas públicas nacionais deverão ser fortalecidas para integrar não apenas ações de conservação, mas também para avançar no seu alcance, no sentido de informar e sensibilizar a sociedade brasileira quando à importância do uso sustentável da diversidade biológica, bem como quanto aos riscos associados ao seu esgotamento[286]".

Os autores comentam, ainda, que durante a COP10, as negociações sobre temas vinculados à biodiversidade avançaram em três pontos considerados temas-chave nessa Conferência, para a implementação da Convenção sobre Diversidade Biológica: a assinatura do Protocolo de Acesso e Repartição de Benefícios dos Recursos Genéticos da Biodiversidade, a criação de um Plano Estratégico para a redução da perda da biodiversidade entre 2011 e 2020, e a sinalização de aporte de recursos financeiros para custeio das ações de conservação da diversidade biológica, mundialmente[287].

---

[285] BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança**. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/biodiversidade/convencao-da-diversidade-biologica/protocolo-de-cartagena-sobre-biosseguranca>. Acesso em: 20 dez. 2012.

[286] FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; DIAFÉRIA, Adriana. **Biodiversidade, patrimônio genético e biotecnologia no direito ambiental**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 25.

[287] FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; DIAFÉRIA, Adriana. **Biodiversidade, patrimônio genético e biotecnologia no direito ambiental**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 26.

2.2.3 A Convenção das Nações Unidas para o Combate à Desertificação

Durante a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, conhecida como ECO-92 ou Rio-92, foi proposta, ainda, uma Convenção internacional sobre Desertificação e Seca, que conta com a participação do Brasil. O assunto já vinha sendo discutido desde 1977 pela comunidade internacional, com a realização da Primeira Conferência Internacional sobre Desertificação, ocorrida em Nairóbi, no Quênia.

Apesar disso, os primeiros registros sobre desertificação datam de 2000 a.C. e descrevem processos de degradação ambiental na Mesopotâmia, região considerada como berço de várias civilizações, onde hoje fica o Iraque, no Oriente Médio. Relata Felipe JALFIM que, "com cidades-Estados cujas populações alcançavam até 50 mil habitantes, os povos da Mesopotâmia desenvolveram uma agricultura baseada na irrigação, em lugares onde antes haviam florestas. Essa região foi sendo progressivamente desertificada, até que hoje está coberta de areia[288]".

No entanto, o mundo passou de fato a conhecer e a se preocupar com os efeitos da seca e da desertificação a partir da grande seca do Sahel, região semi-árida situada abaixo do deserto do Saara, onde mais de 200 mil pessoas morreram de fome entre os anos de 1968 e 1974, juntamente com a maior parte de seus rebanhos. Os reflexos desse calamitoso evento foram sentidos em âmbito global, desencadeando uma série de ações da ONU para combater a desertificação naquela região, culminando, em 1977, com um grande passo no sentido de colocar a questão da desertificação na agenda internacional. Consoante esclarece Felipe JALFIM, o primeiro passo foi a realização da 1.ª Conferência da ONU sobre Desertificação, em Nairóbi, da qual resultou um Plano de Ação para Combate à Desertificação que, segundo a própria avaliação da ONU, teve princípios válidos, embora na prática sua implementação tenha sido abaixo das expectativas[289].

---

[288] JALFIM, Felipe. Convenção sobre combate à desertificação. In: CAMARGO, Aspásia; CAPOBIANCO, João Paulo Ribeiro; OLIVEIRA, José Antônio Puppim de (Orgs.). **Meio ambiente Brasil:** avanços e obstáculos pós-Rio-92. São Paulo: Estação Liberdade, 2004, p. 105.

[289] JALFIM, Felipe. Convenção sobre combate à desertificação. In: CAMARGO, Aspásia; CAPOBIANCO, João Paulo Ribeiro; OLIVEIRA, José Antônio Puppim de (Orgs.). **Meio ambiente Brasil:** avanços e obstáculos pós-Rio-92. São Paulo: Estação Liberdade, 2004, p. 105.

Foi, contudo, durante a Conferência da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 1992, que a discussão sobre desertificação – da qual o Brasil participou ativamente – foi aprofundada no Capítulo 12 da Agenda 21, tendo sido foco da reivindicação de diversos países em desenvolvimento, liderados por países africanos, pela aprovação de um processo de negociação de uma convenção internacional sobre desertificação[290].

Mais de cem governos assinaram a Convenção, contudo, isso não fez com que se constituísse um acordo internacional[291]. Por isto foi que a Assembleia Geral da ONU, então, acatou a reivindicação e estabeleceu um Comitê Intergovernamental de Negociação que, em 17 de junho de 1994[292], em Paris, finalizou a negociação de adoção da Convenção para o Combate à Desertificação de Países Afetados por Seca Grave e/ou Desertificação, particularmente na África. A Convenção, entretanto, somente entrou em vigor em dezembro de 1996, depois de ter sido ratificada por mais de 50 países, com o escopo de "lutar contra a desertificação e minimizar os efeitos da seca, através da adoção de medidas eficazes em todos os níveis[293]".

Nos termos da Convenção, a desertificação é um fenômeno que se caracteriza pela *degradação de terras nas zonas áridas, semi-áridas e subúmidas secas em decorrência de vários fatores, entre eles, as mudanças climáticas e as atividades humanas*[294]. Ainda segundo a Convenção, por combate à desertificação entendem-se as *atividades que fazem parte do aproveitamento integrado da terra nas zonas áridas, semi-áridas e subúmidas secas, com vistas ao seu desenvolvimento sustentável, o que tem por objetivo a preservação e/ou redução da degradação das terras, a reabilitação de terras parcialmente degradadas e a recuperação de terras degradadas*.

---

[290] JALFIM, Felipe. Convenção sobre combate à desertificação. In: CAMARGO, Aspásia; CAPOBIANCO, João Paulo Ribeiro; OLIVEIRA, José Antônio Puppim de (Orgs.). **Meio ambiente Brasil:** avanços e obstáculos pós-Rio-92. São Paulo: Estação Liberdade, 2004, p. 105-106.

[291] NASCIMENTO, Nádima de Macedo Paiva. **A Convenção de Combate à Desertificação e sua implementação na América Latina e Caribe**. Brasília: UnB, 2002, [?] p. Tese (Doutorado) – Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável, Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília – UnB, Brasília, 2002, p. 34.

[292] Esta data se transformou no Dia Mundial de Luta contra a Desertificação.

[293] É o que dispõe o artigo 2.º, item '1', da Convenção das Nações Unidas para o Combate à Desertificação (Disponível em: http://www.unccd.int/Lists/SiteDocumentLibrary/conventionText/conv-spa.pdf. Acesso em: 08 jun. 2012).

[294] O conceito de "desertificação" foi declarado no artigo 1.º, item (a), da Convenção das Nações Unidas para o Combate à Desertificação (Disponível em: http://www.unccd.int/Lists/SiteDocumentLibrary/conventionText/conv-spa.pdf. Acesso em: 08 jun. 2012).

A desertificação, portanto, é o processo pelo qual o solo se torna estéril. Explica Geraldo Eulálio do Nascimento e SILVA, que "numa primeira fase, surgem manchas no solo, a vegetação fica escassa e termina por morrer. À medida que o processo evolui, surgem os desertos, grandes extensões de areia sem água, onde a vida animal e vegetal é mínima[295]".

Uma informação importante, trazida pela Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação (FAO), é a de que as terras secas cobrem cerca de 30% da superfície terrestre do planeta e são habitadas por aproximadamente 900 milhões de pessoas. A FAO atribui a diversos fatores a extensa degradação dos recursos naturais das zonas secas do mundo: variações climáticas, uso indevido da terra, práticas agrícolas inadequadas, aumento da densidade demográfica, pressões econômicas e mudanças nas estruturas de posse da terra[296].

As áreas consideradas sujeitas à desertificação estão assinaladas no Mapa Mundial da Desertificação preparado pela FAO, com assistência da UNESCO e da OMM, o qual mostra que as áreas consideradas de alto ou muito alto risco ocupam a maior parte das regiões áridas e semiáridas e se estende até as regiões subúmidas adjacentes. De acordo com o Mapa, "excluindo as terras muito frias e os próprios desertos extremos, estes últimos não são sujeitos a posterior degradação, resta uma área de terras secas potencialmente produtiva, mas ameaçada, que cobre 45 milhões de km², ou seja, 30 por cento da superfície mundial de terras[297]", afetando dois terços das 150 nações do mundo.

No caso do Brasil, as áreas afetadas pela desertificação, assim consideradas pela Convenção, estão situadas na região semi-árida. Estudos indicam, inclusive, que o processo de desertificação já atinge seriamente 181 mil km² – área quase equivalente ao estado do Paraná –, dos quais um total de 15 mil km² se encontra numa situação de

---

[295] SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. **Direito ambiental internacional:** meio ambiente, desenvolvimento sustentável e os desafios da nova ordem mundial: uma reconstituição da Conferência do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Rio de Janeiro: Thex, 1995, p. 105.

[296] ORGANIZAÇÃO das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação. Departamento de Desenvolvimento Sustentável. ***Ordenación de losecosistemasfrágiles:*** *lucha contra La desertificación y lasequía*. Disponível em: http://www.fao.org/sd/SPdirect/EPre0031.htm. Acesso em: 08 jun. 2012.

[297] HARE, F. Kenneth; WARREN, Andrew; MAIZELS, Judith K.; *et. al.***Desertificação:** causas e consequências. Tradução de Henrique de Barros e Ário Lobo de Azevedo. Lisboa: Fundação CalousteGulbenkian, 1992, p. 19.

extrema gravidade, nos chamados "núcleos de desertificação: Gilbués (PI), Irauçuba (CE), Região do Seridó (RN e PB) e Cabrobó (PE)[298].

Mas não é só no Nordeste que o fenômeno se verifica, sendo que, na região de Alegrete, no Rio Grande do Sul, a situação é muito grave. Até mesmo no Rio de Janeiro, os desmatamentos e as queimas de pasto começam a ameaçar as margens do Paraíba do Sul[299].

A formação da Convenção de Combate à Desertificação, cujas negociações foram iniciadas na Rio-92, deveria orientar uma solução para as dificuldades que afetavam as populações que ocupam terras áridas, disseminando a noção de que processos naturais, somados às ações antrópicas inconvenientes, poderiam ser combatidos e ter menores consequências sobre os habitantes locais, reduzindo as possibilidades de impactos negativos sobre o meio ambiente e suas próprias vidas[300].

O documento resultante da negociação na Rio-92, a Convenção de Combate à Desertificação e Seca, dita que "os seres humanos das áreas afetadas ou ameaçadas pelo processo da desertificação são reconhecidos pelas Partes (países envolvidos) como a principal preocupação nas iniciativas de combate à desertificação e efeitos da seca[301]".

Existe, ainda, a consciência, textualmente declarada, de que "as terras secas são a fonte de sustento de parte considerável da população do planeta, que vive em terras áridas", normalmente situadas em países em desenvolvimento e menos avançados, onde o comércio e as relações internacionais se encontram prejudicados, principalmente na África. Para estes países, a Convenção afirma que o crescimento

---

[298] JALFIM, Felipe. Convenção sobre combate à desertificação. In: CAMARGO, Aspásia; CAPOBIANCO, João Paulo Ribeiro; OLIVEIRA, José Antônio Puppim de (Orgs.). **Meio ambiente Brasil:** avanços e obstáculos pós-Rio-92. São Paulo: Estação Liberdade, 2004, p. 106.

[299] SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. **Direito ambiental internacional:** meio ambiente, desenvolvimento sustentável e os desafios da nova ordem mundial: uma reconstituição da Conferência do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Rio de Janeiro: Thex, 1995, p. 105.

[300] NASCIMENTO, Nádima de Macedo Paiva. **A Convenção de Combate à Desertificação e sua implementação na América Latina e Caribe**. Brasília: UnB, 2002, [?] p. Tese (Doutorado) – Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável, Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília – UnB, Brasília, 2002, p. 35.

[301] NASCIMENTO, Nádima de Macedo Paiva. **A Convenção de Combate à Desertificação e sua implementação na América Latina e Caribe**. Brasília: UnB, 2002, [?] p. Tese (Doutorado) – Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável, Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília – UnB, Brasília, 2002, p. 35.

econômico sustentado, bem como o desenvolvimento social e a erradicação da pobreza, são prioridades, devendo ser promovidos sem gerar degradação ambiental ou social[302].

Eis porque a necessidade de atuar para combater a desertificação é muito urgente, pois se trata de um processo dinâmico, que pode alimentar-se a si mesmo e tornar-se muito acelerado. Deste modo, "desde que se atrase, a recuperação torna-se crescentemente morosa e dispendiosa e a degradação pode atingir um limiar para além do qual passa a ser prática e economicamente irreversível[303]". Torna-se necessário, portanto, "adotar medidas preventivas, tão cedo quanto possível, sob a forma de práticas apropriadas de uso do solo, ao mesmo tempo socioeconômicas e ambientais, capazes de melhorar os microclimas e os solos e de impedir que a desertificação avance mais ainda[304]".

Ademais, a escassez de vida nas terras secas e os tênues vínculos entre as formas de vida nela existentes, significam que pequenas mudanças podem rapidamente exercer profundos efeitos físicos. Ora, "nas situações de equilíbrio delicado, tais como as que resultam da falta de água, mesmo uma pequena alteração em dado componente pode irradiar efeitos ao longo do ecossistema inteiro[305]", afinal, "as terras secas são sensíveis a pequenas alterações nos seus balanços de água e energia, que se refletem nas modificações do coberto vegetal[306]", modificações estas por vezes suficientes para empurrar o sistema para além do limiar crítico em que a recuperação normalmente não se reproduz.

O fracasso dessa recuperação provém de perturbações súbitas e severas que, no mundo de hoje, são quase sempre obra do homem, afinal, "as atividades humanas que possam ter um impacto um pouco acentuado em ambientes ricamente dotados, onde

---

[302] NASCIMENTO, Nádima de Macedo Paiva. **A Convenção de Combate à Desertificação e sua implementação na América Latina e Caribe**. Brasília: UnB, 2002, [?] p. Tese (Doutorado) – Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável, Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília – UnB, Brasília, 2002, p. 36.

[303] HARE, F. Kenneth; WARREN, Andrew; MAIZELS, Judith K.; *et. al.***Desertificação:** causas e consequências. Tradução de Henrique de Barros e Ário Lobo de Azevedo. Lisboa: FundaçãoCalousteGulbenkian, 1992, p. 23.

[304] HARE, F. Kenneth; WARREN, Andrew; MAIZELS, Judith K.; *et. al.***Desertificação:** causas e consequências. Tradução de Henrique de Barros e Ário Lobo de Azevedo. Lisboa: FundaçãoCalousteGulbenkian, 1992, p. 23.

[305] HARE, F. Kenneth; WARREN, Andrew; MAIZELS, Judith K.; *et. al.***Desertificação:** causas e consequências. Tradução de Henrique de Barros e Ário Lobo de Azevedo. Lisboa: FundaçãoCalousteGulbenkian, 1992, p. 42.

[306] HARE, F. Kenneth; WARREN, Andrew; MAIZELS, Judith K.; *et. al.***Desertificação:** causas e consequências. Tradução de Henrique de Barros e Ário Lobo de Azevedo. Lisboa: FundaçãoCalousteGulbenkian, 1992, p. 42.

é elevada a riqueza da terra e a vida auxilia o processo de restauração, têm conseqüências mais drásticas nas terras secas, onde a desertificação é o resultado habitual delas[307]".

A desertificação pode resultar de fenômenos naturais, como secas prolongadas e seguidas, mas atualmente verifica-se que, na maioria dos casos, resulta de ações do homem. No caso brasileiro, os grandes responsáveis pela desertificação (ou ameaça de desertificação) têm sido as clareiras, inclusive através de queimadas, para criação de pastos e para a agricultura, sem as necessárias precauções de proteção do solo. Já em outros países, como no caso dos Estados Unidos, inclusive, a irrigação tem sido uma das causas da desertificação, pois desvia as águas de determinada área, em proveito de outra[308].

A FAO, em estudo encaminhado à terceira sessão do *PrepCom* da Conferência de 1992, concluiu que

> a degradação do solo, inclusive a sua desertificação, é provocada, em grande parte, pelo uso não apropriado da terra. Esta utilização não apropriada é causada pela pobreza e falta de recursos para o desenvolvimento numa área abrangente e integrada. Em consequência, se vamos buscar as raízes da desertificação e não os sintomas, devemos buscar caminhos para um desenvolvimento agrícola e rural sustentável. O que se busca não é um programa para simplesmente combater a desertificação, mas, sim, programas abrangentes para um desenvolvimento rural integrado[309].

Ainda, quando se fala nas causas da desertificação, a figura social e ecologicamente nociva do latifúndio passa despercebida. Em sua crítica, Felipe JALFIM diz que "o mais cômodo para o Estado é colocar como uma das causas centrais a ação degradadora de um tipo de agricultura, a familiar, esquecendo que esta apenas ocupa cerca de 25% das terras do semiárido[310]", além disso, caracterizando esse tipo de

---

[307] HARE, F. Kenneth; WARREN, Andrew; MAIZELS, Judith K.; *et. al.***Desertificação:** causas e consequências. Tradução de Henrique de Barros e Ário Lobo de Azevedo. Lisboa: Fundação CalousteGulbenkian, 1992, p. 42.

[308] SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. **Direito ambiental internacional:** meio ambiente, desenvolvimento sustentável e os desafios da nova ordem mundial: uma reconstituição da Conferência do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Rio de Janeiro: Thex, 1995, p. 105.

[309] SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. **Direito ambiental internacional:** meio ambiente, desenvolvimento sustentável e os desafios da nova ordem mundial: uma reconstituição da Conferência do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Rio de Janeiro: Thex, 1995, p. 106.

[310] JALFIM, Felipe. Convenção sobre combate à desertificação. In: CAMARGO, Aspásia; CAPOBIANCO, João Paulo Ribeiro; OLIVEIRA, José Antônio Puppim de (Orgs.). **Meio ambiente Brasil:** avanços e obstáculos pós-Rio-92. São Paulo: Estação Liberdade, 2004, p. 107.

agricultor e agricultura familiar como sendo arcaicos e com extrema dificuldade de absorver novas tecnologias geradas pelo Estado[311].

Esquece-se que quando essas famílias degradam o meio ambiente onde vivem, fazem isso porque há várias gerações são vítimas de um modelo insustentável e perverso de desenvolvimento, no qual

> os interesses dos grupos políticos e econômicos locais, regionais e nacionais reservam-lhes apenas a possibilidade da sobrevivência num horizonte de curtíssimo prazo, geralmente buscando meios para obter dinheiro a fim de fazer a feira que garanta a alimentação básica da semana seguinte e, ao mesmo tempo, tendo que buscar sozinhos formas de aprender a conviver com um ambiente de secas cíclicas, bastante suscetível à salinização, à erosão e com um regime de chuva irregular e altíssima taxa de evapotranspiração[312].

Por conseguinte, o autor é da opinião de que as chamadas famílias sertanejas, mais do que causadoras, são vítimas da desertificação, sem contar vítimas de uma "educação formal de difícil acesso e completamente inadequada à realidade do semiárido, que não contribui para um aprendizado valorizador da cultura local, da convivência com o semiárido e da cidadania[313]".

Ocorre que, embora este seja um fenômeno que atinge de forma crescente cada vez mais povos, a Convenção da Desertificação é tida como a "prima pobre" das convenções internacionais aprovadas na ECO-92. Enquanto, por exemplo, comparando com a Convenção de Mudanças Climáticas, estão sendo encontrados mecanismos de combate ao fenômeno do efeito estufa, com a introdução de verdadeiras *commodities* ambientais voltadas para a redução das emissões, que serão negociadas em mercados futuros, tornando economicamente atrativas as ações em defesa do meio ambiente, o mesmo não ocorre com as ações voltadas ao combate à desertificação. Elas ainda

---

[311] Segundo a crítica do autor, nem mesmo o Estado foi capaz, ainda, de redefinir o seu público prioritário e muito menos a sua matriz conceitual na geração e difusão de tecnologias, que são centradas em pesquisas e processos de extensão com pouca ou nenhuma participação dos agricultores familiares, portanto, distantes das suas reais necessidades e possibilidades e baseadas em conhecimentos e tecnologias não condizentes à convivência com o semiárido. (In: JALFIM, Felipe. Convenção sobre combate à desertificação. In: CAMARGO, Aspásia; CAPOBIANCO, João Paulo Ribeiro; OLIVEIRA, José Antônio Puppim de (Orgs.). **Meio ambiente Brasil:** avanços e obstáculos pós-Rio-92. São Paulo: Estação Liberdade, 2004, p. 107).

[312] JALFIM, Felipe. Convenção sobre combate à desertificação. In: CAMARGO, Aspásia; CAPOBIANCO, João Paulo Ribeiro; OLIVEIRA, José Antônio Puppim de (Orgs.). **Meio ambiente Brasil:** avanços e obstáculos pós-Rio-92. São Paulo: Estação Liberdade, 2004, p. 107.

[313] JALFIM, Felipe. Convenção sobre combate à desertificação. In: CAMARGO, Aspásia; CAPOBIANCO, João Paulo Ribeiro; OLIVEIRA, José Antônio Puppim de (Orgs.). **Meio ambiente Brasil:** avanços e obstáculos pós-Rio-92. São Paulo: Estação Liberdade, 2004, p. 107.

carecem de ferramentas que alavanquem programas amplos de combate à desertificação[314].

Não obstante, Flavia WitkowskiFrangettoinforma que, após a ECO-92, o tema desertificação foi o primeiro a ser objeto de instalação de um Comitê Internacional para dar sequência aos termos da Convenção firmada em 1992. Ela lembra que já em 1994, em Paris, 115 países adotaram e assinaram a Convenção Internacional de Combate à Desertificação de Países Afetados por Seca Grave e/ou Desertificação[315], a qual somente entrou em vigor em 26 e dezembro de 1996, após a 50.ª ratificação.

Os primeiros 50 Estados que ratificaram a Convenção, tornaram-se então Partes e responsáveis pelo cumprimento das obrigações dos tratados. Os outros países foram partes, decorridos 90 dias depois de depositadas suas ratificações. Até a COP3, em outubro de 1999, a Convenção tinha sido ratificada por 155 países, sendo o Brasil o 86.º a ratificá-la[316].

