



**DIREITO AMBIENTAL**  
O legado de Geraldo Eulalio do  
Nascimento e Silva

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

*Ministro de Estado*  
*Secretário-Geral*

Aloysio Nunes Ferreira  
Embaixador Marcos Bezerra Abbott Galvão

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO



*Presidente*

Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima

*Instituto de Pesquisa de*  
*Relações Internacionais*

*Diretor*

Ministro Paulo Roberto de Almeida

*Centro de História e*  
*Documentação Diplomática*

*Diretor*

Embaixador Gelson Fonseca Junior

*Conselho Editorial da*  
*Fundação Alexandre de Gusmão*

*Presidente*

Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima

*Membros*

Embaixador Ronaldo Mota Sardenberg  
Embaixador Jorio Dauster Magalhães  
Embaixador Gelson Fonseca Junior  
Embaixador José Estanislau do Amaral Souza  
Embaixador Eduardo Paes Saboia  
Ministro Paulo Roberto de Almeida  
Ministro Paulo Elias Martins de Moraes  
Professor Francisco Fernando Monteoliva Doratioto  
Professor José Flávio Sombra Saraiva  
Professor Eiiti Sato

A *Fundação Alexandre de Gusmão*, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e tem a finalidade de levar à sociedade civil informações sobre a realidade internacional e sobre aspectos da pauta diplomática brasileira. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública nacional para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

PAULO BORBA CASELLA  
RAPHAEL CARVALHO DE VASCONCELOS  
ELY CAETANO XAVIER JUNIOR  
(ORGANIZADORES)

**DIREITO AMBIENTAL**  
O legado de Geraldo Eulalio do  
Nascimento e Silva



Brasília - 2017

Direitos de publicação reservados à  
Fundação Alexandre de Gusmão  
Ministério das Relações Exteriores  
Esplanada dos Ministérios, Bloco H  
Anexo II, Térreo  
70170-900 Brasília–DF  
Telefones: (61) 2030-6033/6034  
Fax: (61) 2030-9125  
Site: [www.funag.gov.br](http://www.funag.gov.br)  
E-mail: [funag@funag.gov.br](mailto:funag@funag.gov.br)

**Equipe Técnica:**

Eliane Miranda Paiva  
André Luiz Ventura Ferreira  
Fernanda Antunes Siqueira  
Gabriela Del Rio de Rezende  
Luiz Antônio Gusmão

**Projeto Gráfico:**

Ademir da Rosa

**Programação Visual e Diagramação:**

Gráfica e Editora Ideal

**Foto:**

Geraldo Eulalio do Nascimento e Silva  
MAX KOOT STUDIO B.V.

Impresso no Brasil 2017

---

D597 Direito ambiental : o legado de Geraldo Eulalio do Nascimento e Silva / Paulo Borba Casella, Raphael Carvalho de Vasconcelos e Ely Caetano Xavier Junior (organizadores). – Brasília : FUNAG, 2017.

492 p. - (Direito internacional)

ISBN 978-85-7631-673-2

1. Direito ambiental. 2. Direito internacional público. 3. Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992 : Rio de Janeiro, RJ). 4. Ecologia. 5. Diplomacia. 6. Proteção ambiental. 7. Poluição. 8. Poluição da água. I. Casella, Paulo Borba. II. Vasconcelos, Raphael Carvalho de. III. Xavier Junior, Ely Caetano. IV. Série.

CDD 341.3479

---

Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme Lei nº 10.994, de 14/12/2004.

## SUMÁRIO

<b>Apresentação.....</b>	<b>9</b>
--------------------------	----------

*Sérgio Eduardo Moreira Lima*

<b>Prefácio .....</b>	<b>15</b>
-----------------------	-----------

*Paulo Borba Casella, Raphael Carvalho de Vasconcelos e  
Ely Caetano Xavier*

### **O MEIO AMBIENTE NO DIREITO INTERNACIONAL:**

#### **ASPECTOS GERAIS**

Conceito de direito ambiental .....	19
-------------------------------------	----

O direito ambiental internacional.....	29
--	----

Meio ambiente e desenvolvimento .....	35
---------------------------------------	----

Soberania e ambiente .....	39
----------------------------	----

Direitos e obrigações ambientais dos estados .....	45
--	----

Recursos para a proteção ambiental .....	49
--	----

Relatório Brundtland sobre o meio ambiente .....	55
--	----

O direito ambiental e o papel das ONGs .....	63
--	----

Os tratados ambientais não ratificados.....	69
---	----

Environmental Treaties still to be Ratified.....	73
--	----

Pending Problems on International Law of the Environment ....	77
---	----

A América Latina e o meio ambiente.....	95
The Latin-American Approach to International Environmental Law.....	101

**CONFERÊNCIAS DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O MEIO  
AMBIENTE E O DESENVOLVIMENTO (RIO-92)**

Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento.....	111
A Conferência do Rio e o direito internacional .....	123
A Conferência do Rio e o direito internacional (segunda versão).....	133
International Law and the Rio Conference.....	141
As questões ambientais na Reunião de Guadalajara .....	147
Os grandes tópicos da UNCED-92.....	151
O relatório do Brasil para a UNCED-92.....	157
Falácias sobre a UNCED-92.....	163
O pós-Rio-92.....	169
Implementação da Agenda 21 .....	173

**ECOLOGIA**

Diplomacia e ecologia .....	187
Diplomacia pública e ecologia.....	193
As organizações intergovernamentais e a ecologia.....	199
As confusões ecológicas do Banco Mundial.....	203
Ecologia e direitos humanos .....	209
A saúde como problema ambiental .....	213
A pobreza e a degradação ambiental.....	217
Guerra e ecocídio .....	223
As leis de guerra e a ecologia.....	229

## **O MEIO AMBIENTE E AS ÁGUAS**

A preservação dos mares.....	237
Proteção das áreas oceânicas e marítimas .....	243
A conservação dos recursos vivos do mar .....	249
A Regulamentação Internacional da Pesca.....	253
A Regulamentação Internacional da Pesca (segunda versão) ...	259
A poluição radioativa do mar .....	271
A poluição do mar por alijamento.....	275
A poluição do mar por óleo: exemplo internacional.....	279
Proteção dos mares e dos oceanos .....	283
A defesa do alto-mar .....	295
A Guerra do Golfo e a poluição do mar .....	301
Os rios e os povos.....	307
Mercúrio, ouro, dívida externa.....	311
Simpósio de Foz de Iguaçu sobre a Bacia do Prata.....	315

## **POLUIÇÃO**

O direito que nasce da poluição.....	321
Poluição e desenvolvimento.....	329
Poluição transfronteiriça da atmosfera.....	333
The International Law Relating to Transborder Air Pollution..	345
O buraco de ozônio.....	359
A chuva ácida e a poluição da atmosfera.....	365
Mudanças climatológicas .....	371
Terra envenenada .....	377
Destino dos rejeitos industriais e químicos .....	381
A convenção sobre resíduos tóxicos.....	385
Poluição e rejeitos radioativos .....	391
A América Latina e os rejeitos tóxicos.....	397

## **FAUNA E FLORA**

O fim das florestas .....	405
A desertificação .....	411
A salvação das florestas.....	415
A ecologia vista da Amazônia.....	421
A Amazônia e a poluição do mundo .....	427
Amazônia, antes nossa .....	431
Amazônia e soberania .....	437
Salvação do Pantanal .....	443
Biodiversidade e biotecnologia.....	449
Em defesa das espécies em extinção .....	453
Comércio internacional de animais e aves ameaçados de extinção.....	457

## **BRASIL, MEIO AMBIENTE E DIREITO**

Brazil and the environment.....	467
A responsabilidade do Congresso em matéria ambiental.....	477
Brasil e ecologia .....	483
Imagem do Brasil no exterior .....	489

## APRESENTAÇÃO

É com satisfação que a Funag, entidade vinculada ao Ministério das Relações Exteriores do Brasil, publica “Direito Ambiental, o Legado de Geraldo Eulalio do Nascimento e Silva”, organizado por Paulo Borba Casella, Raphael Carvalho de Vasconcelos e Ely Caetano Xavier Junior. Trata-se de textos, alguns dos quais inéditos, cuja pesquisa e edição representam singela homenagem prestada pela academia e pela diplomacia ao Embaixador Geraldo Eulalio, como era chamado por seus alunos, colegas e amigos, no ano que marca o centenário de seu nascimento.

Conheci o Embaixador, quando ele era o Diretor do Instituto Rio Branco, logo após minha aprovação no concurso de admissão à carreira diplomática. Deu-me inestimável apoio neste período em que eu pouco conhecia o Itamaraty e tive nele o interlocutor com ideias precisas, que infundia confiança e ressaltava a necessidade de concentrar-me nas questões essenciais e nos objetivos maiores da diplomacia.

Geraldo Eulalio foi também nosso professor de Prática Diplomática no Curso de Preparação à Carreira. Sua cordialidade, elegância, educação refinada, devoção à diplomacia e ao direito internacional eram características marcantes de sua personalidade

alegre e comunicativa. Além do exercício do magistério, destacou-se tanto na carreira, como no estudo e no desenvolvimento do Direito Internacional. Seus ensinamentos foram úteis em questões relativas à fase inicial de formação do direito ambiental, bem como, sobretudo, naquelas ligadas ao Direito diplomático. O convívio com ele sempre foi ameno e agradável, invariavelmente em torno de temas ligados aos conceitos, à prática da diplomacia, bem como ao pensamento e à exploração de novas fronteiras do direito internacional público (DIP).

Assim, não hesitei quando o Professor Paulo Borba Casella, titular da cadeira de DIP da Universidade de São Paulo (USP), consultou-me, em 2016, sobre o interesse na edição de pesquisa que estava coordenando com alguns doutorandos, seus pupilos, em torno de artigos e documentos do acervo pessoal do Embaixador, da qual resultou a presente obra. Respondi-lhe de imediato com o entusiasmo de quem há muito admirava Geraldo Eulalio e via com satisfação, em meio a essas novas manifestações de interesse por sua obra, a oportunidade de associar a Funag à formação de um juízo quanto ao valor de sua contribuição ao direito e à diplomacia.

Tal contribuição ao direito diplomático brasileiro é comparável a de outros mestres de nossa tradição jurídica e política. Destacou-se em diversos aspectos, seja bibliográfico, didático, doutrinal e diplomático. Meu colega Paulo Roberto de Almeida ressalta que uma simples consulta aos registros de seu nome no catálogo da biblioteca do Itamaraty revela a existência de não menos que 72 entradas, com alguma repetição nos títulos devida às reedições, mas uma enorme variedade nos temas, nas línguas, nas grandes questões das relações internacionais e da agenda da política mundial e das relações exteriores do Brasil ao longo de mais de cinco décadas.

---

É de Geraldo Eulalio a leitura da reedição revisada e atualizada do Manual de Direito Internacional Público de Hildebrando Accioly, o grande jurista e diplomata, objeto de inúmeras edições contínuas ao longo de décadas. Apoiou uma geração de diplomatas e estudiosos com – seus incontáveis escritos – obras publicadas, artigos da imprensa diária, ensaios nas revistas especializadas, textos esparsos.

Minha própria tese do Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco, tratando da questão da reciprocidade, muito se beneficiou de seus trabalhos sobre o assunto, pouco pesquisado no Itamaraty, assim como no meio acadêmico. No entanto, uma relação de reciprocidade, seja no contexto dos grandes temas do direito internacional (como os defendidos, por exemplo, por Rui Barbosa na II Conferência da Paz da Haia, em 1907), seja no plano das relações bilaterais, é de fundamental importância para a efetividade da política de uma chancelaria, uma vez que ela tem a ver com a própria noção de isonomia jurídica consagrada no princípio da igualdade soberana das nações, que está na base do multilateralismo.

No decorrer dos anos 1960, Geraldo Eulalio consolidaria seu imenso conhecimento a respeito da Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas, objeto de várias edições de seu exame metucioso (artigo por artigo, do primeiro ao 53º) desse grande instrumento de codificação do direito internacional, em brochuras que a Funag teve o privilégio de publicar, desde 1967, ou de coeditar, com a Forense Universitária, cujo título corresponde exatamente ao nome desse acordo multilateral.

Mas não se trata de simples exegese literal da Convenção de Viena, e sim de uma história sobre como foram construídos seus diferentes dispositivos, uma vez que Geraldo Eulalio foi protagonista, coautor e verdadeiro construtor desse relevante

mecanismo para regular as relações entre Estados e os privilégios e imunidades de seus respectivos enviados. Em cada um dos capítulos, assim como na longa introdução explicativa, relata como foram os trabalhos para se alcançar o texto consensual em cada um desses artigos, referindo-se às posições dos diferentes Estados ali representados.

Geraldo Eulalio foi membro de instituições internacionais e nacionais. Presidente da Sociedade Brasileira de Direito Internacional e da Associação Brasileira de Direito Nuclear, foi eleito sócio honorário do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro (IHGB) em 1969. Nas duas ou três últimas décadas de sua vida, Geraldo Eulalio seguiu com especial atenção, como sempre foi seu hábito, as conferências diplomáticas dos chamados bens comuns, desde Estocolmo (1972), passando pela do Rio de Janeiro (1992) e os muitos encontros paralelos e subsequentes que trataram dos temas da sustentabilidade, da ecologia, da poluição e da preservação da fauna e da flora, ou seja, da própria vida da humanidade e da continuidade da civilização.

O interesse na sua obra é compartilhado não apenas com os autores do presente livro, como também entre colegas, como o Embaixador Dilermando Cruz, que dedicou importante parte de sua vida profissional ao tratamento de questões de natureza legal no Departamento de Assuntos Jurídicos do Itamaraty e que conviveu mais tempo com o mestre.

Dilermando recorda a resenha que escreveu a respeito do livro sobre a Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas de autoria de Geraldo Eulalio. Ressalta a atenção à gênese da norma e a seu fim, bem como às soluções que o legislador dera a conflitos de objetivos simultaneamente defensáveis, e a coragem de divergir em pontos técnicos. Ressalta ainda que o gosto pelo direito internacional estava na raiz de sua atividade intelectual, testemunhada por

---

uma obra que vai dos inúmeros artigos publicados no Boletim de Direito Internacional Público e em outros periódicos jurídicos e de livros como o Direito Ambiental Internacional e a atualização do Manual de Hildebrando Accioly, acima referido, além do “sonho de atualizar os três volumes do Tratado”. Refere-se, também, à sua participação no *Institut de Droit International*, assim como ao curso ministrado na Academia de Direito Internacional da Haia, em 1977, sobre o fator tempo nos tratados, ademais da presidência da Sociedade Brasileira de Direito Internacional, ora exercida pelo Professor Wagner Menezes. O Embaixador Nascimento e Silva gozava de prestígio internacional no meio jurídico. Dilermando acredita que seu lugar deveria ter sido na Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas.

A Funag, após editar muitos dos escritos de Geraldo Eulalio do Nascimento e Silva – livros, discursos, artigos – tem orgulho de oferecer esta homenagem póstuma a todos os admiradores, estudiosos, pesquisadores do direito internacional no Brasil e no mundo, mais um exemplo de um dos diplomatas que se distinguiu na sua carreira, contribuindo para o ensino, a prática e o desenvolvimento do direito internacional.

Sérgio Eduardo Moreira Lima\*

---

\* Presidente da Fundação Alexandre de Gusmão.



## PREFÁCIO

Neste 2017, o embaixador Geraldo Eulalio do Nascimento e Silva completaria 100 anos. A decisão de homenagear esse grande jurista e celebrar a data foi tomada com enorme facilidade. A forma como o projeto se desenvolveu e concretizou foi, contudo, inusitada e surpreendente.

O professor titular da Universidade de São Paulo, Paulo Borba Casella, era bastante próximo do embaixador Nascimento e Silva e a amizade se estendeu às suas filhas Maria Beatriz (Bebé), Maria Cristina (Kiki) e Maria Tereza (Tetê).

O embaixador costumava se refugiar em Correias, distrito de Petrópolis, no Rio de Janeiro e, justamente em sua casa de campo, foram encontrados manuscritos, recortes e materiais diversos produzidos ou coletados, e classificados pelo jurista. Informado da existência do acervo, Casella percebeu que entre os documentos poderia estar a homenagem póstuma perfeita.

Casella contactou, então, o professor Raphael Vasconcelos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro e da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro que logo aceitou participar da empreitada e combinou com Kiki a retirada do material para análise. Ao perceberem o volume de documentos a ser organizado, Casella e

Vasconcelos convidaram o professor Ely Xavier da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro para integrar o projeto.

Debruçados sobre o material, os três professores perceberam que a temática ambiental se destacava claramente na ampla produção do embaixador e decidiram selecionar a produção do homenageado neste “Direito Ambiental: o legado de Geraldo Eulalio do Nascimento e Silva”.

A obra se divide em sete capítulos: uma introdução genérica e seis temas específicos: 1. O meio ambiente no direito internacional: aspectos gerais; 2. Conferência do Rio; 3. Direito e ecologia; 4. O meio ambiente e as águas; 5. Poluição; 6. Fauna e flora; 7. Brasil, meio ambiente e direito.

Os organizadores agradecem o apoio da Funag, na pessoa do embaixador Sérgio Moreira Lima, do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais da Funag, na pessoa do ministro Paulo Roberto de Almeida, e da Biblioteca do ITR/UFRRJ (responsável pela digitalização de todo o material selecionado): essenciais à realização do projeto. Fundamental foi, ainda, o empenho de um grupo interessado de alunos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro para que os textos digitalizados fossem digitados para publicação.

Ainda que a singela homenagem não consiga estar à altura da importância do embaixador Geraldo Eulalio do Nascimento e Silva para o direito internacional, servirá de tributo de seu amigo Paulo Borba Casella, e de seus colaboradores, na celebração desse centenário.

São Paulo/Rio de Janeiro, 17 de fevereiro de 2017.

Paulo Borba Casella  
Raphael Carvalho de Vasconcelos  
Ely Caetano Xavier Junior

**O MEIO AMBIENTE NO DIREITO INTERNACIONAL:  
ASPECTOS GERAIS**



## CONCEITO DE DIREITO AMBIENTAL<sup>1</sup>

A expressão “direito ambiental” é cômoda e vem sendo acolhida inclusive pela Assembleia Geral das Nações Unidas e pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), embora sua autonomia no campo da Ciência Jurídica seja duvidosa. Na área do direito interno, por exemplo, os seus preceitos derivam quer do direito administrativo, quer do direito civil, quer do direito penal e, no caso brasileiro, a própria Constituição traça as suas linhas mestras. Mas, surgindo um caso concreto, caberá aos tribunais normalmente competentes a sua apreciação. Isto é, caberá às varas penais, civis ou administrativas se manifestarem.

No caso do direito ambiental internacional, verificamos que é construído pelas regras usuais de direito internacional, desenvolvidas dentro do enfoque ambientalista. E, repetindo, trata-se de uma expressão cômoda e não deve ser considerada como ramo autônomo.

O fenômeno mais importante resultante da conscientização do direito ambiental é que as leis e regulamentos que até então mereceram pouca atenção, ou foram simplesmente ignorados,

---

1 NASCIMENTO E SILVA, Geraldo Eulalio do. O conceito de Direito Ambiental. *EcoRio – Revista Brasileira de Informação Ambiental*, v. 1, n. 1, 1991, p. 14-16.

passaram a assumir uma importância semelhante à aceitação pela opinião pública dos problemas ambientais.

A recente decisão do juiz de Mangaratiba, Marco Antônio Ibrahim, dando ganho de causa ao processo iniciado pela Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro, em um processo de desmatamento, no qual autorizou o reflorestamento imediato da zona devastada e eventual pagamento de substância multa, no caso de os proprietários criarem dificuldades à ação do Instituto Estadual de Florestas, é sintomática e alvissareira. Infelizmente, e contrastando com esta decisão, o juiz da 11ª Vara Criminal de São Paulo absolveu a responsável pela destruição de 2,1 milhões de metros de Mata Atlântica, alegando falta de provas, como se o próprio desmatamento não fosse a melhor prova do crime ecológico.

## **1. Direito ambiental brasileiro**

A legislação dos países industrializados em matéria ambiental é bem mais desenvolvida e severa do que a que nos deparamos em países do Terceiro Mundo, o que se explica facilmente. Tal circunstância não deve ser interpretada como crítica aos países em desenvolvimento; antes de mais nada, o que se verifica é que em determinado momento, em determinada região, por motivos econômicos, sociais ou culturais, as leis sobre determinada matéria apresentam um grau de desenvolvimento não encontrado em outras.

A necessidade influi de maneira preponderante: quanto maior a poluição, mais desenvolvida a legislação de combate aos agentes poluidores. Em 1972, se reconheceu que 90% da poluição do mundo podia ser atribuído aos países desenvolvidos; hoje em dia, a porcentagem está na casa dos 80%. Este fenômeno explica em

parte a evolução verificada nos países do Hemisfério Norte e nos países do Hemisfério Sul.

A influência da opinião pública é outro fator preponderante e novamente as agressões ao meio ambiente provocam manifestações junto aos governantes e ao Poder Legislativo. Nos países mais industrializados, os gastos necessários para a adoção de medidas saneadoras podem alcançar somas astronômicas e têm provocado, em uma primeira fase, uma atitude negativa dos governantes, conforme ocorreu nos Estados Unidos, onde o presidente George Bush só concordou em firmar o *Clean Air Act* depois de amargar a derrota nas últimas eleições. Na Europa, até o início do ano de 1987, os governos foram contrários à aceitação dos alvos quanto à produção e consumo de clorofluorcarbonetos (CFCs) alegando que acarretariam sérios prejuízos às suas indústrias. Um segundo verão tórrido, acompanhado de receio de um futuro efeito estufa, provocou radical modificação na política e, em uma reunião em Montreal no mesmo ano, verificou-se que a posição dos países vinculados à Comunidade Econômica Europeia passara a ser mais evoluída do que a dos Estados Unidos e a do Canadá, que, até então, defendiam a adoção de normas internacionais de controle.

No tocante ao combate à chuva ácida, o progresso tem sido bem menos animador, principalmente diante das posições adotadas até agora, nos Estados Unidos e Grã-Bretanha, contrárias à adoção de metas rigorosas visando à diminuição dos poluentes causadores das chuvas ácidas. O problema é sério, porque na Europa Ocidental encontra-se a maior concentração populacional e industrial do planeta, com uma riqueza que exige mais energia e um número sempre crescente de automóveis, fenômeno que se repete nos Estados Unidos e no Japão.

O fato de a poluição atmosférica não respeitar fronteiras tem provocado inúmeras reuniões internacionais em que se

busca adotar medidas mais severas de controle das emissões. Tais reuniões não se limitam aos países da Comunidade Econômica Europeia. Contam com a participação do governo dos Estados Unidos e dos países escandinavos, talvez os mais sacrificados pela poluição ambiental, e os países da Europa Oriental, que cedo se convenceram da necessidade de buscar com as demais nações europeias, não bastasse a Guerra Fria ainda existente, soluções para um problema que a todos afligia.

No caso dos países componentes da CEE, verifica-se que a própria Comunidade tem autonomia para votar leis que se tornam automaticamente aplicáveis a todos os países, obtendo uma legislação uniforme altamente satisfatória. Convém ainda anotar que na negociação de tratados internacionais, a Comunidade tem tido reconhecida competência na assinatura de contratos.

Muitas das lacunas na legislação ambiental brasileira foram ou poderão vir a ser preenchidas pelos tratados internacionais. Negociados no âmbito das principais organizações internacionais, com a colaboração de especialistas altamente categorizados, representam, na maioria dos casos, o que de mais atualizado existe a respeito.

Em alguns raros casos, é possível encontrar no ordenamento jurídico de países em desenvolvimento, leis inexistentes nas nações industrializadas, como leis inspiradas na própria miséria, as relativas à proteção da saúde pública em matéria de água, esgoto etc. Pode ainda ser mencionada a lei de controle ambiental adotada pelo Rio Grande do Sul em 1982, considerada lei-padrão pela Organização das Nações Unidas.

Todo tratado assinado pelo Brasil deve ser submetido ao Congresso Nacional, nos termos do artigo 84, parágrafo VII da Constituição para a devida aprovação. Uma vez cumprida essa formalidade, o Poder Executivo fica habilitado a depositar o

documento de ratificação junto à entidade competente. Assim que o tratado entra em vigor, cabe ao presidente da República promulgar o tratado, que passa, desse modo, a integrar o sistema legislativo brasileiro.

A validade dos tratados devidamente promulgados antes da Constituição de 1988 fica preservada, desde que seja expressa ou implicitamente compatível com o texto constitucional, em virtude do fenômeno da recepção. Em outras palavras: o fundamento de sua validade reside na nova Constituição e tendo em vista a filosofia consagrada pelo seu artigo 225, pode se afirmar que a legislação, inclusive os tratados internacionais, passa a ter em matéria ambiental um fundamento bem mais expressivo, ou seja, de cunho constitucional.

## **2. Direito ambiental internacional**

A denominação “direito ambiental internacional”, que já merece a aceitação de inúmeros autores, como Alexandre Kiss, foi devidamente reconhecida pela Assembleia Geral da ONU em sua resolução de 22 de dezembro de 1989, com a qual convocou a Conferência Sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, que será realizada no Brasil em 1992. A resolução encarrega a Conferência de promover o desenvolvimento do direito ambiental internacional, tendo em vista a Declaração da Conferência das Nações Unidas Sobre o Meio Ambiente de 1972, e examinar a viabilidade de serem elaborados direitos e obrigações genéricas para os estados, levando ainda em conta os instrumentos legais internacionais relevantes. Pode-se afirmar que a preocupação com os problemas ambientais remonta à Conferência de 1972, embora seja possível mencionar algumas convenções internacionais anteriores, como as de combate à poluição do mar por óleo. Dois Princípios consagrados na Declaração de Estocolmo são considerados as pedras angulares do atual direito internacional na matéria. Segundo o Princípio 21,

os estados têm, de conformidade com a Carta das Nações Unidas e os princípios do direito Internacional, o direito soberano de explorar seus recursos de acordo com sua política ambiental e a responsabilidade de garantir que atividades levadas a efeito dentro de sua jurisdição ou controle não prejudiquem o meio ambiente de outros estados ou de áreas além dos limites da jurisdição nacional.

Embora este princípio figure em uma mera resolução, é considerado, hoje, representativo do direito internacional na matéria. A regra foi ainda acolhida pelo artigo 195 da Convenção sobre Direito do Mar, de 1982, que adotou quase a mesma redação no que se refere à primeira parte do princípio. A regra de que o estado será responsável pelas atividades que possam vir a afetar outros estados ou áreas fora de sua jurisdição não é pautada na Carta das Nações Unidas, mas pode ser considerada aceita pelo direito internacional.

O Princípio 22 é de aceitação mais contravertida, pois prevê a cooperação internacional no sentido de desenvolver o futuro do direito internacional em matéria de responsabilidade (*liability*) e compensação às vítimas de poluição e outros danos ambientais ocorridos dentro da jurisdição ou controle do estado. A adoção de regras de direito internacional a respeito (isto é, quanto à responsabilidade e à figura do *liability*) continua a desafiar os mais capacitados juristas internacionais, inclusive membros da Comissão de Direito Internacional da ONU.

As fontes do direito ambiental internacional são as do direito internacional, tal como enumeradas pelo artigo 38 do Estatuto da Corte Internacional de Justiça. Ou seja, os tratados, o costume internacional, os princípios gerais do direito, as decisões judiciais e a doutrina dos juristas mais qualificados.

Os tratados são as fontes por excelência do direito ambiental internacional, sobretudo porque nestes vinte anos de existência

o surgimento de regras tidas como *de lege lata* ainda não tiveram tempo de se formar. O progresso do direito ambiental tem sido extremamente rápido e é possível enumerar hoje tratados de cunho genérico (chamados *umbrella conventions*) bem como os de natureza mais específica. Podem ainda ser globais, regionais ou bilaterais. Versam sobre todos os aspectos do direito ambiental como os de proteção da fauna e da flora, a proteção da terra, mares, rios e água, e os inúmeros tratados de combate à poluição terrestre, marinha e da atmosfera.

Na elaboração dos tratados ambientais, o legislador se defronta com problemas de difícil solução e, dentre estes, cumpre mencionar a evolução rápida da ciência e da tecnologia, bem como a capacidade dos estados de administrar a poluição. É sintomático que 50% dos problemas que a comunhão internacional enfrenta atualmente não foram suscitados no decorrer da Conferência de 1972, como o das mudanças climatológicas e a agressão à camada de ozônio pelos CFCs e outros gases igualmente nocivos.

De acordo com o Estatuto da Corte Internacional de Justiça, o costume como fonte do direito internacional deve comprovadamente ser “prova prática geral aceita como sendo o Direito”. A inteligência desta regra muito evoluiu desde 1920, quando foi incluída no Estatuto da antiga Corte Permanente de Justiça Internacional. Com a rápida evolução do direito ambiental, os elementos materiais que eram exigidos para a constituição do costume mudaram. Desde que se comprove que uma prática é consequente e generalizada, nenhuma duração é requerida: uma prática prolongada não é necessária. Isso, contudo, não deve ser interpretado como o endosso à ideia de um *instant international law*. Embora o costume tenha perdido sua importância, face aos tratados, a sua influência não pode ser ignorada, principalmente em uma área, como a ambiental, em que a evolução da matéria

é rápida, exigindo a adaptação das regras aceitas à realidade do momento.

Os princípios gerais do direito reconhecidos pelas nações civilizadas também podem preencher vácuos, oferecendo soluções para situações que, caso contrário, não poderiam ser solucionados. É bem verdade que dentre as fontes do direito internacional, os princípios gerais do direito são os de mais difícil caracterização. Talvez uma das fontes mais importantes do direito ambiental seja as decisões dos tribunais. O caso *Trail Smelter*, que veio solucionar pendência entre Estados Unidos e Canadá, em 1941, é considerado por muitos a primeira manifestação jurídico-internacional de peso da matéria. A sua influência na evolução da doutrina posterior não pode ser ignorada. O trecho mais importante do laudo arbitral diz o seguinte:

*Nenhum estado tem o direito de usar ou permitir o uso de seu território de maneira tal que emanações de gases ocasionem danos dentro do território de outro estado ou sobre as propriedades ou pessoas que aí se encontram, quando se trata de consequências graves e o dano seja determinado mediante provas certas e conclusivas.*

Citam-se ainda duas outras sentenças arbitrais, mas de menor impacto, como a decisão da Corte Internacional de Justiça no caso Canal de Corfú (1949) e a sentença no caso do Lago Lannoux, decidida em 1951.

O Estatuto da CIJ ainda se refere à doutrina dos autores mais qualificados. A prática internacional não tem atribuído à doutrina papel importante e a tendência da própria Corte é evitar citações. Mas, em uma área nova, como é o caso do direito ambiental, a doutrina pode exercer importante papel, concatenando tratados, resoluções e julgamentos, apresentando-os de maneira concisa.

A evolução rápida do direito ambiental tem exigido da parte das organizações internacionais uma política de atualização através de resoluções ou de modificações dos próprios textos básicos. Em consequência, a interpretação exerce um papel importante. A Convenção de Viena de 1969, sobre o Direito dos Tratados, diz em seu artigo 31 que na interpretação de um tratado se deve levar em conta o sentido comum atribuível aos termos do tratado em seu contexto à luz de seu objeto e finalidades.

Lembra ainda que o contexto de um tratado compreende, além do texto, seu preâmbulo e anexos. Na interpretação deve ainda ser levado em consideração qualquer acordo posterior entre as partes e qualquer prática seguida à aplicação do tratado pelo qual se estabeleça o acordo das partes relativo à sua interpretação.

O Estatuto da CIJ não menciona, dentre as fontes do direito internacional, as resoluções e declarações das Nações Unidas e das demais organizações internacionais. Em matéria ambiental, exercem profunda influência e basta mencionar em tal sentido a Declaração Sobre o Meio Ambiente de Estocolmo em 1972.

A Assembleia Geral da ONU, ao chamar a atenção para a necessidade de o direito ambiental internacional ser desenvolvido, certamente provocará um movimento positivo, não só dentre as organizações intergovernamentais, mas principalmente dentre as organizações não governamentais e, em tal sentido, já se tem notícias de várias reuniões a serem realizadas em 1991 e 1992. O importante é o Brasil estar atento a tais reuniões a fim de evitar que sejam adotadas posições que possam, no futuro, ser contrárias a seus interesses.



## O DIREITO AMBIENTAL INTERNACIONAL<sup>1</sup>

A denominação direito ambiental internacional, que já merece a aceitação de inúmeros autores, foi devidamente reconhecida pela Assembleia Geral das Nações Unidas em sua resolução de 22 de dezembro de 1989, com a qual convocou a Conferência sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento a ser realizada no Rio de Janeiro em 1992. A resolução encarrega a Conferência de promover o desenvolvimento do direito ambiental internacional, tendo em vista a Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente de 1972, e examinar a viabilidade de serem elaborados direitos e obrigações genéricas para os estados, levando ainda em conta os instrumentos legais internacionais relevantes.

Dois princípios consagrados na Declaração de Estocolmo de 1972 são considerados as pedras angulares do atual direito internacional na matéria, ou seja, os de número 21 e de 22. Segundo o Princípio 21,

*os estados têm de conformidade com a Carta das Nações Unidas e os princípios de direito internacional o direito soberano de explorar os seus recursos de acordo com a*

---

\* NASCIMENTO E SILVA, Geraldo Eulalio do. O direito ambiental internacional. *Jornal do Brasil*, 24 de dezembro de 1990, primeiro caderno, p. 9.

*sua política ambiental e a responsabilidade de garantir que atividades levadas a efeito dentro de sua jurisdição ou controle não prejudiquem o meio ambiente de outros estados ou de áreas além dos limites da jurisdição nacional.*

Este princípio é considerado hoje em dia como representando o direito internacional na matéria. A regra foi ainda acolhida pelo artigo 195 da Convenção sobre o Direito do Mar de 1982, que adotou quase a mesma redação no tocante à primeira parte do princípio. A regra de que o estado será responsável pelas atividades que possam vir a afetar outros estados ou áreas fora de sua jurisdição não é pautada na Carta das Nações Unidas, mas pode ser considerada como aceita pelo direito internacional.

O Princípio 22 é de aceitação mais controvertida, pois prevê a cooperação internacional no sentido de desenvolver o direito internacional em matéria de responsabilidade (*liability*) e compensação às vítimas de poluição e outros danos ambientais ocorridos dentro da jurisdição ou controle do estado.

O direito ambiental internacional é constituído pelas regras de direito internacional desenvolvidas dentro de um enfoque ambientalista. Trata-se de expressão cômoda, mas não deve ser considerada como um ramo autônomo do direito.

As suas fontes são as do direito internacional, ou seja, os tratados, o costume internacional, os princípios gerais do direito, as decisões judiciais e a doutrina dos juristas mais qualificados.

Os tratados são as fontes por excelência do direito ambiental internacional. O progresso do direito ambiental tem sido extremamente rápido e é possível enumerar hoje em dia tratados de cunho genérico (chamado *umbrella conventions*) bem como os de natureza mais específica. Podem ainda ser globais, regionais ou bilaterais. Versam sobre todos os aspectos do direito ambiental

como os de proteção da fauna e da flora, a proteção da terra, mares, rios e águas e os inúmeros tratados de combate à poluição terrestre, marinha ou da atmosfera.

Na elaboração dos tratados ambientais, o legislador se defronta com problemas de difícil solução e, dentre estes, cumpre mencionar a evolução rápida da ciência e da tecnologia, bem como a capacidade dos estados de administrar a poluição. É sintomático que 50% dos problemas que a comunhão internacional enfrenta atualmente não foram suscitados no decorrer da Conferência de 1972 como o das mudanças climatológicas e a agressão à camada de ozônio pelos CFCs e outros gases igualmente nocivos.

De acordo com o Estatuto da Corte Internacional de Justiça, o costume como fonte do direito internacional deve comprovadamente ser “prova de uma prática geral aceita como sendo o direito”. Diante da rápida evolução do direito ambiental, os elementos materiais que eram exigidos para a constituição do costume mudaram; desde que se comprove que uma “prática é consequente e generalizada, nenhuma duração é requerida; uma prática prolongada não necessária”. A influência do costume não pode ser ignorada, principalmente em uma área, como a ambiental, em que a evolução da matéria é rápida, exigindo a adaptação das regras aceitas à realidade do momento.

Talvez uma das fontes mais importantes do direito ambiental sejam as decisões dos tribunais. O caso *Trail Smelter*, que veio solucionar a pendência entre os Estados Unidos e o Canadá em 1941, é considerado por muitos como a primeira manifestação jurídico-internacional de peso na matéria. A sua influência na evolução da doutrina posterior não pode ser ignorada. O trecho mais importante do laudo arbitral diz o seguinte:

*Nenhum Estado tem o direito de usar ou permitir o uso de seu território de maneira tal que emanações de gases*

*ocasionem danos dentro do território de outro Estado ou sobre as propriedades ou pessoas que aí se encontrem, quando se trata de consequências graves e o dano seja determinado mediante provas certas e conclusivas.*

Citam-se ainda duas outras sentenças arbitrais, mas de menor impacto, como a decisão da Corte Internacional de Justiça no caso do Canal de Corfú (1949) e a sentença no caso do Lago Lannoux, decidida em 1951.

O Estatuto da CIJ ainda se refere à doutrina dos autores mais qualificados. A prática internacional não tem atribuído à doutrina papel importante e a tendência da própria Corte é evitar citações. Mas, em uma área nova, como é o caso do direito ambiental, a doutrina pode exercer importante papel, concatenando tratados, resoluções e julgamentos, apresentando-os de maneira concisa.

A evolução rápida do direito ambiental tem exigido da parte das organizações internacionais uma política de atualização, através de resoluções ou de modificações dos próprios textos básicos. Em consequência, a interpretação exerce um papel importante. A Convenção de Viena de 1969, sobre o Direito dos Tratados, diz, em seu artigo 31, que na interpretação de um tratado se deve levar em conta o sentido comum atribuível aos termos do tratado em seu contexto à luz de seu objeto e finalidades. Lembra ainda que o contexto de um tratado compreende, além do texto, seu preâmbulo e anexos. Na interpretação deve ainda ser levado em consideração qualquer acordo posterior entre as partes.

O Estatuto da Corte não menciona, dentre as fontes do direito internacional, as resoluções e Declarações das Nações Unidas e das demais organizações internacionais. Em matéria ambiental exercem profunda influência e basta mencionar em tal sentido a Declaração Sobre o Meio Ambiente de Estocolmo de 1972.

A Assembleia Geral da ONU, ao chamar a atenção para a necessidade de o direito ambiental internacional ser desenvolvido, certamente provocará um movimento positivo, não só dentre as organizações intergovernamentais, mas principalmente dentre as organizações não governamentais, e em tal sentido já se tem notícia de várias reuniões a serem realizadas em 1991 e 1992. O importante é o Brasil estar atento a tais reuniões a fim de evitar que sejam adotadas posições que possam no futuro ser contrárias aos seus interesses.



## MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO<sup>1</sup>

A realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento provocou uma saudável reação não só no Rio de Janeiro senão também no resto do Brasil, reação esta que tende a aumentar à medida que a data da inauguração da Conferência se aproxime.

Não obstante o entusiasmo verificado e o desejo manifestado por diversos segmentos da população de colaborar com o governo para o completo sucesso da Conferência, verifica-se que os termos da resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas de dezembro de 1989 convocando a Conferência são ignorados pela grande maioria.

Não se trata de um Congresso nos moldes dos que frequentemente se realizam no Rio de Janeiro, nem é *mais uma* conferência realizada sob os auspícios das Nações Unidas: trata-se de uma conferência de primeira grandeza dentro da escala hierárquica da organização mundial e para a qual se pode contar com o comparecimento de diversos chefes de estado e de governo, além de outras altas personalidades como a maioria dos ministros de

---

1 NASCIMENTO E SILVA, Geraldo Eulalio do. Meio ambiente e desenvolvimento. *Jornal do Brasil*, 25 de setembro de 1990, primeiro caderno, p. 11.

estado do Meio Ambiente. A convocação feita pela Assembleia Geral é bem clara: “At the highest possible level of participation”.

A 1ª Conferência sobre o Meio Ambiente realizou-se em Estocolmo em 1972, e, embora alguns atos internacionais a respeito tenham sido assinados com anterioridade, a Conferência de 1972 é considerada o principal ponto de partida do movimento ecológico internacional. Os princípios constantes da Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente têm servido de orientação para os programas ecológicos das organizações internacionais, principalmente do Programa das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente (PNUMA).

Para ser bem compreendido o processo que será seguido a partir de agora até a assinatura do documento final a ser adotado no encerramento da Conferência, o precedente da Conferência de 1972 apresenta valioso roteiro. A resolução da Assembleia Geral de dezembro de 1989 cria um Comitê Preparatório que deverá realizar cinco sessões em Nova York, Nairóbi e Genebra, além de reuniões de caráter regional, bem como solicita das organizações internacionais governamentais e as não governamentais que forneçam elementos a serem devidamente analisados e concatenados pelo Comitê Preparatório.

Calcula-se que entre 120 e 150 delegações governamentais se farão representar na Conferência, que terá duração de duas semanas, ou seja, de 10 dias de trabalho. Em outras palavras, se comparecerem 120 delegações, isto significará que em cada dia uma média de 12 chefes de delegação poderão ocupar a tribuna, sem falar nas sessões inaugural e de encerramento. Quando da Conferência de 1972, o chefe da delegação do Brasil, ministro José da Costa Cavalcanti, em seu discurso na sessão inaugural teve ensejo de salientar que “seria imprudente, especialmente diante das limitações de tempo, tentar melhorar este documento (o

Projeto de Declaração)”, e acrescentou estar disposto a dar apoio ao texto tal qual redigido. Pode-se prever que o mesmo ocorrerá em 1992, isto é, o texto elaborado pelo Comitê Preparatório, submetido com anterioridade aos estados bem como à Assembleia Geral das Nações Unidas, deverá contar com a aceitação do Plenário da Conferência, quando deverão ainda ser aprovadas dezenas de resoluções, a exemplo do que ocorreu em 1972.

Caberá à comunhão internacional neste interim examinar o estado do meio ambiente e as mudanças ocorridas desde 1972, bem como após a assinatura de diversas convenções tendentes à proteção do meio ambiente, como a de Viena de 1985 e o Protocolo de Montreal de 1987, ambas de proteção da camada de ozônio, levando em linha de conta as atividades tomadas pelos países e pelas organizações intergovernamentais para proteger e melhorar o meio ambiente.

A resolução da Assembleia Geral enumera os assuntos que considera mais importantes, como a proteção da atmosfera, diminuição da camada de ozônio, poluição transfronteiriça da atmosfera e o combate à mudança climatológica; a proteção e melhoria de qualidade da água potável; proteção dos oceanos e de todos os mares, inclusive das zonas costeiras, bem como a proteção racional dos recursos vivos do mar; proteção e administração dos recursos terrestre mediante o combate ao desmatamento, desertificação e secas; conservação da diversidade biológica; administração da biotecnologia de acordo com padrões ambientalmente aceitáveis; administração de rejeitos, principalmente os rejeitos químicos de natureza tóxica, bem como a proibição do tráfico ilícito internacional de rejeitos tóxicos e perigosos.

Tópico de especial interesse para os países em desenvolvimento é a melhoria do meio habitacional e de trabalho dos pobres

em favelas urbanas e em zonas rurais, mediante a eliminação da pobreza pela implementação de programas de desenvolvimento urbano e rural.

Problemas que vêm encontrando resistência da parte dos países industrializados, mas cuja apreciação é prevista, são o da transferência e o do acesso a tecnologias ambientais apropriadas, inclusive mediante condições mais favoráveis, sendo que, no caso dos países em desenvolvimento, se prevê a garantia de acesso para estas tecnologias ambientais no tocante aos direitos de propriedade industrial.

A parte preambular da resolução chama a atenção para a seriedade da dívida externa dos países em desenvolvimento, que deve ser abordada urgentemente, a fim de permitir que esses possam contribuir com a sua capacidade e responsabilidade para o esforço global em defesa do meio ambiente.

Em uma 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 a opinião pública e todos os níveis da administração (federal, estadual e municipal) no país tendente a criar uma consciência ecológica sadia. Não obstante as ainda lamentáveis demonstrações de desconhecimento da importância de serem preservados os valores ecológicos que o Brasil desfruta, verifica-se um aumento cada vez maior dentre os brasileiros, sobretudo nas novas gerações, pela necessidade de defender o nosso ecossistema. Falta agora convencer o resto do mundo de nosso empenho nesta batalha.

## SOBERANIA E AMBIENTE<sup>1</sup>

A noção de soberania continua a criar confusão, agora em relação ao meio ambiente. Desde o século XVI, quando foi introduzida nas ciências públicas por Jean Bodin como seria o poder absoluto dentro de um estado, a noção tem sido objeto de controvérsias, às vezes bastante acaloradas. Muito se discutiu sobre o seu sentido, o seu alcance e sua utilidade, a ponto de alguns estudiosos haverem sugerido o abandono da palavra do ponto de vista legal; mas sobrevive diante da falta de outra melhor.

As discussões antes da 2ª Guerra Mundial perderam o seu cunho mais acirrado, e a doutrina passou a se contentar em dizer que estado soberano é aquele que se governa livremente, que não está subordinado a outro estado, sujeitando-se apenas às normas de direito internacional. Na carta das Nações Unidas, figura como primeiro Princípio ao dizer que a Organização é baseada no princípio da igualdade soberana de todos os seus membros. Com a independência de inúmeros estados africanos e asiáticos na década de 60, os novos países, orgulhosos com a independência recém-adquirida, passaram a se apegar à noção de soberania.

---

1 NASCIMENTO E SILVA, Geraldo Eulálio do. Soberania e ambiente. *Jornal do Brasil*, 9 de setembro de 1991, primeiro caderno, p. 11.

Foi reconhecida pela Declaração de Estocolmo em 1972, embora os primeiros documentos silenciem a respeito, mas, diante da insistência de algumas potências do Hemisfério Norte em atribuir às normas de direito ambiental que se negociava um alcance exagerado, verificou-se compreensível reação dos países em desenvolvimento. A reação dos países em desenvolvimento se faz sentir, e a ideia teve acolhida em Estocolmo, onde, na Declaração aprovada em 1971, consta o Princípio 21 do seguinte teor: “Os estados têm, de acordo com a Carta das Nações Unidas e os princípios de direito internacional, o direito soberano de explorar os seus recursos segundo a sua política ambiental...”.

A recente tendência verificada em alguns países industrializados no sentido de evitar a referência ao *direito soberano* faz com que se busque o motivo atrás desta posição. O que se verifica é que a reboque desta tese contrária à menção de um direito soberano, vem sendo suscitada a tese de *um dever de ingerência*, a ser exercido, individual ou coletivamente, pelos estados.

Em abril de 1989, o embaixador Paulo Tarso Flecha de Lima teve ensejo de alertar a Comissão de Relações Exteriores da Câmara da existência de uma mobilização internacional em relação à questão amazônica, que

*traduz-se muitas vezes em pressões externas sobre o Governo brasileiro, afetando de maneira negativa a imagem internacional do Brasil e dificultando o acesso a fontes externas de financiamento. Em alguns casos, as pressões incluem um chamado à ingerência externa no tratamento de problemas ambientais da Amazônia Brasileira, sugerindo-se que o Brasil abra mão de parte de sua soberania e avalize a criação de uma entidade supranacional para zelar pela preservação ambiental da região.*

O presidente François Mitterrand tem sido um dos principais arautos desta política, sendo-lhe atribuída a ideia de que “em se tratando de questões de meio ambiente, o conceito de soberania dos povos pode ser revisto”. O fato é que a conferência internacional de chefes de estado e de governo para discutir problemas ligados à proteção da atmosfera, realizada na Haia, em março de 1989, previa, em um documento inicial, a criação de uma entidade supranacional e a adoção de sanções, inclusive econômicas contra países que apresentassem “má conduta” em matéria de proteção ambiental. Uma tentativa de inclusão da questão no documento final sem mencionar especificamente a Amazônia não surtiu efeitos, graças, sobretudo, à posição decidida da delegação brasileira.

Embora o prontuário francês em matéria ambiental não seja dos piores, em comparação com o de outros países desenvolvidos, apresenta algumas demonstrações de “má conduta”, como no caso das explosões nucleares no Pacífico Sul, que provocaram processo movido em maio de 1973 perante a Corte Internacional de Justiça, pela Austrália e a Nova Zelândia, que alegavam, com toda a razão, que tais provas eram contrárias às regras de direito internacional. Na ocasião, a Corte, pressionada indiretamente pelas potências nucleares, declarou que “a reclamação da Austrália deixou de ter motivo e, portanto, que a Corte não está obrigada a se pronunciar a respeito”. A Corte baseou a sua decisão na circunstância de a França haver declarado que deixaria de realizar experiências futuras, havendo esta declaração unilateral sido considerada suficiente. Posteriormente, a França continuou a realizar tais explosões. Outra acusação contra a França decorre da descarga no Reno de sal pelas indústrias alsacianas de extração de potássio, cuja principal vítima são os Países Baixos, cuja água potável sofre em consequência. Citam-se ainda a poluição do Mediterrâneo causada pela descarga direta dos poluentes através dos inúmeros rios que nele desaguam

e a poluição atmosférica causada pelas indústrias e automóveis franceses, bem como pela produção e consumo de CFCs.

O chamado *dever de ingerência*, bem mais drástico de que um direito de ingerência, está ligado à noção de *enforcement*, ou seja, de execução, em caso de dano ambiental, que, por sua vez, está ligada a outro problema sumamente complexo, ou seja, o da responsabilidade internacional.

Considerando que os danos ao meio ambiente, inclusive pela poluição de rios, lagos, mares e da atmosfera são atribuíveis principalmente às potências industriais, surge a dúvida quanto à possibilidade de serem tomadas medidas concretas contra tais países: contra a França pelos danos acima mencionados; contra os Estados Unidos e a Grã-Bretanha pela chuva ácida que polui os rios e lagos da Suécia e do Canadá; contra os países banhados pelo Mar do Norte, do Báltico e do Mediterrâneo pela poluição marinha que impede a formação de oxigênio. Em suma, sente-se que a citada entidade supranacional teria como objetivo fiscalizar apenas os países mais débeis, o que explica a insistência de tais países em impedir que nos documentos a serem aprovados em 1992 a referência ao direito soberano de exploração de seus recursos naturais de conformidade com sua política ambiental seja afastada. É sintomático que por ocasião da 3ª Sessão do Comitê Preparatório da Conferência do Rio de Janeiro, recentemente encerrado, as delegações do Chile, China, Peru, Nigéria, Burkina Faso e o Grupo dos 77 tenham apresentado propostas em que o direito soberano é reiterado.

Os chanceleres do Tratado de Cooperação Amazônia subscreveram em março de 1989 a Declaração de San Francisco de Quito em que “rechaçam qualquer ingerência externa sobre as políticas e ações levadas a cabo” pelos estados-membros da região.

---

No Brasil, igualmente, reações semelhantes têm ocorrido, como a reação dos governadores da Amazônia, em julho de 1991, contra a proposta do Grupo dos Sete de conceder ajuda financeira ao governo brasileiro para a preservação da floresta Amazônica: “Trata-se de um claro plano de intervenção estrangeira na soberania nacional em relação à Amazônia”, declarou o governador Gilberto Mestrinho. O presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito que examina a questão vai ainda mais longe ao endossar as opiniões formuladas por algumas altas patentes militares de que o enfraquecimento militar na área “pode constituir risco a uma eventual e futura intervenção militar a pretexto da defesa do meio ambiente e da preservação da raça indígena”. Não eliminamos a hipótese de que alguns raros militares no exterior imbuídos de uma mentalidade semelhante possam cogitar de semelhante intervenção; mas a possibilidade de um governo responsável endossá-la pode ser descartada.

Igualmente descartável é a possibilidade de a Conferência do Rio adotar uma declaração ou uma convenção que possa implicar atentado à soberania dos países por *má conduta* ambiental. Basta atentar que os países em desenvolvimento representam a grande maioria dos países membros nas Nações Unidas, e é sintomático que na resolução em que se convocou a Conferência se reafirme que os estados têm, de conformidade com a Carta das Nações Unidas e os princípios aplicáveis de direito internacional, o direito soberano de explorar os seus recursos segundo as suas políticas ambientais.

A tese da soberania deve ser defendida, mas, conforme o presidente Fernando Collor declarou em junho de 1990, “o Brasil saberá defender a sua soberania sem preconceitos”, ou, como declarou o embaixador Marcos Azambuja, que o Brasil não mais justificará as violações ambientais atrás do conceito de soberania.



## DIREITOS E OBRIGAÇÕES AMBIENTAIS DOS ESTADOS<sup>1</sup>

O Relatório Brundtland submetido à Assembleia Geral das Nações Unidas em 1987 (“O Nosso Futuro Comum”) recomendou “fortalecer e ampliar a aplicação das leis e dos acordos internacionais já existentes em favor do desenvolvimento sustentável”. Apresentou ainda uma súmula dos princípios legais, visando à proteção ambiental e o desenvolvimento sustentável.

Por ocasião da 3ª Sessão do Comitê Preparatório em Genebra, que acaba de se encerrar, foram iniciadas as deliberações destinadas à elaboração dos direitos e das obrigações dos estados em matéria ambiental a serem incorporados à Carta da Terra. A fim de facilitar o trabalho das delegações, o Secretariado da Conferência preparou uma relação dos princípios que poderiam ser acolhidos, bem como a relação dos tratados e dos pronunciamentos fundamentais, como a Carta das Nações Unidas, a Declaração de Estocolmo de 1972 sobre o Meio Ambiente, a resolução das Nações Unidas sobre uma *Nova Ordem Econômica Internacional*, a Convenção sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, bem como uma série de resoluções

---

1 NASCIMENTO E SILVA, Geraldo Eulálio do. Direitos e obrigações ambientais dos Estados. *Jornal do Brasil*, 16 de setembro de 1991, primeiro caderno, p. 9.

da Assembleia Geral das Nações Unidas e alguns pronunciamento de cunho regional.

A Carta da Terra deverá se limitar a algumas regras básicas de conduta, mas representa uma oportunidade para codificar não só de normas de direito costumeiro em matéria ambiental, mas também de alguns postulados mais ousados, como o princípio da precaução (*precautionary principle*) e o conceito de uma responsabilidade em relação às gerações futuras.

A relação de documentos básicos sugerida pelo Secretariado foi considerada insuficiente e foi sugerido que os 100 mais importantes tratados e convenções sobre o meio ambiente fossem analisados com vistas à elaboração dos princípios básicos em matéria ambiental. A delegação dos Estados Unidos, contudo, argumentou que a pesquisa deveria abranger, além das convenções globais, alguns tratados regionais e até bilaterais, o que implicaria um aumento assustador no campo da pesquisa, diante da existência de centenas de tratados sobre o uso de águas entre estados vizinhos, além de outra centena de tratados sobre pesca. A proposta dos Estados Unidos foi recebida com desconfiança por diversas delegações que nela viram uma tática procrastinatória diante da sua relutância em aceitar normas e princípios que não constam de tratados e convenções por eles aceitos ou com a sua legislação interna.

Inúmeras sugestões foram apresentadas, sobressaindo uma do Canadá que, baseada nos 25 princípios incluídos no documento preparado pela Secretaria da Conferência, as limitava a apenas oito parágrafos, com o argumento de que o texto não deveria revestir o aspecto de um documento legalmente obrigatório; embora, com o correr do tempo, possa servir de base ao desenvolvimento de novos princípios de direito internacional.

As propostas de maior peso, contudo, são as formuladas pelo Grupo dos 77 que, reunindo todas as delegações da América Latina, da África e da Ásia, possui um poder de voto que pode ser decisivo. Para o G77, o documento a ser aprovado deve, entre outras coisas, reafirmar a Declaração de Estocolmo de 1972, principalmente o princípio 21, que foi devidamente incluído nas diretrizes fixadas pela Resolução 44/228 da Assembleia Geral das Nações Unidas, ou seja, de que os estados, de conformidade com a Carta das Nações Unidas e os princípios de direito internacional, têm o direito soberano de explorar os seus recursos segundo a sua política ambiental. A ênfase que vem sendo dada a este princípio fundamental está ligada à tendência que vem sendo manifestada por alguns poucos países de falar em um *dever de ingerência* no caso de crime contra o meio ambiente. Os países em desenvolvimento também insistem em que as questões ambientais e as de desenvolvimento devem ser tratadas de maneira integrada.

Talvez um dos problemas mais importantes na área ambiental é o da responsabilidade e neste particular os países em desenvolvimento têm provado de maneira cabal desde 1972 que a principal responsabilidade não só pela poluição do meio ambiente mas também pela sua degradação é dos países industrializados, cabendo-lhes, portanto, uma responsabilidade proporcional aos danos causados. Mas é aí que surge um dos primeiros obstáculos a um entendimento, já que os países industrializados evitam assumir tal responsabilidade. É acolhida tranquilamente na Europa, onde o princípio *poluidor-pagador* é aceito pelos tribunais; mas sua extensão ao âmbito internacional não conta com a aceitação dos países da Europa, e muito menos dos Estados Unidos.

No fundo, a questão se resume ao fornecimento de recursos financeiros a serem utilizados no saneamento do meio ambiente e na adoção de medidas realmente eficazes destinadas a evitar danos

futuros. O argumento é o da falta de recursos, e que os países industrializados já contribuem na medida de sua capacidade.

A Guerra do Golfo veio demonstrar que, quando os interesses dos citados países estão em jogo, os recursos surgem. As somas gastas para destruir um país e reduzir sua população à miséria, sacrificando irreparavelmente as futuras gerações, surgiram, sendo que a Alemanha e o Japão não hesitaram em colocar à disposição das forças combinadas bilhões de dólares que, se desviados em favor de programas ambientais, muito contribuiriam para a melhoria das condições de vida do planeta.

Ligada à criação de um *fundo* destinado às questões ambientais, encontra-se o da transferência e a do acesso à tecnologia ambiental, a uma transferência conforme estipula a Resolução 44/228 das Nações Unidas “including on concessional and preferential terms”. Ninguém ignora que as tecnologias representam o resultado de pesquisas dispendiosas e que as mesmas se acham protegidas industrialmente; mas o que não pode ser ignorado é que em muitos casos estas tecnologias se destinam a evitar indústrias poluidoras adquiridas anteriormente com grandes sacrifícios, conforme o que ocorre com o abandono das fábricas destinadas à produção de CFCs por novas e mais sofisticadas indústrias. Em muitos casos, trata-se simplesmente de disposição dos países mais ricos de efetivamente cooperar com os mais pobres em defesa do ambiente.

Até a Conferência do Rio, a elaboração dos princípios legais básicos em matéria ambiental deve estar ultimada e é de se esperar que a relação seja realmente convincente, redigida em linguagem clara e sucinta, capaz de ter o necessário impacto sobre a opinião pública. Alguns princípios que vêm sendo acolhidos e mesmo alguns que já constam da Declaração de Estocolmo merecem ser repetidos a fim de consolidar as normas básicas que aos poucos vêm sendo aceitas pela comunidade internacional.

## RECURSOS PARA A PROTEÇÃO AMBIENTAL<sup>1</sup>

A Conferência de Estocolmo em sua concepção inicial visava exclusivamente à defesa do meio ambiental, só foi com o desenrolar dos debates, e sobretudo a posição obstinada do Brasil, que se passou a dar ao binômio *meio ambiente-desenvolvimento* importância. A Conferência do Rio de Janeiro, ao contrário, desde sua concepção inicial vinculou os dois temas. No período pré-72 predominaram as teses defendidas pelos países do Hemisfério Norte; no pré-92 a predominância na Assembleia Geral é dos países do Hemisfério Sul.

Mas para que os objetivos ambiciosos a serem traçados em 1992 não fiquem relegados ao papel, serão indispensáveis *recursos financeiros e a transferência da tecnologia ecológica*. Recursos financeiros substanciais, adicionais e em bases concessionais não comerciais. A transferência da tecnologia visando ao seu acesso em bases preferenciais não comerciais.

A Carta da Terra poderá prever esta cooperação em nível global; a dúvida a ser suscitada desde já é saber se na prática tais recursos financeiros e tecnológicos virão. Todos estão de acordo

---

1 NASCIMENTO E SILVA, Geraldo Eulalio do. Recursos para a proteção ambiental. *Jornal do Brasil*, 1º de julho de 1991, primeiro caderno, p. 9.

quanto à necessidade de serem adotadas medidas eficientes na defesa do meio ambiente pelos demais estados; todos concordam na necessidade de financiamento pelos demais estados.

Os programas de assistência técnica através das organizações internacionais não são de molde a animar os candidatos à cooperação técnica e financeira. A tendência das nações industrializadas no âmbito das organizações internacionais tem sido a de retirar do orçamento geral a rubrica *assistência técnica e financeira*, que fica em última análise sob a discricção do respectivo secretário ou diretor-geral, geralmente nacional de país em desenvolvimento e que na melhor das hipóteses terá as suas decisões controladas precisamente pelos países do Grupo dos 77, constituído pelas delegações da América Latina, África e Ásia. A evolução no âmbito das organizações internacionais foi no sentido de criação de fundos voluntários, para os quais todos os países são convidados a dar uma contribuição conforme a sua consciência. O que ocorre é que cada vez mais as contribuições diminuem, sendo que muitas são em moeda não conversível.

Chega-se assim a uma terceira etapa em que a prestação da assistência é feita através de entendimentos bilaterais onde, na maioria dos casos, a assistência é concedida mediante a aceitação de determinadas condições que vão desde a obrigatoriedade da aquisição de equipamentos específicos ou a entrega de obras a empreiteiras do país doador. Com tal orientação, se garante emprego à mão de obra qualificada do país industrializado e se canaliza para as indústrias do país mais rico as encomendas onde o aspecto emprego predomina.

E na área de cooperação em questões ambientais, a tendência atual é em tal sentido, não obstante algumas honrosas exceções. E a reversão desta tendência não será fácil.

---

Outro fator que não pode ser ignorado é que os países mais ricos estão ficando *aid-weary*, estão cansados de prestar cooperação financeira ou técnica que, no entender de seus dirigentes, poderia ser aplicada com maior proveito no próprio país em obras de natureza social. A Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura – a FAO –, por exemplo, está às voltas com este fenômeno: calcula-se que 30 milhões de africanos enfrentam os perigos da fome, da morte ou da falta de nutrição. Os prognósticos são que a situação poderá se tornar mais séria do que em 1984 quando aproximadamente três milhões de pessoas morreram de fome na África. As remessas de alimentos aos curdos e aos habitantes de Bangladesh estão muito aquém do mínimo necessário e a esta lista já se pode acrescentar o auxílio de que as Filipinas vão necessitar. A situação na África é aflitiva, e as antigas colônias portuguesas, outrora prósperas, se acham dentre as mais ameaçadas.

Mas se para atender às necessidades prementes de países ameaçados pela falta de alimentos a reação dos países mais ricos é pouco animadora, pode-se perguntar qual será a reação para programas de proteção do meio ambiente. É bem verdade que, paradoxalmente, a reação a uma campanha de defesa de uma espécie em extinção pode ser mais animadora do que campanhas para salvar espécies humanas.

Não escapou à Assembleia Geral das Nações Unidas a necessidade de identificar de maneira clara novas fontes de financiamento, tanto assim que a última cláusula preambular da resolução em que convocou a Conferência do Rio de Janeiro reconhece que “novos e adicionais recursos financeiros deverão ser encaminhados aos países em desenvolvimento a fim de garantir a sua plena participação no esforço global em defesa do meio ambiente”.

A frase utilizada pela Assembleia Geral: “To identify ways and means to provide additional financial resources”, visa a que os países não se limitem a deslocar os recursos antes canalizados aos países em desenvolvimento através das organizações internacionais ou entregas diariamente. Os aportes financeiros se destinam não só à implementação de programas ambientais nacionais, mas também aos problemas ambientais globais, nos quais todos os países membros das Nações Unidas estão empenhados como os relativos à poluição atmosférica, dos rios e dos mares.

A Assembleia Geral das Nações Unidas lembrou a hipótese de ser criado um fundo internacional especial destinado à transferência em condições favoráveis das tecnologias ambientais. A sua criação, contudo, dificilmente se tornará realidade a curto prazo, pois dependerá de estudos em profundidade. Para a sua constituição podem ser lembradas algumas fontes, como o pagamento de uma taxa vinculada à poluição do meio ambiente, ou seja, a aplicação na área internacional do princípio *poluidor-pagador* aceito pelos tribunais europeus, o que significaria que os países desenvolvidos teriam que arcar com 80%. Tal solução teria ainda a vantagem de estimular a adoção de tecnologias não poluentes.

Se a lógica vingasse, poder-se-ia prever que os gastos das grandes potências em matéria de armamentos diminuiriam consideravelmente. O ideal seria escalar internacionalmente o desarmamento e prever a utilização de uma percentagem das somas economizadas na defesa do meio ambiente. Mas seria ingênuo pensar que isto aconteça.

A política de conversão da dívida externa em incentivos destinados a um fundo para a conservação ambiental, que acaba de ser proclamada pelo Brasil, é outra solução que poderia ser acolhida pela Assembleia Geral das Nações Unidas, que reconhece que as dívidas externas dos países em desenvolvimento representam

um dos mais sérios óbices a serem superados em defesa do meio ambiente.

A adoção de um eficiente método de financiamento destinado à proteção do meio ambiente será um dos mais sérios obstáculos que a Conferência do Rio de Janeiro terá que solucionar diante do fenômeno *aid-weary*. Mas a Declaração final a ser aprovada não será um tratado de implementação obrigatório por parte dos estados: apenas indicará os caminhos a serem trilhados pelos tratados que serão firmados sobre problemas específicos de defesa do meio ambiente e que aos poucos irão criar mecanismos razoáveis.



## RELATÓRIO BRUNDTLAND SOBRE O MEIO AMBIENTE<sup>1</sup>

Decorridos dez anos desde a Conferência de Estocolmo em 1972, quando foi adotada a Declaração das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, a comunhão internacional constatava com a compreensível preocupação que aumentara a destruição do meio ambiente, bem como o uso indiscriminado dos recursos não renováveis da natureza. As organizações internacionais, quer as intergovernamentais, quer as não governamentais, sentiam-se frustradas em suas tentativas no sentido de criar normas legais destinadas a impedir este estado de coisas. Os poucos tratados internacionais firmados consolidavam o chamado de *soft law*, em que se exortava as partes contratantes a agirem desta ou daquela maneira, mas sem adotar normas capazes de obrigá-las a tanto.

O que se via era um desgaste cada vez maior do meio ambiente, atribuído à crescente demanda de recursos escassos pela poluição dos mares, rios e da atmosfera, causada em 80 a 90% dos casos pelos países industrializados. Mas, como salienta o *Brundtland Report*, a própria pobreza também polui o meio

---

1 NASCIMENTO E SILVA, Geraldo Eulalio do. Relatório Brundtland sobre o meio ambiente. *EcoRio – Revista Brasileira de Informação Ambiental*, v. 1, n. 2, 1991, p. 21-22.

ambiente, causando outro tipo de desgaste ambiental: “Para sobreviver, os pobres e os famintos muitas vezes destroem seu próprio meio ambiente; derrubam florestas, permitem o pastoreio excessivo, exaurem as terras marginais e acorrem em número cada vez maior para as cidades já congestionadas”.

Além do mais, havia um sentimento generalizado de que os países industrializados buscavam a manutenção do *statu quo*, ou seja, de que os ricos continuariam com o direito de se desenvolver e de poluir, ao passo que os países em desenvolvimento deveriam evitar medidas capazes de prejudicar o ecossistema.

Em 1983, dando prosseguimento aos seus trabalhos, a Assembleia Geral das Nações Unidas criou a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento e, dentre outras medidas, incumbiu o secretário-geral da Organização de nomear o futuro presidente da Comissão. Para o posto foi escolhida a senhora Gro Harlem Brundtland, da Noruega, que fora a única estadista no mundo designada para o cargo de primeira-ministra, depois de haver ocupado a pasta do Meio Ambiente. A Comissão era composta de dez membros escolhidos dentre representantes de países desenvolvidos e dez de países em desenvolvimento, além da presidente e do vice-presidente. Dentre os membros cumpre mencionar Paulo Nogueira Neto do Brasil, que teve papel de destaque.

No dizer da senhora Brundtland

*o que a Assembleia Geral solicitava parecia irrealista e ambicioso demais, embora fosse também uma evidente demonstração do sentimento generalizado na comunidade internacional de frustração e inadequação no tocante à nossa capacidade de enfrentar as questões vitais do mundo e lidar bem com elas.*

---

Durante três anos, a Comissão visitou todos os países, consultou dezenas de pessoas e realizou reuniões deliberativas em diversas cidades, inclusive Brasília. A Comissão encerrou oficialmente suas atividades em 31 de dezembro de 1987, com a entrega de seu Relatório à Assembleia Geral das Nações Unidas.

O Relatório, ao abordar os principais problemas, dá especial ênfase às consequências negativas da pobreza sobre o meio ambiente. Dentre as questões abordadas, uma deveria merecer especial atenção das autoridades brasileiras, pois trata de um problema que surge frequentemente no país. Lembra que “o cultivo intensivo em encostas íngremes está aumentando a erosão do solo em muitas regiões montanhosas de países desenvolvidos e em desenvolvimento. Em muitos vales fluviais, agora, são cultivadas áreas, onde as inundações sempre foram comuns”. O resultado destas práticas se reflete em uma incidência cada vez maior de *catástrofes naturais*: nos anos 70, o número de pessoas vítimas de tais catástrofes foi seis vezes superior ao dos anos 60. A maioria das vítimas dessas catástrofes é constituída pelos pobres em países pobres, onde os agricultores de subsistência tornam as terras mais sujeitas às secas e inundações, porque desmatam as margens dos rios.

