
CONSIDERAÇÕES SOBRE AS CONVENÇÕES INTERNACIONAIS DO CLIMA E DA BIODIVERSIDADE E O BRASIL

Sérgio Luiz Cruz Aguilar

A questão ambiental começou a ser tratada no plano internacional já no século XIX, com o surgimento das primeiras regras jurídicas ligadas a proteção do meio ambiente.

Regras que surgiram anteriormente tinham uma finalidade econômica e não a proteção ambiental propriamente dita. Um exemplo é o caso do Brasil colônia e a questão do regramento sobre a “madeira de lei” que visava simplesmente a preservar a madeira necessária para a construção de embarcações. Na Península Ibérica, surgiram normas de replantio de florestas também visando à confecção de embarcações. Da mesma forma, na Europa, surgiram regras com a finalidade de proteger a pesca e a caça.

Foi nos Estados Unidos da América (EUA), no final do século XIX, que surgiram os primeiros parques florestais como o de Yellow Stone, em 1862, dentre outros. A partir desse momento, com a delimitação de parques nacionais, é que percebemos ações reais de proteção ao ambiente acima do cunho econômico.

No século XX, houve o surgimento de uma série de organizações multilaterais internacionais como a Liga das Nações, ao final da Primeira Guerra Mundial, e Organização das Nações Unidas (ONU), ao final da Segunda grande guerra. Principalmente na segunda metade daquele século, várias outras organizações foram criadas para tratar dos mais variados temas. A partir dessas organizações, o tema ambiental passou a ser tratado em nível multilateral e houve a aprovação de várias convenções internacionais de meio ambiente que passaram a serem incorporadas ao ordenamento jurídico internacional a partir da década de 1920. Em 1923, foi realizado o I Congresso Internacional de Proteção da Natureza em Paris. Em 1931, foi aprovada uma convenção internacional que regulamentava a pesca da baleia. Já em 1940, deu-se a Convenção de Proteção da Fauna, da Flora e das Belezas Naturais Cênicas dos Países da América.

Vale destacar que essa convenção só foi ratificada pelo Brasil em 1966, o que significa um espaço de 26 anos entre sua aprovação e o país ter se tornado membro da mesma. Esse exemplo denota um dos problemas do Direito Internacional e, logicamente, do Direito Ambiental Internacional. Muitas vezes se consegue aprovar uma convenção e os países demoram, por várias razões, a ratificarem-na e a se tornarem membro, o que faz com que um tratado demore a entrar em vigor em razão de ser necessário um número mínimo de ratificações. Além disso, mesmo entrando em vigor, a regra jurídica criada pelo tratado só é aplicável aos Estados que se obrigaram a ele, ou seja, somente para aqueles países que se tornaram membros. Assim, por conta dos interesses particulares dos Estados, muitas vezes, aprova-se, assina-se uma determinada Convenção, mas há uma demora

em ratificá-la, ou aprova-se mas não ocorre a ratificação.

Em razão da dificuldade de se negociar acordos na área ambiental, os Estados passaram a formatar os chamados acordos quadro. Se constituem em acordos gerais, em tratados amplos, conhecidos também por guarda-chuvas, pelos quais os Estados manifestam intenções gerais. A partir deles, prosseguem-se as negociações, resultando em acordos mais específicos, normalmente chamados de protocolos, ligados aos acordos quadro com normas mais específicas, inclusive técnicas, necessárias à implementação de ações práticas. Entendeu-se que, agindo dessa maneira, abria-se a possibilidade de evoluir o ordenamento jurídico internacional na área da proteção ambiental.

Foi nesse sentido que foram aprovados vários acordos durante a Convenção da ONU para o Meio Ambiente (Eco 92), realizada no Rio de Janeiro, em 1992. A Convenção do Clima apresentou aspectos bem amplos, e a partir dela, continuaram as negociações que permitiram a aprovação do Protocolo de Quito, que entrou em vigor em 2005. No âmbito do Protocolo continuaram as negociações visando à sua eficácia e ao seu aperfeiçoamento. O mesmo aconteceu com a aprovação da Convenção da Diversidade Biológica que resultou, posteriormente, no Protocolo de Cartagena. Esses são dois exemplos claros da evolução do ordenamento jurídico internacional, em termos de meio ambiente, a partir de acordos amplos, seguidos de intensas negociações, até se chegar a acordos específicos.