2.2.3.1 Evolução da temática na seara internacional: A Convenção Internacional de Combate à Desertificação de Países Afetados por Seca Grave e/ou Desertificação, particularmente na África

Dando prosseguimento ao decidido na Agenda 21, a Assembleia Geral das Nações Unidas, em fins de 1992, criou um Comitê de Negociação Intergovernamental, com o objetivo de negociar uma convenção sobre desertificação. O Comitê se reuniu pela primeira vez em Nairóbi (Quênia), de 24 de maio a 3 de junho de 1993, logo que obtiveram um consenso sobre diversos pontos. Em seguida, a segunda reunião se deu em Genebra (Suíça), em setembro do mesmo ano, ocasião em que os peritos também entraram em consenso sobre diversos pontos, como a redação do preâmbulo, embora a

---

[314] FRANGETTO, Flavia Witkowski. O deserto não virou mar. **Revista Ambiente Legal**. ano I, n. 4, dez./2001-fev./2002. Disponível em: http://www.pinheiropedro.com.br/biblioteca/boletim_amb_legal/01a08/amblegal0004/desertificacao.htm. Acesso em: 08 jun. 2012.

[315]FRANGETTO, Flavia Witkowski. O deserto não virou mar. **Revista Ambiente Legal**. ano I, n. 4, dez./2001-fev./2002. Disponível em: http://www.pinheiropedro.com.br/biblioteca/boletim_amb_legal/01a08/amblegal0004/desertificacao.htm. Acesso em: 08 jun. 2012.

[316] NASCIMENTO, Nádima de Macedo Paiva. **A Convenção de Combate à Desertificação e sua implementação na América Latina e Caribe**. Brasília: UnB, 2002, [?] p. Tese (Doutorado) – Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável, Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília – UnB, Brasília, 2002, p. 43.

questão mais delicada, ou seja, a obtenção de fundos para dar andamento aos planos, certamente seria de difícil solução[317].

A Assembleia Geral da ONU então, acatou a reivindicação e estabeleceu um Comitê Intergovernamental de Negociação que, em 17 de junho de 1994, em Paris, finalizou a negociação de adoção da Convenção para o Combate à Desertificação.

Com o objetivo de combater a desertificação e mitigar os efeitos da seca nos países afetados por seca grave e/ou desertificação, particularmente na África, através da adoção de medidas eficazes em todos os níveis, apoiadas em acordos de cooperação internacional e de parceria, no quadro de uma abordagem integrada, coerente com a Agenda 21, que tenha em vista contribuir para se atingir o desenvolvimento sustentável nas zonas afetadas, a consecução da Convenção exigiria a aplicação, nas zonas afetadas, de estratégias integradas de longo prazo, baseadas, simultaneamente, no aumento de produtividade da terra e na reabilitação, conservação e gestão sustentada dos recursos em terra e hídricos, tendo em vista melhorar as condições de vida, particularmente ao nível das comunidades locais (Princípio 2.º).

O artigo 3.º, por sua vez, prevê que para atingir esses objetivos, as Partes guiar-se-ão, entre outros, pelos seguintes princípios:

> a) As Partes deverão garantir que as decisões relativas à concepção e implementação dos programas de combate à desertificação e/ou mitigação dos efeitos da seca serão tomadas com a participação das populações e comunidades locais e que, nas instâncias superiores de decisão, será criado um ambiente propício que facilitará a realização de ações aos níveis nacional e local;
> b) As Partes deverão, num espírito de solidariedade internacional e de parceria, melhorar a cooperação e a coordenação aos níveis subregional, regional e internacional e concentrar os recursos financeiros, humanos, organizacionais e técnicos onde eles forem mais necessários;
> c) As Partes deverão fomentar, num espírito de parceria, a cooperação a todos os níveis do governo, das comunidades, das organizações não-governamentais e dos detentores da terra, a fim de que seja melhor compreendida a natureza e o valor do recurso da terra e dos escassos recursos hídricos das áreas afetadas, e promovido o uso sustentável desses mesmos recursos; e
> d) As Partes deverão tomar plenamente em consideração as necessidades e as circunstâncias particulares dos países Partes em desenvolvimento afetados, em especial os países de menor desenvolvimento relativo[318].

---

[317] SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. **Direito ambiental internacional:** meio ambiente, desenvolvimento sustentável e os desafios da nova ordem mundial: uma reconstituição da Conferência do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Rio de Janeiro: Thex, 1995, p. 106.

[318] BRASIL. Presidência da República, Subchefia para assuntos jurídicos. **Decreto n.º 2.741, de 20 de agosto de 1998:**Promulga a Convenção Internacional de Combate à Desertificação nos Países afetados

Nos artigos seguintes (4.º, 5.º e 6.º), são previstas obrigações gerais, obrigações dos países afetados e obrigações dos países desenvolvidos, respectivamente. De modo geral, as partes têm o dever de dar cumprimento às obrigações contraídas na Convenção, individual ou conjuntamente, quer através de acordos bilaterais e multilaterais já existentes ou a celebrar, quer, sempre que apropriado, através da combinação de uns e de outros, enfatizando a necessidade de coordenar esforços e de desenvolver uma estratégia coerente de longo prazo em todos os níveis. Por sua vez, os países afetados pela desertificação terão, além das obrigações gerais, as seguintes obrigações:

> a) Dar a devida prioridade ao combate à desertificação e à mitigação dos efeitos da seca, alocando recursos adequados de acordo com as suas circunstâncias e capacidades;
> b) Estabelecer estratégias e prioridades no quadro dos seus planos e/ou políticas de desenvolvimento sustentáveI, tendo em vista o combate à desertificação e a mitigação dos efeitos da seca;
> c) Atacar as causas profundas da desertificação e dar especial atenção aos fatores sócio-econômicos que contribuem para os processos de desertificação;
> d) Promover a sensibilização e facilitar a participação das populações locais, especialmente das mulheres e dos jovens, nos esforços para combater a desertificação e mitigar os efeitos da seca, recorrendo ao apoio das organizações não-governamentais; e
> e) Criar um ambiente favorável, recorrendo, conforme for adequado, ao reforço da legislação pertinente em vigor e, no caso desta não existir, à promulgação de nova legislação e à elaboração de novas políticas e programas de ação a longo prazo[319].

Por fim, os países desenvolvidos, também sujeitos ao cumprimento das obrigações gerais, deverão:

> a) Apoiar ativamente, de conformidade com o que tiverem acordado individual ou conjuntamente, os esforços dos países Partes em desenvolvimento afetados, particularmente os países africanos, e os de menor desenvolvimento relativo, que sejam dirigidos ao combate à desertificação e à mitigação dos efeitos da seca;
> b) Proporcionar recursos financeiros substanciais e outras formas de apoio aos países Partes em desenvolvimento afetados, particularmente os africanos,

---

por Seca Grave e/ou Desertificação, Particularmente na África. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2741.htm>. Acesso em: 30 dez. 2012.

[319] BRASIL. Presidência da República, Subchefia para assuntos jurídicos. **Decreto n.º 2.741, de 20 de agosto de 1998:**Promulga a Convenção Internacional de Combate à Desertificação nos Países afetados por Seca Grave e/ou Desertificação, Particularmente na África. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2741.htm>. Acesso em: 30 dez. 2012.

> de modo que eles possam elaborar e implementar eficazmente os seus próprios planos e estratégias de longo prazo no combate à desertificação e na mitigação dos efeitos da seca;
> c) Promover a mobilização de recursos financeiros novos e adicionais de conformidade com a alínea *b*) do n.º 2 do artigo 20;
> d) Encorajar a mobilização de recursos financeiros oriundos do setor privado e de outras fontes não-governamentais; e
> e) Promover e facilitar o acesso dos países Partes afetados, particularmente aqueles em desenvolvimento, à tecnologia, aos conhecimentos gerais e aos conhecimentos técnicos adequados.

No mesmo sentido, a Apresentação do Ministério do Meio Ambiente à Convenção, elaborado para o Projeto BRA 93/036, de "Formulação de uma Estratégia e Plano Nacional para o Combate à Desertificação e Efeitos da Seca", declarou que a Convenção "é um importante resultado da implementação da Agenda 21 que, dada a importância do tema para o conjunto dos países e para os ecossistemas mais frágeis associados aos climas áridos, dedicou seu capítulo 12 às questões relativas à degradação das terras nas regiões semiáridas e, por via de consequência, aos pressupostos do desenvolvimento sustentável nestas regiões[320]".

Segundo Heitor MATALLO JUNIOR, subscritor desta Apresentação, a Convenção representa um avanço no processo de enfrentamento do problema aos níveis nacional e internacional, "impulsionando a participação dos países e organismos doadores, proporcionando a otimização na aplicação de recursos naturais e internacionais e incorporando toda uma nova filosofia de participação das comunidades afetadas[321]".

No entanto, toda essa evolução em matéria de direito ambiental, não é plenamente válida e eficaz enquanto não internalizada pelos Estados. A participação do Brasil nessas negociações, por exemplo, tem sido, desde o começo, muito relevante, tanto pelo tamanho de seu território, como pela riqueza natural sobre a qual tem jurisdição, pelos interesses econômicos envolvidos e pela presença diplomática em foros internacionais. Revela-se interessante, portanto, avaliar como se dá a implementação destes acordos internacionais no direito brasileiro.

---

[320] BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal. **Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação de Países Afetados por Seca Grave e/ou Desertificação, particularmente na África**. Acervo da Universidade de Brasília, 2012.

[321] BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal. **Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação de Países Afetados por Seca Grave e/ou Desertificação, particularmente na África**. Acervo da Universidade de Brasília, 2012.

3 A IMPLEMENTAÇÃO DOS ACORDOS INTERNACIONAIS ASSINADOS NA RIO-92 NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Esclarecido, portanto, que toda essa evolução em matéria de direito ambiental não se deu apenas no âmbito internacional, mas no direito ambiental de cada país também, convém abordar o caso do Brasil. Bem é possível encontrar na Constituição da República uma série de dispositivos que elucidam o campo de abrangência do tema proposto. A primeira hipótese que não pode ser afastada é a do artigo 1.º, inciso III, pois, "para que se tenha a dignidade da pessoa humana de fato consolidada sob um Estado Democrático de Direito, garantidor do exercício da cidadania, não é procedente tratar do tema *vida* – em todas as suas formas – com displicência ou desinteresse consciente[322]".

Isso porque, conforme esclarecem Celso Antonio Pacheco FIORILLO e Adriana DIAFÉRIA, "por ser notória a característica difusa do meio ambiente, não há como nos furtarmos ao tratamento responsável que este merece, em virtude da essencialidade da qualidade de vida para a manutenção do equilíbrio do ecossistema planetário[323]". Os autores afirmam: "vida digna é vida com saúde, com qualidade, com equilíbrio[324]".

Portanto, a dignidade humana está atrelada à ideia de vida com saúde e com qualidade, ideia esta consagrada também no artigo 6.º, do mesmo texto constitucional, segundo o qual a saúde é considerada pressuposto básico da vida, aliada ao bem-estar, à segurança, ao trabalho e, principalmente, à educação, pois sem educação não há como se generalizar a saúde[325].

Ainda, o artigo 5.º, nessa linha, trata dos direitos e deveres individuais e coletivos de todos os brasileiros e estrangeiros residentes no País, "em conformidade

---

[322]FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; DIAFÉRIA, Adriana. **Biodiversidade, patrimônio genético e biotecnologia no direito ambiental**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 33.
[323]FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; DIAFÉRIA, Adriana. **Biodiversidade, patrimônio genético e biotecnologia no direito ambiental**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 33.
[324]FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; DIAFÉRIA, Adriana. **Biodiversidade, patrimônio genético e biotecnologia no direito ambiental**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 33.
[325]FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; DIAFÉRIA, Adriana. **Biodiversidade, patrimônio genético e biotecnologia no direito ambiental**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 34.

com os princípios norteadores de seus incisos, quais sejam: o direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, consagrando assim, as garantias fundamentais, tanto dos indivíduos como de toda a coletividade, pois o ser humano, como ser social, é, ao mesmo tempo, indivíduo e coletividade e, se não se dimensionar essas duas realidades com equilíbrio, prejudica a harmonia do meio[326]". Logo, "a vida é inerente à existência de qualquer outro direito, pois sem vida não existem relações sociais e, portanto, não existiria direito[327]".

Ainda analisando os dispositivos constitucionais, o artigo 170, que garante o desenvolvimento econômico atrelado à existência digna, "estabelece regras que devem determinar o regramento dos Estados e dos particulares diante da economia, para que todo esforço da ordem econômica seja voltado à proteção do meio ambiente". Assim para conciliar o acelerado desenvolvimento econômico que se tem hoje – e que tende a cada vez mais aumentar, num menor espaço de tempo –, com a preservação da existência digna, é importante seguir a principiologia contida nos incisos desse artigo, evitando-se deste modo o crescimento de uma mentalidade voltada à manutenção de um mercado de consumo, sem revelar a importância da preservação do meio ambiente para a existência da vida na Terra[328].

Cumpre mencionar, igualmente, o artigo 218, § 4.º, o qual cuida da ciência e da tecnologia, prevendo a "responsabilidade do Estado em promover e incentivar o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológicas, por meio de leis que apóiem e estimulem as empresas ao investimento em pesquisa para a criação de tecnologia *adequada ao País*[329]".

Avançando um pouco mais, tem-se o importantíssimo artigo 225, uma das grandes inovações constitucionais em face da realidade que se vive, que pode ser considerado o princípio fundamental de tudo que foi mencionado até agora[330], pois visa à proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado essencial à sadia qualidade de

---

[326]FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; DIAFÉRIA, Adriana. **Biodiversidade, patrimônio genético e biotecnologia no direito ambiental**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 35.
[327]FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; DIAFÉRIA, Adriana. **Biodiversidade, patrimônio genético e biotecnologia no direito ambiental**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 35.
[328]FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; DIAFÉRIA, Adriana. **Biodiversidade, patrimônio genético e biotecnologia no direito ambiental**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 36.
[329]FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; DIAFÉRIA, Adriana. **Biodiversidade, patrimônio genético e biotecnologia no direito ambiental**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 36.
[330]FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; DIAFÉRIA, Adriana. **Biodiversidade, patrimônio genético e biotecnologia no direito ambiental**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 37-38.

vida, ou seja, trazendo toda a sistemática necessária para a proteção ambiental, ligada à ideia de vida humana digna e com saúde, em função da proteção e preservação das presentes e futuras gerações, segundo atuação do Poder Público e de toda coletividade[331].

Trata-se, então, do confronto entre a conservação do meio ambiente e o desenvolvimento econômico, o que se deve buscar conciliar através do desenvolvimento sustentável, como meio de garantir a sobrevivência do ser humano, não só nas presentes, mas, principalmente, nas futuras gerações.

Contudo, no que respeita ao Direito Internacional do Meio Ambiente, Guido Fernando Silva SOARES constata a inexistência de uma Organização Internacional com competência especial para tratar dos seus temas, seja nos seus aspectos gerais, seja nos seus aspectos temáticos particulares, em cada campo específico. Sendo causa ou efeito, o caso é que "impera uma grande falta de coordenação entre os esforços dos Estados de bem disciplinar o meio ambiente global, regional e até mesmo os domésticos[332]".

Os exemplos de tais insuficiências, para o autor, são inúmeros. Contudo, vale mencionar dois exemplos sobre as mudanças climáticas e a proteção da biodiversidade:

> A regulamentação da emissão, a nível global, dos gases de efeito estufa, conforme estipulada na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre modificação do Clima, assinada no Rio de Janeiro, a 1992, e os atos internacionais que a complementam, disciplinam parte da matéria que já se encontrava disciplinada pela Convenção de Viena de 1985 para a Proteção da Camada de Ozônio, o Protocolo de Montreal de 1987 sobre Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio, bem como os atos internacionais posteriores, que tratam com gases, como o CFC e halônios, de igual efeito que aqueles contemplados na Convenção-Quadro; no entanto, trata-se de mecanismos normativos internacionais, foros negociadores diplomáticos e de técnicos governamentais e de um pessoal burocrático internacional e custoso, completamente distintos, sem qualquer relacionamento recíproco e com orçamentos duplicados. Outro exemplo ainda mais flagrante de tal duplicação de esforços e de tal falta de coordenação, se verifica na regulamentação internacional da vida selvagem, onde existem: uma convenção geral sobre a biodiversidade, que poderia ter representado um quadro normativo de referência a todas as formas de vida selvagem, e que convive com uma convenção sobre comércio de espécies e espécimes da flora e da fauna em

---

[331]FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; DIAFÉRIA, Adriana. **Biodiversidade, patrimônio genético e biotecnologia no direito ambiental**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 38.

[332] SOARES, Guido Fernando Silva. As ONGs e o direito internacional do meio ambiente. pp. 117-168. In: MILARÉ, Édis; MACHADO, Paulo Affonso Leme (Orgs.). Direito ambiental: direito ambiental internacional e temas atuais. **Coleção doutrinas essenciais**. v. 6. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 140.

> perigo de extinção, bem como com outras convenções de proteção a componentes particulares da biosfera, como as aves aquáticas e seu habitat, as baleias, os ursos polares, as focas antárticas, e, em nível regional, os animais e as plantas da Amazônia, os animais de estimação e os morcegos (na Europa), sem falar-se nos dispositivos da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar de 1982 (nos capítulos relativos à preservação dos recursos vivos marinhos) e nos inúmeros acordos regionais sobre proteção de mares particulares e sobre a pesca e a conservação dos recursos aquíferos doces ou salgados[333].

Tal situação advém do fato de que tais tratados e convenções multilaterais foram adotados em períodos históricos diferentes, por razões particulares em cada momento, e com números de Estados signatários ou aderentes distintos, ora convocados por um determinado governo, ora por uma Organização Internacional. No entanto, ao longo do século XX, uma radical transformação da consciência dos Estados, sobre a necessidade de regular-se, em nível internacional, a proteção do meio ambiente, trouxe essa nova realidade na "engenharia normativa[334]", com atos internacionais com normas cada vez mais técnicas e cada vez mais próximas dos avanços da tecnologia, voltadas a uma regulação minuciosa, invasora das atribuições das autoridades domésticas dos Estados em matéria de meio ambiente, comatendência de adotarem-se anexos cada vez mais numerosos e pormenorizados ou, ainda, na adoção de textos-quadro[335].

Considerando, portanto, a crítica de Guido Fernando Silva SOARES, tem-se que, não obstante o número considerável de acordos internacionais, o maior problema reside na sua implementação e no respeito às obrigações assumidas, especialmente pelo fato de que a maioria dos acordos contém uma linguagem que, segundo Phillipe Le Prestre, "concede grande latitude aos Estados, como 'onde for apropriado', 'na medida do possível', ou 'conforme as leis nacionais'[336]".

---

[333] SOARES, Guido Fernando Silva. As ONGs e o direito internacional do meio ambiente. pp. 117-168. In: MILARÉ, Édis; MACHADO, Paulo Affonso Leme (Orgs.). Direito ambiental: direito ambiental internacional e temas atuais. **Coleção doutrinas essenciais**. v. 6. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 141-142.

[334] SOARES, Guido Fernando Silva. As ONGs e o direito internacional do meio ambiente. pp. 117-168. In: MILARÉ, Édis; MACHADO, Paulo Affonso Leme (Orgs.). Direito ambiental: direito ambiental internacional e temas atuais. **Coleção doutrinas essenciais**. v. 6. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 142.

[335] SOARES, Guido Fernando Silva. As ONGs e o direito internacional do meio ambiente. pp. 117-168. In: MILARÉ, Édis; MACHADO, Paulo Affonso Leme (Orgs.). Direito ambiental: direito ambiental internacional e temas atuais. **Coleção doutrinas essenciais**. v. 6. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 142-143.

[336] LE PRESTRE, Phillipe. **Ecopolítica internacional**. Tradução Jacob Gorender. 2. ed.São Paulo: Senac, 2005, p. 197.

Para tanto, fez-se necessário criar novas modalidades de implementação e de policiamento - como a exigência de relatórios periódicos sobre a ação dos governos -, impulsionados pelo aumento da participação das populações interessadas, após o reconhecimento de seu direito à informação, em seguida à Carta Mundial da Natureza, de 1982[337].

A implementação legal, conforme a conceituação de Miryam Belle Moraes da SILVA, significa, num sentido mais restritivo, "a aplicação de um conjunto de instrumentos legais, formais ou informais, destinados a sancionar, administrativamente ou criminalmente, os infratores da legislação protetora do meio ambiente, visando com isso assegurar o integral cumprimento das exigências estabelecidas pelo legislador[338]". Todavia, o sentido que se busca é um pouco mais amplo, querendo representar "uma busca de todos os meios para se evitar o descumprimento das normas, que não se exauriria na repressão e na reparação, aí se incluindo, então, os aspectos da prevenção[339]".

Isso porque a preocupação maior deve ser com o cumprimento da lei, e não somente com a repressão ou reparação das condutas degradadoras. Deve-se agir antecipadamente à degradação, introduzindo mecanismos de prevenção, que conduzam o regulado aos parâmetros fixados pelo regulador estatal[340].

No ordenamento jurídico brasileiro, todavia, a implementação das leis ambientais é baseada, na maior parte, em instrumentos repressivos e reparatórios, que funcionam *post factum*, o que se revela como uma deficiência principal do modelo tradicional de regulação e implementação das normas protetoras do meio ambiente[341].

---

[337]LE PRESTRE, Phillipe. **Ecopolítica internacional**. Tradução Jacob Gorender. 2. ed.São Paulo: Senac, 2005, p. 197.

[338] SILVA, Miryam Belle Moraes da.**Implementação da Convenção da Diversidade Biológica no Brasil:** o exemplo do Bioma Cerrado. Brasília: UnB, 2005, [?] p. Dissertação (Mestrado) – Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável, Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília – UnB, Brasília, 2005, p. 95.

[339] SILVA, Miryam Belle Moraes da.**Implementação da Convenção da Diversidade Biológica no Brasil:** o exemplo do Bioma Cerrado. Brasília: UnB, 2005, [?] p. Dissertação (Mestrado) – Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável, Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília – UnB, Brasília, 2005, p. 95.

[340] SILVA, Miryam Belle Moraes da.**Implementação da Convenção da Diversidade Biológica no Brasil:** o exemplo do Bioma Cerrado. Brasília: UnB, 2005, [?] p. Dissertação (Mestrado) – Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável, Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília – UnB, Brasília, 2005, p. 95.

[341] SILVA, Miryam Belle Moraes da.**Implementação da Convenção da Diversidade Biológica no Brasil:** o exemplo do Bioma Cerrado. Brasília: UnB, 2005, [?] p. Dissertação (Mestrado) – Curso de Pós-

A implementação de todas essas normas de direito ambiental que surgem nos tempos modernos exigem da sociedade uma mudança radical de mentalidade,

> de modo que a vital questão saia do âmbito do debate e se materialize em vontade política séria, urgente e eficaz, sobretudo nos países ricos, consubstanciada, entre outros aspectos, na adesão aos acordos e no combate à exclusão social (...), de modo que a grave questão se materialize em ação harmônica de todos os segmentos da pirâmide social, daí provindo resposta aos clamores de um planeta em agonia, antes que a escuridão vaticinada por Hobsbawm[342] nos envolva[343].