Também merece destaque os dados publicados pela Comissão referentes aos gastos militares, que denominou “cultura armamentista”. Em 1985, os gastos militares do mundo foram bem superiores a US\$ 900 bilhões, o que representa mais do que a renda total da metade mais pobre da humanidade. Em outras palavras, os gastos militares vão além da soma dos produtos nacionais brutos da China, Índia e dos países africanos ao sul do Saara. Além do mais, há meio milhão de cientistas engajados na pesquisa de armas, ao passo que são insuficientes os recursos disponíveis para acompanhar a mudança climatológica, para fazer

o levantamento do ecossistema de florestas úmidas, dos desertos, que estão aumentando, e para desenvolver tecnologias adequadas à agricultura tropical, irrigada pela chuva. Como é notório, três quartos dos gastos em armamentos são feitos no mundo industrializado.

Os apelos das organizações ambientalistas e dos governos dos países em desenvolvimento esbarram invariavelmente na desculpa da falta de recursos orçamentários disponíveis, o que não impediu que na recente Guerra do Golfo fossem gastos mais de US\$ 60 bilhões em poucos dias, com a conseqüente destruição de um país, mais de 100.000 civis mortos, a criação de um clima de insegurança, que resultou no drama dos curdos e dos xiitas, e no empobrecimento de um povo que até recentemente desfrutava de um razoável nível de vida.

O Relatório Brundtland sugere que, após sua apresentação à Assembleia Geral das Nações Unidas, uma conferência internacional poderia ser convocada para avaliar os progressos obtidos. Foi este o caminho que a Assembleia Geral resolveu seguir por ocasião da sessão de 1988, confirmado no ano seguinte com a convocação da Conferência a ser realizada no Rio de Janeiro.

O Relatório Brundtland, cujo exame foi recomendado a todas as organizações intergovernamentais, é de leitura obrigatória para um correto conhecimento do que a Conferência de 1992 busca alcançar e, certamente, continuará a ser invocado, não só na parte preparatória da Conferência, mas também na sua complementação posterior. Além de termos centenas de milhares de hectares de terra degradados por práticas agrícolas ruins que crescem a cada ano, também temos milhões de pessoas sem raízes, que querem trabalhar a terra por conta própria ou como lavradores, mas que não têm acesso a isso e nem meios para conseguir.

Algumas experiências muito significativas com pequenos, médios e também grandes agricultores têm mostrado que podemos recuperar terras degradadas e dar a essas pessoas condições de vida satisfatórias e de importante significado. Para citar apenas uma dessas experiências, a Fundação GAIA (Porto Alegre – Rio Grande do Sul) está trabalhando com oitenta famílias no Sul do estado do Pará, onde desenvolve o projeto AGRECO. Nós precisamos de centenas de projetos semelhantes. Toda a ajuda, especialmente a ajuda externa, é bem-vinda.

Esses esquemas não são caros. O fator que limita é a escassez de peritos capazes. Também o território brasileiro é tão grande, tão diversificado, que pequenos e grandes agricultores com um mínimo de preocupação social podem coexistir sem conflitos. Não temos apenas que promover métodos agrícolas regenerativos com o pequeno e o grande agricultor, reflorestando, como também devemos torná-los economicamente viáveis. Uma área que se oferece para ação imediata é a grande Carajás, onde, de um total de duzentos mil quilômetros quadrados, cerca da metade foi desmatada por fornos de carvão vegetal para a fundição de ferro e, principalmente, por boiadeiros que sequer usaram a madeira. Esses boiadeiros poderiam ter uma renda muito maior das florestas comerciais do que os magros 20 ou 30 dólares hectares/ano que recebem com o gado, desde que exista um comércio para a madeira. Aqui devemos recrutar a ajuda de instalações industriais adequadas ao processamento do carvão, combustíveis líquidos e gasosos, fábricas de móveis ou artesãos e até mesmo moinhos de poupa, mas eles devem ser forçados a não contaminar as regiões.

Poderíamos também produzir lenha e madeira para exportação. As plantações comerciais devem ser limitadas às áreas já clareadas e devem conter cerca de trinta por cento de área de preservação,

principalmente ao longo de córregos e rios. A vegetação natural deve ser incentivada a acelerar a reconstituição da floresta.

Um conceito que deve ser adiantado é o de Criação de Caça. No cerrado, no Pantanal e em muitos outros sistemas naturais, muita devastação acontece para dar lugar ao gado. Mas a criação de gado não é o meio mais produtivo de explorar essa terra e, na maioria das vezes, contribui para agravar uma degradação irreversível.

No Quênia, Tanzânia, África do Sul e em outros países africanos, muitas experiências interessantes e para nós altamente relevantes têm sido desenvolvidas. Algumas delas dão a esse criador até dez vezes mais do que ele poderia conseguir com o gado, com menos risco e nenhum prejuízo para o meio ambiente, que de fato tem melhorada e preservada sua diversidade biológica. Poderíamos trabalhar com as nossas fauna e flora no cerrado, Pantanal, na Caatinga e até na Amazônia e no Pampa, no extremo sul. Alguns desses esquemas podem ser executados com os índios. À medida que nos convertamos a esquemas sustentáveis nas áreas degradadas e de clareiras, devemos, contra todas as pressões contrárias, fazer um esforço máximo para preservar o que ainda está intacto.

Os subsídios que levaram à devastação já foram abolidos, mas ainda resta muito, muito mesmo, o que fazer. As reservas indígenas devem ser definidas ou redefinidas e restauradas, nas áreas onde foram legalmente desmanteladas, como foram os territórios Yanomani, em Roraima, e Urueu Wau Wau, em Rondônia. Esses territórios devem, então, ser colocados sob proteção eficiente. Devem ser preservados de invasão de posseiros e exploradores de ouro, como ainda acontece em todo Brasil.

No caso dos exploradores de ouro, os garimpeiros, devemos encontrar alternativas aceitáveis para eles, ou em mineração controlada, com proteção social e ambiental, ou em agriculturas

sustentáveis, criação ou silvicultura. Tudo isso constitui um trabalho monumental que deve engajar a geração e requer ajuda ativa de todos os brasileiros e do Primeiro Mundo.

Os parques naturais existentes, reservas da natureza, estações ecológicas, quer sejam municipais, estaduais ou até mesmo federais, e até nosso mundialmente renomado Jardim Botânico, no Rio de Janeiro, estão em péssimo estado de conservação, principalmente por falta de recursos financeiros, mas também por falta de interesse dos administradores públicos responsáveis. Recuperá-los, dar-lhes administrações eficientes, é outra tarefa importante.

A tarefa de reverter as presentes tendências de degradação ambiental é tão importante, tão imensa, que o Brasil não pode empreendê-la sozinho. Precisamos de ajuda dos países de Primeiro Mundo que, se olharmos para a crise ecológica do Planeta, é tão ou mais responsável pela nossa atual dificuldade. Precisamos trabalhar juntos. Com nossos meios faremos o melhor, mas a ajuda financeira, incluindo esquemas de dívida por trocas com a natureza, é essencial.

Mera ajuda, todavia, não é suficiente. O Primeiro Mundo precisa também dar exemplo e parar imediatamente com essa inacreditável devastação, como o desmatamento das majestosas florestas tropicais temperadas na Costa do Pacífico, nos Estados Unidos e Canadá, também incentivada com subsídios dos governos, ou o desmatamento das últimas estações virgens de florestas na Europa, Escandinávia, Finlândia e União Soviética, para citar apenas alguns casos.

Na longa caminhada, devemos todos repensar nossas doutrinas econômicas e redefinir o que entendemos por progresso e desenvolvimento. Os estilos de vida da atual sociedade de consumo no Primeiro Mundo e das classes privilegiadas no resto do mundo simplesmente não podem ser estendidos ao planeta

inteiro. Não podem nem mesmo perdurar durante muito tempo no Primeiro Mundo.

Devemos todos repensar nossa agricultura, sistemas de transportes, políticas energéticas, uso industrial e desperdício irreversível de matéria bruta, reciclagem, crescimento urbano e moradia. Devemos examinar nossa tecnologia e aprender a distinguir entre tecnologias pesadas, que prevalecem hoje e que são concebidas para concentrar poder e capital para os que já são poderosos, e tecnologias leves, não necessariamente simples – elas podem ser altamente sofisticadas – concebidas para ajudar a resolver os problemas reais, satisfazer reais necessidades humanas, em harmonia com a sociedade, culturas locais e em harmonia com a criação.

Isso significa que precisamos também juntos reexaminar nossos sistemas educacionais. Queremos apenas consumidores para uma orgia megatecnológica que não pode durar ou queremos excelência em um mundo que engrandeça a vida??? Esses são os verdadeiros tópicos a serem considerados em 1992.

## O DIREITO AMBIENTAL E O PAPEL DAS ONGS<sup>1</sup>

As Organizações Não Governamentais (ONGs) têm um papel importante no desenvolvimento e na divulgação dos problemas pertinentes à proteção do meio ambiente. A própria Assembleia Geral das Nações Unidas, ao convocar a Conferência do Rio de Janeiro sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, reconheceu este fato ao pedir que “as organizações não governamentais com *status* consultivo junto ao Conselho Econômico e Social contribuam para o sucesso da Conferência”. A contribuição das demais ONGs não se acha excluída, pois poderão se fazer ouvir através dos respectivos países, que se acham obrigados a participar ativamente na preparação da Conferência, mediante a apresentação de relatórios nacionais em cuja elaboração deverão participar não só os órgãos do governo, mas também as organizações especializadas. As ONGs com *status* junto às demais organizações das Nações Unidas, como a FAO, Unesco, Organização Marítima Internacional, Organização Meteorológica Internacional e outras, também poderão exercer um papel importante na preparação dos relatórios das referidas organizações intergovernamentais.

---

1 NASCIMENTO E SILVA, Geraldo Eulalio do. O Direito Ambiental e o papel das ONGs. *Jornal do Brasil*, 10 de junho de 1991, primeiro caderno, p. 9.

Talvez seja na área da defesa do meio ambiente que as ONGs têm exercido o seu papel mais importante ao endossar e defender posições advogadas pela opinião pública. São inúmeros os exemplos em tal sentido, como na questão da condenação da pesca das baleias, na extinção dos elefantes, na condenação da poluição das águas do Mar do Norte, do Mar Báltico e do Mediterrâneo. Nos Estados Unidos, o presidente George Bush só aceitou o *Clean Air Act*, cuja aceitação era anátema do ponto de vista das indústrias do país, diante de um movimento generalizado em todo os Estados Unidos. Na Grã-Bretanha, a senhora Margaret Thatcher, que chegou a condenar os ambientalistas como inimigos internos (*the enemies within*), acabou por mudar radicalmente a sua posição quando passou a defender, com o mesmo ardor com que condenava os movimentos ecológicos, a adoção de uma política destinada a um maior controle na produção e utilização dos clorofluorcarbonos. No Brasil, citam-se algumas campanhas bem-sucedidas como a nacionalização da fábrica Borregaard, situada no Rio Guaíba, no Rio Grande do Sul, e que foi responsável, na década de 70, pela poluição ambiental de Porto Alegre, a ponto de haver provocado uma imensa mobilização da opinião pública, que resultou na sua nacionalização sob o nome de Riocell. Atualmente, graças à instalação de equipamentos apropriados, foi possível reduzir a poluição atmosférica a índices quase nulos. A campanha encetada pelas indústrias instaladas no vale de Cubatão, que chegou a ser conhecido internacionalmente como “o vale da morte”, é outro exemplo de como a opinião pública pode influir na adoção de uma política ambiental sadia.

São inúmeras as organizações de defesa do meio ambiente espalhadas pelo mundo, sobressaindo, neste particular, a *Greenpeace World Wild Fund* (WWF) e a *Friends of the Earth*.

As ONGs são de vários tipos: internacionais, regionais ou nacionais; podem ser genéricas (ocupando-se de todos os problemas que dizem respeito ao meio ambiente), ou então, específicas, quando o seu objetivo se limita a determinado problema, como a proteção das espécies em extinção, ou de uma determinada espécie, e as criadas para a defesa das florestas úmidas.

Na área jurídica, podem ser citadas algumas organizações internacionais que têm prestado importantes contribuições na evolução das normas jurídicas que regem a matéria.

Além das organizações propriamente ditas, convém mencionar movimentos isolados, quer de cunho internacional, quer os de cunho nacional. Mesmo sob pena de estar cometendo injustiças, podem ser mencionadas algumas iniciativas realizadas no corrente ano no Brasil, como os “Mecanismos para a Conservação do Meio Ambiente”, que se realiza agora em São Paulo, sob os auspícios da Universidade de São Paulo, e as recentes manifestações no Rio de Janeiro, como o 1º Fórum de Conscientização do Direito Ambiental (organizado pelo Ibama e Furnas); o Seminário sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, sob os auspícios das Confederações Nacionais do Comércio, Indústria e Agricultura e do Comitê Brasileiro da Câmara de Comércio Internacional; e o Seminário de Reforma Agrária e Direito Ambiental, da Sociedade Nacional de Agricultura.

Internacionalmente, merecem ser citadas o Forum on International Law of the Environment, realizado em Siena, sob os auspícios do governo italiano; a Reunião Mundial das Associações de Direito Ambiental, que adotou a “Déclaration de Limoges”; e a “International Environmental Law Conference”, programada para agosto, em Haia.

Do ponto de vista jurídico, contudo, os principais documentos são de autoria das duas mais conceituadas organizações jurídicas,

ou seja, o *Institut de Droit International* e a *International Law Association*. A *International Law Association* adotou duas importantes resoluções sobre aspectos gerais do meio ambiente. O de Montreal, de 1982, intitulado “Legal Aspects of the Conservation of the Environment”, contém sete artigos, cada qual versando sobre um aspecto, como a definição, a obrigação de prevenir e de diminuir o perigo da poluição, as substâncias de alta periculosidade, o dever de dar aviso prévio sobre perigo de poluição, o dever de consulta, e situações de emergência. Posteriormente, em Paris, em 1984, foram adotadas normas sobre os “Legal Aspects of Long Distance Air Pollution”.

Por sua vez, o *Institut de Droit International* adotou resoluções sobre a poluição de rios e lagos (Atenas – 1979) e sobre poluição transfronteiriça da atmosfera (Cairo – 1987), além de manter sob constante estudo as questões ambientais.

Por sua vez, o Instituto Hispano-Luso-Americano de Direito Internacional deverá abordar, por ocasião de sua sessão de 1992, a ser realizada na Espanha, resolução sobre responsabilidade internacional por dano ecológico.

Caberá agora às ONGs concatenar os seus estudos e buscar a adoção de posições comuns. Infelizmente, o que se tem verificado até o presente momento é um total desentendimento entre elas, aliado a um quase desconhecimento dos objetivos da Conferência do Rio de Janeiro e o funcionamento normal de uma conferência realizada sob os auspícios das Nações Unidas. A Conferência do Rio de Janeiro tem sido anunciada como a mais importante reunião internacional do século e as Nações Unidas ao convocarem a UNCED-1992 insistem em salientar que se trata de reunião de primeira grandeza, para a qual se cogita o comparecimento de mais de uma centena de chefes de estado e de governo.

Como observação final, é importante salientar que as ONGs têm uma liberdade de ação negada às organizações intergovernamentais que têm a sua liberdade de ação cerceada pelas políticas dos estados-membros. Significa que as ONGs podem propor posições mais adiantadas do que as que podem resultar de uma conferência intergovernamental. As resoluções adotadas pelo *Institut de Droit International* e pela *International Law Association* exercem marcada influência sobre a doutrina e até a prática internacionais.

O papel do jurista, ou melhor dito, da doutrina, é igualmente importante, pois cabe-lhe concatenar os trabalhos realizados pelas organizações especializadas em que o aspecto técnico predomina e deles extrair os princípios gerais que deverão nortear o direito ambiental, delimitar o seu campo de ação, redigir os direitos e obrigações internacionais dos estados e tentar formular regras aceitáveis internacionalmente na área da responsabilidade por danos causados além da jurisdição nacional.



## OS TRATADOS AMBIENTAIS NÃO RATIFICADOS<sup>1</sup>

Um dos objetivos da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento é o de examinar a possibilidade de serem elaborados direitos e obrigações gerais dos estados em matéria ambiental “levando em consideração os instrumentos legais internacionais existentes”.

No fundo, o que a citada resolução visa é à elaboração das regras de direito costumeiro do direito ambiental internacional e, ao se referir aos instrumentos legais existentes, reconhece que os princípios constantes de um tratado internacional podem ser a manifestação mais concreta de um costume internacional, mesmo no caso de tratado que ainda não entrou em vigor ou que não se aplica a determinado país.

A rápida evolução do direito internacional em matéria ambiental decorre quase exclusivamente do direito convencional que busca manter em dia o direito com as inovações suscitadas pela ciência e pela tecnologia e pelas preocupações relativas ao meio ambiente.

---

1 NASCIMENTO E SILVA, Geraldo Eulálio do. Os tratados ambientais não-ratificados. *Jornal do Brasil*, 28 de outubro de 1991, primeiro caderno, p. 9.

Os tratados são a fonte por excelência do direito ambiental internacional pois, além de outras vantagens, têm a virtude de determinar de maneira nítida ou relativamente nítida os direitos e as obrigações dos estados que venham a ratificá-los. É bem verdade que as cláusulas com que nos deparamos nos tratados sobre meio ambiente podem carecer de clareza, mas mesmo em tal caso oferecem uma noção superior às regras que o costume internacional possa apresentar. Outra crítica feita aos tratados em matéria ambiental é que evitam adotar regras objetivas; em outras palavras, são geralmente do tipo chamado *soft law*. Mas com o passar dos anos é de se prever que a comunidade internacional passe a firmar tratados mais objetivos. O exemplo da Convenção de Viena sobre a Proteção da Camada de Ozônio de 1985 é típico: nas reuniões do Grupo de Trabalho encarregado de preparar a Convenção, os países da Comunidade Europeia foram contrários às sugestões visando à diminuição na fabricação e consumo dos CFCs. Em 1987, depois de um verão quentíssimo na Europa, do surgimento de um buraco na camada de ozônio acima da Antártida, das queimadas na Amazônia e as divulgações de cientistas sobre os perigos do *efeito estufa*, a opinião pública europeia passou a exercer pressão e, quando da assinatura do Protocolo de Montreal sobre Substâncias que destroem a Camada de Ozônio, as delegações dos países da Comunidade Econômica Europeia passaram a advogar soluções bem mais severas do que as dos Estados Unidos.

Em 1991, o Programa das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente (PNUMA) registrava 152 tratados multinacionais de proteção ao meio ambiente. Quando em agosto do corrente ano o Comitê Preparatório da Conferência sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento se reuniu em Genebra, o Secretariado distribuiu um documento destinado a facilitar o trabalho das delegações presentes sobre os direitos e obrigações dos estados, no qual enumerou 20 tratados, resoluções e declarações que poderiam

servir de base aos trabalhos. Iniciados os debates, algumas delegações foram de opinião de que conviria examinar umas cem convenções a respeito. A delegação dos Estados Unidos foi ainda mais longe e sugeriu que os tratados bilaterais sobre meio ambiente também deveriam ser incluídos na pesquisa. Com razão, Peter Sand, coordenador do Grupo 3, declarou que estava “apavorado com as sugestões feitas”. Com efeito, basta atentar que a FAO em 1978 citava 2.000 tratados sobre recursos d’água compartilhados e que é possível enumerar mais de 1000 sobre regimes de pesca.

O Brasil se acha vinculado a uma série de tratados globais sobre o meio ambiente que fazem em consequência parte do direito do país. Mas existe um número igualmente grande de convenções que não se aplicam ao Brasil e cuja ratificação se impõe, não só para demonstrar o seu empenho nas questões ecológicas, mas também levando em consideração que a ratificação trará na maioria dos casos benefícios para o país.

Dentre os atos internacionais que estão a exigir uma aceitação rápida figuram a Convenção relativa às Zonas Úmidas de importância internacional, particularmente como *habitat* das aves aquáticas, conhecida pelo nome da cidade no Irã onde foi firmada, em 1971, a Convenção Ramsar; e a Convenção de sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Substâncias Nocivas. O Brasil não assinou esta Convenção em março de 1989 em uma demonstração de solidariedade para com os países africanos que condenaram em termos veementes as regras nela contidas; mas ao que consta deverá se vincular à mesma antes da Conferência de 1992.

O Brasil também não ratificou as três importantíssimas convenções sobre o direito do mar firmadas em Genebra de 1958, ou seja, as Convenções sobre o Alto-Mar, sobre a Pesca e Conservação dos Recursos Vivos do Mar e sobre a Plataforma Continental. Estas convenções foram aprovadas pelo Congresso Nacional em 1968,

mas o Executivo julgou preferível não dar andamento ao assunto provavelmente porque as negociações que resultariam na 3ª Conferência das Nações Unidas estavam em andamento. Assinou a Convenção sobre o Direito do Mar de 1982 e depositou a sua ratificação em 22 de dezembro de 1988. Sucede que a Convenção ainda não entrou em vigor pois depende da ratificação de 60 estados. Em suma, o Brasil não se acha vinculado a nenhuma das grandes convenções sobre o direito do mar.

Com a realização da Conferência do Rio, calcula-se que mais duas convenções importantes serão assinadas. A primeira, sobre mudanças climatológicas, tem em vista minimizar os perigos do efeito estufa; mas os negociadores esbarram com a relutância dos principais causadores do efeito estufa, ou seja, os Estados Unidos, a Grã-Bretanha e a Rússia Soviética avessos a diminuir as emissões dos gases causadores do efeito estufa. A outra Convenção projetada é sobre a biodiversidade e aqui os negociadores também estão encontrando dificuldades: de um lado os países industrializados querem uma convenção em que os países possuidores das espécies cuja proteção é desejada assumam obrigações de proteger as espécies e também facilitar o acesso às mesmas; da outra parte, se insiste na necessidade de uma certa compensação como, por exemplo, que as comunidades locais e indígenas, que secularmente utilizam as citadas espécies na medicina, devem receber uma compensação e que o acesso à tecnologia na área da biodiversidade lhes seja cedido em condições favoráveis, tese esta que vem sendo rechaçada.

E permanece o último obstáculo à vinculação do Brasil às convenções sobre o meio ambiente: a aprovação pelo Congresso Nacional. Trata-se de um problema que vem se agravando diante do acúmulo de trabalho nas duas casas do Congresso e que tem significado um sério óbice ao cumprimento dos compromissos assumidos internacionalmente pelo Brasil.

## ENVIRONMENTAL TREATIES STILL TO BE RATIFIED<sup>1</sup>

One of the objectives of the UN Conference on Environment and Development (UNCED-92, or Rio-92) is to examine the possibility of setting forth general rights and obligations of the nations in the field of ecology. Treaties are an excellent source of international environmental law because they set forth the rights and obligations of the States which sign them in a clear or relatively clear manner.

One criticism, which has been made of environmental treaties, is that they avoid setting forth objective rules. However, as time passes, the international community will probably sign more objective treaties. The example of the 1985 Vienna Convention on protecting the Ozone Layer is typical. The European Community countries were against suggestions aimed at diminishing the production and use of CFCs. In 1987, after an extremely hot European summer and the appearance of the hole in the ozone layer over Antarctica, fires in the Amazon and publication of the risks posed by the greenhouse effect, European public opinion exercised its pressure. When the Montreal Protocol on Substances

---

1 NASCIMENTO E SILVA, Geraldo Eulalio do. Environmental treaties still to be ratified. [*Brasil Environment*], November 1991, p. 2.

which Destroy the Ozone Layer was signed, the European delegates were advocating much stricter measures than the US delegates.

Brazil is tied to a series of global treaties on the environment, which, as a result, make up part of the law of the land. However, there is an equally large number of treaties, which do not apply to Brazil, the ratification of which is urgent not only to show the country's efforts in ecological questions but also because the ratification will, in the majority of the cases, benefit the country.

Among the international acts, which demand quick acceptance is the internationally important Convention on Humid Zones, the Ramsar Convention (which got its name from the Iran city where the treaty was signed in 1971) and the Basel Convention on Controlling the Movement of Dangerous Substances across Borders. Brazil did not sign that treaty in 1989, showing its solidarity with the African nations which vehemently condemned it. However, our country will probably sign up before the Rio-92 Conference.

Brazil has also not ratified the three very important conventions on maritime rights signed in Geneva in 1958: the one on the High Seas, the on Fishing and Conserving the Live Resources of the Oceans and the one on the Continental Platform. It signed the 1982 Convention on the Law of the Seas, and ratified it in 1988. However, that treaty is not in force yet because it depends on 60 nations ratifying it. In short, Brazil is not tied to any of the major treaties on maritime law.

As UNCED will be held in Rio, probably two other important treaties will be signed. The first, on climatic changes, is aimed at diminishing the risks of the greenhouse effect. However, negotiators have run into reluctance in ratification by the main causers of the effect: the USA, Great Britain and Russia. The other convention is on biological diversity, and negotiators are also

encountering difficulties. On the one hand, the industrialized countries want the nations which have the species which need protection to assume the obligation and also facilitate access to those species. On the other hand, the second group of countries is demanding some sort of compensation, for example benefits for local and indigenous populations and access to technology under favorable conditions. However, that demand is not being accepted.

And there is a final obstacle to Brazil becoming part of the conventions on the environment: ratification by Congress. This is a problem that has been worsening due to the accumulation of work in both houses, which has created a serious obstacle to fulfilling the obligations Brazil has assumed on the international scene.



# PENDING PROBLEMS ON INTERNATIONAL LAW OF THE ENVIRONMENT<sup>1</sup>

## 1. Introductory remarks

During centuries, humanity had no doubts that the resources of the sea and rivers were inexhaustible and that objects dumped into them would be easily absorbed. The same fallacy existed regarding the atmosphere, namely, that man-made sources of pollution (smoke, fumes, cinders, etc.) would eventually disappear. In spite of the London fog and the gradual pollution of rivers and lakes in Europe, authorities turned a deaf ear to complaints, considering those phenomena as unavoidable evils.

Even though one can mention a few international conventions aimed at the protection of the environment, especially on the pollution of the sea by oil, and the laws and regulations of some countries, it was the Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment, of 1972, that set into motion the legal studies aimed at regulating pollution in its various aspects.

In other words, even though the problems affecting the world's ecosystem could be traced back, until recently, the legal

---

1 Original não publicado.

literature on the subject was unsatisfactory and in some cases, such as in air pollution, scarce.

Since the Stockholm Conference, world public opinion has realized the importance of the protection of the environment and various international organizations – governmental and non-governmental; global and regional – have undertaken the difficult task of drafting the necessary conventions and resolutions aimed at avoiding further damage to the environment.

To this list, one must add recent laws and regulations passed by most States. All this data – international and national – has been, and still is, the subject of legal and scientific studies which must be sifted in order that a reasonable *opinio juris* should emerge.

Prof. Jean Salmon had the opportunity to call the attention of the *Institut de Droit International* to the fact that

*L'évolution très rapide du corpus juris international et des esprits de chacun dans le domaine de l'environnement rendent la tâche de l'Institut très délicate. Il lui appartient de s'insérer sans heurt dans un vaste mouvement de développement progressif du droit international qu'il ne doit ni freiner, ni inconsidérément précéder<sup>2</sup>.*

The task of the international lawyer is therefore a tricky one since he must “ni freiner ni inconsidérément précéder”. But he must dare even if there is the possibility of error, due to a scientific or technological breakthrough capable of making proposed rules obsolete.

The Geneva Convention on the Continental Shelf (1958) can be mentioned as an example. When the United States put forward its claims to the continental shelf, science had reached the stage where it was presumed that at a depth of approximately

---

2 Annuaire de l'Institut de Droit International, v. 58, part I, Athens, 1979, p. 330-331.

200 meters all forms of life ceased to exist and in consequence the continental shelf ended abruptly, plunging into the ocean depths out of reach of humankind and where nothing of value existed. The 1958 Convention on the Continental Shelf was based on this fallacy. The International community did not hesitate to override those rules which were piously accepted a quarter of a century ago and in December 1982 the Convention on the Law of the Sea was signed in Montego Bay.

The scientific studies on air pollution offer an example of those oscillations which automatically reflect on the decisions of international bodies and on the writings of publicists. The major preoccupation in the field of air pollution centers on acid rain and on the ozone layer and in both these cases, some recent conclusions have cast doubts on some reasonably accepted ideas.

Be it as it may, international law of the environment has still many unclear issues, among some which are in *statu nascendi* and deserve to be studied, albeit very superficially, are the following:

- a. nuclear pollution;
- b. pollution and the developing States;
- c. damage to the ozone layer;
- d. the role of doctrine in the formation of international law.

To this list one should also add two other basic issues, namely international responsibility and that of the competent jurisdiction in case of a dispute or complaint.

The 1982 workshop touched upon some issues when it examined “The Settlement of Disputes on the New Natural Resources”<sup>3</sup>. However, even though we favour a bold approach in the adoption of rules linked to international law of the environment,

---

3 Hague Academy of International Law – Workshop, 1973.

it would be premature to draft rules on certain questions on which science is still groping in the dark. In this sense, suffice to mention the harmful effects of chlorofluorocarbons on the ozone layer and that of long distance pollution. In both cases, we are faced with two difficulties: the identification of the polluter and the identification of the party competent to raise the issue before a national or international court.

In 1980 the Australian Branch of the International Law Association tabled some draft principles on the protection and preservation of the atmosphere and suggested the following principle XV on the settlement of disputes: “The procedure for enabling the international community interest in the protection of the atmosphere as a shared natural resource to be invoked and asserted should be further developed”<sup>4</sup>. In its comments, the Australian Branch recognized that “clearly, an obligation *erga omnes* has little meaning if no State can enforce it”. But the final remark that this procedure “should be further developed”, deserves certain attention.

At this stage, it would not be advisable to enter into a debate on responsibilities or liability. The question of State Responsibility is still undergoing serious considerations by the International Law Commission where Roberto Ago, in his second report observed:

*while recognizing the importance, alongside that of responsibility for internationally wrongful acts, of questions relating to responsibility arising out of the performance of certain lawful activities – such as special and nuclear activities – the Commission believes that questions in this latter category should not be dealt with simultaneously with those in the former category*<sup>5</sup>.

---

4 International Law Association, ‘Report to the Fifty-Ninth Conference – Belgrade’, 1980, p. 562.

5 Yearbook of the International Law Commission, v. 2, 1970, p. 178, § 6.

In other words, alongside the question of responsibility of States, the International Law Commission embarked on the study of “International Liability for Injurious Consequences arising out of acts not prohibited by international law”.

It should be pointed out that in 1957, when Garcia Amadó, the then Rapporteur on State Responsibility introduced his second report<sup>6</sup>, the question of ultrahazardous activities was raised, albeit timidly. Padilla Nervo, elaborating the draft, said that “there was one important point that he wished to raise in connection with the nature and scope of State responsibility”. According to the traditional rule, the international responsibility of a State was involved only when the damage caused resulted from acts or omissions contrary to the international obligations of that State. In other words – as was the case until recently in municipal law – there could be no liability without fault or negligence. However, the damage already caused, or which might be caused, to persons or property on the territory of other States by the manufacture or experimental explosion of nuclear weapons sheds doubts on the advisability of maintaining the traditional rule. According to the traditional concepts of fault and negligence, it was not strictly possible to talk of violation of international obligations when the weapons were exploded on the territory of the State concerned or on the high seas, especially as every conceivable precaution was undoubtedly taken to prevent damage. On the other hand, it was difficult to accept the view that, when such explosions caused damage to the persons or on the territory of other States, no international responsibility, with the corresponding duty of compensation, arose<sup>7</sup>.

---

6 Yearbook of the International Law Commission, 1957, v. I, 413th meeting and v. II, p. 104.

7 Yearbook of the International Law Commission, 413th meeting, § 55, p. 156.

Sir Gerald Fitzmaurice, however, emphatically negated the idea that responsibility could arise as a result of objective risk, i.e., if no breach or non-observance of international law was involved<sup>8</sup>.

Be it as it may, the work of the International Law Commission, in spite of Prof. Quentin-Baxter's efforts, is still of an exploratory nature, aimed at estimating the scope and context, and cannot be disassociated with the overall question of State Responsibility. While the study of International Liability for Injurious Consequences arising out of acts not-prohibited by international law is making little progress, problems linked to pollution, and more specifically those on air pollution, are making headway: or in the other words, conventional and customary International law are slowly but surely gaining ground, or, to use Wilfred Jenks' words: "the principle of international liability for air and water pollution without proof of fault has been a matter of controversy but is commanding increasing acceptance"<sup>9</sup>. In short, once a rule on non-pollution is defined together with the corresponding obligation, responsibility for an international wrongful act is characterized and the rules and principles being drafted on international liability for injurious consequences arising out of acts not prohibited by international law would no longer apply, overtaken by the rules on responsibility of States for acts contrary to the international law.

## **2. Nuclear pollution**

In the formulation of rules on nuclear pollution of the air, one must take into account the scale of pollution and, in consequence, one is confronted with the necessity of seeking rules aimed at

---

8 Yearbook of the International Law Commission, 415th meeting, § 16, p. 164.

9 C. Wilfred Jenks, 'Liability for ultra-hazardous activities in International Law', In: *Recueil des Cours*, v. 117 (1966 - I), p. 106.

minimizing the most serious threat to mankind – a nuclear war – or of regulating radioactive emissions from nuclear reactors.

The pollution resulting from a nuclear war between the two powers will produce what is being called ‘the nuclear winter’<sup>10</sup>, according to which even a limited nuclear war involving only a fraction of existing atomic weapons “could produce enough smoke and soot to block out nearly all of the Northern Hemisphere’s sunlight, plunging the planet for many months into a dark lethal nuclear winter”<sup>11</sup>.

Faced with such an eventuality, it is to be hoped that sanity will eventually prevail and that the nuclear arms race will cease.

It has been argued that “there are no treaties prohibiting specifically the use of nuclear weapons, nor do we have any pronouncements by international tribunals as to the customary rules of international law on the subject”<sup>12</sup>.

Norms of international law must take into account right and wrong (*est dictatum rectae rationis*) and therefore the basic rule should, conversely, read: “under no treaty, rule of customary international law, or decision of any international tribunal is the use of nuclear weapon justified. Such a use is irreconcilable with the notion of *jus cogens*”.

Passing to the other extreme, we have the by-product of the atomic bomb, namely, the peaceful use of nuclear energy. In the search for cleaner air and reduced emissions of sulphur

---

10 Carl Sagan. “Nuclear war and climatic catastrophe: some policy implications”. In: *Foreign Affairs*, Winter 1983/84, p. 257.

11 Policy Statement of 19 September 1984 on the eve of a Conference held in Washington D.C. entitled “The Fate of the Earth”, by nineteen Noble Prize Winning Scientists and 178 leaders of environmental and arms reduction groups.

12 Eric Stein. “Impact of new weapon technology on International Law”. In: *Recueil des Cours*, v. 133 (1971 – II), p. 291.

oxides, the substitution of fossil fuel by nuclear plants is the ideal solution, so much so that environmentalists in Europe favor the use of nuclear power to fight the pollution which is causing the forests to die.

With the exception of those countries in which the International Atomic Energy Agency's system of safeguards is not accepted, the safety record of nuclear reactors is usually excellent. However, "the potential hazards of nuclear accident and contamination are so much more dramatic than the hazards of aviation and the old forms of pollution that they have given a new impetus to international action concerning ultra-hazardous liability"<sup>13</sup>. In consequence, nuclear liability has received intensive consideration and various international or regional conventions have been signed.

The following conventions<sup>14</sup> regulating third party liability for nuclear damage can be mentioned:

- Vienna Convention on Civil Liability for Nuclear Damage, 1963;
- Convention on Third Party Liability in the Field of Nuclear Energy (Paris Convention), 1960;
- Convention Supplementary to the Paris Convention of Brussels Supplementary Convention, 1963;
- Convention relating to Civil Liability in the field of Maritime Carriage of Nuclear Substances, 1970; and
- Convention on the Liability of Operators of Nuclear Ships, 1962.

---

13 C. Wilfred Jenks. "Liability for ultra-hazardous activities in International Law". In: *Recueil des Cours*, v. 117 (1966 – I), p. 127.

14 Reproduced in IAEA Legal Series n. 4: "International Convention on Civil Liability for Nuclear Damage" (Revised 1976 edition).

Those aimed at regulating third party liability in Western Europe, namely those of 1960 and 1963, were widely accepted by the contracting parties. The United States and the USSR, however, are not bound by any of the above-mentioned Conventions.

In the search of rules on the legality of nuclear explosions, we tread, in theory, on steadier ground since some important multilateral Conventions exist.

Article V of the Antarctic Treaty provides that “any nuclear explosions in the Antarctic and the disposal there of radioactive waste material shall be prohibited”<sup>15</sup>. This treaty bans testing in *all* environments, in the air as well as below the surface of the ice and in water. It goes beyond the mere testing and proscribes contamination by the deposit of radioactive waste.

The 1963 Partial Test Ban Agreement prohibits the testing of nuclear weapons and any other nuclear explosion, in the atmosphere beyond its limits, including outer space and under water<sup>16</sup>. Unfortunately, neither China nor France accepted the agreement and “it is equally regrettable that it has by no means prevented or even impeded the nuclear arms race”<sup>17</sup>. This agreement also prohibits underground explosions if they cause radioactive pollution outside the territorial limits of the State carrying out the explosion. This provision has been ignored and seepage has occurred on more than one occasion.

Every attempt to achieve the objectives of this and other Conventions on nuclear disarmament meets with an obstinate lack of goodwill of the nuclear powers, who do not desire to see a change in the *statu quo*. It has been argued by them that the

---

15 Signed in Washington on December 1, 1959.

16 Signed in Moscow, 5 August 1963; UNTS 480, p. 43.

17 Hans Blix. “Arms Control Treaties aimed at reducing the military impact on the environment”. In: Essays in International Law – in honour of Judge Manfred Lachs.

danger of nuclear explosions is an insurmountable obstacle to any disarmament treaty. In the meantime, the nuclear powers carry out around ninety tests annually.

The Treaty on Principles governing the activities of States in the exploration and use of outer space, including the moon and other celestial bodies<sup>18</sup>, goes one step further, since it refers not only to nuclear weapons but to “any other kinds of weapons of mass destruction”. The parties to the Treaty undertake not to place in orbit around the earth any such weapons. The discussions being carried out to prevent the militarization of outer space including the renunciation of anti-satellite systems are symptomatic of the position of some few States on these issues.

To the list of international agreements contrary to nuclear explosions, one can add the Soviet-American treaties on underground nuclear explosions, signed in 1974 and 1976, which are pending ratification.

The Non-Proliferation Treaty of 1968 prohibits nuclear explosions, but does not apply to the nuclear-weapon States. In other words, it tacitly legalizes nuclear explosions – with the consequential nuclear proliferation. The refusal of some States to accept the Non-Proliferation Treaty is linked, among other arguments, to this unequal clause, which is contrary to world peace.

### **3. Pollution and the developing States**

During the 1972 Stockholm Conference, delegates from most of the developing countries, while commending the draft on the protection of the human environment, insisted that the damage to the world’s ecosystem was above all the result of the past

---

18 Signed in London, Moscow and Washington, on 27 January 1967; AJIL, v. 61, 1967, p. 704.

practices of industrialized countries that were, therefore, under the obligation to shoulder the principal financial burdens. It was also pointed that about 90% of world pollution or destruction of the environment could be laid at the doors of those countries.

Even though the importance to halt further damage to the environment was fully recognized, the priority of the majority of the world's population lies in a substantial betterment of their living conditions in order to enjoy certain fundamental human rights, such as means to buy food and clothes, to have a home medical care, social assistance, education and work. To people lacking these elementary rights, the protection of the human environment is an issue of minimal importance.

These preoccupations of the developing countries were voiced in Stockholm and figure prominently in the Declaration of the Human Environment and in the Preamble, it is pointed out that "in the developing countries most of the environmental problems are caused by underdevelopment. Millions continue to live far below the minimum levels required for a decent human existence, deprived of adequate food and clothing, shelter and education, health and sanitation". These ideas are spelled out in the Principles 9, 10, 12, 16, 20 and 23, even though the legal implications of most of them are controversial.

The principal virtue of the Stockholm Declaration was to recognize that the ecological problems facing the developing world and the consequential solutions differ from those of industrialized countries. But to advocate for the developing countries a different set of rules, which might be construed as recognizing in a certain sense the right to pollute, is undesirable. The rules of existing international law in this field are sufficiently bland for any countries to live with. The adoption of permissive rules, linked to a lack of vision of a government may oblige a developing country

to incur later on in avoidable expense and even misery. The most important contribution to achieve the environmental goal is to be found in the Preamble here we read that “international cooperation is also needed in order to raise resources to support the developing countries in carrying out their responsibilities in this field”. Principle 12 develops this idea and recognizes “the need for making available to them, upon request, additional International and financial assistance for this purpose”.

The 1979 Resolution of the *Institut de Droit International* adopted article VIII in which it is considered desirable that developed States and competent international organizations provide developing countries with “technical assistance or any other assistance as may be appropriate in this field”.

The manufacture of filters and other instruments aimed and diminishing or ending pollution has become very profitable and it would be preferable if the specific reference to the industrialized nations had been avoided, since many developing States are in position and willing to cooperate in this respect<sup>19</sup>.

Certain desirable improvements in the field of medicine and sanitation can have an unexpected environmental backlash. Thanks to the enormous progress verified, infant mortality has diminished and human existence prolonged. But in many developing countries, this welcome phenomenon is linked to the population boom and the mushrooming of shantytowns with a consequential environmental damage and biodegradable pollution.

An issue not foreseen in 1972 was the impact of the debts of some developing countries on their capacity to cope with pollution and the protection of the environment. Brazil, for example, that mangled in the past protect its forests, refusing to open them

---

19 Annuaire de l'Institut de Droit International, v. 58, part II (Athens, 1979), p. 145.

up to foreign exploration, can barely pay the salaries of the few employees entrusted with their protection and plans to increase their number and equip them with the necessary surveillance material have had to be put off.

Simultaneously, Brazil, forced to bolster its foreign exchange in order to pay its enormous debts, is forced to use large tracts of land in order to increase soybean and sugar cane plantations. In short, the authorities are in a quandary: on one hand, in order to meet the drastic conditions established by the International Monetary Fund, it must cut down all expenses and increase its exports; conversely, in those international organizations with environmental programmes, such as UNEP, the recommendations are precisely in the opposite sense.

#### **4. Damage to the Ozone Layer**

There is no doubt that certain halogenated chlorofluorocarbons and other substances, natural or manmade, have modifying effects on the ozone layer. First reports of research carried out were frightened but later studies tend to minimize the effects.

Be it as it may, the adoption by the international community of precautionary measures to avoid unnecessary emissions of such substances and to investigate the means of avoiding other emissions is imperative. The tendency to put off the adoption of concrete measures by linking them to the necessity of relevant scientific and technical considerations should not be condoned since a global convention will be of preventive character.

The problems linked to the drafting of scientific convention for the protection of the ozone layer are complex; but to be effective, they must necessarily be of a global nature since all nations have a stake insofar as disruption that would spread throughout the world's ecosystem is concerned.

Unfortunately, substantial economic factors are involved and efforts by legal and technical experts in the elaboration of a draft Convention have met with all sorts of obstacles, procedural and otherwise.

The main responsibility with the eventual deterioration lies with the advanced nations of the Western world. Of chlorofluorocarbons used in aerosol cans, solvents and refrigerants, 90 percent are produced in OECD countries, which likewise accounts for 90 percent of world consumption<sup>20</sup>.

It should also be mentioned that studies published in December 1983 in the Federal Republic of Germany attribute to ozone and no longer to acid rain the decline and death of forests which is reaching frightening proportions in that country. In September 1984, however, it decided that all new motor vehicles must be fitted with anti-pollution devices from January 1, 1989, which, in a sense, means a return to the acid rain approach.

Modifications of the ozone layer are liable to increase human exposure to solar radiations, with consequential skin cancer; it is liable to affect the immunological system; to affect agricultural crops, forests and other terrestrial ecosystems, the aquatic food web and fisheries as well as possibly cause inhibition of oxygen production by marine phytoplankton and, finally, climatic changes can be foreseen.

The necessity of international cooperation for the protection of the ozone layer is therefore urgent and undeniable; but the doubts raised as to the negative effects of chlorofluorocarbons and other substances must be taken into account. In 1981, Finland, Sweden and Switzerland took the initiative of recommending that "bearing in mind the nature of the issue, the Convention (for the protection

---

20 *Apud* Norman and Dorothy Myers. "Increasing awareness of supranational nature of emerging environmental issues". In: *Ambio*, v. 11, n. 4, 1982, p. 196

of the stratospheric ozone layer) must be sufficiently flexible to be easily adaptable to changing circumstances as new scientific evidence becomes available” and that it would be appropriate that it should contain two separate parts: a main part constituting the broad and comprehensive framework of the Convention; and another part made up of an annex or annexes containing detailed provisions and technical requirements, amendments to which may be agreed upon more expeditiously than amendments to the main part<sup>21</sup>.

The Working Group set up to elaborate a Convention for the Protection of the Ozone Layer has worked along these lines and a fourth revised draft was worked out during its Vienna session, in February 1984<sup>22</sup>. The aim of the draft is to include a general obligation for States to protect the ozone layer and to that end limit as far as possible and gradually reduce and prevent activities under their jurisdiction or control which may have adverse effects on the ozone layer. In the draft recommendation proposed by Finland, Sweden and Switzerland it was recognized that “it is difficult to establish norms concerning reparations within a framework Convention of a general nature. However, it is desirable to find means to settle controversies in certain cases”.

## **5. The role of doctrine in the formation of international law of the environment**

In those new domains opened up by scientific and technological breakthroughs, doctrine is called to play an important role. In its formative period, the writing of Grotius, Bynkenshock, Gentile, Vattel and others were decisive and their heritage was a reasonably harmonious set of rules accepted by the so-called ‘civilized nations’.

---

21 UNEP/GC.10/5/add.2, of 7 December, 1981.

22 UNEP/WG.94/II, of 11 February 1984.

In a certain sense, we are faced in a given number of fields, such as those relating to environmental pollution, with a situation quite similar to that which the classical authors had to tackle.

It has been argued that doctrine «n'a pas le pouvoir de créer le droit»<sup>23</sup>. But this same argument can apply equally to judicial decisions. P. Fauchille is categorical: «Le juge ne crée pas la loi: il l'applique»<sup>24</sup>; and further on: «c'est avec réserve qu'il faut accepter les décisions judiciaires trop souvent dictées par l'excès de sentiments patriotiques sous l'empire, d'influences plus intéressées que justes».

Even though the individual opinions of authors may be biased, governments cannot ignore the principles they preach when a unanimous or almost unanimous approach to a given subject is reflected in the writings of authoritative publicists from various different countries<sup>25</sup>.

The importance of certain organizations, such as the *Institut de Droit International*, cannot be denied and its resolutions have played a decisive role in the formation of international law.

At present, the most important doctrinal work is that of the International Law Commission that under its Statute is charged not only with the codification of international law but also of its progressive development. According to R.R Baxter, “put bluntly, *progressive development* means change”<sup>26</sup>. We would formulate the rule otherwise: article 15 of the Statute gives to the International

---

23 Marcel Sibert. «Droit International Public», v. 1 (Paris, 19), p. 38. In the same sense: Charles Rousseau. “Droit International Public”, v. 1 (Paris, 1970), p. 366; and Ian Brownlie. “Principles of Public International Law” (2nd Edition, Oxford, 1973), p. 25.

24 Paul Fauchille. «Traité de Droit International Public», vol. 1/1 (Paris, 1922), n. 57, p. 53.

25 Angelo Sereni. “Diritto Internazionale”, v. 1, (Milano, 1956), p. 165; Manuel Diez de Velasco. “Instituciones de Derecho Internacional Publico”, v. 1, 5th Ed. (Madrid, 1980), p. 96.

26 R.R. Baxter. «Treaties and Custom». In: *Recueil des Cours*, v. 129, 1970, p. 67.

Law Commission the necessary latitude to fill in the existing lacunae in a given field, where customary international law does not offer satisfactory guidelines. In the draft articles on consular relations (principally those on honorary consuls) and on the law of treaties, the International Law Commission acted *de lege ferenda*. In both cases the Conventions signed in Vienna in 1963 and 1969 endorsed the proposed articles. It can validly be argued that the drafts were of doctrinaire nature and constitute, in the long run, a source of international law.

Roberto Ago, in the course given in 1971, did not hesitate to say that even before its definite entry into force, the 1969 Convention already possessed an importance which could not be underestimated<sup>27</sup>.

International lawyers and diplomats are no longer capable of coping with all these new problems in which a profound scientific knowledge is indispensable. The spadework must be done by scientists and lawyers linked to the scientific institutes under whose aegis these innovations are carried out. But the very valid contributions of such experts, quite often with a legal background in other fields of law, have a drawback, namely that the problems are considered from a special point of view, i.e. not in the framework of international law as a whole. In other words, it is up to the specialists in international law to reformulate decisions taken in order to represent them under a different light, in harmony with international law<sup>28</sup>.

---

27 Roberto Ago. «Droit des Traités à la lumière de La Convention de Vienne». In: *Recueil des Cours*, v. 134 (1971-III), p. 329.

28 G. E. do Nascimento e Silva. "The influence of Science and Technology on International Law". In: *German Yearbook of International Law*, v. 27, 1984, p. 176.



## A AMÉRICA LATINA E O MEIO AMBIENTE<sup>1</sup>

Para a elaboração dos documentos a serem discutidos e aprovados na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, a Assembleia Geral das Nações Unidas, ao convocar a Conferência, lembrou a importância da contribuição dos sistemas regionais da seguinte maneira: a Assembleia Geral

*salienta a importância de serem realizadas conferências regionais sobre meio ambiente e desenvolvimento com a plena cooperação das comissões regionais, e recomenda que os resultados dessas conferências regionais sejam introduzidos no processo preparatório para a Conferência de 1992, tendo em vista que as conferências regionais devem fazer uma importante contribuição substantiva à Conferência.*

Ao insistir na importância do papel a ser desempenhado pelas conferências regionais, a Assembleia Geral certamente tinha em mente a contribuição dada por ocasião dos trabalhos preparatórios da Conferência de Estocolmo. Se naquela oportunidade o enfoque

---

1 NASCIMENTO E SILVA, Geraldo Eulalio do. A América Latina e o meio ambiente. *Jornal do Brasil*, 8 de julho de 1991, primeiro caderno, p. 9.

dados às questões ambientais era o dos especialistas dos países desenvolvidos, aos poucos foi se consolidando a consciência de que os problemas que afligiam a maioria dos habitantes do planeta, precisamente os dos países em desenvolvimento, eram distintos.

A Reunião celebrada em Founex, perto de Genebra, de 4 a 12 de junho de 1971, que reuniu peritos de todas as regiões do mundo, marca uma etapa decisiva para a compreensão dos problemas suscitados e também que considerações ambientais deveriam ser parte integrante do processo de desenvolvimento.

O Relatório de Founex foi o documento básico nas diversas reuniões regionais convocadas pela Comissão Econômica para a África (Adis-Abeba, 23 a 28 de agosto de 1971); Comissão Econômica para a Ásia e Extremo Oriente (Bancoc, 17 a 22 de agosto de 1971), Comissão Econômica para a América Latina – a Cepal (Cidade do México de 6 a 11 de setembro de 1971) – e o Escritório Econômico e Social em Beirute, de 27 de setembro a 2 de outubro de 1971.

Ao apresentar a posição do Brasil na conferência regional na Cidade do México, o embaixador Miguel Ozório de Almeida disse logo de início que o governo do Brasil considerava a convocação da Conferência de Estocolmo oportuna e um ato de sabedoria, mas acrescentou que cabia ao mundo subdesenvolvido uma vigilância séria na sua preparação. E acrescentou:

*A legitimidade das medidas a serem tomadas no próximo ano na Suécia poderá facilmente colidir com outras medidas igualmente urgentes que sempre foram consideradas fundamentais para os países em desenvolvimento no campo mais amplo da aceleração do desenvolvimento econômico.*

De conformidade com a recomendação da Assembleia Geral, foram realizadas este ano três conferências regionais visando à

conferência de 1992, e não cabe dúvida de que a celebrada pelos países da América Latina e do Caribe foi a mais bem-sucedida. Ao passo que o documento dos países europeus foi considerado longo e desigual e o dos países do Extremo Oriente breve e sem substância, o dos países latino-americanos e caribenhos é completo e deverá servir de base às futuras tomadas de posição dos países em questão.

O documento denominado “Plataformas de Tlatelolco sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento” é o resultado das discussões realizadas na Cidade do México de 4 a 7 de março do corrente ano. Representa, em relação à Declaração de Brasília de março de 1989, uma marcada evolução, visto que o documento anterior simplesmente reafirmou alguns princípios gerais sobre a proteção do meio ambiente.

Em uma primeira fase, cogitou-se em denominar o documento a ser aprovado de *Declaração*, mas, segundo observação do delegado do Brasil, ministro Luiz Felipe Macedo Soares, o documento elaborado é de fato um repositório das posições que os países da região deverão defender nas futuras reuniões. A expressão *plataforma* reflete a natureza das conclusões alcançadas que diferem de declarações firmadas anteriormente.

A Plataforma de Tlatelolco fixa as posições a serem adotadas pelos países latino-americanos e do Caribe no tocante a oito tópicos principais, a saber: proteção da atmosfera e alterações climáticas; biodiversidade; florestas e degradação dos solos; oceanos e zonas costeiras; pobreza e assentamentos humanos; qualidade e suprimento de água; resíduos perigosos; e meio ambiente urbano.

Mas na apreciação dos citados tópicos, é de mister levar em consideração alguns posicionamentos preambulares, muitos dos quais baseados em problemas que afligem os países participantes.

Assim, pela primeira vez, encontra-se uma referência indireta aos índios e a Plataforma observa que as atuais medidas de

desenvolvimento sempre ignoravam a importância das culturas que evoluíram à margem de tais movimentos. Insiste ainda na necessidade destas culturas serem plenamente reconhecidas, visto que acumularam amplos conhecimentos do mundo natural bem como o seu uso e manejo.

A principal preocupação brasileira na área ambiental, ou seja, a transferência e o acesso às tecnologias ecológicas racionais, é previsto. O documento repete alguns conceitos básicos, ou seja, de que a transferência não deve ser baseada em termos comerciais, que os países desenvolvidos têm a obrigação de arcar com a parte maior dos custos com a transferência e que os acordos globais, regionais ou sub-regionais devem conter cláusulas relativas à transferência da tecnologia ecológica em termos concessionais.

A contribuição dos países do Caribe, principalmente os de língua inglesa, se fez sentir principalmente no tocante à proteção dos oceanos, mares e zonas costeiras, tanto assim que as medidas propostas são as mais numerosas e completas. Dentre os pontos levantados, incluem-se a proibição da descarga de rejeitos tóxicos nos mares e nos oceanos, o desenvolvimento de tecnologias apropriadas entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento nas áreas da aquicultura, dessalinização, minérios dos fundos marinhos, bem como a necessidade de um acordo mundial relativo à proteção do meio marinho contra a contaminação de origem terrestre, problema que no passado não mereceu o apoio dos países em desenvolvimento.

A preocupação com o respeito à soberania dos países sobre os seus recursos naturais, tal como consta da Declaração de Estocolmo de 1972, é reiterada. Trata-se de postulado que passou a ser motivo de preocupação diante da tendência de alguns países e juristas de enfraquecer o seu alcance em termos ambientais, a ponto de se falar em dever de ingerência.

No decorrer dos debates na Cidade do México, as dificuldades enfrentadas pelos países da América Latina e do Caribe com o pagamento de suas dívidas externas foi lembrada como sendo um dos principais obstáculos à adoção de uma política de defesa do meio ambiente. A Plataforma salienta que os problemas provocados pela dívida externa provocaram um “alarmante retrocesso no nível de bem-estar da maioria da população, assim como uma deterioração no meio ambiente”. Mostra ainda que se uma solução justa não for obtida, os países da região não poderão alcançar um desenvolvimento econômico e social ambientalmente sustentável.

A Plataforma de Tlatelolco cita dentre os postulados que deverão ser defendidos o “princípio da precaução” – *the precautionary principle* –, que vem sendo propugnado pelas principais organizações não governamentais ecológicas, como a Greenpeace Internacional. A sua definição e compreensão é ainda pouco precisa, mas no caso da poluição do mar, por exemplo, tem sido advogado que se houver dúvida quanto à conveniência ecológica de descargas, elas devem ser evitadas mesmo na ausência de provas científicas e definitivas a respeito.

A Plataforma de Tlatelolco, segundo o intuito de seus autores, deverá nortear os países do hemisfério na defesa de determinadas posições e se contar com o apoio dos demais países em desenvolvimento – do “Grupo dos 77” – deverá exercer um papel importante na formulação dos documentos a serem firmados em junho de 1992.



## THE LATIN-AMERICAN APPROACH TO INTERNATIONAL ENVIRONMENTAL LAW<sup>1</sup>

At the turn of the century, Judge Alejandro Alvarez defended the idea that there existed an American International Law distinct from European International Law. Even then, the idea received scant acceptance among Latin-American scholars. In 1952, in The Haya de la Torre case, Judge Alejandro Alvarez, in a dissenting opinion, said that it was a mistake to think that an International Law peculiar to the New World and completely distinct from universal International Law existed.

In the field of International Environmental Law, what happens in practice is that in a given region and at a given moment due to economic, political, social or cultural considerations, legal principles take on a certain importance that do not occur elsewhere. In the case of International Law, the most repeated example of a peculiar Latin-American approach was the granting by embassies of diplomatic asylum. The basis of diplomatic asylum is of a humanitarian character and nowadays one can quote a number of cases in which asylum has been granted in European or North American embassies for humanitarian reasons.

---

1 Original não publicado.

Environmental law is more developed in industrialized countries than in developing countries for the very simple reason that environmental issues are more acute in the industrialized countries. During the meetings that preceded the 1972 Stockholm Conference on the Human Environment, it was recognized that most of the world's pollution was caused by those countries. The situation hasn't changed much – developing countries are polluting more and more, but the industrialized nations, in spite of all the appeals seem to be doing exactly the same thing. In short, Mother-Earth is the loser.

Pollution and destruction of the human environment cause public concern and consequently public opinion becomes more demanding. Governments which until recently gave scant attention to these problems, limiting themselves to eloquent speeches and to the signing of international treaties of a hortative nature – the so called soft law treaties begin to realize that economic considerations can no longer stand in the way of the adoption of stringent environmental treaties, laws and regulations. The adoption of the Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer of 1987 is an example of this evolution: until a few months prior to the Conference, the European Council countries were opposed to the adoption of a text which would be detrimental to industrial interests. An excessively hot summer in 1986, the discovery of a hole in the ozone layer above the Antarctic Pole, the death of seals in the North Sea and the fires in the Amazon – all linked to the greenhouse effect – provoked a complete turnabout so much so that at present the European Governments are advocating stringent measures in the use of chlorofluorocarbons that the United States are reluctant to accept.

## **1. The human environment and the developing States**

The environmental problems vary from one Latin-American country to another, yet in the international fora they generally present a united front together with the other developing countries linked by the Group of 77.

When in 1968 Sweden proposed the holding of an international conference on the human environment, the reaction of the developing countries was lukewarm at best, while some, as in the case of Brazil, eyed the initiative with misgiving. The lack of interest was justified: the Development Decade voted in 1960 in a highly optimistic spirit was reaching its end with very scant results and the holding of an environmental conference was seen by some as a tactic aimed at relegating problems linked to development to a secondary plane.

But the principal reason for this attitude was that to the developing countries' environmental problems did not have the same urgency felt by the industrialized countries, which in some cases, like that of Sweden, were beginning to suffer the consequences of the excessive pollution in Europe. As far as the developing countries were concerned, the big problem, the real threat, was poverty with its many aspects. The priority of the majority of the world's population lies in a substantial betterment of their living conditions, such as means to buy food and clothes, to have a roof, medical care and education. To people lacking these fundamental rights, the protection of the environment is an issue of minimal importance.

As from 1968, Brazil embarked on a programme aimed at uniting the developing countries in their approach to the conference pointing out that environmental problems should not be disassociated from those of development. Carlos Calero Rodrigues, Brazilian Delegate during the second session of the

Preparatory Committee for the Conference (February 1971) spelt out this policy:

*In the developing countries, no effort can be diverted from the essential goal: development. We are ready to give the environmental problems the attentions they deserve, provided that it can be done in the framework of development. That should not prove an impossible task. In many cases measures for the protection of the environment should not be a luxury we cannot afford.*

But the main argument tabled by Brazil was that 90% of the world pollution could be laid at the doors of the industrialized countries; it was up to them to shoulder the responsibility. Another Brazilian Delegate, Miguel Osório de Almeida, during the meeting at Founex, reminded the other experts present that

*if all pollution generated by the developed countries could be withdrawn from the Earth, there would be no pollution of worldwide significance; conversely, if all pollution directly imputable to activities in underdeveloped countries could be withdrawn from the world today, all dangers linked to pollution would continue to exist in practically the same densities.*

The General Assembly's Resolution of December 1989 endorsed this point of view in the following terms:

*[The General Assembly] notes that the largest part of emissions of pollutants into the environment, including toxic and hazardous wastes, originated in developed countries, and therefore recognizes that those countries have the main responsibility for combating such pollution.*

Most of the ideas put forward by Brazil were endorsed by the group of 77 and even by some developed countries. In June 1971, an important step in the incorporation of these ideas became a reality in the meeting held in Founex near Geneva. On that occasion, the Report was submitted by twenty-seven experts from various countries to the Secretary General of the Conference, Mr. Maurice F. Strong, and it continues to be one of the most important analysis of the interplay between ecology and development. The Report points out that:

*in the past, there has been a tendency to equate the development goal with the more narrowly conceived objective of economic growth as measured by the rise in gross national product. It is usually recognized today that high rates of economic growth, necessary and essential as they are, do not by themselves guarantee the easing of urgent social and human problems. Indeed, in many countries high growth rates have been accompanied by increasing unemployment, rising disparities in incomes between groups and between regions, and the deterioration of social and cultural concepts.*

Referring to the problems linked to development, the Report goes on to say:

*Indeed, as the process of development gets under way the latter type of problem is likely to assume increasing importance. The process of agricultural growth and transformation, for example, will involve the construction of reservoirs and irrigation systems, the cleaning of forests, the use of fertilizers and pesticides, and the establishment of new communities. These processes will certainly have environmental implications.*

The Report went a long way to allay the fears of those that had countries suggested that “if more industry means more pollution they would welcome more pollution” (From the introductory remarks of Maurice Strong).

The ideas advocated in Founex figure prominently in the final draft that, with some minor changes, became the Stockholm Declaration on the Human Environment.

On the eve of the Conference, Lord Kennet summarized in a very picturesque manner the approach of the less developed countries to the over developed world:

*We understand your environmental concern. You have indeed made a mess of your countries. We also appreciate your concern that we should not repeat mistakes. Nevertheless, that is precisely what we propose to do. You developed your countries, and thereby polluted them, because your people were poor. Now your people are rich, and you can afford to clean up. Our people are poor, many of them are in sober fact starving and we propose to do just as you did, and pay later. Of course if you were to pay us now to develop in a clean and ecologically sound way, that would be another matter.*

The Stockholm Declaration spells out the preoccupations of the developing countries and in the preamble, we read:

*In the developing countries most of the environmental problems are caused by under-development. Millions continue to live far below the minimum levels required for a decent human existence, deprived of the adequate food and clothing, shelter and education, health and sanitation.*

These ideas are elaborated upon Principles 9, 10, 11, 12, 16, 20 and 23, even though the legal weight of some is debatable.

The principal virtue of the Stockholm Declaration is that it recognizes that the ecological problems facing developing countries and the consequential solutions differ from those of the industrialized world. But to advocate for the developing countries a different set of ecological norms is undesirable and might be construed as admitting, in a certain sense, the right to pollute. At present, the existing rules of international law of the environment are sufficiently bland for any country to live with. The adoption of permissive rules combined with an eventual lack of vision of a government may oblige a developing country to incur later on in unavoidable expenses and even misery.



**CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O  
MEIO AMBIENTE E O DESENVOLVIMENTO (RIO-92)**



## CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O MEIO AMBIENTE E O DESENVOLVIMENTO<sup>1</sup>

A Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou em dezembro de 1989 a resolução 44/228 pela qual se convocou a conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento. A Assembleia Geral também aceitou na ocasião o convite do governo brasileiro de sediar a Conferência, que, mais tarde indicou a cidade do Rio de Janeiro.

A resolução 44/228, que foi aprovada por consenso, é um documento longo no qual os objetivos da conferência, os principais tópicos a serem abordados e o próprio funcionamento se acham estabelecidos. Trata-se de uma conferência das Nações Unidas e na qual o Brasil é apenas um dos participantes, não lhe cabendo nenhuma primazia a não ser que o presidente deverá ser o chefe da delegação do Brasil e que o Brasil figurará dentre os membros do Bureau da Conferência.

Causou surpresa o fato de o Brasil haver se candidatado a ser a sede da Conferência. Os motivos podem ser reduzidos a dois: do ponto de vista interno, criar uma consciência ecológica entre os brasileiros; do ponto de vista internacional, mostrar que o Brasil

---

1 Original não publicado.

não era o grande poluidor da atmosfera e que, ao contrário, fazia um enorme esforço visando à defesa do meio ambiente.

Não se pode desvincular a Conferência do Rio com a Conferência do Meio Ambiente realizada em Estocolmo 1972.

A proposta da Suécia nas Nações Unidas em 1968, favorável à realização de uma Conferência Mundial sobre o meio ambiente, não teve uma repercussão positiva entre os países em desenvolvimento; ao contrário, no caso de alguns a reação francamente antagônica, como ocorreu no Brasil. A razão desse desinteresse decorria de várias circunstâncias, dentre elas de que a Primeira Década do Desenvolvimento chegava ao seu final com poucos resultados positivos, e a Conferência proposta era encarada como uma tática diversionista tendente a colocar os programas de desenvolvimento em segundo plano.

Mas o fator mais importante era que as questões ambientalistas eram secundárias para os países em desenvolvimento: os grandes desafios eram a pobreza e suas sequelas, ou seja, a fome, a falta de moradia, de roupa, educação, escolas e saúde.

Hoje, o movimento é de todos os países em desenvolvimento, mas coube então ao Brasil mostrar que a questão ambiental não podia ser dissociada do desenvolvimento. O delegado do Brasil teve ensejo de dizer:

*Estamos dispostos a dar aos problemas ambientais a atenção que merecem, desde que dentro do arcabouço do desenvolvimento. Isto não deve ser uma tarefa impossível, mas as medidas para a proteção do meio ambiente não devem ser um luxo que não estamos em condição de desfrutar.*

O Brasil ainda apresentou outro argumento, ainda hoje válido, de que 90% da poluição do mundo eram atribuíveis aos países

industrializados. Batendo nesta tecla, outro delegado do Brasil, Miguel de Osório de Almeida, lembrou que

*se toda a poluição gerada pelos países desenvolvidos pudesse ser retirada do mundo a poluição atribuível diretamente a atividade em países subdesenvolvidos pudesse ser retirada hoje do mundo, todos os perigos ligados à poluição continuariam a existir com praticamente a mesma intensidade.*

Em consequência, o Brasil defendia a tese de que cabia aos países plenamente desenvolvidos a responsabilidade maior pela criação do problema e, portanto, a para sua solução.

As teses defendidas pelo Brasil surtiram efeito e as Nações Unidas reuniram em Founex, perto de Genebra, de 4 a 12 de junho de 1971, 27 peritos no campo ambiental e do desenvolvimento, cujo resultado foi a adoção de um Relatório sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente que muito pesou na elaboração do projeto final que acabou sendo aceito em Estocolmo em junho de 1972.

A Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente dá o devido destaque destes problemas e no preâmbulo se afirma que

*nos países em desenvolvimento a maioria dos problemas ambientais é causada pelo subdesenvolvimento. Milhões continuam a viver abaixo dos níveis mínimos necessários para uma existência humana, privados de comida, vestimentas, abrigo, educação e saúde.*

Estas ideias se acham devidamente desenvolvidas nos Princípios 9, 10, 11, 12 16, 20 e 26 da Declaração, embora o valor jurídico da maioria possa ser contestado.

(...)

Do confronto dos problemas que preocupavam a comunidade internacional em 1972 com as que nos desafiam atualmente,

verifica-se que mais ou menos 50% dos problemas atuais não haviam sido suscitados então, sendo que alguns nem existiam. Além do mais, nota-se que os problemas então examinados isoladamente precisam ser abordados em conjunto com os demais, isto é, existe uma interdependência dos problemas ambientais, o que veio dificultar ainda mais a busca de soluções. Os danos ao meio ambiente que se supunha atingiam apenas as gerações atuais poderão afetar a saúde e o bem social de gerações futuras, figurando neste particular os debates sobre a perda de recursos genéticos, os efeitos futuros dos rejeitos radioativos e os danos à camada de ozônio. Problemas tidos como locais passaram a ter dimensões globais, como a poluição provocada pelas chuvas ácidas que afetam todo o Hemisfério Norte. As cidades que cresciam conforme as necessidades de emprego, levando em conta a evolução dos serviços básicos, estão atingindo proporções explosivas nos países em desenvolvimento. Acresce a isto as consequências insidiosas e incertas que resultam do uso de certos produtos químicos, com graves danos à saúde e ao próprio desenvolvimento.

A Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, criada pela Assembleia Geral em 1983, elaborou uma relação dos assuntos mais importantes surgidos nas duas últimas décadas classificando-os em três grupos. O primeiro trata da poluição do meio ambiente, inclusive dos problemas ligados aos rejeitos nocivos. O segundo, trata dos assuntos ligados aos recursos naturais, como a diminuição das florestas, principalmente das florestas tropicais, erosão do solo e desertificação, uso das águas de superfície e das freáticas e diminuição dos recursos vivos do mar. O terceiro grupo merece uma referência especial, pois se refere às questões ligadas à pessoa humana, que passam a figurar dentre os problemas ambientais. Os assuntos citados são: uso da terra e sua ocupação, abrigo, suprimento de água e serviços sanitários, serviços sociais e educativos e administração do crescimento urbano acelerado.