Cabe destacar, também, que as primeiras convenções na área ambiental, mesmo carecendo de eficácia, acabaram auxiliando na criação e im-

plementação de legislações ambientais internas dos Estados.

Nesse sentido, um marco do direito ambiental internacional foi o caso, na década de 1950, da fundação Trail, cuja operação provocava no Canadá uma nuvem tóxica que se deslocava para os EUA ocasionando danos. O governo norte-americano assumiu a paternidade do problema e recorreu à justiça. Através de uma sentença de um tribunal arbitral em 1941, surgiu o que é considerada a primeira manifestação do Direito Internacional do Meio Ambiente, porque a decisão estabeleceu o entendimento de que nenhum Estado tem o direito de usar ou permitir o uso do seu território de tal modo que cause um dano em outro território decorrente do lançamento ou de emanações poluentes. A sentença acabou sendo a base para a elaboração do Princípio 12 da declaração final aprovada na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo, em 1972, e do Princípio 2 da Declaração do Rio, em 1992.

Na década de 1960, na Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e o Desenvolvimento, capitaneada pelo Brasil, estabeleceu-se uma relação entre desenvolvimento e segurança. A partir daí e aceitando a clara separação existente entre países ricos e países mais pobres, as normas criadas não deveriam coibir o desenvolvimento, pois este permitiria diminuir insegurança no mundo.

A partir desse entendimento, o Brasil e outros países em desenvolvimento passam a atuar nas organizações multilaterais para que as regras sejam diferentes, observando a condição diferente de cada país. Assim sendo, as regras de proteção ambiental não deveriam impedir o desenvolvimento das nações mais pobres. Essa idéia iria se

firmar mais tarde na Convenção do Rio e nos protocolos subsequentes nas áreas do clima e da biodiversidade.

Também na década de 1960, houve uma mudança na política das duas grandes potências e isso permitiu a aprovação de uma série de tratados na área do desarmamento relativo à questão nuclear e que, por sua vez, têm implicações na questão ambiental. Alguns exemplos foram o Tratado de Proscrição de Experiências com Armas Nucleares na Atmosfera, no Espaço Cósmico e sobre a Água que envolveu questões ambientais; o tratado que proibiu a colocação de armas nucleares e outras armas de destruição em massa no leito dos mares e oceanos e de seus respectivos subsolos; o Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP) e o Tratado de Tlatelolco, que proibiu o uso de armas nucleares na América Latina. Apesar de não serem tratados de meio ambiente, mas sim relativos à segurança internacional, todos apresentam reflexos para a proteção ambiental.

Em 1969, como consequência de alguns desastres ocorridos relacionados ao petróleo, foi aprovada a Convenção sobre a Responsabilidade Civil por Danos Causados por Poluição a Óleo que resultou em dois protocolos. Destes, que visam a proteger principalmente os mares da poluição causada por óleo pelos navios, o Brasil se tornou membro em 1977.

Resultado da discussão no âmbito da ONU sobre a questão ambiental, em 1972, a conferência realizada em Estocolmo aprovou uma declaração com 26 princípios, um plano de ação com 109 recomendações e instituiu o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA).

Outro fato importante dessa conferência foi a grande participação de

Organizações Não-Governamentais (ONGs) e de entidades científicas privadas de defesa do meio ambiente. Até então, havia convenções realizadas apenas no âmbito dos Estados. A partir daí houve o engajamento da sociedade que passou a participar das discussões e a apresentar soluções para a questão do meio ambiente.

Vale ressaltar, também que, apesar da conferência ter aprovado uma Declaração, que não tem efeito de cumprimento obrigatório e que apresenta apenas uma intenção dos signatários, resultou, além da criação do Programa da ONU, em outros mecanismos internacionais como o ato único europeu chamado que tem um capítulo sobre o ambiente e que iniciou a harmonização da legislação interna dos Estados e que hoje também compõe a União Européia. No Brasil, dois anos depois da Conferência, foi criada a Secretaria Especial do Meio Ambiente. Ou seja, apesar da conferência não ter resultado num tratado com efeito de cumprimento obrigatório, permitiu o surgimento de normas internacionais e internas de proteção ambiental.