Para o ex-Ministro do Superior Tribunal de Justiça, Nilson Vital NAVES, nesse processo cabe à Justiça importante papel, "tendo em vista a sua missão de solucionar conflitos para dar a cada um o seu direito[344]". Da mesma maneira, o Ministro reputa de extrema importância o papel do Direito, "mormente o Direito Ambiental – disciplina que já desponta com uma peculiaridade: seu caráter eminentemente interdisciplinar[345]".

Vale lembrar que a implementação pode ser direta (instrumentos estabelecidos pelo ordenamento, como o licenciamento, sanções administrativas e penais etc.) e indireta (objetivos e princípios do Direito Ambiental) [346] . A implementação pode, ainda, assumir as formas pública e privada. A primeira é exercida, principalmente pelo Executivo e pelo Judiciário, neste último caso podendo ser civil ou penal. Já a implementação privada reflete o dever da coletividade de defender e preservar o meio ambiente, participando através de denúncias de agressões ambientais

---

Graduação em Desenvolvimento Sustentável, Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília – UnB, Brasília, 2005, p. 95.

[342] O Ministro se refere ao seguinte dizer de Eric John Ernest Hobsbawm, historiador marxista de nacionalidade britânica, reconhecido internacionalmente: "As forças geradas pela economia tecnocientífica são agora suficientemente grandes para destruir o meio ambiente, ou seja, as fundações materiais da vida humana". (In: NAVES, Nilson Vital. **Palavras proferidas na abertura do 6.º Congresso Internacional de Direito ambiental**. São Paulo, 3 jun. 2002. Disponível em:<HTTP://bdjur.stj.gov.br>. Acesso em: 05 dez. 2012).

[343] NAVES, Nilson Vital. **Palavras proferidas na abertura do 6.º Congresso Internacional de Direito ambiental**. São Paulo, 3 jun. 2002. Disponível em:<HTTP://bdjur.stj.gov.br>. Acesso em: 05 dez. 2012.

[344] NAVES, Nilson Vital. **Palavras proferidas na abertura do 6.º Congresso Internacional de Direito ambiental**. São Paulo, 3 jun. 2002. Disponível em:<HTTP://bdjur.stj.gov.br>. Acesso em: 05 dez. 2012.

[345] NAVES, Nilson Vital. **Palavras proferidas na abertura do 6.º Congresso Internacional de Direito ambiental**. São Paulo, 3 jun. 2002. Disponível em:<HTTP://bdjur.stj.gov.br>. Acesso em: 05 dez. 2012.

[346] SILVA, Miryam Belle Moraes da.**Implementação da Convenção da Diversidade Biológica no Brasil:** o exemplo do Bioma Cerrado. Brasília: UnB, 2005, [?] p. Dissertação (Mestrado) – Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável, Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília – UnB, Brasília, 2005, p. 94.

aos órgãos públicos, da participação em audiências públicas nos processos de licenciamento etc.[347].

Percebe-se, portanto, que, nesse processo de implementação dos preceitos internacionais de proteção ao meio ambiente, caberá ao legislador a observância dos princípios gerais do direito, como uma forma de "informar as opções políticas a serem transformadas em leis[348]", para que se possa criar regras jurídico-ambientais que possibilitem a efetiva proteção do meio ambiente. Bem por isso, afirma Mário Luiz RAMIDOFF, deve ser realizada uma análise dos princípios que possuem cunho fundamentais, vale dizer, daqueles que se constituem em garantias constitucionais, impondo ao sistema jurídico brasileiro "a correção de todas as falácias e fracassos funcionais de um Estado que se pretende de 'bem-estar social', quando, não, da incapacidade de identificação e atendimento dos direitos mais comezinhos à dignidade da pessoa humana, como o é, por exemplo, o meio ambiente saudável[349]" - ainda que tais princípios sejam expressados no desenvolvimento de atividades operacionalizadas por empresas, pessoas jurídicas que marcam uma faceta da dimensão humanitária[350].

Contudo, o grau de efetividade de uma convenção internacional ambiental dependerá do nível de estruturação das instituições competentes para a implementação e controle da Convenção, assim como dos estímulos aos demais atores envolvidos para cumprirem as normas internacionais[351].

Dentro dessa racionalidade, portanto, é possível identificar alguns problemas quando se está falando em implementação de normas ambientais no Brasil,

---

[347] SILVA, Miryam Belle Moraes da.**Implementação da Convenção da Diversidade Biológica no Brasil:** o exemplo do Bioma Cerrado. Brasília: UnB, 2005, [?] p. Dissertação (Mestrado) – Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável, Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília – UnB, Brasília, 2005, p. 95-96.

[348] RAMIDOFF, Mário Luiz. **Processualidade Ambiental**. Portal de e-governo, inclusão digital e sociedade do conhecimento de Santa Catarina. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/17944-17945-1-PB.pdf >. Acesso em: 07 fev. 2013.

[349] RAMIDOFF, Mário Luiz. **Processualidade Ambiental**. Portal de e-governo, inclusão digital e sociedade do conhecimento de Santa Catarina. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/17944-17945-1-PB.pdf >. Acesso em: 07 fev. 2013.

[350] RAMIDOFF, Mário Luiz. **Processualidade Ambiental**. Portal de e-governo, inclusão digital e sociedade do conhecimento de Santa Catarina. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/17944-17945-1-PB.pdf >. Acesso em: 07 fev. 2013.

[351] VARELLA, Marcelo Dias. Efetividade do direito internacional ambiental: análise comparativa entre as convenções da CITES, CDB, Quioto e Basiléia no Brasil. pp. 29-49.In: BARROS-PLATIAU, Ana Flávia; VARELLA, Marcelo Dias. **A efetividade do Direito Internacional ambiental**. Brasília: UNICEUB, UNITAR e UnB, 2009, p. 29.

elencados por Miryam Belle Moraes da SILVA em sua Dissertação de Mestrado. São eles:

a) Barreira ideológica: reflete a resistência de muitos operadores do direito ao processo coletivo, preferindo a aplicação de um direito individualista, que vinha se aplicando desde o século XIX.
b) Falta de conhecimento dos princípios do processo civil coletivo: muitas vezes, aqueles que estão envolvidos com o direito ambiental não tem conhecimento da sua processualística, aplicando as regras do processo civil individual ao coletivo, o que atrapalha o processo e o faz avançar lentamente;
c) Indicadores de cumprimento e aplicação da norma ambiental: tanto na atuação das instituições governamentais e não-governamentais, quanto na dos operadores do Direito Ambiental nas ações judiciais ambientais, não possuem um sistema de indicadores que lhes forneçam estatísticas para aferir o grau de eficiência de suas ações ou para avaliar a eficiência do Direito, na defesa do meio ambiente;
d) Coordenação do SISNAMA[352]: sua coordenação é um problema que tem se agravado em função da superposição de competências, pois a estrutura é federal, mas os sistemas estaduais e municipais também têm sido instalados em todo o país. Ainda, não há lei complementar que regule a cooperação entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, conforme dispõe o artigo 23 da Constituição da República, o que, além de contribuir para a falta de organização e conflitos de competências, frequentemente propicia situações de licenciamentos federais e estaduais sobre um mesmo empreendimento ou, às vezes, a omissão. Não há, ainda, uma estratégia para incorporação dos municípios ao sistema;

[352] O SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente – foi instituído pela Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981. O SISNAMA reúne os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como as Fundações estabelecidas pelo poder Público, que estejam envolvidos com o uso dos recursos ambientais ou que sejam responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental.

e) Falta de integração das políticas públicas: na implementação da questão ambiental feita pelo Executivo em todos os níveis de governos, observa-se a falta de estratégias e ações isoladas, que não surtem o efeito desejado – às vezes até propositalmente;
f) Aparelhamento dos órgãos ambientais: há uma carência dos recursos financeiros e humanos nos órgãos ambientais estaduais;
g) Baixa credibilidade nos órgãos implementadores: há falta de vontade política por parte dos implementadores, ou seja, o Estado regula a matéria ambiental, mas o empenho na sua execução fica a desejar, no tocante à atuação dos órgãos implementadores, na sua maioria;
h) Conscientização da população de seus direitos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado: com o descrédito na atuação dos órgãos públicos implementadores da lei ambiental, a cada dia que passa a população parece se retrair mais nas denúncias de agressões ao meio ambiente[353].

A regulação jurídica e a implementação são inseparáveis e, no caso do Brasil, especificamente, "a maior parte das Declarações e Convenções internacionais sobre a matéria é recepcionada pelo ordenamento jurídico nacional, compondo, juntamente com as leis ambientais nacionais, em grande número[354], um 'exército brasileiro incumbido de lutar pela paz no mundo ambiental[355,356]".

---

[353] SILVA, Miryam Belle Moraes da.**Implementação da Convenção da Diversidade Biológica no Brasil:** o exemplo do Bioma Cerrado. Brasília: UnB, 2005, [?] p. Dissertação (Mestrado) – Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável, Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília – UnB, Brasília, 2005, p. 96-107.

[354] Vide as Leis 9.985/2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza; 8.974/1995, que estabelece normas para o uso das técnicas de engenharia genética e liberação no meio ambiente de organismos geneticamente modificados; 9.605/1998, que define os crimes e atividades lesivas ao meio ambiente; 9.433/1997, que institui a política nacional de recursos hídricos e cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos; 7.679/1998, que dispõe sobre a proibição da pesca de espécies em período de reprodução; 8.171/1991, que estabelece as ações e instrumentos da política agrícola, relativamente às atividades agropecuárias, agroindustriais e de planejamento das atividades pesqueira e florestal; entre outras. (NERY JUNIOR, Nelson e NERY, Rosa Maria de Andrade. **Constituição da República comentada e legislação constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. p. 378-379).

[355] PEDRO, Antônio Fernando Pinheiro; FRANGETTO, Flávia Witkowski. Direito ambiental aplicado. In: PHILIPPI JUNIOR, Arlindo; ROMÉRO, Marcelo de Andrade; BRUNA, Gilda Collet. (Ed.). **Curso de Gestão Ambiental**. Barueri: Manole, 2004, p. 617-656; p. 634.

[356] PASSOS, Priscilla Nogueira Calmon de. A Conferência de Estocolmo como ponto de partida para a proteção internacional do meio ambiente. **Revista Direitos Fundamentais e Democracia**. Curitiba, v.6,

3.1 A IMPLEMENTAÇÃO DA CONVENÇÃO-QUADRO SOBRE MUDANÇAS CLIMÁTICAS

É crescente no Brasil a preocupação com as rápidas mudanças que se tem sentido no clima, com um aumento acelerado da temperatura na Biosfera, especialmente em razão da emissão cada vez maior dos gases que causam o efeito estufa.

Nesse contexto, o Brasil, signatário da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas e do Protocolo de Quioto, que prevê metas de redução dos gases que causam o efeito estufa até 2012 (termo final que será prorrogado, conforme acordo das nações na COP17, em 11 de dezembro de 2011). Apesar de não estar incluído no rol dos países que deverão reduzir as suas emissões (Anexo I), não tendo assumido nenhum compromisso específico nesse sentido, declarou, através do governo brasileiro, que "cabe ao Brasil harmonizar suas ações nesse campo com os processos de crescimento socioeconômico, no marco do desenvolvimento social[357]".

No Brasil, o responsável pela Coordenação Geral da Implementação da Convenção é o Ministério da Ciência e da Tecnologia – MCT, cuja função, entre outras, é a de informar, receber e compilar todos os dados relativos à Convenção, com os quais formulará um documento chamado "Comunicação Nacional Brasileira", direcionado ao Secretariado da Convenção, contendo os inventários nacionais de emissões antrópicas por fonte e de remoções por sumidouros, e todos os gases de efeito estufa não controlados pelo Protocolo de Montreal, incluindo a biomassa, as florestas e os oceanos, além das medidas tomadas para reduzir as concentrações desses gases na atmosfera[358].

Considerando, portanto, o fracasso da Reunião da COP15, em Copenhague, no ano de 2009, foi que o Brasil aprovou sua Política Nacional de Mudança do Clima (PNMC), por intermédio da Lei n.º 12.187, de 29 de dezembro de 2009. Referida Lei

---

2009. Disponível em: <http://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/18/17>. Acesso em: 30 dez. 2012.

[357] BRASIL. Comitê Interministerial sobre Mudanças do Clima. **Minuta do Plano Nacional sobre Mudança do Clima**. Versão para consulta pública. In: AMADO, Frederico Augusto Di Trindade. **Direito ambiental esquematizado**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2012, p. 710.

[358] BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, Coordenação Geral da Assessoria Internacional. **Implementação das convenções multilaterais no Brasil**. Brasília: MMA, 1997, p. 12.

foi regulamentada pelo Decreto n.º 7.390, de 10 de dezembro de 2010, o qual torna aplicáveis vários dispositivos da PNMC.

Entretanto, recorda Frederico AMADO da iniciativa pioneira do estado do Amazonas, que já em 2007 editou a Lei n.º 3.135, de 5 de junho, na qual "instituiu a Política Estadual de Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável no Amazonas, destacando-se a criação do Programa Bolsa Floresta, que prevê o pagamento por serviços ambientais em favor de famílias que residam em unidades de conservação e não promovam o desmatamento das áreas[359]".

Vale destacar também a Lei n.º 12.533/2011, que instituiu o Dia Nacional de Conscientização sobre as Mudanças Climáticas, a ser comemorado em 16 de março, com o objetivo de promover nas escolas atos, eventos, debates e mobilizações relacionadas a medidas de proteção dos ecossistemas brasileiros[360].

Apesar das inúmeras iniciativas do governo brasileiro, a verdade é que a própria inércia do Brasil, no que concerne à emissão dos gases do efeito estufa, já seria uma forma de cumprimento da Convenção e do Protocolo de Quioto, que não lhe gera obrigações. Seu comprometimento, no entanto, é maior: o país concretizou diversos projetos de MDL, mesmo sem ser obrigado, mas impulsionado pelos estímulos econômicos, ou seja, "ainda que o Estado não consiga fazer um controle, quando os incentivos econômicos podem beneficiar diretamente as empresas envolvidas, há uma competição por projetos de desenvolvimento limpo e o estímulo do setor privado ao próprio Estado para que ele cumpra as obrigações do tratado, tornando-o mais efetivo[361]".

Assim, pode-se dizer que a Convenção e o Protocolo têm um bom nível de efetividade, porque "esses incentivos econômicos estimularam projetos e porque não é apenas a capacidade institucional que controla as emissões, mas também, as

---

[359] AMADO, Frederico Augusto Di Trindade. **Direito ambiental esquematizado**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2012, p. 710.
[360] AMADO, Frederico Augusto Di Trindade. **Direito ambiental esquematizado**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2012, p. 710.
[361] VARELLA, Marcelo Dias. Efetividade do direito internacional ambiental: análise comparativa entre as convenções da CITES, CDB, Quioto e Basiléia no Brasil. pp. 29-49.In: BARROS-PLATIAU, Ana Flávia; VARELLA, Marcelo Dias. **A efetividade do Direito Internacional ambiental**. Brasília: UNICEUB, UNITAR e UnB, 2009, p. 43.

capacidades institucionais de outros atores, externos na sua maioria, que compensam a falta de capacidade nacional[362]".

3.1.1 A regulação das mudanças climáticas na legislação brasileira

Quando o assunto é a mudança do clima, é possível identificar instrumentos legais no ordenamento jurídico brasileiro desde o ano de 1975, quando foi publicado o Decreto-Lei n.º 1.413, de 14 de agosto, dispondo sobre o controle da poluição do meio ambiente provocada por atividades industriais.

Já no ano de 1986, foi editada a Resolução n.º 18 do CONAMA, criando o Programa de Controle de Emissões Veiculares – PROCONVE. Já no ano de 1988, duas Portarias do Ministério da Saúde foram editadas: a Dicop n.º 1, de 10 de agosto, que autoriza as empresas fabricantes de produtos cosméticos a utilizarem nas embalagens o produto sob a forma de aerossol que não contenham clorofluorcarbonos; e a Portaria n.º 534, de 19 de setembro, que proíbe a fabricação e comercialização de produtos cosméticos e de higiene sob a forma de aerossóis que contenham propelentes à base de CFCs. Na sequência, em 1989, nova Portaria do Ministério da Saúde, n.º 647, de 30 de junho, foi editada para esclarecer que os CFCs proibidos são as substâncias totalmente halogenadas que integram a relação do anexo A do Protocolo de Montreal. Ainda, no mesmo ano, o CONAMA editou a Resolução n.º 5/1989, na qual criou o Programa de Qualidade do Ar – PRONAR.

Em 07 de junho de 1990, o Presidente, através do Decreto n.º 99.280, promulgou a Convenção de Viena para a Proteção da Camada de Ozônio e o Protocolo de Montreal sobre Substâncias que Destroem a Cama de Ozônio, o qual estabelece prazos e limites de substâncias com potencial de destruição da camada de ozônio estratosférica e especifica que deverá ser proibida a importação e o consumo destas substâncias. Na sequência, em 16 de dezembro de 1991, foi publicado o Decreto Legislativo n.º 91, que aprovava o texto da Convenção de Viena para a Proteção da Camada de Ozônio; e em 27 de julho do mesmo ano, o Decreto n.º 181 promulga

---

[362] VARELLA, Marcelo Dias. Efetividade do direito internacional ambiental: análise comparativa entre as convenções da CITES, CDB, Quioto e Basiléia no Brasil. pp. 29-49.In: BARROS-PLATIAU, Ana Flávia; VARELLA, Marcelo Dias. **A efetividade do Direito Internacional ambiental**. Brasília: UNICEUB, UNITAR e UnB, 2009, p. 43.

parcialmente as emendas ao Protocolo de Montreal, aprovadas na II Reunião das Partes em Londres, realizada em 26 de junho de 1990.

Também em 1991, a Portaria Interministerial n.º 929, do Ministério da Economia, cria o Grupo de Trabalho Interministerial para a Implementação do Protocolo de Montreal – GTO –Grupo Técnico do Ozônio. Esta Portaria foi substituída pelo Decreto de 19 de setembro de 1995, que criou o Comitê Executivo Interministerial – PROZON[363].

O próximo instrumento legal que vale mencionar é o Decreto Legislativo n.º 32, de 16 de junho de 1992, o qual complementa a aprovação das emendas ao Protocolo de Montreal, aprovadas na II Reunião das Partes em Londres.

Ainda acerca do Protocolo de Montreal, há a Portaria n.º 27 do IBAMA, de11 de março de 1993, na qual se estabeleceu o cadastramento de toda empresa que produza, importe, exporte, utilize ou comercialize as substâncias que destroem a camada de ozônio, previstas no referido Protocolo.

Também no ano de 1993, foi publicada a Lei n.º 8.723/1993, que dispões sobre a redução de emissões de poluentes (monóxido de carbono, hidrocarbonetos, óxido de nitrogênio, aldeídos) por veículos automotores.

No ano seguinte, o Decreto Legislativo n.º 01/1994, aprovou o texto da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas. O instrumento de ratificação da Convenção, contudo, depositado nas Nações Unidas em 28 de fevereiro de 1994, entrou em vigor para o Brasil 90 dias depois, em 29 de maio de 1994.

Muito relevante, o Decreto n.º 1.160/1994 criou, no mesmo ano, a Comissão Interministerial de Desenvolvimento Sustentado – CIDES.

Duas iniciativas legislativas podem ser mencionadas, do ano de 1995. A primeira delas é o Decreto de 19 de setembro, que criou o PROZON, para estabelecer diretrizes e coordenar as ações relativas à proteção da camada de ozônio, substituindo a

[363] O Comitê Interministerial para Proteção da Camada de Ozônio (Prozon) foi criado em 1995 com a publicação do Decreto de 19 de setembro de 1995, revogado pelo Decreto de 6 de março de 2003. As atribuições do Comitê são: coordenar as ações relacionadas à implementação do Programa Brasileiro de Eliminação da Produção e do Consumo das Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio, promover a atualização do Programa considerando o desenvolvimento cientifico e tecnológico, os aspectos econômicos e em consonância com o Protocolo de Montreal; propor políticas e diretrizes, orientar, harmonizar e coordenar todas as ações relativas à Proteção da Camada de Ozônio, coordenar a alocação de recursos necessários à implementação das ações de proteção da camada de ozônio; coordenar as agências Implementadoras do fundo multilateral; promover a divulgação das ações e a participação da sociedade na sua implementação. (In: BRASIL. Ministério o Meio Ambiente. **Prozon**. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/clima/protecao-da-camada-de-ozonio/prozon>. Acesso em: 30 dez. 2012.

Portaria Interministerial n.º 929/1991. A segunda, por sua vez, trata da Resolução do CONAMA n.º 13, de 13 de dezembro, que resolve proibir o uso das substâncias destruidoras da camada de ozônio constantes dos anexos A e B do Protocolo de Montreal. Esta resolução também resolve que as empresas a serem cadastradas no IBAMA, são aquelas que produzem, importam, exportam, comercializam ou utilizam essas substâncias em quantidade superior a uma tonelada anual. Por fim, a Resolução proíbe o uso dessas substâncias em equipamentos, produtos e sistemas novos nacionais ou importados, mesmo as substâncias importadas, e estabelece prazos[364].

Em 30 de maio de 1996, o Decreto Legislativo n.º 51 foi publicado, aprovando o III Anexo do texto da emenda do Protocolo de Montreal, adotado pelas partes em Copenhague, em 29 de novembro de 1992.

O Decreto de 26 de fevereiro de 1997, criou a Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 21 Nacional, e deu outras providências, dentre elas revogou o Decreto n.º 1.160/1994.

Em 3 de julho de 2000, foi promulgada a Lei n.º 9.976, que dispõe sobre a produção de cloro pelo processo de eletrólise em todo o território nacional e dá outras providências.

Inclusive o recente Código Florestal Brasileiro, aprovado pela Lei n.º12.651/2012, demonstrou em diversas passagens a preocupação com as mudanças climáticas do Planeta, especialmente no que concerne à prevenção e repressão aos incêndios, que produzem os gases de carbono, bem como na previsão de incentivos para premiar medidas de redução dos gases causadores do efeito estufa.