A relação dos tópicos constantes da resolução 44/228 corresponde *grosso modo* a esta enumeração: a proteção da atmosfera, a diminuição da camada de ozônio, a poluição transfronteiriça da atmosfera e o combate à mudança climato-lógica; a proteção e melhoria de qualidade da água potável; a proteção dos oceanos e de todos os mares, inclusive das zonas costeiras, bem como a proteção racional dos recursos vivos do mar; a proteção e administração dos recursos terrestres mediante o combate ao desmatamento, desertificação e secas; a conservação da diversidade biológica; a administração da biotecnologia de acordo com padrões ambientalmente aceitáveis; a administração de rejeitos, principalmente os rejeitos químicos e de natureza tóxica, bem como a proibição do tráfico ilícito internacional de rejeitos tóxicos e perigosos.

Tópico de especial interesse para os países em desenvolvimento é a melhoria do meio habitacional e de trabalho dos pobres em favelas urbanas e em zonas rurais, mediante a eliminação da pobreza pela implementação de programas de desenvolvimento urbano e rural.

A resolução das Nações Unidas de 1989 também enumera uma série de *objetivos* que mereciam um estudo mais aprofundado, mas tendo em vista a Conferência, basta uma referência aos mais importantes que no fundo se resumem aos dois grandes objetivos da Conferência, ou seja, a proteção ao meio ambiente e o desenvolvimento sustentável.

A resolução cita em primeiro lugar o exame do estado do meio ambiente e as mudanças verificadas desde a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente de 1972 e a adoção de uma série de tratados e decisões de cunho ambiental, levando ainda em consideração as medidas tomadas por todos os países e pelas

organizações intergovernamentais na proteção e melhoria do meio ambiente.

O segundo objetivo é a identificação de estratégias a serem coordenadas em nível regional e global, visando a uma ação comum para abordar os problemas ambientais mais importantes dentro do processo de desenvolvimento socioeconômico de todos os países, dentro de um prazo determinado.

O desenvolvimento do direito ambiental internacional mereceu destaque. Deve pautar-se pela Declaração sobre o Meio Ambiente de 1972 e examinar a possibilidade de serem fixados os direitos e obrigações gerais dos estados, baseando-se nos documentos legais internacionais mais importantes.

Uma referência especial deve ser feita a dois objetivos de especial importância para os países em desenvolvimento, mas tem esbarrado com uma resistência obstinada dos países do primeiro mundo, ou seja, a obtenção de novos recursos financeiros e o acesso às tecnologias ambientais.

(...)

A questão da transferência e o acesso de maneira equitativa e a preço acessível, especialmente aos países em desenvolvimento, a tecnologias ecologicamente racionais é sumamente complexa, a começar com a relutância das grandes multinacionais em abrir mão de patentes adquiridas após muita despesa; daí o reconhecimento da necessidade de bases jurídicas capazes de permitir a transferência. E, às vezes, a própria vontade política dos estados não é o suficiente, sendo necessária a aquiescência dos detentores das patentes.

Os países em desenvolvimento vêm insistindo na necessidade de serem adotadas normas visando à facilitação de transferência. A Convenção de Viena sobre a Proteção da Camada de Ozônio tem

uma referência em tal sentido, mas é no Protocolo de Montreal sobre Substâncias que destroem a Camada de Ozônio (1987) que vamos encontrar a ideia desenvolvida de maneira mais satisfatória, ao estipular que as partes comprometem-se a facilitar o acesso dos países em desenvolvimento “a substâncias e tecnologias alternativas que não prejudiquem o meio ambiente, bem como assisti-los no uso rápido e eficiente de tais alternativas” (art. 5°). No caso dos clorofluorcarbonos (os CFCs), têm demonstrado muita relutância em aceitar medidas concretas que impliquem na transferência tecnológica ou na aceitação de compromissos financeiros.

A Resolução 44/228 da Assembleia Geral de 1989, ao advogar o acesso à tecnologia em condições favoráveis, salientou que os direitos de propriedade deveriam ser levados em consideração. Neste particular, convém salientar que as tecnologias novas não são de propriedades exclusivas do setor privado, mas também do setor público, que busca garantir principalmente os meios financeiros e os mecanismos institucionais para garantir a utilização e dotar os países de capacidade necessária para absorver as tecnologias e utilizá-las de maneira eficaz. Quando as indústrias conseguem comercializar os produtos ecológicos novos a preços razoáveis, pode ocorrer uma convergência entre iniciativa privada e a proteção do meio ambiente.

Ainda com relação aos interesses da iniciativa privada, convém lembrar a importância de dar ao inventor uma remuneração que justifique a continuação de suas pesquisas com vistas ao binômio pesquisa-desenvolvimento.

Dentre os mecanismos sugeridos para a eventual transferência de tecnologias aos países em desenvolvimento em condições financeiras favoráveis, foram sugeridos alguns que, contudo, ficam condicionados a um entendimento entre o governo, os organismos

internacionais, as indústrias e os institutos de pesquisa. Em primeiro lugar, serão necessários acordos de natureza multilateral destinados a garantir o pagamento de uma parte dos custos com a transferência aos países em desenvolvimento. Será ainda necessário conseguir a transferência dos direitos de propriedade industrial a uma organização internacional com o objetivo de permitir aos países em desenvolvimento o acesso aos mesmos em condições favoráveis.

O trabalho preparatório elaborado pelo Secretariado da Conferência sobre o Meio Ambiente diz que, mesmo se houver um acesso facilitado às tecnologias ecologicamente racionais e se o financiamento em condições favoráveis for obtido, será necessário reforçar as capacidades endógenas dos países em desenvolvimento a fim de que possam adotar políticas apropriadas para avaliar as tecnologias existentes e optar pela que melhor corresponda às suas necessidades. Por *capacidade*, entende-se a faculdade do país beneficiado de avaliar, apreciar, absorver e explorar tecnologias disponíveis. Em uma fase posterior, é importante que o país esteja apto a modificar e adaptar determinada tecnologia às condições locais, utilizá-la eficientemente e garantir a sua manutenção. Será necessária a melhoria dos recursos humanos, bem como a existência de uma infraestrutura, como escolas, material e laboratórios.

Seja como for, a transferência de tecnologias mais sofisticadas de natureza ecológica aos países em desenvolvimento depende principalmente da obtenção de recursos financeiros necessários, bem como da boa vontade dos possuidores das patentes em cedê-las, nem que seja mediante pagamento. Promessas de financiamento, de abertura de créditos, de criação de fundos especializados não faltam; o que falta é disposição de tornar tais promessas efetivas. Agora, segundo o noticiado, a Comunidade Europeia instituirá o Instrumento Financeiro para o Meio Ambiente, destinado a

apoiar ações ambientais prioritárias, inclusive através de acordos com países fora da Comunidade Europeia. Na execução deste programa, a Comunidade Europeia pensa em gastar US\$ 75 milhões, mas a maior parte será investida na própria Europa para o desenvolvimento de tecnologias limpas e para a aquisição de equipamentos.

Mas para a obtenção dos recursos e a transferência da assistência técnica, é indispensável que haja segurança de que serão utilizados honestamente pelos países em desenvolvimento. Infelizmente, exemplos no passado de malversação de dotações destinadas aos países em desenvolvimento, através de organizações internacionais para fins de desenvolvimento ou sociais, têm criado um clima de desconfiança naqueles poucos países realmente empenhados em dar uma colaboração desinteressada aos países menos favorecidos.

Dentre os trechos do discurso pronunciado pelo presidente Fernando Collor na Assembleia Geral das Nações Unidas, no dia 23 de setembro, um merece ser destacado: “Assim como a questão do desenvolvimento perdeu espaço na agenda internacional, preocupa-me a impressão de que o tema do meio ambiente também esteja cedendo terreno frente a outros aspectos do dia a dia mundial”.

O alerta quanto à tendência de relegar a segundo plano as questões ambientais merece ser pensado não só no Brasil, mas também nos demais países onde as organizações não governamentais poderiam pressionar os governos dos países do primeiro mundo para que diminuam as emissões de gases nocivos ao meio ambiente, a poluição dos mares e outras de igual natureza, que os governantes eram forçados a levar em consideração, principalmente em anos eleitorais.

Além desta constatação, outro dado importante deve ser mencionado: criou-se um clima de expectativa exagerado em torno da Conferência, pois espera-se demais. Os que contam com soluções definitivas para os grandes problemas ambientais devem-se preparar para um grande desapontamento. E o mesmo se aplica no tocante aos pequenos problemas localizados como a defesa da Mata Atlântica, da Floresta da Tijuca e outras similares, que nem poderão constar da agenda da Conferência de 1992.

A Carta da Terra a ser assinada, bem como as convenções que estão sendo negociadas aparentemente pouco dizem, embora representem dias e horas de discussões sobre inúmeros documentos de maior envergadura.

A conferência representará a culminância de dez anos de preparativos, a começar com a avaliação do que foi alcançado desde a Conferência de Estocolmo.

A Carta da Terra, as convenções globais e a *Agenda 21*, que serão assinadas, não resultarão de propostas apresentadas em junho de 1992; representarão, isto sim, o resultado destes dez anos de preparativos, tanto assim que os citados documentos já estão em vias de elaboração. A assinatura representará ao mesmo tempo a terminação deste período de preparativos e o início de uma etapa mais importante, ou seja, a de implementação da *Agenda 21*, que possivelmente seja o documento mais importante a ser adotado em junho de 1992.

A *Agenda 21* traça o roteiro a ser seguido pelos estados, pelas organizações intergovernamentais e pelos indivíduos (inclusive as organizações não governamentais) a fim de tornar os objetivos previstos na Carta da Terra uma realidade e não apenas uma proclamação despendida de conteúdo. A Carta da Terra poderá ser recebida com pouco entusiasmo, mas analisada em conjunto com a

Agenda 21 verifica-se que algumas frases aparentemente ocas têm um alcance bem mais amplo.

A Carta da Terra e as convenções dificilmente conterão regras e princípios controvertidos; ao contrário, ao tentar satisfazer a todos, a tendência será de aceitar textos mais exortativos e menos impositivos. Daí a importância da Agenda 21 que buscará transformar aos poucos as promessas vagas em regras concretas. As convenções, que a essa altura estão enfrentando dificuldades nas negociações, serão do tipo *quadro*, ou, para utilizar a expressão em inglês, do tipo *umbrella*, em que a assinatura de protocolos posteriores é prevista, protocolos estes nos quais se buscará soluções realmente satisfatórias.

Em suma, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento não é o ponto final, não será a última oportunidade para se alcançar resultados positivos na busca de soluções visando à defesa do Planeta Terra; representará a terminação de uma fase e ao mesmo tempo o início de outra fase, quando se buscará tornar realidade um planejamento meticuloso. A Conferência será o segundo grande marco do movimento mundial em defesa do meio ambiente e deverá motivar a opinião pública a intensificar os seus esforços e exercer sobre os governos uma ação positiva a fim de que o movimento ecológico não seja relegado ao esquecimento a partir de junho de 1992.



## **A CONFERÊNCIA DO RIO E O DIREITO INTERNACIONAL<sup>1</sup>**

A Assembleia Geral das Nações Unidas ao convocar a Conferência sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento decidiu que um dos seus objetivos seria o desenvolvimento do direito ambiental internacional levando em linha de conta a Declaração de Estocolmo de 1972 e examinar a possibilidade de serem fixados direitos e obrigações gerais dos estados em base a alguns documentos internacionais importantes.

A Comissão Preparatória da Conferência só abordou a questão na terceira reunião realizada em Genebra em setembro de 1991, quando teve diante de si um projeto elaborado pelo Secretariado. Na ocasião, algumas delegações acharam que a Conferência deveria examinar as cem mais importantes convenções e documentos, sendo que uma sugestão dos Estados Unidos teria aumentado a lista para quase mil. Seja como for, na quarta reunião foi possível chegar a um consenso quanto à Declaração do Rio de Janeiro, como o documento básico acabou sendo denominado. A Declaração contém 27 princípios, a maioria baseados na Carta das Nações

---

1 Original não publicado.

Unidas, na Declaração de Estocolmo e em diversas resoluções e documentos das Nações Unidas.

Talvez uma das conquistas mais importantes dos países em desenvolvimento foi a de haver conseguido que a Declaração do Rio reafirmasse o Princípio 21 da Declaração de Estocolmo: que os estados têm o direito soberano de explorar seus recursos de acordo com suas próprias políticas ambientais e desenvolvimentistas. A referência ao direito soberano não contava com a simpatia de alguns estadistas e de diversos professores europeus para os quais tal referência representava um obstáculo à adoção de medidas radicais contra os países onde ocorressem violações de normas de proteção ambiental de cunho internacional.

O Princípio em questão – agora o de número 2 – consagra outra norma importante de direito internacional, ou seja, como corolário do direito soberano, que os estados têm a responsabilidade de assegurar que as atividades sob sua jurisdição ou controle não causem danos ao meio ambiente de outros estados ou em áreas além dos limites da jurisdição nacional. Havia uma esperança de que no Rio a comunidade internacional conseguisse dar uma redação mais positiva neste particular, mas o que se verificou foi que nenhum país parece disposto a abrir as comportas em matéria de responsabilidade por dano ecológico.

Não pode haver dúvida que as regras com que nos deparamos em tratados bi ou multilaterais em matéria ambiental são governados pelo direito internacional, ou mais precisamente pelo direito dos tratados tal como codificado nas duas convenções de Viena de 1969 e de 1985. A matéria é pacífica em relação aos tratados em vigor quanto aos países que os ratificaram ou aceitaram; as dúvidas existem quantos aos tratados que ainda não entram em vigor ou que não foram ratificados por um determinado estado. A Corte Internacional de Justiça, em sua decisão relativa ao Caso

da Plataforma Continental do Mar do Norte (1969), reconheceu que uma regra acolhida em uma convenção pode “em parte devido ao seu próprio impacto, ou em parte em base a uma prática subsequente dos estados” tornar-se uma regra consuetudinária de direito internacional, obrigatória para todos os estados.

Pondo de lado direitos previstos em tratados, o grande desafio consiste em identificar as normas consuetudinárias aceitas como sendo de cumprimento obrigatório por todos os estados. Uma análise sucinta da Declaração do Rio de Janeiro nos mostra que foi pequeno o progresso verificado neste particular. Seja como for, a Declaração reconheceu, além do direito soberano dos estados de adotarem a sua política em matéria ambiental e de desenvolvimento e a responsabilidade internacional dos estados nos delitos ambientais, as seguintes normas: o dever de consultar no tocante a atividades capazes de provocar dano ambiental; o dever de notificar imediatamente os demais estados em caso de surgir uma situação capaz de provocar um dano ambiental de gravidade; o dever de adotar uma legislação ambiental efetiva e de firmar tratados ambientais; o dever de solucionar pacificamente os conflitos ambientais; e o dever de cooperar de boa-fé visando ao desenvolvimento do direito ambiental internacional.

A Declaração do Rio também acolheu no Princípio 15 o chamado *precautionary approach*, traduzido na versão brasileira como sendo o *princípio da precaução*, com a seguinte redação:

*De modo a proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deve ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com as suas capacidades. Quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser usada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.*

Embora o princípio da precaução tenha sido acolhido com entusiasmo pelos ambientalistas, verifica-se que não existe unanimidade no tocante à sua definição e alcance, como aliás ocorre com a tese do desenvolvimento sustentável, acolhida com idêntico entusiasmo.

A adoção do princípio da precaução pela Conferência era de se prever, pois já constava dos documentos preparatórios e havia sido acolhido em alguns tratados internacionais como a Convenção de Bamako sobre a Proibição de Importação de Resíduos Nocivos em qualquer forma na África e o Controle dos Movimentos Transfronteiriços de tais Resíduos produzidos na África. O *precautionary approach* tem sido definido de duas maneiras: ou em definição propriamente dita com ênfase no conceito ou mediante a enumeração de medidas a serem adotadas na aplicação do princípio. As definições existentes têm certos pontos em comum, como a rejeição da ideia [de] que atividades ou substâncias só serão proibidos quando ficar comprovado cientificamente que são nocivos aos seres humanos ou ao meio ambiente. De um modo geral, não excluem a importância de argumentos científicos ou econômicos; o desacordo gira em torno do grau a ser levado em consideração.

Diante da resistência verificada entre os países da Comunidade Econômica Europeia em relação à adoção de uma convenção destinada ao controle e à utilização de clorofluorcarbonos (os CFCs), foi sugerido que do preâmbulo da convenção a ser assinada constasse a seguinte cláusula: “Cientes que quaisquer medidas destinadas a proteger a camada de ozônio de modificações devidas a atividades humanas requerem a cooperação e ação internacional e devem ser baseadas em considerações científicas e técnicas pertinentes”. Trata-se, em suma, da negação do princípio da precaução. Na ocasião, alguns dos peritos que participavam da

elaboração do projeto de Convenção fizeram declarações que espelhavam o citado princípio, que ainda não havia sido aceito. O perito dos Estados Unidos chamou a atenção para as pesquisas que estavam a mostrar a existência de perigos para a camada de ozônio e acrescentou que, como se podia prever incertezas na área científica por mais alguns anos, era necessário pensar nas consequências de se postergar uma solução antes de existir cem por cento de certeza e que a não adoção de medidas poderia significar danos irreversíveis para a camada de ozônio. O perito do Brasil, também, salientou que se a convenção que estava sendo negociada acabasse por ser um erro, i.e. desnecessária, as consequências negativas seriam mínimas; se, ao contrário, nada fosse feito e os avisos dos cientistas estivessem corretos, as consequências da inação seriam da maior gravidade.

Seja como for, a filosofia acolhida pela Convenção de Viena para a Proteção da Camada de Ozônio correspondia ao direito ambiental internacional da época. Dois anos mais tarde, quando se firmou o Protocolo de Montreal sobre Substâncias que destroem a Camada de Ozônio, a cláusula preambular apareceu com outra redação, bem mais próxima do princípio da precaução, pois se passou a falar nos conhecimentos científicos, tendo em conta considerações técnicas e econômicas. A propósito, convém salientar que recentemente, em 25 de novembro, por ocasião da Conferência de Copenhague sobre Ozônio, os participantes concordaram em proibir a fabricação e consumo de gases halógenos até 1994 e do metil-clorofórmio, utilizado na lavagem a seco, em 1996.

O peso das normas constantes da Declaração do Rio varia de uma para outra. No caso da soberania do estado em matéria ambiental, não pode haver nenhuma dúvida, visto que decorre da própria Carta das Nações Unidas. O princípio da responsabilidade internacional dos estados tal como enunciada no Princípio 2

também conta com a aceitação generalizada da doutrina. A questão da responsabilidade está presente em todos os problemas ambientais; em outras palavras, ocorrendo dano ambiental fronteiro grave, o estado responderá internacionalmente, inclusive por omissão.

Mas se de um lado a doutrina insiste na necessidade de serem desenvolvidas as regras gerais sobre responsabilidade, verifica-se que os estados, ao contrário, são avessos a abordar a questão. Em consequência, verifica-se que a questão da responsabilidade internacional é um dos problemas mais difíceis no campo do direito internacional e basta constatar as frustrantes tentativas da Comissão de Direito Internacional de elaborar um projeto a respeito.

No seu segundo relatório à Comissão (1970), o prof. Roberto Ago observou que paralelamente à questão da responsabilidade por ato ilícito, existia a da responsabilidade decorrente do exercício de algumas atividades lícitas, como as relacionadas com as atividades nucleares e no espaço ultraterrestre; a seu ver, a Comissão não deveria ocupar-se simultaneamente com as duas categorias. A Comissão de Direito Internacional acolheu este posicionamento e passou a incluir em sua agenda a questão da *responsabilidade internacional por atividades não proibidas pelo direito internacional*.

O primeiro relator foi o prof. Quentin Baxter que morreu prematuramente, mas que teve ensejo de submeter dois excelentes relatórios à Comissão e nos quais a sua ênfase foi sobre a poluição do meio ambiente, com destaque ao caso da fundição Trail, o *Trail Smelter Case*. Foi substituído pelo prof. Julio Barbosa que já apresentou oito relatórios. Mas não obstante a excelência dos mesmos e a atualidade da matéria, a Comissão de Direito Internacional ainda não abordou o tópico, nem para decidir qual o título correto da Comissão: a inglesa ou a francesa.

Ao passo que a Comissão de Direito Internacional hesita em se ocupar da questão cuja complexidade não pode ser ignorada, a tendência começa a ser não a de buscar uma solução em torno de atividades não proibidas pelo direito internacional, mas a de dar ênfase ao dano ambiental: ocorrendo dano grave além da jurisdição estatal, configura-se a responsabilidade internacional. A dificuldade consiste em identificar quais as normas de direito internacional cuja violação provocam a responsabilidade.

O Princípio 26, ao estipular que os estados “devem solucionar todas as suas controvérsias ambientais de forma pacífica”, também corresponde a uma regra de direito internacional consagrada pela Carta das Nações Unidas. Mas a exemplo do que ocorre com responsabilidade, a formulação é vaga dada a relutância dos países do Terceiro Mundo em aceitar uma regra obrigatória neste particular. As dúvidas giram sobretudo em torno da criação de um tribunal internacional com poderes para julgar e punir [o] país responsável por um crime ecológico. Embora se possa atribuir aos países industrializados mais ou menos oitenta por cento da poluição do meio ambiente, os defensores do tribunal ecológico visam aos países em desenvolvimento, como no caso da destruição das florestas tropicais. Mas é sintomático que nos tratados regionais vinculando os citados países industrializados, a criação de um tribunal com amplos poderes nunca foi cogitada.

O Princípio 18 da Declaração do Rio pode ser considerado uma norma aceita como sendo de direito consuetudinário. Trata-se da obrigação de notificar imediatamente outros estados de quaisquer desastres naturais ou outras emergências que possam gerar efeitos nocivos súbitos sobre o meio ambiente deste último. O desastre nuclear ocorrido em Chernobyl como que dissipou as dúvidas porventura existentes a esse respeito. Os Estados Unidos, geralmente avessos a reconhecer as obrigações ambientais

consuetudinárias, não hesitaram em declarar através do secretário de estado George Schulz que “quando um acontecimento tem consequências transfronteiriças, existe de acordo com o direito internacional, a obrigação de informar aos demais imediatamente”. A Agência Internacional de Energia Atômica agiu rapidamente depois do desastre de Chernobyl tanto assim que em 26 de setembro de 1986 foi firmada a Convenção sobre Notificação Imediata de Acidente Nuclear. A Convenção é categórica e o artigo 2 estipula que no caso de um acidente nuclear o estado parte “deverá notificar imediatamente, diretamente ou através da Agência, do acidente nuclear, a sua natureza, quando ocorreu e a localização exata, segundo as circunstâncias”.

A importância da regra tornou-se ainda maior quando ocorreu um derramamento de produtos químicos das instalações da fábrica Sandoz na Basileia, no dia 1º de novembro de 1986, poluindo o Reno. Doze dias depois, a indústria química Ciba-Geigy despejou 400 litros de herbicidas tóxicos na mesma cidade e no mesmo rio. Como se isto não bastasse, mais de uma tonelada de um herbicida derivado do ácido acético foi igualmente despejado no Reno pela firma alemã Basf. Em decorrência dos dois casos ocorridos em seu território, a Suíça concordou em aceitar as chamadas diretrizes Seveso elaboradas pela Comunidade Econômica Europeia, que obriga as firmas industriais e os estados da Europa a tomar medidas de segurança na fabricação, conservação e transporte de produtos químicos perigosos.

A regra acima mencionada pode ser considerada como aceita internacionalmente, mas o mesmo não se aplica à regra que nos deparamos no Princípio 19 segundo o qual:

*os estados devem prevenir, oportunamente, a estados que possam ser afetados, notificação prévia e informações relevantes sobre atividades potencialmente causadoras*

*de considerável impacto ambiental transfronteiriço negativo sobre o meio ambiente, e devem consultar-se com estes tão logo quanto possível e de boa-fé.*

A relutância de alguns estados em aceitar a regra decorre do receio de que o estado ameaçado possa vir a utilizar a consulta como meio de impedir que as obras planejadas sejam levadas a efeito.

A questão tem especial importância no caso de rios internacionais sucessivos em que o ribeirão superior será sempre o alvo das dificuldades que possam surgir. Quando das negociações anteriores à construção da hidroelétrica de Itaipu, as chancelarias brasileira e argentina adotaram posições radicalmente opostas. A Argentina defendia a tese de que “o afluente principal e os secundários de um rio internacional devem ser considerados *internacionais*, mesmo quando se encontrem inteiramente dentro do território nacional, visto que constituem parte do sistema fluvial de uma bacia de drenagem internacional”. O Brasil, ao contrário, defendeu a doutrina clássica de direito internacional e que conta com a aceitação da quase totalidade dos países, ou seja, que por rio internacional se entende um rio que separa dois os mais países (rios contíguos) ou que atravessam dois ou mais países (rios sucessivos).

Mesmo do ponto de vista doutrinário, a obrigação da consulta prévia não conta com aceitação generalizada. Seja como for, a obrigação da consulta prévia cria para o estado consultado a obrigação correspondente de responder à consulta dentro de um prazo razoável e não deve ser utilizada para postergar a construção das obras projetadas. A aprovação prévia não é necessária.

Uma obrigação mencionada pela doutrina e que consta de alguns tratados internacionais, inclusive a Convenção sobre o Direito do Mar, é o *monitoring*, dever que pode ser traduzido com o neologismo *monitoramento*, expressão esta, contudo, não acolhida

pela tradução oficial para o português da citada Convenção, que preferiu falar em *controle sistemático*. Segundo declarações oficiais dos governos da Grã-Bretanha e dos Estados Unidos, na ausência de tratado em vigor entre as Partes, não existe o direito internacional costumeiro de exercer tal controle sistemático.

As discussões em torno dos dois últimos deveres mencionados: consulta prévia e monitoramento esclarecem em parte a inter-relação entre o direito internacional tradicional e o direito ambiental internacional, ou, em outras palavras, quando é que um direito ou uma obrigação reconhecida pelo direito ambiental adquire o *status* de direito internacional. Nota-se neste particular que ao passo que as normas de direito ambiental internacional tal como advogadas pela doutrina assumem aspectos rígidos, i.e. severos, as convenções sobre questões ambientais consagram na maioria dos casos o chamado *soft law*.

Em resumo, quando uma regra de direito ambiental é aceita em direito internacional, um estado que violou uma obrigação ambiental torna-se internacionalmente responsável. Na hipótese de não existir dúvida de que um estado incide em responsabilidade de conformidade com o direito internacional costumeiro, o direito ambiental internacional como que se afasta dando lugar ao direito internacional, cuja preeminência é óbvia.

## A CONFERÊNCIA DO RIO E O DIREITO INTERNACIONAL (SEGUNDA VERSÃO)<sup>1</sup>

A Assembleia Geral das Nações Unidas ao convocar a *Conferência sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento* decidiu que um dos seus objetivos seria o desenvolvimento do direito ambiental internacional levando em linha de conta a *Declaração de Estocolmo* de 1972 e examinar a possibilidade de serem fixados direitos e obrigações gerais dos estados em base a alguns documentos internacionais importantes.

Na 4<sup>a</sup> sessão da Comissão Preparatória da *Conferência*, foi possível chegar a um consenso quanto à *Declaração do Rio de Janeiro*, como o documento básico acabou sendo denominado. A *Declaração* contém 27 princípios a maioria baseados na *Carta das Nações Unidas*, na *Declaração de Estocolmo* e em diversas resoluções e documentos das Nações Unidas.

Talvez uma das conquistas mais importantes dos países em desenvolvimento foi a de haver conseguido que a *Declaração do Rio* reafirmasse o *Princípio 21 da Declaração de Estocolmo* de que os estados têm o direito soberano de explorar os seus recursos de acordo com suas próprias políticas ambientais e desenvolvimentistas.

---

1 Original não publicado.

A referência ao direito soberano não contava com a simpatia de alguns estadistas e de diversos professores europeus para os quais tal referência representava um obstáculo à adoção de medidas radicais contra os países onde ocorressem violações das normas de proteção ambiental de cunho internacional.

O *Princípio* em questão – agora o de número 2 – consagra a outra norma importante de direito internacional, ou seja que, com o corolário do direito soberano, os estados têm a responsabilidade de assegurar que as atividades sob sua jurisdição ou controle não causem danos ao meio ambiente de outros estados ou em áreas além dos limites da jurisdição nacional.

Não pode haver dúvida que as regras que com que nos deparamos em tratados bi ou multilaterais de matéria ambiental são governados pelo direito internacional. A matéria é pacífica em relação aos tratados em vigor quanto aos países que os ratificaram ou aceitaram; as dúvidas existem quanto aos tratados que ainda não entraram em vigor ou que não foram ratificados por um determinado estado. A Corte Internacional de Justiça em sua decisão relativa ao Caso da Plataforma Continental do Mar do Norte (1969) reconheceu que uma regra acolhida em uma convenção pode tornar-se uma regra consuetudinária de direito internacional, obrigatória para todos os estados.

Pondo de lado direitos previstos em tratados, o grande desafio consiste em identificar as normas consuetudinárias aceitas como sendo de cumprimento obrigatório por todos os estados. Uma análise sucinta da *Declaração do Rio de Janeiro* nos mostra que foi pequeno o progresso verificado neste particular. Seja como for, a *Declaração* reconheceu, além do direito soberano dos estados de adotarem a sua política em matéria ambiental e de desenvolvimento e a responsabilidade internacional dos estados nos delitos ambientais, as seguintes normas: o dever de consultar no tocante a

atividades capazes de provocar dano ambiental; o dever de notificar imediatamente os demais estados em caso de surgir uma situação capaz de provocar um dano ambiental de gravidade; o dever de adotar uma legislação ambiental efetiva e de firmar tratados ambientais; o dever de solucionar pacificamente os conflitos ambientais; cooperar de boa-fé visando ao desenvolvimento do direito ambiental internacional.

A *Declaração do Rio* também acolheu no *Princípio 15*, o chamado *precautionary approach*, traduzido na versão brasileira como sendo o *princípio da precaução*, com a seguinte redação:

*De modo a proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deve ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.*

Embora o princípio da precaução tenha sido acolhido com entusiasmo pelos ambientalistas, verifica-se que não existe unanimidade no tocante à sua definição e alcance, como aliás ocorre com a tese do desenvolvimento sustentável, acolhida com idêntico entusiasmo.

O peso das normas constantes da *Declaração do Rio* varia de uma para outra. No caso da soberania do estado em matéria ambiental, não pode haver nenhuma dúvida, visto que decorre da própria Carta das Nações Unidas. O princípio da responsabilidade internacional dos estados tal como enunciada no *Princípio 2* também conta com a aceitação generalizada da doutrina. A questão da responsabilidade está presente em todos os problemas ambientais, em outras palavras, ocorrendo dano ambiental fronteiro grave, o estado responderá internacionalmente, inclusive por omissão.

Mas se de um lado a doutrina insiste na necessidade de serem desenvolvidas as regras gerais sobre responsabilidade, verifica-se que os estados, ao contrário, são avessos a abordar a questão. Em consequência, verifica-se que a questão da responsabilidade internacional é um dos problemas mais difíceis no campo do direito internacional e basta constatar as frustrantes tentativas da Comissão de Direito Internacional de elaborar um projeto a respeito.

No seu segundo relatório à Comissão (1970), o prof. Roberto Ago observou que paralelamente à questão da responsabilidade por ato ilícito, existia o da responsabilidade decorrente do exercício de algumas atividades lícitas, como as relacionadas com as atividades nucleares e no espaço ultraterrestre; a seu ver, a Comissão não deveria ocupar-se simultaneamente com as duas categorias. A Comissão de Direito Internacional acolheu este posicionamento e passou a incluir em sua agenda a questão da responsabilidade internacional por atividades não proibidas pelo direito internacional. Mas não obstante a excelência dos relatórios elaborados e a atualidade da matéria, a Comissão de Direito Internacional ainda não abordou o tópico.

Ao passo que a Comissão Internacional hesita em se ocupar da questão, a tendência começa a ser não a de buscar uma solução em torno de atividades não proibidas pelo direito internacional, mas a de dar ênfase ao dano ambiental: ocorrendo dano grave além da jurisdição estatal, configura-se a responsabilidade internacional. A dificuldade consiste em identificar quais as normas de direito internacional cuja violação provocam a responsabilidade.

O *Princípio 26* ao estipular que os estados “devem solucionar todas as suas controvérsias ambientais de forma pacífica” também corresponde a uma regra de direito internacional consagrada pela Carta das Nações Unidas. Mas a exemplo do que ocorre com

a responsabilidade, a formulação é vaga dada a relutância dos países do Terceiro Mundo em aceitar uma regra obrigatória neste particular. As dúvidas giram sobretudo em torno da criação de um tribunal internacional com poderes para julgar e punir o país responsável por um crime ecológico. Embora se possa atribuir aos países industrializados mais ou menos oitenta por cento da poluição do meio ambiente, os defensores do tribunal ecológico visam aos países em desenvolvimento, como no caso da destruição das florestas tropicais. Mas é sintomático que nos tratados regionais vinculando os citados países industrializados, a criação de um tribunal com amplos poderes nunca foi cogitada.

O *Princípio 18* da Declaração do Rio pode ser considerado uma norma aceita como sendo de direito consuetudinário. Trata-se da obrigação de notificar imediatamente outros estados de quaisquer desastres naturais ou outras emergências que possam gerar efeitos nocivos súbitos sobre o meio ambiente deste último. O desastre nuclear ocorrido em Chernobyl como que dissipou as dúvidas porventura existentes a este respeito. Os Estados Unidos, geralmente avessos a reconhecer as obrigações ambientais consuetudinárias não hesitaram em declarar que “quando um acontecimento tem consequências transfronteiriças, existe de acordo com o direito internacional a obrigação de informar aos demais imediatamente”. A Agência Internacional de Energia Atômica agiu rapidamente depois do desastre de Chernobyl tanto assim que em 26 de setembro de 1986 foi firmada a Convenção sobre Notificação Imediata de Acidente Nuclear.

A importância da regra tornou-se ainda mais relevante quando ocorreu um derramamento de produtos químicos nas instalações da fábrica Sandoz na Basileia no dia 1º de novembro de 1986 poluindo o Reno. Doze dias depois, a indústria química Ciba-Geigy despejou 400 litros de herbicidas tóxicos na mesma cidade e

no mesmo rio. Como se isto não bastasse, mais de uma tonelada de um herbicida derivado do ácido acético foi igualmente despejado no Reno pela firma alemã Basf.

A regra acima mencionada pode ser considerada como aceita internacionalmente, mas o mesmo não se aplica à regra que nos deparamos no *Princípio 19*, segundo o qual:

*Os Estados devem prevenir, oportunamente, a Estados que possam ser afetados, notificação prévia e informações relevantes sobre atividades potencialmente causadoras de considerável impacto ambiental transfronteiriço negativo sobre o meio ambiente, e devem consultar-se com estes tão logo quanto possível e de boa-fé.*

A questão tem especial importância no caso de rios internacionais sucessivos em que o ribeirão superior será sempre o alvo das dificuldades que possam surgir. Quando das negociações anteriores à construção da hidroelétrica de Itaipu, as chancelarias brasileira e argentina adotaram posições radicalmente opostas. A Argentina defendia a tese de que “o afluente principal e os secundários de um rio internacional devem ser considerados internacionais, mesmo quando se encontrem inteiramente dentro do território nacional, visto que constituem parte do sistema fluvial de uma bacia de drenagem internacional”. O Brasil, ao contrário, defendeu a doutrina clássica de direito internacional e que conta com a aceitação da quase totalidade dos países, ou seja, que por rio internacional se entende um rio que separa dois ou mais países (rios contíguos) ou que atravessam dois ou mais países (rios sucessivos).

Mesmo do ponto de vista doutrinário, a obrigação da consulta prévia não conta com a aceitação generalizada. Seja como for, a obrigação da consulta prévia cria para o estado consultado a obrigação correspondente de responder à consulta dentro de um

prazo razoável e não deve ser utilizada para postergar a construção das obras projetadas. A aprovação prévia não é necessária.

Uma obrigação mencionada pela doutrina e que consta de alguns tratados internacionais, inclusive a *Convenção sobre o Direito do Mar*, é o *monitoring*, dever que pode ser traduzido com o neologismo *monitoramento*. Segundo declarações oficiais dos governos da Grã-Bretanha e dos Estados Unidos, na ausência de tratado em vigor entre as Partes, não existe o direito internacional costumeiro de exercer tal controle sistemático.

As discussões em torno dos dois últimos deveres mencionados: consulta prévia e monitoramento esclarecem em parte a inter-relação entre o direito internacional tradicional e o direito ambiental internacional; ou, em outras palavras, quando é que um direito ou uma obrigação reconhecida pelo direito ambiental adquire o *status* de direito internacional. Nota-se neste particular que ao passo que as normas de direito ambiental internacional tal como advogadas pela doutrina assumem aspectos rígidos, i.e. severos, as convenções sobre questões ambientais consagram na maioria dos casos o chamado *soft law*.

Em resumo, quando uma regra de direito ambiental é aceita em direito internacional, um estado que violou uma obrigação ambiental torna-se internacionalmente responsável. Na hipótese de não existir dúvida de que um estado incide em responsabilidade de conformidade com o direito internacional costumeiro, o direito ambiental internacional como que se afasta dando lugar ao direito internacional, cuja preeminência é óbvia.



## INTERNATIONAL LAW AND THE RIO CONFERENCE<sup>1</sup>

One of the objectives of the United Nations Conference on the Environment and Development (UNCED) was, according to the General Assembly's Resolution 44/228, of December 1989, to promote the further development of international environmental law, taking into account the Stockholm Declaration on the Human Environment (1972) and to examine the possibility of elaborating general rights and obligations of States.

During the third session of the Preparatory Committee (PrepCom) held in Geneva, a document containing a number of principles considered as acceptable together with a list of treaties, resolutions and declarations that could be used as a basis for the final document was circulated by the Secretariat. Among the documents listed, suffice to mention the United Nations Charter, the Stockholm Declaration, the United Nations Convention on the Economic, Social and Cultural Rights and some outstanding resolutions of the General Assembly in the field of the environment such as that on the New International Economic Order.

The list, however, was considered insufficient by some delegations who were of the opinion that around one hundred

---

<sup>1</sup> Original não publicado.

treaties on the environment should also be taken into account. The United States delegation went one step further and suggested the incorporation of regional and bilateral treaties on, for example, shared resources, fisheries and water agreements. This idea was received coldly and some observers said that the idea was simply to dilute the issue.

Canada, on the contrary, argued that the text should be brief, simple and clear if the aim was that it be widely circulated and that legal language should be avoided as much as possible. In an explanatory note, the Canadian delegation reminded that the document “should not be a legally binding instrument”, but that it would be desirable “if, over time, as the Stockholm Declaration, it could contribute for the development of new principles of international law”. Unfortunately, the suggestion was ignored and the Rio de Janeiro Declaration contains a series of Principles that in the long run weaken it, since they are irrelevant as far as ecology and development are considered. We have in mind the references to the role of women, the ideals and courage of the youth of the world, the recognition of the identity and culture of indigenous people, the protection of people under oppression, domination and occupation, the interdependence of peace and development. Noble principles *per se* but out of place in the Declaration.

Since international environmental law is just beginning to be formulated, it must fall back on existing international treaties and the practice of States in order to determine the international customary law that is emerging, and in this sense, analogy can often fill in eventual gaps.

There can be no doubt that those rules that can be found in bilateral or multilateral binding treaties are governed by international law, or more precisely by the law of treaties as codified in the Vienna Conventions of 1969 and 1985. The treaties

that deal with environmental matters are mostly of a preventive and planning character as far as their contents are concerned and a violation of these contractual obligations leads to liability under international law.

No doubts can exist concerning a treaty that has been duly ratified, since the State's consent to be bound by it cannot be discussed.

In the case of treaties that haven't entered into force, or in the case of a given State, that hasn't ratified or accepted a treaty, the International Court of Justice in the *North Sea Continental Shelf Case* recognized in its judgment of 1969 that a rule accepted in a Convention may "partly because of its own impact, partly on basis of subsequent State practice" become a rule of custom in international law, binding all States.

It should be pointed out that the United States delegation to the Intergovernmental Panel on Radioactive Waste, linked to the London Dumping Convention (1972), adopts a restrictive interpretation of this rule arguing that although rules embodied in a convention can evolve into general norms of international law, "the development of general norms from conventional rules is governed by the same legal criteria as for State practice" i.e. that State practice should be consistent and widespread and have "incurred in such a way as to show a general recognition that a law or legal obligation is involved" (document LDC/IGPRAD 3/3/9, of 24 December 1990).

Putting aside the law based on treaties, the real challenge lies in identifying rules of customary international law of the environment.

## **1. The Rio Declaration on Environment and Development**

A cursory examination of the Rio Declaration on Environment and Development shows that there was little progress in this field; however, the following rules were dully recognized:

- the right of States to exploit and use their resources pursuant to their development policies;
- the duty to prevent damage to the environment of other States or to areas beyond national jurisdiction;
- the duty to develop international law in the field of liability and compensation;
- the duty to consult regarding activities that may cause environmental damage;
- the duty to notify immediately in case of emergencies capable of causing serious environmental damage;
- the duty to adopt effective environmental legislation;
- the duty to resolve peacefully international environmental disputes;
- the duty to cooperate in good faith and to further the development of international law of the environment.

It must be pointed out that the weight of these Principles is controversial: in the opinion of some authors and governments, they don't obligate; conversely, others argue that a State that does not act according to them incurs international responsibility. This interpretation corresponds to an article suggested by Hersch Lauterpacht during [a] discussion in the International Law Commission on the law of the sea in 1953: "A State which unreasonably refuses to accept, so far as its nationals are concerned, measures adopted by other States and essential for the protection

of fisheries from wasteful exploitation, incurs international responsibility”.

## 2. The precautionary approach

The *precautionary approach* was also adopted by the Rio Declaration in Principle 15 that reads as follows:

*In order to protect the environment, the precautionary approach shall be widely applied by States according to their capabilities. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation.*

The precautionary approach had already been adopted in quite a few important international documents and the preparatory work of the Conference left no doubt that it would be adopted in June. Although it was enthusiastically accepted by environmentalists, one is forced to admit that there is no unanimity regarding its definition and scope.

Ellen Hey points out those two types of definitions can be mentioned: there are those which refer to the measures that have been taken in consequence of applying a policy approach. UNEP's Governing Council Resolution 15/27 contains a definition in its preamble, while the third operative paragraph contains a measure which is to be taken as a result of its application, i.e. the elimination of dumping at sea.

The definitions that have been suggested have certain points in common, notably that they reject policies whereby activities or substances are banned only when it has been scientifically proven that they are dangerous for humans or for the environment. However, the definitions do not exclude the importance of scientific data or economic arguments; the disagreement is based

on the degree of scientific data and economic arguments that must be taken into account.

## AS QUESTÕES AMBIENTAIS NA REUNIÃO DE GUADALAJARA<sup>1</sup>

O fato de a Primeira Reunião de Cúpula Ibero-Americana, realizada em Guadalajara nos dias 18 e 19, haver contado com a presença de todos os presidentes da América Latina, além dos chefes de estado e de governo de Portugal e da Espanha, já por si só bastaria para considerar a reunião um sucesso. Havia dúvidas quanto ao conteúdo da declaração a ser aprovada: se poderia ou não identificar problemas e preocupações comuns à comunidade ibero-americana; mas o documento adotado no dia 19 veio a demonstrar que os chefes de estado e de governo têm um longo caminho pela frente.

As questões ligadas à defesa do meio ambiente figuram dentre as principais preocupações dos participantes à Reunião de Guadalajara. O documento sobre direito internacional submetido à aprovação dos dignitários, elaborado por especialistas do México, Espanha e Brasil, abordou seis áreas consideradas prioritárias e, dentre elas, incluiu um sobre o meio ambiente e outro sobre a transferência de tecnologia.

---

1 NASCIMENTO E SILVA, Geraldo Eulalio do. As questões ambientais na reunião de Guadalajara. *Jornal do Brasil*, 29 de julho de 1991, primeiro caderno, p. 9.

O documento sobre direito internacional salienta existir sólido consenso de que a proteção do meio ambiente é uma tarefa global. Salienta, ainda, que a responsabilidade principal pela deterioração ecológica recai sobre os países desenvolvidos, cuja industrialização teve lugar com escasso respeito pela ecologia.

*Portanto, são esses países os que devem contemplar mudanças substanciais em seus padrões de produção e consumo e que devem comprometer-se claramente a proporcionar recursos financeiros adicionais sobre bases não comerciais em apoio às nações em desenvolvimento na tarefa de enfrentar os problemas ambientais.*

A importância da Conferência do Rio de Janeiro sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento foi enfatizada por diversos dos presentes, e, segundo transcorreu, o presidente Fernando Collor teve oportunidade, nos contatos realizados com os demais presidentes e o rei Juan Carlos da Espanha, de salientar a sua importância e de convidar pessoalmente todos a participar.

A declaração aprovada lembra que a Conferência sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento será uma oportunidade para ampliar a cooperação internacional para o desenvolvimento e para reverter o processo de degradação da natureza, respeitada a soberania dos estados sobre os seus recursos naturais e na determinação da sua política ambiental.

Apesar de a transferência de tecnologia figurar como uma das seis áreas prioritárias, o capítulo sobre o meio ambiente também insiste na necessidade de uma transferência em bases não comerciais.

Quanto à transferência da tecnologia em bases gerais, é lembrado que a comunidade internacional deveria adotar normas básicas para a transferência internacional de tecnologias sensíveis e que tais normas “deveriam basear-se no respeito aos interesses

e às preocupações, tanto dos Estados doadores como dos Estados receptores dessas tecnologias”.

Problema vinculado à defesa do meio ambiente é o da dívida externa a respeito da qual a declaração reafirma que é um dos principais obstáculos para o crescimento e estabilidade da região.

Uma preocupação manifestada por vários dos mandatários foi sobre a tendência que vem se consolidando entre alguns países desenvolvidos de condicionar a concessão de empréstimos ou financiamentos ao preenchimento de condições ambientais, que acabam por representar um atentado à soberania do estado. Não se fala em intervenção, medida condenada pelo direito internacional; fala-se agora em dever de ingerência, individual ou coletiva, para evitar agressões ao meio ambiente.

No fundo, trata-se de um mero artifício semântico: não se trata de intervenção; mas sim de uma ingerência, na qual o país é colocado no banco dos réus e atribui-se à ingerência uma aura de legalidade. As reiteradas invocações à guerra justa na recente Guerra do Golfo representam um sinal de alerta que não pode ser ignorado. E não deixa de ser sintomático que o Papa João Paulo II fez questão de declarar peremptoriamente que a referência à guerra justa não tinha cabimento e que os estados não tinham direito de recorrer à violência enquanto outros métodos de solução de conflitos não haviam sido esgotados. Ainda com relação ao dever de ingerência, verifica-se que a sua implementação nunca será viável contra os principais poluidores do meio ambiente, que resistem a todas as iniciativas tendentes a reduzir os seus níveis de poluição atmosférica.

Em seu discurso ao plenário, o presidente Fernando Collor apenas se referiu “à promoção do desenvolvimento sustentado” e “à transferência de tecnologia avançada”, mas conseguiu ver aceitas as suas principais preocupações na área ambiental, ou

seja, o comparecimento de todos os chefes de estado e de governo ibero-americanos à Conferência de 1992 sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, bem como a inclusão, em termos claros, da obrigação dos países desenvolvidos de transferirem e permitirem o acesso à tecnologia em termos preferenciais.

## OS GRANDES TÓPICOS DA UNCED-92<sup>1</sup>

Feita a enumeração dos problemas que não serão examinados por ocasião da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, surge a obrigação inversa, ou seja, mencionar os principais tópicos a serem abordados bem como os seus objetivos. A Resolução 44/228 da Assembleia Geral é clara e não deixa lugar a dúvidas: enumera os assuntos necessários à manutenção da qualidade de vida na Terra com vistas a alcançar um desenvolvimento sustentável em todos os países.

Do confronto dos problemas que preocupavam a comunidade internacional em 1972 com os que nos desafiam atualmente, verifica-se que mais ou menos 50% dos problemas atuais eram desconhecidos então. Araújo Castro, discursando na primeira sessão do Comitê Preparatório, em 10 de março de 1970, salientou que os problemas suscitados tinham uma característica em comum: todos correspondiam a uma combinação imperfeita dos recursos naturais e humanos no processo econômico de produção. Exemplificando, lembrou que, em algumas áreas, a industrialização alcançou um ponto em que seriam necessárias medidas dispendiosas para o reestabelecimento do equilíbrio ambiental. Em outras regiões,

---

1 NASCIMENTO E SILVA, Geraldo Eulalio do. Os grandes tópicos da UNCED-1992. *Jornal do Brasil*, 3 de junho de 1991, primeiro caderno, p. 9.

geralmente nos países subdesenvolvidos, as atividades agrícolas e extrativas foram exercidas de maneira excessiva para pagar equipamentos cada vez mais caros e para compensar os preços em diminuição de produtos agrícolas e de matérias-primas, com a consequente erosão do solo e esgotamento dos recursos naturais.

Verifica-se que de 1972 para cá a interdependência das questões ambientais veio complicar problemas que, isoladamente, já eram suficientemente complexos. Neste sentido, verifica-se que danos ao meio ambiente que se supunha atingirem só as gerações atuais poderão afetar a saúde e o bem social de gerações futuras, figurando neste particular os debates sobre a perda de recursos genéticos, os efeitos futuros dos rejeitos radioativos e os danos à camada de ozônio. Problemas tidos como locais passaram a ter dimensões globais, como a poluição provocada pelas chuvas ácidas que afetam todo o Hemisfério Norte. As cidades que cresciam conforme as necessidades de emprego, levando em conta a evolução dos serviços básicos, estão, nos países em desenvolvimento, atingindo proporções explosivas. Acresce-se a isto as consequências insidiosas e incertas que resultam da introdução de certos produtos químicos no ambiente, com graves danos à saúde e ao próprio desenvolvimento.

A Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, criada pela Assembleia Geral em 1983, tendo em vista a preparação de seu Relatório, classificou em três grandes grupos os principais problemas ambientais. O primeiro, sobre a poluição ambiental, trata das emissões de carbono e da mudança climatológica, da poluição da atmosfera, da poluição da água, dos produtos químicos, dos rejeitos nocivos, dos rejeitos radioativos e da poluição das águas interiores e costeiras. O segundo grupo trata dos assuntos ligados aos recursos naturais: a diminuição de florestas, principalmente das Florestas Tropicais, a perda de recursos genéticos, a perda de

pasto, a erosão de solo e a desertificação; a energia, especialmente lenha; o uso eficiente das águas de superfície, a diminuição e a degradação das águas freáticas; a diminuição dos recursos vivos do mar.

O terceiro grupo de assuntos abordados merece uma referência especial, pois questões sociais ligadas à pessoa humana passam a figurar com destaque em uma relação de problemas ambientais. Os assuntos mencionados são: o uso da terra e a sua ocupação, abrigo, o suprimento de água e os serviços sanitários, sociais e educativos e a administração do crescimento urbano acelerado.

A relação dos tópicos na resolução em que a Conferência do Rio de Janeiro é convocada corresponde, *grosso modo*, à enumeração acima. Quanto às questões sociais, o documento da Assembleia Geral fala na melhoria das condições de vida e de trabalho dos pobres em favelas e em áreas rurais mediante à erradicação da pobreza e pela implementação de programas de desenvolvimento rural e urbano, bem como tomar outras medidas apropriadas em todos os níveis necessários a fim de evitar a degradação do meio ambiente. A resolução ainda menciona “a proteção da saúde humana e melhoria da qualidade de vida”.

A Resolução 44/228 enumera uma série de *objetivos* que merecem um estudo mais aprofundado; mas tendo em vista a Conferência do Rio de Janeiro, basta uma simples menção das mais importantes que, no fundo, se resumem precisamente no título da Conferência, ou seja desenvolvimento sustentável e proteção do meio ambiente.

A resolução cita em primeiro lugar o exame do estado do meio ambiente e as mudanças verificadas desde a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente de 1972 e a adoção de uma série de tratados e decisões de cunho ambiental, levando ainda em consideração as medidas tomadas por todos os países e pelas

organizações intergovernamentais na proteção e melhoria do meio ambiente.

O segundo objetivo é a identificação de estratégias a serem coordenadas em nível regional e global, visando uma ação comum para abordar os problemas ambientais mais importantes dentro do processo de desenvolvimento socioeconômico de todos os países, dentro de um prazo determinado.

O desenvolvimento do direito internacional ambiental mereceu destaque. Deve pautar-se pela Declaração sobre o Meio Ambiente de 1972 e examinar a possibilidade de serem fixados os direitos e obrigações gerais dos estados, baseando-se nos documentos legais internacionais mais importantes.

A necessidade de serem obtidas novas fontes financeiras destinadas à implementação dos planos de preservação do meio ambiente, especialmente nos países em desenvolvimento, também merece destaque em mais de um dos objetivos mencionados.

A transferência e o acesso às tecnologias ambientais, inclusive em uma base concessional e preferencial aos países em desenvolvimento, bem como o apoio a todos os países em suas tentativas de criar e desenvolver tecnologias endógenas são lembrados. Trata-se de item da maior importância e que corresponde a uma preocupação do Governo brasileiro.

Na parte preambular, a resolução reconhece o impacto ambiental dos resquícios materiais das guerras e a necessidade de uma cooperação internacional para a sua remoção. Não se pode dissociar o binômio guerra e armamentismo do outro binômio: meio ambiente e desenvolvimento. O Relatório Brundtland dá destaque especial ao que denomina *cultura armamentista*, lembrando que em 1985 os gastos militares do mundo foram superiores a 900 bilhões de dólares, soma esta que representa mais do que a renda total da metade mais pobre da humanidade. Mostra

ainda que há meio milhão de cientistas engajados na pesquisa de armas, ao passo que são insuficientes os recursos disponíveis para o estudo da mudança climatológica, o levantamento do ecossistema das florestas úmidas e dos desertos e para desenvolver tecnologias adequadas à agricultura tropical.

Os esforços de governos e das organizações internacionais visando a solucionar a falta de recursos esbarra, geralmente, em declarações de boa vontade e na assinatura de convenções meramente decorativas. As queimadas na Amazônia ou a ameaça de extinção de uma determinada espécie provocam movimentos de solidariedade no Hemisfério Norte; o fato de 40.000 crianças morrerem diariamente em Moçambique já deixou de ser notícia, deixou de provocar massa.



## O RELATÓRIO DO BRASIL PARA A UNCED-92<sup>1</sup>

A Assembleia Geral das Nações Unidas ao convocar a Conferência sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento convidou todos os países “a participar ativamente da preparação da conferência, a elaborar relatórios nacionais, na forma apropriada, para serem submetidos oportunamente ao seu Comitê Preparatório e a promover a cooperação internacional e um amplo processo nacional preparatório, com a participação da comunidade científica, da indústria, dos sindicatos e das organizações não governamentais interessadas”.

Em atenção ao convite, o governo distribuiu recentemente os “Subsídios técnicos para elaboração do Relatório Nacional do Brasil para a CNUMAD”. Trata-se de um documento preliminar, pois o Relatório a ser submetido em agosto, só receberá sua redação definitiva uma vez examinados os comentários e sugestões a serem formulados por todos os segmentos da sociedade brasileira.

A distribuição dos *Subsídios* representa uma experiência única no país: é como um raio-X da realidade brasileira dentro de uma ótica ambientalista.

---

1 NASCIMENTO E SILVA, Geraldo Eulalio do. O relatório do Brasil para a UNCED-92. *Jornal do Brasil*, 5 de agosto de 1991, primeiro caderno, p. 11.

Com a publicação dos *Subsídios*, atende-se a uma das pretensões dos movimentos ambientalistas brasileiros que reclamavam da falta de transparência neste particular, bem como da recomendação da Assembleia Geral das Nações Unidas favorável a uma ampla participação nacional com ênfase nas ONGs.

Publicados os *Subsídios*, desapareceu o principal motivo de críticas de algumas organizações não governamentais; mas foi ela substituída por outra, ou seja, o pouco tempo disponível para um exame apurado do documento. Em consequência, novo limite foi fixado: 9 de agosto, limite este também considerado insatisfatório. Sucede que o documento brasileiro tem que ser apresentado ao Comitê Preparatório que se reunirá em Genebra no mês de agosto, tornando nova prorrogação inviável. No fundo, a queixa não resiste a um exame mais sério: qualquer pessoa versada em questões ambientais pode estudar perfeitamente o documento em uma semana e formular os seus comentários a respeito; será difícil, isto sim, para uma pessoa que não seja versada na matéria. E cumpre ainda lembrar que não se pode exigir um conhecimento de todos os problemas versados, devendo o especialista concentrar-se em alguns tópicos determinados.

Os *Subsídios* traçam um quadro bastante sombrio da realidade ambiental brasileira e representa neste particular um notável avanço burocrático, contrastando com a tendência ufanista anterior quando se pintava um quadro que não correspondia à realidade. Esta nova tendência realista já mereceu críticas: pelo visto, transparência nem sempre agrada.

É óbvio que inúmeras falhas podem ser apontadas: elaborado por 63 especialistas, dificilmente poderia apresentar um enfoque único, pois seria ilusório pensar que todos pudessem rezar pela mesma cartilha.

Conforme se esclarece na *Apresentação* “os subsídios técnicos são apenas o suporte para o debate interno que se realizará proximoamente. Recebidos e examinados os comentários e sugestões, só então será iniciada a redação do relatório, de responsabilidade do Governo”. Assim sendo, a possibilidade de todos os segmentos contribuírem para a elaboração de um documento de alto nível está aberta. Não se busca elogios, nem tampouco críticas meramente negativas; o que se busca é melhorar o texto, eliminando ou corrigindo afirmações tidas como insatisfatórias.

Na formulação de suas observações, os críticos devem lembrar que a Conferência de 1992 não tem por objetivo debater a situação dos países participantes e, também, que a Resolução 44/228 de dezembro de 1989 convocando a Conferência enumerou os seus grandes tópicos e objetivos, não cabendo a nenhum dos países membros da Nações Unidas a faculdade de unilateralmente modificar a agenda a ser elaborada.

O documento apresentado não é perfeito – longe disto – uma observação se impõe de saída, mesmo antes do exame do documento: é excessivamente volumoso e os encarregados de sua revisão devem ter este ponto em mente. Também sente-se que, na maioria dos casos, os autores tinham em mente o leitor brasileiro e não a Conferência de 1992. Trata-se, em um sentido, de uma orientação equivocada; mas se levarmos em conta o grande desconhecimento observado quanto aos objetivos da UNCED, poder-se-ia argumentar que em uma primeira fase os *Subsídios* prestam um grande serviço.

Os *Subsídios* estão expostos em seis capítulos, precedidos de uma introdução, e a primeira crítica gira em torno da repetição de temas através do documento. A *Introdução* é excessivamente teórica, doutrinal; trabalho excelente se contasse de uma coletânea, mas não em um documento destinado a esclarecer qual a posição

brasileira na matéria. A sua leitura, talvez, tenha criado um certo desânimo entre os leitores, dada a sua complexidade, mas tem o mérito de dar ênfase a duas teses: que a possibilidade de um desenvolvimento sustentável se acha vinculada à pobreza e suas sequelas, e que a pobreza e a degradação ambiental se encontram intimamente relacionadas.

O capítulo 1º trata do “desenvolvimento brasileiro e suas implicações socioambientais”. Foi elaborado com base em contribuições de 18 especialistas, e nele se sente a ausência de uma orientação geral: os problemas são abordados de maneiras distintas, ora meramente positivas, ora analíticas, ora ambientalistas (como deve ser), e ora o aspecto burocrático-legal impera. A parte introdutória é um apanhado histórico, e frequentemente o leitor como que perde o fio da meada, tal a quantidade de problemas suscitada, sendo que as soluções para os problemas nem sempre são apresentadas.

Repetindo com outras palavras o que foi dito anteriormente, seria muita ousadia querer analisar e criticar todas as contribuições existentes nos *Subsídios*, sobretudo por se tratar de contribuições de pessoas versadas na matéria. Em consequência, basta mencionar os objetivos dos demais capítulos: evolução da política ambiental; situação dos grandes biomas brasileiros; a realidade socioambiental brasileira e os temas globais; dimensões básicas de um novo estilo de desenvolvimento; o meio ambiente e suas negociações internacionais; e propósitos e conteúdo da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento.

Um último comentário relativo ao capítulo 6º se impõe: trata-se do capítulo de maior interesse para um ambientalista, pois nele se analisa os antecedentes da Conferência de Estocolmo de 1972, o desenrolar da Conferência de Estocolmo e das deliberações posteriores da Assembleia das Nações Unidas, inclusive o

Relatório Brundtland e a Plataforma da Tlatelolco. Mas será que tem cabimento em documento a ser apresentado às Nações Unidas dizer o que a Organização fez? Parece-nos que não se enquadra com o solicitado pela Assembleia Geral em sua resolução de dezembro de 1989. O mesmo pode ser dito quanto ao estudo sobre os precedentes da Conferência de Viena sobre a Camada de Ozônio de 1985 e o Protocolo de Montreal e o que está sendo realizado na área da Biodiversidade Biológica.

Mas todas estas observações não retiram do documento agora apresentado os seus méritos: trata-se da mais importante contribuição ao estudo da ecologia no Brasil, dada a riqueza de informações que contém e que, sem sombra de dúvida, serão de imensa valia para pesquisas no futuro. Não se trata de um projeto de Relatório; o título é claro: são *subsídios técnicos* para a elaboração definitiva do relatório a ser submetido ao Comitê Preparatório. Cabe agora às pessoas e às entidades mais qualificadas examinar o documento com espírito construtivo a fim de que se possa apresentar um Relatório do mais alto nível.



## FALÁCIAS SOBRE A UNCED-92<sup>1</sup>

Qualquer estudo ou conferência sobre o meio ambiente tem ou deve ter por objetivo a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, a realizar-se no Rio de Janeiro em 1992 – a UNCED 92. Mas constata-se, com espanto, que a maioria dos que se ocupam do tema nem tem conhecimento da resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas de dezembro de 1989, que confirma a realização da Conferência e fixa minuciosamente seus objetivos e como deverão ser alcançados. Com razão, Marcio Moreira Alves, em artigo publicado no *Jornal do Brasil*, de 24 de abril, terminava seus comentários sobre a Conferência, lembrando que é um assunto político de primeiríssima importância e que ultrapassa de muito a proteção da Mata Atlântica, da Floresta da Tijuca ou a sobrevivência do mico-leão-dourado. E poderíamos acrescentar a esta relação a questão do índio e do negro, a urbanização de favelas ou a questão da dívida externa.

Em outras palavras, convém lembrar o que será a UNCED-92, seus objetivos e os principais assuntos a serem abordados. A realização da Conferência no Rio e a influência da televisão transformaram o Brasil em um país de ecologistas, mas trata-se de

---

1 NASCIMENTO E SILVA, Geraldo Eulalio do. Falácias sobre a UNCED-92. *Jornal do Brasil*, 6 de maio de 1991, primeiro caderno, p. 9.

uma conscientização relativa: queremos ver as maravilhas que só o Brasil possui, mas na maioria dos casos o ecoturista não possui ainda a necessária formação, ou melhor dito, educação, tanto assim que a sua passagem é predatória; quando não destrói o que viu, deixa tudo em um lamentável estado de sujeira, conforme ocorreu recentemente em Fernando de Noronha.

Baseado na experiência adquirida durante os trabalhos preparatórios para a Conferência de 1972, a Assembleia Geral das Nações Unidas criou uma comissão preparatória – a *PrepCom* – que deverá elaborar a agenda provisória da Conferência de acordo com o previsto na Resolução 1898, adotar orientação destinada a permitir aos estados encarar de maneira harmônica a sua preparação e as suas informações e preparar esboços de decisões para a Conferência e submetê-los à Conferência para a devida apreciação e eventual adoção. Em suma, a Comissão Preparatória é obrigada a orientar os seus trabalhos pelas diretrizes traçadas pela Assembleia Geral das Nações Unidas.

A Comissão Preparatória realizará cinco sessões em Nova York, Genebra e Nairóbi e deverá eleger o presidente e demais membros do *bureau* (a mesa diretora), bem como os vice-presidentes e relatores. O Brasil figura, obrigatoriamente, na qualidade de país-sede, dentre os membros do *bureau*. Caberá ao secretário-geral das Nações Unidas estabelecer um secretariado *ad hoc* em Genebra, bem como designar o secretário-geral da Conferência. Como é sabido, a designação recaiu sobre o senhor Maurice Strong, que exercera igual função em 1972.

A resolução convida a todos os estados a formular as suas posições em relação à Conferência e este é estendido não só às organizações intergovernamentais, mas também às organizações não governamentais, as ONGs. Em outras palavras, as ONGs poderão dar a sua contribuição à Conferência, não diretamente,

mas sim através da Comissão Preparatória. A resolução ainda dá especial importância às reuniões regionais preparatórias.

As dúvidas existentes sobre o sucesso ou insucesso da UNCED-92 são uma repetição do que ocorreu às vésperas da Conferência de 1972, decorrentes da curta duração da Conferência e da abrumadora quantidade de problemas suscitados. Então, como agora, o número de assuntos sugeridos pelos estados-membros e pelas organizações internacionais governamentais e não governamentais era enorme. Muitos dos assuntos eram de cunho puramente local ou regional, outros visavam a problemas específicos como, por exemplo, o desajustamento de populações urbanas deslocadas para as favelas das grandes cidades, a defesa do lazer, principalmente dos anciões, a preservação dos valores estéticos, as ameaças ao ecossistema do Nilo em decorrência da barragem de Assuan, os sedimentos no Rio da Prata, a erosão na América Central, a falta de alimentos das sardinhas no Mediterrâneo Oriental, etc. Estes problemas e outros da mesma natureza, alguns merecedores de atenção, foram simplesmente postos de lado.

Então, como agora, todos queriam embarcar no trem da alegria, multiplicaram-se os ambientalistas e ecologistas, muitos bem-intencionados, outros nem tanto. Em consequência, surgiram em toda parte entidades governamentais e não governamentais dedicadas à defesa do meio ambiente em todas as suas manifestações. Os esclarecimentos científicos e tecnológicos cruzavam com as campanhas de mera propaganda aumentando ainda mais a confusão da opinião pública.

Na fase inicial, a influência dos países desenvolvidos, possuidores de invejável assessoria técnica, foi total, mas as teses avançadas criaram compreensível receio dentre os países em desenvolvimento, dentre eles o Brasil, que tomou uma posição

decidida a respeito. O embaixador Araújo Castro, em julho de 1970, lembrou 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. Este enfoque, acrescentou, refletia “a filosofia inaceitável que busca um equilíbrio ambiental global na qual certas áreas ou regiões devem ser conservadas intactas, capazes de compensar os fatores de poluição criados em abundância nos países desenvolvidos”. Em novembro do mesmo ano, disse “a verdade indiscutível é que no atual momento o dilema mais urgente é dar a dos terços da Humanidade as condições básicas de sobrevivência compatíveis com a dignidade do Homem”.

A Assembleia Geral das Nações Unidas aceitou este posicionamento e na resolução 2057 (XXV), de dezembro de 1970, recomendou à Comissão Preparatória incluir nas suas 2ª e 3ª sessões itens específicos relativos aos aspectos econômicos e sociais visando a garantir os interesses dos países em desenvolvimento, com vistas a reconciliar os seus planos ambientais com os seus planos de desenvolvimento.

O resultado imediato desta nova filosofia foi a reunião em Founex, em 4 a 12 de junho de 1971, de um grupo de peritos altamente especializados, dentre eles o embaixador Miguel Osório de Almeida, que redigiram uma série de conclusões sobre desenvolvimento e meio ambiente que seriam acolhidas, com pequenas modificações, na Conferência de Estocolmo.

Aliás, o curto espaço de tempo aparente que a Conferência de 1992 disporá para a últimação de suas deliberações não pode ser dissociado das reuniões da Comissão Preparatória e das sessões da Assembleia Geral das Nações Unidas. Pode-se dizer que a Conferência já está em andamento, pois os principais documentos a

---

serem discutidos e aprovados chegarão à Conferência devidamente estudados e não devem sofrer modificações na sua essência. Em 1972, no discurso que pronunciou perante a Conferência, o chefe da delegação do Brasil, ministro Costa Cavalcanti, salientou que “seria imprudente, especialmente diante das limitações de tempo, tentar melhorar este documento. Qualquer tentativa nessa direção poderia até impedir a adoção de uma declaração pela Conferência”. Esta advertência continua válida para 1992. Os defensores das posições mais radicais cederão em busca de um consenso, mesmo se isto significar a adoção de um texto aguado, evitando destarte a adoção de um documento inaceitável para uns.

Dentro desta ótica, pode-se esperar a assinatura não só da Carta da Terra, mas também de uma convenção de proteção das florestas tropicais, das temperadas e das boreais e outra sobre mudanças climatológicas.

Haverá choro e ranger de dentes, críticas veementes, mas a comunidade internacional terá dado mais um passo decisivo em defesa de seu meio ambiente. Quanto ao Brasil, a UNCED já alcançou o seu objetivo principal, ou seja, a conscientização da população em defesa de um meio ambiente único no mundo.



## O PÓS-RIO-92<sup>1</sup>

Dentre os trechos do discurso pronunciado pelo presidente Fernando Collor na Assembleia Geral das Nações Unidas, no dia 23 de setembro, um merece ser destacado: “Assim como a questão do desenvolvimento perdeu espaço na agenda internacional, preocupa-me a impressão de que o tema do meio ambiente também esteja cedendo terreno frente a outros aspectos do dia a dia mundial”. O trecho merece ser destacado porque representará muito possivelmente uma nova preocupação, já que as repetidas reivindicações feitas no passado nos discursos dos chefes de delegações dos países em desenvolvimento caem em ouvidos surdos. As referências a nova ordem econômica internacional, desenvolvimento, miséria, endividamento dos países de Terceiro Mundo, etc. não mais impressionam a maioria dos delegados.

Mas o alerta quanto à tendência de relegar a segundo plano as questões ambientais merece ser pensado não só no Brasil, mas também nos demais países onde as organizações não governamentais poderiam ser influenciadas caso houvesse divulgação e se o discurso não fosse pronunciado em português.