Também fruto da reunião de Estocolmo, vinte anos depois, foi realizada a grande convenção da ONU sobre o meio ambiente, no Rio de Janeiro, conhecida como Eco 92 e que até 2005 era a conferência que conseguiu reunir o maior número de chefes de Estado e de Governo na história. O resultado foi a assinatura de dois grandes tratados multilaterais: a Convenção do Clima e a Convenção da Biodiversidade Biológica, chamada de Convenção da Biodiversidade, a aprovação de uma declaração de princípios sobre as florestas, e a Agenda 21 com quarenta capítulos e mais de cem programas específicos que criou um mecanismo financeiro da ordem de 600 milhões de dólares

anuais para a implementação desses programas.

Apesar da Agenda se tratar apenas de um compromisso moral dos governos em implementarem os programas, esta também teve resultados práticos. No Brasil, por exemplo, resultou na criação da Agenda 21 e de uma série de programas incluídos e um aporte financeiro para sua execução.

A Convenção do Clima conseguiu a adesão de 187 países membros, um número considerável se comparado aos 192 Estados existentes no mundo. Seu objetivo foi a redução da concentração de gases do efeito estufa e o controle do aquecimento global. Com relação a ela e à própria evolução das normas de proteção do meio ambiente, é importante ressaltar a sua relação com a evolução tecnológica.

Foi a evolução tecnológica, por exemplo, que permitiu, com precisão, o mapeamento do globo, a verificação, por meio dos satélites, do grau de devastação das florestas. Permitiu, ainda, a medição científica do efeito dos gases na atmosfera em termos de poluentes, bem como suas conseqüências para o aquecimento global. A apresentação de dados científicos provocou uma reação, incentivou os governantes a pensarem e discutirem o problema, que, por sua vez, foi estendido a toda sociedade. Décadas atrás, as discussões careciam de empirismo, da comprovação científica que hoje é possível.

O próprio Protocolo de Quioto, resultante do prosseguimento das negociações no âmbito da Convenção do Clima, parte de dados científicos relativos à quantificação da emissão de gases do efeito estufa que é mensurado por cientistas e não por políticos ou diplomatas. Com base nesses dados, produzidos por cerca de cem cientistas de todo o mundo que participam do corpo

científico e tecnológico do Protocolo, é que foi levantado o quadro ambiental de 1990, a base do Protocolo, a mesma forma que serão esses cientistas que farão os levantamentos necessários para a verificação do cumprimento das metas do tratado e suas futuras modificações.

Como dito anteriormente, a Convenção do Clima é uma convenção quadro, apresentou idéias gerais que para serem implementadas necessitavam aprofundar as discussões que se deram na chamada Conferência das Partes, como um Corpo Supremo da Convenção, composto pelos membros da Convenção e mais observadores convidados de agências especializadas da ONU e dos Estados não-membros. A partir da entrada em vigor, a Convenção passou a se reunir todos os anos para implementar as idéias contidas naquele amplo Tratado. As discussões no âmbito da Conferência resultaram, em 1997, na aprovação do Protocolo de Quioto, que hoje tem 164 membros e que definiu índices de redução de emissão. O Protocolo estabeleceu, também, a Conferência das Partes para continuar discutindo, aprovando normas para sua implementação e modificação.

A idéia do Protocolo foi a de permitir uma redução de 5,2% dos gases do efeito estufa para um primeiro período de 2008 a 2012. Para o segundo período, avançam as discussões das partes sobre os níveis de redução a serem estabelecidos. Para conseguir negociar esses níveis foram criados alguns mecanismos e um deles interessa especificamente ao Brasil. É o chamado Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL). O segundo mecanismo estabeleceu a implementação conjunta de flexibilização dos países membros que só se aplica aos países do Anexo 1 da Convenção do Clima composto pe-

los maiores poluidores. O nível de redução de 5,2% até 2012 é aplicável aos países do Anexo que têm essa meta a cumprir. Como exemplo da flexibilização, a União Européia fixou um índice acima de 5,2% e, dentro do bloco, um país pode cumprir uma meta superior à estabelecida, o que permite que um outro país menos desenvolvido cumpra meta menor. Isso é possível porque a meta estabelecida foi para o bloco. Da mesma forma que outros países têm metas diferentes.