Nesse contexto, os seguintes dispositivos foram identificados por Frederico AMADO:

> Art. 40. O Governo Federal deverá estabelecer uma **Política Nacional de Manejo e Controle de Queimadas, Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais**, que promova a articulação institucional com vistas na substituição do uso do fogo no meio rural, no controle de queimadas, na prevenção e no combate aos incêndios florestais e no manejo do fogo em áreas naturais protegidas.
> § 1º **A Política mencionada neste artigo deverá prever instrumentos para a análise dos impactos das queimadas sobre mudanças climáticas e mudanças no uso da terra, conservação dos ecossistemas, saúde pública e**

[364] BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, Coordenação Geral da Assessoria Internacional. **Implementação das convenções multilaterais no Brasil**. Brasília: MMA, 1997, p. 24.

> **fauna, para subsidiar planos estratégicos de prevenção de incêndios florestais**.
> § 2º **A Política mencionada neste artigo deverá observar cenários de mudanças climáticas e potenciais aumentos de risco de ocorrência de incêndios florestais**.
>
> Art. 41. É o Poder Executivo federal autorizado a instituir, sem prejuízo do cumprimento da legislação ambiental, programa de apoio e incentivo à conservação do meio ambiente, bem como para adoção de tecnologias e boas práticas que conciliem a produtividade agropecuária e florestal, com redução dos impactos ambientais, como forma de promoção do desenvolvimento ecologicamente sustentável, observados sempre os critérios de progressividade, abrangendo as seguintes categorias e linhas de ação:
> I - pagamento ou incentivo a serviços ambientais como retribuição, monetária ou não, às atividades de conservação e melhoria dos ecossistemas e que gerem serviços ambientais, tais como, isolada ou cumulativamente:
> a) **o sequestro, a conservação, a manutenção e o aumento do estoque e a diminuição do fluxo de carbono**;
> b) a conservação da beleza cênica natural;
> c) a conservação da biodiversidade;
> d) a conservação das águas e dos serviços hídricos;
> e) **a regulação do clima**;
> f) a valorização cultural e do conhecimento tradicional ecossistêmico;
> g) a conservação e o melhoramento do solo;
> h) a manutenção de Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito;
> (...)
> III - utilização de fundos públicos para concessão de créditos reembolsáveis e não reembolsáveis destinados à compensação, recuperação ou recomposição das Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito cujo desmatamento seja anterior a 22 de julho de 2008.
> (...)
> § 4º **As atividades de manutenção das Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito são elegíveis para quaisquer pagamentos ou incentivos por serviços ambientais, configurando adicionalidade para fins de mercados nacionais e internacionais de reduções de emissões certificadas de gases de efeito estufa**.
> (...)[365].

Por esta razão, o autor crê que a nova legislação florestal brasileira está alinhada com a Política Nacional de Mudança do Clima, que foi citada no artigo 1.º-A, parágrafo único, inciso I[366], da Lei n.º 12.651/2012, que trata da principiologia do Novo Código Florestal[367].

---

[365] BRASIL. Presidência da República. Casa Civil – Subchefia para assuntos jurídicos. **Lei n.º 12.651, de 25 de maio de 2012**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm>. Acesso em: 21 dez. 2012.

[366] Art. 1º-A. Esta Lei estabelece normas gerais sobre a proteção da vegetação, áreas de Preservação Permanente e as áreas de Reserva Legal; 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.
Parágrafo único. **Tendo como objetivo o desenvolvimento sustentável, esta Lei atenderá aos seguintes princípios:**

3.1.2 Política Nacional sobre Mudanças Climáticas

No quadro regulatório nacional, as mudanças climáticas estão sob a égide de atuação do Ministério da Ciência e Tecnologia, o qual, com o intuito de promover apoio técnico e científico às ONGs relacionadas ao tema, criou, em 1996, o Programa Nacional de Mudanças Climáticas. Entretanto, não tendo sido tal política pública instituída pelo governo brasileiro, foi apresentado, em 6 de julho de 2004, o Projeto de Lei n.º 3.902, de autoria do Deputado Ronaldo Vasconcellos, que institui a Política Nacional sobre a Mudança do Clima (PNMC) [368], tendo sido, posteriormente, sancionada pelo Presidente da República a Lei n.º 12.187/2009.

A Política Nacional sobre Mudança do Clima oficializa o compromisso voluntário do Brasil junto à Convenção-Quadro da ONU sobre Mudança do Clima de redução de emissões de gases de efeito estufa entre 36,1% e 38,9% das emissões projetadas até 2020[369].

A elaboração dessa Política, além de outras providências, foi orientada pelo Decreto n.º 6.263, de 21 de novembro de 2007, que institui o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM) e seu Grupo Executivo (GEx).

Já o Decreto n.º 7.390/2010, que regulamenta a Política Nacional sobre Mudança do Clima, tornou aplicáveis diversos dispositivos da PNMC.

Os instrumentos para a execução desta Política são, entre outros: o Plano Nacional sobre Mudança do Clima, o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima e a Comunicação do Brasil à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima[370].

I - **afirmação do compromisso soberano do Brasil com a preservação** das suas florestas e demais formas de vegetação nativa, bem como da biodiversidade, do solo, dos recursos hídricos e **da integridade do sistema climático, para o bem estar das gerações presentes e futuras**; (...).

[367] AMADO, Frederico Augusto Di Trindade. **Direito ambiental esquematizado**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2012, p. 722.

[368] CASARA, Ana Cristina. **Direito ambiental do clima e créditos de carbono**. Curitiba: Juruá, 2009, p. 81.

[369] BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Política Nacional sobre Mudança do Clima**. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/clima/politica-nacional-sobre-mudanca-do-clima>. Acesso em: 20 dez. 2012.

[370] BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Política Nacional sobre Mudança do Clima**. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/clima/politica-nacional-sobre-mudanca-do-clima>. Acesso em: 20 dez. 2012.

De acordo com o artigo 3.º da lei n.º 12.187/2009, a responsabilidade pela execução da PNMC será dos entes políticos e dos órgãos da administração pública, observados os princípios da precaução, da prevenção, da participação cidadã, do desenvolvimento sustentável e o das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, este último no âmbito internacional.

Ademais, na execução dessa Política, todos têm o dever de atuar em benefício das presentes e futuras gerações, para a redução dos impactos decorrentes das interferências antrópicas sobre o sistema climático (artigo 3.º, I), "sendo imprescindível que a população se conscientize sobre a real necessidade de participar ativamente do movimento, sob pena de sua ineficácia[371]".

Outrossim, serão tomadas medidas para prever, evitar ou minimizar as causas identificadas da mudança climática com origem antrópica no território nacional[372], sobre as quais haja razoável consenso por parte dos meios científicos e técnicos ocupados no estudo dos fenômenos envolvidos (artigo 3.º, II).

Tais medidas, de acordo com a Lei da PNMC, devem levar em consideração os diferentes contextos socioeconômicos de sua aplicação, distribuir os ônus e encargos decorrentes entre os setores econômicos e as populações e comunidades interessadas de modo equitativo e equilibrado e sopesar as responsabilidades individuais quanto à origem das fontes emissoras e dos efeitos ocasionados sobre o clima (artigo 3.º, III). Ou seja, tendo em vista a necessidade de adoção de novos métodos produtivos pela economia, menos agressivos ao ambiente, a execução da PNMC sem dúvidas gerará elevados gastos para a sociedade brasileira, razão pela qual é fundamental que os ônus sejam repartidos equitativamente entre todos, sem, todavia, causar um agravamento das condições sociais das pessoas pobres, que não poderão sofrer qualquer tipo de discriminação negativa ambiental[373].

Ainda, no texto da PNMC, o desenvolvimento sustentável é colocado como a condição para enfrentar as alterações climáticas e conciliar o atendimento às

---

[371] AMADO, Frederico Augusto Di Trindade. **Direito ambiental esquematizado**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2012, p. 711.

[372] "Certamente uma das principais causas de emissão dos gases que causam o efeito estufa no Brasil são as queimadas, que devem cada vez mais ser controladas e restringidas, mediante medidas repressivas e principalmente preventivas". (In: AMADO, Frederico Augusto Di Trindade. **Direito ambiental esquematizado**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2012, p. 711).

[373] AMADO, Frederico Augusto Di Trindade. **Direito ambiental esquematizado**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2012, p. 711.

necessidades comuns e particulares das populações e comunidades que vivem no território nacional (artigo 3.º, IV), afinal, "é possível se conciliar o desenvolvimento econômico com a preservação ambiental, por meio da exploração inteligente dos recursos naturais, observando a capacidade de suporte de poluição pelos ecossistemas, mantendo a perenidade dos recursos naturais[374]".

O último inciso (V) do artigo 3.º da PNMC, com o intuito de promover a integração local na execução da Política, prevê que as ações de âmbito nacional para o enfrentamento das alterações climáticas, atuais, presentes e futuras, devem considerar e integrar as ações promovidas no âmbito estadual e municipal por entidades públicas e privadas.

A lei que institui a PNMC se apresenta como sendo uma resposta específica para um problema específico[375], logo, define textualmente a finalidade a que veio em seus objetivos listados nos incisos do artigo 4.º, *in verbis*:

> Art. 4º A Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC visará:
> I - à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a proteção do sistema climático;
> II - à redução das emissões antrópicas de gases de efeito estufa em relação às suas diferentes fontes;
> III – (VETADO);
> IV - ao fortalecimento das remoções antrópicas por sumidouros de gases de efeito estufa no território nacional;
> V - à implementação de medidas para promover a adaptação à mudança do clima pelas 3 (três) esferas da Federação, com a participação e a colaboração dos agentes econômicos e sociais interessados ou beneficiários, em particular aqueles especialmente vulneráveis aos seus efeitos adversos;
> VI - à preservação, à conservação e à recuperação dos recursos ambientais, com particular atenção aos grandes biomas naturais tidos como Patrimônio Nacional;
> VII - à consolidação e à expansão das áreas legalmente protegidas e ao incentivo aos reflorestamentos e à recomposição da cobertura vegetal em áreas degradadas;
> VIII - ao estímulo ao desenvolvimento do Mercado Brasileiro de Redução de Emissões - MBRE.
> Parágrafo único. Os objetivos da Política Nacional sobre Mudança do Clima deverão estar em consonância com o desenvolvimento sustentável a fim de buscar o crescimento econômico, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais.

---

[374] AMADO, Frederico Augusto Di Trindade. **Direito ambiental esquematizado**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2012, p. 711.

[375] MILARÉ, Édis. Política brasileira para as mudanças globais de clima. pp. 459-506. In: MILARÉ, Édis; MACHADO, Paulo Affonso Leme (Orgs.). Direito ambiental: direito ambiental internacional e temas atuais. **Coleção doutrinas essenciais**. v. 6. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 479.

O artigo 6.º, da Lei n.º 12.187/2009, lista o rol de instrumentos de execução da PNMC, dos quais os principais são aqueles destacados nos incisos I e II. O primeiro deles, o Plano Nacional de Mudanças Climáticas, foi elaborado com o objetivo geral de identificar, planejar e coordenar as ações e medidas que possam ser empreendidas para mitigar as emissões de gases de efeito estufa geradas no Brasil, bem como aquelas necessárias à adaptação da sociedade aos impactos que ocorram devido à mudança do clima. Para tanto, são previstas diversas medidas mitigadoras e de adaptação, além do desenvolvimento de pesquisas, com a finalidade de atingir os seguintes objetivos específicos:

> 1. Fomentar aumentos de eficiência no desempenho dos setores produtivos na buscaconstante do alcance das melhores práticas.
> 2. Buscar manter elevada a participação de energia renovável na matriz elétrica,preservando posição de destaque que o Brasil sempre ocupou no cenário internacional.
> 3. Fomentar o aumento sustentável da participação de biocombustíveis na matriz detransportes nacional e, ainda, atuar com vistas à estruturação de um mercadointernacional de biocombustíveis sustentáveis.
> 4. Buscar a redução sustentada das taxas de desmatamento, em sua média quadrienal, emtodos os biomas brasileiros, até que se atinja o desmatamento ilegal zero.
> 5. Eliminar a perda líquida da área de cobertura florestal no Brasil, até 2015.
> 6. Procurar identificar os impactos ambientais decorrentes da mudança do clima efomentar o desenvolvimento de pesquisas científicas para que se possa traçar umaestratégia que minimize os custos sócio-econômicos de adaptação do País[376].

Para Eduardo VIOLA, o Plano Nacional de Mudanças Climáticas tem um significado ambíguo, pois, de um lado, "não resulta de esforço focalizado e consistente dos principais Ministérios para internalizarem centralmente nas suas políticas a mitigação e adaptação à mudança climática[377]", e tampouco propõe a criação de um Ministério unificado de Clima e Energia, conforme tem sido a tendência dominante em outros países. Por outro lado, "significa uma ruptura com o discurso histórico do estado

---

[376] BRASIL. Comitê Interministerial sobre Mudança Climática. **Plano Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC:** versão para consulta pública. Brasília, set. 2008. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/169/_arquivos/169_29092008073244.pdf>. Acesso em: 31 dez. 2012.

[377] VIOLA, Eduardo J. Evolução da mudança climática na agenda internacional e transição para uma economia de baixo carbono, 1990-2009. p. 47-94. In: FERREIRA, HelineSivini; LEITE, José Rubens Morato; BORATTI, Larissa Verri (Orgs.). **Estado de direito ambiental:** tendências. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010, p. 82.

brasileiro no que se refere à Amazônia, ao propor metas de redução do desmatamento quantificáveis e cronograma de realização[378]".

O Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, por sua vez, foi criado pela Lei n.° 12.114/2009 e regulamentado pelo Decreto n.° 7.343/2010, com a finalidade de financiar projetos, estudos e empreendimentos que visem à mitigação (ou seja, à redução dos impactos) da mudança do clima e à adaptação a seus efeitos.

O Fundo Clima é vinculado ao Ministério do Meio Ambiente e disponibiliza recursos em duas modalidades, a saber, reembolsável e não-reembolsável. Os primeiros são aqueles administrados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), enquanto os segundos são operados pelo próprio Ministério do Meio Ambiente, reservado um percentual de 2% da verba anual para o pagamento do agente financeiro e quitação de despesas relativas à administração e gestão[379].

Existe, ainda, um Comitê Gestor presidido pelo secretário-executivo do Ministério do Meio Ambiente, responsável pela administração do Fundo. O Comitê deve aprovar a proposta orçamentária e o Plano Anual de Aplicação de Recursos do Fundo, o PAAR, devendo, ao final de cada ano, elaborar relatórios sobre a aplicação das verbas, entre outras competências[380].

Com efeito, de acordo com as diretrizes estabelecidas no artigo 5.º da Lei n.º 12.187/2009, é preciso que a PNMC observe os tratados internacionais climáticos celebrados pelo Brasil, especialmente a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e o Protocolo de Quioto. Para tanto, afirma-se ser a cooperação internacional – através, principalmente, da transferência gratuita de tecnologias "limpas" dos países ricos aos pobres – medida imprescindível ao controle das mudanças climáticas, porquanto iniciativas isoladas são pouco eficazes ou até mesmo ineficazes ao controle da temperatura da Biosfera[381].

---

[378]VIOLA, Eduardo J. Evolução da mudança climática na agenda internacional e transição para uma economia de baixo carbono, 1990-2009. p. 47-94. In: FERREIRA, HelineSivini; LEITE, José Rubens Morato; BORATTI, Larissa Verri (Orgs.). **Estado de direito ambiental:** tendências. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010, p. 82.

[379] BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Fundo Nacional sobre Mudanças do Clima**. Disponível em: < http://www.mma.gov.br/apoio-a-projetos/fundo-nacional-sobre-mudanca-do-clima>. Acesso em: 31 dez. 2012.

[380] BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Fundo Nacional sobre Mudanças do Clima**. Disponível em: < http://www.mma.gov.br/apoio-a-projetos/fundo-nacional-sobre-mudanca-do-clima>. Acesso em: 31 dez. 2012.

[381] AMADO, Frederico Augusto Di Trindade. **Direito ambiental esquematizado**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2012, p. 715.

3.2 A IMPLEMENTAÇÃO DA CONVENÇÃO SOBRE DIVERSIDADE BIOLÓGICA

De acordo com informações dos Ministérios das Relações Exteriores e do Meio Ambiente, "a biodiversidade do planeta pode alcançar valores muito elevados, sendo admitida uma amplitude que vai de 10 a 100 milhões de espécies. A realidade dos fatos, entretanto, é que o número de espécies hoje conhecido, em todo o planeta, está em torno de somente 1.7 milhões, valor que atesta o elevado grau de desconhecimento da biodiversidade, mormente nas regiões tropicais[382]". Como era de se esperar, o Brasil

> (...) é o principal país dentre os países de megadiversidade, com 15 a 20% do número total de espécies do planeta. O país conta com a mais diversa flora do mundo, número superior a 55 mil espécies descritas. Alguns dos ecossistemas mais ricos do planeta em número de espécies vegetais - a Amazônia, a Mata Atlântica e o Cerrado - estão localizados no Brasil. A Floresta Amazônica brasileira, com mais de 30 mil espécies vegetais, compreende cerca de 26% das florestas tropicais remanescentes no planeta[383].

Faz-se mister observar que a diversidade biológica é percebida de distintas formas por diferentes grupos de interesse, podendo seu valor ser avaliado segundo critérios distintos, ou seja, possui valor intrínseco e também valores ecológico, genético, social, econômico, científico, educacional, cultural, recreativo e estético. De acordo com informações do governo brasileiro, "os serviços ambientais proporcionados pela biodiversidade mundial são estimados em 33 trilhões de dólares anuais, representando quase o dobro do PIB mundial[384]".

É inquestionável, portanto, que a biodiversidade ocupa importância estratégica na economia do país, afinal, "somente o setor da Agroindústria responde por cerca de 40% do PIB brasileiro, o setor florestal por 4% do PIB e o setor pesqueiro por 1% do PIB[385]". Ademais, outro fator relevante é a rica sociodiversidade existente no

---

[382] BRASIL. Ministério das Relações Exteriores; Ministério do Meio Ambiente. **Implementação da CDB no Brasil**. Disponível em: <http://www.cdb.gov.br/CDB>. Acesso em: 20 dez. 2012.
[383] BRASIL. Ministério das Relações Exteriores; Ministério do Meio Ambiente. **Implementação da CDB no Brasil**. Disponível em: <http://www.cdb.gov.br/CDB>. Acesso em: 20 dez. 2012.
[384] BRASIL. Ministério das Relações Exteriores; Ministério do Meio Ambiente. **Implementação da CDB no Brasil**. Disponível em: <http://www.cdb.gov.br/CDB>. Acesso em: 20 dez. 2012.
[385] BRASIL. Ministério das Relações Exteriores; Ministério do Meio Ambiente. **Implementação da CDB no Brasil**. Disponível em: <http://www.cdb.gov.br/CDB>. Acesso em: 20 dez. 2012.

solo brasileiro, composta por mais de 200 povos indígenas, uma diversidade de comunidades locais (quilombolas, caiçaras, seringueiros etc.) que reúnem um inestimável acervo de conhecimentos tradicionais sobre a conservação e uso da biodiversidade[386].

Desde a ratificação, portanto, da Convenção sobre Diversidade Biológica em 1994, por meio do Decreto n.º 1.354, foi instituído, no âmbito do Ministério do Meio Ambiente, o Programa Nacional da Diversidade Biológica (PRONABIO), principal instrumento para implementação da Convenção. O Programa objetiva, em consonância com as diretrizes e estratégias da Convenção e da Agenda 21, promover parceria entre o Poder Público e a sociedade civil na conservação da diversidade biológica, na utilização sustentável de seus componentes e na repartição justa e equitativa dos benefícios dela decorrentes[387].

Para seu desenvolvimento, o PRONABIO conta com uma série de projetos e atividades, dentre as quais se destaca: o estabelecimento, em parceria com o Fundo Mundial para o Meio Ambiente (GEF), de dois mecanismos de financiamento: um projeto de financiamento governamental, o Projeto de Conservação e Utilização Sustentável da Diversidade Biológica Brasileira (PROBIO) e um fundo privado, o Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (FUNBIO). O primeiro, PROBIO, tem o escopo de "identificar ações prioritárias e estimular a elaboração de subprojetos que promovam parcerias entre os setores públicos e privados, gerando e divulgando informações e conhecimentos sobre biodiversidade[388]". O FUNBIO, por sua vez, "é o maior fundo de biodiversidade já estabelecido em qualquer país e é o primeiro entre os fundos de biodiversidade a integrar completamente o setor privado[389]".

Outras importantes iniciativas foram implementadas pelo governo brasileiro para enfrentar a perda da biodiversidade no país, dentre as quais se destaca, em 1990, a aprovação pelo IBAMA da criação de 30 unidades de conservação em diferentes ecossistemas e seu respectivo manejo ambiental. No ano seguinte, o Programa Piloto de

---

[386] BRASIL. Ministério das Relações Exteriores; Ministério do Meio Ambiente. **Implementação da CDB no Brasil**. Disponível em: <http://www.cdb.gov.br/CDB>. Acesso em: 20 dez. 2012.
[387] BRASIL. Ministério das Relações Exteriores; Ministério do Meio Ambiente. **Implementação da CDB no Brasil**. Disponível em: <http://www.cdb.gov.br/CDB>. Acesso em: 20 dez. 2012.
[388] BRASIL. Ministério das Relações Exteriores; Ministério do Meio Ambiente. **Implementação da CDB no Brasil**. Disponível em: <http://www.cdb.gov.br/CDB>. Acesso em: 20 dez. 2012.
[389] BRASIL. Ministério das Relações Exteriores; Ministério do Meio Ambiente. **Implementação da CDB no Brasil**. Disponível em: <http://www.cdb.gov.br/CDB>. Acesso em: 20 dez. 2012.

Conservação da Floresta Tropical – PPG-7, foi aprovado para reduzir a deflorestação na Amazônia e na Mata Atlântica brasileira e promover sua conservação[390].

Vale mencionar, ainda, que a ratificação da Convenção permitiu a inclusão de diversos temas, pouco considerados anteriormente, na agenda do meio ambiente e desenvolvimento do Brasil. Por exemplo,

> questões como o acesso aos recursos genéticos, o conhecimento tradicional e a repartição de benefícios foram, já em 1995, objeto de um projeto de lei e, atualmente, são parcialmente reguladas pela Medida Provisória n.º 2.186, de 16 de agosto de 2001; a biossegurança começou a fazer parte do sistema jurídico brasileiro em 1995, com a lei n.º 8.974, que criou a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança, e as alterações da medida provisória n.º 2.191-8, de 2001[391].

Não apenas isso, com a ratificação da Convenção, foram assumidos compromissos tanto com as decisões da Convenção, quanto com a elaboração de instrumentos que permitam avaliar a sua implementação no Brasil e que fomentem e integrem as ações de conservação, uso sustentável e repartição de benefícios, derivados da utilização da biodiversidade no país[392].