---

1 NASCIMENTO E SILVA, Geraldo Eulálio do. O Pós-Rio-92. *Jornal do Brasil*, 30 de setembro de 1991, primeiro caderno, p. 9.

As cobranças feitas aos países do Primeiro Mundo para que diminuam as emissões de gases nocivos ao meio ambiente, à poluição dos mares e outras de igual natureza, que os governantes eram forçados a levar em consideração, principalmente em anos eleitorais, cederam a outras notícias mais sensacionais como a Guerra no Golfo, o desmembramento da URSS, a guerra civil da Iugoslávia e a eterna questão palestina. Esta queda de interesse explica que, na reunião das sete principais potências financeiras (G7) realizada em julho, apenas o chanceler Helmut Kohl se comprometeu a comparecer à Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento em junho do ano que vem.

Além desta constatação, outro dado importante deve ser mencionado: criou-se um clima de expectativa exagerado em torno da conferência, pois se espera demais. Os que contam com soluções definitivas para os grandes problemas ambientais devem preparar-se para grande desapontamento. E o mesmo se aplica no tocante aos pequenos problemas localizados, como defesa da Mata Atlântica, Florestas da Tijuca e outras similares, que nem poderão constar da Agenda da Conferência de 1992, o que não elimina a possibilidade de uma resolução, se aprovada, reconhecendo sua eventual importância.

A Carta da Terra a ser assinada bem como as convenções que estão sendo negociadas aparentemente pouco dizem, embora representem dias e horas de discussões sobre inúmeros documentos da maior envergadura.

A Conferência representará a culminância de 10 anos de preparativos, a começar com a avaliação do que foi alcançado desde a Conferência de Estocolmo (e para muitos, o diagnóstico foi desanimador); os estudos elaborados sob os auspícios da Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento criada

---

pela Assembleia Geral e cujas conclusões constam do chamado Brundtland Report; e a decisão tomada pela Assembleia Geral em dezembro de 1989 de convocar a conferência no Rio de Janeiro. A partir daí, os esforços da Comunidade Internacional se redobram com a realização das três primeiras sessões do Comitê Preparatório e de inúmeras reuniões no âmbito do Programa das Nações Unidas sobre Desenvolvimento e nas demais organizações especializadas.

A Carta da Terra, as convenções globais e a Agenda 21, que serão assinadas, não resultarão de propostas apresentadas em junho 1992; representarão, isto sim, o resultado de 10 anos de preparativos, tanto assim, que os citados documentos já estão em vias de elaboração. A assinatura representará ao mesmo tempo a terminação de 10 anos de preparativos e o início de uma etapa mais importante, ou seja, a de implementação da Agenda 21, que possivelmente seja o documento mais importante a ser adotado em junho de 1992, embora o menos falado.

A Agenda 21 traça o roteiro a ser seguido pelos estados, pelas organizações intergovernamentais e pelos indivíduos (inclusive as organizações não governamentais), a fim de tornar os objetivos previstos na Carta da Terra uma realidade e não apenas uma proclamação despedida de conteúdo. A Carta da Terra poderá ser recebida com pouco entusiasmo, mas analisada em conjunto com a Agenda 21, verifica-se que algumas frases aparentemente ocas têm um alcance bem mais amplo.

No âmbito das organizações internacionais, e dentre elas a própria Nações Unidas, busca-se hoje em dia o consenso; só se recorre ao voto em última instância. As regras processuais a vigorar por ocasião da Conferência do Rio ainda não foram elaboradas, mas é de prever que a tendência será a de consolidar a prática que vem norteando as decisões tomadas em nível internacional,

quer nas Nações Unidas, quer nas demais organizações, conforme ocorreu com a Resolução 44/228, de 1989, que foi acolhida sem voto. Em consequência, todos os recursos deverão ser esgotados pela Conferência para alcançar soluções aceitáveis por todos. Caberá assim ao presidente da Conferência – que normalmente recairá sobre o chefe da delegação do Brasil – esta responsabilidade que exige muito tato e conhecimento das regras de processo das Nações Unidas.

Significa isto que a Carta da Terra e as convenções dificilmente conterão regras e princípios controvertidos; ao contrário, ao tentar satisfazer todos, a tendência será a de aceitar textos mais exortativos e menos impositivos. Daí a importância da Agenda 21, que buscará transformar aos poucos as promessas vagas em regras concretas. As convenções, que a esta altura estão enfrentando dificuldades nas negociações, serão do tipo *quadro*, ou, para utilizar a expressão em inglês, do tipo *umbrella*, em que a assinatura de protocolos posteriores é prevista, protocolos estes nos quais se buscarão soluções realmente satisfatórias.

Em suma, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento não é o ponto final, não será a última oportunidade para se alcançarem resultados positivos na busca de soluções, visando à defesa do Planeta Terra; representará a terminação de uma fase ao mesmo tempo o início de outra fase, quando se buscará tornar em realidade um planejamento meticuloso. A Conferência será o segundo grande marco do movimento mundial em defesa do meio ambiente e deverá motivar a opinião pública e com ela as ONGs a intensificarem os seus esforços e exercerem sobre os governos uma ação positiva a fim de que o movimento ecológico não seja relegado ao esquecimento a partir de junho de 1992.

## IMPLEMENTAÇÃO DA AGENDA 21<sup>1</sup>

A Agenda 21, em seu capítulo 28, assinala que em 1996 a maioria das autoridades locais em cada país deve ter realizado um processo de consulta com suas comunidades e alcançado um consenso sobre a *Agenda 21 Local*. Passados quatro anos desde a Conferência do Rio de Janeiro, é oportuno verificar o que foi realizado pela comunidade internacional em tal sentido, principalmente diante de alguns comentários pessimistas que têm surgido.

2. Antes de mais nada, é importante lembrar a importância exercida pela Conferência de Estocolmo de 1972 sobre a ecologia. Em sua fase inicial, a Conferência de 1972 tentou se restringir ao seu enunciado, ou seja, a degradação do meio ambiente; só em uma fase posterior é que os problemas ligados ao desenvolvimento seriam abordados.

A Conferência se realizou sob o impacto de um relatório encaminhado pelo Instituto de Tecnologia de Massachusetts – o MIT – ao Clube de Roma, constituído por várias sumidades

---

1 NASCIMENTO E SILVA, Geraldo Eulalio do. Implementação da Agenda 21. *Carta Mensal*, v. 43, n. 502, Rio de Janeiro, Confederação Nacional do Comércio, jan. 1997, p. 3-11; NASCIMENTO E SILVA, Geraldo Eulalio do. Implementação da Agenda 21. *EcoRio – Revista Brasileira de Informação Ambiental*, v. 5, n. 26, 1996, p. 15-19.

preocupadas com o futuro do Homem e da Terra. O Relatório teve enorme repercussão internacional. Na pesquisa efetuada, os cientistas do MIT, com o emprego de sofisticado modelo cibernético, apto a simular a inter-relação de numerosas e complexas variáveis, mostraram como, no caso de se manterem inalteradas as taxas de crescimento da população, da utilização de recursos não renováveis, da produção de bens industriais e de alimentos e do aumento da poluição, o mundo seria arrastado, na segunda metade do século XXI, a incontáveis cataclismos, ou por falta de alimentos, ou por envenenamento da água e do ar, ou, mais provavelmente, pela falta de recursos não renováveis. Em um sentido, era o retorno da velha ideia de Malthus, ou, em outras palavras, da ideia do crescimento zero.

Embora se tenha constado que os prognósticos eram falhos, teve muita influência sobre os primeiros estudos submetidos na fase preparatória da Conferência de 1972.

3. Coube ao Brasil, que em uma primeira fase adotava uma posição desfavorável à Conferência de 1972, demonstrar que não se podia ignorar os problemas vinculados ao desenvolvimento. Em declaração perante o Comitê Preparatório da Conferência, o delegado brasileiro, C. Calero Rodrigues, explicou a razão de ser da posição brasileira dizendo que “nos países em desenvolvimento nenhum esforço pode ser desviado do objetivo principal: o desenvolvimento. Estamos dispostos a dar aos problemas ambientais a atenção que merecem, desde que dentro do arcabouço do desenvolvimento”. Lembrou ainda que as medidas para a proteção do meio ambiente não deveriam ser “um luxo que não estamos em condições de desfrutar”.

Posteriormente, Miguel Osório de Almeida argumentou que “se toda a poluição gerada pelos países desenvolvidos pudesse ser retirada do mundo, a poluição mundial seria quase insignificante;

ao contrário, se toda a poluição atribuível diretamente a atividades em países subdesenvolvidos pudesse ser retirada hoje do mundo, todos os perigos ligados à poluição continuariam a existir com praticamente a mesma intensidade”.

A posição defendida pelo Brasil acabou contando com o apoio dos demais países em desenvolvimento e a Declaração de Estocolmo sobre Meio Ambiente deu o devido destaque à mesma no preâmbulo em que se afirma que “nos países em desenvolvimento a maioria dos problemas ambientais é causada pelo subdesenvolvimento. Milhões continuam a viver abaixo dos níveis mínimos necessários para uma existência humana, privados de comida, vestimentas, abrigo, educação e saúde”.

4. Em 1982, no décimo aniversário da Conferência de Estocolmo, a Assembleia Geral das Nações Unidas analisou o progresso verificado e constatou que pouco fora conseguido. Como solução imediata, criou a Comissão Mundial de Meio Ambiente com o encargo de efetuar um estudo em profundidade dos problemas, dando especial importância ao problema do desenvolvimento.

A Comissão encerrou os seus trabalhos com a entrega de seu relatório, assinado pelo seu presidente, a senhora Gro Harlem Brundtland, em 20 de março de 1987. O relatório Brundtland (publicado no Brasil com o título “Nosso Futuro Comum”) concluiu que “era necessário um novo tipo de desenvolvimento capaz de manter o progresso humano não apenas em alguns lugares e por alguns anos, mas em todo o planeta e até um futuro longínquo”. A fórmula finalmente encontrada foi a tese do *desenvolvimento sustentável* a servir de formulação da política ambiental não só dos países em desenvolvimento, mas também dos países industrializados.

Segundo a Comissão, desenvolvimento sustentável é “aquele que entende as necessidades do presente sem comprometer a

possibilidade de as gerações futuras atenderem às suas próprias necessidades”. A tese permeia todos os documentos adotados em 1992, mas o seu alcance ainda é relativamente vago e vem sendo objeto de estudo em diversos foros mundiais, a começar com a Comissão para o Desenvolvimento Sustentável, criado pela própria Assembleia Geral.

Aliás, conforme nos alerta Mircea Buescu, a “definição lógica exige, para evitar confusões, eliminar do campo ecológico objetivos estranhos: colonialismo, imperialismo, feminismo, liberdade sexual etc., os quais proliferaram à margem da Rio – 92”. No fundo, abrangem tanto que não chegam a dizer mais nada.

5. A Assembleia Geral das Nações Unidas endossou o Relatório Brundtland em 1988 e votou pela realização de uma Conferência no mais alto nível em 1992. No ano seguinte, mediante a Resolução 44/228 de dezembro, decidiu que a mesma seria efetuada no Brasil.

A resolução de 1989 é extensa e nela se encontram delineados os passos a serem seguidos pela Comissão Preparatória da Conferência, bem como as seguintes questões tidas como as mais importantes em matéria ambiental:

- a. proteção da atmosfera mediante o combate à mudança de clima, à destruição da camada de ozônio e à poluição atmosférica transfronteiriça;
- b. proteção da qualidade e do fornecimento de água potável;
- c. proteção dos oceanos e de todos os mares, inclusive os encravados e semiencravados, das zonas costeiras e a proteção, o uso racional e o desenvolvimento de recursos vivos do mar;
- d. proteção e administração da terra mediante, *inter alia*, combate ao desmatamento, desertificação e as secas;
- e. conservação da diversidade biológica;

- f. administração ambientalmente correta da biotecnologia;
- g. administração ambientalmente correta dos resíduos, principalmente dos resíduos perigosos, e dos produtos tóxicos, bem como a prevenção na esfera internacional do tráfico ilegal de produtos e resíduos tóxicos e perigosos;
- h. melhoria das condições de vida e de trabalho dos pobres em zonas urbanas e rurais, pela erradicação da pobreza, *inter alia*, mediante a implementação de programas de integração urbana e rural, bem como a adoção de medidas apropriadas em todos os níveis necessários para impedir a degradação do meio ambiente;
- i. proteção da saúde humana e melhoria da qualidade de vida.

A Assembleia Geral das Nações Unidas ainda enumerou uma série de condições destinadas à transferência em condições favoráveis aos países em desenvolvimento de tecnologias apropriadas, bem como identificou meios destinados à obtenção de novos e adicionais recursos financeiros.

6. Uma comparação das agendas de 1972 e de 1992 nos mostra que 50% dos problemas abordados no Rio de Janeiro eram desconhecidos em 1972. Mais ainda, ao passo que naquela ocasião os problemas foram estudados isoladamente, em 1992 havia a consciência da interdependência dos mesmos, acrescidos dos problemas intergeracionais, i.e., da necessidade de garantir para as gerações futuras os mesmos benefícios de que as gerações atuais desfrutam.

7. A fim de garantir o sucesso da Conferência, a Assembleia Geral criou uma Comissão Preparatória (a *PrepCom*) encarregada de estudar a fundo todos os problemas e preparar para a Conferência os dois documentos básicos ou seja:

- a *Agenda 21*; e
- a *Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento*.

Além destes dois documentos, a Conferência tomou conhecimento de duas importantíssimas Convenções que foram preparadas anteriormente por especialistas, e que foram assinadas na época, ou seja:

- a *Convenção sobre Diversidade Biológica*; e
- a *Convenção sobre Mudança de Clima*.

8. Em uma apreciação do que foi realizado nestes últimos quatro anos, vale a pena voltar aos grandes problemas ambientais mencionados pela resolução de 1989 da Assembleia Geral e verificar o que foi feito a respeito.

9. *Proteção da atmosfera e combate a mudança de clima*. Em 1985, foi assinada em Viena a Convenção para a proteção da camada de ozônio. Foi considerada insatisfatória na ocasião, mas previa a adoção de protocolos adicionais e, em 1987, em Montreal, foi assinado o Protocolo sobre Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio, em que encontramos diretrizes positivas a respeito. Posteriormente, novos protocolos foram adotados, todos eles destinados a proibir a fabricação e o uso de tais substâncias, dentro de prazos determinados.

Os problemas vinculados à mudança de clima podem ser considerados um dos mais sérios. A convenção de 1992 não acolheu as ponderações do *Painel Intergovernamental sobre Mudança de Clima*, que previa adoção de medidas rígidas e urgentes destinadas a diminuir as emissões nocivas, principalmente a chuva ácida. Como solução de compromisso, seguiu a filosofia da Convenção sobre a camada de ozônio, i.e., prevê a eventual assinatura de protocolos mais rígidos a respeito.

Verifica-se que não existe da parte dos países industrializados a vontade política de combater eficazmente a poluição atmosférica, sendo que todas as tentativas em tal sentido esbarram em uma série de obstáculos.

10. *Proteção dos oceanos e dos mares.* São inúmeros os problemas a exigir solução. A Convenção sobre o Direito do Mar aborda todas, mas de um modo genérico. Dentre eles, cumpre mencionar a poluição de origem terrestre responsável por 80% da poluição marítima.

A Agenda 21 se ocupou detalhadamente deste problema no Capítulo 18. O Programa das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente chamou a si o seu estudo e, em outubro de 1995, em Washington, foi adotado o *Global Programme of Action*, constante de 154 parágrafos em que todas as questões ligadas à poluição marinha de origem terrestre e ao gerenciamento costeiro se acham estudadas, com o objetivo de fornecer às autoridades locais e aos sistemas regionais a necessária orientação para prevenir, reduzir, controlar e eliminar a degradação marinha.

Embora o Programa de Ação de Washington não seja uma Convenção, é redigida como tal e a sua implementação deve ser levada em conta pelos países.

11. *Desmatamento e desertificação.* Dando prosseguimento ao decidido na Agenda 21, a Assembleia Geral das Nações Unidas em fins de 1992 criou um Comitê de Negociação Intergovernamental com objetivo de apresentar uma convenção sobre desertificação. A primeira reunião realizou-se em Nairóbi de 24 de maio a 3 de junho de 1993, e a segunda reunião foi efetuada em Genebra em setembro. A principal dificuldade encontrada girou em torno da obtenção de fundo para dar andamento aos planos elaborados. As mesmas dificuldades foram encontradas na Conferência Mundial para Reabilitação de Ecossistemas Florestais Degradados de junho

de 1966, quando os países do Terceiro Mundo pediram mais ação e menos retórica e indagaram donde é que viria o financiamento para ações concretas. A Convenção de Combate à Desertificação só recebeu até o presente 31 das 50 ratificações necessárias a sua entrada em vigor.

Em janeiro de 1992, o Governo do Ceará efetuou uma conferência sobre impactos e variações climáticas e desenvolvimento sustentável em regiões semiáridas. O panorama brasileiro voltou a ser avaliado novamente em Fortaleza em março de 1994, quando algumas soluções foram apresentadas.

12. A questão da preservação das florestas foi um dos problemas centrais da Conferência de 1992, quando alguns países tentaram negociar a assinatura de uma Convenção a respeito. As divergências sobre quais os tipos de florestas que deveriam ser abordados bem como a falta de tempo fizeram com que a mesma não se concretizasse. Buscando contornar estas dificuldades, um projeto de declaração não obrigatória sobre os princípios relativos à conservação e ao desenvolvimento sustentável das florestas foi adotada por consenso na quarta sessão do Comitê Preparatório da Conferência. A maioria dos princípios bem como o preâmbulo do anteprojeto de 21 de abril de 1992, longe de representarem um consenso, demonstravam as divergências verificadas, visto que na maioria dos casos os mesmos vinham entre colchetes. Na Conferência foi criado um grupo encarregado de negociar a Declaração dos Princípios sobre Florestas, na qual o Brasil conseguiu que as nações donas de áreas florestais significativas devem ser compensadas pelos custos diretos e indiretos de conservação, ou seja, para preservar uma área, o país deve receber recursos internacionais não só para programas de conservação, mas também para outros setores da economia.

Em janeiro de 1994, 27 países consumidores e 23 países produtores de madeira tropical chegaram em Genebra a um acordo sobre as regras que deverão nortear o comércio mundial. O *novo Acordo Internacional de Madeiras Tropicais*, ao contrário do desejo pelo Brasil, não engloba as madeiras temperadas e boreais de países ricos, mas em compensação consagra um ponto básico para o Brasil, ou seja, vincular o cumprimento de meta de exportar a madeira tropical sustentável “por volta do ano 2000” ao desembolso por parte dos países consumidores de “fundos adicionais”. Ficou decidido a criação de um *Fundo* a ser administrado pela Organização Mundial de Madeira Tropical, com sede em Tóquio.

13. *Conservação da Diversidade Biológica*. A Convenção do Rio de 1992 sobre Diversidade Biológica teve o mérito de tentar adotar normas gerais sobre a biodiversidade, embora outras convenções específicas possam ser citadas. Foi um dos tópicos mais controvertidos em 1992, não só devido à própria natureza da matéria, mas sobretudo em decorrência dos interesses em jogo, que colocaram em campos opostos os países onde as espécies são encontradas e os países onde as grandes indústrias químicas e farmacêuticas buscam garantir direitos de propriedade exclusiva. A Convenção é genérica, isto é, do tipo chamado *umbrella convention*, cuja verdadeira implementação fica na dependência de protocolos adicionais.

Nos termos da Convenção, os governos se comprometeram a identificar, verificar, avaliar e regulamentar todas as atividades e projetos suscetíveis de ameaçar as espécies ou ecossistemas. Mas a implementação de mecanismos legais que fixem os direitos sobre os produtos naturais vem encontrando uma série de obstáculos da parte dos países industrializados.

14. *Administração de biotecnologia*. A biotecnologia não é um fenômeno recente, desde tempos imemoriais os fazendeiros

utilizam técnicas destinadas à melhoria dos alimentos. Hoje, temos ainda uma variedade de tecnologias, que inclui a manipulação genética, tecnologia de enzimas, cultura de tecidos e novas técnicas de propagação animal e de plantas.

A Agenda 21 se ocupa da matéria no capítulo 16, mas de maneira cautelosa, salientando que a biotecnologia poderá desempenhar importante papel na melhoria da saúde, alimentação segura, aumento de água potável, etc. Dados os investimentos necessários para o desenvolvimento destas tecnologias de ponta, é óbvio que somente um número reduzido de países está em condições de se beneficiar desta tecnologia e que, conseqüentemente, busca garantir os seus direitos de propriedade intelectual, mesmo quando recorre à experiência milenar de outros povos.

15. *A administração de resíduos perigosos* tem sido uma das principais preocupações dos países africanos, que têm contado com o apoio dos demais países em desenvolvimento. A Agenda 21 trata da “prevenção do tráfico ilegal internacional de produtos tóxicos e perigosos” no capítulo 19.

A questão se acha regulamentada satisfatoriamente pela Convenção sobre o Controle de Movimento Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e sua Eliminação, assinada na Basileia em 22 de março de 1989.

A adoção em Londres, a 3 de maio de 1996, da Convenção sobre Responsabilidade e Compensação por Danos Decorrentes do Transporte de Substâncias Perigosas e Nocivas por Mar (a Convenção HNS) representa mais um passo nesta área.

16. *Melhoria das condições de vida.* Para muitos países, a melhoria das condições de vida e de trabalho dos pobres nas zonas urbanas e rurais é o principal desafio. A tese defendida pelo Brasil em 1972, de que não se pode desvincular a defesa do ambiente dos

problemas ligados ao desenvolvimento, já é aceita pacificamente por todos os estados.

Também, o aumento populacional em todo o mundo está a exigir novas e radicais soluções. Neste particular, convém lembrar que não é apenas nos países em desenvolvimento que a superpopulação das grandes cidades é preocupante. Em cidades como Nova York, Londres, Paris e muitas outras tidas como ricas, as chamadas *inner cities* já representam um sério desafio, agravado pelos cortes que vêm sendo feitos nos orçamentos em matéria social.

A pobreza está na raiz da maioria desses males. O documento *Pobreza e Degradação*, preparado às vésperas da Conferência do Rio, é um dos mais impressionantes. Pobreza significa uma renda inferior às necessidades alimentares e a inacessibilidade às demais necessidades não alimentares. A pobreza se estende a todos os aspectos da vida do homem, fraqueza física e enfermidades, falta de acesso aos serviços mais essenciais, falta de informação, controle limitado sobre os recursos, subordinação e exploração por poderes econômicos ou sociais mais fortes, vulnerabilidade ao *stress*, falta de segurança em face de situações e sua evolução, marginalização social e cultural.

Quase todos esses problemas foram abordados direta ou indiretamente na Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, realizada em Istambul, de 3 a 14 de junho do decorrente ano – a *Habitat II* – com ênfase nos problemas habitacionais e de integração rural e urbana.

Na ocasião, o princípio do direito universal à habitação centralizou as atenções. O Brasil, que apoiou o princípio nas reuniões preparatórias de Nova York, reconheceu tratar-se de problema a exigir uma análise mais profunda, já que o reconhecimento em convenção de cumprimento obrigatório pode resultar no direito de

cada cidadão exigir o direito judicialmente. Além do mais, os países desenvolvidos relutam em aceitar o direito como tal, conforme defendido por diversos países em desenvolvimento, diante do receio de que venham a ser chamados a dar o necessário apoio financeiro.

17. A *proteção da saúde humana* é outra das preocupações dos países em desenvolvimento. A Agenda 21 se ocupa dos problemas vinculados à saúde humana em diversos dos seus capítulos. A título exemplificativo, basta mencionar o parágrafo 6.28, que trata dos programas visando às crianças, aos jovens, às mulheres e às populações indígenas e respectivas comunidades.

Maurice Strong, secretário-geral das Conferências de 1972 e de 1992, era de opinião que os problemas ligados à pobreza têm solução e otimisticamente afirmava que com vontade política esse alvo poderia ser alcançado ainda no presente século. Seja como for, é necessário lembrar que a Agenda 21 não é um compromisso internacional de aplicação imediata; conforme diz o próprio título, é destinada a ser implementada até o fim do presente século e nos primórdios do século 21.

18. Poder-se-ia argumentar que muitos dos documentos assinados ou aceitos internacionalmente deixam a desejar, mas aqui é importante lembrar que as organizações internacionais espelham a vontade soberana de seus membros. Em outras palavras, os objetivos buscados pelos países em desenvolvimento não são idênticos aos dos países industrializados, bem ao contrário e, assim sendo, as soluções dependem do consenso, que poderá significar um mínimo aceitável, alcançado após longas e exaustivas negociações.

# ECOLOGIA



## DIPLOMACIA E ECOLOGIA<sup>1</sup>

Segundo Hans Morgenthau, um dos mais conceituados especialistas em política internacional, “dentre todos os fatores que contribuem para o poder de um país, o mais importante é a qualidade de sua diplomacia, embora instável”.

A história está repleta de exemplos que comprovam a opinião de Morgenthau e a frase “ganhar a guerra e perder a paz”. Os exemplos da Alemanha, Japão e Itália por sua vez comprovam a frase recíproca: “Perder a guerra e ganhar a paz”.

Portanto, cabe à diplomacia, através de uma política exterior pragmática, orientada por um chefe de estado ou de governo clarividente, apreciar todos os elementos que contribuem para o fortalecimento do poder nacional, ou seja, os fatores econômicos, geográficos, demográficos, militares e os recursos naturais e energéticos.

Agora, novo fator complicador tem que ser levado em consideração, ou seja, a política ambiental, interna e internacional, e, no caso brasileiro, as pressões exteriores motivadas por considerações ecológicas.

---

1 NASCIMENTO E SILVA, Geraldo Eulalio do. Diplomacia e ecologia. *Jornal do Brasil*, 17 de outubro de 1990, primeiro caderno, p. 11.

A atitude dos governos em relação à ecologia sofreu forte impacto na década de 80, sobretudo na sua segunda metade. Sob a pressão da opinião pública em geral e dos partidos verdes em especial, medidas até então encaradas com descrença passaram a pesar em decisões governamentais. As consequências das chuvas ácidas, a poluição dos mares do Norte e Báltico, a degradação da camada de ozônio, as queimadas na Amazônia e os receios de um efeito estufa fizeram com que da noite para o dia ocorresse uma total reviravolta no posicionamento das principais potências.

A senhora Margaret Thatcher, para quem os ecologistas eram *the enemies within* (os inimigos de dentro), mudou radicalmente a sua posição ou por considerações puramente políticas, ou então convicta de que a sua posição anterior fora equivocada. Passou a defender com a energia que caracteriza posições ecológicas e avançadas, inclusive mediante a convocação de uma conferência internacional em Londres para a defesa da camada de ozônio. A campanha presidencial de George Bush tinha como um de seus princípios a defesa do meio ambiente, sobretudo o combate à poluição atmosférica, e a opinião pública norte-americana vem cobrando a implementação das medidas prometidas.

Em outras palavras, cabe agora à diplomacia rever paradigmas que até então lhe nortearam e buscar nos pronunciamentos e decisões dos respectivos governos, bem como dos demais, o atual enfoque a ser dado.

O presidente Collor, em sua visita ao exterior, na qualidade de presidente eleito, teve ensejo de constatar em quase todos os países que visitou a preocupação com a degradação ambiental no Brasil, sobretudo na Amazônia. O seu discurso de posse e a nomeação para a Secretaria Especial do Meio Ambiente de José Lutzenberger foram indícios seguros de que a posição oficial brasileira na matéria seria modificada e que se buscaria uma política de entendimento.

E o discurso nas Nações Unidas veio coroar estas manifestações anteriores.

Aos poucos, a nova política ambiental se delinea e caberá à diplomacia brasileira defendê-la na área bilateral e na área multilateral. Embora mais discreta, a diplomacia bilateral desempenhará papel sumamente importante junto à opinião pública local e também junto às centenas de organizações não governamentais que se dedicam às questões ambientais como a *Green Peace*, a *World Wildlife Fund* (WWF), *Friends of the Earth International* e outras cuja influência não pode ser ignorada.

Contrastando com a ação discreta e sigilosa da diplomacia bilateral, caberá às nossas representações junto às organizações internacionais provar que o Brasil realiza “um esforço que não fica a dever ao de outros países”, segundo palavras do presidente Collor. Para tanto, cabe-lhes desfazer a campanha que vem sendo encetada de que cabe ao governo a campanha condenável realizada na Amazônia contra a floresta e contra os indígenas. Ao contrário, devem provar que o governo luta com os poucos recursos materiais e financeiros de que dispõe para melhorar a sorte de todos os brasileiros e não só dos índios, mas também da maioria da população do país, e que os responsáveis pelo desmatamento da Amazônia e dos demais parques nacionais estão sendo punidos. Neste particular, é interessante observar que, ao passo que as organizações internacionais de meio ambiente reclamam da falta de recursos utilizados, as organizações de caráter financeiro, como o Fundo Monetário Internacional, exigem cortes nas despesas e de pessoal, quando, no caso da preservação das florestas, o pessoal disponível é lamentavelmente insuficiente.

A formulação da nova política ambiental será desenvolvida de preferência no âmbito da Assembleia Geral das Nações Unidas e no Comitê Preparatório da Conferência sobre o Meio Ambiente e

o Desenvolvimento de 1992. O Comitê Preparatório, onde o Brasil tem assento permanente, deverá preparar a agenda provisória da Conferência e adotar as diretrizes que permitam aos estados assumir um enfoque harmônico em suas deliberações. Deverá ainda concatenar os relatórios a serem preparados pelas agências especializadas das Nações Unidas, principalmente pela organização denominada Plano das Nações Unidas para o Meio Ambiente ou United Nations Environmental Programme, sediada em Nairóbi, onde o Comitê acaba de se reunir, bem como pelas demais agências especializadas, como a Organização Meteorológica, a Organização de Saúde, a FAO, a Unesco, a Organização Marítima Internacional e outras.

A resolução da Assembleia Geral convocando a Conferência se refere ainda à realização de reuniões regionais sobre o meio ambiente, cujas recomendações farão parte do processo preparatório da Conferência. A resolução salienta que “as conferências regionais deverão dar uma contribuição substantiva e importante à Conferência”, e, neste particular, o papel das organizações regionais, sobretudo as dos países em desenvolvimento, foi muito importante na fase preparatória da Conferência de Estocolmo de 1972.

Uma referência deve ainda ser feita à chamada “diplomacia pública”, através da qual os governos, paralelamente à sua ação diplomática tradicional, buscam manter a opinião pública estrangeira devidamente informada das linhas mestras de sua política exterior – no caso presente de sua política ambiental – a ser apresentada de maneira a captar a sua simpatia. Surgiu diante do crescente interesse público pelos problemas relacionados com a política internacional, mediante a utilização de todos os meios de comunicação disponíveis, inclusive o intercâmbio cultural e

educacional, distribuição de publicações, utilização da imprensa escrita e falada, conferências e instalação de bibliotecas nacionais.

A diplomacia pública não deve ser dirigida à opinião pública nacional, mas sim à de outros países. Geralmente, existe um órgão governamental, vinculado ao Ministério do Exterior, mas pode ser exercida igualmente por entidades privadas, como grupos de pressão, minorias religiosas ou raciais, entidades comerciais de projeção internacional e até através de participação em congressos internacionais sobre os mais variados temas. Uma faceta condenável da diplomacia pública é a *desinformação* tendente a, por insinuações, criar na opinião pública uma ideia que não corresponde à realidade, como ocorre no tocante à campanha, em alguns países, contra o Brasil a propósito da Amazônia.



## DIPLOMACIA PÚBLICA E ECOLOGIA<sup>1</sup>

A opinião pública acordou para a importância das questões internacionais durante a Primeira Guerra Mundial. A inacreditável mortandade então verificada em uma guerra que acabou por envolver não só a Europa, mas também boa parte das Américas, da Ásia e do Japão provocou forte impacto em todos os países, onde extintos o entusiasmo e o patriotismo sob o fascínio de uma vitória gloriosa e rápida, a opinião pública passou a procurar os responsáveis pelo ocorrido. Aos poucos, cresceu a convicção de que a guerra fora a obra de governantes e das confabulações secretas, pois os povos de todas as nações só queriam viver em paz.

Esta ideia passou a ter maior aceitação depois que Woodrow Wilson proclamou a 8 de janeiro de 1918 os seus *Catorze Pontos*, dentre os quais o primeiro era o de que no futuro todos os acordos deveriam ser negociados franca e abertamente com pleno conhecimento da opinião pública. Woodrow Wilson, como Winston Churchill, era um mestre na utilização da língua inglesa e poucos eram capazes como ele de traduzir em uma linguagem lapidar as ideias que estavam no subconsciente de todos. Conseguia convencer a todos e, o que era mais sério, a si próprio.

---

1 NASCIMENTO E SILVA, Geraldo Eulalio do. Diplomacia pública e ecologia. *Jornal do Brasil*, 25 de novembro de 1991, primeiro caderno, p. 11.

Em suma, a ideia básica era a de que as negociações deveriam ser às claras e que a opinião pública nacional e internacional deveriam ser devidamente esclarecidas. O próprio W. Wilson cedo se deu conta de que a transição da teoria na prática era impraticável e nas negociações em Versalhes, que puseram termo às hostilidades e onde as bases da Sociedade das Nações foram lançadas, ele adotou uma tática de negociações que era a negação de todos os seus ideais. Ignorando a presença de todos os delegados então reunidos, limitou-se a negociar apenas com Lloyd George, da Grã-Bretanha, e Clemenceau, da França; o primeiro-ministro da Itália, Orlando, participava exclusivamente dos entendimentos que diziam respeito ao seu país. As negociações eram a portas fechadas, guardadas por fuzileiros navais dos Estados Unidos, sendo que apenas um secretário e um intérprete participavam dos trabalhos.

Mas a ideia vingou e a opinião pública passou a acompanhar com interesse cada vez maior o desenrolar da política internacional e passou também a influir nas decisões de seus governantes. Surgiu a necessidade de fazer com que a posição governamental chegasse à opinião pública nacional e internacional. No Brasil, o barão do Rio Branco frequentemente redigia as *várias* do *Jornal do Commercio* e estimulava alguns periodistas a se especializarem em questões internacionais. Outro exemplo célebre é o do Cardeal Richelieu que era da opinião de que nenhuma política poderia suceder se não tivesse o apoio da opinião nacional e que era indispensável não só informar, senão também instruir os pensamentos do povo como um todo. Adotou um sistema de propaganda doméstica mediante a distribuição de pequenos folhetos que denominava *mes petits écrits*.

A Alemanha nazista desenvolveu uma máquina de propaganda que foi rapidamente imitada pelas principais potências e a

influência da BBC durante a Segunda Guerra Mundial foi da maior importância.

Mas, na prática, verifica-se que, com raras exceções, as tentativas dos governos de influenciar a opinião pública têm pouca receptividade. Mas paralelamente à ação ostensiva dos governos, outros veículos de informação podem ser utilizados com maior sucesso quando a origem é privada e presumivelmente imparcial. Temos, neste sentido, as manifestações de grupos de pressão, muitas vezes ligados a *lobbies* como minorias raciais, religiosas e mesmo desportivas, e ainda grupos ligados às entidades comerciais e financeiras, lideranças sindicais e até caravanas culturais, científicas ou desportivas no exterior.

Este tipo de atividade vem tendo a maior receptividade e coube à Fletcher School of Law and Diplomacy estudar e desenvolver aquilo que passou a denominar *diplomacia pública* e que deve ser utilizada

*para indicar uma dimensão nas relações internacionais além da diplomacia tradicional e abrange a cultivação pelos governos da opinião pública em outros países; o intercâmbio, fora da alçada governamental, de grupos e de interesses de um país com os de outros; comunicações entre aqueles cuja função é a da comunicação, como entre diplomatas e periodistas internacionais; e o resultado de tais contatos na formação da política e na conduta das relações internacionais.*

Com a importância cada vez maior das questões ambientais, verifica-se que a diplomacia pública está assumindo um papel cada vez maior, através das organizações não governamentais (as ONGs).

A Resolução 44/228 da Assembleia Geral das Nações Unidas veio dar às ONGs um papel claro na elaboração dos documentos

a serem adotados em junho de 1992, e que até agora nunca lhes havia sido reconhecido em nenhuma das organizações das Nações Unidas, onde o papel de observador que às vezes lhes era reconhecido não lhes dava faculdades maiores nas tomadas de decisões. Esta promoção no papel das principais ONGs de natureza internacional trouxe consigo uma mudança no comportamento no âmbito das reuniões, onde os seus representantes passaram a adotar um comportamento mais sério, semelhante ao dos delegados governamentais, abandonando o uso de trajes e atitudes de contestação.

Embora as ONGs e as demais entidades privadas nacionais não devam abdicar de seus objetivos, é óbvio que a diplomacia pública não pode ser desvinculada da diplomacia tradicional, que devem traçar as linhas a serem seguidas por todos os que desejam falar em nome de um país nos foros internacionais. A diplomacia pública praticada por alguns grupos de pressão pode ser prejudicial sobretudo quando busca objetivos que não condizem com os objetivos nacionais. Atitudes que podem ter significado internamente representam às vezes um triste exemplo de divergência que só pode ser prejudicial quando tomadas internacionalmente. Em tais casos, o que ocorre é um exemplo de como uma diplomacia pública bem executada no exterior alcançou os objetivos buscados. Em outras palavras, os objetivos de potência estrangeira passaram a sobrepujar os nacionais. A publicação pelo governo brasileiro dos “Subsídios técnicos para a elaboração do relatório nacional à Conferência sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento” mereceu em agosto último, quando da 3ª sessão do Comitê Preparatório, rasgados elogios nos boletins das ONGs presentes à sessão. Na semana seguinte, o boletim publicou nota das ONGs brasileiras dissociando-se desta posição com a apresentação de argumentos cujo conteúdo era mais de natureza política do que ecológica.

Uma conferência de alto nível como a que será realizada em 1992 em que chefes de estado e de governo comparecem tem fortes vinculações com a diplomacia pública em virtude do clima de grande expectativa que provoca. Neste caso, a importância de um perfeito trabalho preparatório visando à adoção de soluções aceitáveis de parte a parte é imprescindível dados os graves danos que um malogro da Conferência representará para a defesa do planeta.



## AS ORGANIZAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS E A ECOLOGIA<sup>1</sup>

O produto acabado da Conferência sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento resultará principalmente dos subsídios fornecidos ao Comitê Preparatório pelas organizações especializadas das Nações Unidas. É nelas que se encontram os principais especialistas nas questões ambientais tratadas pelas respectivas organizações e é nelas em que os documentos discutidos e aprovados são elaborados. Os funcionários internacionais devem agir de conformidade com as decisões tomadas nas assembleias e nos conselhos, mas todos àqueles que têm tido o ensejo de participar de conferências internacionais sabem da importância e da influência dos secretariados.

A Assembleia Geral das Nações Unidas, ao convocar a Conferência do Rio, solicitou a colaboração do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) bem como dos demais órgãos, organizações e programas da Organização; ao mesmo tempo convidou as principais organizações intergovernamentais a contribuir para o sucesso da Conferência. No primeiro caso, houve

---

1 NASCIMENTO E SILVA, Geraldo Eulalio do. As organizações intergovernamentais e a ecologia. *Jornal do Brasil*, 15 de outubro de 1991, primeiro caderno, p. 11.

como que uma ordem; no segundo, um convite. Foi igualmente formulado convite às ONGs devidamente reconhecidas.

A expressão *organismo internacional* tem uma abrangência muito ampla, pois inclui não só as organizações intergovernamentais, mas também as não governamentais – as ONGS – dentre as quais se citam principalmente a *World Wildlife Fund* (WWF), *Greenpeace International* e *Friends of the Earth*.

Além das organizações intergovernamentais de cunho global, devem ser citadas as regionais como a Organização dos Estados Americanos e a Organização de Unidade Africana, e algumas de natureza sub-regional, como o Tratado de Cooperação Amazônica e, sobretudo, a Comunidade Econômica Europeia, que é a única com capacidade de firmar em questões ambientais tratados em nome de todos os países membros bem como de votar em nome dos 12.

Embora a Conferência de Estocolmo seja considerada o marco inicial do movimento ecológico internacional, algumas organizações já vinham se ocupando de questões específicas em defesa do meio ambiente, como a FAO no tocante aos empregos de produtos químicos na agricultura. A Organização Marítima Internacional (OMI) foi, junto com o governo britânico, a responsável pela assinatura em Londres em 1954 da Convenção para a Prevenção da Poluição do Mar por Óleo e pela conferência realizada em 1962 para rever a citada convenção. Posteriormente, em decorrência do desastre com o petroleiro *Torrey Canyon*, a OMI preparou mais três convenções que seriam assinadas em Bruxelas em 1969 e em 1971.

No encaminhamento de alguns tópicos específicos, o papel de liderança de algumas organizações não pode ser contestado. No caso das negociações sobre as mudanças climatológicas, em que existe um Painel Intergovernamental centralizando as

negociações, cabe à Organização Mundial de Meteorologia o papel mais importante. A FAO chama a si a principal responsabilidade no tocante aos debates sobre florestas, sendo que o Programa das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente também vem se ocupando de uma eventual convenção a respeito há muitos anos.

A Convenção sobre Biodiversidade, que também vem sendo negociada por um grupo de peritos em questões jurídicas e técnicas, tem recorrido aos estudos da FAO, Unesco, Unido e ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, bem como as contribuições da Greenpeace e da WWF.

Acrescem a esta relação as contribuições da Organização Mundial da Saúde, da Organização Internacional do Trabalho, da Organização Marítima Internacional (poluição dos mares), da Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial e da Agência Internacional de Energia Atômica.

O objetivo principal da Conferência do Rio será a adoção de um documento nos moldes da Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente de 1972, em que figurarão os princípios básicos a serem seguidos por todos os povos no tocante ao meio ambiente e o desenvolvimento, um plano de ação denominado Agenda 21, fixando metas a serem seguidas universalmente a partir da Conferência e entrando no século 21; e duas ou três convenções globais sobre mudanças climatológicas, biodiversidades e florestas.

Na 32ª sessão do Comitê Preparatório, as discussões sobre a Carta da Terra tiveram início; na ocasião, o delegado dos Estados Unidos levantou dúvidas sobre a sua utilidade, mas fez questão de salientar que, se fosse adotada, o seu país certamente apresentaria algumas propostas. Dúvidas também foram manifestadas quanto à denominação propugnada por Maurice Strong, sendo que algumas delegações de países em desenvolvimento insistiram na

necessidade de sublinhar o aspecto desenvolvimento. Foi lembrado que o documento deve ser curto, conciso e redigido em linguagem de fácil compreensão para o grande público.

Admitindo que a Conferência se ocupará principalmente do desenvolvimento dentro de um enfoque ambientalista, as duas maiores preocupações dos países em desenvolvimento passaram a ser a obtenção de novos e substanciais recursos financeiros e a transferência de tecnologia.

Mas, se de um lado os países em desenvolvimento insistem cada vez mais a este respeito, os países do Primeiro Mundo estão ficando *aid-weary*, estão cansados com os pedidos cada vez maiores e formulados de maneira agressiva. Lembram que tais recursos poderiam ser aplicados com maior proveito em obras sociais nos próprios países. Também não concordam com a transferência de tecnologias limpas em matéria ambiental em termos concessionais e preferenciais, sob o argumento de que se trata de questão a ser negociada diretamente com as entidades possuidoras das patentes.

Uma apreciação do andamento das negociações dos documentos a serem assinados e aprovados no encerramento da Conferência do Rio poderá desanimar os menos avisados, sobretudo os pessimistas que desde o início só têm enxergado falhas na sua organização.

Os negociadores estão enfrentando dificuldades na elaboração da Carta da Terra e das convenções sobre biodiversidade e mudanças climatológicas, principalmente da parte das potências do Primeiro Mundo. Trata-se de uma tática normal nas negociações; nenhuma das partes está disposta a mostrar até que ponto poderá ceder em busca do consenso que só será alcançado às vésperas da Conferência ou no próprio apagar das luzes.

## AS CONFUSÕES ECOLÓGICAS DO BANCO MUNDIAL<sup>1</sup>

De Bangcoc, chega a notícia de que o Banco Mundial (o Bird) divulgou relatório de 131 páginas, no qual admite que a sua atuação contribui para o agravamento dos problemas ambientais no mundo. Pelo visto, só agora o Banco se deu conta de que no passado a sua política foi um dos grandes responsáveis pela destruição de florestas em países em desenvolvimento, degradação de solo, poluição da atmosfera, das reservas de água e pela desertificação, problemas estes para os quais os ambientalistas vinham há muito tempo clamando por uma solução.

Um conceito que mereceu ampla aceitação no recente seminário sobre “Desenvolvimento sustentável na América Latina: a Visão Empresarial” foi que o mercado aberto representa a primeira condição para a utilização eficiente de recursos; eles são necessários, embora não suficientes, para um desenvolvimento sustentável. “Além disto, as regras do jogo, ditadas pela política, devem ser claras e estáveis para que possam ser aceitas”. O mesmo conceito pode ser invocado com relação ao Banco Mundial, ou

---

1 NASCIMENTO E SILVA, Geraldo Eulalio do. As confusões ecológicas do Banco Mundial. *Jornal do Brasil*, 21 de outubro de 1991, primeiro caderno, p. 9.

seja, o da necessidade de uma política clara e estável em relação ao meio ambiente. A experiência nos mostra um quadro bem diferente, e dúvidas podem ser levantadas desde já sobre se a sua política futura perderá esta característica de indefinição, dadas as dificuldades que terá em conciliar a noção de desenvolvimento, que representa o seu objetivo principal, com a exigência nos empréstimos de compromissos de defesa do meio ambiente. O *World Wildlife Fund* recebeu com aplausos a nova orientação do Banco, lembrando que de há muito vinha insistindo pela adoção de uma política semelhante.

Lembramos que antes “as florestas eram tidas como recursos financeiros a serem liquidados para ajudar o *desenvolvimento*, a alimentação e a educação das pessoas e ajudar o pagamento das dívidas nacionais”. Fica aqui a dúvida sobre se ajudar um país para que possa alimentar e educar o povo deve ceder a uma política de defesa das florestas tropicais. Se for esta a posição da respeitada WWF, é o caso de acolher sem hesitação a do governador Gilberto Mestrinho que não hesita em defender o homem amazônida mesmo se isso significar o sacrifício de determinadas espécies. Aliás, a Declaração de Estocolmo de 1972 não hesitou em afirmar no Preâmbulo que, “dentre todas as coisas no mundo, o homem é a mais preciosa”. Mais ainda, a Assembleia Geral, ao convocar a Conferência de 1972, instou para que o volume da assistência econômica dada pelas instituições financeiras aos países em desenvolvimento fosse aumentado e que as condições para a implementação de programas ambientais deveriam ser abrandadas.

Não se pode perder de vista que os bancos multilaterais de desenvolvimento, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento são, além de bancos, agências de desenvolvimento. Levantam dinheiro com doações dos países ricos, vendem seguros e ações no mercado internacional de capitais

e emprestam a juros; mas os lucros são limitados à cobertura de custos operacionais e à manutenção de altas linhas de crédito. Quase todos os seus recursos são emprestados a governos para financiar projetos de desenvolvimento, como a abertura de estradas, a construção de barragens e de usinas hidroelétricas. Ocorre que o voto dos *governadores* do Banco é proporcional à contribuição financeira de seu país e os Estados Unidos possuem 20% dos votos nas decisões do Banco. Desde 1983, as ONGs norte-americanas vêm exercendo forte pressão sobre os membros do Senado e da Câmara de Representantes para que nos projetos do Banco a defesa ambiental seja levada em conta.

Sucedem que as críticas feitas aos empréstimos concedidos pelo Banco para a construção de estradas, de barragens e de usinas estão aumentando, pois, com raras exceções, as obras têm provocado sérios danos ambientais.

Em favor dos técnicos dos bancos, é necessário lembrar que até determinado momento tais iniciativas eram baseadas em posicionamentos de entidades altamente categorizadas. Por ocasião da 1ª Conferência Geral da Unesco, realizada em Paris, em 1946, foi aprovada a criação do Instituto Internacional da Hileia Amazônica. Tratava-se de um ambicioso programa destinado, dentre outras coisas, a instalar na região as populações desalojadas do mundo, principalmente, com vistas a transformar a Amazônia no “celeiro do mundo”. Para tanto, seriam implementadas medidas semelhantes às do Projeto Polonoeste, hoje condenadas pelos defensores destas mesmas ideias nos anos 40. Assinada a convenção de criação do Instituto, a imprensa de alguns países europeus passou a dar total apoio à iniciativa, mas argumentavam que os interesses superiores da humanidade estavam acima dos interesses dos países amazônicos, que haviam demonstrado não possuir capacidade para explorar devidamente a região. Diante

deste quadro, os países amazônicos não ratificaram a Convenção, que perdeu a sua razão de ser.

Mais recentemente, o conceituado Hudson Institute de Nova York, através do futurologista Herman Kahn, apresentou plano mirabolante pelo qual se criaria uma série de lagos na Amazônia visando à integração da bacia Amazônica com a do Prata.

As principais acusações contra os empréstimos ao Brasil visam o Projeto Polonoroeste. O Banco Mundial emprestou 500 milhões de dólares para o projeto, dos quais a maior parte foi usada na pavimentação da rodovia BR-364, pela qual, só em 1985, 200.000 pessoas se deslocaram atraídas pela promessa de receber lotes do Incra. Este programa de colonização incentivada foi o grande responsável pela transformação de vastas áreas em simples pasto. É curioso constatar que, antes de financiar o projeto, o Banco Mundial recebera relatório em que era esclarecido que os solos de Rondônia não suportariam o desenvolvimento agrícola projetado e que a Funai não tinha condições de prestar proteção às comunidades indígenas. Mesmo assim, o financiamento foi concedido, de conformidade, aliás, com a política então adotada pelo Banco.

Foi tendo em vista a devastação verificada que o Departamento de Tesouro americano sugeriu ao Bird cancelar sumariamente o contrato de financiamento da pavimentação da BR-364, Porto Velho – Rio Branco, contando para isto com o apoio do Senado norte-americano, que, em carta do presidente do Banco, insistiu que fossem suspensos os adiamentos para a extensão da BR-364 até que “o Banco possa verificar que as medidas necessárias à proteção do meio ambiente, incluídas no empréstimo, tenham sido implementadas”.

As críticas aos programas do Banco não se cingem aos relativos ao Brasil. Um dos projetos mais ambiciosos do Banco Mundial

visa ao desenvolvimento hidroelétrico e à irrigação no Vale do Rio Narmada na Índia. Foi prevista a construção em um período de 50 anos de 30 grandes represas, 135 represas médias e 3 mil pequenas barragens a custo de bilhões de dólares. Na construção da primeira represa, foram inundados 875 mil acres de floresta, ou seja, 11% da base florestal do Vale de Narmada, com o deslocamento de 67 mil pessoas, embora não houvesse terra disponível para tantas pessoas. O resultado será o seu assentamento nas colinas que cercam o lago onde o desmatamento e a erosão já se fazem sentir.

Durante anos tentou-se colocar o Brasil no banco dos réus por não abrir a Amazônia à colonização e à agricultura; agora criticam o Brasil precisamente pelo fato de haver dado ouvidos a estas reivindicações.

Seja como for, é um erro querer atribuir os erros à inspiração vinda de fora; é necessário reconhecer que os planejamentos continham erros, embora não devemos esquecer que muito de positivo, sobretudo na área hidroelétrica, pode ser mencionado.

Afinal de contas, o Brasil não necessita do *know-how* dos bancos internacionais e do Hudson Institute para cometer erros ambientais, como os cometidos na Amazônia, pois a prata da casa também está perfeitamente habilitada a elaborar planejamentos tolos.



## ECOLOGIA E DIREITOS HUMANOS<sup>1</sup>

Não pode haver a menor dúvida quanto ao direito do homem a um meio ambiente sadio. A Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento acolheu em seu Relatório a súmula dos princípios legais para a proteção ambiental, cujo 1º princípio é categórico: “Todos os seres humanos têm o direito fundamental a um meio ambiente adequado à sua saúde e bem-estar”.

No fundo, esse direito sempre existiu, embora tenha passado despercebido da doutrina que dele só se ocupava incidentalmente (Código de Águas, por exemplo).

O artigo XXV da Declaração Universal dos Direitos do Homem já reconhecia em 1946 que “toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde e bem-estar”, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e serviços sociais indispensáveis. O enfoque dos juristas do Primeiro Mundo no tocante a este direito é equivocado para o país em desenvolvimento. Os direitos humanos por excelência são os direitos econômicos, sociais e culturais. São direitos que pairam acima dos demais: é o direito à vida, a vida no sentido mais amplo

---

1 NASCIMENTO E SILVA, Geraldo Eulalio do. Ecologia e Direitos Humanos. *Jornal do Brasil*, 4 de novembro de 1991, primeiro caderno, p. 9.

que abrange todos os direitos que contribuem para uma existência condigna.

Aliás, estes direitos não visam apenas aos países em desenvolvimento. Na prática, verifica-se que, mesmo nos países considerados ricos, grande parte da população vive em condições de extrema miséria em condições mais aflitivas, sobretudo nos de clima frio.

Em uma fase preliminar, os documentos preparatórios da Conferência sobre o Meio Ambiente de 1972 não se ocuparam destes direitos e foi só graças à insistência do Brasil, que aos poucos conseguiu arregimentar o apoio dos países em desenvolvimento e a compreensão de alguns países desenvolvidos, que a vinculação meio ambiente e desenvolvimento vingou. A Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente dá o devido destaque a estas preocupações ao afirmar no preâmbulo que “nos países em desenvolvimento a maioria dos problemas ambientais é causada pelo subdesenvolvimento. Milhões continuam a viver abaixo dos níveis mínimos necessários para uma existência humana, privados de comida, vestuário, abrigo, habitação e saúde”.

A Assembleia Geral das Nações Unidas ao convocar a Conferência do Rio de Janeiro deu a maior ênfase ao desenvolvimento e aos direitos a ele vinculados. Uma análise da Resolução 44/228 não deixa a menor dúvida a respeito e basta lembrar que dentre os principais tópicos a serem abordados figuram a melhoria das condições de vida e de trabalho dos pobres em favela e em áreas rurais mediante a erradicação da pobreza, bem como a adoção de outras medidas destinadas a evitar a degradação do meio ambiente, bem como “a proteção da saúde humana e a melhoria da qualidade de vida”.

Um aspecto importante desta evolução, que mereceu o devido destaque pelo Cardeal Eugênio Sales, é que:

---

*o primeiro da defesa ecológica é sua condição de instrumento de bem-estar para todos, e não um valor absoluto em si mesmo. O homem está colocado em um plano superior. Nota-se uma defasagem, quando vemos ser apresentado como escândalo a morte de animais, enquanto se desprezam as carências de populações inteiras. Desconhece-se a fome dos filhos de Deus, quando se gastam fortunas para socorrer um irracional. Surgem organizações em seu favor, mas deixam-se na miséria tantas criaturas humanas.*

É interessante salientar a relutância dos países do Primeiro Mundo em admitir que os direitos socioeconômicos possam ser incluídos dentre os direitos humanos em pé de igualdade com os direitos políticos e civis, como sendo um direito humano reconhecido internacionalmente. Este enfoque está vinculado a uma posição teórica de autores do Primeiro Mundo, segundo a qual o direito a um ambiente sadio faz parte da terceira geração de direitos humanos. De acordo com este modo de pensar, a primeira categoria de direitos humanos visa afirmar o direito fundamental à liberdade do indivíduo em oposição ao estado, com ênfase no dever do estado de não interferir na liberdade individual. Estes direitos de primeira geração são os direitos civis e políticos.

A segunda categoria de direitos humanos versa sobre os direitos em que ocorre como que uma dívida do estado para com o indivíduo através de uma contribuição estatal destinada a proporcionar à pessoa humana benefícios de ordem econômica e social como o direito ao trabalho, direito de organização trabalhista, seguridade social, etc.

A ideia de uma nova geração de direitos humanos tomou corpo depois da Conferência de Estocolmo. A terceira geração abrangeria

além de um meio ambiente protegido, o direito à paz, o direito ao desenvolvimento e ao patrimônio comum da humanidade.

Esta divisão dos direitos humanos em três categorias espelha apenas um enfoque primeiro-mundista e tem, quando muito, um certo interesse no campo dos direitos humanos; do ponto de vista do direito ambiental internacional carece de interesse. Assim sendo, o que interessa é identificar aqueles direitos humanos (muitos deles da segunda categoria, como o direito à saúde e à educação) que merecem ser estudados sob o aspecto ambiental. A relação dos principais tópicos que a Assembleia Geral das Nações Unidas identificou oferece a melhor indicação a respeito: melhoria das condições de vida e de trabalho dos pobres; proteção da saúde humana e melhoria da qualidade de vida.

René Cassin, depois da Conferência de Estocolmo, defendeu a tese que a proteção dos direitos humanos deveria ser ampliada a fim de incluir o direito a um meio ambiente sadio, com ar e águas puras, isto é, a atmosfera, rios, lagos e mares livres de poluição.

A poluição da atmosfera é um dos principais fatores relacionados com certas enfermidades. Os malefícios se fazem sentir em todos os quadrantes: nos países ricos em decorrência da poluição provocada pelas indústrias e pelos veículos automotores. Em dezembro de 1952, 4.000 pessoas, principalmente velhos e crianças, morreram em decorrência de quatro dias de *fog* em Londres. As recentes revelações sobre os níveis de poluição atmosférica nos países da Europa Oriental estão a indicar que a situação seja ainda mais séria do que o ocorrido em Londres.

A poluição de rios e mares pela descarga de esgotos é outro sério atentado contra as populações e os seus direitos, não só de um ambiente sadio, mas também contra o direito ao lazer, direito este que ricos e pobres não abrem mão.

## A SAÚDE COMO PROBLEMA AMBIENTAL<sup>1</sup>

A Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente teve ensejo de salientar que para a maioria da humanidade a eliminação da pobreza é mais importante do que a proteção do meio ambiente. Em outras palavras, para os países em desenvolvimento a eliminação da pobreza, da fome, da insalubridade, da falta de teto e de vestimentas representam o seu principal objetivo.

A Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, criada pela Assembleia Geral das Nações Unidas para avaliar a situação ambiental, chegou à conclusão, em seu Relatório de 1987, que:

*poucos governos das cidades do mundo em desenvolvimento... dispõem de poderes, recursos e pessoal treinado, para fornecer-lhes (às suas populações) as terras, os serviços e os sistemas adequados a condições humanas de vida: água potável, saneamento, escolas e transportes. O resultado disso é a proliferação de assentamentos ilegais de habitações toscas, aglomerações*

---

1 NASCIMENTO E SILVA, Geraldo Eulalio do. A saúde como problema ambiental. *Jornal do Brasil*, 7 de outubro de 1991, primeiro caderno, p. 9.

*excessivas e mortalidade desenfreada decorrente de um meio ambiente insalubre (Nosso Futuro Comum, p. 266).*

A Assembleia Geral, ao convocar a Conferência do Rio de Janeiro, incluiu os problemas prioritários em matéria ambiental “a proteção da saúde humana e as melhorias das condições de vida”. Dando prosseguimento à questão, o Comitê Preparatório da Conferência pediu à Organização Mundial da Saúde a preparação de estudos com vistas à sua implementação depois da Conferência de junho de 1992.

Como decorre com todos os problemas ambientais, a questão da saúde não pode ser abordada isoladamente, isto é, não pode ser desvinculada de outras questões como a pobreza, a água potável, o aumento populacional, a poluição da atmosfera, dos rios, dos lagos e dos mares, para citar apenas alguns exemplos. Dentro desta ótica, é indispensável vincular o desenvolvimento, a degradação do meio ambiente e as suas consequências sobre a saúde humana, ou seja, que a saúde humana é ameaçada não só pela falta de desenvolvimento, mas também pelo próprio desenvolvimento quando não acompanhado pela adoção de medidas de proteção.

Boas condições de salubridade dependem sobretudo de um meio ambiente sadio. Verifica-se que, ao passo que nos países desenvolvidos quase todas as enfermidades ligadas à má qualidade de vida são raras, nos países em desenvolvimento a falta de desenvolvimento e um assustador aumento populacional, ligados à falta de água potável, de alimentação e de condições de salubridade, são responsáveis pela alta taxa de enfermidades e, conseqüentemente, de mortes prematuras.

A falta de água encanada é a principal causa do baixo nível de saúde nos países em desenvolvimento junto com a falta de esgotos. Segundo a observação de Guilherme Fiuza, a ausência de esgotos sanitários para mais da metade (65%) da população do

país é o mais urgente problema ecológico brasileiro – “a poluição do esgoto é hoje, ao mesmo tempo, a principal fonte de doenças e de poluição de águas no Brasil”. Cita como exemplo o caso da Baixada Fluminense, com uma população de três milhões de habitantes, onde apenas 20% das residências possuem esgotos.

Mas não é só no Brasil que isto ocorre: os países do Mediterrâneo se viram obrigados a tomar medidas drásticas em decorrência não dos danos à saúde, mas também dos prejuízos ao turismo. Até há uma década, 90% da água de esgoto era despejada sem tratamento, mas os últimos dados mostram que países como a França e Itália estão tomando medidas positivas; a Espanha e a Grécia, porém, continuam sendo criticadas.

Embora o desenvolvimento seja considerado um dos fatores mais importantes na área da saúde, pode ser o fator de ameaça ao meio ambiente, como no caso da poluição atmosférica, que tem graves consequências sobre o aparelho respiratório. Mesmo reconhecendo os malefícios que causam à saúde humana e os seus efeitos em relação ao *efeito estufa*, os grandes poluidores da atmosfera – Estados Unidos, Grã-Bretanha, Rússia Soviética e Japão – relutam em se comprometer a diminuir substancialmente as emissões de gases de suas indústrias e automóveis.

Mas não é só nos países industrializados que isso ocorre. No Brasil, Cubatão (SP) e Araucária (PR) apresentam precárias condições ambientais e sofrem alta incidência de doenças respiratórias, o mesmo ocorrendo em Santiago do Chile e na Cidade do México.

Na Polônia, em Zabrze, a incidência de leucemia dobrou em 13 anos, obrigando crianças com menos de 12 anos a se submeterem a dolorosas injeções na espinha. Na área de Katowice, 50% das crianças de 4 anos sofrem de doenças crônicas, e, ao atingirem 10 anos, 75% necessitam de tratamento médico regular. Mas o pior

foi o desastre ocorrido em Bhopal, na Índia, em 3 de dezembro de 1984, que resultou na morte de 2.500 pessoas, dentre as quais 1.000 crianças.

A educação é fator importante na divulgação de conhecimentos elementares capazes de evitar a incidência de doenças infecciosas e principalmente os altos índices de mortalidade infantil, como no combate à diarreia, responsável pela morte de milhões de crianças no Terceiro Mundo, em decorrência de alimentos ou água contaminada, e facilmente combatida mediante uma simples reidratação. A educação maternal, ou seja, a transmissão de noções elementares de higiene, é outra solução importante, sobretudo nos países de assistência médica deficiente.

Infelizmente, as questões ligadas à saúde pública não têm, na maioria dos países, a atenção que merecem, pois, como lembra o sanitarista Sérgio Arouca, “o que fica enterrado no subsolo não dá voto”.

Embora o quadro seja sombrio, é necessário salientar que os países em desenvolvimento não estão forçosamente fadados a sofrer alto nível de enfermidades e de mortalidade. Antes de mais, basta dizer que, embora o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento disponha de recursos para a saúde, apenas 7% dos países em desenvolvimento solicitam recursos para fins sanitários.

Mas mesmo com um PIB baixo, é possível, mediante uma política sanitária bem dirigida, inverter a situação, e o melhor exemplo neste sentido é dado por Cuba, onde os níveis sanitários são dos mais altos no mundo e onde a mortalidade infantil é das mais baixas. O próprio Brasil tem dado provas neste sentido nos programas de vacinação, principalmente na erradicação da paralisia infantil e de outras enfermidades que antes ceifavam a vida de milhares de crianças.

## A POBREZA E A DEGRADAÇÃO AMBIENTAL<sup>1</sup>

No passado, havia uma certa consciência de que os filhos herdariam um mundo melhor, que herdariam o que seus pais possuíam, acrescido pelos progressos trazidos pela ciência e pela tecnologia. Hoje, a humanidade já sabe que isto não ocorrerá, a não ser que mudanças profundas no seu comportamento se verifiquem. Atualmente, os pobres estão bem mais pobres com todas as sequelas em termos sanitários, habitacionais e educacionais. Mesmo nos países mais desenvolvidos, o panorama não é animador diante das ameaças que a degradação do meio ambiente traz. A chuva ácida e a diminuição da camada de ozônio a todos atingem: ricos e pobres.

O Relatório das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Humano, divulgado a 20 de maio, revela que 73% da população mundial detêm apenas 15% da riqueza produzida no planeta. Para o chefe da equipe de economistas que elaborou o relatório “este desequilíbrio é brutal e as coisas vão se agravar”, pois os cálculos indicam que a proporção chegará à 93% no máximo em duas gerações. Segundo afirma, a análise de certas estatísticas indica que quanto maior o grau de pobreza, mais grave é a destruição do meio ambiente, e como exemplo lembra que “as favelas no

---

1 NASCIMENTO E SILVA, Geraldo Eulalio do. A pobreza e a degradação ambiental. *Jornal do Brasil*, 24 de junho de 1991, primeiro caderno, p. 9.

Rio de Janeiro são construídas em encostas desmatadas, sujeitas a deslizamentos. Isto é uma maneira ruim de integração com a natureza, que por vezes se revolta contra os homens”.

Do ponto de vista ambiental, a pobreza é fator de poluição e de degradação ambiental. A poluição ocasionada pela pobreza resulta, em grande parte, da falta de instalações sanitárias, de esgotos, de tratamento de dejetos humanos, que acabam atingindo o mar através de rios. Trata-se, contudo, de uma poluição biodegradável, na qual se verifica o fenômeno da autodepuração. Bem mais sério do ponto de vista ambiental é a degradação provocada pela pobreza. Segundo o *Brundtland Report (Nosso Futuro Comum)*:

*muitas vezes as florestas estão sendo destruídas apenas para obter terras de cultivo de baixa qualidade. O cultivo intensivo em encostas íngremes está aumentando a erosão do solo em muitas regiões montanhosas de países desenvolvidos e em desenvolvimento. Em muitos vales fluviais, cultivam-se agora áreas onde as inundações sempre foram comuns.*

A pobreza, ou melhor dito, a miséria, aliada no campo à devastação e à desertificação são geralmente a causa principal das migrações para os centros urbanos, na ilusão de encontrar emprego, água potável, comida, casa e assistência médica. Com efeito, a renda média dos habitantes das cidades é bem mais alta do que a do habitante do campo. Se no passado a migração era uma solução viável, já que o afluxo era razoável e proporcional às oportunidades de emprego e ao desenvolvimento social das cidades, a realidade atual é bem outra nos países [em desenvolvimento, onde o] crescimento populacional torna a garantia de um nível mínimo de vida quase impossível, a não ser para uma minoria insignificante. Os salários são maiores, mas, em compensação, tudo é mais caro, a começar com a comida.

Quando às vésperas da Conferência de Estocolmo se discutiu os rumos a serem tomados, a filosofia defendida pelos representantes dos países industrializados foi contestada por algumas delegações, como a do Brasil, que tiveram o ensejo de lembrar a necessidade de um enfoque que levasse em conta a situação de pobreza em que se encontrava a grande maioria dos habitantes da terra.

Diante das ponderações feitas, realizou-se em Founex uma reunião de 27 especialistas provenientes de países desenvolvidos e em desenvolvimento, encarregados de buscar uma solução para esta questão fundamental. Os participantes da reunião reconheceram que os maiores problemas dos países em desenvolvimento eram distintos dos problemas que afligiam os países industrializados que eram, no fundo, o resultado do alto nível de desenvolvimento econômico alcançado. No caso dos países em desenvolvimento, os problemas eram preponderantemente o fruto da pobreza e da ausência de desenvolvimento; em outras palavras, da pobreza rural e urbana. O relatório de Founex é claro quando esclarece que

*quer nas cidades quer no campo, o nível de vida é ameaçado não só pela má qualidade da água, pela falta de habitação, comida e serviços sanitários, pelas doenças e enfermidades, bem como por desastres naturais. São problemas que, a exemplo da poluição industrial, estão a exigir soluções no contexto do meio ambiente. São problemas que afetam a grande massa da humanidade.*

A Declaração de Estocolmo em seu preâmbulo endossou esta posição ao reconhecer que

*nos países em desenvolvimento a maioria dos problemas ambientais são causados pelo subdesenvolvimento. Milhões continuam a viver abaixo dos níveis mínimos necessários para uma existência humana condigna, privados de comida, vestimentas, abrigo, educação e saúde.*

Infelizmente, a situação mundial não melhorou de então para cá; ao contrário, a degradação foi considerável. A Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, criada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 1983, reconheceu esta situação em seu relatório final:

*Há hoje no mundo um número maior de pessoas famintas do que jamais houve na história da humanidade, e este número está aumentando. Em 1980, havia 340 milhões de pessoas, em 87 países em desenvolvimento, que não ingeriam o número de calorias suficientes e, por isso, apresentavam deficiências de crescimento e graves problemas de saúde... Também cresceu o número de pessoas que vivem em cortiços e habitações miseráveis. Cada vez mais pessoas carecem de água potável e de saneamento, ficando sujeitas às doenças que tal carência pode provocar.*

O quadro que se apresenta é desolador, mas os técnicos insistem que, havendo vontade nacional, dirigentes capazes e honestos e um nível de educação melhor, este quadro pode ser modificado. O secretário-geral da Conferência sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, Maurice Strong, insistiu, em entrevista, que um dos principais compromissos da Conferência será a erradicação da pobreza mundial. “Com os recursos existentes atualmente no planeta, é perfeitamente possível proporcionar uma boa qualidade de vida para o dobro da população mundial de hoje”. O Brasil pode ser incluído dentre os países aptos a melhorar o padrão de vida de seus habitantes, principalmente se levarmos em consideração o imenso potencial do país.