O MDL foi um mecanismo criado a partir de uma proposta brasileira para a constituição de um Fundo de Desenvolvimento Limpo (Clean Development Fund) apresentada em 1997. Naquele mesmo ano, Brasil e EUA alteraram a versão do Fundo e apresentaram a proposta do MDL. O mecanismo visou a possibilitar que os países do Anexo 1 da Convenção do Clima pudessem cumprir os índices de redução prestando apoio financeiro a projetos de formas de energia menos intensivas em carbono nos países não membros do Anexo, ou seja, nos países em desenvolvimento. A idéia do MDL foi possibilitar que projetos de países como o Brasil que resultassem na redução dos gases do efeito estufa pudessem ser implementados. Na prática, esses países recebem um financiamento de um país do Anexo 1, com o projeto percorrendo um caminho que resulta na emissão de um certificado de emissão que pode, inclusive, ser negociado em bolsa. Ou seja, o Brasil apresentou a idéia nova e original que, para um país não reduzir drasticamente a emissão e, conseqüentemente, não reduzir sua capacidade industrial, poderia compensar o coeficiente de redução que faltasse para cumprir a meta, financiando projetos de desenvolvimento sustentável nos países menos desenvolvidos. O MDL

permitiria, então, reduzir emissões e auxiliar o desenvolvimento dos países menos desenvolvidos. O MDL sofreu críticas no sentido de que acabaria não ajudando na diminuição das emissões dos países mais ricos, que manteriam níveis elevados de poluição quando o objetivo maior seria a redução desses poluentes, mas, como o subdesenvolvimento é comprovadamente uma fonte de degradação ambiental, não há dúvidas de que o mecanismo colabora para o chamado desenvolvimento sustentável.

O Brasil, que não tem metas a cumprir no primeiro período de aplicação do Protocolo, pode se beneficiar dos projetos de desenvolvimento limpo. Os projetos são divididos em três categorias: fontes renováveis e alternativas de energia; eficiência e conservação de energia; e reflorestamento e estabelecimento de novas florestas. O reflorestamento ou criação de novas florestas é que é o responsável pela maior parte dos projetos. Nessa área, por meio do MDL, pode-se agregar valor, realizar um desenvolvimento sustentável com financiamento estrangeiro e captar esses recursos externos e a certificação.

Voltando à Conferência do Rio, aprovou-se a Convenção da Biodiversidade, que hoje tem 188 membros. Nessa área, a idéia foi semelhante à do clima. Criou-se uma Conferência das Partes da Convenção que aprovou uma série de normas e que resultou no Protocolo de Cartagena, que tem 132 membros e continua realizando a reunião das partes, como a realizada em Curitiba, em março de 2006. Por tratar também da questão dos transgênicos, é um tratado de suma importância para o Brasil que detém entre 20 e 25% de toda a biodiversidade mundial. Se visualizarmos que o Brasil, os EUA e a Argentina são responsáveis por 82%

da produção de soja no mundo e pensar que qualquer decisão no âmbito do Protocolo implicará numa maior ou menor exportação de grãos por esses países em decorrência da regras estabelecidas para os organismos vivos modificados (transgênicos), entende-se o interesse brasileiro de participar ativamente das negociações dessas normas, o que justifica o país ter sido sede daquela reunião das partes.

Dentre várias resoluções, a Conferência de Curitiba aprovou 2010 como a data limite para a criação de regras internacionais voltadas ao uso e repartição de lucros oriundos do uso de recursos genéticos e do conhecimento de populações tradicionais como os indígenas. Isso também é importante para o Brasil porque estabelecerá regras de modo a permitir que conhecimentos, por exemplo, de uma tribo indígena do Brasil sobre o uso de determinada planta não seja usada livremente por países mais ricos, que é o que tem acontecido muito: laboratórios de outros países que acabam patenteando os produtos e recebendo os royalties relativos a eles, que originalmente fazem parte da cultura indígena e são utilizados por essas populações há séculos.

Foi aprovada, ainda, a disponibilização de 1 bilhão de dólares para a implementação das normas nos dois anos seguintes. Esse aspecto merece um adendo. Os EUA não são membros da Convenção da Biodiversidade, nem do Protocolo de Cartagena, mas são responsáveis por 50% dos recursos do fundo global de meio ambiente, participam ativamente das reuniões das partes e, normalmente, apresentam a maior delegação nessas reuniões, composta não só por diplomatas, mas por funcionários de governo, técnicos e cientistas. Como responsáveis por metade do fundo, nada é aprovado

em relação à aplicação desses recursos que não esteja de acordo com seus interesses e, por outro lado, quando as negociações se encaminham contra esses interesses há a ameaça, de corte de verbas.