Não obstante, o Brasil também tem tido um papel importante em termos de aporte financeiro. Em 2004, era o décimo maior contribuinte para o Fundo da Convenção e o primeiro entre os países em desenvolvimento. Ainda, entre os anos de 1995 e 1997, o Brasil ocupou uma das vice-presidências, representando o Grupo da América Latina e Caribe (Grulac)[393].

Igualmente, em algumas áreas, como no mecanismo de troca de informações e cooperação (CHM), e no programa de trabalho sobre agrobiodiversidade, o Brasil teve papel de destaque, pois, no caso do CHM, promoveu uma série de reuniões e gerou documentos que tiveram uma forte influência nas recomendações adotadas pela Convenção. Já no caso da agrobiodiversidade, o Brasil levou para o SBSTTA 2 (Corpo

---

[390] BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, Coordenação Geral da Assessoria Internacional. **Implementação das convenções multilaterais no Brasil**. Brasília: MMA, 1997, p. 8.

[391] BRASIL. Ministério das Relações Exteriores; Ministério do Meio Ambiente. **Implementação da CDB no Brasil**. Disponível em: <http://www.cdb.gov.br/CDB>. Acesso em: 20 dez. 2012.

[392] BENSUSAN, Nurit. Convenção sobre diversidade biológica (CDB). In: CAMARGO, Aspásia; CAPOBIANCO, João Paulo Ribeiro; OLIVEIRA, José Antônio Puppim de (Orgs.). **Meio ambiente Brasil:** avanços e obstáculos pós-Rio-92. São Paulo: Estação Liberdade, 2004, p. 71.

[393] BENSUSAN, Nurit. Convenção sobre diversidade biológica (CDB). In: CAMARGO, Aspásia; CAPOBIANCO, João Paulo Ribeiro; OLIVEIRA, José Antônio Puppim de (Orgs.). **Meio ambiente Brasil:** avanços e obstáculos pós-Rio-92. São Paulo: Estação Liberdade, 2004, p. 75.

Subsidiário de Assistência Técnica, Científica e Tecnológica[394]), em 1996, uma proposta destinada a reduzir os impactos da agricultura sobre a diversidade biológica, principalmente com relação à homogeneização das paisagens e à perda de espécies e de processos ecológicos. Essa proposta, explica Nurit BENSUSAN, "serviu de base para uma recomendação do SBSTTA e, na COP3, nas negociações coordenadas pela delegação brasileira, aprovou-se uma decisão sobre o assunto que, entre outros tópicos, reconhece a agrobiodiversidade como um dos temas-chave da Convenção e estabelece um amplo programa de trabalho, a se iniciar com atividades relativas aos polinizadores e aos microorganismos simbiontes[395] do solo[396]".

O autor, no entanto, adverte que o Brasil tem tido uma atuação negativa em relação a certos temas, como a biodiversidade florestal, impedindo que as discussões avancem de maneira significativa. Por exemplo, na COP6 as negociações para aprovação de um programa de trabalho sobre biodiversidade florestal foram muito difíceis, pois o Brasil defendia que cada país deve estabelecer suas prioridades, independentemente, ao invés de haver prioridades internacionais para o programa. Tal posicionamento fez com que a Convenção adotasse um programa de biodiversidade florestal fraco, sem metas nem prioridades estabelecidas[397].

Analisando o contexto geral, talvez seja possível afirmar que o maior avanço que a Convenção sobre Diversidade Biológica trouxe foi a introjeção de novos temas na agenda ambiental do Brasil. Da mesma forma, houve progresso significativo no que tange às áreas protegidas e ao conhecimento da biodiversidade[398]. Em outras

---

[394] Um dos órgãos da estrutura internacional criada para assistir a implementação da Convenção sobre Diversidade Biológica em cada um dos países signatários.

[395] Bactérias simbiontes são microorganismos eficazes na revegetação, segundo pesquisa realizada na Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz (ESALQ) da USP, em Piracicaba. De acordo com os estudos realizados, a revegetação de áreas degradadas por mineração com a utilização de microrganismos simbiontes (bactérias e fungos que não prejudicam seu hospedeiro, mas promovem o crescimento das plantas) foi testada com sucesso. "As bactérias de nossa flora intestinal, que não são prejudiciais ao organismo, são um exemplo de microrganismos simbiontes", explica a professora ElkeJurandyBran Nogueira Cardoso, do Departamento de Ciência do Solo. (In: QUINTO, Antônio Carlos. **Bactérias simbiontes são eficazes na revegetação**. Agência USP de Notícias, São Paulo, 23 jul. 2010. Disponível em: <http://www.usp.br/agen/?p=28912>. Acesso em: 14 fev. 2013).

[396] BENSUSAN, Nurit. Convenção sobre diversidade biológica (CDB). In: CAMARGO, Aspásia; CAPOBIANCO, João Paulo Ribeiro; OLIVEIRA, José Antônio Puppim de (Orgs.). **Meio ambiente Brasil:** avanços e obstáculos pós-Rio-92. São Paulo: Estação Liberdade, 2004, p. 75.

[397] BENSUSAN, Nurit. Convenção sobre diversidade biológica (CDB). In: CAMARGO, Aspásia; CAPOBIANCO, João Paulo Ribeiro; OLIVEIRA, José Antônio Puppim de (Orgs.). **Meio ambiente Brasil:** avanços e obstáculos pós-Rio-92. São Paulo: Estação Liberdade, 2004, p. 75-76.

[398] O Brasil possui um extenso sistema de áreas protegidas federais que promovem a conservação da biodiversidade, incluindo mais de 6% do território em Unidades de Conservação e 12% em terras

áreas, no entanto, como a biossegurança, a biodiversidade agrícola e o desenvolvimento de instrumentos que permitam o uso sustentável da biodiversidade, os progressos foram relativos. Em outras, conclui o autor, como no tema do acesso aos recursos genéticos e da repartição de benefícios e da transferência da tecnologia, os avanços foram poucos e a implementação da Convenção ainda está em uma fase incipiente[399].

3.2.1 A proteção à biodiversidade na legislação brasileira

Com o objetivo de viabilizar a implementação da Convenção sobre Diversidade Biológica, o Brasil possui uma extensa legislação ambiental que revela preocupações com a biodiversidade[400]. O primeiro deles que deve ser mencionado é a Constituição brasileira, que, mesmo sendo anterior à Convenção, evidenciou a conservação do patrimônio genético e de sua diversidade como um aspecto essencial para a manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado[401]. Ao fazê-lo, estabeleceu em seu artigo 225, incisos I, II, III e VII, o princípio de que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, incumbindo especialmente ao poder público:

> I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;
> II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

---

indígenas, além de extensas Áreas de Preservação Permanente e de Reservas Florestais Legais. Essa rede de áreas protegidas conta com 646 unidades de conservação, cobrindo uma área total de mais de 50 milhões de hectares. Vale salientar que apenas a partir de 2003, neste Governo, essa área protegida foi expandida em 8,3 milhões de hectares, um aumento de 19% da área existente (In: BRASIL. Ministério das Relações Exteriores; Ministério do Meio Ambiente. **Implementação da CDB no Brasil**. Disponível em: <http://www.cdb.gov.br/CDB>. Acesso em: 20 dez. 2012).

[399] BENSUSAN, Nurit. Convenção sobre diversidade biológica (CDB). In: CAMARGO, Aspásia; CAPOBIANCO, João Paulo Ribeiro; OLIVEIRA, José Antônio Puppim de (Orgs.). **Meio ambiente Brasil:** avanços e obstáculos pós-Rio-92. São Paulo: Estação Liberdade, 2004, p. 76.

[400] SARAIVA, Regina Coelly F. Implementação da convenção sobre diversidade biológica e populações tradicionais. pp. 671-680. In: BENJAMIN,Antônio Herman (Org.). **Anais do 6.º Congresso Internacional de Direito Ambiental, de 03 a 06 de junho de 2002:** 10 anos da Eco-92: O Direito e o Desenvolvimento Sustentável. São Paulo: IMESP, 2002, p. 676.

[401] AZEVEDO, Cristina M. A.; LAVRATTI, Paula Cerski; MOREIRA, Teresa C. A convenção sobre diversidade biológica no Brasil: considerações sobra sua implementação no que tange ao acesso ao patrimônio genético, conhecimentos tradicionais associados e repartição de benefícios. pp. 77-112. In: MILARÉ, Édis; MACHADO, Paulo Affonso Leme (Orgs.). Direito ambiental: direito ambiental internacional e temas atuais. **Coleção doutrinas essenciais**. v. 6. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 85.

> III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;
> (...)
> 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 à crueldade.

O parágrafo quarto deste mesmo artigo estabelece princípios e critérios na preservação da Floresta Amazônica brasileira, da Mata Atlântica, da Serra do Mar, do Pantanal Matogrossense e a Zona Costeira, considerados integrantes do Patrimônio Nacional[402].

Vale mencionar, no entanto, que o interesse relativo ao meio ambiente na Constituição brasileira, não é restrito ao artigo 225, cujo teor remete ao reconhecimento do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Existem inúmeras referências, em especial aquelas inseridas na ordem econômica e financeira, e tantas outras, como se pode inferir a seguir:

> **Art. 5º.** Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:
> (...)
> LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência; (...).
>
> **Art. 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; (...).
>
> **Art. 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; (...).
>
> **Art. 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:

[402] Artigo 225, §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".

> (...)
> 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; (...).

Outrossim, em nível infraconstitucional, a biodiversidade brasileira é bem amparada por inúmeros instrumentos legislativos. O primeiro que vale ser mencionado é a Lei n.º 4.771/1965, revogado pela Lei n.º 12.651/2012, ou Código Florestal. Trata-se de um instrumento de vanguarda na proteção das florestas e demais formas de vegetação e, em consequência, da diversidade biológica e genética nacional desde sua adoção em 1965.

Há, ainda, a Lei n.º 5.197/1967, de proteção à fauna, que determina no seu artigo 1.º, que os animais de quaisquer espécies, em qualquer fase de seu desenvolvimento, e que vivem naturalmente fora de cativeiro, constituindo a fauna silvestre, bem como seus ninhos, abrigos e criadouros naturais, são propriedade do Estado, sendo proibida a sua utilização, perseguição, destruição, caça ou apanha.

Esta lei imbrica-se ao Decreto-Lei n.º 221/1967, que dispõe sobre o Código de Pesca, quando trata no artigo 27, § 2.º, das penas para aquele que provocar o perecimento de espécimes da fauna ictiológica (aquática), existentes em rios, lagos, açudes, lagoas, baías ou mar territorial brasileiro, e no § 3.º, quando dispõe sobre a pesca predatória[403].

A Lei n.º 6.938/1981, por sua vez, dispõe sobre as bases da Política Nacional de Meio Ambiente, cujos objetivos são a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, com o escopo de assegurar no país condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses de segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos alguns princípios, como por exemplo, no que respeita à promoção da conservação e uso sustentável da diversidade biológica, aquele previsto no artigo 2.º, incisos III e VI: "planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais e incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais".

Também vale mencionar a Lei n.º 7.347/1985, que prevê sobre a Ação Civil Pública de responsabilidade por danos causados, constituindo um importante

---

[403] BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, Secretaria de Biodiversidade e Florestas. Programa Nacional de Conservação da Biodiversidade. **Legislação ambiental brasileira:** grau de adequação à Convenção sobre Diversidade Biológica. Brasília, 2000, p. 17.

instrumento processual de defesa dos direitos e interesses difusos e coletivos, dentre eles o meio ambiente.

Há de ser mencionado, principalmente, o Decreto Legislativo n.º 2, de 3 de fevereiro de 1994, que aprovou o texto da Convenção das Nações Unidas sobre Diversidade Biológica, assinada durante a Rio-92.

E ainda, mais especificamente sobre as questões de biodiversidade e o patrimônio genético, convém mencionar a Lei n.° 8.974/1995 sobre Biossegurança, que regulamente os incisos II e V, do artigo 225 da Constituição da República, estabelecendo normas de segurança e mecanismos de fiscalização para o uso das técnicas de manipulação genética e para a liberação no meio ambiente de mecanismos geneticamente modificados.

A Lei n.º 9.279/1996, da Propriedade Industrial ou Propriedade Intelectual, também chamada de Lei de Patentes, pelos menos no âmbito da engenharia genética, é uma das esperanças de garantia de proteção de patentes na área de biotecnologia[404].

Outro mecanismo de proteção à propriedade intelectual é aquele previsto na Lei n.º 9.456/1997, de Proteção de Cultivares[405], o qual permite, através da proteção das variedades vegetais brasileiras, a negociação entre aqueles que investiram vultosos recursos na obtenção de variedades adaptadas às condições ambientais do país e aqueles detentores de patentes de processos biotecnológicos e de genes, quando do desenvolvimento de cultivares transgênicas obtidas por técnicas tradicionais[406].

Também é relevante citar a Lei n.º 9.605/1998, dos Crimes Ambientais, afinal, uma das formas de proteção ao meio ambiente em geral, e de conservação e uso sustentável da diversidade biológica em especial, consiste na adoção e implementação

---

[404] BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, Secretaria de Biodiversidade e Florestas. Programa Nacional de Conservação da Biodiversidade. **Legislação ambiental brasileira:** grau de adequação à Convenção sobre Diversidade Biológica. Brasília, 2000, p. 22.

[405] "Cultivar" é a variedade de qualquer gênero vegetal, claramente distinta de outras cultivares conhecidas e que resulta do melhoramento genético realizado pelo melhorista, pessoa física responsável por esse processo e pela descrição das características que irão diferenciar uma nova cultivar das demais cultivares já conhecidas da mesma espécie de planta. (In: BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, Secretaria de Biodiversidade e Florestas. Programa Nacional de Conservação da Biodiversidade. **Legislação ambiental brasileira:** grau de adequação à Convenção sobre Diversidade Biológica. Brasília, 2000, p. 23).

[406] BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, Secretaria de Biodiversidade e Florestas. Programa Nacional de Conservação da Biodiversidade. **Legislação ambiental brasileira:** grau de adequação à Convenção sobre Diversidade Biológica. Brasília, 2000, p. 23.

de uma legislação penal adequada às particularidades socioeconômicas e ecológicas de determinado país.

Neste ano foi também promulgada a Convenção das Nações Unidas sobre Diversidade Biológica, através do Decreto n.º 2.519, de 16 de março.

A Lei n.º 9.795/1999, a seu turno, coloca o ensino a serviço da salvaguarda do patrimônio cultural, combatendo a "deterioração das tradições", o "empobrecimento dos costumes", e a "degradação do saber", afinal, pela educação ambiental poder-se-á, mais facilmente, incitar o respeito à natureza, aí incluída a diversidade biológica e genética, a produção de novos conhecimentos e novas técnicas, banindo as atitudes e comportamentos em desacordo com o ideal de equilíbrio do meio ambiente e dos elementos naturais[407].

Também em 1999, cabe mencionar a Decreto n.º 2.959, de 10 de fevereiro, que dispõe sobre medidas a serem implementadas na Amazônia Legal, para monitoramento, prevenção, educação ambiental e combate a incêndios florestais.

Faz-se mister mencionar, ainda, a Medida Provisória n.º 1.052/2000, que dando cumprimento ao que determina o artigo 225, § 1.º, inciso II da Constituição da República, dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado, a repartição de benefícios e o acesso à tecnologia e a transferência desta para sua conservação e utilização.

Um pouco mais recente, é o Decreto Legislativo n.º 908, de 21 de novembro de 2003, que aprovou o texto do Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança da Convenção sobre Diversidade Biológica, celebrado em Montreal, em 29 de janeiro de 2000.

Ainda em 2003, foi publicado o Decreto n.º 4.703, de 21 de maio, que dispõe sobre o Programa Nacional da Diversidade Biológica – PRONABIO e a Comissão Nacional da Biodiversidade.

No ano seguinte, foi publicado o Decreto n.º 5.312, de 15 de dezembro, dando nova redação ao artigo 7.º do Decreto n.º 4.703, sobre a PRONABIO e a Comissão Nacional de Biodiversidade, a respeito dos representantes de determinados

---

[407] BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, Secretaria de Biodiversidade e Florestas. Programa Nacional de Conservação da Biodiversidade. **Legislação ambiental brasileira:** grau de adequação à Convenção sobre Diversidade Biológica. Brasília, 2000, p. 25.

órgãos e organizações da sociedade civil que compõem a Comissão Nacional de Biodiversidade.

Em 2006, o Protocolo de Cartagena foi promulgado por meio do Decreto n.º 5.705, de 16 de fevereiro. Foi, outrossim, publicada a Lei n.º 11.284, de 2 de março, a qual dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; institui, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro – SFB; cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal – FNDF, e dá outras providências.

Ademais, outras Leis, não menos importantes, também tratam sobre a temática, direta ou indiretamente. É o caso da Lei n.º 9.985/2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC; da Lei n.º 7.643/1987, de proteção dos cetáceos; e do Decreto n.º 750/1993, de proteção de ecossistemas específicos, como a Mata Atlântica.

3.2.2 Política Nacional de Biodiversidade

Com a preocupação de retomar os compromissos assumidos pelo Brasil, especialmente no âmbito internacional, entendeu-se necessário o desenvolvimento de estratégias, políticas, planos e programas nacionais de biodiversidade. Neste contexto, e com base nos termos da Convenção sobre Diversidade Biológica e na legislação nacional vigente sobre o tema, foram instituídos, em 2002, por meio do Decreto n.º 4.339, no âmbito do Ministério do Meio Ambiente, os princípios e as diretrizes para implementar a Política Nacional de Biodiversidade.

É, portanto, resultado de uma série de consultas públicas realizadas em todo o território nacional, que tiveram ampla participação da sociedade. Para sua formulação, o governo promoveu também estudos básicos, tais como "o nível de adequação da legislação brasileira à Convenção sobre Diversidade Biológica, a síntese do estado de arte do conhecimento da biodiversidade brasileira, análise comparativa de estratégias nacionais de biodiversidade de 46 países e a síntese de registros sobre o conhecimento tradicional associado à biodiversidade[408]".

---

[408] BRASIL. COP 10. **Política Nacional de Biodiversidade**. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/cop10/panorama/o-que-o-brasil-esta-fazendo/politica-nacional-de-biodiversidade>. Acesso em: 31 dez. 2012.

A elaboração dessa Política seria coordenada pela Comissão Nacional de Biodiversidade (CONABIO), criada pelo Decreto n.º 4.703, de 2003, com a finalidade de coordenar, acompanhar e avaliar as ações do PRONABIO, bem como de promover a implementação dos compromissos assumidos pelo Brasil junto à Convenção sobre Diversidade Biológica[409].

Considerando, portanto, que o desenvolvimento de estratégias, políticas, planos e programas nacionais de biodiversidade é um dos principais compromissos assumidos pelos países membros da Convenção sobre Diversidade Biológica, foi definido em suas Diretrizes, que o objetivo geral da Política Nacional da Biodiversidade é a promoção, de forma integrada, da conservação da biodiversidade e da utilização sustentável de seus componentes, com a repartição justa e equitativa dos benefícios derivados da utilização dos recursos genéticos, de componentes do patrimônio genético e dos conhecimentos tradicionais associados a esses recursos[410].

Além desses, são objetivos da PNB a promoção da integração de políticas nacionais do governo e da sociedade; o estímulo à cooperação interinstitucional e internacional para a melhoria da implementação das ações de gestão da biodiversidade; o conhecimento, conservação e valorização da diversidade biológica brasileira; a proteção de áreas naturais relevantes; a promoção do uso sustentável da biodiversidade; o respeito, preservação e incentivo do uso do conhecimento, das inovações e das práticas das comunidades tradicionais[411].

Para que estes objetivos sejam, de fato, implementados e no intuito de suprir lacunas na gestão da biodiversidade no país, o Ministério do Meio Ambiente coordenou entre 2004 e 2005, a formulação do PAN-Bio– Diretrizes e Prioridades do Plano de Ação para a implementação da PNB em conjunto com os setores gestores da biodiversidade do país.

A construção do PAN-Bio constitui um importante passo para a busca conjunta, entre governo e sociedade, para a conservação e utilização sustentável da

---

[409] BRASIL. Ministério das Relações Exteriores; Ministério do Meio Ambiente. **Implementação da CDB no Brasil**. Disponível em: <http://www.cdb.gov.br/CDB>. Acesso em: 20 dez. 2012.
[410] BRASIL. Presidência da República, Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto n.º 4.339, de 22 de agosto de 2002**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4339.htm>. Acesso em: 31 dez. 2012.
[411] BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Plano de Ação para Implementação da Política Nacional da Biodiversidade – PAN-Bio**. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/biodiversidade/biodiversidade-brasileira/política-nacional-da-biodiversidade/plano-de-implementação-da-política-pan-bio>. Acesso em: 31 dez. 2012.

biodiversidade brasileira, na medida em que, a partir do envolvimento entre as esferas de governo, promove graus diferenciados de responsabilidade que estimulam a descentralização das ações, gerando oportunidades para solução dos problemas, equacionando-os local e regionalmente com as diretrizes e prioridades propostas[412].

Não obstante, Paulo de Bessa ANTUNES faz fundadas críticas quanto aos princípios e diretrizes da PNB, ao afirmar que "formam um conjunto bastante confuso e pouco claro, pois misturam elementos de direito internacional com declarações de princípios quanto ao direito interno, bem como inovam em relação à própria CDB[413]". Ademais, o autor acha curioso que o decreto que institui a PNB faça uma declaração sobre a obrigatoriedade de países desenvolvidos aportarem recursos para a utilização da diversidade biológica brasileira. Critica, igualmente, os princípios V e X, pois tratam-se de desnecessárias reproduções, respectivamente, do *caput* e do inciso IV, do § 1.º, ambos do artigo 225 da Constituição da República. Ademais, outro aspecto apontado como lamentável da principiologia é o "rarefeito domínio de uma terminologia básica, e universalmente aceita, no que se refere ao conceito de conservação e utilização sustentável de recursos[414]" (Princípio XVI), considerados como expressões sinônimas que implicam na administração dentro dos limites de seu funcionamento.

3.3 A IMPLEMENTAÇÃO DA CONVENÇÃO DE COMBATE À DESERTIFICAÇÃO

A adoção de medidas contra os efeitos da desertificação e da seca não são uma novidade no escopo da política brasileira, pois desde 1887 já se tem registros de ações desenvolvidas na região nordestina[415]. Mesmo assim, apesar do apoio do

---

[412] BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Plano de Ação para Implementação da Política Nacional da Biodiversidade – PAN-Bio**. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/biodiversidade/biodiversidade-brasileira/política-nacional-da-biodiversidade/plano-de-implementação-da-política-pan-bio>. Acesso em: 31 dez. 2012.