A Resolução 44/228 de 1989 inclui dentre os tópicos que deverão receber tratamento prioritário, a melhoria das condições de vida e de trabalho dos pobres em favelas e áreas rurais.

---

Os países da América Latina e do Caribe na reunião preparatória para a Conferência do Rio de Janeiro, realizada na Cidade do México em março último, adotou a *Plataforma de Tlatelolco* em que os temas considerados fundamentais se acham enumerados, figurando dentre eles, precisamente, a avaliação dos efeitos da pobreza sobre assentamentos humanos, com o objetivo de combater a pobreza crítica e a sua vinculação com a degradação ambiental. Neste sentido, salienta ser prioritária a prestação de serviços adequados no tocante à saúde e à educação, à melhoria das habitações e aos serviços conexos, quer nas zonas urbanas quer nas rurais. Lembra ainda a necessidade de uma cooperação internacional em questões comerciais, dívida externa, assistência financeira e transferência de tecnologia. Quando as Nações Unidas votaram a Década do Desenvolvimento, que cobriria os anos 1961 a 1970, mediante a qual todos os esforços da organização bem como das entidades especializadas seriam voltados para tal objetivo, os países em desenvolvimento julgaram que efetivamente a situação de pobreza em que viviam poderia virar coisa do passado. Tanto assim que, quando a Assembleia Geral propôs a realização da Conferência sobre o Meio Ambiente, a iniciativa foi recebida com desconfiança, pois se receava tratar-se de uma tática diversionista tendente a desviar a atenção da comunidade internacional. Ao ser elaborado em 1971, o relatório da reunião de Founex, a decisão da Assembleia Geral favorável à 2ª Década foi apontada como um dos caminhos. E a Assembleia Geral continua a votar as *Décadas*. Em outras palavras, não é por este caminho que os países em desenvolvimento melhorarão as condições de vida de seus povos. O caminho deve ser buscado dentro do próprio país, com os recursos materiais e humanos de que dispõe. E a história do pós-guerra nos mostra que com vontade nacional tudo é possível.



## GUERRA E ECOCÍDIO<sup>1</sup>

Novamente, a iminência de uma guerra de alarmantes proporções ameaça o mundo. Depois da malfadada invasão do Kuwait e a condenação, pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas, ao Iraque, com o conseqüente bloqueio econômico, líderes políticos batem na tecla da necessidade do recurso às armas para obrigar o invasor a se retirar da zona ocupada.

Na Europa e nos Estados Unidos, os mortos das duas grandes guerras foram recordados no mês de novembro: perderam as suas vidas na esperança de “preservar as gerações futuras do flagelo da guerra”, conforme reza a Carta das Nações Unidas em seu preâmbulo. Seria ocioso falar da loucura das guerras em que os únicos que com elas lucram são os fabricantes de armamentos e, no caso presente, as grandes companhias petrolíferas que, segundo dados publicados, alcançaram lucros astronômicos em decorrência da Guerra do Golfo e do bloqueio econômico.

A guerra tem sido condenada sob todos os ângulos, e agora, com o fortalecimento da consciência ecológica, novos argumentos

---

1 NASCIMENTO E SILVA, Geraldo Eulalio do. Guerra e ecocídio. *Jornal do Brasil*, 4 de dezembro de 1990, primeiro caderno, p. 11.

de fácil aceitação pela opinião pública podem ser invocados, na esperança de que se possa influenciar os ímpetos dos políticos.

O inesperado pronunciamento do rei Hussein da Jordânia, por ocasião da inauguração da Segunda Conferência Mundial sobre Clima, realizada há pouco em Genebra, teve o grande mérito de chamar a atenção do grande público para um aspecto da Guerra no Golfo que ainda não havia sido previsto: se os depósitos de petróleo no Kuwait forem incendiados, as emissões de dióxido de carbono vão superar em muito os níveis de segurança e seus efeitos se prolongarão por um século, afetando os países situados em um raio de 750 quilômetros. Acrescentou que seria a maior catástrofe ecológica desde a explosão na usina nuclear em Chernobyl em 1986. O rei Hussein ainda lembrou que mais de um milhão de soldados com armamentos sofisticados se encontravam em cima de mais da metade das reservas petrolíferas do mundo e que a eclosão da guerra implicaria imenso sofrimento humano, além dos danos ecológicos. Embora alguns cientistas tenham levantado dúvidas sobre os danos que uma guerra no Golfo acarretará (e é necessário ter ainda em mente os perigos das armas químicas e biológicas de que o Iraque dispõe), é fora de dúvida que os malefícios serão altos.

Afora os danos inevitáveis ao meio ambiente em decorrência de uma guerra, temos as ações desencadeadas por um dos beligerantes, precisamente com o objetivo de destruir o ecossistema do adversário, ou para privar a população local de alimentos ou para minimizar o perigo de emboscadas ao longo das vias de acesso, como ocorreu durante a guerra no Vietnã. Richard Falk, que utilizou a palavra *ecocídio* para caracterizar as agressões praticadas contra plantas e vegetação ou a destruição total do meio ambiente, teve ensejo de demonstrar que o uso maciço de herbicidas letais, sob o pretexto de visar a objetivos militares, atingiria invariavelmente a população civil. Dados oficiais do próprio governo dos Estados

Unidos confirmam que a alimentação de mais de meio milhão de pessoas foi destruída quimicamente entre os anos de 1962-1970. Diante da grita contra o uso de herbicidas, sobretudo do famigerado *agent orange*, que provocava ainda anormalidades genéticas nos recém-nascidos, as autoridades militares recorreram a novas técnicas visando aos mesmos objetivos: enormes tratores foram utilizados para retirar o solo fértil, de modo a evitar que a terra pudesse ser utilizada para fins agrícolas.

Dados do Pentágono mostram que, até 1969, 1.250.000 acres de florestas haviam sido totalmente destruídos e que a perda em madeiras chegava a 47 milhões de metros cúbicos, o bastante para atender às necessidades do Vietnam durante três décadas.

Justificando a política militar de terras arrasadas, alguns comentaristas argumentaram que, entre uma opção ecológica e vidas humanas, não pode haver hesitação. No fundo, era a repetição do argumento usado para justificar a utilização das bombas atômicas em Hiroshima e Nagasaki, que possivelmente evitaram a morte de centenas de soldados norte-americanos, à custa da morte de milhares de civis japoneses.

Mas os malefícios da guerra não se limitam às agressões ao meio ambiente no decorrer das hostilidades; antecedem à guerra, e as suas consequências se fazem sentir por longos anos. As Nações Unidas, na resolução de convocação da Conferência sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento em 1992, reconhecem “o impacto ambiental dos resquícios de guerra e a necessidade de estimular a cooperação internacional para a sua remoção”.

Oscar Schachter, em artigo publicado em 1971, dizia que os Estados Unidos estavam descarregando no Golfo do México e no Oceano Atlântico estoques de gás paralisante e que diversos países europeus faziam o mesmo com *containers* contendo armas químicas. O caso mais sério ocorreu em agosto de 1970, quando

um navio carregado com mísseis de gás paralisante zarpu para ser descarregado no Oceano Atlântico. Tratava-se de operação de caráter secreto e, a fim de que a opinião pública tomasse conhecimento do caso e talvez impedisse o alijamento, uma ação foi movida perante os tribunais da Flórida. As Bahamas, que também tinham interesse no caso, nada puderam fazer, já que para tanto seria necessária uma gestão diplomática. Seja como for, a fim de contornar a ação legal e uma eventual ação diplomática, o exército dos Estados Unidos apressou-se em alijar os mísseis em alto-mar. Convém salientar que nenhuma consequência negativa foi verificada posteriormente e que hoje em dia tal ação não mais poderia ser praticada em face da Convenção de Londres sobre Alijamento, de 1972, que proíbe certo tipo de alijamento e exige uma autorização especial nos demais casos.

Em outubro do corrente ano, o presidente George Bush se viu obrigado a sustar a incineração de mísseis químicos, a maioria deles de gás paralisante, que vinha sendo realizada em pequena ilha do Pacífico. Diante de protesto formalizado por todas as ilhas da região, que se sentiam seriamente ameaçadas, o presidente acedeu ao pedido, embora nenhuma disposição sobre o destino a ser dado aos gases tenha sido adotada.

Algumas considerações poderiam ainda ser feitas com relação às experiências com armas de guerra em tempo de paz. As explosões de bombas atômicas nas ilhas do Pacífico e nos desertos do Norte da África e nos da Austrália são exemplos dos malefícios causados ao sistema ecológico. Mas talvez o principal comentário deva ser em relação às somas astronômicas despendidas que poderiam melhorar a sorte de países em desenvolvimento, inclusive na área ambiental ou, então, ser utilizadas no combate à fome com a consequente mortandade de milhares de crianças.

Infelizmente, argumentos de natureza ambiental não são de molde a impedir declarações de guerra, e nem outros argumentos mais poderosos o conseguem, mas é de se esperar que, com o fortalecimento cada vez maior dos grupos ambientais no mundo inteiro, mais um elemento de persuasão se faça sentir.



## AS LEIS DE GUERRA E A ECOLOGIA<sup>1</sup>

As guerras sempre causaram danos ao meio ambiente, mas com o correr do tempo os campos e as florestas danificadas se refaziam, conforme ocorreu na Europa depois da Primeira Guerra Mundial. Os danos eram consequência das hostilidades e não provocados propositadamente. A tática dos russos contra as tropas napoleônicas e as de Hitler, de terras arrasadas, representavam uma exceção à regra: a ação era dirigida contra o meio ambiente visando dificultar a ação do inimigo; mas nestes dois casos não ocorria um desastre ecológico, já que rapidamente a natureza se refazia.

A tática adotada pelos Estados Unidos na guerra do Vietnam, contudo, marca o aparecimento de nova mentalidade, ou seja, a da destruição proposital do meio ambiente e com vistas a não permitir que a terra se refizesse. Era o ecocídio causado pelo emprego do dioxim, o famigerado *agent orange*, destinado à destruição das florestas, mas que provocava anormalidades genéticas nos recém-nascidos, natimortos e abortos. Diante da grita nos próprios Estados Unidos, as autoridades militares recorreram à nova tática, ou seja, a destruição por gigantescos tratores de toda a vegetação

---

1 NASCIMENTO E SILVA, Geraldo Eulalio do. As leis da guerra e a ecologia. *Jornal do Brasil*, 18 de fevereiro de 1991, primeiro caderno, p. 9.

ao longo das estradas, inclusive mediante a retirada de solo fértil, com o objetivo de impedir ataques e emboscadas. Nestes casos, os malefícios da guerra foram quase permanentes, tanto assim que a Assembleia Geral das Nações Unidas, na convocação da Conferência sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992, reconheceu a necessidade de estimular a cooperação internacional para a remoção dos resquícios das guerras. Embora condenada internacionalmente e admitida como fazendo parte do direito internacional costumeiro, a inexistência de um texto devidamente acolhido pela comunhão internacional era considerada por alguns países como prova de que a prática não podia ser considerada contrária ao direito das gentes. A fim de eliminar este argumento, inaceitável em matéria ecológica, o Protocolo Adicional às Convenções de Genebra de 12 de agosto de 1949 e referente à Proteção das Vítimas de Conflitos Armados Internacionais (Protocolo I) estipula no artigo 35 que “é proibido o emprego de métodos ou meios de guerra destinados a provocar amplo ou duradouro dano ao meio ambiente ou que possam vir a provocar tal dano”. O artigo ainda prevê dentre as regras básicas que em um conflito armado as partes no conflito não podem adotar todo e qualquer meio de guerra; proíbe ainda o emprego de armamentos, projéteis, materiais e métodos de guerra capazes de causar danos ou sofrimentos desnecessários.

Seja como for, o Protocolo ao falar em “widespread, long term and severe damage to the natural environment” tinha obviamente em vista as situações ocorridas no Vietnam. É este o dispositivo que tem sido invocado agora a propósito do derramamento de óleo no Golfo Pérsico. As acusações são recíprocas, mas a rigor nenhuma das partes tem autoridade moral para invocar o Protocolo, visto que nenhuma delas o ratificou. Aparentemente, o derramamento de óleo da parte do Iraque pode ser considerado uma tática defensiva, bastante semelhante à adotada pela Rússia na Segunda Guerra Mundial: o dano não é causado em território inimigo, mas

no próprio. Seja como for, o derramamento por parte do Iraque não deveria haver causado surpresa, pois foi a repetição da tática utilizada anteriormente contra o Irã, só que naquela ocasião a mídia encarava favoravelmente as medidas de Saddam Hussein.

Convém ainda lembrar que, na véspera do derramamento, o Pentágono anunciou o afundamento de dois petroleiros iraquianos (e continua a fazê-lo), o que poderia haver provocado o citado desastre ecológico.

Mas o que vem caracterizando a guerra é a desinformação, ou as semiverdades. Decretado o bloqueio econômico do Iraque, o Pentágono declarou que exercia forte censura sobre a imprensa, alegando ainda que a derrota no Vietnã havia sido provocada em grande parte pelas notícias divulgadas na ocasião, mostrando os horrores da guerra, a morte de *marines* e também as atrocidades praticadas contra as populações civis, inclusive mediante o emprego de napalm. O resultado foi no início um noticiário sem relação com a realidade, uma demonstração da eficiência dos novos armamentos empregados, em uma impressionante demonstração de *marketing*. A divulgação das primeiras fotografias de aviadores aliados abatidos, o que provocou críticas, visto que se tratava de uma violação das Convenções de Genebra, teve pelo menos uma grande virtude: veio mostrar ao mundo que a guerra não era um *videogame*.

As reiteradas declarações sobre a destruição das instalações nucleares iraquianas e das fábricas de artefatos químicos e biológicos podem ser apresentadas como outra demonstração desta desinformação. A usina nuclear que vinha sendo construída por técnicos franceses foi destruída por um ataque israelense em 1981. Na ocasião, diante da afirmativa de que o objetivo da usina era a construção de uma bomba atômica, a Agência Internacional de Energia Atômica, que vinha acompanhando a sua construção,

declarou que a notícia carecia totalmente de fundamento, e a Assembleia Geral da Agência condenou Israel pelo ataque, confirmando decisão anterior do Conselho de Segurança no mesmo sentido. Oficiais norte-americanos que estudaram o programa nuclear iraquiano tiveram ensejo de esclarecer antes da guerra que não existia uma centrífuga funcionando no Iraque. No final de novembro, o subsecretário de estado Lawrence Eagleburger insinuou que o Iraque teria comprado clandestinamente urânio enriquecido; foi obrigado a retratar-se diante da falta de provas; a primeira notícia teve larga divulgação, mas o desmentido não foi mencionado pela mídia.

Considerações semelhantes podem ser feitas com relação às bombas químicas e biológicas. De concreto, sabe-se que as bombas biológicas foram desenvolvidas na Inglaterra durante a Segunda Guerra Mundial. Os Estados Unidos, por sua vez, estão às voltas com 30.000 toneladas de mísseis químicos, produzidos durante a Segunda Guerra Mundial e a Guerra Fria, que se encontram depositados no Atol Johnston, no Pacífico, onde todos os seus habitantes são obrigados a carregar máscaras contra gases. Diante do protesto da Associação das Legislaturas das Ilhas do Pacífico, o presidente Bush se viu obrigado a declarar que medidas seriam tomadas contra a prática e que um novo carregamento de 100.000 toneladas, dentre as quais grande quantidade de gás paralisante, não mais seria enviado para as ilhas; mas não disse qual o destino... Em suma, uma prática tolerada até recentemente, e tida como justificada e legal, passou a ser considerada uma violação dos princípios do direito internacional e uma demonstração de desconhecimento dos mais mezinhos princípios de humanidade, quando o mais lamentável nesta guerra foi a falta de visão de parte a parte e o empenho de solucionar uma questão pelas armas. Aos poucos, a euforia demonstrada nos primeiros dias das hostilidades dá lugar a uma sensação de que as soluções pacíficas apresentadas e

que contavam com o apoio da grande maioria dos países-membros das Nações Unidas deveriam haver merecido um exame ponderado, em vez de haverem sido descartadas sumariamente.



## **O MEIO AMBIENTE E AS ÁGUAS**



## A PRESERVAÇÃO DOS MARES<sup>1</sup>

De um modo geral, os ambientalistas tendem a pintar as coisas com cores sombrias a fim de alertar a opinião pública e os governantes para as agressões e as ameaças ao ecossistema. Esta política tem surtido efeito. Embora ainda haja muito que fazer, alguns resultados altamente positivos podem ser apontados, e dentre estes, o mais importante é a conscientização cada vez maior da população para a necessidade de proteger o meio ambiente.

Mas outros resultados positivos podem ser apontados, quer na proteção da atmosfera, quer na proteção dos mares. No combate à poluição atmosférica, várias decisões recentes em defesa da camada de ozônio podem ser apontadas, a começar com a Convenção de Viena de 1985 de Proteção à Camada de Ozônio, seguida pelo Protocolo de Montreal de 1987 de controle e utilização de produtos nocivos à camada de ozônio, como os CFCs e os halônios. O protocolo visa diminuir a produção e o uso antes do fim do século, mas a decisão tomada em Londres em junho do corrente ano vai ainda mais longe, pois o alvo passou a ser a total proibição até aquela data.

---

1 NASCIMENTO E SILVA, Geraldo Eulalio do. A preservação dos mares. *Jornal do Brasil*, 10 de dezembro de 1990, primeiro caderno, p. 9.

O progresso no combate às chuvas ácidas tem sido mais lento, não obstante os esforços dos países da Europa Ocidental, com a exceção da Grã-Bretanha e dos Estados Unidos, embora a assinatura do *Clean Air Act* há poucos dias seja uma notícia alvissareira. A não aceitação pelos Estados Unidos das medidas propostas em fins de outubro por ocasião da Conferência de Genebra sobre Mudanças Climatológicas passa a ser agora de difícil explicação, afora a constatação de que o presidente George Bush, diante dos resultados desfavoráveis obtidos na última eleição, tenha decidido cumprir as suas promessas eleitorais.

A constatação das alarmantes condições existentes na Europa Oriental, das quais já haviam sérias suspeitas, passou a constituir motivo de muita preocupação, principalmente pela Alemanha Ocidental, que se encontrava às voltas com seus problemas ambientais e que agora terá que arcar ainda com o saneamento no resto do país.

O princípio 7 adotado na Declaração de Estocolmo de 1972 sobre o Meio Ambiente convidava os estados “a tomarem todas as medidas possíveis para prevenir a poluição dos mares por substâncias capazes de criar danos à saúde humana, prejudicar os recursos vivos e a vida marinha, danificar amenidades ou interferir com outros usos legítimos do mar”. Poucos meses depois, negociações que vinham sendo realizadas visando ao combate do alijamento de detritos no mar foram terminadas com a assinatura da Convenção de Londres sobre Alijamento – a *London Dumping Convention*. Muito tem sido alcançado nesta área, e notícias vindas de Londres dão conta dos progressos verificados. Com a entrada em vigor da convenção em 1975, algumas proibições de alijamento passaram a vigorar em relação aos estados partes na Convenção, como a proibição terminante de alijar, entre outros produtos, compostos organo-halogênicos, mercúrio e rejeitos radioativos de

alto nível (*high-level atomic waste*). É importante salientar que o mercúrio figura nesta relação em segundo lugar e que a sua utilização na extração de ouro seja tolerada e até considerada normal no Brasil, apesar de ser mais perigoso do que o arsênico; e cujos efeitos letais serão sentidos por longos anos por todas as populações das regiões em que é utilizado.

Os rejeitos radioativos de baixo nível (*low-level radioactive waste*), sobre os quais tanto alarde tem sido feito no país, são permitidos pela Convenção, desde que os parâmetros fixados pela Agência Internacional de Energia Atômica sejam obedecidos. Embora permitido pela Convenção, o alijamento dos rejeitos de baixo nível foi suspenso em 1903 em virtude de moratória votada pelas Partes Contratantes da Convenção, até que seja constatado que tal prática não acarreta danos ao meio marinho. A adoção da moratória foi a solução encontrada para evitar uma crise entre as principais potências em matéria nuclear e os demais países, principalmente entre os do Pacífico, contrários à continuação da prática. O objetivo da organização é forçar os países a diminuir a existência de tais rejeitos e buscar soluções alternativas para a sua eliminação ou armazenamento.

A incineração de produtos químicos líquidos em alto-mar que vinha sendo praticada passou a merecer a atenção da organização, que, depois de tentar a sua regulamentação, decidiu proibir a prática a partir de 1994, mas no fim do corrente ano a incineração deixará de ser praticada quando o último navio que se dedica a esta atividade será desativado.

A Organização tomou em novembro, por iniciativa dos países nórdicos, decisão da maior importância, ou seja, proibir o alijamento de rejeitos industriais a partir de 1995. O Brasil teve participação importante na questão e figurou como copatrocinador. Propôs ainda medidas para que o acesso e a transferência de técnicas

ambientais avançadas sejam recomendados, principalmente aos países em desenvolvimento, em condições preferenciais. A proposta brasileira, aceita por grande maioria, tem em vista evitar que os países em desenvolvimento sejam obrigados a comprar em condições onerosas as tecnologias e os equipamentos que venham a ser desenvolvidos, dificultando a execução de seus programas de defesa ambiental.

A outra grande entidade sediada em Londres, a Organização Marítima Internacional, vem desenvolvendo atividade em defesa do meio marinho, mesmo antes da Conferência de Estocolmo, principalmente no tocante à prevenção da poluição dos mares por óleo. A primeira grande Convenção foi firmada em 1954, mas, de então para cá, outras e mais sofisticadas convenções e resoluções foram adotadas, devendo uma nova Convenção ser assinada ainda no corrente ano, destinada a cobrir algumas lacunas verificadas quando do desastre do *Exxon Valdez* no Alasca. A experiência vem demonstrando que atualmente o pior agente poluidor dos mares são os plásticos, que não só prejudicam a navegação, mas também provocam a morte das espécies marinhas quando ingeridos. O combate à descarga nos mares de rejeitos químicos é outra preocupação da OMI.

Com a aproximação da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento de 1992, a comunhão internacional passou a concentrar as suas preocupações na poluição de origem terrestre, ou seja, esgoto, rejeitos industriais e através de rios. Quando a questão foi suscitada nos trabalhos preparatórios da Convenção sobre o Direito do Mar, firmada em Montego Bay em 1982, verificou-se muita relutância por parte da maioria dos países em desenvolvimento em aceitar obrigações rígidas neste particular, preocupação compartilhada por diversas outras nações industrializadas, para as quais a legislação nacional, geralmente

de cunho municipal, costuma fixar normas bastante rígidas e que levam em linha de conta as peculiaridades locais. Em decorrência desta relutância, o artigo adotado em 1982 é menos rigoroso do que os artigos relativos aos demais tipos de poluição marinha. Seja como for, em alguns foros internacionais, como a Organização sobre Meio Ambiente em Nairóbi e nas duas organizações londrinas, existe movimento favorável à adoção de uma convenção global a respeito. A razão é que 80% da poluição dos mares é causada precisamente pela poluição terrestre. Embora ocorra em águas territoriais, sujeitas à soberania estatal, podem acabar por poluir o alto-mar e o território de outros estados. Os principais propugnadores de uma tal Convenção são os países europeus que adotaram convenções a respeito em relação ao Mar do Norte, Mar Báltico e o Mediterrâneo, onde o grau de poluição já atingiu graus inaceitáveis e onde a vida marinha está seriamente ameaçada. Seja como for, a adoção de uma convenção será precedida de longas negociações, no decorrer das quais os países em desenvolvimento poderão exigir que as tecnologias mais avançadas a respeito lhes sejam fornecidas em condições mais favoráveis.

Em suma, sente-se que as medidas de combate à poluição dos mares começam a surtir efeito, e é de se esperar que em 1992 a comunhão internacional consiga vencer alguns dos obstáculos ainda existentes, mesmo sabendo que o caminho a ser trilhado será longo e bastante acidentado.



## PROTEÇÃO DAS ÁREAS OCEÂNICAS E MARÍTIMAS<sup>1</sup>

A proteção das áreas oceânicas e marítimas e das zonas costeiras figura dentre os grandes problemas que a Conferência de 1992 deverá incluir em sua agenda. Dentre todos os tópicos da Conferência, é este o que tem sido objeto do maior número de tratados e convenções – globais, regionais e sub-regionais –, isto sem falar em uma farta legislação interna dos países interessados.

Mas não obstante a existência de toda a legislação internacional a respeito, verifica-se que na prática 80% dos mares não se acham sujeitos a uma regulamentação severa; em outras palavras, calcula-se que 80% da contaminação ocorre nas águas interiores, ou seja, as águas situadas aquém da linha a partir da qual se encontra o mar territorial, e, portanto, fora da alçada do direito internacional. Trata-se, de conformidade com a terminologia internacional, da *poluição de origem terrestre*, ou em inglês *pollution from land based sources*.

O documento hierarquicamente mais importante nesta área é a Convenção sobre o Direito do Mar, assinado em Montego Bay em 1982, cujo artigo 192 declara que: “Os Estados têm a obrigação

---

1 NASCIMENTO E SILVA, Geraldo Eulalio do. Proteção das áreas oceânicas e marítimas. *Jornal do Brasil*, 12 de agosto de 1991, primeiro caderno, p. 9.

de proteger e preservar o meio marinho”. O enfoque da Convenção quanto à proteção e preservação do meio marinho é a prevenção, redução e controle da poluição sendo que os países devem tomar as medidas necessárias para garantir que as atividades sob a sua jurisdição ou controle não causem prejuízos ou danos a outros estados.

A Convenção sobre o Direito do Mar se ocupa de cinco tipos de poluição, ou seja, a de origem terrestre, a poluição proveniente de atividades na chamada Área, a proveniente de embarcações, a proveniente da atmosfera ou através dela e a poluição em decorrência de alijamento, que merece ser estudada separadamente.

Conforme foi dito, a poluição de origem terrestre, ou telúrica, é responsável por quase toda a poluição do meio marinho, ou seja, através dos rios, estuários, ductos e instalações de descarga. Embora ocorra nas águas interiores e esteja fora do direito internacional, a tendência é no sentido de modificar tal enfoque; embora a origem seja terrestre, acaba por poluir as águas fora dos limites territoriais. O artigo 192 ao criar para os estados a obrigação de proteger e preservar o meio marinho tem sido invocado como base para uma modificação. Nos trabalhos preparatórios da Convenção de 1982, não foi possível conciliar a posição de alguns poucos países favoráveis à adoção de regras rígidas com a posição da maioria, dentre a qual figuravam os países em desenvolvimento e alguns poucos países industrializados, como os Estados Unidos. Esta divergência decorre da circunstância de que os países banhados pelo Mar do Norte, Báltico e Mediterrâneo lutarem contra uma poluição violenta; o que não ocorre na maioria dos países, como o Brasil, onde fenômenos geográficos contribuem para evitar uma poluição análoga.

O Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente criou um grupo *ad hoc* de peritos que aprovou em 1985 linhas

gerais (*guidelines*) para a proteção contra a poluição terrestre com o objetivo de auxiliar os países na negociação de acordos bilaterais, regionais ou globais, bem como na elaboração de leis e regulamentos. Posteriormente, tendo em vista a Conferência de 1992, o PNUMA tentou elaborar um projeto de convenção baseado no documento de 1985, mas não logrou dar prosseguimento ao mesmo, o que não impedirá que na UNCED os países participantes adotem um documento a respeito deste importante problema.

A poluição proveniente de atividades na Área é uma novidade, mas cuja inclusão se impunha, visto que, em última análise, o objetivo da grande maioria dos estados na elaboração da Convenção era precisamente assegurar que os recursos minerais sólidos, líquidos ou gasosos localizados no leito do mar, nos fundos marinhos ou no subsolo além dos limites da jurisdição nacional, ou seja, na Área não poderiam ser apropriados por um só estado mas constituíam “patrimônio comum da humanidade” (art. 136).

As já complexas questões referentes à responsabilidade internacional em virtude da poluição do mar, tornam-se de solução ainda mais difícil no caso de poluição por atividades dentro da Área, sobretudo porque a responsabilidade não caberá apenas a um estado, mas também à comunidade internacional, através da *Autoridade* criada para a sua administração.

A poluição mais conhecida e praticada é a proveniente de embarcação, prática considerada até recentemente como normal, como uma descarga no mar de rejeitos, lixo doméstico, águas usadas e mercadorias deterioradas, isto sem falar na descarga de óleos de toda espécie. A legislação internacional a respeito é abundante e a Convenção sobre o Direito do Mar nada mais fez do que reproduzir as convenções existentes, todas elas mais precisas e mais antigas. Dentre as Convenções, a mais importante é a Convenção Internacional sobre a Poluição proveniente de

Embarcações de 1973 e que já foi objeto de algumas revisões no âmbito da Organização Marítima Internacional.

A Convenção sobre o Direito do Mar salienta que as leis eventualmente adotadas pelos estados devem ter, pelo menos, a mesma eficácia que as regras e normas internacionalmente aceitas no âmbito das organizações internacionais ou de conferências internacionais.

Problema discutido quando da elaboração da Convenção sobre o Direito do Mar foi o de estabelecer qual seria a legislação competente: a do pavilhão ou a do estado costeiro. A solução finalmente adotada foi favorável à lei do pavilhão.

A Convenção em seu artigo 211 prevê que os estados costeiros podem adotar relativamente às suas zonas econômicas exclusivas leis e regulamentos para prevenir, reduzir e controlar a poluição proveniente de embarcações, de conformidade com e em aplicação de regras e normas internacionais geralmente aceitas, estabelecidas por uma organização ou por uma conferência internacional.

A doutrina e a prática internacionais pouco se referem à poluição proveniente da atmosfera ou através dela, o que explica ausência de um artigo satisfatório na Convenção sobre o Direito do Mar. Aliás, nos trabalhos preparatórios da Convenção, os países em desenvolvimento foram contrários à adoção de um artigo a respeito.

Em muitos casos, será difícil determinar se a poluição é proveniente da atmosfera ou se é de origem terrestre: frequentemente a poluição é de origem terrestre, mas chega ao mar através da atmosfera. É o caso da chuva ácida transportada pelas correntes atmosféricas através do Mar do Norte e que acabam chegando aos países escandinavos.

A UNCED não pode deixar de se ocupar da proteção e preservação dos mares e oceanos, mesmo sabendo que a documentação e jurisprudência internacionais sejam abundantes.

Além do mais, as inúmeras organizações internacionais que tratam de uma maneira ou outra destes problemas estão preparando as suas contribuições, atendendo à solicitação formulada pela Assembleia Geral das Nações Unidas as quais, junto com os posicionamentos dos estados, deverão servir de base aos documentos que serão examinados em 1992.



## A CONSERVAÇÃO DOS RECURSOS VIVOS DO MAR<sup>1</sup>

A conferência de 1992, voltada para proteção do meio ambiente com ênfase nos problemas ligados ao desenvolvimento, buscará caminhos visando à eliminação da pobreza do mundo e à melhoria da saúde. Inúmeros fatores contribuem para as condições sanitárias insatisfatórias, como a falta de água potável, a falta de esgoto e, também, a escassez de alimentos que, em muitos casos, assume o aspecto mais sério, ou seja, o da fome.

Sessenta por cento dos habitantes da Terra obtêm entre 40% e 100% das proteínas de que necessitam através de alimentos provenientes do mar, daí o perigo de sua diminuição, perigo este que não pode ser afastado.

Segundo estudos preparados pela FAO com vistas à Conferência do Rio, a produção comercial de peixes, crustáceos e moluscos alcançou em 1990 a cifra de 98,3 milhões de toneladas métricas. Ainda de acordo com a FAO, o limite máximo da produção sustentável da pesca convencional poderá ser de 100 milhões de metros cúbicos por ano. A pesca costeira, a de maior valor comercial, já atingiu o nível máximo de exploração e, em algumas

---

1 NASCIMENTO E SILVA, Geraldo Eulalio do. A conservação dos recursos vivos do mar. *Jornal do Brasil*, 27 de janeiro de 1992, primeiro caderno, p. 9.

regiões, já é excessiva, com perigo para o futuro da pesca. Calcula-se que a população do mundo atingirá 10 bilhões de habitantes, o que implicará em um aumento no consumo de alimentos que poderá ser de 2 ou 3 vezes. Se a pesca já atingiu a sua capacidade máxima, isto significará uma maior demanda de alimentos produzidos em terra, ou seja, cereais, vegetais, carnes etc. Em outras palavras, o déficit na produção pesqueira poderá chegar à casa dos 20 milhões de metros cúbicos.

Em suma, o perigo da escassez existe, e como o aumento do consumo é constante com o conseqüente aumento de preços nos países mais ricos, isto resultará na exportação pelos países mais pobres de pescado para obtenção de divisas, forçando uma mudança nos hábitos alimentares da população, com evidente prejuízo, principalmente, entre as crianças.

Dentre os recursos de que a comunidade global dispõe está a adoção de tratados globais, regionais ou bilaterais regulamentando a pesca.

Os dois principais atos internacionais a respeito são as Convenções sobre o Direito do Mar de 1982 e a de Genebra de 1958 sobre Pesca e Conservação dos Recursos Vivos do Mar, que é ainda o documento mais importante na matéria.

Quando dos trabalhos da Comissão de Direito Internacional que precederam a Conferência de Genebra de 1958, o governo dos Estados Unidos ponderou que, como o objetivo principal dos artigos sobre pesca era codificar uma série de regras destinadas a guiar os estados nas suas relações mútuas quanto à conservação dos recursos vivos do mar, seria essencial definir a palavra *conservação*. Sugeriu ainda que a definição adotada em Roma, em 1955, na Conferência Técnica sobre a Conservação dos Recursos Vivos do Mar, servisse de base. O relator aceitou a sugestão, e o artigo finalmente adotado espelha esta decisão ao dizer que a

expressão recursos vivos do alto-mar “cobre o conjunto de medidas que tornem possível o rendimento constante *optimum* de tais recursos, de maneira a elevar ao máximo o suprimento de produtos marinhos alimentares e outros” (art. 2).

O artigo 119 da Convenção sobre o Direitos do Mar em 1982 é calcado no citado artigo 2, com o acréscimo da frase, igualmente retirada do documento de Roma, de que: “O objetivo imediato da conservação dos recursos marinhos vivos é conduzir as atividades pesqueiras de modo a aumentar o máximo rendimento de modo constante”.

A Convenção de Genebra sobre a Pesca e a Conservação dos Recursos Vivos do Mar (1958) representou a tentativa da comunidade internacional de encontrar uma solução para a crise criada no pós-guerra provocada pela pesca diante das costas de países, onde era praticada com técnicas tradicionais, isto é, rudimentares. A presença de frotas vindas frequentemente de outros continentes (como era o caso das frotas pesqueiras soviética e japonesa) mostraram que os recursos vivos do mar não eram, como se supunha, inesgotáveis. Em muitos casos, pescava-se espécies tidas como menos nobres, mas que representavam o principal sustento dos habitantes locais e eram utilizadas como farelo para a alimentação animal.

O presidente Harry Truman, ao proclamar em setembro de 1945 que o seu governo iria estabelecer zonas de conservação da pesca nas áreas de alto-mar contíguas às costas dos Estados Unidos, foi um verdadeiro *aprendiz de feiticeiro* pois, preocupado com problemas da indústria pesqueira norte-americana, abriu o caminho para que inúmeros outros países, através de declarações unilaterais, aumentassem o seu mar territorial ou que criassem zonas econômicas ou de pesca.

Condenadas na época pelas grandes potências, estas decisões unilaterais tinham seu fundamento, conforme ficou comprovado em 1982 quando se aceitou a noção de zona econômica exclusiva.

A recusa em aceitar, em 1958, um aumento da zona de pesca para os países que dela dependiam em 12 milhas foi um erro estratégico das grandes potências: a questão da pesca defronte à costa continuava sem solução. O aumento considerável dos países-membros das Nações Unidas depois de 1960, quase todos países em desenvolvimento, veio modificar consideravelmente o número de países favoráveis ao aumento das águas territoriais, agora não para 12 milhas, mas sim para as 200 milhas, que vinham sendo propugnadas pelos países do Pacífico Sul e que passou a contar com o apoio dos países africanos depois da reunião de Iaundé nos Camarões de 1972.

A questão da pesca certamente voltará a ocupar a atenção dos membros da comunidade internacional por ocasião da Conferência de 1992. A situação está a exigir ponderação, e não obstante as conclusões pessimistas da FAO, não se deve eliminar a adoção de medidas positivas que permitirão através de acordos internacionais, da adoção de novas tecnologias e também da proteção dos manguezais e do combate à poluição do mar reverter os prognósticos pessimistas.

## A REGULAMENTAÇÃO INTERNACIONAL DA PESCA<sup>1</sup>

No período posterior à Segunda Guerra Mundial, constatou-se que não mais podia afirmar que os recursos vivos do mar eram inesgotáveis. O aumento comercial da pesca, na qual as frotas pesqueiras da URSS e do Japão sobressaíam graças à tecnologia sofisticada utilizada em comparação com os métodos de pesca tradicionais da maioria dos países costeiros, veio demonstrar a necessidade de serem adotados tratados internacionais regulamentando a pesca, a fim de acabar com algumas práticas altamente nocivas. Era ainda necessário reconhecer aos países que dependiam da pesca para a sua existência uma situação privilegiada além dos limites tradicionais do mar territorial.

O princípio da *liberdade dos mares*, tido como fundamental em direito internacional, e a conseqüente tese da *liberdade de pesca* no alto-mar eram motivo de inibição dos países, geralmente países em desenvolvimento, que não ousavam defender a pesca além das tradicionais três milhas marítimas. A proclamação do presidente dos Estados Unidos, Harry Truman, em setembro de 1945, abriu as comportas permitindo aos demais países formular declarações unilaterais, consolidando reivindicações sobre áreas defronte

---

1 NASCIMENTO E SILVA, Geraldo Eulalio do. A regulamentação internacional da pesca. *Jornal do Brasil*, 3 de fevereiro de 1992, primeiro caderno, p. 9.

às suas costas. Dentre estas, as do Chile, Peru e Equador, cujas declarações visavam à riquíssima corrente haliêutica de Humbolt, tiveram a maior repercussão e foram as mais combatidas.

Mesmo condenados, os países que haviam estendido a sua jurisdição além do mar territorial fincaram pé em defesa da posição assumida, inclusive mediante o apresamento de pescadores que insistiam em não reconhecer a nova situação criada. Diante da inoperância das negociações diplomáticas normais, compreendeu-se que a comunidade internacional deveria, mais uma vez, buscar codificar a matéria e a recém-criada Comissão de Direito Internacional incluiu em sua agenda o Regime do Alto-Mar.

Em excelente estudo preparado pelo secretariado das Nações Unidas, destinado a facilitar o trabalho da Comissão, foi sugerida a criação de uma zona contígua sobre a qual os estados passariam a exercer determinados direitos. Na opinião do secretariado, os argumentos favoráveis ao reconhecimento pelo direito internacional da zona contígua em matéria de pesca se impunham, pois a seu ver “se os limites do mar territorial forem estabelecidos sem levar em conta as condições de vida e reprodução das espécies, todo o espaço além do mar territorial ficará privado da proteção desejável”. Acrescentava que a pesca torna-se cada vez mais devastadora, e a inesgotabilidade das riquezas do mar, que outrora fora um dogma desde os tempos de Grocius, passou a ser um mito.

A Conferência sobre o Direito do Mar, reunida em Genebra em 1958, acabou por aceitar a noção da zona contígua, mas apenas para prevenir as violações das leis alfandegárias, fiscais, sanitárias e de imigração, mas não em matéria de pesca. Aliás, endossou a posição da Comissão de Direito Internacional para a qual a pesca na zona contígua continuaria sujeita às regras sobre a pesca em alto-mar. No fundo, foi um erro tático das potências pesqueiras, visto que a questão ficara sem solução.

Em 1967, o representante de Malta pronunciou perante a Assembleia Geral das Nações Unidas histórico discurso em que abordou os últimos e importantes avanços verificados em relação à exploração dos mares, principalmente dos fundos do oceano, de onde, ao que tudo indicava, seria possível extrair quantidades fantásticas de minérios, sobretudo nódulos de manganês, cobre, níquel e ferro, além do potencial dos subsolos dos fundos marinhos em matéria de petróleo e gás natural. Os conceitos tiveram imediato acolhimento e em 1970 o leito marinho e o fundo do oceano e do subsolo foram declarados *patrimônio comum da humanidade*. Na mesma ocasião, a Assembleia Geral decidiu convocar para 1973 uma conferência sobre o direito do mar, que trataria, dentre inúmeras outras questões, da pesca e da conservação dos recursos vivos do alto-mar, a preservação do meio marinho e a pesquisa científica.

Cedo se constatou o erro cometido em 1958 em não admitir uma extensão da jurisdição estatal além do mar territorial. O número de participantes era bem maior do que em 1958 e a maioria proveniente de países em desenvolvimento; agora não eram apenas alguns poucos países que reivindicavam uma jurisdição de 200 milhas, pois os países africanos passaram a defender a tese de uma zona econômica. O Brasil, também, a partir de 1970, passou a pleitear não 6 ou 12 milhas, mas 200 milhas para o seu mar territorial, enfatizando que exerceria soberania sobre a zona e sobre o leito e o subsolo do leito do alto-mar. O Decreto-Lei 1.098 de 17 de dezembro de 1970 passou a representar motivo de dificuldade não só porque as Nações Unidas haviam declarado com anterioridade e com pleno apoio do Brasil que o solo e subsolo oceânico, bem como os seus recursos, representavam “patrimônio comum da humanidade”.

Seja como for, os Estados Unidos, que vinham adotando uma atitude de total intransigência quanto à extensão do mar territorial, concordaram, em julho de 1974, na sessão da Conferência realizada em Caracas, que apoiavam a tese da criação da zona econômica de 200 milhas com o mar territorial de 12 milhas. A aceitação dos Estados Unidos estava, contudo, condicionada ao reconhecimento na Zona Econômica Exclusiva (como passaria a ser denominada) do direito de passagem inocente e de sobrevoo, além de alguns outros direitos a serem previstos na Convenção. Aceitas as 200 milhas, coube às delegações defenderem a tese de que os estados passariam a exercer soberania sobre a ZEE e a evitar que ela pudesse ser considerada como parte do alto-mar. O resultado final foi um compromisso: reconheceu-se os direitos de soberania para fins de exploração e aproveitamento, conservação e gestão dos recursos naturais, vivos e não vivos das águas sobrejacentes ao leito do mar, bem como a jurisdição sobre diversas outras atividades. Quanto aos direitos de outros estados na ZEE, a Convenção de 1982 menciona especificamente as liberdades de navegação e sobrevoo e de colocação de cabos e dutos submarinos, bem como de outros usos do mar internacionalmente lícitos, relacionados com as referidas liberdades, tais como os ligados à operação de navios, aeronaves, cabos e dutos submarinos compatíveis com a Convenção.

Com a adoção da ZEE, as dúvidas até então existentes quanto à extensão do mar territorial passaram a ter solução mais fácil. Nos termos da Convenção ficam reconhecidas cinco zonas do mar, ou seja, as águas interiores, o mar territorial, a zona contígua, a zona econômica exclusiva e o alto-mar. Em todas [as zonas], o regime de pesca, nele incluídas as normas de proteção de preservação dos recursos vivos do mar, é previsto, sobressaindo neste particular o regime em vigor na ZEE, que, como parte do antigo alto-mar, exigiu a adoção de normas mais precisas, tendentes não só a fixar os direitos e deveres dos estados costeiros, mas também

os direitos e deveres dos demais países. Assim está previsto que o estado costeiro deve ter por objetivo promover a utilização ótima dos recursos na ZEE, de conformidade com as normas a serem adotadas sobre capturas permissíveis dos citados recursos. A Convenção prevê ainda, minuciosamente, a pesca de espécies altamente migratórias, dos peixes anádromos e catádromos, das espécies sedentárias e dos mamíferos marinhos.



## A REGULAMENTAÇÃO INTERNACIONAL DA PESCA (SEGUNDA VERSÃO)<sup>1</sup>

### 1. A liberdade dos mares

Em trabalho publicado no início das negociações da Convenção sobre o Direito do Mar, que entrará em vigor no fim deste ano [1994], John H. Stevenson, da delegação dos Estados Unidos à Conferência, foi de opinião que mesmo sem menosprezar a importância da exploração dos recursos minerais dos fundos marinhos, “a complexidade do problema da pesca provavelmente não tem paralelo nas negociações sobre o direito do mar”. Explicando a sua preocupação, lembrou não só que todos ou quase todos os estados seriam afetados pelas alterações nas regras internacionais relativas ao fornecimento de proteínas vindas do mar, senão também que “o peixe não respeita as linhas jurisdicionais traçadas pelo homem nos oceanos, que os pescadores perseguirão os peixes, e que aqueles que tentam traçar regras para os pescadores e para proteger os peixes, enfrentarão problemas que transcendem as soluções puramente nacionais”.

---

1 Original não publicado; texto de 1994.

A aceitação pelos Estados Unidos e pelos demais países contrários à adoção de uma Zona Econômica Exclusiva – a ZEE –, em troca de determinadas garantias de cunho estratégico, permitiu a aceitação das propostas tendentes a criar a referida zona, mas a verdade é que as questões afloradas só têm aumentado com passar dos anos e que os estoques de peixes disponíveis só têm diminuído.

O direito internacional, com a aceitação do princípio da *liberdade dos mares*, que no fundo buscava às grandes potências marítimas o acesso a todos os oceanos, solucionou por longos anos a questão da pesca, e a teoria de que os recursos vivos do mar eram inesgotáveis, veio dar fundamento científico à regra. O princípio da liberdade dos mares era axiomático e com o desenvolvimento da noção de *jus cogens* foi apresentado como um dos exemplos.

Na verdade, a questão não era pacífica e já no século XIX as nações interessadas se viram obrigadas a negociar tratados a respeito, como os de tratados entre a Inglaterra e a França de 1838 e o de 1845, a convenção entre a Alemanha, Bélgica, Dinamarca, França, Grã-Bretanha e Países Baixos sobre a pesca no Mar do Norte de 1882 e a Convenção de 1889, criando um Conselho Internacional para regulamentar a pesca no Mar do Norte e que entrou em vigor em 1902.

O apego ao critério das 3 milhas e a consequente liberdade no resto dos oceanos, contudo, obstaculizou qualquer tentativa de ampliar a zona de pesca, tanto assim que, quando em 1964 a Grã-Bretanha decidiu aumentar os limites do mar territorial, o fez sob o argumento de que era necessário neutralizar a competição estrangeira e as perdas substanciais sofridas pela indústria pesqueira em decorrência das zonas de pesca adotadas por outros países. Justificando esta mudança de política, John Colombos argumentou que não existe uma razão válida para tratar a questão das três milhas tradicionais sobre águas territoriais da mesma

maneira que a extensão dessas águas para fins de pesca, visto que “os dois assuntos são bem diferentes”.

## **2. As medidas unilaterais de proteção à pesca**

O fim da Segunda Guerra Mundial veio modificar este panorama com o nascimento de inúmeros novos países que até então eram obrigados a tolerar a pesca predatória defronte as suas costas, o surgimento de novas potências pesqueiras como o Japão e a URSS, um aumento populacional com uma maior demanda de peixe e o surgimento de novas reivindicações sobre zonas de pesca.

Em 28 de setembro de 1945, o presidente Harry Truman assinou o “Fisheries Proclamation”, que, em sua parte introdutória, esclarece que o surgimento de novos métodos e técnicas contribuíram para uma intensificação da pesca em extensas áreas do mar, ocorrendo em alguns casos uma séria ameaça de diminuição das populações. O governo dos Estados Unidos justificou a criação de zonas expressamente delimitadas, nas quais as atividades estariam sujeitas aos seus regulamentos e controles quando a pesca sempre foi nelas exercida exclusivamente pelos seus nacionais. Naquelas áreas em que a pesca é praticada por nacionais dos Estados Unidos e de outros países, a Proclamação prevê a assinatura de acordos com as condições de pesca devidamente regulamentadas. A Proclamação ainda reconhece o direito dos demais países de criarem zonas análogas sujeitas às mesmas condições.

Estava criado o antecedente e a iniciativa norte-americana foi imediatamente seguida por aqueles cujas indústrias pesqueiras sofriam as mesmas dificuldades, a começar com a Argentina que em 24 de janeiro de 1946 declarou que pertencia à soberania da Nação o mar epicontinental e a plataforma continental. A decisão

argentina tinha ainda uma importância política, visto que o mar epicontinental abrangia as Ilhas Malvinas.

As decisões que tiveram a maior repercussão foram as do Peru, Chile e Equador que reivindicaram direitos de pesca até uma distância de 200 milhas. A situação dos três países era peculiar, pois não dispunham de plataforma continental e a sua pesca era realizada na rica corrente marítima de Humbolt, distante umas 180 milhas de suas costas. Os três países assinaram em 1952 quatro acordos dentre os quais a *Declaração de Santiago* sobre a zona marítima em que reivindicaram soberania exclusiva e jurisdição sobre o mar adjacente às suas costas até uma distância de 200 milhas. A decisão dos três países do Pacífico e o apresamento de navios pesqueiros estrangeiros que invadiram a zona foi causa de inúmeras reclamações e protestos internacionais.

Em 1958, durante a Conferência sobre o Direito do Mar realizada em Genebra, a tese das 200 milhas foi apresentada como solução para a questão da delimitação do mar territorial, mas não teve a menor aceitação.

O Brasil hesitou a seguir o exemplo dos demais países latino americanos, mas em 28 de março de 1970 foi baixado o Decreto-Lei nº 1.098, segundo o qual “o mar territorial do Brasil abrange uma faixa de 200 (duzentas) milhas marítimas em largura”. O Decreto-Lei ainda estipulava que “a soberania do Brasil se estende ao leito e ao subsolo deste mar”. A extensão do mar territorial a 200 milhas foi motivo de dificuldade nas negociações que resultaram na Convenção de 1982, como o foi a declaração quanto ao solo e subsolo do leito do mar diante da adoção, com o apoio incondicional do Brasil, de que tais recursos representavam o *patrimônio comum da humanidade*. O Decreto-Lei ainda previa que o governo brasileiro regulamentaria a pesca e que se poderia fixar zonas em que a pesca seria exclusivamente reservada à embarcação brasileira.

Posteriormente, ficou decidido que na zona de 200 milhas, as 100 milhas junto à costa seriam reservadas às embarcações nacionais, podendo o governo autorizar a pesca por embarcações estrangeiras nas outras 100 milhas.

Em 1935, o governo da Noruega definiu as suas águas territoriais em uma extensa parte de sua costa de conformidade com o critério de linhas de base retas ligando as partes mais extremas de seu território. Em consequência, as águas do alto-mar atingidas pela nova legislação passaram a ser águas territoriais ou interiores, cessando a liberdade de pesca e atingindo o direito das embarcações estrangeiras, dentre elas as inglesas. A questão foi levada à Corte Internacional de Justiça que foi convidada a decidir sobre se “o método empregado para a delimitação das zonas de pesca pelo Decreto Real Norueguês de 12 de julho de 1935, e as linhas de base estabelecidas pelo referido Decreto em sua aplicação era contrário ou não ao direito internacional”. A Corte se viu obrigada a decidir se a linha de baixa-mar era a da costa ou o *skjaergaard* (termo norueguês para designar rocas e abrangendo ilhas, ilhotas, elevações e recifes) e concluiu que como o *skjaergaard* se confundia com a costa, a sua linha externa é que deveria ser levada em conta na delimitação das águas territoriais norueguesas. Em outras palavras, a Corte, por 10 votos, [decidiu] que o método utilizado não era contrário ao direito internacional.

### **3. A Conferência de Genebra de 1958**

Seja como for, diante das dúvidas suscitadas, a Comissão de Direito Internacional incluiu as questões relativas ao direito do mar em sua agenda. No texto adotado em 1955, a Comissão reconheceu que o direito existente sobre a pesca não dava proteção adequada à fauna marinha contra o desperdício ou o extermínio, o que representava uma ameaça ao fornecimento de alimentos no mundo. Lembrou ainda que como esta situação torna o estado

costeiro ou os estados diretamente interessados sem defesa contra o desperdício e a exploração predatória por pescadores estrangeiros, a tendência era a de “recorrer a medidas unilaterais de autoproteção que, às vezes, não estão conformes com o direito existente, já que resultam na exclusão dos pescadores estrangeiros”.

A Comissão de Direito Internacional terminou o seu trabalho no ano seguinte e a Assembleia Geral das Nações Unidas convocou a Conferência sobre o Direito do Mar, realizada em Genebra de 24 de fevereiro a 27 de abril de 1958. A Convenção sobre a Plataforma Continental buscou codificar regras aceitáveis a respeito e é necessário lembrar que só foi em 1945 que, em virtude de outra decisão do presidente Harry Truman, a figura da plataforma continental passou a ser cogitada pelos internacionalistas.

Os termos da Convenção foram objeto de um julgamento da Corte Internacional de Justiça em um caso entre os Países Baixos e a Dinamarca de um lado e a Alemanha do outro, em que a Corte deveria decidir sobre “quais os princípios e regras de direito internacional aplicáveis à delimitação de áreas da plataforma continental do Mar do Norte que pertencem a países além das fronteiras determinadas pela Convenção de 9 de junho de 1965”. A Corte em sua decisão de 20 de fevereiro de 1960 não acolheu os argumentos submetidos pelos Países Baixos e pela Dinamarca a favor do sistema da equidistância nem a tese da distribuição justa e equitativa advogada pela República Federal Alemã. Marotta Rangel resumindo a sentença escreve:

*Em conclusão, a Corte decidiu por maioria de votos (onze contra seis), não ser obrigatório entre as Partes o método de delimitação baseado na equidistância; e inexistir método único de delimitação obrigatório em todas as circunstâncias. A delimitação deve operar-se por via de acordo, atribuindo-se a cada Parte, na medida do possível,*

*a totalidade de zonas de plataforma continental que constituam o prolongamento natural de seu território sob o mar e não interfiram no prolongamento natural do território da outra parte.*

Pessoalmente, concordamos com os juízes que criticaram a decisão, que simplesmente evitou abordar a parte substantiva da questão ao dar ênfase à obrigação das Partes de negociar e ao invocar o princípio da equidade. É óbvio que a negociação é o caminho ideal para se alcançar uma solução, mas no caso da mesma se arrastar indefinidamente, falar em equidade como solução significa enredar por um caminho igualmente difícil dado o seu caráter abstrato. No fundo, a sentença como que anulou o princípio da equidistância prevista pela Convenção sobre a Plataforma Continental de 1958 como solução na ausência de outro critério.

Na discussão com a França em 1962-1963, na chamada *guerra da lagosta*, a Convenção sobre a Plataforma Continental também serviu de pano de fundo. Em suma, a partir de 2 de janeiro de 1962, cinco pesqueiros franceses (*langoustiers*) foram apresados defronte à costa brasileira. O primeiro incidente, envolvendo o barco *Cassiopée*, teria ocorrido, segundo a versão francesa, a 30 milhas da costa, mas, segundo a versão brasileira, a 10 milhas. Posteriormente, outros barcos pesqueiros foram apresados além das 12 milhas (então o limite do mar territorial brasileiro). As autoridades francesas alegaram que a pesca predatória não era proibida, embora a Convenção de 1958 sobre a Pesca estipulasse que “todo Estado ribeirinho tem interesse especial em manter a produtividade dos recursos biológicos em qualquer parte do alto-mar, adjacente ao seu mar territorial”.

A discussão, contudo, girava em torno do artigo da Convenção sobre a Plataforma Continental segundo o qual o estado costeiro exercerá sobre a plataforma continental direitos soberanos na

exploração de seus “recursos naturais”. Para o Brasil, a expressão deveria incluir a lagosta. Para a França, a expressão visava apenas aos recursos minerais e a seu favor pôde invocar o comentário da Comissão de Direito Internacional ao artigo 68 de seu projeto de convenção de que os peixes que vivem no fundo do mar (*bottom fish*) estavam excluídos da definição de “recursos naturais”. Na época, a posição francesa era a mais correta diante do direito internacional existente, mas atualmente, tendo em vista a evolução da matéria, a posição brasileira se imporia. Convém ainda salientar que, com anterioridade, os pescadores franceses já haviam acabado com a pesca da lagosta defronte do Marrocos e do Senegal, impedidos então de reclamar diante da sua subordinação ao governo de Paris. Não fosse a atitude brasileira, o mesmo poderia acabar sucedendo nas águas do Nordeste brasileiro.

O Brasil não chegou a ratificar nenhuma das Convenções de 1958, embora o Congresso Nacional as tenha aprovado em outubro de 1968.

#### **4. A Convenção sobre Direito do Mar em 1982**

Em 1967, o representante de Malta perante as Nações Unidas pronunciou diante da Assembleia Geral um discurso histórico em que abordou os últimos e importantes avanços verificados em relação à exploração dos mares, principalmente dos fundos dos oceanos, donde, ao que tudo indicava seria possível extrair quantidades fantásticas de minérios, sobretudo nódulos de manganês, cobre, níquel e ferro, além do potencial do subsolo dos fundos marinhos em matéria de petróleo e gás natural. Os conceitos tiveram acolhimento imediato e em 1970 o leito marinho e o fundo do oceano e do subsolo foram declarados *patrimônio comum da humanidade*. Na mesma ocasião, a Assembleia Geral decidiu convocar para 1973 uma conferência sobre o direito do mar que trataria, dentre inúmeras outras questões, o da pesca e o

da conservação dos recursos vivos do alto-mar, a preservação do meio marinho e a pesquisa científica.

Cedo se constatou o erro cometido em 1958 e em 1960 em não admitir uma extensão da jurisdição estatal além do mar territorial. O número de participantes era superior ao de 1958 e a maioria proveniente de países em desenvolvimento; agora não eram apenas alguns poucos países latino-americanos que reivindicavam uma jurisdição de 200 milhas marítimas, pois os países africanos passaram a defender a tese de uma zona econômica. O Brasil, também, a partir de 1970, passou a pleitear não 6 ou 12 milhas, mas 200 milhas para o seu mar territorial, enfatizando que exerceria sua soberania sobre a zona e sobre o seu leito e subsolo.

Como decorrência deste movimento, a Assembleia Geral das Nações Unidas convocou uma conferência com o objetivo de rever o direito do mar. A Conferência (UNCLOS) teve início com uma reunião organizacional realizada em Nova York de 3 a 15 de dezembro de 1973 e no ano seguinte realizou-se a primeira sessão substantiva em Caracas de 20 de junho a 29 de agosto. Os resultados desta primeira sessão não podiam ser mais desanimadores, pois se limitaram a votar resoluções laudatórias a Simon Bolívar, ao governo da Venezuela e ao Congresso Anfictiônico do Panamá. Ficou ainda decidido que caso os trabalhos chegassem a bom termo, a Convenção seria assinada em Caracas, o que não ocorreu.

Seja como for, as negociações que resultaram na Convenção sobre o Direito do Mar se prolongaram até dezembro de 1982, com violenta sangria nos cofres das Nações Unidas e dos governantes participantes. O resultado dessa maratona foi a assinatura em Montego Bay a 10 de dezembro de 1982 da Convenção sobre o Direito do Mar, que consta de 320 artigos e de nove anexos, além da Ata Final, perfazendo um total de 420 artigos. A Convenção entrará em vigor em 16 de novembro do ano corrente [1994], mas

é de notar que os Estados Unidos, a Alemanha e a Grã-Bretanha não a firmaram e que a França, o Japão e a Rússia não a ratificaram. Além do mais, tendo em vista a escala de contribuições das Nações Unidas, constata-se que os 60 países que ratificaram a Convenção só contribuem com 4,29% dos gastos, sendo o Brasil o que arca com a maior contribuição.

### **5. Os limites das zonas de pesca**

De acordo com o direito internacional anterior à Segunda Guerra Mundial, as águas dos oceanos eram ou mar territorial ou alto-mar, mas atualmente, com a Convenção sobre o Direito do Mar, a questão tornou-se bem mais complexa, pois é possível identificar seis zonas, todas elas sujeitas a regimes diferentes, ou seja, as águas fluviais (as *inland waters*), as águas interiores (as *internal waters*), o mar territorial, a zona contígua, a zona econômica exclusiva e o alto-mar.

A questão da pesca em *rios internacionais* não tem merecido a atenção da doutrina pelo simples motivo de que até o presente a noção de soberania mantinha a questão fora do direito internacional. Com o objetivo de evitar incidentes, a solução ideal que tem sido adotada é o da negociação de acordo regulamentando a pesca. Na falta de acordo, pode-se dizer que nos rios sucessivos o ribeirão superior tem a obrigação de não permitir métodos de pesca suscetíveis de prejudicar o ribeirão inferior. No caso dos rios contíguos, o direito de pesca se estende até a linha mediana do rio ou até o talvegue. Neste caso, também, os estados têm a obrigação de velar para que não sejam utilizados métodos de pesca capazes de provocar prejuízo ao vizinho.

A Convenção de 1982 se ocupa do direito de pesca em rios nacionais nos artigos 66, que trata das populações de peixes anádromos, e 67, que trata das espécies catádromas. Ambas as

espécies passam a sua existência em parte em águas doces e em parte no mar. Em outras palavras, parte da vida dentro do território do estado e a outra parte no mar, que poderá ser em alto-mar, onde a liberdade de pesca existe.

A pesca das espécies anádromas dentre as quais figura principalmente o salmão tem sido há muito tempo motivo de divergências, envolvendo os Estados Unidos e, principalmente, o Canadá. O salmão passa grande parte de sua vida no mar, deslocando-se para os rios onde se reproduzem. Dado o seu alto valor, as indústrias investem grandes somas na sua criação, mas lutam com sérias dificuldades quando se encontram em alto-mar ou na ZEE. A Convenção estipula que em sua pesca além dos limites exteriores da ZEE, isto é, em alto-mar, o estado costeiro e demais estados interessados “procederão a consultas com vistas a chegarem a acordo sobre modalidades e condições de tal pesca”. Recentemente, em junho do corrente ano, o Canadá passou a tomar medidas severas tendentes a diminuir a pesca do salmão pelas indústrias dos Estados Unidos, ou seja, cobrar uma licença de US\$ 1.500,00 cada vez que um navio penetre em suas águas. Diante da diminuição na produção do salmão nos Estados Unidos, em decorrência de obras em seus rios, como a construção de usinas hidroelétricas e barragens, os pescadores norte-americanos passaram a aumentar a pesca em águas canadenses. Calcula-se que em 1993 pescadores norte-americanos pescaram nove milhões de salmões no Canadá, ao passo que os canadenses pescaram menos de 4 milhões, sendo que o alvo norte-americano em 1994 seria de mais de dois milhões.

A Convenção regula que a pesca dos catádromos deve ser efetuada unicamente nas águas situadas dentro dos limites exteriores da ZEE, mas no caso de migração, antes do estado adulto

ou no início desse estado, e sua gestão, incluindo a captura, deve ser objeto de acordo entre os estados interessados.

As *águas interiores* são as águas aquém da linha de base a partir da qual o mar territorial é determinado de acordo com o direito internacional. A Convenção para a Proteção do Meio Marinho do Atlântico Ocidental de 1990 ainda acrescenta à definição a frase “extending in the case of watercourses up to the freshwater limit”. O *freshwater limit* é, no tocante à desembocadura de rio, o ponto em que, na maré-baixa e em período de pouca água, a salinidade aumenta consideravelmente em decorrência da água do mar. Semelhante conceito só é aplicável na própria Europa, onde o fluxo de água dos rios é pequeno em comparação, por exemplo, com o Amazonas.

O direito internacional não tem se ocupado maiormente destas águas, mas por ocasião da preparação da Conferência do Rio de 1992, o Secretariado teve o ensejo de submeter diversos estudos relativos à proteção dos oceanos, todos tipos de mares, inclusive os mares fechados ou semifechados, e as áreas costeiras e relativos à proteção, ao uso racional e ao desenvolvimento de seus recursos vivos. Os resultados destes estudos se acham consignados na Agenda 21, no capítulo 17.

## A POLUIÇÃO RADIOATIVA DO MAR<sup>1</sup>

Em novembro do corrente ano [1994], os países vinculados à Convenção de Londres sobre o alijamento de detritos no mar concordaram, depois de dez anos de estudos e discussões, em modificar a Convenção com o objetivo de proibir que resíduos radioativos de qualquer espécie sejam depositados no mar.

Desde as explosões realizadas no Atol de Bikini, havia profunda preocupação com eventuais malefícios que as mesmas poderiam provocar, muito embora os testes realizados posteriormente tivessem sido cercados de maiores precauções. É sintomático que a Convenção de Genebra de 1958 sobre o Alto-Mar tenha criado para os estados a obrigação de evitar a poluição dos mares pelo alijamento de resíduos radioativos e de acatar as normas e padrões adotados por uma organização internacional competente. A Declaração de Estocolmo de 1972 sobre o Meio Ambiente também espelhou a preocupação da comunidade internacional no Princípio 26, o qual salientava que o homem e o seu meio ambiente devem ser poupados dos malefícios ocasionados pelos armamentos nucleares.

---

1 NASCIMENTO E SILVA, Geraldo Eulalio do. A poluição radioativa do mar. *Jornal do Brasil*, 10 de janeiro de 1994.

Tratava-se de uma simples recomendação, mas a Convenção para a Prevenção da Poluição Marinha por Alijamento de Recursos, assinada em Londres pouco depois da Conferência de Estocolmo, incluiu na relação dos produtos cujo alijamento é proibido os resíduos radioativos de alto teor: no tocante aos demais resíduos radioativos, o seu alijamento era permitido desde que uma autorização especial fosse emitida e desde que os parâmetros estabelecidos pela Agência Internacional de Energia Atômica fossem obedecidos. O alijamento de resíduos de baixo teor foi praticado em mais de uma oportunidade mediante autorização da Agência Atômica Europeia em uma área entre a Irlanda e a Espanha, que em mais de uma oportunidade tiveram ensejo de manifestar a sua desconformidade com a prática.

Em 1983, as partes contratantes da Convenção de 1972 foram surpreendidas com uma proposta de duas minúsculas ilhas do Pacífico – Kiribati e Naurú –, favorável a que a Convenção fosse modificada no sentido de proibir o alijamento de qualquer resíduo radioativo. Justificando o seu pedido, argumentaram que as duas ilhas dependiam dos recursos marinhos e que, em conformidade com os dados científicos de que dispunham, o alijamento de resíduos nucleares tinha efeitos nocivos sobre o meio marinho e, em consequência, deveria ser proibido.

Os argumentos científicos apresentados foram, contudo, contestados pelas nações mais interessadas em manter o alijamento como uma das soluções válidas para dispor dos resíduos de baixo teor. Argumentaram não só que os dados fornecidos estavam superados e que, em consequência, não eram de molde a justificar uma modificação da Convenção. Seja como for, foi criado um grupo de peritos independentes que, de um modo geral, endossou a posição das potências nucleares. Os peritos concluíram que nenhum argumento científico ou técnico mencionado podia

ser capaz de provar que a opção do alijamento marinho fosse distinta das demais opções existentes, desde que os parâmetros internacionais fossem obedecidos. Mas os países contrários ao alijamento se negaram a aceitar estes argumentos, acrescentando que, além dos argumentos científicos e técnicos, era necessário levar em consideração argumentos políticos, legais, sociais e econômicos.

A solução encontrada para o impasse foi inicialmente a de se adotar uma moratória contrária ao alijamento, seguida pela criação de um painel intergovernamental que deveria examinar todos os argumentos apresentados, ou seja, não só os argumentos científicos e técnicos, mas também os políticos, legais, sociais e econômicos.

O grupo intergovernamental, conhecido pela sigla IGPRAD, reuniu-se pela primeira vez em 1987 e apresentou o seu relatório final em meados de 1993, ou seja, dez anos depois que Naurú e Kiribati submeteram a sua proposta de proibição do alijamento. Não cabe aqui mencionar toda a evolução dos debates. Basta salientar que o IGPRAD funcionou baseado em dois grupos de trabalho: o primeiro incumbido das questões políticas, legais, sociais e econômicas; o segundo das questões científicas e técnicas. Não foi possível apresentar uma visão única, visto que os dois grupos de trabalho chegaram a conclusões diferentes. Ao passo que os cientistas continuaram a defender a tese de que o alijamento praticado em conformidade aos regulamentos adotados pela Agência Internacional de Energia Atômica eram uma opção aceitável, os integrantes do outro grupo salientaram que, principalmente do ponto de vista político e social, o alijamento era condenável. O relatório final, examinado pelas partes contratantes em novembro, depois de enumerar todos os argumentos, em um e noutro sentido, apresentou sete opções que poderiam ser

adotadas. Ao passo que a grande maioria foi favorável a que os anexos da Convenção fossem modificados no sentido de proibir o alijamento de qualquer tipo de resíduo radioativo, a Grã-Bretanha e a França concordaram com uma suspensão pelo prazo de quinze anos, findos os quais as partes contratantes deveriam reavaliar a questão. Justificando a sua posição, que contou com o apoio da Bélgica, a Grã-Bretanha e a França argumentaram com a pequena extensão de seus territórios. É interessante assinalar a evolução verificada na posição de diversos países onde a influência dos movimentos ecológicos obviamente se fez sentir, como foi o caso dos Estados Unidos, que só modificaram a sua posição em 1993. Quanto ao Japão, que vinha se opondo à proibição, o alijamento de resíduos radioativos no Mar do Japão, pela Federação Russa, um mês antes da reunião, teve o mérito de provocar uma radical mudança na posição.

O Brasil nunca chegou a praticar o alijamento de resíduos e note-se que os parâmetros estabelecidos pela Agência Internacional de Energia Atômica são extremamente rigorosos, mas fica de pé o impasse sobre o destino a ser dado a todos os resíduos que vêm se acumulando em diversas regiões do país. Uma questão que não pode mais ser protelada.

## A POLUIÇÃO DO MAR POR ALIJAMENTO<sup>1</sup>

A palavra *alijamento* é pouco conhecida, tanto assim que o próprio Aurélio se limita a dizer “ato de alijar”, por sua vez definido como “deitar fora da embarcação”. A palavra *dumping*, ao contrário, é corriqueira nos países de língua inglesa, a tal ponto que no documento da delegação brasileira às reuniões preparatórias para a adoção da Convenção sobre o Direito do Mar é ela a utilizada.