Uma outra questão discutida tratava da tentativa de liberar os experimentos de sementes estéreis para a pesquisa de campo. A reunião, contudo, manteve ainda os experimentos restritos aos laboratórios até que haja mais dados científicos sobre os impactos desse tipo de semente geneticamente modificada. Da mesma maneira, as plantas geneticamente modificadas devem passar pela análise de um Comitê Científico até os resultados realmente indiquem que elas podem ser liberadas para os experimentos no campo e, posteriormente, serem comercializadas.

Sobre o mar internacional, ou seja aquele de domínio internacional, que não faz parte dos mares territoriais ou das zonas de exploração exclusiva dos Estados, também decidiu-se adiar, para futuras reuniões, novas regras de proteção ao ambiente global marinho.

O principal tema tratado foi a rotulagem dos transgênicos, a obrigatoriedade desses produtos conterem a descrição “pode conter transgênicos” ou “contém transgênicos”, termos esses que resultaram numa grande discussão.

Os países que não são grandes produtores de commodities queriam que todas as embalagens fossem rotuladas “contém transgênico”, enquanto os países que produzem e exportam grãos e que têm na exportação desses grãos o maior peso de sua balança comercial, advogavam pela inscrição “pode conter”. Isso porque a questão de “conter” ou “pode conter” apresenta uma diferença muito grande.

Dependendo da frase que deve ser

inscrita, é preciso uma série de testes em laboratório, o que onera o valor final do produto. Esses testes são feitos de acordo com o transporte e o armazenamento do produto por amostragem, com isso, por exemplo, num carregamento de soja que utiliza meios de transportes diferentes (multimodais) como o rodoviário, ferroviário, fluvial e marítimo, para cada transbordo há a necessidade de testes. Assim, um maior número de meios de transporte, resulta em maior número de testes que pode encarecer o valor, dependendo da região, em até 10% do preço final do produto. Em conseqüência, poderia acarretar a perda de mercado internacional em relação àquele produto para um país membro do Protocolo e obrigado a cumprir as regras que estabelecem os testes em relação a um concorrente não-membro do tratado.

Os estudos sobre o impacto dessas frases dificultaram as negociações. A Conferência determinou a necessidade da colocação da palavra “contém”. Caso o país tenha acordos bilaterais que não exigem essa palavra, a rotulagem deve exibir a frase “pode conter”. Tal regra permanecerá válida por seis anos e continuará sendo negociada no âmbito da Conferência das Partes.

Foram aprovados, também, programas de trabalho relacionados à biodiversidade de ilhas e de terras úmidas e sub-úmidas e de montanhas, um regime internacional de acesso e repartição de benefícios, uma iniciativa global para a comunicação, educação e conhecimento público. Foi realizada uma revisão do plano estratégico para a implementação do mecanismo denominado Cleaning House, que havia sido criado anteriormente pelo Protocolo com o objetivo de promover e facilitar a cooperação científica e técnica, dentro e entre os Estados, de modo a

desenvolver o mecanismo global para a integração da informação e uma rede humana e tecnológica necessária para isso. Trata-se de uma rede, com sede no Canadá, de técnicos e cientistas que permite que as informações relativas à biodiversidade, principalmente das pesquisas em relação aos transgênicos, circulem e se tornam do conhecimento global.

Finalizando, o Brasil tem entre 20 e 25% da biodiversidade do planeta. Se, por um lado, como grande produtor mundial de grãos, as decisões multilaterais, especialmente as relacionadas com a rotulagem dos organismos vivos modificados, podem causar um impacto negativo e implicar no aumento do preço de nossos produtos para exportação, a aprovação de regras sobre a distribuição de valores pelo aproveitamento da biodiversidade implicaria, teoricamente, na obtenção, pelo país, da quarta parte dos valores disponíveis, principalmente aqueles direcionados para o conhecimento das populações indígenas. Entendemos que, com as negociações futuras, o Brasil consiga recursos internacionais para desenvolver projetos de proteção à sua biodiversidade.

Da mesma forma, em relação à Convenção do Clima se, num primeiro momento o país pode se beneficiar de mecanismos como o MDL e obter recursos para realizar projetos de desenvolvimento sustentável, nas negociações futuras do Protocolo de Quioto e, como uma das maiores economias do mundo e detentor de um dos maiores parques industriais do mundo, o Brasil poderá vir a ter que cumprir metas de redução de poluentes. Há, pois, a necessidade de preparação para essa possibilidade, de modo que as regras não afetem o desenvolvimento interno.