[413] Um exemplo de inovação diz respeito ao reconhecimento do valor intrínseco da diversidade biológica, independentemente de seu valor para o ser humano, expressado no Princípio I da PNB, ao contrário de todo o conjunto de normas contido na CDB, firmemente construído sobre o valor da diversidade biológica como um instrumento de desenvolvimento econômico capaz de aliviar o sofrimento e a pobreza de países que, embora ricos em diversidade biológica, carecem de recursos econômicos para explorá-la adequadamente. (In: ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 538-539).

[414] ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 539.

[415] As ações direcionadas, especialmente ao nordeste brasileiro pelo governo, de forma mais consciente da problemática da seca, característica da região semiárida nordestina, deram início após a seca de 1887-

Ministério do Meio Ambiente à Convenção, as regularidades das políticas públicas estiveram presentes como empecilho ao seu processo de implementação[416].

Não obstante, a ratificação da Convenção tem se mostrado um facilitador para o processo de implementação, pois facilita novos engendramentos nas relações nacionais e internacionais. A dificuldade de avaliação da eficácia desta implementação, no entanto, reside na ausência de marcos, metas e interesses bem definidos, quer no âmbito nacional, quer no internacional[417].

Existe, no entanto, uma continuidade de preocupações antigas com as terras áridas, agora refletida em iniciativas compromissadas com o regime internacional, em observação a um sistema global e, como tal, revestida de caráter participativo[418].

Para tanto, a principal estrutura de internalização para o combate à desertificação proposta no texto da Convenção de Combate à Desertificação, é o

---

1889. Essas ações reconheciam as irregularidades das chuvas e conferiam prioridade ao aumento de oferta de água na região. Por exemplo, em 1909 foi criada a Inspetoria de Obras Contra as Secas - IOCS, tendo como competência fazer trabalhos de utilidade pública necessários a mitigar os efeitos da seca, tais como açudes, poços, canais de irrigação, drenagem de vales no litoral, instalação de observatórios meteorológicos etc. Ainda no mesmo ano, esta inspetoria foi transformada em Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas (IFOCS) que deu lugar em 1945 ao Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS). (In: NASCIMENTO, Nádima de Macedo Paiva. **A Convenção de Combate à Desertificação e sua implementação na América Latina e Caribe**. Brasília: UnB, 2002, [?] p. Tese (Doutorado) – Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável, Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília – UnB, Brasília, 2002, p. 121-122).

[416] A pesquisadora Nádima de Macedo Paina NASCIMENTO acredita que a fragmentação do sistema com ações e atividades pulverizadas em muitos Ministérios, Agências e Instituições de Pesquisa, as instituições em formação e outras em decadência, não possibilitaram uma ação de implementação conjunta, ou seja, a execução de um informe nacional não constituiria uma visão muito ampla dos envolvidos em muitas das atividades que contribuem para promover o desenvolvimento sustentável da região. Essa fragmentação, segundo a pesquisadora, existente nas repartições públicas, é um desafio para a articulação do Ponto Focal [vide nota de rodapé n.º 421], o qual, no caso brasileiro, está no Ministério do Meio Ambiente, onde existem muitas ações pertinentes. Contudo, a tradição e a maioria das realizações e orçamento designado para mitigação dos efeitos da seca estão nos Ministérios da Integração Nacional e Ministério do Desenvolvimento Agrário, distribuídos por órgãos como DNOCS, ADENE, CODEVASF, CHESF, etc., o que dificulta a penetração dos ditames da Convenção de Combate à Desertificação. (In: NASCIMENTO, Nádima de Macedo Paiva. **A Convenção de Combate à Desertificação e sua implementação na América Latina e Caribe**. Brasília: UnB, 2002, [?] p. Tese (Doutorado) – Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável, Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília – UnB, Brasília, 2002, p. 130).

[417] NASCIMENTO, Nádima de Macedo Paiva. **A Convenção de Combate à Desertificação e sua implementação na América Latina e Caribe**. Brasília: UnB, 2002, [?] p. Tese (Doutorado) – Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável, Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília – UnB, Brasília, 2002, p. 134.

[418] NASCIMENTO, Nádima de Macedo Paiva. **A Convenção de Combate à Desertificação e sua implementação na América Latina e Caribe**. Brasília: UnB, 2002, [?] p. Tese (Doutorado) – Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável, Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília – UnB, Brasília, 2002, p. 134.

instrumento elaborado pelo governo soberano, o Programa de Ação Nacional (PAN[419]), o qual, na prática, "alinhava na mente dos tomadores de decisões a interrelação dos vários segmentos do governo e chamava a atenção para a necessidade de repasse do viés de combate à desertificação, da integração entre desenvolvimento, conservação e produção nas comunidades mais carentes[420]".

Assim, para a realização do PAN, cada governo deveria organizar movimentos participativos advindos da própria agência hospedeira do Ponto Focal[421], o que também deverá ser replicado em nível de estado, município e estendido às atividades de sub-regiões e regiões. Para tal, a implementação da Convenção e dos Programas Nacionais, é importante que haja campanhas de sensibilização para conhecimento dos esforços extralocais e institucionais de apoio à causa, para o que poderão contribuir as próprias ONGs, através do acesso que podem abrir às capacidades locais, regionais e federais, bem como do estabelecimento de uma programação participativa que responda às necessidades das comunidades de base[422].

Nesse contexto, as reuniões oficiais seguem o caminho do nível local (municipal), para o estadual, a fim de que as propostas da base sejam inseridas na gestão ambiental regional, enquanto as iniciativas regionais, por sua vez, "devem inserir-se nos

---

[419] O PAN é um instrumento de implementação da Convenção nos países em desenvolvimento, afetados pela desertificação. O panorama mundial da finalização da elaboração dos PANs, de acordo com relatórios da Conferência das Partes (COP), realizada em outubro de 2001 em Genebra, é o seguinte: 19 países da África, 9 países da Ásia, 7 países da América Latina e Caribe e 5 países da Europa. Os relatórios deixam transparecer que, apesar das dificuldades de natureza diversa, em geral há um engajamento dos países afetados pela desertificação na implementação de seus PANs (In: JALFIM, Felipe. Convenção sobre combate à desertificação. (In: CAMARGO, Aspásia; CAPOBIANCO, João Paulo Ribeiro; OLIVEIRA, José Antônio Puppim de (Orgs.). **Meio ambiente Brasil:** avanços e obstáculos pós-Rio-92. São Paulo: Estação Liberdade, 2004, p. 108).

[420] NASCIMENTO, Nádima de Macedo Paiva. **A Convenção de Combate à Desertificação e sua implementação na América Latina e Caribe**. Brasília: UnB, 2002, [?] p. Tese (Doutorado) – Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável, Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília – UnB, Brasília, 2002, p. 36.

[421] O Ponto Focal é o nome dado (nesta época) à pessoa e à agência responsável pela implementação da Convenção de Combate à Desertificação no país. No Brasil, a instituição do Ponto Focal Nacional é a Secretaria de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente. (In: NASCIMENTO, Nádima de Macedo Paiva. **A Convenção de Combate à Desertificação e sua implementação na América Latina e Caribe**. Brasília: UnB, 2002, [?] p. Tese (Doutorado) – Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável, Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília – UnB, Brasília, 2002, p. 37 e BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, Secretaria de Recursos Hídricos. **Programa de ação nacional de combate à desertificação e mitigação dos efeitos da seca:**PAN-Brasil. Brasília, 2004, p. 50).

[422] NASCIMENTO, Nádima de Macedo Paiva. **A Convenção de Combate à Desertificação e sua implementação na América Latina e Caribe**. Brasília: UnB, 2002, [?] p. Tese (Doutorado) – Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável, Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília – UnB, Brasília, 2002, p. 38-39.

Programas de Ação Nacionais – PANs, de modo a permitir que o governo possa tomar decisões que satisfaçam às aspirações locais, podendo, também, atuar como ponto de contato para o provimento de ajuda externa, com o fluxo de informações e as iniciativas fluindo entre os diversos níveis[423].

O Brasil teve um papel importante no processo de negociação do texto da Convenção e na inclusão do Anexo de aplicação regional da Convenção da América Latina e Caribe. Um marco importante nesse processo foi a realização da Conferência Nacional e Seminário Latino-Americano sobre Desertificação, em março de 1994. Constataram-se, portanto, evidências de intenção para o estabelecimento de uma Política Nacional de Combate da Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca, confirmando as propostas de gestão, mesmo que não comprometedoras a longo prazo.

Todavia, existiam inúmeras propostas de curto, médio e longos prazos de contribuição para o desenvolvimento sustentável das regiões afetadas, as quais, apesar de não serem diretamente de controle da desertificação, colaboram para o estabelecimento de uma política de controle da desertificação, dentre elas:

> Ações preventivas da degradação ambiental no semiárido; de proteção dos diferentes ecossistemas; propostas de melhora na disponibilização de água à comunidade; de articulação entre órgãos governamentais e não-governamentais; de ação participativa; de articulação entre as ações federais, estaduais e municipais; para promoção das ações locais e o fortalecimento da esfera municipal para o desenvolvimento das estratégias locais de controle de desertificação. Além, naturalmente, das que envolvem todo o país de educação, saúde e assistência social, especialmente diferenciadas para a região nordeste, quando em períodos de catástrofe após secas prolongadas[424].

Assim, um ano após a adoção da Convenção, em junho de 1995, o Brasil iniciou, com o apoio do PNUD a elaboração do seu PAN, o qual recebeu o nome de Plano Nacional de Combate à Desertificação (PNCD), tendo uma ONG, a Fundação Grupo Esquel Brasil, como executora do processo[425], e estimulou fortemente a

---

[423] NASCIMENTO, Nádima de Macedo Paiva. **A Convenção de Combate à Desertificação e sua implementação na América Latina e Caribe**. Brasília: UnB, 2002, [?] p. Tese (Doutorado) – Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável, Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília – UnB, Brasília, 2002, p. 39.

[424] NASCIMENTO, Nádima de Macedo Paiva. **A Convenção de Combate à Desertificação e sua implementação na América Latina e Caribe**. Brasília: UnB, 2002, [?] p. Tese (Doutorado) – Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável, Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília – UnB, Brasília, 2002, p. 135.

[425] A Fundação Esquel foi escolhida para ser a instituição coordenadora responsável pela Proposta de Elaboração do PNCD e formular a criação de uma Rede de Informação e Pesquisa sobre Desertificação –

participação da sociedade civil em diferentes níveis, culminando com a aprovação das Diretrizes para a Política Nacional de Combate à Desertificação[426].

Após esse período, observou-se um avanço nos diagnósticos técnico-científicos, mas houve um retrocesso nos processos participativos e de definição de linhas concretas de ação. Para Felipe JALFIM, "isso significou uma paralisia no andamento das discussões sobre a elaboração do PNCD, marcada por uma enorme falta de comunicação sobre o seu destino, que perdurou até dois meses anteriores à realização da COP3, em novembro de 1999, no Recife[427]".

Curiosamente, simultaneamente à reunião COP3, a sociedade civil atuante no semiárido se rearticulou e organizou o Fórum Paralelo da Sociedade Civil à COP3 e tamanha foi sua dimensão, com a participação de aproximadamente 250 entidades e 1.500 pessoas, que se pode dizer que roubou a cena da Convenção Oficial da ONU (COP3)[428].

Um dos resultados mais importantes desse Fórum foi a criação da Articulação do Semiárido (ASA), que "apresentou oficialmente para a sociedade em geral e o Governo Federal a Declaração do Semiárido, documento final do Fórum, contendo propostas para a convivência com o semiárido brasileiro e combate à desertificação[429]". Outro importante resultado prático foi o "comprometimento público do Ministro do Meio Ambiente, e apoio posterior efetivo, em relação à solicitação da ASA para a viabilização de um processo participativo de elaboração de um programa[430] educativo para a implantação de um milhão de cisternas[431] no semiárido[432]".

REDESERT, por intermédio de um Grupo de Trabalho composto por cinco entidades, com apoio do Ministério do Meio Ambiente. Este fato é inédito, a Fundação Esquel, uma organização não-governamental, participando da formulação de políticas e secretariando uma rede de instituições governamentais.

[426] JALFIM, Felipe. Convenção sobre combate à desertificação. In: CAMARGO, Aspásia; CAPOBIANCO, João Paulo Ribeiro; OLIVEIRA, José Antônio Puppim de (Orgs.). **Meio ambiente Brasil:** avanços e obstáculos pós-Rio-92. São Paulo: Estação Liberdade, 2004, p. 109.

[427] JALFIM, Felipe. Convenção sobre combate à desertificação. In: CAMARGO, Aspásia; CAPOBIANCO, João Paulo Ribeiro; OLIVEIRA, José Antônio Puppim de (Orgs.). **Meio ambiente Brasil:** avanços e obstáculos pós-Rio-92. São Paulo: Estação Liberdade, 2004, p. 109.

[428] JALFIM, Felipe. Convenção sobre combate à desertificação. In: CAMARGO, Aspásia; CAPOBIANCO, João Paulo Ribeiro; OLIVEIRA, José Antônio Puppim de (Orgs.). **Meio ambiente Brasil:** avanços e obstáculos pós-Rio-92. São Paulo: Estação Liberdade, 2004, p. 109.

[429] JALFIM, Felipe. Convenção sobre combate à desertificação. In: CAMARGO, Aspásia; CAPOBIANCO, João Paulo Ribeiro; OLIVEIRA, José Antônio Puppim de (Orgs.). **Meio ambiente Brasil:** avanços e obstáculos pós-Rio-92. São Paulo: Estação Liberdade, 2004, p. 109-110.

[430] Nesse contexto, foi celebrado em 2001 um convênio entre o Ministério do Meio Ambiente ea ASA, para implementar o Programa de Formação e Mobilização Social para a Convivência com o Semiárido: um Milhão de Cisternas Rurais – P1MC, com o qual foi possível construir 12.400 cisternas nos estados de

Destarte, com mais de 600 organizações da sociedade civil, entre as quais sindicatos de trabalhadores e trabalhadores rurais e suas confederações estaduais e nacional, ONGs, Igrejas cristãs, agências de cooperação internacional, associações locais e cooperativas, movimentos de mulheres etc., a ASA assume um papel fundamental na elaboração, implementação e monitoramento das políticas públicas para o semiárido[433].

É de se considerar, também, que novas articulações políticas foram surgindo, a exemplo de uma Comissão para prevenir a situação das secas no Ministério do Desenvolvimento Agrário, onde "o governo concentra investimento em áreas sujeitas à desertificação, com projetos preocupados com o combate à pobreza, saúde, educação, etc., aplicados nas áreas carentes da região semiárida[434]". Essa articulação entre programas e ministérios demonstra um esforço para atingir uma maior harmonização das políticas públicas.

Ainda, em 1999 já tramitavam no Congresso em detrimento da situação do semiárido, três projetos: "o Programa Permanente de Convívio com o Semiárido (Projeto de Lei n.º 1.114/99), o Programa Permanente de Combate à Seca (Projeto de Lei n.º 2.238/99) e o Projeto de Lei Complementar n.º 57/99, de criação do Fundo Nacional de Combate e Preservação à Desertificação[435]", dos deputados Wellington Dias (PI), Fernando Ferro (PE) e Inácio Arruda (CE), respectivamente.

Alagoas, Bahia, Ceará, Minas Gerais, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe. (In: BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, Secretaria de Recursos Hídricos. **Programa de ação nacional de combate à desertificação e mitigação dos efeitos da seca:**PAN-Brasil. Brasília, 2004, p. 50).

[431] Cisternas é uma tecnologia popular para a captação de água da chuva, onde a água que escorre do telhado da casa é captada pelas calhas e cai direto na cisterna, onde é armazenada. Com capacidade para 16 mil litros de água, a cisterna supre a necessidade de consumo de uma família de cinco pessoas por um período de estiagem de oito meses. Dessa forma, o sistema de armazenamento por cisterna representa uma solução de acesso à água para a população rural de baixa renda do semiárido brasileiro. Além da melhoria na qualidade da água consumida, a cisterna reduz o aparecimento de doenças em adultos e crianças. (In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Cisternas**. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/acessoaagua/cisternas>. Acesso em: 27 dez. 2012).

[432] JALFIM, Felipe. Convenção sobre combate à desertificação. In: CAMARGO, Aspásia; CAPOBIANCO, João Paulo Ribeiro; OLIVEIRA, José Antônio Puppim de (Orgs.). **Meio ambiente Brasil:** avanços e obstáculos pós-Rio-92. São Paulo: Estação Liberdade, 2004, p. 110.

[433] JALFIM, Felipe. Convenção sobre combate à desertificação. In: CAMARGO, Aspásia; CAPOBIANCO, João Paulo Ribeiro; OLIVEIRA, José Antônio Puppim de (Orgs.). **Meio ambiente Brasil:** avanços e obstáculos pós-Rio-92. São Paulo: Estação Liberdade, 2004, p. 110.

[434] NASCIMENTO, Nádima de Macedo Paiva. **A Convenção de Combate à Desertificação e sua implementação na América Latina e Caribe**. Brasília: UnB, 2002, [?] p. Tese (Doutorado) – Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável, Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília – UnB, Brasília, 2002, p. 137.

[435] NASCIMENTO, Nádima de Macedo Paiva. **A Convenção de Combate à Desertificação e sua implementação na América Latina e Caribe**. Brasília: UnB, 2002, [?] p. Tese (Doutorado) – Curso de

Deflagrou-se, então, um "processo de articulação com as instituições oficiais para internalizar nas políticas públicas conceitos como "convivência com o semiárido" e desenvolvimento de ações efetivas, tendo como foco a população do semiárido com suas estratégias e experiências empíricas de convivência com o meio ambiente em questão[436]".

Em 2003, a Secretaria de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente deu início a um processo de articulação política, no qual envolveu a sociedade civil e os representantes dos governos estaduais, com o intuito de "garantir as bases de sustentação política, tendo em vista não só a elaboração participativa do PAN-Brasil como a garantia de sua implementação[437]". Para tanto, "a abertura de um diálogo efetivo e direto entre o governo e a sociedade civil, além de fortalecer esta última, possibilita uma interface maior para que as ações governamentais de combate à desertificação cheguem às comunidades afetadas[438]".

Com tudo isso, nessa etapa de formação, Nádima de Macedo Paiva NASCIMENTO afirma que é possível vislumbrar a efetividade do processo de implementação da Convenção expressa por uma conjunção de fatores, entre eles: "elaboração de documentos onde são citadas propostas de combate à desertificação; estabelecimento de políticas internas; elaboração e aprovação de projetos e programas de institucionalização do PF[439]", entre outras.

3.3.1 O combate à desertificação na legislação brasileira

O Brasil é um país dotado de uma ampla legislação referente à questão ambiental. São diversos tipos de normas jurídicas (Leis, Decretos, Resoluções) em todos os níveis da Federação (União, Estados. Distrito Federal e Municípios). No

---

Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável, Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília – UnB, Brasília, 2002, p. 136.

[436] BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, Secretaria de Recursos Hídricos. **Programa de ação nacional de combate à desertificação e mitigação dos efeitos da seca:** PAN-Brasil. Brasília, 2004, p. 50.

[437] BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, Secretaria de Recursos Hídricos. **Programa de ação nacional de combate à desertificação e mitigação dos efeitos da seca:** PAN-Brasil. Brasília, 2004, p. 50.

[438] BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, Secretaria de Recursos Hídricos. **Programa de ação nacional de combate à desertificação e mitigação dos efeitos da seca:** PAN-Brasil. Brasília, 2004, p. 50.

[439] NASCIMENTO, Nádima de Macedo Paiva. **A Convenção de Combate à Desertificação e sua implementação na América Latina e Caribe**. Brasília: UnB, 2002, [?] p. Tese (Doutorado) – Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável, Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília – UnB, Brasília, 2002, p. 137.

entanto, esta quantidade de normas, que, em sua maior parte são também normas de conteúdo qualitativo, não está sendo capaz de garantir a tutela do meio ambiente no semiárido nordestino.

O Brasil conta, pois, com poucos instrumentos legais de implementação da Convenção. Em trabalho elaborado pela Assessoria Internacional do Ministério do Meio Ambiente em 1997, houve menção a apenas dois instrumentos: a Portaria Interministerial n.º 4, de 22 de julho de 1994, que instituiu o Grupo de Trabalho para definir e elaborar com a coordenação do Ministério do Meio Ambiente, em 120 dias, o Plano Nacional de Combate à Desertificação; e o Decreto Legislativo n.º 28, de 12 de junho de 1997, que aprovou o texto da Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação.

Contudo, é possível citar, como já foi feito em relação à implementação das demais Convenções, a Constituição da República de 1988, que pela primeira vez na história das Constituições brasileiras, dedicou um capítulo exclusivo ao trato das questões ambientais. É o capítulo VI, que, como visto, no artigo 225 estabelece que "todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado".

Todavia, convém salientar que o § 4.° desse artigo declara que a Floresta Amazônica, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Matogrossense 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. Neste momento, nota-se o esquecimento do legislador constituinte em citar a Caatinga[440] e o Cerrado[441] entre estes tipos de formações florestais que merecem

---

[440] A caatinga ocupa uma área de cerca de 844.453 quilômetros quadrados, o equivalente a 11% do território nacional. Engloba os estados Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte, Piauí, Sergipe e o norte de Minas Gerais. Rico em biodiversidade, o bioma abriga 178 espécies de mamíferos, 591 de aves, 177 de répteis, 79 espécies de anfíbios, 241 de peixes e 221 abelhas. Cerca de 27 milhões de pessoas vivem na região, a maioria carente e dependente dos recursos do bioma para sobreviver. A biodiversidade da caatinga ampara diversas atividades econômicas voltadas para fins agrosilvopastoris e industriais, especialmente nos ramos farmacêutico, de cosméticos, químico e de alimentos. Apesar da sua importância, o bioma tem sido desmatado de forma acelerada - aproximadamente 46% da área do bioma é desmatada, segundo dados do Ministério do Meio Ambiente (MMA) -,principalmente nos últimos anos, devido principalmente ao consumo de lenha nativa, explorada de forma ilegal e insustentável, para fins domésticos e indústrias, ao sobrepastoreio e a conversão para pastagens e agricultura. (In: BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Caatinga**. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/biomas/caatinga>. Acesso em: 26 fev. 2013).

[441] O Cerrado é o segundo maior bioma da América do Sul, ocupando uma área de 2.036.448 km2, cerca de 22% do território nacional. A sua área contínua incide sobre os estados de Goiás, Tocantins, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Bahia, Maranhão, Piauí, Rondônia, Paraná, São Paulo e Distrito Federal, além dos encraves no Amapá, Roraima e Amazonas. Neste espaço territorial encontram-

proteção especial, ainda mais quando nestas áreas estão incluídos todos os Núcleos de Desertificação do Brasil[442].