Na Convenção sobre a Prevenção da Poluição por Lançamento de Detritos e outras Substâncias, de 1972, mais conhecida como *London Dumping Convention*, encontramos a seguinte definição: alijamento significa qualquer lançamento deliberado no mar de detritos e outras matérias, a partir de embarcações, aeronaves, plataformas e outras construções e qualquer afundamento deliberado no mar por embarcação, aeronaves, plataformas ou outras construções. Esta definição se encontra repetida *ipsis verbis* na Convenção sobre o Direito do Mar de 1982, que se ocupa da questão não só no artigo 1º (definição), mas também no artigo 210, que trata das medidas que os estados devem tomar para prevenir, reduzir ou controlar a poluição do meio marinho por alijamento.

---

1 NASCIMENTO E SILVA, Geraldo Eulalio do. A poluição do mar por alijamento. *Jornal do Brasil*, 19 de agosto de 1991, primeiro caderno, p. 9.

O alijamento sempre foi considerado prática aceitável em face da noção de que o mar tinha capacidade de absorver todos os detritos nele depositados diante da sua capacidade de autodepuração. A tese era aceitável, mas já antes da Segunda Guerra Mundial começou-se a verificar que se tratava de uma falácia, ou, melhor dito, as matérias depositadas no mar eram no passado absorvidas; mas com o progresso industrial e o surgimento de novos e mais nocivos poluentes verificou-se a necessidade de serem tomadas internacionalmente medidas preventivas. O principal poluente era o óleo e, em consequência, foi firmada em Londres em 1954 uma Convenção que pode ser considerada o primeiro documento internacional de defesa do meio ambiente. Cedo verificou-se que esse instrumento era insuficiente diante do aumento da tonelagem dos petroleiros e das quantidades de óleo transportadas, e em três oportunidades a Organização Marítima Internacional teve que rever a matéria. Posteriormente, em 1973, a Organização ampliou o seu campo de ação com a assinatura da Convenção para a Prevenção da Poluição por Navios (MARPOL), que veio cobrir os novos casos de poluição, dentre eles a poluição pelos plásticos, hoje tida como mais séria.

Quando a questão do alijamento foi discutida na Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar em 1976, a delegação do Brasil se opôs a que o artigo a ser adotado na Convenção fosse pautado na Convenção de Londres sobre Alijamento, argumentando que se procurava estabelecer para os estados a obrigação de basear, direta ou indiretamente, a sua legislação sobre decisões de organizações internacionais, mesmo se delas o estado não fosse parte. A posição brasileira pode ser atribuída ao fato de que na ocasião o Brasil ainda não havia aderido à citada Convenção.

Embora a Convenção sobre o Direito do Mar de 1982 seja hierarquicamente superior, é na Convenção de Londres que devemos buscar o direito internacional em matéria de alijamento. A convenção estabelece a obrigação dos estados de tomarem medidas efetivas de acordo com a sua capacidade científica, técnica e econômica para prevenir a poluição marinha. Com semelhante objetivo, a Convenção estabelece uma série de normas e menciona nos seus anexos quais os produtos cujo alijamento é proibido, aqueles para os quais se exige uma autorização prévia especial e aqueles para os quais basta uma autorização prévia genérica.

É interessante lembrar mais uma vez que o mercúrio e os compostos do mercúrio figuram em segundo lugar na relação de substâncias cujo alijamento é terminantemente proibido, ao passo que os rejeitos radioativos de alto nível (*high-level radioactive waste*) figuram em sexto lugar. O alijamento de rejeitos de baixo nível é permitido, desde que uma autorização prévia específica seja emitida e que a operação se proceda de conformidade com os parâmetros estabelecidos pela Agência Internacional de Energia Atômica.

A principal dificuldade que a organização de Londres tem enfrentado é precisamente na área do alijamento de material radioativo. De conformidade com a Convenção de Londres e os regulamentos da Agência Internacional de Energia Nuclear, várias operações de alijamento foram realizadas em áreas entre a Espanha e a República da Irlanda, mas em 1983 os representantes de duas minúsculas ilhas no Pacífico, Kiribati e Nauru, submeteram projeto de resolução pela qual se passaria a proibir o alijamento de toda matéria radioativa. Na ocasião, foi possível dissuadir as duas delegações, mas em 1985 os seus representantes voltaram a insistir pela aprovação de sua proposta, contando com o apoio de algumas delegações de países onde a questão dos rejeitos não é séria, provocando acalorado debate em que a delegação

do Reino Unido chegou a declarar que deixaria a organização. Diante da situação criada e na impossibilidade de se chegar a um consenso, foi aceita uma proposta, que contou com o copatrocinio do Brasil, pela qual foi adotada uma moratória durante a qual seriam realizados estudos e avaliações de natureza, técnica, política, jurídica, econômica e social com o objetivo de verificar se o alijamento de resíduos radioativos de baixo nível causa ou não danos à vida humana e ao meio marinho. Com tal finalidade, foi criado um Painel Intergovernamental de Peritos sobre Resíduos Radioativos (IGPRAD), que voltará a se reunir em dezembro para apreciar relatórios acerca dos aspectos políticos, legais, econômicos e sociais sobre o alijamento de material radioativo e comparar as vantagens do alijamento com o armazenamento em terra.

Além da questão do alijamento nuclear, a organização se ocupa de outras questões, como o da incineração de produtos químicos em alto-mar. Em sua última reunião votou pela extinção da prática que vinha sendo condenada, tanto assim que o último navio utilizado foi decomissionado em 1990.

Uma preocupação que vem sendo sentida é o perigo de poluição da Antártida em virtude de alijamento. A maioria dos países vinculados ao Tratado da Antártida são igualmente partes na *London Dumping Convention*, mas alguns dos novos membros da organização da Antártida não o são. Aliás, recente reportagem da BBC colocou em dúvida a razão de ser dos últimos centros de pesquisa na região, sendo que no caso da Coreia do Sul nenhuma justificativa foi apresentada, o que não impediu a instalação de base onde os desconhecimentos da preservação ambiental foram constatados. Seja como for, diante do empenho dos países ligados ao Tratado da Antártida nas questões ambientais, é de se prever que as normas adotadas pela *London Dumping Convention* venham a ser aplicadas à região polar.

## A POLUIÇÃO DO MAR POR ÓLEO: EXEMPLO INTERNACIONAL<sup>1</sup>

Na próxima quinta-feira [junho de 1990], o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) se reunirá sob a presidência do secretário José Lutzenberger com o objetivo de avaliar o problema da poluição de zonas costeiras por óleo.

Os repetidos casos de derramamento de óleo em Angra dos Reis, na Baía de Guanabara e em outros pontos do litoral brasileiro justificam esta preocupação.

Mas o problema não pode ser encarado através de um prisma meramente local, mas sim do ponto vista internacional. O acidente com o petroleiro norueguês “Mega Borg” ameaçado de naufrágio perante as costas do Texas com uma carga de 144 milhões de toneladas de óleo poderia haver causado um desastre três vezes pior do que o ocorrido com o “Exxon Valdez” em março de 1989 no Alasca, que ainda luta com as suas consequências. Diante destes dois casos, a ameaça do desastre do “Mineral Star” em Angra do Reis é de pequena significação.

---

1 NASCIMENTO E SILVA, Geraldo Eulálio do. A poluição do mar por óleo: exemplo internacional. *O Globo*, 26 de junho de 1990.

Mas não basta atentar para os exemplos, cabe ao Conama efetuar um estudo em profundidade das convenções internacionais que a comunidade internacional, principalmente através da Organização Marítima Internacional, vem realizando na matéria desde 1954, quando o governo do Reino Unido, preocupado com o aumento de contaminação provocado pelas descargas de óleo nos mares, convocou uma conferência internacional à qual compareceram 42 países. A Convenção então assinada em Londres representa um marco importante não só no campo da poluição do mar, mas também dentro do contexto mais amplo da proteção ao meio ambiente, firmada em uma época em que as questões ambientais apenas começavam a ser afloradas.

O aumento no volume de óleo transportado por via marítima e o aumento na tonelagem dos petroleiros obrigou a Organização Marítima Internacional a convocar nova conferência em Londres, de 26 de março a 13 de abril de 1962, com o objetivo de rever e atualizar a convenção anterior. Dentre as principais modificações verificadas, cumpre mencionar os artigos VII de VIII. O artigo VII criou para as partes contratantes a obrigação de instalar em seus navios, dentro de um período de 12 meses, modificações tendentes a evitar a descarga de óleos no mar, inclusive mediante a adoção de depósitos para o óleo queimado. O artigo VIII prevê a adoção nos portos de instalações destinadas a receber todo o óleo que, de outro modo, seria despejado no mar. A filosofia dominante na conferência era de ser este o único método eficiente de combater a descarga. Nos termos do artigo VIII, atribui-se ao estado que possuir tais instalações uma situação privilegiada como, por exemplo, a de proibir qualquer descarga de óleo em uma zona de até cem milhas marítimas.

A convenção de 1954, com as devidas emendas, visava à descarga proposital de óleo, com o objetivo principal de proteger

as amenidades, as praias e demais locais de lazer. O desastre em 1967 do petroleiro “Torrey Canyon”, de bandeira liberiana, veio demonstrar os perigos de uma poluição em grande escala em virtude de encalhe, abalroamento ou de outra catástrofe semelhante. O “Torrey Canyon” encalhou e depois partiu ao meio com um carregamento de cem mil toneladas de óleo que atingiram as costas da Cornuália e as da Bretanha na França, provocando colossal desastre ecológico com mortandade de aves marinhas, destruição de viveiros de moluscos e poluição das praias.

A Organização Marítima Internacional iniciou imediatamente negociações tendentes a verificar que novas medidas poderiam e deveriam ser adotadas, como determinar até que ponto um estado diretamente ameaçado ou atingido por um desastre fora de suas águas territoriais pode tomar medidas destinadas a proteger as suas costas, portos, águas territoriais ou locais de lazer, mesmo quando tais medidas poderão atingir os interesses dos proprietários, companhias de salvamento ou o governo do país da bandeira da conveniência.

O segundo problema legal era a determinação da responsabilidade do proprietário ou do operador por danos causados a terceiros em virtude de poluição decorrente de acidente.

Nova conferência se reuniu, desta feita em Bruxelas, onde foram firmadas mais duas convenções destinadas a cobrir os dois tópicos citados, ou seja, sobre responsabilidade civil por dano causado por poluição do mar por óleo e a convenção sobre intervenção em alto-mar em caso de poluição por óleo. O Brasil firmou ambas as convenções em 29 de novembro de 1969, mas apenas a primeira foi devidamente ratificada.

Às vésperas da conferência já se sentia que as novas medidas eram necessárias e no seu decorrer duas ideias se concretizaram, ou seja, que a convenção sobre responsabilidade civil necessitava

para se tornar efetiva de um sistema segundo o qual, em caso de responsabilidade, o pagamento de uma soma fosse assegurado à vítima ou vítimas. Não foi possível incluir normas a respeito na convenção, mas dois anos mais tarde, novamente em Bruxelas, foi assinada a convenção para o estabelecimento de um Fundo Internacional de Compensação por Dano causado por Óleo (17 de dezembro de 1971), igualmente assinada pelo Brasil, mas não ratificada.

A segunda preocupação levantada em Bruxelas foi o da necessidade de regulamentar internacionalmente o problema da poluição do mar por outras substâncias que não o óleo. A Organização Marítima Internacional foi encarregada de estudar a questão e convocar uma conferência em 1973, o que foi feito. A convenção adotada em Londres em 2 de novembro foi modificada posteriormente em 1978. Esta convenção (a MARPOL) se ocupa nos seus anexos de diversas modalidades da poluição marinha, sendo que o Anexo I se refere especificamente à poluição por óleo e contém uma relação dos óleos poluentes.

Em suma, no âmbito internacional, é possível identificar inúmeras medidas cuja implementação pelo Brasil serviria para melhorar substancialmente o atual panorama na matéria. Para isto, é necessário um pronunciamento formal do Conama e posterior envio ao Congresso Nacional pelo Itamaraty das convenções existentes.

## PROTEÇÃO DOS MARES E DOS OCEANOS<sup>1</sup>

A Convenção sobre o Direito do Mar, assinada em Montego Bay em 10 de dezembro de 1982 e que entrou em vigor em 16 de novembro de 1994, trata da proteção e da preservação do meio marinho em sua Parte XII (artigos 192-237). Não obstante o empenho dos autores da Convenção, as normas adotadas em matéria ambiental deixam a desejar, pois, redigidas na década de 70, já se acham superadas em muitos pontos.

O artigo 192 registra a obrigação geral dos estados: “os estados têm a obrigação de proteger e preservar o meio marinho”.

O artigo seguinte tem o grande mérito de haver transformado em regra de direito internacional convencional o Princípio consagrado pela Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente de 1972, ou seja, “os estados têm o direito de soberania para aproveitar os seus recursos naturais de acordo com a sua política em matéria de meio ambiente e de conformidade com o seu dever de proteger e preservar o meio marinho”.

A Agenda 21 traça, no capítulo 17, uma diretriz destinada a ampliar as normas ambientais em matéria marinha ao salientar de início que “o ambiente marinho, inclusive os oceanos e todos os

---

1 Original não publicado.

mares e áreas costeiras adjacentes, representa um todo integrado, de um componente essencial ao sistema global de sustentação, sendo um fator positivo que apresenta oportunidades para um desenvolvimento sustentável”.

Embora a Convenção sobre o Direito do Mar seja o documento mais importante na matéria, não é o único, sendo que é em outros atos internacionais que vamos encontrar as normas mais importantes de proteção do meio marinho. O primeiro problema sério a preocupar a comunidade internacional foi a poluição dos mares por óleo e citam-se diversas convenções que se acham atualmente sob a égide da Organização Marítima Internacional (OMI), firmadas em 1954, 1962, 1969, 1971 e 1990. A Convenção de Genebra sobre o Alto-Mar (1958) se refere à poluição por óleo (art. 24) e à poluição por rejeitos radioativos (art. 25).

A poluição por outros meios que não o óleo é prevista na Convenção sobre Prevenção da Poluição Marinha pelo Alijamento de Dejetos e outros Materiais de 1972 (que era conhecida como o *London Dumping Convention*) e a Convenção para a Preservação da Poluição por Navios de 1973 (a MARPOL), que já foi emendada em mais de uma oportunidade.

Dentre as convenções destinadas à proteção de determinadas regiões, convém mencionar a de Oslo de 1972 e a de Paris de 1974, que foram fundidas em 1992, e que visam à proteção do Nordeste do Atlântico, a de Helsinque sobre o Báltico (1974), a de Atenas sobre o Mediterrâneo (1960) e a de Bucareste sobre o Mar Negro (1992). Existem ainda outras de menor importância, sendo de notar que o PNUMA iniciou em 1947 o *Regional Seas Programme* com o objetivo de endossar um enfoque regional para a administração dos recursos marinhos e costeiros e o de diminuir a poluição marinha de origem terrestre.

## 1. A poluição do meio marinho

O enfoque da Convenção sobre o Direito do Mar é o de prevenção, redução e controle da poluição do meio marinho, a fim de que as medidas tomadas pelos estados sob sua jurisdição ou controle não causem prejuízos ou danos aos demais.

A Convenção dedica vários e extensos artigos à poluição, que dentro de uma boa técnica legislativa poderiam haver sido reduzidos com proveito a um número bem inferior, o que viria a facilitar a sua compreensão.

Baseado em outros textos legais, como a decisão arbitral no caso *Trail Smelter* e projetos do *Institut de Droit International* e da *International Law Association*, o artigo primeiro diz que a poluição marinha

*significa a introdução pelo homem, direta ou indiretamente, de substâncias ou de energia no meio marinho, incluindo os estuários, sempre que a mesma provoque ou possa vir a provocar efeitos nocivos, tais com danos aos recursos vivos e à vida marinha, riscos à saúde do homem, entraves às atividades marinhas, incluindo a pesca e outras utilizações legítimas do mar, alteração da qualidade da água do mar, no que se refere à sua utilização ou deterioração dos locais de recreio.*

Para que internacional e legalmente ocorra poluição exige-se a existência de três elementos constitutivos: que a poluição seja causada por ação ou omissão do homem; que provoque efeitos nocivos ou deletérios às substâncias do meio marinho; e que tais efeitos nocivos ocorram em outro estado ou em áreas da jurisdição nacional.

A referência à ação humana é indispensável, já que não se pode considerar como poluição, de acordo com o direito ambiental

internacional, a contaminação de um rio, por exemplo, pela existência de depósitos ou de vazamentos naturais de óleo quando estas modificações decorrem de causas geológicas naturais.

Do ponto de vista jurídico, a poluição só ocorre se houver “efeitos nocivos”, conforme reza o artigo 1º ou “consequência séria” (Caso *Trail Smelter*) ou outro semelhante.

O problema consiste em saber em que consiste este dano importante, sério, nocivo ou deletério. Na prática, será necessário levar em consideração não só o conteúdo (a região, localidade e os interesses afetados), mas também a intensidade (grau de poluição, caráter da controvérsia, perigo de um dano único ou desconhecido). No caso das chuvas ácidas e de rejeitos radioativos, a ciência apresenta parâmetros já aceitos em algumas convenções internacionais, como a Convenção de Londres sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Rejeitos Nocivos, de 22 de março de 1989, que contém listas de substâncias classificadas como “lista negra” ou “lista cinza”.

## **2. Poluição de origem terrestre**

A poluição de origem terrestre, ou *pollution from land based sources*, objeto dos artigos 207 e 213 da Convenção é responsável por, pelo menos, 80% da poluição dos mares.

A literatura de direito internacional pouco se ocupa da questão, já que a poluição não ocorre em águas internacionais, mas, sim, nas águas territoriais de um estado. A tendência é de modificar este enfoque e o artigo 194 pode servir de base legal para tanto, já que estipula que os estados devem tomar as medidas necessárias para prevenir, reduzir e controlar a poluição do meio marinho, qualquer que seja a sua fonte. Desenvolvendo a regra básica, o artigo 207 estipula que os estados devem adotar leis e regulamentos para prevenir, reduzir e controlar a poluição de

origem terrestre “incluindo rios, estuários, ductos e instalações de descarga”.

Como base legal para a adoção nos campos do direito ambiental internacional de regras a respeito, pode-se invocar o julgamento da Corte Internacional de Justiça ao falar, em 1948, no Caso do Estreito de Corfu, “obrigação para todos os Estados de não permitir a utilização de seu território para a prática de atos contrários aos direitos de outros Estados”.

Os trabalhos preparatórios da Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar nos mostram que, no tocante à poluição terrestre, não se pôde conciliar a posição de alguns poucos países favoráveis à adoção de normas rígidas com a posição da maioria. O artigo estabelece um nível de controle mínimo, tanto que as leis e regulamentos previstos pela Convenção não precisam conformar-se com regras preestabelecidas; em outras palavras, deixa-se às partes adotar as leis e regulamentos que desejarem. Foi esta a posição dos países em desenvolvimento que defendiam o reconhecimento de sua situação especial. Aliás, alguns países industrializados advogaram posição idêntica.

O artigo 207 estipula que as leis e regulamentos que venham a ser adotadas pelos estados devem levar em conta “regras e normas, bem como práticas e procedimentos recomendados e internacionalmente acordados”. Se por procedimentos “internacionalmente acordados” se tem em vista os procedimentos aceitos em acordos, o objetivo dos países favoráveis à adoção de regras inócuas a respeito ficará frustrado, já que os três principais tratados internacionais sobre a matéria adotam normas extremamente rígidas.

O Relatório Brundtland se ocupou da questão dizendo que os países litorâneos têm não só o direito, mas também o dever de agir. Devem, ainda, se comprometer a informar ao Secretariado da

Convenção competente os casos de emissão de substâncias tóxicas e radioativas por fontes terrestres em qualquer massa d'água, de modo a que se possa começar a prestar esclarecimentos sobre emissões globais em diversos mares.

O Programa das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, que aprovou em 1985 as *Montreal Guidelines for the Protection of the Marine Environment against Pollution from Land-Based Sources*, voltou a se ocupar da questão visando à assinatura de uma convenção global a respeito, de preferência por ocasião da Conferência do Rio, em 1992, mas verificou inexistir ambiente para tanto. Quanto ao caso específico da poluição terrestre, foi lembrada a dificuldade de serem adotadas regras de caráter global, mas que se poderia adotar uma convenção do tipo *umbrella*, convenção-quadro, nos termos da qual as peculiaridades dos vários mares regionais poderão ser desenvolvidas.

Seja como for, a Resolução 44/228 prevê, dentre os principais tópicos, a proteção dos mares fechados e semifechados e das áreas costeiras. Seja qual for o critério adotado, as diretrizes adotadas em Montreal servirão de base.

### **3. Poluição proveniente de atividade na “Área”**

A Convenção sobre Direito do Mar inovou em matéria ambiental apenas em um aspecto, ou seja, no tocante à chamada Área, sobre a qual a doutrina silencia. A Área é constituída pelo leito do mar, os fundos marinhos e o seu subsolo, além dos limites da jurisdição nacional (artigo 133).

A adoção de um artigo específico se impunha, visto que, em última análise, o objetivo da grande maioria dos estados na elaboração da Convenção era precisamente o de assegurar que os recursos minerais sólidos, líquidos ou gasosos localizados na Área

não pudessem ser apropriados por um só estado, por constituir o patrimônio comum da humanidade.

Nos termos do parágrafo 2 do artigo 194, os estados devem tomar as medidas necessárias para garantir que as atividades sob sua jurisdição ou controle “se efetuem de modo a não causar prejuízo por poluição a outros Estados e ao seu meio ambiente”. A rigor, a citada obrigação também se aplica à Área ou às entidades que nela estejam exercendo as atividades previstas pela Convenção.

Ao contrário do que ocorre com os demais tipos regulados por convenções internacionais ou por diretrizes acolhidas pela comunhão internacional, no caso da poluição proveniente de atividades na Área, caberá à comunidade internacional ou, mais precisamente, à autoridade estabelecer as normas pertinentes pautadas nos demais tipos de poluição.

O artigo 145 também trata da proteção do meio marinho, no tocante às atividades na Área, sendo supérfluo em parte, ou *contrário sensu* o supérfluo seria o artigo 194.

As já complexas questões referentes à responsabilidade internacional decorrentes de poluição do mar tornam-se de solução ainda mais difícil no caso da poluição por atividade na Área. É bem verdade que o parágrafo 2 do artigo 139 apresenta regras a respeito, ou seja, de que, sem prejuízo das normas de direito internacional na matéria, “os danos causados pelo não cumprimento pelo Estado-Parte ou por uma organização internacional das suas obrigações, nos termos da presente Parte, implicam responsabilidade: os estados-partes ou organizações internacionais que atuem em comum serão conjunta e solidariamente responsáveis”. O parágrafo, contudo, isenta de responsabilidade o estado parte pelos danos causados pelo não cumprimento por pessoa jurídica a quem esse estado patrocinou, se tomou todas as medidas

necessárias e apropriadas para assegurar o cumprimento efetivo junto à autoridade, tal como estipulado no artigo 153, § 4º.

#### **4. Poluição por alijamento**

Trata-se do lançamento deliberado no mar de detritos e outras matérias, a partir de embarcações, aeronaves, plataformas e outras construções e qualquer afundamento deliberado no mar por embarcação, aeronaves, plataformas ou outras construções. Esta definição se encontra repetida *ipsis verbis* na Convenção sobre o Direito do Mar de 1982, que se ocupa da questão não só no artigo 1º (definição), mas também no artigo 210, que trata das medidas que os estados devem tomar para prevenir, reduzir ou controlar a poluição do meio marinho por alijamento.

#### **5. Poluição proveniente de embarcação**

Embora o principal foco de poluição do mar seja a poluição terrestre, a mais conhecida e praticada é a que resulta de usos considerados durante muito tempo como habituais e normais como a descarga de lixo doméstico, águas usadas e mercadorias estragadas, isto sem falar na descarga de óleos de toda espécie. A esta relação de poluentes cumpre ainda incluir a poluição acidental, como a perda de óleo, perda acidental de contêineres ou outros volumes.

O ato internacional mais importante a respeito é a Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição por Navios, de 1973 (a MARPOL), com as respectivas emendas de 1978 e 1984, que serviram de base ao artigo 211 da Convenção sobre o Direito do Mar. Antes de mais nada, convém não confundir alijamento com descarga. A descarga significa quaisquer despejos proveniente de um navio e inclui qualquer escapamento, remoção, derramamento, vazamento, bombeamento, lançamento para fora ou esvaziamento.

A MARPOL ainda esclarece que descarga não inclui o alijamento, tal como na *London Dumping Convention*.

Como nos demais artigos sobre poluição, a Convenção sobre o Direito do Mar prevê a adoção de tratados internacionais, leis e regulamentos destinados a prevenir, reduzir e controlar a poluição. No caso das leis internas, vai mais longe do que no caso dos demais artigos, pois estipula que tais “leis e regulamentos devem ter pelo menos a mesma eficácia que as regras e normas internacionais, geralmente aceitas, que se estabeleçam por intermédio da organização internacional competente ou de uma conferência diplomática geral”.

Quanto à organização mencionada, trata-se da Organização Marítima Internacional (OMI) cuja principal finalidade é a segurança na navegação marítima, mas que tem dado grande importância à questão da poluição.

O artigo 211 também estipula que os estados devem estabelecer, por intermédio de organizações internacionais – leia-se OMI –, ou de uma conferência internacional, as regras e normas de caráter internacional para prevenir, reduzir e controlar a poluição proveniente de embarcações, como se tais convenções internacionais não existissem. Como será visto no tocante ao alijamento, a delegação do Brasil foi contrária à adoção de regra que pudesse ser interpretada como criando uma obrigação em relação à convenção preexistente que o estado não tivesse ratificado ou a ela aderido. Daí esta redação curiosa. Poder-se-ia argumentar que a Convenção sobre o Direito do Mar ao adotar tal terminologia não reconhece a validade das convenções preexistentes. Tal interpretação deve ser descartada, pois a própria Convenção, em seu artigo 237, diz que:

*As disposições da presente Parte não afetam as obrigações específicas contraídas pelos Estados em*

*virtude de Convenções e acordos especiais concluídos anteriormente sobre a proteção do meio marinho, nem os acordos que possam ser concluídos em aplicação dos princípios gerais enunciados na presente Convenção.*

Cumprе salientar que o artigo só reconhece as obrigações assumidas em tratados específicos no tocante às questões ambientais, visto que o artigo se refere à “presente Parte” e não à presente Convenção.

O artigo 211 também trata da obrigação das Partes de “promover a adoção, quando apropriado, de sistemas de fixação de tráfego destinados a minimizar o risco de acidentes que possam causar poluição no meio marinho”. A adoção pela OMI de rotas a serem seguidas pelos navios nas regiões de tráfego mais intenso poderia figurar em outra parte da Convenção; mas a sua inclusão tem sob certos aspectos razão de ser por evitar eventuais colisões com a consequente poluição, provocada principalmente por óleo.

No caso da poluição proveniente de embarcações, a Conferência sobre o Direito do Mar teve que optar entre duas posições, ou seja, qual a legislação competente: a do pavilhão ou a do estado costeiro? Do exame da Convenção, verifica-se que os defensores do direito de passagem inocente conseguiram que tanto no parágrafo 3º quanto no parágrafo 4º a adoção de leis e regulamentos não deve dificultar o direito de passagem inocente. Em outras palavras, em caso de conflito de competências, predomina a lei do pavilhão, a não ser em casos específicos.

O parágrafo 5º trata do direito do estado de adotar, dentro de sua zona econômica exclusiva, medidas mais rigorosas tendentes a prevenir a poluição proveniente de embarcações. A criação de tais zonas de proteção especial depende do preenchimento de inúmeras condições oceanográficas e ecológicas, bem como da utilização de seus recursos e do tráfego internacional. Depende ainda de decisão

da Organização Marítima Internacional, a quem caberá a última palavra na determinação das condições e extensão da zona. Aliás, a Convenção nada mais fez que transportar para o artigo 211, §5º, as normas constantes na MARPOL, que neste particular se inspirou nas convenções anteriores sobre poluição do mar por óleo. A regra 5 do anexo V da Convenção enumera as áreas especiais que se encontram sob tal regime.

No concernente à poluição proveniente de navios, a Convenção sobre o Direito do Mar baseou-se nas convenções, protocolos e regulamentos da OMI e que, na sua interpretação, é nestes antecedentes que vamos encontrar o desenvolvimento da matéria.

## **6. Poluição proveniente da atmosfera**

No artigo 212, a Convenção pouco esclarece quanto à matéria e as condições enunciadas são mínimas. As normas de controle internacional ou as leis e regulamentos internos a serem adotados não são obrigados a se conformarem com regras mais severas, a exemplo do que ocorre no caso do artigo 211. Esta diferença de orientação pode ser atribuída aos países em desenvolvimento, que foram contrários à adoção de regras mais precisas.

A exemplo do que ocorre nos demais artigos sobre poluição, a Convenção prevê que os estados, atuando em especial por intermédio de organizações internacionais competentes ou de uma conferência diplomática, devem procurar estabelecer, no plano mundial e no regional, regras e normas, bem como práticas e procedimentos recomendados, para prevenir, reduzir ou controlar tal poluição. Mas, ao contrário do que ocorre com os outros artigos, o tempo do verbo está correto, dada a ausência de tais regras e normas.

Em muitos casos, será difícil dizer se a poluição é proveniente da atmosfera ou de origem terrestre; a origem pode ser terrestre,

mas a poluição chegou aos mares através da atmosfera. É o caso das chuvas ácidas transportadas pelas correntes aéreas pelo Mar do Norte e que acabam por poluir os rios e lagos da Suécia. Estudo realizado por cientistas *Environmental Defense Fund* dos Estados Unidos mostrou que os principais poluentes responsáveis pela crescente extinção da vida marinha na costa nordeste dos EUA não eram, como se supunha, os despejos de esgotos e de plantações que usam fertilizantes, mas a chuva ácida provocada não pelo dióxido de enxofre, mas pelos óxidos de nitrogênio, produzidos pelos automóveis e pelas usinas de eletricidade.

O artigo 212 também prevê a poluição atmosférica provocada pelas embarcações e, nesse sentido, temos em primeiro lugar a fumaça das chaminés, outrora grande foco poluidor, quando os navios eram movidos a carvão.

A esta relação deve-se acrescentar ainda a fuligem proveniente dos incineradores de bordo e também da fuligem provocada pela prática da incineração no mar de substâncias tóxicas. A prática da incineração foi condenada pelas Partes Contratantes à Convenção sobre Alijamento, que votaram a sua proibição a partir de 1994.

## A DEFESA DO ALTO-MAR<sup>1</sup>

Um dos princípios mais aceitos pelo Direito Internacional desde a obra *De Jure Belli ac Pacis* de Hugo Grocius, 1625, é o da liberdade do alto-mar. Para uns, o alto-mar pertence a todas as nações, é *res communis*; para outros, nenhum estado pode ter pretensões sobre o mesmo, é *res nullius*.

Hoje em dia, outros espaços internacionais se juntam ao alto-mar em virtude de conquistas dos homens como é o caso dos fundos marinhos, dos espaços ultraterrestres (*outer space*) e, não obstante a relutância de algumas nações, a Antártida. Sobre todos estes espaços internacionais, existem importantes diplomas como a Convenção sobre o Direito do Mar de 1982 que reiterando resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas proclamou a Área e os seus recursos *patrimônio comum da humanidade*; o Tratado sobre Princípios Reguladores das Atividades dos Estados na Exploração e Uso dos Espaços Cósmicos, inclusive a Lua e demais CORPOS CELESTES de 1967; e os diversos tratados sobre a Antártida, a começar com o básico de 1959 e diversos outros mais recentes que visam à proteção do seu ecossistema.

---

1 NASCIMENTO E SILVA, Geraldo Eulalio do. A defesa do alto-mar. *EcoRio – Revista Brasileira de Informação Ambiental*, v. 1, n. 6, 1992, p. 28-29.

Se até recentemente havia a noção de que os recursos do mar eram inesgotáveis e que os oceanos tinham capacidade de absorver todos os resíduos neles depositados, com muito mais razão estas duas falácias se aplicavam ao alto-mar onde a pesca predatória não sofria limites e onde os países industrializados não hesitavam em despejar todo o lixo produzido, inclusive o nuclear.

A liberdade do mar sempre contou com o apoio incondicional das potências marítimas, a começar com a Holanda que graças a esta teoria pôde chegar aos ricos mercados abertos pelos navegadores portugueses na Índia e no Oriente. A liberdade tudo permitia, daí a relutância das potências em adotar regras precisas regulamentando o seu uso.

A Convenção de Genebra de 1958 sobre o Alto-Mar se limitou nos artigos 24 e 25 a condenar a poluição do alto-mar por óleos (hidrocarburos) e por rejeitos radioativos. A Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente assinada em Estocolmo em 1972 adotou o Princípio 7 em que se lê que

*os Estados tomarão todas as medidas possíveis para prevenir a poluição dos mares por substâncias capazes de provocar danos à saúde humana, prejudicar os recursos vivos e a vida marinha, causar danos às amenidades ou interferir com os outros usos legítimos do mar.*

A Convenção sobre o Direito do Mar assinada em Montego Bay em 1982 contém diversos artigos sobre a proteção e a preservação do meio marinho bem como sobre o direito de pesca em alto-mar. De um modo geral, os citados dispositivos são do tipo *soft law*, isto é, se exorta os países a proceder desta ou daquela maneira, evitando, contudo, a adoção de normas rígidas. Quanto à pesca, é de notar um pequeno progresso em relação à Convenção de 1958 que proclamava pura e simplesmente “a liberdade de pesca”.

A Convenção de 1982 agrega “nos termos das condições enunciadas na seção 2”.

A Resolução 44/228 de dezembro de 1989 da Assembleia Geral das Nações Unidas convocando a Conferência do Rio de Janeiro sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento menciona dentre os problemas a serem abordados pela Conferência “a proteção dos oceanos e de todos os tipos de mares, inclusive os mares fechados e semifechados, e de áreas costeiras, e a proteção, o uso racional e o desenvolvimento de seus recursos vivos”.

Por ocasião da 3ª sessão do Comitê Preparatório (PrepCom) da Conferência realizada em Genebra em agosto/setembro de 1991, o Secretariado distribuiu documento em que abordou exaustivamente seis aspectos, ou seja, o desenvolvimento das áreas costeiras e dos mares fechados, administração dos recursos marinhos vivos, prevenção da poluição marinha e estratégias para o seu controle, consequência das mudanças climatológicas, capacidade dos países em desenvolvimento na administração de assuntos vinculados ao ambiente marinho e instrumentos legais e instituições internacionais. O documento não chegou a ser examinado em profundidade na ocasião e, segundo tudo indica, será uma das questões que deverá provocar maior divergência principalmente na questão da pesca não só em alto-mar, mas também na zona econômica exclusiva.

O aspecto mais criticável do documento distribuído pelo Secretariado é o que endossa o enfoque pautado no ecossistema.

*A necessidade de manter a função natural do oceano em face de usos conflitantes em aumento sugere a conveniência de se encarar o espaço oceânico tendo em vista o ecossistema. Muitos defensores da racionalidade ecológica, tal como desenvolvida alhures, endossam um amplo enfoque do ecossistema para a pesca marinha.*

O documento acolhe claramente as posições das principais potências pesqueiras. Além de insistir nesta teoria básica, dá uma interpretação parcial à Conferência sobre o Direito do Mar ao vincular o direito reconhecido aos países sobre as suas zonas econômicas exclusivas em matéria de pesca à obrigação de “dar a outros Estados acesso ao excedente desta captura”, mas sem mencionar que o artigo em questão (art. 62) visava aos estados sem litoral e aos estados geograficamente desfavorecidos.

Seja como for, para o documento, a pesca em alto-mar é obviamente uma área onde os princípios e as regras de direito internacional (constantes da Convenção sobre o Direito do Mar) necessitam ser desenvolvidos a fim de garantir um uso sustentável dos recursos. Talvez será necessário elaborar diretrizes e critérios para a conservação de espécies, sobretudo para que as decisões sejam baseadas em provas científicas aceitáveis e capazes de conseguir um apoio internacional generalizado.

As primeiras informações recebidas de Nova York em relação à 4ª PrepCom assinalam que o Canadá, com o apoio de países em desenvolvimento, é contrário à pesca nas proximidades das duzentas milhas de sua zona econômica exclusiva, contrariando a posição dos países da Comunidade Econômica Europeia. Os EUA, por sua vez, insistem na tese defendida pelo Secretariado da Conferência, ou seja, a do ecossistema marinho, tratando o oceano como um todo sem levar em consideração as fronteiras marinhas previstas pela Convenção sobre o Direito do Mar, que, diga-se de passagem, é considerada inaceitável pelos governantes de Washington.

Conforme foi dito anteriormente, dentre os espaços internacionais que não podem ser submetidos à soberania de algum país, estão os fundos marinhos que figuram na Convenção de 1982 na Área. Segundo a Convenção, Área significa o leito

do mar, os fundos marinhos e o seu subsolo além dos limites da jurisdição nacional.

O objetivo da maioria das delegações às reuniões preparatórias da Convenção que seria firmada em Montego Bay era precisamente o de assegurar que os recursos minerais sólidos, líquidos ou gasosos localizados na Área não pudessem ser apropriados por um estado por constituírem *patrimônio comum da humanidade*.

A Convenção estipula que os estados devem tomar as medidas necessárias para garantir que as atividades sobre sua jurisdição ou controle “se efetuem de modo a não causar prejuízos por poluição a outros Estados e a seu meio ambiente”. A Convenção também trata da proteção do meio marinho no tocante às atividades na Área.

O artigo 139 fixa normas relativas às atividades na Área prevendo que os danos causados pelo não cumprimento de estado parte ou de uma organização intergovernamental das suas obrigações implicam responsabilidade: “os estados-partes ou as organizações intergovernamentais que atuem em comum serão conjunta e solidariamente responsáveis”.

Questão complexa é da responsabilidade por poluição ou outro dano ao meio ambiente do alto-mar. O Princípio 21 adotado em Estocolmo em 1972 diz que os estados têm, de conformidade com o direito internacional, responsabilidade pelas suas atividades dentro de sua jurisdição ou controle que venham a causar dano ao meio ambiente de outros estados *ou em áreas além dos limites da jurisdição nacional*. Significa isto que qualquer dano ao ecossistema do alto-mar implica em responsabilidade do estado que causou tal dano. O *busilis* está em saber qual a entidade – estado, organização intergovernamental ou mesmo os indivíduos, que em direito internacional tenha faculdade de responsabilizar o estado faltoso e qual é tribunal ou entidade competente para tomar conhecimento da questão. Embora o documento básico do Secretariado saliente

a necessidade de desenvolver as regras do direito internacional sobre o direito do mar, é pouco provável que a Conferência do Rio possa apresentar solução para este problema.

## A GUERRA DO GOLFO E A POLUIÇÃO DO MAR<sup>1</sup>

Em 30 de novembro de 1990, na sede da Organização Marítima Internacional (OMI, ou IMO na versão inglesa) foi assinada a Convenção sobre Preparação, Resposta e Cooperação em caso de Poluição por Óleo; a 26 de fevereiro de 1991, já se podia perguntar se a OMI não seria obrigada a reabrir a questão da poluição do mar diante do derramamento de milhares de barris de óleo cru no Golfo Pérsico que provocou um desastre ecológico de uma gravidade ainda superior ao ocorrido com o encalhe do *Exxon Valdez*, ocorrido em 24 de março de 1989, com um vazamento de 11 bilhões de galões de óleo cru.

Não cabe aqui esmiuçar a origem do derramamento: ao passo que os iraquianos o atribuíram ao afundamento pelos aliados de dois petroleiros, os serviços de informação dos aliados afirmaram que a origem foi o despejo proposital a partir do terminal de Sea Island e dos oleodutos de Mina Al-hmadi. O futuro deverá endossar esta segunda versão.

A questão da poluição do mar por óleo figurou na agenda da OMI (então denominada Organização Marítima Consultiva

---

1 NASCIMENTO E SILVA, Geraldo Eulálio do. A guerra do Golfo e a poluição do mar. *Jornal do Brasil*, 15 de abril de 1991, primeiro caderno, p. 9.

Intergovernamental – OMCI), desde os seus primórdios. Antes da Segunda Guerra Mundial, o assunto já havia sido ventilado no âmbito da Liga das Nações, mas só foi em 1954 que foi assinada em Londres a Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição do Mar por Óleo. O aumento de 10% *per annum* e o conseqüente aumento na tonelagem dos petroleiros fez com que oito anos depois nova Conferência fosse realizada em Londres para rever a Convenção a fim de atender a nova situação. Já se sentia que se deveria caminhar para uma situação em que o derramamento de óleo, sob qualquer pretexto, deveria ser proibido. Dando o primeiro passo em tal sentido, foi adotado artigo segundo o qual a descarga de óleo ou de mistura oleosa de um navio de 20 mil toneladas brutas ou mais é proibida.

Em março de 1967, o petroleiro *Torrey Canyon* encalhou na costa inglesa perto de Land's End e posteriormente partiu em dois poluindo não só a Cornuália, mas principalmente as praias da Normandia, na França, causando mortandade entre as aves aquáticas e danos à flora e aos viveiros de ostras, além de um enorme prejuízo econômico à região.

Embora outros desastres mais graves tenham ocorrido posteriormente, o desastre do *Torrey Canyon* representa do ponto de vista jurídico o acontecimento mais importante, obrigando a OMCI a rever as suas normas sobre segurança no mar e aquelas sobre poluição por óleo adotadas em 1962. Duas eram as principais questões a serem abordadas: até que ponto um estado ameaçado diretamente ou atingido por desastre ocorrido além de suas áreas territoriais pode ou deve poder tomar medidas de proteção; e determinar a eventual responsabilidade pelos danos causados a terceiros em decorrência do sinistro.

De 10 a 28 de novembro de 1969, realizou-se em Bruxelas a Conferência que deveria examinar e aprovar os dois projetos

elaborados pelo Comitê Legal da OMCI. De saída, foi proposto que a Convenção a ser assinada não deveria se ocupar apenas da poluição por óleo, mas abordar outros tipos de poluição, como a causada pelos rejeitos químicos. O delegado do Brasil lembrou que todos os trabalhos preparatórios se baseavam exclusivamente na hipótese da poluição por óleo e que modificar esta orientação no decorrer da Conferência poderia ter consequências negativas. Sugeriu que a Conferência adotasse resolução segundo a qual a OMCI buscaria no futuro adotar uma convenção mais abrangente. A Convenção Internacional sobre Intervenção em Alto-Mar em caso de Poluição por Óleo, assinada em 29 de novembro, estipula em seu artigo 1º que os países podem tomar em alto-mar as medidas necessárias para prevenir, mitigar ou eliminar perigo grave e iminente às suas costas ou interesses afins, pela poluição do mar por óleo. A convenção ainda estabelece uma série de medidas cujo objetivo é evitar uma prática abusiva desta faculdade.

A aprovação da Convenção sobre Responsabilidade Civil nos Danos Causados por Poluição do Mar por Óleo, assinada na mesma data e que entrou em vigor para o Brasil em 1977, foi bem mais difícil, diante de uma série de sugestões formuladas logo no início dos debates, como determinar se a responsabilidade deveria ser baseada na noção de culpa ou se objetiva; se a responsabilidade deveria recair sobre o proprietário do navio ou o embarcador (*shipper*), além do mais foi sugerida a criação de um Fundo específico destinado a indenizar a vítima ou vítimas da poluição. Diante do impasse criado no tocante à responsabilidade, se seria ou não baseada na culpa, foi finalmente aceita uma fórmula de compromisso que endossa a tese da responsabilidade estrita ou objetiva, mas prevê algumas exceções, como, por exemplo, se os danos foram causados intencionalmente por ato ou omissão de terceiros; se foram causados por negligência ou por outro ato

doloso de qualquer governo ou outra autoridade responsável pela manutenção de luzes ou outros auxílios à navegação.

Em decorrência das discussões realizadas em 1969, foi assinada em Bruxelas em 1971 a Convenção para a Criação de um Fundo Internacional para Compensação por Danos por Poluição por Óleo (em vigor no Brasil) e, em 2 de novembro de 1973, a Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição por Navios, conhecida como MARPOL, que também se acha em vigor no Brasil.

Infelizmente, outros desastres de grandes proporções se registraram posteriormente como o ocorrido com o *Amoco Cadiz*, de bandeira norte-americana, em maio de 1978, na costa da Bretanha, com um vazamento de 220 mil toneladas de óleo, e o desastre com o *Exxon Valdez*, em março de 1989.

O derramamento de óleo no Golfo Pérsico provocou um apelo de seis países do Golfo à OMI, para auxiliar na limpeza do óleo, que veio pôr de manifesto a importância, para os países em desenvolvimento, de poderem contar com a colaboração da Organização de Londres.

Também não deve ser descartada a possibilidade da comunhão internacional reexaminar os tratados internacionais que se ocupam desta hipótese. O Protocolo de Genebra de 1977 prevê que “é proibido o emprego de métodos ou meios de guerra destinados a provocar amplo e duradouro dano ao meio ambiente ou que possam vir a provocar tal dano”. A Convenção da OMI de 1990 também pode ser aperfeiçoada; mas de qualquer maneira será necessário acompanhar o desenrolar do problema e as considerações políticas.

A insistência dos Estados Unidos, já endossada pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas, de que o Iraque deverá arcar com os danos causados durante a guerra, inclui em tese os danos causados ao meio ambiente. Levanta-se a questão da responsabilidade internacional e na obrigação do poluente de indenizar as partes

lesadas. Trata-se de uma solução advogada pela doutrina, mas que as potências industriais preferem evitar, conforme ocorreu quando do desastre de Chernobyl, em que o responsável era facilmente identificado. A cobrança de indenização no caso do Golfo abrirá um precedente importante, capaz de influenciar os inúmeros trabalhos que vêm sendo encetados na Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas, na Organização Marítima Internacional e na Agência Internacional de Energia Nuclear.



## OS RIOS E OS POVOS<sup>1</sup>

A importância dos rios na vida dos povos tem sido uma constante desde a mais remota antiguidade como demonstram as escavações em torno dos rios Eufrates, Tigres, Nilo, Indu e Yang Tse. Como exemplos mais recentes podem ser mencionadas as cidades de Roma, Paris e Londres.

O objetivo primordial é quase sempre a água potável, mas, gradativamente o rio passa a ser utilizado para outros fins como a pesca, a navegação, a irrigação, etc. Atualmente, a esta relação é necessário acrescentar o fornecimento de energia e o lazer.

A concentração populacional nas margens e conseqüente aumento demográfico, a instalação de indústrias e o despejo de esgotos em uma demonstração de descaso chegam ao ponto em que o fenômeno da autodepuração não mais se realiza. O aumento populacional cria aos poucos a necessidade de se buscar novas fontes de água, fontes estas cada vez mais distantes, sendo que no passado as dificuldades encontradas acabaram em alguns casos no abandono de cidades.

---

1 NASCIMENTO E SILVA, Geraldo Eulalio do. Os rios e os povos. *Estado do Paraná*, 4 de dezembro de 1993.

No caso da Bacia do Prata, as primeiras dificuldades surgiram em relação à navegação dos rios, mas atualmente novos problemas têm surgido e dentre eles merece ser mencionado o problema da poluição que ainda não atinge os níveis alarmantes encontrados em relação aos rios europeus, mas urge estudar desde já as medidas que a experiência está a indicar.

É isso que tentaremos fazer durante o I Simpósio Internacional sobre Aspectos Ambientais da Bacia do Prata, entre hoje ao dia 10, em Foz do Iguaçu.

Por ocasião da terceira reunião preparatória da Conferência do Rio sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, o Secretariado da Conferência distribuiu documento em que se assinalava que muitas tentativas haviam sido feitas, mas sem sucesso, para adotar em escala regional os dispositivos jurídicos relativos aos cursos d'água transfronteiriços. Citava como exemplos mais importantes as tentativas na América Latina, principalmente os projetos da Comissão Jurídica Interamericana e os projetos na área da Comunidade Europeia. A Comissão do Direito Internacional das Nações Unidas vem estudando a questão há muitos anos, mas com pouco sucesso.

Diante da existência de tratados de cumprimento obrigatório em relação à utilização de rios internacionais, é necessário buscar na doutrina as regras porventura aplicáveis. Em tal sentido, merecem ser citados os trabalhos realizados pelas duas mais categorizadas organizações não governamentais na área do direito internacional, ou seja, o *Institut de Droit International* e a *International Law Association*.

O *Institut*, em sua sessão de Atenas de 1979, adotou uma resolução que pode ser considerada o documento mais categorizado na matéria. A Declaração do Rio de Janeiro de 1992, por sua vez, adotou alguns princípios que podem ser aplicados aos rios

internacionais e dado o número de estados presentes à Conferência do Rio, eles carregam mais peso. Em primeiro lugar, convém lembrar que a Declaração repetiu o Princípio 21 da Declaração de Estocolmo de 1972, nos termos do qual é reconhecido o direito soberano dos estados em matéria de política ambiental ao mesmo tempo em que reconhece a existência de responsabilidade internacional em caso de violação dos princípios admitidos pelo direito ambiental internacional. É bem verdade que, na prática, o que se verifica é que os estados, principalmente as potências industriais que são as causadoras de uns 80% da poluição do meio ambiente, relutam em transformar esta noção de responsabilidade em regras mais precisas.

O Princípio 18 da Declaração do Rio já pode ser considerado uma regra obrigatória do direito internacional e prevê que, no caso de dano ambiental grave, o estado onde o mesmo ocorreu está na obrigação de notificar imediatamente aos demais países a ocorrência. O desastre nuclear de Chernobyl veio consolidar a necessidade de ação desta regra. O despejo no mesmo ano, em 1986, de grande quantidade de produtos químicos na Basileia, com a conseqüente poluição do Reno, é outro exemplo eloquente.

O valor do Princípio 19, contudo, é mais duvidoso. Estipula que o país que pretende executar obras nos trechos do rio sob sua jurisdição, que possam vir a causar dano em outro ou outros países, está na obrigação de notificar tais países. Foi esta a mais delicada questão surgida quando das negociações que antecederam a construção de Itaipu. O último projeto submetido à Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas se ocupa minuciosamente desta hipótese: prevê a consulta, mas dá ao país consultado o prazo de seis meses para responder. O objetivo desta regra é evitar que o país consultado possa impedir indefinidamente o início das obras.

A Declaração do Rio ainda consagra uma regra que encontramos na grande maioria das convenções multilaterais, ou seja, a obrigação das partes de solucionar por meios pacíficos os conflitos que possam surgir em matéria ambiental.

Felizmente, não existe na América Latina uma das grandes preocupações internacionais, ou seja, o perigo de uma eventual escassez de água capaz de provocar conflitos e até guerras entre países vizinhos. Já existem vários casos em potencial e, por ora, as soluções advogadas não são de molde a tranquilizar a comunidade internacional.

## MERCÚRIO, OURO, DÍVIDA EXTERNA<sup>1</sup>

Em 1953, na pequena aldeia de pescadores Minamata, no Japão, surgiu misteriosa enfermidade caracterizada por *ataxia*, distúrbios de visão e mentais. De 1953 a 1960, os médicos buscaram a causa do mal que atingiu 120 pessoas, com 40% de casos fatais. Verificou-se que os gatos e as aves marinhas também estavam morrendo, o que levou os pesquisadores a apontar como causa da enfermidade a ingestão de peixe, provocada pelo mercúrio utilizado como catalisador por uma fábrica de plásticos. Como as quantidades de mercúrio despejadas na baía de Minamata eram mínimas, ninguém havia desconfiado até então. Estudos posteriores vieram demonstrar que os peixes filtram constantemente a água em suas brânquias, fixando o metil-mercúrio nas partes gordurosas, que se concentram no filé. O mercúrio e, principalmente o metil-mercúrio, figuram dentre as substâncias mais tóxicas, tanto que a Convenção sobre a Prevenção da Poluição Marinha pelo Alijamento de Dejetos e Outros Materiais, firmada em Londres em 1972, e da qual o Brasil é parte, menciona na relação de produtos que não podem ser alijados o mercúrio em segundo lugar, quando os rejeitos nucleares de alto nível (*high-level radioactive waste*) figuram em sexto. Os

---

1 NASCIMENTO E SILVA, Geraldo Eulalio do. Mercúrio, ouro, dívida externa. *Jornal do Brasil*, 1º de abril de 1991, primeiro caderno, p. 11.

rejeitos de baixo nível, como os estocados em Goiânia e a respeito dos quais houve tanta celeuma, podem, nos termos da Convenção, ser alijados mediante simples autorização.

É, portanto, perfeitamente compreensível a oferta do governo do Japão de iniciar a partir de abril com autoridades do Departamento Nacional de Produção Mineral um projeto de monitoramento e descontaminação das áreas de garimpo na Amazônia, onde teriam sido despejados nos últimos dez anos 1.200 toneladas de mercúrio. Se lembrarmos que as quantidades de mercúrio despejadas na baía de Minamata eram mínimas, a ponto de os estudos não haverem podido determinar o grau de possível envenenamento, é fácil imaginar o espanto dos cientistas japoneses ao saberem do volume de envenenamento dos rios Tapajós, Madeira e Xingu – para citar apenas três.

Segundo anunciado, o ministro da Infraestrutura deseja construir na Amazônia um grande centro de pesquisa, com laboratórios e cientistas especializados em contaminação mercúria, para estudar os efeitos nocivos do mercúrio na saúde humana, na fauna e na flora da região. A nosso ver, mais urgente do que tais estudos de laboratório, e a experiência mundial nesta área já é muito adiantada, seria o Ministério da Saúde iniciar vigorosa campanha de proibição de utilização do mercúrio para a extração do ouro. Não será tarefa fácil, dados os enormes interesses em jogo. A própria importação do mercúrio, por si só, já apresenta sérias dificuldades, visto que a maioria entra ilegalmente no Brasil.

A questão se acha vinculada a outra de cunho social, ou seja, a garimpagem que se vem agravando em todos os sentidos, inclusive do ponto de vista ecológico. A técnica rudimentar utilizada no garimpo para a exploração do ouro, que remonta ao primeiro ciclo do ouro no século XVI, representa, além do mais, uma ameaça permanente aos próprios garimpeiros que dificilmente escapam

dos efeitos das emanções de gás, morrendo prematuramente na maioria dos casos. Quanto ao ouro extraído, evapora como o próprio vapor provocado pelo fogo na amálgama. A miséria nos garimpos é tradicional, e só uns poucos lucram, geralmente como intermediários.

Talvez o maior prejudicado seja o próprio Brasil, que quase nada lucra com o ouro extraído: contrabandeado para países vizinhos, acaba nos bancos europeus, de Israel e dos Estados Unidos. O Uruguai, onde não existe ouro, figura nas estatísticas internacionais dentre os grandes exportadores do metal; o Brasil não figura nas estatísticas. Serra Pelada está exaurida, alguns pobres garimpeiros ainda tentam a sua sorte arriscando a própria vida, e de todo o ouro extraído de Serra Pelada muito pouco foi canalizado para os cofres do Banco Central.

O problema não é de fácil solução. Grande número dos atuais garimpeiros se dirigiu para a Amazônia com a bênção oficial ou sob a ilusão da reforma agrária ou a falácia de que era necessário povoar a região com agricultores do Sul. O governo tem a obrigação de velar pelos garimpeiros, como tem a de velar por todos os brasileiros. Mas a recíproca é verdadeira: os garimpeiros têm obrigações para com o Brasil, e o que se vê é que todo ou quase todo o ouro extraído do solo brasileiro é contrabandeado para o exterior em um verdadeiro crime contra a economia nacional, em uma demonstração de falta de patriotismo. Em outras palavras, e repetindo o que foi dito anteriormente, a questão não é da alçada do Ministério da Infraestrutura, mas sim do Ministério da Saúde, já que o envenenamento dos rios e dos peixes afeta toda a população banhada pelos rios que sofre um envenenamento progressivo e que atingirá ainda as futuras gerações. Cabe-lhe a adoção de normas extremamente rígidas.

Quanto ao Ministério da Infraestrutura, deve, isto sim, propor ao presidente da República, a revogação dos três decretos do ex-presidente José Sarney, que instituíram as reservas garimpeiras. Uraricaá-Santa Rosa, Urariquera e Catrimani-Couto Magalhães, em Roraima. Os decretos citados na época como brilhante solução para a questão social dos garimpeiros veio não só ameaçar uma das mais antigas nações indígenas, mas veio dar legalidade a um verdadeiro crime ecológico.

Além de medidas a serem tomadas pelo Ministério da Saúde, ao Sr. Romeu Tuma, já tão sobrecarregado, deve ser dado novo encargo, ou seja, combater o contrabando, e para tanto a abertura de substanciais verbas com tal finalidade darão com certeza aos cofres públicos excelente retorno. Isto sem falar na aplicação do Código Penal, onde os crimes contra a vida ou da periclitación da vida e da saúde são previstos.

Outra questão a merecer a atenção das autoridades é a situação dos índios envolvidos na plantação de epadu, já que foram localizados milhões de pés da coca brasileira nas reservas indígenas dos tucanos. Os mesmos índios também estariam envolvidos na exploração de garimpos de ouro no rio Traíra e posterior comercialização na Colômbia.

Seja como for, se o nosso ouro não chegasse clandestinamente aos bancos internacionais – aos nossos credores –, a dívida externa do Brasil teria solução facilitada, não só com o pagamento dos juros devidos, mas também com o fortalecimento de nosso crédito internacional.

## SIMPÓSIO DE FOZ DE IGUAÇU SOBRE A BACIA DO PRATA<sup>1</sup>

A Bacia do Prata abrange uma área de 3.100.000 quilômetros quadrados e cobre todo o território do Paraguai, 80% do território do Uruguai, mais da metade do território da Argentina, um quinto da Bolívia e 17% do território brasileiro. Trata-se de uma região rica em recursos naturais, minerais e agrícolas. Além de Itaipu, a maior usina hidroelétrica do mundo, nele se encontram outras de importância como Yaciretá e Salto Grande. Calcula-se que na Bacia do Prata geram-se 80% do Produto Interno Bruto dos cinco países.

Com a entrada em vigor do *Tratado de Cooperação para o Estabelecimento de um Mercado Comum* – o Mercosul – em janeiro de 1995, a Bacia do Prata passará a ser o principal elo de ligação entre os países vinculados ao tratado. A partir de 1970, o aumento populacional e o desenvolvimento econômico em grande escala, agravado pela crise econômica que atingiu os países da região,

---

1 NASCIMENTO E SILVA, Geraldo Eulalio do. Simpósio de Foz do Iguaçu sobre a Bacia do Prata. *EcoRio – Revista Brasileira de Informação Ambiental*, n. 14, 1994, p. 34-36. Consta da referida publicação que “o Simpósio realizado de 7 a 10 de dezembro [de 1993] em Foz de Iguaçu teve a peculiaridade de haver sido de iniciativa de uma organização não governamental – o Instituto Acqua e em consequência os peritos que a ele compareceram puderam externar livremente as suas opiniões sobre a gama de problemas suscitados”.

contribuíram para uma degradação ambiental em termos de erosão, sedimentação e contaminação.

Embora a preocupação mundial seja com a Amazônia, a degradação que vem se verificando na Bacia do Prata é que deveria ser a principal preocupação do governo brasileiro e dos demais países da região. A proteção do meio ambiente não estava nos planos dos governantes, mas agora é chegado o momento de uma reavaliação da situação antes que seja tarde demais.

O simpósio se realizou em dois planos: paralelamente com uma série de conferências, reuniram-se seis câmaras técnicas encarregadas de abordar os problemas mais urgentes. O trabalho das câmaras técnicas foi o que chamou maior atenção dado o alto nível de seus integrantes, mas não será exagero afirmar que algumas das opiniões mais importantes podem ser encontradas no discurso do embaixador Rubens Ricúpero ao presidir a sessão de inauguração. A importância de seu pronunciamento decorre não da circunstância de se tratar do ministro do Meio Ambiente, mas sim dado o alto conceito em que é tido, sua longa vivência com as questões ligadas à Bacia do Prata, inclusive nas longas e laboriosas negociações relativas à Binacional Itaipu, e o importante papel que desempenhou quando da *Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento*, realizada no Rio de Janeiro em junho de 1992.

Foram inúmeras as opiniões que externou, mas basta fazer uma rápida referência às duas mais importantes ou seja a necessidade de adoção de nova filosofia em relação ao aproveitamento da Bacia e, dentro deste contexto, de uma avaliação do conceito de hidrográfica.

A seu ver, só agora é que os tratados constitutivos da Bacia do Prata poderão ser efetivamente aplicados já que as divergências iniciais entre o Brasil e a Argentina quanto ao aproveitamento da

parte superior do Rio Paraná foram superadas. Em outras palavras, é chegado o momento propício para a reavaliação dos problemas que surgiram. No caso do Brasil, e o mesmo pode ser dito com relação à Argentina e ao Paraguai, a ênfase dos governos era exclusivamente no desenvolvimento das atividades econômicas, com base na produção da energia, da qual resultou os citados problemas de erosão, sedimentação e contaminação.

A proteção e a conservação do meio ambiente foram relegadas a segundo plano na época. A posição brasileira na fase preparatória da *Primeira Conferência Sobre Meio Ambiente*, que se realizou em Estocolmo, em 1972, foi de quase repulsa aos argumentos ecológicos, que, a seu ver, poderiam prejudicar a política de desenvolvimento que vinha defendendo em todos os foros internacionais.

Tal política, contudo, não deve ser condenada de todo, visto que na época a ênfase dos ambientalistas do Hemisfério Norte ignorava as reivindicações dos países em desenvolvimento. Sob a influência das conclusões do Clube de Paris, defendiam, em muitos casos, a manutenção do *statu quo*: em outras palavras, encaravam com desconfiança a política desenvolvimentista sob a alegação de que acabaria por representar novas ameaças ao ecossistema mundial. Embora condenassem a poluição, eram eles os responsáveis por aproximadamente 90% da poluição nos mares, nos rios e a atmosfera. Foi lembrado que se fosse possível sustar toda a poluição provocada pelos países em desenvolvimento, as consequências em termos de degradação ambiental seriam quase nulas.

Outra afirmativa importante do embaixador Ricúpero foi a da necessidade de encarar a Bacia do Prata como um todo. Era a tese da bacia hidrográfica integrada que chegou a ter boa aceitação nos círculos acadêmicos, tanto assim que o primeiro relator da

Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas tentou basear as suas conclusões quanto ao uso das águas dos rios internacionais nas mesmas. A reação dos países membros foi, porém, contrária. O Brasil, por exemplo, foi enfático. Compreende-se: 1.300.000 quilômetros quadrados da Bacia do Prata se encontram no Brasil sendo que as suas águas cobrem todo o estado de São Paulo e chegam a Brasília e Belo Horizonte. Seja como for, em uma reapreciação dos problemas vinculados à Bacia do Prata, a tese da integração pode ser aceitável em algumas áreas.

Foram criadas seis câmaras técnicas, sendo que a terceira foi incumbida de buscar no direito ambiental internacional soluções, quando cabíveis, para a região. É interessante assinalar que as conclusões da câmara jurídica têm muito em comum como as observações do embaixador Ricúpero.

Cronologicamente, as primeiras divergências entre os países do Prata surgiram em relação à navegação dos rios, mas atualmente novos problemas têm surgido e dentre eles merece ser mencionado o problema da poluição que ainda não atinge os níveis alarmantes encontrados em relação aos rios europeus, mas urge estudar desde já as medidas que a experiência está a indicar.

As conclusões do Simpósio sobre aspectos ambientais da Bacia do Prata serão encaminhadas aos governos interessados, com vista a sua eventual utilização quando na próxima reunião presidencial do Mercosul, bem como ao *Centro de Estudos Ambientais da Bacia do Prata*, cuja criação está prevista e que deverá ser sediada em Curitiba, que poderá prestar relevantes serviços não só aos estudantes, mas também aos próprios países da Bacia do Prata.

# POLUIÇÃO



## O DIREITO QUE NASCE DA POLUIÇÃO<sup>1</sup>

O embaixador Geraldo Eulalio do Nascimento Silva e o procurador Raul Cid Loureiro são as duas personalidades que trazem a debate as questões que envolvem um nascente e promissor ramo da área jurídica: o direito ambiental. O procurador Raul Cid Loureiro participa, atuando na prefeitura do Rio de Janeiro, da equipe que organiza a Conferência Mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, a ocorrer em 1992, e, de forma mais imediata, da estruturação da Conferência Internacional sobre Direito Ambiental, a acontecer agora em outubro, no Rio. O embaixador Geraldo Eulalio do Nascimento Silva, por sua vez, tem uma longa trajetória de tratamento de questões ambientais a nível internacional, seja em função de suas tarefas diplomáticas, seja em decorrência de sua participação no Instituto de Direito Internacional, o seletivo grupo de apenas 120 juristas que integram a entidade por eleição. Representou o Brasil em diversos encontros

---

1 MINEIRO, Procópio. O direito que nasce da poluição: a reflexão mundial sobre o clima e a qualidade de vida começa a fixar normas de convivência. *e&d*, [s.d.], p. 34-37. Trata-se da seção “Debate” da publicação, que traz a entrevista realizada por Procópio Mineiro com Raul Cid Loureiro e Geraldo Eulalio Nascimento Silva. Os trechos relativos às intervenções de Raul Cid Loureiro foram omitidos. Há, na publicação, uma transcrição da opinião de Nascimento Silva sobre a expressão direito ambiental, reproduzida nesta obra, ao final da entrevista, com o subtítulo “O conceito de Direito Ambiental”.

internacionais, de que decorreram convenções mundiais sobre assuntos ecológicos.

### **Esta novidade do direito ambiental, em que bases está se consolidando?**

**NASCIMENTO SILVA** – Na verdade, minha área é o direito internacional puro. Dentro do direito internacional, várias áreas vão se desenvolvendo. O mesmo ocorreu com referência à temática ambiental. A matéria ainda é de direito internacional puro. Digamos que é o direito internacional com um enfoque ambientalista. Da forma como falamos em direito civil ou direito penal, podemos falar em direito ambiental. Mas é, no fundo, direito civil ou direito penal. Mas é necessário que o jurista tenha essa consciência ecológica. Lembro, a propósito, a decisão do juiz de Mangaratiba, que aplicou o direito comum sobre um caso de desmatamento. Já em São Paulo, há o exemplo exatamente contrário, em que um juiz desconsidera a questão ambiental.

Assim, temos a ação de dois juízes diante de uma mesma situação de desmatamento e de agressão à natureza. Um tem mentalidade ambientalista e condena quem fez a derrubada, e o segundo, não. Isto ocorre, igualmente, no direito internacional. O importante é que as pessoas comecem a pensar em termos ecológicos, o que exige, de um juiz, uma abertura diferente, talvez uma atitude mais liberal.

[...]

### **Alguns acordos internacionais já começam a consolidar esse direito ambiental. Como está se dando essa evolução?**

**NASCIMENTO SILVA** – Este é outro aspecto muito significativo do direito internacional com enfoque ambientalista. Desses tratados internacionais, já ratificamos alguns, mas não

outros. É uma luta que venho travando, para que o país ratifique tais acordos. É preciso que as convenções sejam estudadas pelos órgãos competentes e submetidas ao Congresso, para a aprovação final.

Várias convenções importantes aguardam a ratificação brasileira. Lembro uma em especial, a que permite a proteção das terras úmidas. Nesse aspecto, temos, por exemplo, o Pantanal. Todo mundo fala agora do Pantanal, o encantamento é geral, mas ninguém fala em proteger o Pantanal. Está se querendo é fazer a exploração daquela região, seja turística, seja imobiliária.

O Pantanal tem um valor econômico extraordinário, que será destruído, se não forem adotadas as medidas adequadas. Lembro, a propósito, das terras úmidas da Flórida, nos Estados Unidos. Era um pantanal pequeno, se comparado ao nosso. O pessoal, com aquela eficiência norte-americana, retirou águas, canalizou – dez anos depois, não havia mais água, a região estava seca. É a ameaça que ronda o nosso Pantanal. Já estão fazendo projetos de desenvolvimento na parte superior da região: a consequência lógica será que a região comece a secar. Com isso, a perda não será apenas em termos de flora e fauna, mas econômica em seu conjunto.

[...]

### **Quantas convenções aguardam ratificação?**

**NASCIMENTO SILVA** – Calculo cerca de vinte. Uma das mais recentes é a que complementa a da proteção dos mares contra o derramamento do óleo. Foi elaborada em novembro passado, motivada pelo desastre do Exxon Valdez, aquele superpetroleiro que vazou milhares de toneladas de óleo bruto no Golfo do Alasca. Mas esta convenção já merece algum adendo, ante o desastre ainda maior acontecido recentemente em Gênova. O processo de

aperfeiçoamento é, pois, dinâmico e evolui segundo os desafios do momento.

É o mesmo caso, no que se refere à proteção da camada de ozônio da atmosfera terrestre. Em 1985, foi assinada uma convenção, uma *soft law*, como dizem os ingleses, isto é, um acordo não muito severo. O Brasil estava em dúvida sobre a questão e não assinou. Fiquei em uma situação estranha, porque era o vice-presidente da comissão e não assinei, embora, por conhecer o assunto em profundidade, defendesse uma posição diferente para o Brasil. Fiquei em cima do governo para que aderisse. Em 1987, houve uma outra convenção, que estabeleceu limites à produção dos aerossóis à base dos clorofluorcarbonos (CFCs). Agora, verificamos que a convenção de 1987 já está obsoleta, pois os limites de produção fixados ainda são exagerados e prejudiciais. Os europeus insistem para que, até o ano 2000, seja totalmente proibida a fabricação de CFCs.

### **Com isso resolverá a questão da camada de ozônio?**

**NASCIMENTO SILVA** – Este é um aspecto que merece ainda muitos debates e sobre o qual pretendo escrever algo, aproximadamente. Refiro-me à complexa questão ambiental em termos das futuras gerações. Ou seja: o que fazemos hoje deve visar à proteção das futuras gerações. Neste caso da camada de ozônio, podemos colher um exemplo típico: os CFCs emitidos há dez, vinte anos atrás, ainda existem, pois resistem por um século. Estão subindo lentamente e produzirão seus efeitos na alta atmosfera ainda daqui a 30, 40 anos, ou seja, sobre o mundo de outras gerações. Todo o CFC que os Estados Unidos produziram antes da proibição continua por aí. Enfim, o legado ambiental para as futuras gerações já começa a ser pesado. O mesmo se refere ao alijamento: o lixo radioativo lançado ao mar afetará as gerações que virão?

O mesmo se refere ao mercúrio, um legado terrível. No Brasil, estamos tolerando que se use mercúrio nos garimpos. A convenção de Londres sobre alijamento cita o mercúrio em segundo lugar entre os mais perigosos poluentes, bem à frente dos rejeitos nucleares de alto nível, que ficam em sexto lugar quanto a periculosidade. O mercúrio envenena as águas, os peixes, as pessoas e continua no corpo, passando de uma geração a outra.

[...]

**Como o direito ambiental trata a questão das soberanias nacionais? Estas não poderão ser afetadas por diretivas ambientais inspiradas por interesses mais fortes?**

**NASCIMENTO SILVA** – É um problema real. Neste caso, deve-se observar o senso de medida, nem oito nem oitenta. Não se pode recusar tudo sob a alegação de que prejudicará a soberania. Toda vez que o Brasil assina um tratado, ele se autolimita. E o país está disposto a isso desde que os outros façam o mesmo. Não se pode pedir ao Brasil que adote posturas que os demais não queiram adotar.

Veja o caso da Amazônia. É claro que temos que tomar medidas para protegê-la. Mas deve ser reconhecido que, se a Amazônia existe hoje, é por causa do cuidado demonstrado pelo Brasil em impedir sua ocupação por grupos de fora. A maior floresta úmida do planeta ainda existe, porque o Brasil impediu que fosse “desenvolvida” pelos inúmeros planos elaborados lá fora, pela Unesco, pelo governo norte-americano e outros. Eram planos que teriam afetado drasticamente a floresta.

Temos que pensar em proteger o meio ambiente, pois o desenvolvimento tem seus limites. Sobretudo porque é mais fácil não poluir do que despoluir mais tarde. A Cidade do México precisa agora de 20 bilhões de dólares para se despoluir sob pena de morrer

todo mundo lá. São Paulo também vive problemas sérios. Cubatão recuperou-se, mas a um custo de 500 milhões de dólares.

[...]

### **A Conferência vem aí. Quais suas expectativas?**

**NASCIMENTO SILVA** – Não deve haver temor de que o Brasil possa ser colocado contra a parede em 92. Isto porque a agenda será definida pela Assembleia Geral da ONU com a visão estritamente de meio ambiente.

A questão da Amazônia provavelmente será discutida, porque está se querendo assinar uma convenção sobre mudanças climatológicas. O Brasil tem apoiado essa convenção, mesmo porque a principal causa das mudanças climatológicas não são as queimadas: são as chuvas ácidas produzidas pelos parques industriais do Norte, e a destruição da camada de ozônio, que também pode ser atribuída a eles. De 80% a 90% da poluição mundial são produzidos pelos países industrializados.

Estamos a cavaleiro, portanto. Estamos prontos a discutir, mas discutir tudo, tanto nossas queimadas quanto a destruição das florestas nos países ricos. Vamos discutir o ozônio, vamos debater a chuva ácida, que são os verdadeiros problemas. De nossa parte, vamos corrigir nossos erros.

Aliás, a imprensa dos países desenvolvidos tem exagerado sobre vários aspectos, com a vantagem, para eles, de que nossa imprensa reproduz, sem críticas alguma, as versões produzidas lá.

### **O conceito de direito ambiental**

A expressão direito ambiental é cômoda e vem sendo acolhida inclusive pelas Nações Unidas, embora sua autonomia no campo da ciência jurídica seja duvidosa. Na área do direito interno, por

exemplo, seus preceitos derivam quer do direito administrativo, quer do direito civil, quer do direito penal. No caso do direito ambiental internacional, verificamos que é constituído pelas regras usuais do direito internacional, desenvolvidas dentro enfoque ambientalista.

O fenômeno mais importante é que leis e regulamentos, que até então merecem pouca atenção, passaram a assumir uma importância semelhante à aceitação dos problemas ecológicos pela opinião pública. É o caso da recente decisão do juiz de Mangaratiba, no estado do Rio, Marco Antônio Ibrahim, que concedeu liminar à ação cautelar promovida pela Procuradoria Geral, autorizando o Instituto Estadual de Florestas (IEF) a iniciar o reflorestamento de área devastada e arbitrando multa diária, caso o dono continuasse a desmatar.

Mas, em contraste com a atitude do juiz fluminense, o juiz da 11ª Vara Criminal de São Paulo absolveu – alegando falta de provas – uma acusada de haver destruído 2,1 milhões de metros quadrados da Mata Atlântica para fazer um loteamento. Como se o próprio desmatamento não fosse a melhor prova do crime ecológico.



## POLUIÇÃO E DESENVOLVIMENTO<sup>1</sup>

A proposta da Suécia nas Nações Unidas em 1968, que foi favorável à realização de uma Conferência Mundial sobre o meio ambiente não teve uma repercussão positiva entre os países em desenvolvimento; ao contrário, no caso de alguns a reação foi francamente antagônica, como ocorreu com o Brasil. A razão desse desinteresse decorria de várias circunstâncias, dentre elas de que a Primeira Década do Desenvolvimento chegava ao seu final com poucos resultados positivos, e a Conferência proposta era encarada como uma tática diversionista tendente a colocar os programas de desenvolvimento em segundo plano.

Mas o fator mais importante era de que as questões ambientalistas eram secundárias para os países em desenvolvimento: os grandes desafios eram a pobreza e suas sequelas, ou seja, a fome, a falta de moradia, de roupa, educação, escolas e saúde.

Hoje, o movimento é de todos os países em desenvolvimento, mas coube então ao Brasil mostrar que a questão ambiental não podia ser dissociada do desenvolvimento. O delegado do Brasil, Carlos Calero Rodrigues, teve ensejo de explicar esta posição

---

1 NASCIMENTO E SILVA, Geraldo Eulalio do. Poluição e desenvolvimento. *Jornal do Brasil*, 19 de agosto de 1990, primeiro caderno, p. 12.

perante o Comitê Preparatório da Conferência em 1971, dizendo que:

*nos países em desenvolvimento nenhum esforço pode ser desviado do objetivo principal: o desenvolvimento. Estamos dispostos a dar aos problemas ambientais a atenção que merecem, desde que dentro do arcabouço do desenvolvimento. Isto não deve ser uma tarefa impossível, mas as medidas para a proteção do meio ambiente não devem ser um luxo que não estamos em condições de desfrutar.*

O Brasil ainda apresentou outro argumento, ainda hoje válido, de que 90% da poluição do mundo eram atribuíveis aos países industrializados. Batendo nesta tecla, outro delegado do Brasil, Miguel Osório de Almeida, lembrou que:

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

Em consequência, o Brasil defendia a tese de que cabia aos países plenamente desenvolvidos a responsabilidade maior pela criação do problema e, portanto, para a sua solução.

A Assembleia Geral das Nações Unidas, em sua resolução de dezembro de 1989, em que confirmou a realização da Conferência sobre o Meio Ambiente no Rio de Janeiro, observou que:

*a maior parte das emissões de poluentes no meio ambiente, inclusive rejeitos tóxicos e nocivos, têm a sua origem nos países desenvolvidos e, portanto, reconhece*

---

*que tais países têm a principal responsabilidade no combate a tal poluição.*

As teses defendidas pelo Brasil surtiram efeito e, depois de diversas reuniões preparatórias, as Nações Unidas reuniram em Founex, perto de Genebra, de 4 a 12 de junho de 1971, 27 peritos no campo ambiental e do desenvolvimento. O resultado foi a adoção de um Relatório sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente que muito pesou na elaboração do projeto final que acabou sendo aceito em Estocolmo em junho de 1972.

A Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente dá o devido destaque aos problemas dos países em desenvolvimento e no preâmbulo afirma que “nos países em desenvolvimento a maioria dos problemas ambientais é causada pelo subdesenvolvimento”. Milhões continuam a viver abaixo dos níveis mínimos necessários para uma existência humana, privados de comida, vestimentas, abrigo, educação e saúde. Estas ideias se acham devidamente desenvolvidas nos Princípios 9, 10, 11, 12, 16, 20 e 26 da Declaração, embora o valor jurídico da maioria possa ser contestado.

A principal virtude da Declaração de Estocolmo é de haver reconhecido que os problemas ambientais dos países em desenvolvimento eram distintos dos problemas dos países industrializados. Mas admitir a existência de regras distintas que possam ser interpretadas como dando aos países em desenvolvimento o direito de poluir ou de fabricar produtos nocivos ao meio ambiente é desaconselhável. A adoção de regras permissíveis poderá resultar na adoção por governos sem visão de práticas cujos malefícios exigirão mais tarde a adoção de medidas dispendiosas para a sua erradicação.

Na defesa do meio ambiente é ainda necessária a colaboração desinteressada dos países industrializados, mediante a assistência técnica e também mediante a adoção de leis severas destinadas a

proibir a exportação de produtos, como pesticidas e herbicidas, cuja venda é proibida. As reclamações, no passado, contra tais práticas abusivas argumentavam os produtores que cabia às autoridades locais decidir se tais produtos eram ou não nocivos à saúde humana, jogando, neste sentido, com a ignorância de populações de baixo nível educacional. O mesmo quanto à transferência de indústrias de alta periculosidade para países de mão de obra mais barata, mas também menos especializada, e onde as exigências são menos severas do que nos países onde tais indústrias têm a sua sede. O exemplo de Bhopal, na Índia, é flagrante deste tipo de abuso.

Problema não previsto em 1972, mas que figura na resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas de 1989, é o impacto das dívidas de alguns países em desenvolvimento na sua capacidade de combater a poluição e de defender o meio ambiente. A destruição das florestas úmidas, tão combatida internacionalmente, está vinculada em muitos casos à necessidade sentida por alguns países de aumentar as suas exportações. Ao passo que o Fundo Monetário Internacional insiste em que haja economia nos gastos públicos e que as exportações sejam aumentadas: outras organizações internacionais e também entidades não governamentais insistem na adoção de políticas distintas, ou seja, aumentar os gastos de pessoal para a eficiente proteção do meio ambiente e a condenação das exportações tidas como predatórias. Uma das primeiras gestões do presidente George Bush foi a de insistir junto ao governo do Japão para que não financiasse a construção da estrada que permitiria a exportação de madeiras de lei do Brasil para o Japão através do Pacífico. É sintomático que o presidente foi alertado pelo chefe adjunto da Segurança Nacional, que poderia haver alertado o presidente também para a destruição das florestas coníferas na costa do Pacífico dos Estados Unidos a fim de atender precisamente ao mercado japonês.

## POLUIÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA DA ATMOSFERA<sup>1</sup>

A poluição da atmosfera não é fenômeno recente, mas sempre foi considerado um mal inevitável e acreditava-se que a atmosfera tinha a capacidade de absorver aos poucos toda a poluição nela despejada. O problema era tido como local, sem implicações internacionais: a solução imediata era a de se adotar as fábricas de chaminés altas, capazes de evitar a poluição local, mas que acabavam por provocar chuvas ácidas em outros países.

No passado, a fim de diminuir os males da poluição atmosférica, foram baixados regulamentos em alguns países. Na Inglaterra, uma proclamação de 1306 do Rei Eduardo I proibiu o uso do carvão em fornalhas abertas em Londres; no caso de violação o responsável deveria pagar uma multa; em caso de reincidência a fornalha seria destruída e se ocorresse uma terceira violação da proclamação, a pena seria de morte. A França adotou decreto em 1819 contra as indústrias perigosas, insalubres ou nocivas. Outros textos legais, nos mesmos moldes, surgiram em outros países, principalmente depois da Revolução Industrial.

Os problemas ligados à poluição da atmosfera passaram a se tornar mais sérios depois da Segunda Guerra Mundial. A acidificação

---

1 Original não publicado.

dos rios e dos lagos escandinavos e o fenômeno das chuvas ácidas obrigaram a comunhão internacional a se inteirar destas ameaças ao meio ambiente. O *fog* londrino, a poluição no Ruhr e o *smog* de Los Angeles muito contribuíram para aumentar esta preocupação que atingiu o seu ponto mais alto, em dezembro de 1952, com o *fog* em Londres, que resultou na morte de mais de 4.000 pessoas durante os quatro dias em que perdurou. A enormidade da tragédia obrigou as autoridades londrinas a proibir a queima de carvão, com a quase imediata diminuição dos níveis de poluição.

A partir da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, realizada em Estocolmo de 5 a 16 de junho de 1972, a opinião pública mundial passou a se preocupar com a destruição do meio ambiente e a maioria dos governos foram obrigados a adotar legislação tendente a protegê-lo. Este movimento foi acompanhado por outro de âmbito mundial, ou mais precisamente europeu, quando diversas medidas para proteger o ecossistema foram firmadas. Tais leis e tratados eram, contudo, de natureza exortativa. Fazia-se como que um apelo, sem que medidas concretas no caso de sua violação fossem previstas. Eram classificadas por alguns juristas como *soft law*. Inúmeros desastres ecológicos na década de 80 vieram, contudo, demonstrar que a humanidade tinha que adotar – e urgentemente – algumas medidas tendentes a evitar males irreparáveis. O aumento de emissões de automóveis e das indústrias, bem como a constatação dos danos causados à camada de ozônio pelos clorofluorcarbonetos (CFCs) vieram demonstrar que havia o perigo de ocorrer o que se convencionou denominar o “efeito estufa” (*greenhouse effect*). Os verões com temperaturas bem acima do normal verificadas no Hemisfério Norte fizeram com que a opinião pública passasse a exigir das autoridades a adoção de medidas mais concretas, fazendo eco aos sinais de alarme emitidos por cientistas e climatologistas. Contra a adoção de medidas mais severas pesavam os argumentos econômicos e,

até a presente data, verifica-se que nem os Estados Unidos nem a Grã-Bretanha concordaram em diminuir as emissões do dióxido de carbono. Os países da Europa Ocidental, que vinham se opondo à adoção de medidas concretas para diminuir a produção de CFCs, cederam em 1987, quando da Conferência de Montreal, devido ao aparecimento de um buraco na camada de ozônio na Antártida e do aumento violento de temperaturas verificado.

No decorrer do Terceiro Congresso Mundial de Climatologia, realizado em Hamburgo, em novembro de 1988, a indiferença manifestada por inúmeros governos na matéria foi condenada e os mais de 600 cientistas presentes concordaram que dentro de 50 anos o mundo sofreria em matéria de clima um retrocesso de cinco milhões de anos. Baseados em estudos pautados nas temperaturas verificadas nos últimos 130 anos, concluiu-se que no próximo século as temperaturas poderiam aumentar entre 2 a 6 graus e que o nível das águas do mar poderia subir um metro, o suficiente para inundar 40% da Tailândia, Bangladesh e Indonésia. A esta relação pode-se acrescentar o Rio de Janeiro, que seria gravemente afetado.

No estudo da poluição atmosférica, três problemas têm centralizado a atenção dos estudiosos, ou seja, as chuvas ácidas, as ameaças à camada de ozônio e a poluição radioativa. Todas estas formas de poluição são nocivas à vida humana e animal, à água, às florestas, às colheitas, ao solo, aos monumentos e aos edifícios.

### **1. Chuvas ácidas**

Em 1872, um cientista escocês – Roberto Angus Smith – teve ensejo de escrever sobre as chuvas ácidas, utilizando a expressão pela primeira vez. Não obstante os sinais de alerta assinalados, só em 1950 é que a *European Atmospheric Chemistry Network* foi criada, visto que se constatara que grande parte da Europa estava

acidificada. A Conferência de 1972, realizada na Suécia, talvez o país mais atingido pelas chuvas ácidas, não chegou a sugerir normas destinadas ao seu combate e, só mais tarde, quando a Organização Europeia para o Desenvolvimento Econômico chamou a si o problema, é que o mundo se deu conta que a chuva ácida não era apenas uma ameaça, mas sim uma realidade e que urgia tomar medidas concretas para diminuir as emissões de enxofre.

Compreende-se o motivo por que as organizações europeias sejam as mais ativas neste campo: em uma área relativamente pequena, acha-se concentrada uma população numerosa junto a formidável complexo industrial, usinas elétricas e milhares de automóveis. Os primeiros estudos visavam a Europa Ocidental, mas a poluição atmosférica não respeita fronteiras políticas ou ideológicas e, em 1979, os países da Europa Ocidental e os da Europa Oriental resolveram realizar um esforço comum no combate à poluição atmosférica e assinaram, em 13 de novembro, em Genebra, a Convenção sobre Poluição Atmosférica Transfronteiriça a Longa Distância. Em setembro de 1984, dezoito governos, inclusive a Rússia Soviética e o Canadá, assumiram o compromisso de diminuir em 30% as emissões de dióxido de enxofre antes de 1993, em um novo esforço tendente a diminuir as chuvas ácidas. Quer a Grã-Bretanha, quer os Estados Unidos, se recusaram a assumir tal compromisso. No ano seguinte, nova tentativa foi feita no sentido de serem controladas as emissões. Novamente os Estados Unidos e a Grã-Bretanha não aceitaram os cortes propostos. Pouco depois, contudo, o governo de Washington se comprometeu a aceitar a diminuição de 30%.

As chuvas ácidas e as emissões de enxofre são também responsáveis pela destruição de inúmeros monumentos que nos foram legados pela Antiguidade. Neste sentido, o exemplo mais chocante é o da Acrópole, em Atenas, onde as descargas dos automóveis estão

pouco a pouco desfigurando todos os monumentos sem mármore. Estragos semelhantes têm sido verificados na Catedral de Lincoln e na Abadia de Westminster na Grã-Bretanha, na Catedral de Colônia, onde a maioria das esculturas externas já teve que ser substituída. No Leste Europeu, o mesmo fenômeno se verifica em Dresden e perdura a atitude negativa que vinha sendo tomada, a Convenção é do tipo *soft law*, pois não foi possível adotar medidas mais objetivas. No Preâmbulo se estipula que a cooperação e a adoção de medidas de natureza internacional devem ser tomadas em base a considerações científicas e técnicas relevantes e que era necessário prosseguir com os estudos a respeito. Convém notar que, por iniciativa do Brasil, a Convenção se refere às circunstâncias e às necessidades específicas dos países em desenvolvimento.

## 2. Ameaças à camada de ozônio<sup>2</sup>

No decorrer das reuniões do grupo, os países escandinavos, tendo em vista as verdadeiras causas do dano à camada de ozônio, propuseram a assinatura de um Protocolo pelo qual, dentro de um prazo predeterminado, as Partes Contratantes se obrigariam a suspender a fabricação de CFCs, a não ser para alguns fins específicos. Não foi possível ultimar os estudos a tempo de ser assinado em Viena em 1985, mas ficou decidido que o grupo continuaria se reunindo em busca de uma solução favorável. Considerações várias vieram modificar o enfoque das nações europeias, principalmente pela constatação de que acima da Antártida a camada de ozônio cedera e que existia um buraco através do qual os raios ultravioletas atingiam sem resistência a superfície da Terra. A consciência ecológica, com os consequentes reflexos nas eleições, fez com que na conferência realizada em Montreal, em setembro de 1987, as delegações da Comunidade Europeia comparecessem dispostas

---

2 Subtítulo inserido nesta versão.

a aceitar a adoção de medidas positivas em defesa da camada de ozônio. É interessante observar que, no começo de 1987, os países da Comunidade Europeia haviam rejeitado propostas tendentes à diminuição e posterior eliminação dos CFCs. Em fins de março, porém, em face de pressões de grupos ecológicos da Inglaterra, França, Países Baixos e Alemanha Ocidental, os ministros do Meio Ambiente concordaram com uma redução de 20%.

Outro problema que o grupo da UNEP teve que discutir foi a respeito da inclusão ou não no Protocolo a ser firmado de outros produtos nocivos à camada de ozônio, ou apenas aos CFCs. Neste sentido, foi lembrado que o Halons 1211 e 1301 eram muito mais nocivos que os CFCs. A questão só pôde ser solucionada em Montreal, quando ficou decidido que no Anexo “A” três tipos de Halons, um deles (Halon 1301) com um potencial de destruição de 10.0, seriam mencionados junto com cinco tipos de CFC.

De conformidade com o Protocolo de Montreal, as Partes Contratantes se comprometem a reduzir em 50% a produção de CFC antes de 1999, baseadas na produção de 1986. Embora o Protocolo tenha sido recebido como um importante avanço, foi mostrado que a diminuição era insuficiente e que a meta a ser atingida no ano de 2000 deveria ser a da total proibição. Convém notar que os Estados Unidos e Grã-Bretanha, tão avessos a aceitar qualquer medida tendente a combater as chuvas ácidas, têm advogado a adoção de medidas mais severas no tocante aos CFCs. Com a proibição total da produção de CFCs, os seus efeitos negativos continuarão a se fazer sentir por muitos anos dada a longa vida de suas moléculas, ao contrário do que sucede com a maioria dos gases.

### **3. Poluição radioativa**

A contaminação radioativa pode ser a mais espantosa ameaça à humanidade caso ocorra o emprego de armas atômicas com o

consequente “inverno nuclear”; ou o direito deverá se concentrar em uma poluição radioativa em decorrência da exploração de usinas nucleares, quando a poluição normalmente é mínima.

Em caso de guerra nuclear, mesmo localizada, o mundo estará sujeito às consequências do que se convencionou denominar “inverno nuclear”, em decorrência da qual haverá uma quantidade de fumaça e de fuligem capaz de bloquear toda a luz solar do Hemisfério Norte, lançando o planeta durante vários meses em um escuro e mortífero inverno nuclear.

No reverso da medalha, temos o uso pacífico da energia nuclear. Criada para fins militares, a bomba atômica abriu para a humanidade uma nova, limpa e renovável fonte de energia. Na busca de fontes alternativas de energia não poluente, a nuclear surgiu como a solução ideal. No caso do Brasil, a energia nuclear tem ainda o mérito de substituir as gigantescas usinas hidrelétricas cuja construção depende do alagamento de vastas regiões, com evidentes prejuízos à ecologia e perda de terras aráveis.

Embora até determinado momento os índices de segurança das usinas nucleares fossem satisfatórios, o perigo potencial de um acidente nuclear era motivo de preocupação. O desastre de Chernobyl, em abril de 1986, ocorrido pouco depois do incidente de Three Mile Island, foi um golpe sério para os apologistas da energia nuclear e para as indústrias a ela vinculadas com os consequentes cancelamentos de contratos de construção. O governo soviético teve ensejo de realizar minuciosa investigação sobre as causas do acidente, que foram devidamente levadas ao conhecimento da Agência Internacional de Energia Atômica. Em longo depoimento do chefe de delegação, ficou claro que a causa principal do acidente fora por erros humanos, não só dos operadores na ocasião, mas também dos engenheiros responsáveis pela construção da usina. É importante assinalar que, na opinião de técnicos ocidentais, a

União Soviética tinha o pior sistema de segurança do mundo, inferior ao dos países em desenvolvimento e ao dos demais países da Europa Oriental.

A consequência mais importante do desastre de Chernobyl foi o reconhecimento da regra de que no caso de desastre nuclear ou de aumento súbito dos níveis de radioatividade, o estado de origem está na obrigação de avisar imediatamente aos demais países o ocorrido. Em setembro de 1986, uma convenção foi assinada em Viena no âmbito da Agência Internacional de Energia Atômica sobre Notificação Imediata de Acidente Nuclear. Esta regra pode ser considerada obrigatória para todos os países em casos de poluição e não apenas poluição radioativa. Por ocasião da poluição do Reno por 400 litros de herbicidas na fábrica CIBA-Geigy, em Basileia, em novembro de 1986, a Suíça foi criticada por não haver avisado aos demais ribeirinhos de imediato.

#### **4. Poluição e direito internacional**

Com a degradação do ecossistema mundial, as Nações Unidas, por iniciativa da Suécia, iniciaram entendimentos que culminaram na Conferência de Estocolmo sobre o Meio Ambiente de 1972, em que uma série de princípios foram aprovados e que representam ainda hoje o principal pronunciamento na matéria. Destes princípios, o de número 21 sobressai e, embora conste apenas de uma resolução, é tido como uma regra de direito internacional costumeiro. Estipula que

*os Estados têm o direito soberano de aproveitar os seus recursos de acordo com a sua política de meio ambiente e a responsabilidade de assegurar que atividades dentro de sua jurisdição ou controle não provocarão danos no meio ambiente de outros Estados ou em áreas além dos limites da jurisdição nacional.*

A partir de 1972, o direito internacional se viu na contingência de enfrentar o desafio feito e formular normas legais capazes de diminuir ou acabar com a poluição. Para alguns juristas, não havia normas a respeito, mas a grande maioria ao contrário pôde demonstrar que no vasto campo do direito em geral era possível apresentar regras consagradas à prática dos estados e algumas decisões arbitrais importantes cabíveis em matéria de direito ambiental. Por sua vez, entidades conceituadas como o *Institut de Droit International* e a *International Law Association* apresentaram estudos que muito contribuíram para o desenvolvimento da matéria.

Além do mais, alguns tratados internacionais recentes fornecem indicações precisas como a já citada Convenção sobre a Proteção da Camada de Ozônio e a Conferência sobre o Direito do Mar, em que há alguns artigos específicos sobre poluição da atmosfera, como os artigos 194 (3a) 212 e 222.

Quanto à jurisprudência internacional, três decisões merecem ser citadas, ou seja, o caso Trail Smelter de 1941, o caso do Canal de Corfu julgado pela Corte Internacional de Justiça em 1949 e o caso do Lago Lannoux entre a França e a Espanha cujo laudo arbitral é de 16 de novembro de 1957.

Desses, o mais importante é o caso Trail Smelter cujo laudo teve grande influência sobre o direito ambiental. O tribunal arbitral em sua decisão concluiu que:

*segundo os princípios de direito internacional [...] nenhum Estado têm o direito de utilizar ou permitir o uso de seu território de maneira a causar dano por fumaça no território de outro ou na propriedade de pessoas que nele se encontrem, quando o caso tem consequências sérias e o dano é causado por provas claras e convincentes.*

Desta decisão sobressaem duas considerações: que o dano deve ser sério e que a prova seja indiscutível.

Ao contrário do caso *Trall Smelter* que trata de uma questão de poluição atmosférica – e, portanto, de especial interesse ao estudo em pauta –, o caso do Canal de Corfu não versou sobre poluição, mas dada a circunstância de haver sido julgado pela Corte Internacional de Justiça, passou a influir na matéria. Em suas conclusões, a Corte foi de opinião de que a Albânia tinha a obrigação de avisar aos navios de guerra britânicos de um perigo eminente em suas águas territoriais devido à existência de minas, e declarou que “todo Estado tem a obrigação de não permitir que o seu território seja utilizado para a prática de atos contrários aos direitos de outros Estados”.

A questão mais complexa no tocante à poluição – seja ela atmosférica ou de outra natureza – é o da responsabilidade. A doutrina é categórica de que no caso de uma poluição transfronteiriça nociva, o estado é responsável, mesmo se por omissão. Porém a tendência dos estados, principalmente dos grandes poluidores, ou mais precisamente das nações industrializadas do Hemisfério Norte, é a de se recusar a aceitar a tese da responsabilidade. É sintomático que no desastre de Chernobyl a questão da responsabilidade em nível governamental não foi suscitada, nem mesmo pelos governos dos países mais afetados pela contaminação radiológica.

A ideia de responsabilidade se acha claramente enunciada pelo Princípio 21 de Estocolmo e pela Convenção sobre o Direito do Mar em seu artigo 235.

A questão da responsabilidade dos estados é um dos mais complexos e difíceis e basta recordar que a Comissão do Direito Internacional das Nações Unidas vem se ocupando da questão há mais de 30 anos e que um dos relatores foi o professor Roberto

Ago. A dificuldade aumenta se lembrarmos que a própria Comissão decidiu, no tocante à poluição, que se tratava de responsabilidade “por atos não proibidos pelo direito internacional”.

Seja como for, tendo em vista a reviravolta ocorrida no concernente ao posicionamento dos estados em matéria de defesa do meio ambiente, pode se prever que a inércia verificada até agora poderá dar lugar à adoção de regras mais precisas a respeito e a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente a realizar-se no Brasil em 1992 talvez possa tomar uma posição mais concreta do que a tomada em 1972.

## 5. Conclusões

Não há dúvida de que a poluição atmosférica é um dos problemas a exigir a adoção de medidas objetivas, sobretudo tendo em vista a ameaça do “efeito estufa”. Tem-se argumentado de que a tese do “efeito estufa” ainda é teoria a exigir uma comprovação científica indiscutível. É bem possível que os malefícios previstos não venham a se concretizar e que todas as precauções tomadas tenham sido em vão, mas em tal caso os prejuízos causados serão mínimos. O grande perigo consiste na eventualidade de os governos continuarem a se esquivar e, movidos principalmente por considerações econômicas, não aceitarem as medidas propostas; em tal caso, se os prognósticos estiverem corretos, quando os efeitos nocivos começarem a se fazer sentir, já será demasiado tarde.

Felizmente, sob a influência da opinião pública nacional e mundial, as questões ambientais estão merecendo a atenção que lhes é devida e os resultados podem ser observados. No caso brasileiro, o exemplo de Cubatão é o impressionante: considerada a área mais poluída do mundo, hoje em dia, graças a uma programação conscienciosa, já apresenta níveis de poluição

bem inferiores a diversas outras regiões do país. Londres, com a proibição da queima de carvão, já não mais sofre as consequências do *fog*. O ministro do Meio Ambiente da Região do Ruhr declarou que as medidas tomadas de combate à poluição traziam grandes vantagens econômicas e com a assistência da ecotec “a Região em 1995 será o centro industrial mais limpo e verde mundo”. A estes fatores positivos é necessário acrescentar ainda a futura Conferência sobre o Meio Ambiente de 1992 que, nos termos da resolução aprovada em 22 de dezembro de 1989, deverá abordar, dentre as questões ecológicas a “proteção da atmosfera mediante o combate às mudanças climáticas, os danos à camada de ozônio e poluição atmosférica transfronteiriça”.

## THE INTERNATIONAL LAW RELATING TO TRANSBORDER AIR POLLUTION<sup>1</sup>

In the closing stage of the Second World War, humanity witnessed the birth of the most fearful agent of mass destruction ever designed by man. Soon after, science was able to show that another amazing source of energy had been harnessed and could be used for peaceful purposes. The sudden and dramatic impact of nuclear energy in many spheres of human activity, including the field of international law, needs no substantiation.

The phenomenon is not new since in the past many discoveries have changed or influenced international law, up to a given moment international law limited to a two-dimension plane: the earth and the sea, but with the discovery of radio and aerial navigation a completely new dimension appeared, namely the air.

In most cases, these discoveries have been advantageous to mankind in general; many weapons aimed at the annihilation of the enemy have in the aftermath been beneficial. In other words, while in most cases the effects of modern technology have been benign, in the others they have pernicious, as in the case of the

---

1 Original não publicado.

technological-produced threats to the environment, or more precisely pollution.

Until quite recently, the prevailing view was that the absorptive and rejuvenating abilities of the oceans would enable them to take care of themselves and that ichthyologic species were inexhaustible. Nowadays the capacity of the marine ecosystem, especially in coastal areas, is often surpassed and the danger of the depletion of rivers and seas by predatory fishing cannot be ignored.

Pollution is not a new phenomenon but it was always considered an unavoidable evil. It was assumed that air pollution was essentially a local problem, closely linked to man's industrial activities. The solution was the construction of a high chimneystack capable of avoiding local pollution but which in the long run provoked pollution by acid rain in faraway countries.

In order to mitigate pollution, laws and decrees were enacted in the past. In 1306, King Edward I of England issued a royal proclamation forbidding the use of coal in open furnaces in London. The penalty for violating this Order was a fine for the first offense and demolition of the furnace for the second. The third offense was punishable by death. In the XIX Century, France adopted a decree in 1870 against the dangerous, unhealthy, noisy and noxious trades; England enacted a law in 1821 concerning steam engines; in Turkey, the Medjelle (Ottoman Civil Code of 1869-1876) based on Islamic Law, prohibited serious hindrance of those living neighboring buildings such as excessive smoke or odor from furnace or manufacture of linseed.

Problems linked to pollution started to become more serious after the Second World War. The acidification of Scandinavian lakes and the phenomenon of acid rain forced the international community to a better understanding of what air pollution really

meant. The London fog, the air pollution of the Ruhr, the Los Angeles smog and similar situations increase this preoccupation that culminated in December 1952 with the London fog that resulted in the death of more than 4,000 persons during the four days it lasted.

After the 1972 United Nations Conference on the Human Environment, held in Stockholm, public opinion became increasingly concerned with the gradual destruction of the world's ecosystems and most governments were obliged to take positive steps in its protection. Many events of a traumatic nature occurred and at the same time the constant effects of pollution on human health, the damage to forests, waters, crops and vegetation and the irreplaceable losses of historical monuments and building was felt. The 80's were marked by a series of environmental disasters, which culminated with the nuclear disaster of Chernobyl on April the 26th, 1986 and the spewing of dangerous radiation in the atmosphere.

But other environmental disaster occurred previously such as that of Seveso on July the 10th, 1976, when a large area in the North of Italy was contaminated by dioxide. To this list, others can be added such as the Three Mile Island scare; the deadly leak at a pesticide plant in Bhopal (3 December 1984); the spill at a plant of Sandoz in Basel (1 November 1986); the spill in the same month of 400 liters of a herbicide at a CIBA-Geigy factory: and the cataclysm which occurred in the Cameroon (August 1986) when volcanic gas seeped through a fissure in the bottom of Lake Nios.

This year, many events which in the past would have gone unnoticed made the headlines, such as the drama of the two grey whales trapped in the ice, the tragedy of the North Sea seals; the farce of the "Karin B" and its cargo of toxic waste: the fires in the Brazilian forests. The torrid summer in some parts of the world

was attributed to the *greenhouse effect* caused by acid rain and the depletion of the ozone layer, especially over the South Pole where a hole was discovered.

The fears expressed by the great public have been considered by some as excessive, but it should be stressed that scientists and climatologists have been calling attention for some time to the dangers to the future generations caused by the degradation of the atmosphere.

It was thanks to the studies by scientists that it was possible to realize that worldwide emissions of chlorofluorocarbons (CFCs) and other substances can significantly deplete and otherwise modify the ozone layer in a manner that is likely to result in adverse effects on human health and the environment. On the 10th of November 1988, the Third World Congress of Climatology concluded its deliberations on a pessimistic note as to the future of our planet and voiced strong criticism to the indifference of many governments in this matter. More than 600 experts from all over the world agreed that in less than 50 years the world will retrocede five million years as far as climate is concerned. During the Congress – held in Hamburg – it was pointed out that, during the last 130 years, climatic changes have been observed in various countries and that in these last ten years the highest temperatures occurred four times. If the next century the temperature should rise by two to six degrees – a possibility that must not be discarded – the level of the seas will rise one meter, enough to submerge 40% of Thailand, Bangladesh and Indonesia. And [one] might add that most of Rio de Janeiro would possibly be swamped out.

In this talk, we shall concentrate on the three major causes of air pollution, namely acid rain, the depletion of the ozone layer and radioactive pollution. All of them are pernicious, in different

degrees to human and animal life, water, forest, crops, the soil, buildings and monuments.

### **1. Acid Rain**

As far back as 1872, a Scottish scientist, Robert Angus Smith, wrote a book about *Acid Rain*, coining the phrase; in the 1950, the European Atmospheric Chemistry Network was established since it was realized that precipitation in large parts of Europe had become acidic. In the spite of these warnings, acid rain did not deserve priority treatment during the Stockholm Conference and the seriousness of the problem was only realized when the OECD took up the problem. Acid rain is no longer threat to Europe: it is a reality, and time is running out.

Is it understandable that the organizations of Europe are the most active in this field, since it is most polluted area of the world? In a relatively small area we find concentrated a dense population, alongside a formidable industrial park, power generators and motor vehicles. The initial studies on acid rain were aimed at Western Europe, but air pollution does not take into account political or ideological barriers so much so that in 1979 East and West European nations, in an unprecedented joint effort, pledged to try and combat transboundary air pollution and signed on 13 November 1979 in Geneva the convention on Long-Range Transboundary Air Pollution. In September 1984, eighteen Governments, including the Soviet Union and Canada, committed themselves to a 30-percent cut in emissions of sulphur dioxide by 1993 in an effort to reduce pollution by acid rain. Britain and the United States declined to join the agreement. In a statement, the British Delegate said that Britain accepted a 30-percent reduction "as an aim of policy rather than a formal commitment" but not before the end of the 1990's. Confirming this commitment, a protocol to the 1979 Convention on Long-Range Trans-boundary

Air pollution on the reduction of Sulphur Emissions or their Transboundary Fluxes by at least 30 per cent, was duly signed in Helsinki by nineteen States on 8 July 1985. On that occasion the United States made a reservation in the sense that it “cannot at this time concur in specific additional reductions of Sulphur dioxide emissions”. In the beginning of November, the United States reversed its position on this subject, i.e. they accept the 30 per cent reduction.

Acid rain is also responsible for the damage to buildings, among them some of the most precious monuments inherited from the past. The most glaring example is the Acropolis in Athens, where the emissions caused by motor vehicle exhausts are causing incalculable and irreparable damage to the precious monuments. Photographic evidence of the erosion of sculptures at the Lincoln Cathedral (England), which in 1910 were delicately carved figures, show themselves as shapeless lumps of stone. The Cathedral stands in the plume path of Trent side power station. At Westminster Abbey, five million pounds sterling were spent on restoring stone-work and four millions of flying buttresses which were rebuilt in lime stone 90 years ago and now need to be replaced. We can also mention the deterioration of the cathedrals of Cologne and Strasbourg. At the Cologne Cathedral, 15th century sandstone had to be replaced on the walls of the choir and probably at present none of the original stonework remains. In other words, an important medieval monument has been replaced by a copy.

Eastern Europe has suffered equally. In Dresden and Leipzig, historical landmarks that escaped unharmed after the Second World War are facing now a pollution bombardment. In Krakow the features of St. Peter and of St. Paul in the Cathedral are unrecognizable, The damage to the façade of Wawel Cathedral,

overlooking the city, are proof of damage caused by local industries and power plants.

An obelisk suffered heavier damage in its 90 years in New York than in 3000 years in Egypt. The list is an ever-increasing one.

## **2. Depletion of the ozone layer**

The ozone layer (or ozonosphere) is an atmospheric layer lying between about 10 kilometers and 50 kilometers above the surface of the earth. The maximum concentration generally occurs about 20 or 25 kilometers. Ozone is a pale blue gas with a distinctive pungent odor, is very poisonous and can be a serious pollutant. The ozone layer plays a beneficial role in the protection of the ecosystem and of human health thanks to its properties in the filtration of solar radiation. It absorbs much of the ultraviolet radiation (UV-B) that the sun emits in wavelengths harmful to humans, animals and plant. Ozone also effects temperatures, air movements and the downward emission of infrared irradiations, which in turn influence the radioactive and meteorological process that determines climate.

In 1974, Doctors Mario Molina and F. Sherwood Rowland hypothesized that the growing use of a family of chemicals compounds known as chlorofluorocarbons (CFCs) could be particularly “worrisome” Further studies indicated that threat to the ozone layer was more severe than indicated. Whereas the lifetime of most chemicals in the atmosphere can be measured in weeks and months, the effects of CFCs can last for a century or more. Their unusual stability allows them to reach the stratosphere where the intense ultraviolet radiation causes them to break apart releasing chlorine with the consequent reduction of the concentration of ozone, where the chlorine remains.

The main responsibility with the depletion of the ozone layer lies with the advanced nations of Western Europe: 90% of the CFCs used in aerosol cans, solvents and refrigerators were produced in the OECD countries, which likewise account for 90% of the world consumption. The United States that in the past had been a major producer was the first to prohibit the use of CFCs for non-essential uses.

In 1975, the United Nations Environmental Programme (UNEP) established plans of action to protect the ozone layer and in 1982, a working Group of Legal and Technical Experts began to meet in Geneva and in Vienna with the aim of elaborating a global framework convention for the protection of the ozone layer.

The Working Group had to surmount considerable opposition procedural and otherwise, motivated by economic factors raised chiefly by the experts from the European Economic Community countries.

As a result of the preparatory work of this Group, the Vienna Convention for the Protection of the Ozone Layer was signed on 22 March 1985. The Convention created a framework for scientific cooperation and was drafted in a flexible manner in order to be easily adapted to changing circumstances.

However, in 1985 it was not possible to include in the Convention stringent rules, due above all to the intransigent position taken by the Western European countries. In consequence, the Working Group continued its task aimed at drafting a Protocol for the control of the manufacture and use of CFCs and other substances capable of depleting the ozone layer. In September 1987, the Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer was signed. Fortunately, a little before the meeting in Montreal the EEC countries had changed their position under the influence of public opinion that had been stunned in 1985 by

the discovery by British scientists that a “hole” in the ozone layer over the Antarctic the size of continental United States had been confirmed.

Article 2 of the Montreal Protocol establishes a strict chronogram and based on the calculated level of consumption in 1986 governments will gradually diminish production and consumption so as not to exceed 50% by 1998-1999.

### **3. Radioactive Pollution**

Radioactive contamination can be the most serious threat to mankind but at the same time the danger of contamination is minimal. In the formulation of rules on radioactive pollution of the atmosphere we must take into account the scale of the pollution and, in consequence, one is confronted with the necessity of seeking rules aimed at preventing a nuclear war and on the other hand of regulating radioactive emissions from nuclear power plants.

The pollution resulting from a nuclear war may produce what is being called the “nuclear winter”, according to which even a limited nuclear war involving only a fraction of existing atomic weapons “could produce enough smoke and soot to block out nearly all the Northern hemisphere’s sunlight, plunging the planet for many months into a dark, lethal nuclear winter”.

Passing to the other extreme, we have the by-product of the atom bomb, namely the peaceful use of nuclear energy. In the search for cleaner air and reduced emissions of Sulphur oxides, the substitution of fossil fuel by nuclear plants is the ideal solution, so much so that many environmentalists favour the use of nuclear power in order to fight pollution which is causing the death of forests. In Brazil, the construction of gigantic hydroelectric dams

is equally condemned since they represent the destruction of forests or the loss of valuable agricultural land.

Even though the safety record of nuclear power plants was up to a certain moment excellent, the potential hazards of a nuclear accident with the corresponding contamination, was a constant fear. The Chernobyl disaster in April 1986 coming soon after the Three Mile Island scare was a severe blow to the defenders of nuclear energy. In the report presented to the International Atomic Energy Agency in Vienna, soon after the disaster, the head of the Soviet Delegation placed the largest amount of blame for the accident on the plant operator although in his opinion the mistake began with the reactor's designer who had not foreseen the possibility of gross operator's errors. It should also be pointed out that Western expert on nuclear technology asserted on the occasion that the Soviet Union had the worst nuclear safety planning of any nation, even worse than the developing countries and the rest of the Soviet bloc.

The Chernobyl disaster raised the question of responsibility of the Soviet Union, However the Soviet Union is not a Party to the Vienna Convention on Civil Liability for Nuclear Damage, of 21 May 1963. The most important legal consequence of the disaster was the recognition that. In the case of an accident or activity causing a sudden increase in the level of air pollution the State of origin is under a duty to warn promptly all affected or potentially affected States. In September 1986, a Convention on Early Notification of Nuclear Accident was signed in Vienna. The duty to notify in case of an emergency is international law, even for those countries that are not party to the Convention.

#### 4. Pollution and International Law

With the increase in the degradation of the world's ecosystem public opinion began to take notice and demand solution. The United Nations Conference on the Human Environment held in Stockholm in 1972 is, as yet, the most important chapter in the defense of the world's environment. The Declaration signed then does not have the force of an international treaty even though some of the Principles adopted have been considered proof of customary international law especially Principle 21 that reads as follows:

*States have, in accordance with the Charter of the United Nations and the principles of international law, the sovereign right to exploit their jurisdiction or control do not cause damage to the environment of other States or of areas beyond the limits of national jurisdiction.*

As from 1972, international law had to meet an unprecedented challenge and come up with the necessary legal tools. If, in the beginning, some authors insisted on the inexistence of legal norms on the subject; others began to pierce together principle of good lineage, State practice and court decisions in order to say what international law was on the subject, i.e. the *lex data* on pollution; a third group felt that It was necessary to one step ahead. In this sense, the International Law Association and the *Institut de Droit International* have a special responsibility: the task of codifying international law lies with the International Law Commission, while the aim of these two highly qualified bodies is to pave the way and say what the law should be in these fields, i.e. act *de lege ferenda*.

Existing international treaties, which deal directly or indirectly with pollution, can give valuable guidance, such as the Vienna Convention for the Protection of the Ozone Layer (1985)

and the Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer (1987). In the case of States Parties to such treaties, no doubts can exist as to their applicability. It remains to be decided if some of the rules are also binding in the case of non-Parties. In the *North Sea Continental Shelf Case* (1969) the International Court of Justice recognized that a rule accepted in a Convention may “partly because of its own impact, partly on the basis of subsequent State practice” become a rule binding on all States. In the case of article 6 of the Geneva Continental Shelf Convention (1958) the Court concluded that the article should be treated “as a norm-creating provision”, and that it “had since passed into the general *corpus* of international law, and is now accepted as such by the *opinion juris*, so as to have become binding even countries which have never, and do not, become parties do the Convention”.

Some of the provisions of the Convention for the Protection of the Ozone Layer can be mentioned in this sense, especially since they repeat norms to be found in other convention or which correspond to customary international law, As a matter of fact, most these provision do not create strict legal obligations to be found in the Montreal Protocol, principally that of ensuring that a State’s calculated level of consumption in a given period shall not exceed its calculates level of consumption in 1986, apply only to those governments that accept such an obligation.

Rules applicable to the sea, river and lakes can be invoked in certain circumstances to air pollution; but it would be a mistake to generalize since in their case pollution can be perceived geographically since the sea and rivers are the object and the vehicle of pollution.

The Law of the Sea Convention (Montego Bay – 1982) contains some articles dealing with pollution which have an almost universal acceptance such as articles 194 (3a), 212 and 222.

State practice, especially their laws and regulations on air pollution, have exerted influence not only on bilateral treaties but also on emerging concepts of international law. Prof. Budislav Vukas insists that

*general principles are not a derivation, analogy or summary of customary or conventional international rules, but principles of municipal law which, because of their general acceptance in internal legal orders, can be applied to the international relations similar to those in the national framework for which these principles have been established.*

He also reminds us that in the *Trail Smelter Case* the Arbitral Tribunal “did nothing more than apply the general principle *sic utere tuo ut alienum non laudes*”.

In these new domains up by scientific and technological breakthroughs doctrine is called upon to play an important role even though until recently it gave scant attention to air pollution. While textbooks studied quite thoroughly pollution of the sea and rivers they remained silent on air pollution. It has been argued that doctrine does not have the power to create law; it can merely ratify its existence, comment, interpret and examine it.

Even though individual opinions can be biased, governments cannot ignore the principles they preach when a unanimous or almost unanimous approach to a given subject in reflect in the writings of authoritative publicists from various different countries. The spadework of the International Law Association has had a decisive role in the formation of rules on air pollution.

Special mention must be made to the *Trail Smelter Case* between Canada and the United States. The Tribunal gave its Final Award on March 1941. The essence of award the represents one

of the basic elements in every definition in general. The Tribunal concluded:

*that under the principles of international law, as well as the law of the United States, no State has the right to use or permit the use of its territory in such a manner as to cause injury by fumes in or to the territory of another or the properties or persons therein, when the is of serious consequence and the injury is established by clear and convincing evidence.*

## O BURACO DE OZÔNIO<sup>1</sup>

A proteção da atmosfera mediante o combate às mudanças climatológicas, a destruição da camada de ozônio e a poluição atmosférica transfronteiriça, que figuram como assuntos prioritários a serem abordados pela Conferência de 1992 sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, não constavam da Agenda da Conferência de Estocolmo de 1972, muito embora naquela época a questão da chuva ácida já fosse problema prioritário para a Suécia. Só a partir de 1974 que experiências de laboratório indicaram que os CFCs poderiam exercer uma influência nefasta na camada de ozônio. Tratava-se, contudo, de experiências de laboratório e faltava a comprovação da periculosidade dos CFCs.

Os clorofluorcarbonos foram desenvolvidos na década de 30 pela General Motors com o fito de substituir a amônia para fins de refrigeração. Tratava-se de um gás com inúmeras qualidades: era incolor, inodoro, não inflamável, não tóxico e de fácil liquidação. Além do mais, cedo se verificou que se prestava a inúmeros usos, dentre eles, como aerossóis.

---

1 NASCIMENTO E SILVA, Geraldo Eulalio do. O buraco de ozônio. *Jornal do Brasil*, 2 de outubro de 1990, primeiro caderno, p. 9.

A camada de ozônio se encontra entre 10 e 50 quilômetros acima do nível do mar, sendo que a maior concentração está localizada entre 20 e 25 quilômetros. Trata-se de um gás de coloração azul, de cheiro acentuado, venenoso e poluente na atmosfera, mas que exerce uma ação sumamente benéfica ao filtrar os raios ultravioletas de efeitos maléficos sobre os homens, animais e plantas. Se o gás que compõe a camada de ozônio fosse comprimido, ficaria reduzida a apenas 3 milímetros.

Seja como for, tendo em vista as conclusões apresentadas pelos cientistas quanto aos danos à camada de ozônio e aos seres humanos pelos raios ultravioletas, o governo dos Estados Unidos passou a proibir em 1978 o uso dos CFCs em aerossóis, sendo o seu exemplo seguido pelo Canadá e pelos países escandinavos. Proibido o uso em aerossóis, foi, contudo, permitido em outros usos tidos como essenciais.

Na época, foi iniciado movimento tendente a controlar o uso dos CFCs no Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente. Em consequência, em janeiro de 1982 foi criado um Grupo de Peritos em Questões Legais e Técnicas com a incumbência de preparar um esboço de Convenção para a Proteção da Camada de Ozônio. O Grupo realizou diversas reuniões em Estocolmo, Genebra e Viena e elaborou um projeto que serviu de base à Conferência realizada em Viena em março de 1985.

A tarefa do Grupo de Peritos não foi fácil, pois teve que superar inúmeros obstáculos, a maioria motivados por considerações econômico-comerciais dos países da Comunidade Europeia. O Grupo tinha ainda a responsabilidade de submeter à comunhão internacional um projeto pautado em suposições, visto que não havia nenhuma prova concreta de dano à camada de ozônio provocado pelos CFCs. O dilema é que, se o ponto de vista dos países contrários à adoção de regras positivas destinadas a controlar a

produção e uso dos CFCs fosse aceita e ficasse comprovado que os CFCs efetivamente são nocivos à camada de ozônio, não haveria como desfazer o mal. Se, ao contrário, a Convenção fosse assinada e ficasse comprovado que as especulações foram equivocadas, o dano seria meramente econômico.

A Convenção de Viena para a Proteção da Camada de Ozônio foi firmada em 22 de março de 1985, e as ratificações necessárias para a sua entrada em vigor (inclusive no Brasil) foram rapidamente obtidas. A Convenção teve o mérito de estabelecer um mecanismo mediante o qual, através de protocolos adicionais, puderam ser adotadas medidas visando à proteção da ozonosfera. Tem alguns inconvenientes: só pôde ser adotado depois de ser incluída uma série de cláusulas de escape (*escape clauses*) que vieram enfraquecê-lo, inclusive mediante a exigência de provas científicas objetivas.

Mesmo antes de serem ultimados os trabalhos de elaboração do esboço de Convenção, o Grupo de Peritos legais e técnicos começou a estudar um projeto de Protocolo submetido pelos países escandinavos, mediante o qual se propunha a adoção de regras peremptórias para limitar a fabricação e utilização de CFCs. Esbarrou novamente com a oposição dos países da Comunidade Europeia, responsáveis pela fabricação e uso de aproximadamente 85% dos CFCs. Depois de longos e infrutíferos debates, foi preparado um projeto de Protocolo, mas, às vésperas da Conferência de Viena, de março de 1985, as delegações julgaram preferível não introduzir o tópico na Agenda da Conferência, por recear que pudesse frustrar a assinatura da Convenção. Ficou decidido que uma série de trabalhos preparatórios seria encetada nos próximos dois anos, com vistas a buscar uma solução.

Reiniciados os trabalhos do Grupo de Peritos, verificou-se que o panorama continuava mais ou menos o mesmo, embora alguns países, como a Alemanha Federal e a Holanda, onde os partidos

verdes começavam a pesar na balança, adotaram posições mais discretas. A revelação, em maio de 1985, por cientistas ingleses, que ocorrera um buraco na camada de ozônio acima da Antártida, com superfície igual ao território continental dos Estados Unidos, provocou forte impacto na opinião pública, e a ocorrência de um verão extremamente quente em 1986, ligado às informações alarmistas sobre o “efeito estufa”, provocou uma reviravolta na posição do bloco europeu que, às vésperas da Conferência de Montreal, não só aceitou o projeto elaborado, mas passou a tomar posição ainda mais avançada do que a dos Estados Unidos.

O Protocolo de Montreal sobre substâncias que destroem a Camada de Ozônio, assinado em 17 de setembro de 1987, também superou uma questão que ficara em suspenso, ou seja, ocupar-se não só dos CFCs, mas também dos halônios, alguns dos quais com uma capacidade destrutiva da camada de ozônio dez vezes superior à dos CFCs.

Nos termos do Protocolo, um cronograma estrito foi elaborado, segundo o qual com base no consumo em 1986 as partes contratantes se comprometem a diminuir a produção e o consumo em 50% até 1998-1999. Estes objetivos foram considerados insatisfatórios e, em março de 1989, uma redução de 85% foi estabelecida, mas mesmo esta meta vem sendo contestada e, em junho do corrente ano, em reunião realizada em Londres, ficou decidido que a redução deverá ser de 50% antes de 1995; 85% antes de 1997; e 100% antes do fim do século.

À primeira vista, poderá parecer que, com a adoção destas medidas, a questão da ameaça à camada de ozônio estaria solucionada. Infelizmente, tal não ocorre, os CFCs têm uma vida ativa de aproximadamente 100 anos. Isto significa que todo o CFC produzido pelos Estados Unidos antes de 1978 e também depois deste ano, bem como a produção dos países europeus, continua em

ascensão, devendo chegar à ozonoesfera em 40 anos. Além disto, verifica-se que os CFCs utilizados em refrigeração de automóveis e de geladeiras passarão a entrar na atmosfera mais cedo ou mais tarde, o mesmo ocorrendo com os recipientes que vinham sendo utilizados para o transporte de ovos e outros produtos, bem como em empacotamentos. Em outras palavras, mesmo se ocorrer uma interrupção total da fabricação de CFCs – o que não deverá ocorrer –, a ameaça continuará a pairar e possivelmente atingirá as futuras gerações.



## A CHUVA ÁCIDA E A POLUIÇÃO DA ATMOSFERA<sup>1</sup>

Muito se fala no efeito estufa, nas queimadas, no desaparecimento das florestas tropicais, das mudanças climatológicas, da biodiversidade e de tantos outros problemas ligados à ecologia. No fundo, trata-se de um reflexo do que se escreve na Europa e, sobretudo, nos Estados Unidos. Mas sobre a chuva ácida, quase nada, embora se trate a curto prazo do problema mais sério que aflige o Hemisfério Norte e um dos principais fatores no efeito estufa e na destruição das florestas europeias.

Figura com a poluição do mar por óleo, dentre as mais antigas preocupações dos ambientalistas, mas ao passo que no caso da poluição dos mares a comunidade internacional tem podido adotar medidas eficientes no seu combate, no caso das chuvas ácidas, esbarra na inação dos principais países poluidores, ou seja, os Estados Unidos e a Grã-Bretanha.

A *World Wildlife Fund* (WWF) ainda recentemente teve oportunidade de lembrar que todos os anos 115 milhões de toneladas de dióxido de carbono e de aproximadamente 30 milhões de monóxido de carbono produzidos pelas principais potências

---

1 NASCIMENTO E SILVA, Geraldo Eulalio do. A chuva ácida e a poluição da atmosfera. *Jornal do Brasil*, 13 de maio de 1991, primeiro caderno, p. 9.

industriais poluem a atmosfera, provocando a chuva ácida que se está tornando um dos grandes males dos referidos países. Na Europa, as florestas estão sendo atacadas pela *Waldsterben* – a morte das árvores. Mais de 4.000 lagos na Suécia atingiram um grau de acidez tal que nada pode neles viver. E a WWF acrescenta que a chuva ácida começa a se manifestar em alguns países em desenvolvimento como a Índia. Poderíamos acrescentar o Brasil, onde em São Paulo e no Rio de Janeiro, o nível da poluição da atmosfera causada pelas indústrias e as descargas de automóveis já atinge índices alarmantes.

O fenômeno não é recente: em 1872, um cientista escocês escreveu um livro sobre a “chuva ácida”, inventando a expressão. Em 1950, a *European Atmospheric Chemistry Network* foi organizada diante da constatação de que o problema da acidificação estava ocorrendo em diversas regiões da Europa. Apesar de a Suécia haver sido um dos primeiros países a sofrer as consequências da chuva ácida, a Conferência de 1972 sobre o Meio Ambiente, realizada em Estocolmo, não abordou o problema. Caberia à Organização Europeia para o Comércio e Desenvolvimento chamar a si a solução do problema.

É compreensível que a Europa tenha tomado a dianteira neste particular. Em uma área relativamente pequena existe a maior concentração de população, indústrias, usinas geradoras de energia e automóveis. Na Europa Ocidental, os estados se acham vinculados em quase todas as atividades, seja política, econômica, comercial, cultural, agrícola e outras. Com a terminação da Guerra Fria, esta identidade tende a abranger a parte Oriental do continente. No fundo, no caso da Europa, não se pode falar em poluição doméstica, pois sempre tem o efeito transfronteiriço.

Embora as iniciativas na elaboração de tratados e regulamentos legais tenham sido na Europa, o documento básico em matéria

de chuva ácida é o laudo arbitral no caso da Fundação *Trail* (Trail Smelter Case) entre os Estados Unidos e Canadá, decidido em 1941 a favor dos Estados Unidos. A influência da sentença na doutrina posterior em matéria de poluição ainda hoje é fundamental. O trecho mais importante do laudo diz o seguinte:

*Nenhum Estado tem o direito de usar ou permitir o uso de seu território de maneira tal que emanações de gases ocasionem danos dentro do território de outro Estado ou sobre as propriedades ou pessoas que aí se encontrem, quando se trata de consequências graves e o dano seja determinado mediante provas certas e conclusivas.*

Relatório publicado pela Organização Europeia de Comércio e Desenvolvimento em 1977, relativo ao período 1972-1975, salientou que na *comunidade atmosférica* determinados países como a Áustria, Finlândia, Noruega e Suíça recebiam, através da atmosfera, mais enxofre do que exportavam; a Suíça, por exemplo, exporta 70 milhões de toneladas de enxofre e recebe 100 milhões. Ao contrário, países como a Bélgica, França, Alemanha Federal, Grã-Bretanha, os Países Baixos e a Dinamarca exportam mais poluentes do que recebem. Das 230.000 toneladas depositadas na Noruega, apenas 30.000 eram produzidas naquele país, ao passo que 60.000 eram originárias das ilhas britânicas.

Os estudos iniciais concentravam-se na Europa Ocidental, mas a poluição atmosférica não respeita fronteira e cedo se constatou a necessidade de uma cooperação com o Leste Europeu, onde o nível de poluição era ainda mais alto. Em 1979, não obstante a luta ideológica, os países, em uma iniciativa sem precedente, uniram esforços na busca de soluções para a poluição atmosférica transfronteiriça. Foi assinada na ocasião a Convenção sobre Poluição Transfronteiriça a Longa Distância.

A chuva ácida é responsável na Europa pela morte de florestas, pelo desaparecimento de toda espécie de vida em rios e lagos, pela queda na produção agrícola, pela corrosão de monumentos históricos e de prédios, e, o que é mais grave, causa danos à saúde humana, podendo provocar em determinadas circunstâncias a morte, principalmente dos idosos e das crianças.

O *fog* londrino era considerado mal inevitável associado à revolução industrial; depois do *smog* de Londres de 1952, que foi responsável por 4.000 mortos, as autoridades britânicas se deram conta da necessidade de serem tomadas medidas drásticas, como proibir a queima de carvão nas lareiras. Não existem estatísticas precisas, mas calcula-se que umas 120.000 pessoas morrem por ano nos Estados Unidos em decorrência da chuva ácida.

No Brasil, Cubatão chegou a ser o local mais poluído do mundo – *The Valley of Death* – com altíssimos níveis de asma entre a população infantil (38% em comparação com 3 ou 4% verificados no resto do mundo). No caso de Cubatão, é digno de nota que garças a um vigoroso programa de saneamento foi possível reverter a situação e que hoje em dia Cubatão não mais figura entre as comunidades mais insalubres do mundo.

Os perigos de um aumento gradativo de poluição vêm se verificando em diversas cidades da América Latina como São Paulo, Santiago e, sobretudo, a Cidade do México, atualmente com a atmosfera mais poluída do mundo. A fim de melhorar a situação, o governo mexicano investirá dois e meio bilhões de dólares em projeto que conta com financiamento de diversos países.

Tratando-se do mais urgente problema na área ambiental, é compreensível o empenho da maioria dos países em buscar no decorrer da Conferência do Rio de Janeiro uma solução, a ser obtida através da assinatura de uma Convenção global relativa às mudanças climatológicas, ou seja, de controle ao efeito estufa.

A dificuldade reside na obstinação de alguns dos países mais industrializados em reconhecer a sua responsabilidade, ou seja, os Estados Unidos e a URSS. A principal causa do efeito estufa é a queima de combustíveis fósseis, mas o governo dos Estados Unidos teria que gastar trilhões de dólares para diminuir as emissões de dióxido de carbono em 20%. Isso explica as palavras do presidente G. Bush favorável à realização de mais pesquisas antes de os Estados Unidos poderem se comprometer a reduzir as emissões de CO<sub>2</sub>. A senhora Margaret Thatcher, quando ainda primeira-ministra da Grã-Bretanha, ao defender com veemência os programas ambientais, se furtava a assumir posições concretas, alegando que “mais pesquisa e mais estudos são necessários”, “a realidade científica ainda não foi comprovada”, “a indústria ainda não está preparada” e até que tais medidas poderiam “ameaçar a soberania nacional”.

Diante da pressão exercida pela opinião pública mundial exigindo medidas positivas, pode se prever a assinatura de uma convenção na qual as principais potências industriais se comprometam a reduzir os gases tóxicos, embora não se possa afastar a possibilidade de a convenção evitar compromissos rígidos com normas em matéria de responsabilidade.



## MUDANÇAS CLIMATOLÓGICAS<sup>1</sup>

O principal objetivo do Comitê Preparatório será o de elaborar esboços de decisões a serem estudados e eventualmente aprovados pela Conferência sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (UNCED-1992) a realizar-se no Rio de Janeiro em 1992. Neste sentido, pode se prever que a principal preocupação será preparar um esboço de *Declaração*, nos moldes da que foi assinada em Estocolmo em 1972 que, segundo sugestão do então secretário-geral das Nações Unidas, não deveria girar em torno de pequenas questões técnicas, mas visar aos grandes tópicos de interesse geral da humanidade. Isto não eliminará a apreciação eventual e a aceitação de resoluções de somenos importância, de interesse de determinadas regiões ou países.

Mas, desde já, verifica-se que o Comitê Preparatório, dando seguimento aos trabalhos que vinham sendo realizados em Nairóbi no âmbito do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, cogita na assinatura de uma Convenção de impacto, ou seja, sobre Mudanças Climatológicas. A preocupação do Brasil com este tema é antiga, tanto que Miguel Ozório de Almeida, delegado do Brasil

---

1 NASCIMENTO E SILVA, Geraldo Eulalio do. Mudanças climatológicas. *Jornal do Brasil*, 4 de março de 1991, primeiro caderno, p. 9.

ao Seminário Regional sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizado na Cidade do México em setembro de 1971, lembrou que

*dentre os dramáticos problemas de significação mundial pode ser citado o acúmulo de dióxido de carbono que, combinado com excessivo vapor de água e calor produzido pelos combustíveis, já começa a ter efeito sobre climas locais e poderá provocar mudanças mais generalizadas capazes de prejudicar as condições de existência em todo o planeta ou em vastas regiões.*

Não obstante a seriedade do problema, os malefícios provocados pelas chuvas ácidas, identificados desde 1950 na Europa, não foi abordado quando da Conferência de Estocolmo, apesar do empenho da Suécia a respeito. Coube aos países da Europa a iniciativa de buscar soluções a partir de 1979 quando, apesar da Guerra Fria, países da Europa Ocidental e Oriental juntaram seus esforços buscando diminuir as emissões de dióxido de carbono. Em 1984, em Genebra, 18 países da Europa, inclusive a Rússia Soviética e o Canadá, se comprometeram a diminuir as emissões em 30% antes de 1993. Infelizmente nem a Grã-Bretanha nem os Estados Unidos, os maiores poluidores, aceitaram o compromisso.

Em 1974, estudos de laboratório comprovaram os prováveis efeitos nocivos dos clorofluorcarbonos sobre a camada de ozônio cuja degradação permitiria a passagem dos raios ultravioleta, com efeitos altamente nocivos ao homem, animais e plantas. Em 1978, os Estados Unidos e o Canadá proibiram a fabricação e utilização dos CFCs a não ser para fins indispensáveis. Os países membros das Nações Unidas realizaram uma série de reuniões em Viena e Genebra que resultaram em um esboço de Convenção sobre a Proteção da Camada de Ozônio que seria firmada em Viena em 1985.

---

Em face da resistência dos países da Comunidade Europeia, não foi possível adotar, naquela ocasião, um texto mais rígido, mas dois anos mais tarde, em Montreal, depois de dois violentos verões, quando os termômetros atingiram temperaturas máximas, a opinião pública europeia modificou a posição até então adotada pelos governantes. Atualmente, segundo decisão tomada em Londres em 1990, ficou decidido que a redução na produção e utilização de CFCs deve ser de 50% antes de 1995; 85% antes de 1997; e 100% antes do fim do século.

Identificados os dois principais responsáveis pelo que se convencionou denominar o *efeito estufa*, realizou-se em Toronto uma conferência internacional destinada a estudar o problema e os efeitos provocados sobre os climas. Na ocasião, houve consenso de que, se a humanidade não neutralizasse consideravelmente as emissões de gases de estufa, o mundo poderia se ver às voltas com uma catástrofe que só poderia ser superada por uma guerra nuclear. Surgiu então o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climatológicas, conhecido pela sigla IPCC.

O principal causador do efeito estufa é o dióxido de carbono; mas além dos CFCs, outros gases também concorrem para o efeito estufa, ou seja, o metano, o ozônio troposférico e o óxido nitroso, mas é fora de dúvida de que o principal causador do efeito estufa é o dióxido de carbono que responde por 50%, contra 18% do metano e 14% dos CFCs.

Em 1988, a Assembleia Geral das Nações Unidas votou pela realização em 1990 em Genebra da 2ª Conferência Climatológica Mundial, quando os estudos preparados pelo Painel (o IPCC) seriam devidamente apreciados. Três foram os relatórios. O mais importante é, indiscutivelmente, o documento elaborado por mais de 300 cientistas de vinte países em que se lê “estamos convencidos que emissões provocadas por atividades humanas estão

aumentando substancialmente as concentrações atmosféricas de gases de estufa [...] Estes aumentos repercutirão sobre o efeito estufa e trarão um aumento adicional no aquecimento da superfície da Terra”. Os cientistas ainda calculam que, dentro de trinta anos, a temperatura média do mundo aumentará em 2 graus Fahrenheit.

Marcado o início dos trabalhos para novembro de 1990 e de posse do relatório científico, os países da Comunidade Econômica procuraram adotar uma posição única em reunião realizada em Luxemburgo. Ficou decidido que as emissões europeias deveriam ser consolidadas até o ano 2000 segundo as emissões de 1990. Ficou ainda resolvido que Portugal, Espanha, Grécia e Irlanda, que usam pouca energia em comparação com os demais países da Europa, se beneficiariam de um alvo menos severo. A Grã-Bretanha, contudo, não aceitou as limitações votadas, declarando que só poderia se comprometer a adotá-las em 2005. Convém ainda salientar que a Alemanha, unilateralmente, se comprometeu a reduzir as emissões de gases de estufa em 30% antes de 2005.

A Conferência de Genebra pode ser considerada um fracasso, embora os representantes de 137 países tenham concordado em assinar uma Convenção sobre Mudanças Climatológicas por ocasião da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento no Rio de Janeiro. Os Estados Unidos e a Rússia Soviética, ao concordarem em assinar a Convenção, não se comprometeram a adotar controles de emissão, não obstante uma declaração vaga do presidente Bush de fevereiro de 1990. O acordo alcançado prevê que todos os países adotarão limites de emissão, mas contém cláusulas destinadas à proteção dos interesses de países como os Estados Unidos e a URSS, que se recusam a aceitar quaisquer restrições à sua política na matéria. No encerramento dos trabalhos, os dirigentes dos Estados Unidos, Rússia e Japão foram duramente criticados, bem como o Rei Fahd da Arábia Saudita,

contrário a qualquer medida capaz de prejudicar as exportações de petróleo de seu país.

Buscando minimizar as repercussões negativas ocasionadas pela posição assumida em Genebra, os Estados Unidos convocaram nova reunião em Chantilly, Virgínia, em fevereiro do corrente ano. O governo norte-americano, contudo, voltou a se negar a reduzir a queima de gases de estufa argumentando serem necessárias novas e mais convincentes pesquisas antes de os Estados Unidos se comprometerem a reduzir as emissões de dióxido de carbono. O senador George Mitchell criticou asperamente esta posição e salientou que “infelizmente, o chamado plano de ação do governo é na realidade um plano de inação”.