Ainda, duas leis federais merecem destaque: a Lei n.º 10.638, de 2003, que institui o Programa Permanente de Combate à Seca - PROSECA; e a Lei n.º10.860 , de 2004, que dispõe sobre a criação do Instituto Nacional do Semiárido - INSA, unidade de pesquisa integrante da estrutura básica do Ministério da Ciência e Tecnologia, e dá outras providências[443].

Dentre as Resoluções do CONAMA aplicadas ao combate àdesertificação, a mais importante é, sem dúvida, a Resolução n.º 238/97, ao menos em termos de aplicabilidade ao presente estudo. Isto porque aprova a Política Nacional de Controle da Desertificação, a qual define o marco conceitual da desertificação, resolvendo, em parte, a dificuldade de se acatar um dos diversos conceitos existentes sobre o tema; estabelece considerações sobre o processo de desertificação no Brasil; define marcos referenciais para uma Política Nacional de Controle da Desertificação; cita os objetivos da Política Nacional de Controle da Desertificação; estabelece as estratégias e ações para uma

---

se as nascentes das três maiores bacias hidrográficas da América do Sul (Amazônica/Tocantins, São Francisco e Prata), o que resulta em um elevado potencial aquífero e favorece a sua biodiversidade.Considerado como um *hotspots* mundiais de biodiversidade, o Cerrado apresenta extrema abundância de espécies endêmicas e sofre uma excepcional perda de habitat. Do ponto de vista da diversidade biológica, o Cerrado brasileiro é reconhecido como a savana mais rica do mundo, abrigando 11.627 espécies de plantas nativas já catalogadas. Além dos aspectos ambientais, o Cerrado tem grande importância social. Muitas populações sobrevivem de seus recursos naturais, incluindo etnias indígenas, quilombolas, geraizeiros, ribeirinhos, babaçueiras, vazanteiros e comunidades quilombolas que, juntas, fazem parte do patrimônio histórico e cultural brasileiro, e detêm um conhecimento tradicional de sua biodiversidade. Mais de 220 espécies têm uso medicinal e mais 416 podem ser usadas na recuperação de solos degradados, como barreiras contra o vento, proteção contra a erosão, ou para criar habitat de predadores naturais de pragas. Mais de 10 tipos de frutos comestíveis são regularmente consumidos pela população local e vendidos nos centros urbanos. Contudo, inúmeras espécies de plantas e animais correm risco de extinção. Estima-se que 20% das espécies nativas e endêmicas já não ocorram em áreas protegidas e que pelo menos 137 espécies de animais que ocorrem no Cerrado estão ameaçadas de extinção. Depois da Mata Atlântica, o Cerrado é o bioma brasileiro que mais sofreu alterações com a ocupação humana. Com a crescente pressão para a abertura de novas áreas, visando incrementar a produção de carne e grãos para exportação, tem havido um progressivo esgotamento dos recursos naturais da região. Nas três últimas décadas, o Cerrado vem sendo degradado pela expansão da fronteira agrícola brasileira. Além disso, o bioma Cerrado é palco de uma exploração extremamente predatória de seu material lenhoso para produção de carvão. (In: BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Cerrado**. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/biomas/cerrado>. Acesso em: 26 fev. 2013).vvvvrvd

[442] SILVA, Carlos Sérgio Gurgel da.**Análise da efetividade da legislação ambientalno combate ao processo de desertificação na região do Seridó Potiguar**. Disponível em: <http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/9/docs/efetividade_da_legislacao_ambiental_no_combate_a_desertificacao.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2013.

[443] SILVA, Carlos Sérgio Gurgel da.**Análise da efetividade da legislação ambientalno combate ao processo de desertificação na região do Seridó Potiguar**. Disponível em: <http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/9/docs/efetividade_da_legislacao_ambiental_no_combate_a_desertificacao.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2013.

eficaz política de combate à desertificação e dispõe sobre os componentes de uma Estratégia Nacional de Controle da Desertificação[444].

Pouco se observa de concreto, portanto, devido à ausência de políticas públicas mais agressivas, no sentido de efetivamente assegurar o equilíbrio ambiental, não obstante a desertificação tenha sido objeto de preocupação desde a época do Império[445].

3.3.2 Plano Nacional de Combate à Desertificação

A celebração da Convenção, em 1994, iniciou um sistemático processo de tratamento dos temas da Convenção no Brasil, "deflagrando uma série de atividades voltadas à sistematização dos conhecimentos disponíveis para obter um diagnóstico mais preciso sobre o processo de desertificação[446]".

Para tanto, o artigo 9.º da Convenção prevê que os países Partes elaborarão, darão conhecimento público e implementarão, conforme for apropriado, programas de ação nacional, como elemento central da sua estratégia de combate à desertificação e de mitigação dos efeitos da seca. Ainda, a preparação desses programas de ação nacionais será feita em estreita ligação com os outros trabalhos de formulação de políticas nacionais de desenvolvimento sustentável, com o objetivo de identificar os fatores que contribuem para a desertificação e as medidas de ordem prática necessárias ao seu combate e à mitigação dos efeitos da seca.

Os programas de ação nacionais deverão, entre outros aspectos:

> a) Incluir estratégias de longo prazo de luta contra a desertificação e de mitigação dos efeitos da seca, enfatizar a sua implementação e integrá-las nas políticas nacionais de desenvolvimento sustentável;

---

[444] SILVA, Carlos Sérgio Gurgel da.**Análise da efetividade da legislação ambientalno combate ao processo de desertificação na região do Seridó Potiguar**. Disponível em: <http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/9/docs/efetividade_da_legislacao_ambiental_no_combate_a_desertificacao.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2013.

[445] D. Pedro II determinou a construção de açudes entre os anos de 1877 e 1879, para diminuir os efeitos da estiagem, declarando: "Não restará uma única joia na Coroa, mas nenhum nordestino morrerá de fome". (In: PAREJO, Luiz Carlos. **Seca no Nordeste:** Desmatamento e políticas ineficazes são agravantes. Disponível em: <http://educacao.uol.com.br/disciplinas/geografia/seca-no-nordeste-desmatamento-e-politcas-ineficazes-sao-agravantes.htm>. Acesso em: 26 fev. 2013).

[446] BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, Secretaria de Recursos Hídricos. **Programa de ação nacional de combate à desertificação e mitigação dos efeitos da seca:**PAN-Brasil. Brasília, 2004, p. 50.

> b) Ter em conta a possibilidade de lhe serem introduzidas modificações em resposta a alterações nos pressupostos em que assentou a sua elaboração e ser suficientemente flexíveis, ao nível local, para acomodar diferentes condições socioeconômicas, biológicas e geofísicas;
> c) Dar uma particular atenção à aplicação de medidas preventivas nas terras ainda não degradadas ou que estejam apenas ligeiramente degradadas;
> d) Reforçar a capacidade de cada país na área de climatologia, meteorologia e hidrologia e os meios para constituir um sistema de alerta rápido em caso de seca;
> e) Promover políticas e reforçar os quadros institucionais nos quais se desenvolvem ações de cooperação e coordenação, num espírito de parceria entre a comunidade doadora, os vários níveis da administração pública e as populações e comunidades locais, e facilitar o acesso das populações locais à informação e tecnologia adequadas;
> f) Assegurar a participação efetiva aos níveis local, nacional e regional das organizações não-governamentais e das populações locais, tanto da população masculina como feminina, particularmente os detentores dos recursos, incluindo os agricultores e os pastores e as respectivas organizações representativas, tendo em vista o seu envolvimento no planejamento das políticas, no processo de decisão e na implementação e revisão dos programas de ação nacionais;e
> g) Prever o seu exame periódico e a elaboração de relatórios sobre sua implementação[447].

Assim, teve início em junho de 1995 a fase de elaboração da Política Nacional de Combate à Desertificação. Para a sua implementação, foram investidos US$624.148,00, sendo US$563.676,00 de recursos do Governo e US$60.472,00 do PNUD[448].

Os órgãos envolvidos foram: Governo do Estado do Ceará e do Rio Grande do Norte, Banco do Nordeste, BID, FAO, Ministério do Meio Ambiente, FINEP, CNPq e o Secretariado da Convenção.

Em 1997, foram elaboradas as Diretrizes para a PNCD, com o envolvimento dos estados e municípios nos processos de diálogo e construção do PAN-Brasil, objetivando a elaboração de um plano nacional que articulasse e organizasse as ações nacionais contra a desertificação, e eram compostas de sete estratégias principais, abaixo descritas:

1. Fortalecimento e integração institucional;

---

[447] BRASIL. Presidência da República, Subchefia para assuntos jurídicos. **Decreto n.º 2.741, de 20 de agosto de 1998:** Promulga a Convenção Internacional de Combate à Desertificação nos Países afetados por Seca Grave e/ou Desertificação, Particularmente na África. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2741.htm>. Acesso em: 30 dez. 2012.
[448] BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, Coordenação Geral da Assessoria Internacional. **Implementação das convenções multilaterais no Brasil**. Brasília: MMA, 1997, p. 21.

2. Fortalecimento da comunicação e fluxo de informação sobre a desertificação;
3. Capacitação gerencial e técnica de pessoal em gestão de recursos naturais em áreas sujeitas à desertificação para a formação e capacitação de pessoal que atuará em pesquisas, controle e prevenção do processo;
4. Conscientização, sensibilização e mobilização dos atores do desenvolvimento sustentável em áreas sujeitas a risco de desertificação – para estimular a participação da comunidade através de informações sobre os riscos da desertificação, a avaliação, formas de prevenção, controle e recuperação;
5. Criação de uma capacidade operacional de controle da desertificação em nível local com o objetivo de criar condições técnicas e institucionais de apoio a iniciativas emergentes da comunidade, dos Núcleos de Desertificação;
6. Elaboração de estratégias e monitoramento, prevenção e recuperação das áreas em processo de desertificação, para elaborar estratégias de uso dos recursos naturais de maneira sustentável e proposta de monitoramento, prevenção e recuperação de áreas em processo de desertificação;
7. Definição de projetos e ações prioritárias – para definir projetos e ações a fim de recuperar e prever os processos de desertificação[449].

Essas diretrizes influenciaram não só a elaboração de um Plano Nacional de Combate à Desertificação, mas também tiveram influência sobre os estados na concepção de suas Políticas Estaduais[450]. Por exemplo, em 1999, o estado do Pernambuco elaborou sua política, cujo objetivo geral é de "alcançar o desenvolvimento sustentável nas áreas sujeitas à seca e à desertificação no estado[451]". Em março de 2001, o estado da Bahia também passou a contar com uma Política para o Combate à Desertificação, a qual tinha o escopo de "fazer com que o ambiente natural e aquele modificado pelo homem, garantida a sua preservação, seja objeto do desenvolvimento social e econômico[452]". Ainda, em outubro de 2003, o governo do estado da Paraíba instituiu a Política Estadual de Combate e Preservação à Desertificação, para "assegurar

[449] NASCIMENTO, Nádima de Macedo Paiva. **A Convenção de Combate à Desertificação e sua implementação na América Latina e Caribe**. Brasília: UnB, 2002, [?] p. Tese (Doutorado) – Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável, Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília – UnB, Brasília, 2002, p. 135-136.
[450] Inclusive até alguns municípios fizeram o mesmo. (In: NASCIMENTO, Nádima de Macedo Paiva. **A Convenção de Combate à Desertificação e sua implementação na América Latina e Caribe**. Brasília: UnB, 2002, [?] p. Tese (Doutorado) – Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável, Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília – UnB, Brasília, 2002, p. 136).
[451] BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, Secretaria de Recursos Hídricos. **Programa de ação nacional de combate à desertificação e mitigação dos efeitos da seca:**PAN-Brasil. Brasília, 2004, p. 48.
[452] BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, Secretaria de Recursos Hídricos. **Programa de ação nacional de combate à desertificação e mitigação dos efeitos da seca:**PAN-Brasil. Brasília, 2004, p. 48.

o uso adequado dos recursos ambientais na Paraíba, na promoção do desenvolvimento e do bem-estar da população[453]".

A implementação da PNCD será guiada através da execução de ações prioritárias, assim definidas: i) capacitação de recursos humanos especializados em desertificação; ii) zoneamento econômico e ambiental para uso adequado dos recursos naturais do semiárido; iii) internalização de medidas preventivas nos mecanismos de financiamento de atividades agropecuárias no semiárido; iv) programas de prevenção e recuperação das áreas em processo de desertificação; v) programa de educação ambiental e pesquisa voltados para a melhoria do conhecimento e controle da desertificação[454].

Dessa forma, a questão da desertificação passou da esfera federal para a estadual, e chegou até a municipal, e estas políticas em si desenvolvimentistas permearam os âmbitos das Secretarias de Planejamento, Meio Ambiente, Recursos Hídricos e Ciência e Tecnologia, com ações em consonância com os ditames da Convenção de Combate à Desertificação[455].

Nesse sentido, o PAN-Brasil contempla esforços para identificar os fatores que contribuem para a ocorrência do fenômeno da desertificação, integrando estratégias de erradicação da pobreza em áreas atingidas pela seca e viabilizando medidas práticas para conter o avanço da desertificação[456].

---

[453] BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, Secretaria de Recursos Hídricos. **Programa de ação nacional de combate à desertificação e mitigação dos efeitos da seca:** PAN-Brasil. Brasília, 2004, p. 48.
[454] BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, Coordenação Geral da Assessoria Internacional. **Implementação das convenções multilaterais no Brasil**. Brasília: MMA, 1997, p. 22.
[455] NASCIMENTO, Nádima de Macedo Paiva. **A Convenção de Combate à Desertificação e sua implementação na América Latina e Caribe**. Brasília: UnB, 2002, [?] p. Tese (Doutorado) – Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável, Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília – UnB, Brasília, 2002, p. 136.
[456] BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, Secretaria de Recursos Hídricos. **Programa de ação nacional de combate à desertificação e mitigação dos efeitos da seca:** PAN-Brasil. Brasília, 2004, p. 47.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O século XX era esperado por toda sociedade global como um século em que as pessoas experimentariam grande avanço da ciência e tecnologia, uma vez que inovações tecnológicas sem precedentes pareciam vir a facilitar a vida de todos, trazendo qualidade de vida. Contudo, ao invés de paz social e prosperidade, foi um período marcado por guerras e pelo agravamento da questão ambiental.

Notadamente a partir da segunda metade do século, verificaram-se crescentes agressões ao meio ambiente, tanto na intensidade da destruição, quanto na extensão dos danos. Felizmente, as pessoas começaram a entender que a destruição do ambiente, não somente atingia os recursos naturais, mas também a vida humana, seja através do decréscimo da qualidade de vida ou através de fatores econômicos. Já no final do século XX, impulsionadas pela Revolução Industrial, as massas populares ganharam forças e conseguiram fazer com que o Estado passasse a considerar seus interesses e a necessidade de tutelá-los.

Desde então, cada vez com maior intensidade, o Poder Público passou a considerar o ambiente como um valor a ser protegido. Não obstante, a gravidade dos fatos que revelaram a vulnerabilidade do meio ambiente, revelaram também o caráter global deste problema. Isto levou à proliferação de princípios, normas, regras e procedimentos decisórios, fundados no consenso dos Estados sobre as questões que se interrelacionam na administração do meio ambiente, inclusive com reuniões da comunidade internacional através da mobilização da Organização das Nações Unidas, para tratar do assunto, que passou a preocupar a todos os governos.

Dessas inúmeras negociações, derivam os tratados e as convenções internacionais multilaterais, os quais são as mais numerosas e importantes fontes de direito internacional, elencados, juntamente com os costumes, como uma de suas principais fontes. A importância dada aos tratados está na maior certeza do direito oferecida pela forma escrita e na forma pela qual entram em vigor, a qual permite que regras novas sejam rapidamente introduzidas.

Uma das mais importantes Conferências internacionais sobre Meio Ambiente foi a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e

Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, em 1992, e presidida pelo governo brasileiro.

Foram dois os maiores resultados da ECO-92. Um deles foi a subscrição de três documentos, em que se fixaram os grandes princípios do direito internacional do meio ambiente para o futuro: A Declaração das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Declaração do Rio), a Declaração de Princípios sobre as Florestas e a importante Agenda 21.

Outro grande resultado foi a assinatura, pelos Estados participantes da Conferência, de duas Convenções multilaterais: a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e a Convenção sobre a Diversidade Biológica. Além destas, foi também negociada a Convenção das Nações Unidas para o Combate à Desertificação e à Seca, restando assinada apenas dois anos depois, em Paris.

Em relação à Convenção-Quadro sobre Mudança de Clima, o principal propósito foi definido como a estabilização das concentrações de gases geradores de efeito estufa na atmosfera. O efeito estufa é um processo natural e benéfico para o planeta Terra, pois o vapor d'água e o dióxido de carbono, permitem que ondas eletromagnéticas que chegam ao Sol atravessem a atmosfera e aqueçam a superfície da Terra, mantendo-a aquecida, pois a camada de ozônio impede que o calor irradiado volte ao espaço. Foi, no entanto, com a busca desenfreada pelo desenvolvimento econômico e o crescimento das emissões de gases contribuintes para este aquecimento global, que teve início o preocupante quadro de alteração do clima do planeta, no qual são previsíveis inúmeros impactos negativos, que vão desde o derretimento de geleiras, com a consequente elevação do nível dos mares e o aumento da intensidade de tempestades tropicais, até a redução do potencial de produção alimentícia, com a migração de zonas climáticas e agrícolas e o aumento de doenças, como a dengue e a malária.

No entanto, a Convenção-Quadro das Nações Unidas não estabelece obrigações e índices de redução das emissões. Isto somente ocorreu com o advento do Protocolo de Quioto, em vigor desde 16 de fevereiro de 2005.

A Convenção sobre a Diversidade Biológica, por sua vez, é talvez o mais importante instrumento para a conservação e uso racional dos recursos biológicos. Seus fóruns de negociações, bem como sua implementação, são fundamentais para o Brasil.

O Brasil tem uma responsabilidade especial em relação à Convenção, já que é portador da maior biodiversidade do mundo, ocupando posição de destaque no contexto dos países ricos em recursos biológicos, conhecidos e identificados como centros de megadiversidade. Experimenta diariamente o desafio da conservação e do uso sustentável deste legado, apresentando-se com uma responsabilidade em nível nacional e mundial absolutamente primordial para que o quadro de degradação da biodiversidade possa ser revertido.

Esta, porém, não é uma tarefa fácil. Envolve grandes dificuldades em termos de desenvolvimento científico e tecnológico e de recursos financeiros. Não obstante, é possível vislumbrar o enorme esforço que vem sendo empreendido pelo Brasil para a implementação da Convenção sobre Diversidade Biológica, com ênfase para as recentes e decisivas ações relacionadas à ampliação das áreas legais para a conservação da biodiversidade, à promoção da utilização sustentável dos recursos genéticos e os avanços logrados na aprovação de políticas voltadas ao acesso e à repartição de benefícios derivados do uso desses recursos.

Tanto a Convenção sobre Mudança do Clima, como a sobre Diversidade Biológica, reafirmaram e consolidaram as tendências que se vinham verificando na leitura dos Tratados e Convenções relacionados à proteção do meio ambiente, ou seja, dotar os Tratados e Convenções de mecanismos normativos dinâmicos, que lhes permitam incorporar nos respectivos textos, as modificações mais avançadas da ciência e da tecnologia, que não estavam contempladas nos textos inicialmente adotados.

Por isso é que se pode afirmar que, dentro do âmbito da Conferência do Rio de 1992, a Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas e a Convenção sobre Diversidade Biológica, foram os acordos assinados de maior relevância, talvez porque estejam intimamente ligados, na medida em que o aumento de temperaturas no mundo, como consequência do efeito estufa, significará que países de clima frio passarão a ser de clima temperado, e os de clima temperado passarão a ser tropicais, o que significa que animais e aves se deslocarão para as regiões possuidoras de climas com os quais estão habituados, tornando-se um problema a questão da flora e da vegetação e dos microorganismos.

Outro problema, no entanto, também chamou a atenção durante a Conferência do Rio, em 1992: a desertificação. Este evento, que antes era considerado

um problema climático, pela ocorrência de secas periódicas, sendo tratado apenas como um desafio interno de cada país, sob o enfoque das dificuldades humanas e sociais ligadas ao subdesenvolvimento e à pobreza, mais tarde, com o desenvolvimento da percepção ambiental, passou a ser encarado como um problema resultante do tratamento dado e do enfoque político considerado em relação às dificuldades das terras secas.

A partir dessa consciência é que a desertificação, aliada à degradação ambiental e humana, tornou-se uma questão política – e não um problema em si –, que afeta não só a economia interna dos países mais pobres, mas o planeta como um todo, o que fez com que fosse incluída na agenda da Organização das Nações Unidas, restando caracterizada no capítulo 12 da Agenda 21, da Declaração do Rio de 1992.

Como resultado de todo esse processo, foi negociado um acordo internacional, expresso na Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação, que como política pública internacional, visa a modificar os princípios, normas, regras e tomadas de decisões nos Estados, tanto afetados quanto doadores.

A atual fase de implementação da Convenção sobre o Combate à Desertificação aponta para a escassez de recursos financeiros internacionais, o que somente poderá ser superado com uma estratégia de mobilização da sociedade civil, particularmente a ASA, buscando o comprometimento do governo federal com o investimento de recursos financeiros, independentemente de financiamento ou eventuais doações dos países ricos.

No entanto, mesmo com tantas dificuldades, é evidente que a Convenção de Combate à Desertificação está sendo efetivada no Brasil, na medida do possível. Essa efetividade foi refletida na criação de novos arranjos internacionais, regionais e nacionais, no cumprimento dos ditames da Convenção pelos países e no exercício de incorporação desses temas em projetos e programas, reformulando os arranjos institucionais no interior dos Estados.

Contudo, para que possa ser de fato implementada no Brasil, não basta que se reúnam esforços, especialmente da ASA, para a elaboração do PAN e dos recursos necessários para a sua implementação a curto e médios prazos. É preciso uma atuação permanente e articulada, no sentido de inverter a lógica das políticas públicas que atingem o semiárido, ou seja, não é mais possível que, por exemplo, a agricultura familiar de uma região seriamente atingida pela desertificação tenha que se enquadrar

em política agrícola e agrária que, em geral, tendem a tratar as questões de maneira uniforme, sem que as peculiaridades regionais e locais sejam levadas em consideração, especialmente no que tange aos preceitos da Convenção.

É interessante notar a relação existente entre os processos das mudanças climáticas, da diversidade biológica e da desertificação. Ora, queimadas e utilização de lenha e carvão emitem gases que contribuem para o efeito estufa. Ainda, o solo degradado, sem umidade, permite que haja aquecimento da terra e das camadas inferiores da atmosfera e ambos os processos levam ao aquecimento. Em relação à diversidade biológica, considerando que as terras secas possuem uma biota[457] única, endêmica, altamente resistente, no século da biotecnologia poderá vir a ser imprescindível ao melhoramento genético de plantas de linha farmacêutica.

Logo, como algumas das causas do problema da desertificação coincidem com as causas do problema da perda de biodiversidade e do problema de aquecimento ou esfriamento da superfície da Terra, entrelaçamentos políticos que facilitem o financiamento de projetos comuns e repasse de experiências de processos envolvidos na implementação podem vir a ser facilitadores, além de garantir regulamentação mais precisa em relação à biodiversidade e ao uso de recursos naturais das áreas suscetíveis ao processo de desertificação.

Contatou-se, ao longo deste estudo, que a participação do Brasil nessas negociações tem sido, desde o começo, muito relevante, tanto pelo tamanho de seu território, como pela riqueza natural sobre a qual tem jurisdição, pelos interesses econômicos envolvidos e pela presença diplomática em foros internacionais.

Não deveriam haver, portanto, empecilhos para a aplicação dos Tratados, afinal, o próprio sistema jurídico brasileiro garante a tutela aos interesses relativos ao meio ambiente em diversos dispositivos e meios de agir, garantindo aos cidadãos a efetiva prestação jurisdicional do Estado com indicações amplas para a defesa dos interesses difusos e coletivos, além de adotar a tutela cautelar de proteção, visando à preservação e à precaução do dano ambiental.

Todavia, ainda que o conjunto de elementos jurídicos para a eficácia normativa esteja fortemente presente, não se pode concluir que o Tratado terá efetividade na prática, afinal, existem outros fatores a ser considerados na

[457] Biota é o conjunto de seres vivos, flora e fauna, que habitam ou habitavam um determinado ambiente geológico, como, por exemplo, biota marinha e biota terrestre.

implementação dos acordos internacionais, como, por exemplo, a fraqueza de instituições e a ausência de incentivos econômicos adequados aos diversos atores.

Tanto é, que passados vinte anos desde a instituição desse conjunto de medidas internacionais para proteção do meio ambiente, muito pouco resultou em ações concretas. É urgente a necessidade de maior conscientização sobre as drásticas consequências que poderão ainda advir da falta de adoção de políticas públicas que permitam um desenvolvimento econômico sustentável, coadunado com a preservação da dignidade da pessoa humana, da qualidade de vida e da salubridade ambiental.

O Brasil, no entanto, apesar de estar ainda longe de possuir um modelo de desenvolvimento sustentável, tem evoluído de maneira significativa na dimensão ambiental, especialmente no que se refere à sua legislação. Por isso, é importante que se desenvolvam programas educativos e preventivos de implementação dos acordos assumidos no âmbito internacional.

É, portanto, com o espírito otimista e esperançoso, que se conclui que, apesar dos problemas de implementação do Direito Ambiental no Brasil, finalmente se começa a considerar no mesmo nível de importância que a Constituição da República e as Leis Ambientais, a implementação legal e a atividade legisladora em relação aos tratados internacionais de proteção ao meio ambiente, a fim de alcançar seus objetivos e finalidades.

REFERÊNCIAS

AMADO, Frederico Augusto Di Trindade. **Direito ambiental esquematizado**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2012.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

AZEVEDO, Cristina M. A.; LAVRATTI, Paula Cerski; MOREIRA, Teresa C. A convenção sobre diversidade biológica no Brasil: considerações sobra sua implementação no que tange ao acesso ao patrimônio genético, conhecimentos tradicionais associados e repartição de benefícios. pp. 77-112. In: MILARÉ, Édis; MACHADO, Paulo Affonso Leme (Orgs.). Direito ambiental: direito ambiental internacional e temas atuais. **Coleção doutrinas essenciais**. v. 6. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

BENSUSAN, Nurit. Convenção sobre diversidade biológica (CDB). In: CAMARGO, Aspásia; CAPOBIANCO, João Paulo Ribeiro; OLIVEIRA, José Antônio Puppim de (Orgs.). **Meio ambiente Brasil:** avanços e obstáculos pós-Rio-92. São Paulo: Estação Liberdade, 2004.

BERTOLDI, Márcia Rodrigues. Biossegurança: uma análise do Protocolo de Cartagena. pp. 213-236. In: MILARÉ, Édis; MACHADO, Paulo Affonso Leme (Orgs.). Direito ambiental: direito ambiental internacional e temas atuais. **Coleção doutrinas essenciais**. v. 6. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

BLANC, Cláudio. **Aquecimento global & crise ambiental**. São Paulo: Gaia, 2012.

BRASIL. Comitê Interministerial sobre Mudança Climática. **Plano Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC:** versão para consulta pública. Brasília, set. 2008. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/169/_arquivos/169_29092008073244.pdf>. Acesso em: 31 dez. 2012.

BRASIL. COP 10. **Política Nacional de Biodiversidade**. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/cop10/panorama/o-que-o-brasil-esta-fazendo/politica-nacional-de-biodiversidade>. Acesso em: 31 dez. 2012.

BRASIL. COP15. **Mesmo sem unanimidade, ONU "toma nota" do Acordo de Copenhague**. Disponível em: <http://www.cop15.gov.br/pt-BR/index225c.html?page=noticias/acordo-de-copenhague>. Acesso em: 20 dez. 2012.

BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia. **Status atual das atividades de projeto no âmbito do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) no Brasil e no mundo**. Disponível em:<http://www.mct.gov.br/upd_blob/0200/200842.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2012.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. **Mudanças climáticas:** o tratado. Disponível em: <http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/49272/O_Tratado.html>. Acesso em: 20 dez. 2012.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores (Itamaraty). **Convocatória da UNCED (CNUMAD)**. Documento localizado nos arquivos históricos da Coordenação Geral de Documentação Diplomática. Pesquisa realizada em 14 dez. 2012.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores (Itamaraty). **Informação para o Senhor Ministro de Estado Interino**. Documento localizado nos arquivos históricos da Coordenação Geral de Documentação Diplomática. Pesquisa realizada em 14 dez. 2012.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores; Ministério do Meio Ambiente. **Implementação da CDB no Brasil**. Disponível em: <http://www.cdb.gov.br/CDB>. Acesso em: 20 dez. 2012.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores; Ministério do Meio Ambiente. **Convenção sobre Diversidade Biológica – CDB**. Disponível em: <http://www.cdb.gov.br/CDB>. Acesso em: 26 mar. 2012.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores, Sistema Consular Integrado. **Tipos de atos internacionais**. Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/clientes/dai/dai/apresentacao/tipos-de-atos-internacionais>. Acesso em: 24 abr. 2013.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Cisternas**. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/acessoaagua/cisternas>. Acesso em: 27 dez. 2012.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal. **Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação de Países Afetados por Seca Grave e/ou Desertificação, particularmente na África**. Acervo da Universidade de Brasília, 2012.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, Coordenação Geral da Assessoria Internacional. **Implementação das convenções multilaterais no Brasil**. Brasília: MMA, 1997.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, Secretaria de Biodiversidade e Florestas. Programa Nacional de Conservação da Biodiversidade. **Legislação ambiental brasileira:** grau de adequação à Convenção sobre Diversidade Biológica. Brasília, 2000.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, Secretaria de Recursos Hídricos. **Programa de ação nacional de combate à desertificação e mitigação dos efeitos da seca:**PAN-Brasil. Brasília, 2004.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Caatinga**. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/biomas/cerrado>. Acesso em: 26 fev. 2013

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Cerrado**. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/biomas/cerrado>. Acesso em: 26 fev. 2013.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Convenção-quadro das Nações Unidas sobre mudanças do clima (UNFCCC)**. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/clima/convencao-das-nacoes-unidas>. Acesso em: 19 dez. 2012.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Fundo Nacional sobre Mudanças do Clima**. Disponível em: < http://www.mma.gov.br/apoio-a-projetos/fundo-nacional-sobre-mudanca-do-clima>. Acesso em: 31 dez. 2012.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Plano de Ação para Implementação da Política Nacional da Biodiversidade – PAN-Bio**. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/biodiversidade/biodiversidade-brasileira/política-nacional-da-biodiversidade/plano-de-implementação-da-política-pan-bio>. Acesso em: 31 dez. 2012.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Política Nacional sobre Mudança do Clima**. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/clima/politica-nacional-sobre-mudanca-do-clima>. Acesso em: 20 dez. 2012.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança**. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/biodiversidade/convencao-da-diversidade-biologica/protocolo-de-cartagena-sobre-biosseguranca>. Acesso em: 20 dez. 2012.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Protocolo de Quioto**. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/clima/protocolo-de-quioto>. Acesso em: 20 dez. 2012.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Prozon**. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/clima/protecao-da-camada-de-ozonio/prozon>. Acesso em: 30 dez. 2012.

BRASIL. Presidência da República, Subchefia para assuntos jurídicos. **Decreto n.º 2.741, de 20 de agosto de 1998:**Promulga a Convenção Internacional de Combate à Desertificação nos Países afetados por Seca Grave e/ou Desertificação, Particularmente na África. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2741.htm>. Acesso em: 30 dez. 2012.

BRASIL. Presidência da República, Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto n.º 4.339, de 22 de agosto de 2002**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4339.htm>. Acesso em: 31 dez. 2012.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil – Subchefia para assuntos jurídicos. **Lei n.º 12.651, de 25 de maio de 2012**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm>. Acesso em: 21 dez. 2012.

BRASIL. Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas. Atmosfera, desmatamento, poluição e camada de ozônio. **Coleção Ambiental**. v. 6. Brasília: Senado Federal, 2007.

BRASIL. Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas. Convenção sobre Diversidade Biológica e legislação correlata. **Coleção Ambiental**. v. 10. Brasília: Senado Federal, 2008.

BRASIL. Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas. Protocolo de Quioto. **Coleção Ambiental**. v. 3. Brasília: Senado Federal, 2004.

CALSING, Renata de Assis. **O Protocolo de Quioto e o direito ao desenvolvimento sustentável.** Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2005.

CASARA, Ana Cristina. **Direito ambiental do clima e créditos de carbono**. Curitiba: Juruá, 2009.

CASARA, Ana Cristina. Mudanças climáticas globais: impactos e perspectivas. In: FREITAS, Vladimir Passos de (Coord.). **Direito ambiental em evolução**. v. 5. Curitiba: Juruá, 2008.

CASCAES, Waldemiro. **As organizações internacionais e os grandes problemas municiais**. Disponível em: <http://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/viewFile/17230/15803>. Acesso em: 21 nov. 2012.

DEPLEDGE, Joanna. Um guia do processo de mudança do clima. In: BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. **Um guia do processo de mudança do clima**. Disponível em: <http://www.mct.gov.br/upd_blob/0007/7301.pdf >. Acesso em: 20 dez. 2012.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; DIAFÉRIA, Adriana. **Biodiversidade, patrimônio genético e biotecnologia no direito ambiental**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

FLORES, Leonardo Henkes Thompson. Protocolo de Quioto: um estudo acerca da efetividade alcançada até os dias atuais no Brasil. pp. 251-271. In: BARROS-PLATIAU, Ana Flávia; VARELLA, Marcelo Dias. **A efetividade do Direito Internacional ambiental**. Brasília: UNICEUB, UNITAR e UnB, 2009.

FRANGETTO, Flavia Witkowski. O deserto não virou mar. **Revista Ambiente Legal**. ano I, n. 4, dez./2001-fev./2002. Disponível em: http://www.pinheiropedro.com.br/biblioteca/boletim_amb_legal/01a08/amblegal0004/desertificacao.htm. Acesso em: 08 jun. 2012.

FREITAS, Vladimir Passos de. **A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais**. 3. ed., ver., atual. eampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

FURLAN, Anderson; FRACALOSSI, William. **Direito ambiental**. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

GORE, Al. **Nossa escolha:** um plano para solucionar a crise climática. Tradução de Fabiana de carvalho; Maria Augusta Tedesco; Otávio Albuquerque. Barueri: Manole, 2010.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito ambiental**. São Paulo: Atlas, 2009.
HARE, F. Kenneth; WARREN, Andrew; MAIZELS, Judith K.; *et. al.***Desertificação:** causas e consequências. Tradução de Henrique de Barros e Ário Lobo de Azevedo. Lisboa: Fundação CalousteGulbenkian, 1992.

JALFIM, Felipe. Convenção sobre combate à desertificação. In: CAMARGO, Aspásia; CAPOBIANCO, João Paulo Ribeiro; OLIVEIRA, José Antônio Puppim de (Orgs.). **Meio ambiente Brasil:** avanços e obstáculos pós-Rio-92. São Paulo: Estação Liberdade, 2004.

KLABIN, Israel. **Posicionamento do Brasil nas negociações para o pós-Kyoto**. Palestra proferida na abertura dos Seminários Sustentáveis – Encontro I, da Fundação Brasileira para o Desenvolvimento Sustentável, Rio de Janeiro, 28 abr. 2008. Disponível em: <http://www.fbds.org.br/IMG/pdf/doc-393.pdf>. Acesso em: 19 nov. 2011.

LE PRESTRE, Phillipe. **Ecopolítica internacional**. Tradução Jacob Gorender. 2. ed. São Paulo: Senac, 2005.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 20 ed., rev. atual. eampl. São Paulo: Malheiros, 2012.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. A proteção internacional dos direitos humanos e o direito internacional do meio ambiente. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 9, n. 34, p. 97-123, abr./jun. 2004.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. Proteção dos direitos humanos e meio ambiente. p. 313-343. In: MILARÉ, Édis; MACHADO, Paulo Affonso Leme (Orgs.). Direito

ambiental: direito ambiental internacional e temas atuais. **Coleção doutrinas essenciais**. v. 6. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MEIRA FILHO, Luiz Gylvan. Clima. In: BRASIL. Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários. **III Seminário internacional de Direito Ambiental**. Brasília: CJF, 2002.

MILARÉ, Édis. Agenda 21: a cartilha do desenvolvimento sustentável. pp. 113-115. In: MILARÉ, Édis; MACHADO, Paulo Affonso Leme (Orgs.). Direito ambiental: direito ambiental internacional e temas atuais. **Coleção doutrinas essenciais**. v. 6. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MILARÉ, Édis. Política brasileira para as mudanças globais de clima. pp. 459-506. In: MILARÉ, Édis; MACHADO, Paulo Affonso Leme (Orgs.). Direito ambiental: direito ambiental internacional e temas atuais. **Coleção doutrinas essenciais**. v. 6. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente:** doutrina, jurisprudência, glossário. 4. ed. rev., atual. eampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

MILLER JR., G. Tyler. **Ciência ambiental**. Tradução de AllTasks. São Paulo: Cengage Learning, 2011.

NASCIMENTO, Nádima de Macedo Paiva. **A Convenção de Combate à Desertificação e suaimplementação na América Latina e Caribe**. Brasília: UnB, 2002, [?] p. Tese (Doutorado) – Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável, Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília – UnB, Brasília, 2002.

NAVES, Nilson Vital. **Palavras proferidas na abertura do 6.º Congresso Internacional de Direito ambiental**. São Paulo, 3 jun. 2002. Disponível em:<HTTP://bdjur.stj.gov.br>. Acesso em: 05 dez. 2012.

NERY JUNIOR, Nelson e NERY, Rosa Maria de Andrade. **Constituição Federal comentada e legislação constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

OAB Paraná. **Agenda 21 lança cartilha com dicas de atitudes socioambientais**.Disponível em:

<http://www.oabpr.com.br/noticias.php?idNoticia=12184&idGravata=1095>. Acesso em: 15 fev. 2013.

OLIVEIRA, Fabiano Melo Gonçalves de. **Direito ambiental**. Niterói: Impetus, 2012.

OLIVEIRA, Rafael Santos de. **Direito ambiental internacional:** o papel da *soft law* em sua efetivação.Ijuí: Unijuí, 2007.

ORGANIZAÇÃO das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação. Departamento de Desenvolvimento Sustentável. ***Ordenación de losecosistemasfrágiles:*** *lucha contra La desertificación y lasequía*. Disponível em: http://www.fao.org/sd/SPdirect/EPre0031.htm. Acesso em: 08 jun. 2012.

PAREJO, Luiz Carlos. **Seca no Nordeste:** Desmatamento e políticas ineficazes são agravantes. Disponível em: <http://educacao.uol.com.br/disciplinas/geografia/seca-no-nordeste-desmatamento-e-politcas-ineficazes-sao-agravantes.htm>. Acesso em: 26 fev. 2013.

PASSOS, Priscilla Nogueira Calmon de. A Conferência de Estocolmo como ponto de partida para a proteção internacional do meio ambiente. **Revista Direitos Fundamentais e Democracia**. Curitiba, v.6, 2009. Disponível em: <http://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/18/17>. Acesso em: 30 dez. 2012.

PEDRO, Antônio Fernando Pinheiro; FRANGETTO, Flávia Witkowski. Direito ambiental aplicado. In: PHILIPPI JUNIOR, Arlindo; ROMÉRO, Marcelo de Andrade; BRUNA, Gilda Collet. (Ed.). **Curso de Gestão Ambiental**. Barueri: Manole, 2004, p. 617-656.

QUINTO, Antônio Carlos. **Bactérias simbiontes são eficazes na revegetação**. Agência USP de Notícias, São Paulo, 23 jul. 2010. Disponível em: <http://www.usp.br/agen/?p=28912>. Acesso em: 14 fev. 2013.

RAMIDOFF, Mário Luiz. **Processualidade Ambiental**. Portal de e-governo, inclusão digital e sociedade do conhecimento de Santa Catarina. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/17944-17945-1-PB.pdf >. Acesso em: 07 fev. 2013.

RICHTER, Burton. **Além da fumaça e dos espelhos:** mudança climática e energia no século XXI. Tradução de Luiz Claudio de Queiroz Faria. Rio de Janeiro: LTC, 2012.

RICUPERO, Rubens, **Posicionamento do Brasil nas negociações para o pós-Kyoto**. Palestra proferida nos Seminários Sustentáveis – Encontro I, da Fundação Brasileira para o Desenvolvimento Sustentável, Rio de Janeiro, 28 abr. 2008. Disponível em: <http://www.fbds.org.br/IMG/pdf/doc-393.pdf>. Acesso em: 19 nov. 2011.

ROCHA, Jefferson Marçal da. Política internacional para o meio ambiente: avanços e entraves pós-conferência de Estocolmo. In: SPAREMBERGER, Raquel Fabiana Lopes e PAVIANI, Jayme (Orgs.). **Direito ambiental**: um olhar para a cidadania e sustentabilidade planetária. Caxias do Sul: Educs, 2006.

SANTILLI, Márcio; CARVALHO, Georgia; NEPSTAD, Daniel. O Brasil e as mudanças climáticas globais. In: CAMARGO, Aspásia; CAPOBIANCO, João Paulo Ribeiro; OLIVEIRA, José Antônio Puppim de (Orgs.). **Meio ambiente Brasil:** avanços e obstáculos pós-Rio-92. São Paulo: Estação Liberdade, 2004.

SARAIVA, Regina Coelly F. Implementação da convenção sobre diversidade biológica e populações tradicionais. pp. 671-680. In: BENJAMIN,Antônio Herman (Org.). **Anais do 6.º Congresso Internacional de Direito Ambiental, de 03 a 06 de junho de 2002:** 10 anos da Eco-92: O Direito e o Desenvolvimento Sustentável. São Paulo: IMESP, 2002.

SHUE, Henry. Clima. pp. 459-469. In: JAMIESON, Dale (Coord.). **Manual de filosofia do ambiente**. Traduzido por João C. Duarte. Lisboa: Instituto Piaget, 2003.

SILVA, Carlos Sérgio Gurgel da.**Análise da efetividade da legislação ambientalno combate ao processo de desertificação na região do Seridó Potiguar**. Disponível em: <http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/9/docs/efetividade_da_legislacao_ambiental_no_combate_a_desertificacao.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2013.

SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. **Direito ambiental internacional:** meio ambiente, desenvolvimento sustentável e os desafios da nova ordem mundial: uma reconstituição da Conferência do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Rio de Janeiro: Thex, 1995.

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

SILVA, Miryam Belle Moraes da.**Implementação da Convenção da Diversidade Biológica no Brasil:** o exemplo do Bioma Cerrado. Brasília: UnB, 2005, [?] p. Dissertação (Mestrado) – Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável, Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília – UnB, Brasília, 2005.

SILVA. Solange Teles da. O direito ambiental internacional. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (Coord). **Coleção para entender**. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

SOARES, Guido Fernando Silva. **A proteção internacional do meio ambiente**. Barueri: Manole, 2003.

SOARES, Guido Fernando Silva. As ONGs e o direito internacional do meio ambiente. pp. 117-168. In: MILARÉ, Édis; MACHADO, Paulo Affonso Leme (Orgs.). Direito ambiental: direito ambiental internacional e temas atuais. **Coleção doutrinas essenciais**. v. 6. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

SOARES, Guido Fernando Silva. Direito Ambiental Internacional. In: PHILIPPI JR., Arlindo; ALVES, AlaôrCaffé (Ed.). **Curso interdisciplinar de direito ambiental**. Barueri: Manole, 2005.

SOARES, Guido Fernando Silva. **Direito internacional do meio ambiente:** emergências, obrigações e responsabilidades. São Paulo: Atlas, 2001.

VARELLA, Marcelo Dias. Efetividade do direito internacional ambiental: análise comparativa entre as convenções da CITES, CDB, Quioto e Basiléia no Brasil. pp. 29-49. In: BARROS-PLATIAU, Ana Flávia; VARELLA, Marcelo Dias. **A efetividade do Direito Internacional ambiental**. Brasília: UNICEUB, UNITAR e UnB, 2009.

VIOLA, Eduardo J. Evolução da mudança climática na agenda internacional e transição para uma economia de baixo carbono, 1990-2009. p. 47-94. In: FERREIRA, HelineSivini; LEITE, José Rubens Morato; BORATTI, Larissa Verri (Orgs.). **Estado de direito ambiental:** tendências. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010.

VULCANIS, Andréa. Direito ambiental e direitos humanos fundamentais: de uma base epistemológica à fundamentação jurídica. In: FREITAS, Vladimir Passos de (Coord.). **Direito Ambiental em Evolução 5**. Curitiba: Juruá, 2008.

WOLD, Chris. A emergência de um conjunto de princípios destinados à proteção internacional do meio ambiente. In: SAMPAIO, José Adércio Leite; WOLD, Chris; NARDY, Afrânio (Orgs.). **Princípios de direito ambiental na dimensão internacional e comparada**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.