A fim de atenuar a má impressão causada, o governo dos Estados Unidos acenou com a possibilidade de prestar assistência técnica e financeira a países em desenvolvimento para ajudá-los a reduzir as emissões de dióxido de carbono. Considerando que a poluição ambiental provocada pela maioria dos países em desenvolvimento é mínima, tal oferta pouco ou quase nada contribuirá para melhorar a situação existente. Seja como for, nenhum país se prontificou a examinar a possibilidade de diminuir as emissões em 60%, alvo considerado pelos cientistas da IPCC como indispensável para combater o efeito estufa. A verdade é que de um modo geral os principais poluidores do mundo preferiram fazer vista grossa quanto às recomendações formuladas. Em um mundo em que trilhões de dólares são gastos com a aquisição de carvão, petróleo e gás natural, e outros tantos com a aquisição de armamentos, os grandes interessados nestas transações não podem encarar favoravelmente o deslocamento de tais recursos para a área ambiental. O pretexto utilizado é que não existem ainda provas concludentes de que os citados gases provocam o efeito estufa; mas seria melhor errar pelo exagero do que pela

inação, porque se os estudos dos mais qualificados cientistas do mundo, dentre eles quarenta e nove vencedores do Prêmio Nobel, estiverem corretos, a sua comprovação surgirá quando já for tarde demais.

## TERRA ENVENENADA<sup>1</sup>

Em todo o mundo, o movimento ecológico ganha *momentum* e, com razão, a opinião pública se agita cada vez mais diante da poluição da atmosfera, dos rios, lagos e mares, obrigando os respectivos governos a tomar medidas capazes de melhorar o ecossistema.

Infelizmente, todas as manifestações, inclusive as das organizações não governamentais, continuam a ser insuficientes, pois as ameaças ao planeta Terra aumentam e não se restringem à poluição. O esgotamento de materiais não renováveis terá em breve reflexos sérios; mas, talvez, a principal ameaça esteja nos rejeitos industriais e químicos, isto sem falar nos rejeitos nucleares, que se avolumam sem que os governos e as fontes responsáveis apresentem soluções práticas visando à sua eliminação.

As soluções antigas, como a de enterrar os rejeitos (os *landfills*) ou o alijamento no mar, não mais podem ser praticadas. Os malefícios das práticas antigas ainda hoje se fazem sentir com as terras envenenadas e os rios subterrâneos contaminados; os mares não mais conseguem absorver os dejetos e se autopurificar;

---

1 NASCIMENTO E SILVA, Geraldo Eulalio do. Terra envenenada. *Jornal do Brasil*, 22 de outubro de 1990, primeiro caderno, p. 9.

por sua vez, os incineradores contaminam a atmosfera e as cinzas acabam voltando à terra ou ao mar.

A Assembleia Geral das Nações Unidas, ao convocar os países à Conferência sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, no Rio de Janeiro, em 1992 (a ECO-92), reconheceu que a principal responsabilidade é das potências industriais que, não obstante os sinais de perigo, continuam a insistir nas práticas prejudiciais ao mundo como o todo. Calcula-se que a cada oito horas um novo produto químico é introduzido no mercado e que atualmente existem uns 80 mil produtos químicos, muitos deles altamente nocivos.

Os tratados assinados e as leis votadas nos países industrializados são inoperantes, neles, sempre existe uma cláusula tendente a permitir a continuação de práticas poluentes. A recente tentativa do Congresso dos Estados Unidos de votar uma lei de proteção da atmosfera – o *Clean Air Act* – esbarrou com os poderosos *lobbies* industriais, que conseguiram junto ao presidente George Bush que a lei se tornasse menos rigorosa e que os prazos dados para a adoção de técnicas antipoluentes fossem ampliados.

O dispor dos rejeitos industriais e químicos é dispendioso e depende em grande parte do custo de mão de obra. Na África, as despesas para dispor de uma tonelada custarão uns US\$ 40, nos Estados Unidos o custo poderá ser 12 a 13 vezes mais alto; sendo que na Europa Ocidental, o aumento será de umas 20 vezes. Isto explica o verdadeiro comércio de rejeitos, dos países industrializados para os países em desenvolvimento, não obstante a existência de declarações de estadistas e a adoção de leis proibitivas.

A reação enérgica dos países africanos diante dos inúmeros abusos chamou a atenção do mundo para a prática de navios empregados no transporte de rejeitos de toda espécie. As tentativas dos navios de bandeira italiana “Karin B”, “Zanoobia” e “Jolly Rosso”

---

de descarregar a sua carga venenosa ocuparam as manchetes de todo o mundo, alertando os países em desenvolvimento para mais esta ameaça ecológica. Não cabe aqui rememorar as tentativas dos exportadores de se desfazerem de sua perigosa carga, o importante é que, apesar de descarregada em alguns casos, as centenas de barris com carga tóxica acabaram voltando aos portos italianos. Basta salientar que a Greenpeace Internacional tem acompanhado e denunciado todas as tentativas de exportação e os inúmeros artifícios empregados para camuflar as cargas.

Como consequência das denúncias, inúmeros países – e dentre eles não figura o Brasil – adotaram legislação proibindo a importação de rejeitos industriais e químicos. A portaria baixada pelo Ibama, ao cogitar a concessão de autorizações para a importação, preenchidas determinadas condições, como que legaliza a importação no Brasil.

Em março de 1989, sob os auspícios das Nações Unidas, realizou-se na Basileia conferência para a assinatura de uma convenção global para o controle transfronteiriço de rejeitos potencialmente perigosos e seu depósito. O documento básico da Conferência foi um projeto elaborado por um grupo de peritos e inspirado na legislação vigente nos Estados Unidos e nos países da Comunidade Europeia. As esperanças de algumas delegações de que a Convenção a ser assinada proibiria quer a exportação quer a importação de rejeitos tóxicos foram frustradas. Nas duas reuniões preparatórias da Convenção (Genebra e Caracas), a influência dos representantes dos países industrializados se fez sentir, pois neste tipo de negociação os países desenvolvidos enviam técnicos altamente especializados, ao passo que os países em desenvolvimento são geralmente representados por funcionários de suas missões diplomáticas lotados no país onde a conferência é realizada.

Em linhas gerais, a Convenção de Basileia incorpora a legislação de países que permitem o comércio de *hazardous waste*, desde que os governos dos países de exportação e de importação sejam devidamente informados. Em outras palavras, em vez de proibir o comércio de resíduos tóxicos, a Convenção o permite desde que determinadas formalidades sejam cumpridas. Não foi sem razão que alguns exportadores de resíduos afirmaram que com a Convenção o comércio tornar-se-ia mais fácil.

As objeções dos países em desenvolvimento, principalmente dos africanos não foram atendidas, visto que os industrializados deixaram bem claro que uma convenção proibitiva não poderia ser assinada por eles. O embaixador Paulo Tarso Flecha de Lima, em exposição perante a Comissão de Relações Exteriores da Câmara de Deputados, teve ensejo de salientar que o Brasil “se defrontou com forte oposição de alguns países desenvolvidos, aparentemente mais preocupados com os aspectos econômicos e comerciais da questão do que com possíveis repercussões negativas sobre o meio ambiente derivadas de tal prática”.

A filosofia dos países industrializados na elaboração da Convenção tem muito em comum com o Tratado de Não Proliferação Nuclear de 1968: aparentemente ambas são de natureza proibitiva, isto é, têm por objetivo condenar um ato condenado pela consciência jurídica internacional, mas na prática buscam legalizar precisamente a proliferação nuclear pelas potências nucleares ou legalizar a exportação de lixo industrial e químico.

## DESTINO DOS REJEITOS INDUSTRIAIS E QUÍMICOS<sup>1</sup>

Em todo o mundo, o movimento ecológico ganha *momentum* e, com razão, a opinião pública se agita cada vez mais diante da poluição da atmosfera, dos rios, lagos e mares obrigando os respectivos governos a tomar medidas capazes de melhorar o ecossistema.

Infelizmente, todas as manifestações, inclusive as das organizações não governamentais, continuam a ser insuficientes, pois as ameaças ao planeta Terra aumentam e não se restringem à poluição. O esgotamento de materiais não renováveis terá em breve reflexos sérios; mas, talvez, a principal ameaça esteja nos rejeitos industriais e químicos, isto sem falar nos rejeitos nucleares, que se avolumam sem que os governos e as fontes responsáveis apresentem soluções práticas visando a sua eliminação.

As soluções antigas, como a de enterrar os rejeitos (*os landfills*) ou o alijamento no mar, não mais podem ser praticadas. Os malefícios das práticas antigas ainda hoje se fazem sentir com as terras envenenadas e os rios subterrâneos contaminados e os mares não mais conseguem absorver os dejetos e se autopurificar;

---

1 Original não publicado.

por sua vez os incineradores contaminam as atmosferas e as cinzas acabam voltando à terra ou ao mar.

Como reconheceu a Assembleia Geral das Nações Unidas ao convocar os países à Conferência sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento do Rio de Janeiro de 1992 (a ECO-92), a principal responsabilidade é das potências industriais que, não obstante os sinais de perigo, continuam a insistir nas práticas prejudiciais ao mundo como um todo. Calcula-se que a cada oito horas um novo produto químico é introduzido no mercado e que atualmente existem uns 80.000 produtos químicos, muitos deles altamente nocivos. Os tratados assinados e as leis votadas nos países industrializados são inoperantes, neles sempre existe uma cláusula tendente a permitir a continuação de práticas poluentes. A recente tentativa do Congresso dos Estados Unidos de votar uma lei de proteção da natureza atmosfera – o *Clean Air Act* – esbarrou com os poderosos *lobbies* industriais que conseguiram junto ao presidente George Bush que a lei se tornasse menos rigorosa e que os prazos dados para a adoção de técnicas antipoluentes fossem ampliados. O dispor de rejeitos industriais e químicos é dispendioso e depende em grande parte do custo de mão de obra. Na África, as despesas para dispor de uma tonelada custarão uns US\$ 40, ao que passo que nos Estados Unidos o custo poderá ser de 12 a 13 vezes mais alto; sendo que na Europa Ocidental o aumento será de uns 20. Isto explica, aliás, o verdadeiro comércio de rejeitos dos países industrializados para os países em desenvolvimento, não obstante a existência de declarações de estadistas e das adoções de leis proibitivas.

A reação enérgica dos países africanos diante dos inúmeros abusos chamou a atenção do mundo para a prática de navios e empregados no transporte de rejeitos de toda espécie. As tentativas dos navios de bandeira italiana “Karin B”, “Zanoobia” e “Jolly Rosso”

de descarregar sua carga venenosa ocuparam as manchetes de todo o mundo alertando os países em desenvolvimento para mais esta ameaça ecológica. Não cabe aqui rememorar as tentativas dos exportadores de se desfazerem de sua perigosa carga, o importante é que apesar de descarregadas, em alguns casos, as centenas de barris com carga tóxica acabaram voltando aos portos italianos. Basta salientar que o Greenpeace Internacional tem acompanhado e denunciado todas as tentativas de exportação e dos inúmeros artifícios empregados para camuflar as cargas.

Como consequência das denúncias, inúmeros países – e dentre eles não figura o Brasil – baixaram legislação proibindo a importação de rejeitos industriais e químicos. A portaria baixada pelo Ibama, regulamentada recentemente, cogitava a concessão de autorizações para a importação, preenchidas determinadas condições, como que legaliza a importação no Brasil.

Em março de 1989, sob os auspícios das Nações Unidas, realizou-se na Basileia uma conferência com o objetivo de ser assinada uma convenção global para o controle transfronteiriço de rejeitos potencialmente perigosos e seu depósito. O documento básico da Conferência foi um projeto elaborado por um grupo de peritos que tomaram como base do projeto a legislação vigente nos Estados Unidos e nos países da Comunidade Europeia. As esperanças de algumas delegações de que a Convenção a ser assinada proibiria quer a exportação quer a importação de rejeitos tóxicos foram frustradas. Nas duas reuniões preparatórias da Convenção (Genebra e Caracas) a influência dos representantes dos países industrializados se fez sentir, pois neste tipo de negociação os países desenvolvidos enviam técnicos altamente especializados ao passo que os países em desenvolvimento são geralmente representados por funcionários de suas missões diplomáticas lotados no país onde a conferência é realizada.

Em linhas gerais, a Convenção de Basileia incorpora a legislação de países que permitem o comércio de *hazardous waste* desde que os governos dos países de exportação e de importação sejam devidamente informados. Em outras palavras, em vez de proibir o comércio de resíduos tóxicos, a Convenção o permite desde que determinadas formalidades sejam cumpridas. Não foi sem razão que alguns exportadores de resíduos afirmaram que com a Convenção o comércio tornar-se-ia mais fácil.

As objeções dos países em desenvolvimento, principalmente os africanos, não foram atendidas visto que os industrializados deixaram bem claro que uma convenção proibitiva não poderia ser assinada por eles. O embaixador Paulo Tarso Flecha de Lima em exposição perante a Comissão de Relações Exteriores da Câmara de Deputados teve ensejo de salientar que o Brasil “se defrontou com forte oposição de alguns países desenvolvidos, aparentemente mais preocupados com os aspectos econômicos e comerciais da questão do que com possíveis repercussões negativas sobre o meio ambiente derivadas de tal prática”.

A filosofia dos países industrializados na elaboração da Convenção tem muito em comum com o Tratado de Não Proliferação de 1968: aparentemente ambas são de natureza proibitiva, isto é, tem por objetivo condenar um ato condenado pela consciência jurídica internacional; mas na prática buscam legalizar precisamente a proliferação nuclear pelas potências nucleares ou legalizar a exportação de lixo industrial e químico.

## A CONVENÇÃO SOBRE RESÍDUOS TÓXICOS<sup>1</sup>

Dentre as principais preocupações do Terceiro Mundo no âmbito da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (UNCED-92) figura o “gerenciamento ambiental de resíduos, especialmente dos perigosos, e dos produtos químicos tóxicos, bem como a prevenção do tráfego internacional de produtos e resíduos perigosos e tóxicos”. O item figura dentre as questões ambientais enumeradas na resolução convocatória da Conferência de 1992, embora uma Convenção sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e sua Eliminação tenha sido assinada em Basileia recentemente, ou seja, em 22 de março de 1989.

A preocupação com a questão do lixo industrial existe na maioria dos países em desenvolvimento, mas principalmente nos africanos que têm insistido em diversas oportunidades para que a comunhão internacional adote medidas proibitivas contra o transporte ilegal de tais resíduos. Com efeito, estudos efetuados demonstram que na África, por exemplo, a eliminação ou destruição de resíduos industriais pode ser orçada na casa dos US\$ 40, quando nos Estados Unidos os gastos serão 13 a 14 vezes

---

1 NASCIMENTO E SILVA, Geraldo Eulalio do. A Convenção sobre Resíduos Tóxicos. *Jornal do Brasil*, 18 de março de 1991, primeiro caderno, p. 11.

maiores e, na Europa, 20 vezes. A adoção nos países altamente industrializados de medidas legislativas cada vez mais severas tem como consequência inevitável a tentativa de exportar os resíduos de hospitais e clínicas, os que resultam da preparação de produtos farmacêuticos, os de natureza explosiva e outros.

Quando da Conferência de Basileia, a delegação do Brasil se aliou com a maioria dos países em desenvolvimento, visando à adoção de um texto mais rigoroso e, em consequência, não assinou na ocasião o documento aprovado. Mas ao que tudo indica, mensagem deverá ser encaminhada ao Congresso Nacional nos termos da Constituição, visando a uma futura adesão do Brasil à Convenção, que sem sombra de dúvida figura dentre os mais importantes atos da área do direito ambiental internacional. O extenso preâmbulo da Convenção enumera os argumentos favoráveis à sua adoção, dentre os quais figura a preocupação com o problema do tráfico ilícito de resíduos perigosos, a capacidade limitada dos países em desenvolvimento para manejar tais resíduos, e reconhecem que é preciso promover a transferência de tecnologia para o manejo saudável dos resíduos produzidos localmente, em particular, no caso dos países em desenvolvimento. O Preâmbulo ainda reconhece que todos os estados têm o direito soberano de proibir a entrada ou eliminação de resíduos perigosos e outros resíduos alheios em seu território.

Nos termos da Convenção, *resíduos* são “as substâncias ou os objetos que são eliminados, pretende-se eliminar ou se exige que sejam eliminados de acordo com as disposições da legislação nacional”. Nem todos os resíduos perigosos são objeto da Convenção, que estipula que resíduos cujo controle é previsto em tratados internacionais específicos ficam excluídos, como é o caso dos resíduos radioativos cujo controle é da alçada da Agência Internacional de Energia Nuclear e dos hidrocarburos, objeto

de diversos atos internacionais assinados sob os auspícios da Organização Marítima Internacional. Seguindo a orientação que vem sendo adotada em outros tratados ambientais, a Convenção enumera em anexo os resíduos que caem sob o seu controle como explosivos, líquidos inflamáveis, sólidos inflamáveis, venenos agudos e os ecotóxicos.

O estado desejoso de exercer o seu direito de proibir as importações de resíduos perigosos deverá comunicar tal decisão aos demais estados, preenchendo uma série de formalidades enumeradas no artigo 13. As formalidades são tais que, no caso de alguns países, será quase impossível implementá-las. Como contrapartida, os países onde se originou o resíduo não permitirão a sua exportação; mas, como foi dito, desde que todas as formalidades foram cumpridas.

A Convenção espelha um dos principais objetivos das organizações ambientais, ou seja, o desenvolvimento de tecnologias visando a diminuir na medida do possível os resíduos, a sua reciclagem e, também, o emprego de tratamentos destinados a lhes retirar o caráter nocivo; a incineração, o enterro e o alijamento só devem ser utilizados como último recurso. É no artigo 4º, § 2º, que encontramos as medidas apropriadas a serem adotadas pelos estados em tal sentido.

Outro artigo importante da Convenção versa sobre o “tráfico ilícito” que ocorre no caso de movimento transfronteiriço efetuado sem notificação a todos os estados envolvidos, ou sem o consentimento de um estado envolvido, ou no caso de falsificação, falsas declarações ou fraude. Ocorre ainda o tráfico ilícito no caso de eliminação deliberada, como no caso de alijamento (*dumping*) de resíduos perigosos e desconhecimento dos princípios gerais do direito internacional referentes à matéria.

Não obstante o aspecto rígido dos dispositivos da Convenção, a mesma contém cláusulas de escape (*escape clauses*) que permitem aos estados exportadores contornar a citada rigidez, tanto assim que alguns exportadores de resíduos afirmaram, depois da assinatura da Convenção, que o comércio tornar-se-ia mais fácil. Ao passo que o § 5º do art. 4º é categórico ao dizer: “Nenhuma Parte permitirá que os resíduos perigosos e outros resíduos sejam exportados para um Estado que não seja Parte ou que sejam importados de um Estado que não seja Parte”, a Convenção permite nos termos do artigo 11 que as partes assinem acordos ou ajustes bilaterais, multilaterais ou regionais sobre o movimento transfronteiriço de resíduos perigosos com Partes ou com estados que não sejam Partes.

Os países membros da Comunidade Econômica Europeia conseguiram incluir na Convenção cláusula pela qual ela figurará dentre as Partes da Convenção. A fim de evitar uma referência específica à Comunidade, a Convenção dá uma definição de “organização de integração política e/ou econômica” que no momento atual cobre exclusivamente a organização europeia. Quando um ou vários estados-membros de uma organização de integração política e/ou econômica forem partes na Convenção, a organização e os respectivos estados-membros decidirão acerca de suas competências no que concerne à execução das obrigações e, em tal caso, nem a organização nem os estados-membros estarão habilitados a exercer simultaneamente os direitos que a Convenção estabelece. A grande vantagem do reconhecimento da qualidade de Parte à organização é que todos os estados não são obrigados a participar das reuniões: bastará o comparecimento do representante da organização que contará com um número de votos igual ao número de seus estados-membros que sejam Partes na Convenção. As organizações ficarão impedidas de exercerem o

seu direito ao voto se seus estados-membros exercerem o deles, e vice-versa.

Em face da orientação da Convenção, alguns países do Terceiro Mundo têm procurado junto aos Estados Unidos e aos países industrializados da Europa Ocidental a adoção de leis proibindo a exportação de resíduos perigosos, mas todas as iniciativas em tal sentido têm esbarrado com uma negativa sob o argumento de que cabe aos citados países adotar as leis a respeito. Em tese, a ideia é válida, mas na prática o que se verifica é a total ausência em muitos países do Terceiro Mundo de órgão ou pessoal qualificado capaz de redigir tais normas e muito menos velar pela sua correta aplicação.

Considerações semelhantes podem ser tecidas quanto às exportações de resíduos destinados à reciclagem, que é prevista pela Convenção. A organização *Greenpeace* mostra que 65% dos projetos de transferência não consideram a inexistência no país de importação de usinas de tratamento para tais resíduos. Cita ainda o caso do Haiti, onde se encontram em uma praia há quase três anos 2.000 toneladas de resíduos que nunca serão processados.

Em muitos casos, devido à mão de obra barata, o reaproveitamento de resíduos pode ser considerado um processo econômico viável para a firma importadora, mas em muitos casos o aproveitamento do material não justifica a poluição ambiental posterior.

No fundo cabe aos países do Terceiro Mundo, mediante a união de forças, buscar a formação de pessoal habilitado a lidar com este problema, indiscutivelmente um dos mais urgentes a desafiar os ambientalistas.



## POLUIÇÃO E REJEITOS RADIOATIVOS<sup>1</sup>

A energia nuclear foi e continua a ser anátema para a maioria dos ambientalistas. Esta reação era compreensível na fase inicial que se seguiu aos bombardeios de Hiroshima e de Nagasaki, com as terríveis sequelas sofridas pela população civil. As diversas experiências levadas a efeito depois, sobretudo as da Ilha de Bikini, e a divulgação dos efeitos sobre a fauna e a flora locais só vieram aumentar o medo desta nova arma de destruição.

A constatação de que o átomo poderia ser nova fonte de energia não modificou este estado de coisas, e a novidade foi recebida com desconfiança. As campanhas encetadas então visando à condenação da bomba – *ban the bomb* – não arrefeceram mesmo diante dos excelentes resultados verificados em matéria de segurança. No caso da França, 75% da energia passaram a ser gerados pelas usinas nucleares a um preço de custo inferior à energia produzida mediante a queima de óleo e de carvão.

A resistência continuou em países como na Áustria onde, concluída a construção de uma usina nuclear com todos os aperfeiçoamentos em matéria de segurança, o governo não pode

---

1 NASCIMENTO E SILVA, Geraldo Eulalio do. Poluição e rejeitos radioativos. *Jornal do Brasil*, 27 de maio de 1991, primeiro caderno, p. 9.

comissioná-la em virtude de plebiscito contrário à sua utilização. Na Suécia, ficou decidido, em decorrência de plebiscito realizado em 1980, que as usinas serão abandonadas a partir do ano 2010, embora as 12 usinas existentes representem 31,6% da energia elétrica gerada no país.

A Itália, também, que é obrigada a importar todo o combustível fóssil, decidiu em 1987 não mais recorrer à energia nuclear.

Mas não obstante estas manifestações isoladas, as usinas nucleares apresentavam bom desempenho em matéria de segurança. O desastre de Chernobyl em abril de 1986 veio modificar totalmente o quadro: ficou provado que não se podia eliminar a possibilidade de uma catástrofe. O acidente verificado na Three Mile Island, nos Estados Unidos, que fora controlado, voltou a ser focalizado pela mídia. Mas o mais sério foi a revelação de que, em setembro de 1957, ocorrera na URSS em Kyshtyn, o pior acidente nuclear, sobre o qual as autoridades soviéticas conseguiram silenciar, visto que o local não existia oficialmente apesar de seus 100.000 habitantes.

No caso de Chernobyl, é necessário salientar que, mesmo em comparação com as usinas nucleares no resto do Leste Europeu, as usinas soviéticas apresentavam o mais baixo nível de segurança. Mas, mesmo assim, o desastre só ocorreu em decorrência de oito erros humanos, conforme foi comprovado na Agência Internacional de Energia Nuclear.

Mas o mal estava feito. O dilema que os ambientalistas enfrentam é decidir qual a fonte de energia a que se deve recorrer neste estado de evolução da tecnologia. As usinas a carvão têm sido condenadas em virtude do altíssimo grau de poluição da atmosfera, como ocorre na Polônia, onde a situação é assustadora. O petróleo, além de seu alto custo, também figura como sério poluente. A energia hidroelétrica parecia ser a solução, mas, no

caso do Brasil, as grandes barragens, como Itaipu, concluídas com planejamentos aprovados pelas principais instituições financeiras internacionais e a bênção de inúmeros países interessados na exportação do equipamento necessário à sua instalação, passaram a ser igualmente condenadas, dados os estragos ecológicos provocados pela inundação das áreas vizinhas.

O recurso da lenha é totalmente inadmissível, por razões ecológicas e também considerando que a utilização da mesma no Brasil já é altíssima. Quanto à energia solar, tão do agrado dos ecologistas, a tecnologia ainda não atingiu o grau de evolução indispensável.

Diante das necessidades energéticas do Brasil, o recurso à energia nuclear não pode ser eliminado, mas sempre tendo em consideração os parâmetros de segurança que são observados nos países mais avançados neste particular.

Mas perdura outro problema que preocupa não só os ecologistas, mas também os próprios técnicos ligados à energia nuclear, ou seja, o destino a ser dado aos rejeitos nucleares. Aqui cabe uma observação inicial: o transporte do lixo hospitalar e de determinados resíduos químicos por terra ou por mar representa um perigo muito maior para o meio ambiente em geral e à saúde humana em particular do que o transporte dos rejeitos nucleares, em torno do qual existem tratados internacionais severos, além da legislação de todos os países que lidam com o problema.

O incidente de Goiânia veio dificultar um problema simples em sua essência, mas que se complicou consideravelmente em virtude das reações políticas e psicossociais das populações e dos governos estaduais e municipais. Está em andamento no Congresso Nacional projeto de lei relativo ao processo de seleção de locais para a instalação de depósitos de rejeitos. Mas sem uma eficiente campanha de esclarecimento da opinião pública, é pouco

provável a sua aceitação, dada a aversão da maioria dos membros do Congresso Nacional em assumir compromissos nas questões controvertidas.

A bem da verdade, deve ser esclarecido que a desconfiança em relação à energia nuclear existe em quase todos os países, sendo que a *Greenpeace* move uma campanha permanente em todos os continentes.

Na Grã-Bretanha, as autoridades atômicas encetaram vigorosa e dispendiosa campanha destinada a orientar o público a respeito. O principal esclarecimento prestado visa mostrar que nem todos os rejeitos representam o mesmo perigo e que, de acordo com a intensidade da radiação, eles são divididos em três categorias: os de alto, os de médio e os de baixo nível de radiação. Noventa e sete por cento do combustível nuclear pode ser reciclado; os 3% restantes, o *high-level waste*, é o que representa perigo e exige toda a espécie de cuidado. É armazenado em *containers* duplos e resfriados e colocados em depósitos de cimento. Acha-se em fase de aperfeiçoamento na Grã-Bretanha nova tecnologia pela qual os rejeitos de alto nível são vitrificados e armazenados em *containers* de aço. De acordo com esta tecnologia de ponta, todos os rejeitos de alto nível produzidos na usina de Sellafield nos últimos 30 anos poderiam ser colocados em quatro ônibus londrinos de dois andares. Nos resíduos de baixo nível, ou seja, as toalhas de papel, luvas e vestimentas de proteção, ou material de laboratório, a radiação é insignificante e, no entender da maioria dos técnicos, nem representa uma ameaça. Foram estes os rejeitos do Hospital da Marinha do Rio que provocaram tanta celeuma no Brasil.

O projeto que circula no Congresso Nacional não permite que rejeitos radioativos sejam depositados no mar ou na plataforma continental. Sucede que, segundo declarações oficiais das principais

---

potências nucleares, o alijamento, ou seja, a colocação no mar é o meio mais fácil e econômico.

A questão se acha devidamente regulamentada pela Convenção de Londres sobre Alijamento, que se reúne anualmente para avaliar as medidas a serem tomadas em defesa do mar contra a poluição por alijamento. A Convenção é categórica quanto aos rejeitos de alto nível. O alijamento é proibido. No caso dos rejeitos de nível intermediário, a Convenção exige uma autorização específica para cada caso, e para os rejeitos de baixo nível basta uma autorização geral. A Convenção esclarece que o alijamento deve em todos os casos ser processado de acordo com rigorosos parâmetros elaborados pela Agência Internacional de Energia Atômica. Atualmente, em virtude de moratória votada em 1986, o alijamento de rejeitos radioativos se acha suspenso enquanto um grupo intergovernamental de peritos não ultimar estudos tendentes a provar que o alijamento controlado não representa perigo.

O grande mérito desta solução foi o de obrigar as potências nucleares que recorrem ao alijamento a desenvolverem técnicas limpas cuja utilização poderá ser eventualmente colocada à disposição de todos os países. Quanto ao Brasil, enquanto as autoridades estaduais e municipais se recusarem a receber os rejeitos, mesmo os de origem médica como os de combate ao câncer, a solução do alijamento não pode ser descartada, isto é, desde que todas as normas fixadas pela Agência Internacional de Energia Atômica sejam rigorosamente obedecidas.



## A AMÉRICA LATINA E OS REJEITOS TÓXICOS<sup>1</sup>

As opiniões manifestadas pelo senhor Laurence Summers, do Banco Mundial, foram sumamente oportunas, e o autor, sem o querer, talvez tenha prestado aos países do Terceiro Mundo um inestimável serviço, ao alertá-los para a necessidade de somarem os seus esforços, por ocasião da Conferência do Rio de Janeiro, para que seja adotada uma posição firme de combate à exportação de resíduos tóxicos.

Não interessa saber qual o motivo atrás das ideias do vice-presidente de Pesquisas do Banco Mundial: se espelhavam uma tese que conta com a sua simpatia ou se, ao contrário, o seu intuito foi o de chamar a atenção para uma prática dos países industrializados que está a exigir uma solução de carácter internacional.

O destino dos resíduos químicos, muitos deles mais perigosos do que os rejeitos nucleares, representa um dos grandes desafios denunciados pelos ambientalistas. O importante é que diante da grita mundial, que tem tido na *Greenpeace Internacional* o aliado mais importante, as indústrias poluidoras estão sendo obrigadas a buscar novas soluções que não sejam o simples enterro,

---

1 NASCIMENTO E SILVA, Geraldo Eulalio do. A América Latina e os rejeitos tóxicos. *Jornal do Brasil*, 24 de fevereiro de 1992, primeiro caderno, p. 9.

armazenamento ou alijamento marinho. A necessidade de serem encontradas soluções – e urgentemente – tem se feito sentir internacionalmente, sobressaindo duas Convenções, ou seja, a de Londres de 1972, sobre alijamento em que se proíbe o despejo de resíduos tóxicos nos mares, e a Convenção de Basileia de 1989, sobre Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e a sua Eliminação que, ao contrário da Convenção de Londres, tem sido objeto de muitas críticas.

A favor do Banco Mundial pode ser lembrado que seu presidente, Barber Constable, declarou que o Banco é contrário ao comércio de resíduos e acrescentou em 1989 que “os Estados Industriais têm capacidade para dispor de tais venenos. Não deverá ser permitido a simplesmente se desfazer deles em países em desenvolvimento, que nem têm meios de resolver os seus problemas de poluição”. Os países industrializados têm a capacidade tecnológica de solucionar o problema, conforme foi demonstrado em 1985 quando a multinacional suíça Hoffmann-La Roche teve que neutralizar as três toneladas de terra contaminadas com resíduos de dioxina que resultaram da explosão da usina química, em Seveso em julho de 1976.

Sucede que a solução pode ser muito dispendiosa. Calcula-se que na África as despesas para dispor de uma tonelada custavam US\$40, e que nos Estados Unidos o custo poderá ser de 12 a 13 vezes maior. Na Europa Ocidental, o aumento será de 20 vezes. Isto explica o verdadeiro comércio de rejeitos para os países do Terceiro Mundo, principalmente na África.

É bem verdade que o comércio para a África tende a acabar diante da adoção de uma política coletiva dos países daquele continente.

A reação africana se compreende diante da divulgação em todo o mundo das tentativas dos navios italianos *Karin B*, *Zanoobia*

e *Jolly Rosso* de descarregar suas cargas na África e de inúmeros outros exemplos devidamente constatados. Os países africanos acabaram por firmar uma Convenção em Bamako destinada a proibir o transporte de resíduos tóxicos e seu alijamento.

A posição decidida pelos países africanos na área internacional tem sido complementada na legislação interna e basta dizer que na Nigéria as pessoas condenadas pelo depósito de resíduos tóxicos no país serão condenadas à prisão perpétua, ao passo que nos Camarões o crime pode ser punido com a morte.

Diante da gravidade da situação criada pelo aumento sempre maior de resíduos tóxicos, os países industrializados vêm adotando legislações cada vez mais severas a respeito com o objetivo de forçar as indústrias a investir em técnicas ecológicas limpas. Dentre as soluções advogadas, a que conta com maior receptividade perante a opinião pública é a reciclagem. A solução, contudo, tem sido utilizada para justificar a exportação de resíduos para países do Terceiro Mundo onde, segundo alegam, seriam reciclados de maneira mais econômica. Inúmeras soluções têm sido propostas, todas elas mirabolantes e, no fundo, destinadas a acobertar a exportação do lixo industrial.

Em face da reação dos países africanos, a atenção dos envolvidos neste tráfico tem se voltado para a América Latina. Em janeiro de 1988, o navio *Khian Sea*, carregado de cinzas tóxicas procedentes das indústrias da Filadélfia, conseguiu descarregar parte de sua carga em uma praia do Haiti, alegando que se tratava de fertilizante. Quando o governo haitiano teve conhecimento da verdade, exigiu que as cinzas fossem recarregadas, o que não sucedeu: o navio partiu deixando o lixo que ainda permanece no Haiti. Tudo indica que o restante da carga foi pura e simplesmente jogada no mar.

A Venezuela foi vítima de exemplo semelhante: os resíduos foram despejados em região remota, mas o governo conseguiu que fossem retirados. No porto de Buenos Aires, encontram-se 36 contêineres com 38 toneladas de rejeitos, de polietileno, de polipropileno e de policarbonatos. Por decisão da justiça argentina, todo o material deveria ser reexportado ao país de origem, mas o que se verifica é que as firmas que importaram os resíduos simplesmente abandonaram o material no porto, depois de embolsar o pagamento pelo crime cometido.

O Brasil, com sua enorme costa é um alvo convidativo. Segundo o *Greenpeace*, dois navios foram impedidos de descarregar material tóxico em fins de 1988. O navio soviético *Alexander Ulyanov* nem conseguiu zarpar diante da atitude dos portuários de Roterdã. O *Pro Americana* foi impedido de descarregar 1.000 toneladas de resíduos tóxicos quando chegou ao porto de Santos em 27 de junho. Ambos os carregamentos se destinavam a uma firma em Ribeirão Preto que se dizia apta a reciclar os resíduos de zinco e cobre que seriam transformados em um tipo de fertilizante. Exames de laboratório demonstraram que além dos dois minerais havia outros que não poderiam ser reciclados.

Agora se noticia que um consórcio internacional deseja implantar em Pernambuco uma refinaria destinada a reciclar em sua forma original acetonas, álcool, graxas, benzeno, metanol e cloritos, que seriam ainda transformados em combustível sintético para caldeiras industriais. Seriam importados 2,5 milhões de toneladas de resíduos por ano. A firma Global Energy e Infra International estariam dispostas a investir 600 milhões de dólares no estado. Segundo as citadas firmas, o investimento só passaria a dar lucro depois de 11 anos, o que parece pouco provável.

Em suma, o Brasil tem todo o interesse em se juntar aos demais países do mundo contrários a esta agressão ecológica. Por ocasião

da conferência regional realizada na Cidade do México, em março do ano passado, foi adotado o que se convencionou denominar a “Plataforma de Tlatelolco”, onde foram estabelecidas as metas dos países do Continente por ocasião da Conferência do Rio. No documento se lembra que os países desenvolvidos continuam a exportar para os países em desenvolvimento substâncias, produtos, processos e tecnologias daninhas ou perigosas, proibidos nos países de origem e que se deve estabelecer um mecanismo para proibir estas práticas.

As opiniões do senhor Summers tiveram, pelo menos, o mérito de provocar uma tomada de consciência coletiva dos países em desenvolvimento que deverão se opor a todas as tentativas dos países industrializados destinadas a controlar – e não proibir – o comércio de resíduos tóxicos. Quanto ao futuro do vice-presidente de pesquisas, caberá ao Banco Mundial decidir se reúne ou não as qualidades requeridas para o cargo.



## FAUNA E FLORA



## O FIM DAS FLORESTAS<sup>1</sup>

A preocupação dos países com os problemas ambientais corresponde às agressões que sofrem ou, mais precisamente, ao grau de poluição a que a população está sujeita. Em outras palavras, quanto maior a poluição com todos os seus inconvenientes, maior a preocupação dos cientistas e da opinião pública com os inevitáveis reflexos na política. Isto explica a força dos movimentos ambientalistas nos países industrializados, responsáveis em 1972 por 90% da poluição do mundo e talvez responsáveis nos dias que correm com 80%.

De um modo geral, a opinião pública dos países industrializados se concentrava nos problemas ambientais que os atingiam diretamente e dentre estes o das chuvas ácidas era o principal. O caso dos países escandinavos é sintomático: vítimas de chuvas ácidas vindas da Grã-Bretanha, França, Bélgica e do Ruhr, que resultaram na morte de seus lagos e rios, e vítimas das águas poluídas do Mar do Norte e do Báltico, sempre assumiram em todos os foros internacionais posição pioneira e decidida.

---

1 NASCIMENTO E SILVA, Geraldo Eulálio do. O fim das florestas. *Jornal do Brasil*, 17 de setembro de 1990, primeiro caderno, p. 9.

Seja como for, a imprensa dos países industrializados passou a dar maior atenção aos problemas ecológicos de outros países, de preferência dos países em desenvolvimento. Os erros praticados por sucessivos governos brasileiros na Amazônia, frequentemente com o aval do Fundo Monetário Internacional e dos próprios países desenvolvidos, permitiram-lhes idealizar campanha tendente a desviar a atenção não só da opinião pública dos seus problemas ambientais para a Amazônia, bem como a dos seus vizinhos mais atingidos pela poluição atmosférica causada pelas suas usinas, fábricas e automóveis.

Dentro desta filosofia, a Grã-Bretanha, os Estados Unidos e a República Federal Alemã têm assumido uma posição vigorosa em defesa das florestas tropicais e mais precisamente da Amazônia, erguendo uma cortina de fumaça visando a empurrar para um segundo plano as suas mazelas ecológicas e a ausência de medidas de defesa de suas próprias florestas.

O progresso verificado nos Estados Unidos no século passado e a migração dos pioneiros para a Costa Oeste foi realizada à custa de irreparáveis danos nas vastas florestas que outrora cobriam toda a região. Não obstante a grita dos movimentos ambientalistas e das promessas de ambos os candidatos às últimas eleições presidenciais, as florestas continuam a sofrer: na costa atlântica em decorrência da chuva ácida e na Costa do Pacífico com a destruição pura e simples das árvores para posterior venda doméstica e também para o Japão, o grande importador das madeiras nobres de todo o mundo, em um sentido, a derrubada das florestas da Costa do Pacífico é mais criticável do que ocorre na Amazônia.

Em meados da década de 80, cientistas norte-americanos alertaram o seu governo para a deterioração das florestas na região Leste, onde os sintomas verificados eram semelhantes aos ocorridos com anterioridade nas florestas da Europa Ocidental,

---

causadas pelas chuvas ácidas. A *Environmental Protection Agency*, contudo, não tomou conhecimento das queixas formuladas pelos estados de Nova York, Pensilvânia e Maine, endossando a política de administração de dúvidas das pesquisas comprovadoras dos malefícios das chuvas ácidas. Em fevereiro do corrente ano, uma investigação que custou 500 milhões de dólares, financiada pelo governo, concluiu que as chuvas ácidas causavam menos danos ao meio ambiente do que se supunha, conclusão esta, contudo, contestada pela maioria dos especialistas na matéria. O presidente George Bush, que adotara uma posição ambientalista em sua campanha presidencial, exerceu forte pressão no Senado para que modificasse o projeto de lei aprovada pelo Congresso, a fim de que o *Clean Air Act* fosse menos severo e mais econômico e com um calendário de implementação menos acelerado.

Na Costa do Pacífico, a devastação florestal é de outra espécie. O Noroeste, que no passado era coberto pelas florestas mais frondosas do país, começou a sofrer com a chegada dos primeiros colonizadores, que além de derrubarem as majestosas árvores coníferas, abriam clareiras através das queimadas, sobre as quais frequentemente perdiam o controle. Em novembro de 1989, diversas personalidades brasileiras se dirigiram ao presidente George Bush lamentando que governos anteriores ao seu haviam dado concessões a companhias japonesas para destruir anualmente 50 milhões de metros quadrados de reservas florestais. O Tongass National Park, situado no Alasca – a mais importante floresta do mundo de sua espécie – tem visto a destruição de metade de suas árvores, algumas de até 800 anos, sendo que as tentativas de impedir este crime contra a ecologia vêm sendo bloqueadas precisamente por dois senadores do estado.

As florestas britânicas do passado não existem mais. Abatidas no século passado e no início do atual, as chuvas ácidas,

provocadas sobretudo pelas usinas e fábricas movidas a carvão, se encarregaram de acabar com um pouco que restou, atingindo ainda mais alguns dos mais notáveis monumentos históricos do país, como a Catedral de Lincoln e a Abadia de Westminster cujas esculturas externas tiveram que ser restauradas. A primeira-ministra, Margaret Thatcher, que considerava os ambientalistas como *the enemies within* (os inimigos de dentro), passou a defender posições ecológicas como no tocante à proteção da camada de ozônio, silenciando, porém, quanto à chuva ácida cuja eliminação importará em soma astronômica.

A poluição da bacia do Reno, que representa a maior concentração industrial da Europa, bem como a concentração maior de poluentes, tem merecido da parte das autoridades alemãs em todos os escalões administrativos vigorosa campanha antipolvente, mas os danos às florestas são irreparáveis e calcula-se que delas 50% tenham sido destruídas com graves prejuízos econômicos de toda a natureza. Mas não é apenas a poluição industrial que tem causado danos às florestas e calcula-se que as emissões causadas pela alta velocidade dos automóveis seja outro importante fator de poluição. Mas todas as tentativas de estabelecer limites de velocidade têm esbarrado com tenaz resistência da população. Quando na oposição, o partido do atual chanceler Helmut Kohl lançou o slogan *Freie Fahrt für frei Bürger* (liberdade de circulação para um povo livre), filosofia até hoje acolhida pela maioria contrária a qualquer restrição, e que conta com o lógico apoio da indústria automobilística.

Em suma, se a preocupação desses e dos demais países industrializados é evitar que o Brasil cometa os mesmos erros cometidos por eles no passado, a campanha tem seus méritos; mas se a preocupação é com o *efeito estufa*, seria preferível que se conscientizassem de que as queimadas na Amazônia pouco

contribuem e que é chegado o momento de enfrentar seriamente os problemas provocados pela chuva ácida e pelos clorofluorcarbonos (os CFCs) que representam notoriamente a verdadeira ameaça à estabilidade climatológica do mundo.



## A DESERTIFICAÇÃO<sup>1</sup>

A Assembleia Geral das Nações Unidas, ao convocar a Conferência sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento de 1992, incluiu dentre os seus objetivos o controle das secas e da desertificação, dando a mais alta prioridade à necessidade de considerar todos os meios possíveis, inclusive financeiros, científicos e tecnológicos, para sustar e reverter o processo de desertificação com o objetivo de conservar o balanço ecológico do planeta. A alta prioridade dada à questão da desertificação se enquadra na filosofia geral da conferência, em que o desenvolvimento deve ser o seu grande objetivo. Além do mais, a desertificação está vinculada à pobreza, que em muitas regiões do mundo concorre para o fenômeno.

Em 1981, quando o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) votou o Programa de Montevideu, a prioridade no combate à desertificação foi prevista. Dez anos mais tarde, na reunião efetuada no Rio de Janeiro em outubro-novembro de 1991, o diretor-executivo da organização reconheceu que muito pouco havia sido conseguido durante a década, visto que a questão da conservação do solo era tida sobretudo como uma

---

1 NASCIMENTO E SILVA, Geraldo Eulalio do. A desertificação. *EcoRio – Revista Brasileira de Informação Ambiental*, v. 1, n. 5, 1992, p. 28.

questão doméstica e não internacional e que a cooperação entre as organizações intergovernamentais não havia sido suficiente. Lembrou ainda que a degradação do solo deveria merecer uma alta prioridade no próximo plano de ação, inclusive dada a correlação com outros problemas como desertificação, desmatamento, mudança climatológica e biodiversidade.

A desertificação é o processo pelo qual o solo se torna estéril: primeiro apresentam-se manchas no solo, a vegetação fica escassa e termina por morrer. À medida que o processo progride, surgem os desertos, grandes extensões de areia, sem água, onde a vida animal e vegetal é mínima.

A preocupação com a Amazônia, provocada em grande parte pelas pressões vindas do exterior, tem empurrado para segundo plano a questão das regiões semiáridas e a desertificação no Brasil.

Trata-se de problema dos mais sérios e basta lembrar que o processo de desertificação, que passou a ser identificado na década de 1970, já atinge mais de 50.000 quilômetros quadrados no Nordeste, o que corresponde ao tamanho dos estados de Alagoas e Sergipe, com gravíssimos reflexos sobre a vida de aproximadamente 400.000 pessoas que habitam as regiões atingidas. Mas não é só no Nordeste que o fenômeno se verifica, sendo que na região de Alegrete, no Rio Grande do Sul, a situação já é grave. No próprio Rio de Janeiro, os desmatamentos e as queimadas de pasto começam a ameaçar as margens do Rio Paraíba do Sul.

A desertificação pode resultar de fenômenos menos naturais como as secas prolongas 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 a abertura de clareiras, inclusive através das queimadas, para a criação de pastos e de agricultura sem as necessárias precauções de proteção do solo. A irrigação, desviando

águas de determinada área em proveito da outra, tem sido a causa da desertificação em diversos países. Inclusive no caso dos Estados Unidos, onde surgiram os *dust bowls*, cuja posterior eliminação foi difícil.

Exemplo importante de desertificação de uma região que no passado foi fértil é a do Mar do Aral, que era o quarto maior mar interno do mundo. A partir da década de 60, o governo central da URSS passou a drenar cada vez mais água dos rios Syr Darya e Amu Darya, que durante séculos supriram o Aral. Depois de três décadas, o mar perdeu 70% do seu volume e hoje há áreas em que a distância entre a antiga margem e a atual chega a 100 quilômetros. O objetivo da irrigação era o algodão cultivado no Cazaquistão, Uzbequistão e Turquestão cuja economia passou a depender em grande parte do cultivo, dificultando a adoção de medidas tendentes a permitir a volta da água aos antigos leitos. Os malefícios sobre as populações locais têm sido equiparados aos de Chernobyl, causados em grande parte pela ingestão de agrotóxicos químicos através do pó ou das águas contaminadas em locais próximos ao mar. O Aral foi no passado um oásis situado entre três grandes desertos, que à medida que as águas diminuem, vão se ampliando e se unindo com o surgimento de novas ameaças às populações e à agricultura.

Com a guerra do Vietnã, surgiu nova modalidade de desertificação provocada pela ação do homem. As guerras sempre causarão dano ao meio ambiente, mas com o correr do tempo os campos e as florestas danificadas se refaziam, conforme ocorreu depois das duas grandes guerras. A tática adotada pelos Estados Unidos na Guerra do Vietnã marca a política de destruição deliberada do meio ambiente. Era ecocídio provocado pelo *agent orange* destinado a destruir as florestas, mas que provocou também anormalidades genéticas nos recém-nascidos, natimortos

e abortos. Diante da grita mundial, as autoridades recorreram à destruição por gigantescos tratores de toda a vegetação ao longo das estradas, inclusive mediante a retirada de todo solo fértil com o objetivo de impedir ataques e emboscadas.

A FAO, em estudo encaminhado à terceira sessão do Comitê Preparatório 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, falta de recursos para o desenvolvimento numa área abrangente e integrada. Em consequência, se vamos buscar as raízes a 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.*

O governo do Ceará, propôs a realização, em Fortaleza, de uma conferência sobre “Impactos e Variações Climáticas e Desenvolvimento Sustentável em Regiões Semiáridas”, que deve ser acompanhada com atenção não só pelo governo brasileiro, mas também pelos inúmeros países que se acham às voltas com esse seríssimo problema, principalmente os do Norte da África. Suas conclusões poderão aportar como importantes subsídios para a Agenda 21, dado o intuito de seus organizadores de traçar planos para os próximos 10 a 30 anos.

## A SALVAÇÃO DAS FLORESTAS<sup>1</sup>

A preservação das florestas figura dentre as principais preocupações da comunhão internacional, tanto assim que a conveniência de ser firmada uma convenção específica em tal sentido por ocasião da Conferência do Rio de Janeiro sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, juntamente com as convenções sobre biodiversidade e mudanças climatológicas, tem sido defendida. A morte das florestas traz no seu rastro a morte da própria civilização, privada de água fresca, oxigênio, solo fértil e com o desaparecimento do *habitat* das espécies.

O assunto é sumamente complexo; basta dizer que, nas duas convenções em vias de negociação não se pode ignorar a influência das florestas quer na de biodiversidade, quer na das mudanças climatológicas.

Os tratados sobre florestas, sejam eles globais, regionais ou sub-regionais, podem ser de três tipos: ou tratam exclusivamente das florestas; ou tratam das florestas em um contexto mais amplo visando à proteção e à administração dos recursos naturais,

---

1 NASCIMENTO E SILVA, Geraldo Eulálio do. A salvação das florestas. *Jornal do Brasil*, 15 de julho de 1991, primeiro caderno, p. 9.

inclusive da fauna; ou, ainda, tratam do controle da poluição capaz de afetar as florestas, como no caso da chuva ácida.

Além do mais, é necessário levar em conta os diversos tipos de florestas, tanto assim que alguns especialistas chegam a mencionar umas 30 variedades, abrangendo as florestas e as matas tropicais e as subtropicais, as variedades nas zonas temperadas e subtemperadas e as mediterrâneas, além de seis tipos de florestas boreais. Acresce a isto a influência do homem sobre as florestas no caso de reflorestamento, sua exploração industrial, transformação em pasto e incêndios.

A possibilidade de ser firmada uma convenção específica sobre as florestas por ocasião da Conferência do Rio de Janeiro é bem problemática diante da escassez de tempo existente, apesar dos trabalhos já encetados no âmbito da FAO a respeito. O empenho das potências industrializadas em diversos foros internacionais em negociar um tratado sobre as florestas tropicais veio obstaculizar o andamento do processo. Em fins de 1979, em Nairóbi, no Programa das Nações Unidas sobre Meio Ambiente (a Unep), foi aprovada uma decisão relativa às florestas tropicais em cujo preâmbulo se reconhecia a indiscutível importância ambiental e econômica dos recursos florestais para a vida econômica e social das populações das regiões tropicais; e a preocupação mundial com a degradação e o rápido desaparecimento das florestas do mundo como resultado da exploração irracional das florestas tropicais e os ecossistemas florestais.

Mas, como foi lembrado, as considerações do citado preâmbulo se aplicavam perfeitamente a todos os tipos de florestas, como as temperadas e as boreais.

A tendência atual é no sentido de ser negociada uma convenção florestal ampla, ou seja, não se limitará às florestas tropicais, mas abrangerá ainda as temperadas e as boreais. Com isto, a pressão

que vinha sendo exercida internacionalmente sobre o Brasil por causa dos programas agrícolas na Amazônia, encetados em má hora com o apoio total do Banco Mundial, diminuiu. Em outras palavras, não mais se cogita de incluir na convenção algumas cláusulas contratuais totalmente inaceitáveis para o Brasil e que, agora, se aplicariam a todas as florestas e não apenas às tropicais.

A tendência da imprensa europeia e dos Estados Unidos, que frequentemente contava com o aval da imprensa brasileira, era a de insinuar que as *queimadas* na Amazônia representam um fator importante se não decisivo no *efeito estufa*, embora nenhum cientista de nomeada tenha dito isto claramente.

Se a preocupação é com o desmatamento e a conseqüente ameaça à flora e à fauna amazônicas, a campanha deve ser aplaudida e mais bem esclarecida; se a preocupação é com o efeito estufa, os países industrializados não necessitam buscar o responsável tão longe, basta atentar para a poluição provocada pelas suas usinas e automóveis. Todas as promessas de assistência financeira aos países em desenvolvimento são bem-vindas, embora tenham o intuito de manter a atenção internacional voltada para os países em desenvolvimento, e não para as mazelas locais.

Todos os países do mundo têm culpa no cartório, a começar pelos Estados Unidos, onde os movimentos ambientalistas são tão ativos. Um exemplo típico é o que sucede com o Parque Nacional Tongass, no Alasca, considerado a mais extensa floresta úmida temperada do mundo. A sua destruição sistemática é, paradoxalmente, subsidiada pelo governo dos Estados Unidos, que entregou há meio século a sua exploração a um grupo japonês com direito a explorar 2/3 de toda a terra. Outra lei, aprovada em 1980, obriga o Serviço Florestal a arcar com um prejuízo de 40 milhões de dólares anuais, pagos pelos cofres públicos. Todas as tentativas de revogar a legislação existente esbarram em dois senadores do

Alasca, lembrando a oposição de dois senadores da Paraíba contra a proibição da pesca da baleia.

As grandes florestas europeias, como a Floresta Negra e a de Sherwood, na Inglaterra, são coisas do passado. Com razão, o príncipe Charles em conferência pronunciada no Royal Botanical Garden, lembrou que,

*antes dos países industrializados começarem a jogar toda a culpa sobre os países em desenvolvimento, precisam perguntar-se em quantos casos o processo de deterioração foi iniciado pelas ações de indivíduos ou companhias dos próprios países industrializados [...] Por centenas de anos, as nações industrializadas do mundo exploraram, poderíamos até dizer pilharam, as florestas tropicais em busca de suas riquezas naturais. Chegou o tempo de elas repararem isto, e o mais rápido possível.*

Com efeito, a Amazônia é a maior floresta do mundo graças exclusivamente à sábia política dos governantes brasileiros que sempre se opuseram ao estabelecimento de companhias norte-americanas ou europeias na região.

Seja como for, a necessidade de serem tomadas medidas urgentes em defesa das florestas em níveis global e regional se impõe. Estudos preliminares da FAO indicam que, de 1980 a 1990, a devastação nas florestas tropicais foi assustadora, cabendo grande parte da responsabilidade ao Brasil. Mas, conforme esclareceu José Lutzenberger recentemente, os desmatamentos e as queimadas na Amazônia diminuíram consideravelmente. Em 1987, no auge da devastação, derrubaram 90 mil quilômetros quadrados de florestas, uma área equivalente a Portugal; ao passo que, no ano passado, foram derrubados entre 13 e 14 mil quilômetros quadrados, e este ano prevê-se a derrubada de menos de 8 mil quilômetros quadrados.

Com as medidas estritas que vem sendo tomadas e com um melhor conhecimento dos problemas ecológicos, é de se esperar que estes totais sejam considerados dentro de alguns anos como excessivos.

Embora a assinatura de uma convenção sobre florestas por ocasião da Conferência de 1992 seja problemática, continuam de pé as inúmeras possibilidades de serem assinados tratados mais detalhados sobre alguns problemas específicos ligados às florestas, não só visando a sua preservação, mas também à recuperação e à restauração, ou ainda ao plantio em encostas, a fim de se evitar a erosão do solo.

A realização dentro do marco do Tratado de Cooperação Amazônica, de 3 de junho de 1978, de uma reunião dedicada especificamente à defesa da flora e da fauna da Amazônia, com vistas à assinatura de um tratado, não deve ser descartada. Com efeito, o preâmbulo do tratado lembra que “para lograr um desenvolvimento integral dos respectivos territórios da Amazônia, é necessário manter o equilíbrio entre o crescimento econômico e a preservação do meio ambiente”. O artigo VII, por sua vez, dando prosseguimento à ideia, reconhece que, para que o aproveitamento da flora e da fauna da Amazônia seja racionalmente planejado, a fim de manter o equilíbrio ecológico da região e preservar as espécies, é necessário promover a pesquisa científica e o intercâmbio de informações, bem como prevenir e controlar as enfermidades nos territórios amazônicos.

Em suma, o ambiente existente para a adoção de um tratado global sobre as florestas melhorou consideravelmente agora que a ênfase deixou de ser sobre as florestas tropicais; e que talvez um caminho a ser trilhado desde já seria um esforço visando à assinatura de acordos regionais que poderão versar ou sobre a

Amazônia ou então sobre a Bacia do Prata, o que significaria um importante passo na defesa do Pantanal mato-grossense.

## A ECOLOGIA VISTA DA AMAZÔNIA<sup>1</sup>

A questão amazônica não constará da Agenda da Conferência sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, mas os problemas relacionados à região estarão presentes em todas as discussões, principalmente nas relativas às convenções sobre florestas, biodiversidade e mudanças climatológicas. E a Amazônia estará presente no subconsciente sobretudo em decorrência das campanhas de desinformação, que o governador Gilberto Mestrinho qualifica, talvez com razão, de mentirosas. Com efeito, tentou-se atribuir às *queimadas* a principal responsabilidade pelo *efeito estufa*, causadoras de eventuais mudanças climatológicas, e só foi depois que o grupo de peritos das Nações Unidas demonstrou cabalmente que a responsabilidade era dos países do primeiro e do segundo mundo que as insinuações foram abandonadas. Mesmo caso com relação à degradação da camada de ozônio, em que o vilão é em primeiro lugar os CFCs, de pouca utilização no Brasil em relação ao resto do mundo. Agora a tentativa é de alertar o mundo para as perdas irreparáveis com a destruição de certas espécies da flora e da fauna e de certos micro-organismos que se encontram sobretudo na Amazônia. O Brasil reconhece a importância de sua preservação,

---

1 NASCIMENTO E SILVA, Geraldo Eulalio do. A ecologia vista da Amazônia. *Jornal do Brasil*, 23 de setembro de 1991, primeiro caderno, p. 9.

mas pergunta o que os principais beneficiários no desenvolvimento biotecnológico estão dispostos a dar para a sua preservação, quer em matéria de recursos financeiros, quer com a transferência de tecnologias ambientais viradas para a biodiversidade.

Em suma, “a Amazônia é o centro do mundo quando se trata de ecologia”, frase esta constante da apresentação feita pela Federação das Indústrias do estado do Pará ao convocar o empresariado brasileiro ao Seminário sobre “A Questão Ambiental Amazônica e o Desenvolvimento Sustentável”, realizado em Belém, nos dias 12 e 13 do corrente.

Quando do primeiro Seminário no Rio de Janeiro em março, o presidente da Fiesp declarou que caso a classe empresarial brasileira

*não tome uma posição firme e coesa em defesa da ocupação produtiva da Amazônia, durante a Conferência Mundial, correrá o risco de assistir à tomada de decisões e a aprovação de princípios que representem sérias e poderosas barreiras aos investimentos produtivos na região, comprometendo o necessário desenvolvimento da Amazônia e, conseqüentemente, do país.*

Com o objetivo de buscar soluções para as questões ecológicas da Amazônia, o Seminário reuniu inúmeros especialistas brasileiros em questões ambientais, bem como empresários e políticos de toda a região, devendo ser sublinhado que todas as Federações Industriais da Amazônia compareceram e deram seu total apoio.

Encerrados os trabalhos, a opinião generalizada foi que o Seminário havia sido mais bem-sucedido do que se esperava. Antes de mais nada, os empresários e políticos puderam tomar conhecimento do que realmente ocorre na área ambiental bem como os verdadeiros objetivos e preocupações da Conferência do Rio de Janeiro de 1992. Com efeito, inúmeros tópicos mencionados

no documento de convocação da Conferência dizem respeito a questões de especial interesse para a Amazônia, mas esclareceu-se que o governo brasileiro, em momento algum, admitiu que as questões específicas da região pudessem ser suscitadas. Com relação à adoção de normas sobre as florestas, a comunidade internacional vinha, desde a década dos 70, tentando aprovar uma convenção relativa às florestas tropicais, esparrando com a intransigência brasileira. Atualmente, o enfoque na questão florestal é outro, ou seja, que todas as florestas do mundo devem ser protegidas e não só as tropicais, já que a devastação das florestas temperadas e semitemperadas, as mediterrâneas e as boreais exercem importante papel em defesa da vida no planeta e que elas sofrem igualmente agressão, principalmente as provocadas pelas emissões de gases das indústrias e dos veículos do Primeiro Mundo.

A maior preocupação, contudo, era no tocante à defesa da soberania do país, tópico que foi suscitado frequentemente e com reação favorável de parte da plateia. Diante de uma afirmativa que a Amazônia deveria se precaver contra o perigo de uma intervenção, tal como ocorrera no Panamá, Granada e Kuwait, Francisco Cesar Mesquita, representante do Maranhão, lembrou que o exemplo não podia ser levado em consideração, visto que o Brasil não podia ser equiparado àqueles três países, todos eles de dimensões mínimas.

Mas talvez o resultado mais inesperado do Seminário foi a aceitação de muitos dos argumentos feitos pelos expositores amazônidas. No fundo, especialistas em questões ambientalistas, a maioria com posições já consolidadas, tiveram que ceder diante de alguns dos argumentos apresentados. O governador Gilberto Mestrinho tem toda a razão quando lembra que nos 500 anos da Amazônia a diminuição da floresta foi de apenas 5,8% (este dado talvez possa ser contestado), ao passo que os Estados Unidos no mesmo período devastaram 80% de suas florestas e continuam a

fazê-lo. Foi ainda lembrado que o total das exportações de madeiras de lei, em valor, não ultrapassa 4% do comércio internacional desse produto.

Argumento invocado em mais de uma oportunidade é que na tomada de decisões em relação à Amazônia, os governos locais deveriam ser consultados, evitando-se a adoção, da noite para o dia, de medidas administrativas altamente prejudiciais à região, como a decretação de reservas ecológicas, reservas indígenas ou de parques nacionais em que as populações locais, muitas delas instaladas há mais de três gerações, são obrigadas a se deslocar. Algumas medidas do Ibama foram criticadas e com razão, como a proibição de abate de castanheiras improdutivas que seriam substituídas por novas árvores, a proibição da matança do jacaré-tinga na região de Nhamundá e outras semelhantes. No caso dos jacarés, convém lembrar que dentro de uma política ecológica sadia, uma das grandes preocupações é precisamente a de evitar um aumento excessivo de certas populações animais, capazes de prejudicar a própria espécie diante da falta de alimentação. É o que ocorre na Europa com a caça dos veados e em alguns países da África em relação ao elefante.

As iniciativas que vêm sendo tomadas pela classe empresarial brasileira estão a demonstrar que os problemas ambientais e a degradação e a poluição do meio ambiente podem ser solucionados, inclusive com lucro. A necessidade de ser adotada pelo empresariado uma política positiva vem sendo advogada na Carta de Princípios para o Desenvolvimento Sustentável elaborada pela Câmara de Comércio Internacional, ao conclamar os empresários e as suas associações de classe a agir buscando a melhoria ambiental e expressarem publicamente o seu apoio aos citados princípios. O princípio inicial diz: “Considerar o Gerenciamento Ambiental como uma das mais importantes prioridades empresariais e como fator

determinante para o desenvolvimento sustentável, estabelecer políticas, programas e práticas que orientem as operações de maneira ambientalmente sadia”. Nos termos da declaração adotada no final do Seminário de Belém verifica-se que um passo importante foi dado em uma região, onde, até ontem, as ideias ecológicas eram anátema. Basta pôr de lado as reivindicações estéreis, a revolta com as injustificadas acusações que são feitas no exterior e conscientizar-se que as riquezas naturais que possuem, às quais deverá se juntar em futuro próximo outra importante fonte de riqueza – o turismo ecológico –, lhes permitirão ocupar a posição que tanto almejam.



## A AMAZÔNIA E A POLUIÇÃO DO MUNDO<sup>1</sup>

Nas reuniões que antecederam à Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, realizada em Estocolmo em 1972, ficou demonstrado que 90% da poluição causada no mundo era atribuída às nações industrializadas. De então para cá, a situação pouco se modificou: os países em desenvolvimento arcam com uma responsabilidade maior, mas a poluição nos países industrializados aumentou consideravelmente. Com a abertura do mundo socialista, constatou-se que a poluição na Polônia, Checoslováquia e Alemanha Oriental atinge níveis alarmantes, mas os grandes poluidores dos mares e da atmosfera continuam a ser os Estados Unidos e a Grã-Bretanha.

Esta situação foi devidamente reconhecida pela resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas em novembro de 1989 nos seguintes termos: “Constata que a maior parcela de emissões poluidoras no meio ambiente atualmente, inclusive rejeitos tóxicos e nocivos, têm a sua origem nos países desenvolvidos e, em consequência, que estes países têm a maior responsabilidade no combate a tais poluições”.

---

1 NASCIMENTO E SILVA, Geraldo Eulalio do. A Amazônia e a poluição do mundo. *Jornal do Brasil*, 4 de agosto de 1990, primeiro caderno, p. 11.

É perfeitamente compreensível que seja nos países industrializados a maior preocupação com as questões ambientais e que seja neles que a opinião pública seja mais atuante. Nos chamados países em desenvolvimento, nos países do Hemisfério Sul, as preocupações são de outra natureza e mais prementes, como alimentação, vestuário, habitação, educação, saúde e outros semelhantes.

O aumento da poluição da atmosfera e dos mares têm provocado uma reação proporcional nos países desenvolvidos e os efeitos das chuvas ácidas e os danos à camada de ozônio, capazes de provocar o chamado “efeito estufa”, vieram aumentar ainda mais a pressão dos grupos ecológicos sobre os seus governos. O presidente G. Bush em sua campanha deu grande destaque às questões ambientais e se comprometeu a tomar medidas concretas em defesa do meio ambiente. O eleitorado vem cobrando, mas a voz das grandes indústrias tem dominado, já que serão necessários trilhões de dólares para solucionar o problema.

Ao inaugurar reunião em abril, em Washington, em que o “efeito estufa” foi discutido, o presidente Bush insistiu na necessidade de serem realizados novos estudos evitando propor a adoção de medidas concretas. Na ocasião, o representante da Alemanha Federal não teve dúvidas em declarar que “as lacunas de conhecimento não podem servir de justificativa a uma inação mundial”.

Fenômeno semelhante ocorre com relação à Grã-Bretanha, principal responsável pelas chuvas ácidas que tantos prejuízos têm causado principalmente à Suécia. A poluição do Mar do Norte, principalmente pelo despejo de esgoto *in natura* e de rejeitos industriais, provocou protestos da Bélgica, Dinamarca, França, Alemanha Federal, Países Baixos, Noruega e Suécia, visto que havia

sido acordado que tais lançamentos terminariam no final do ano passado.

Diante das pressões dos ambientalistas, uma das táticas adotadas tem sido a de ignorar os problemas domésticos e fazer carga contra as mazelas de outros países. Com razão, o presidente Collor declarou que “a questão ambiental não pode ser tratada com tom recriminatório”.

O lamentável desmatamento da Amazônia e as queimadas têm sido alvo principal destas campanhas, verdadeiras cortinas de fumaça, destinadas a desviar a atenção para outros continentes. Tem-se vinculado as *queimadas* com o efeito estufa, quando é sabido que as suas consequências são muito inferiores às provocadas pelas usinas e pelos canos de escapamento dos automóveis, e, possivelmente, como consequência da destruição da camada de ozônio.

A recente oferta pelas sete grandes potências financeiras reunidas em Houston, no Texas, de colaborar com governo brasileiro na defesa da Amazônia a partir de 1991 mediante um plano conjunto para o qual já se disporia de US\$ 150 milhões é um reflexo dessa preocupação. O plano do chanceler Helmut Kohl merece ser estudado, mas não recebido como uma generosa e desinteressada iniciativa. Com a divulgação desse plano, Estados Unidos, Grã-Bretanha, França, Itália, Alemanha Federal, Canadá e Japão, todos eles com culpa no cartório, dão uma satisfação aos movimentos ecológicos nos respectivos países e, ao mesmo tempo, voltam a apontar o Brasil como o grande poluidor, mantendo-o no branco dos réus. Cabe agora ao governo brasileiro aguardar que o plano lhe seja apresentado concretamente para verificar se é ou não aceitável, e também para apresentar a contrapartida, ou seja, exigir da parte dos citados países compromissos análogos no sentido da proteção do meio ambiente. Alegam que a Amazônia é o grande

reservatório de oxigênio do mundo – o que tem sido contestado –, mas outros mananciais de oxigênio existem e entre eles citam-se os mares cuja poluição deve ser atribuída principalmente aos referidos estados.

Não basta proteger as florestas tropicais: é necessário que a proteção internacional se estenda a todas as florestas e é notório que o governo alemão reluta em tomar medidas indispensáveis para diminuir a poluição provocada pela alta velocidade de automóveis, causa da destruição das florestas que margeiam as estradas. Os técnicos serão bem-vindos, desde que trabalhem sob a fiscalização de autoridades brasileiras e, finalmente, é indispensável que ponham à disposição do Brasil, bem como dos demais países em desenvolvimento, os últimos avanços da ciência e da tecnologia, dando-lhes acesso às tecnologias, aos processos, aos equipamentos e aos resultados de pesquisas através de uma cooperação internacional desinteressada e sem o objetivo de transformar tais avanços em novas fontes de lucro, como tem sucedido no passado. Seja como for, trata-se da primeira realmente importante oferta que merece ser estudada, na esperança de que os países deem uma verdadeira contribuição e fiquem sabendo das dificuldades que o Brasil enfrenta na preservação da Amazônia.

## AMAZÔNIA, ANTES NOSSA<sup>1</sup>

Não é de hoje a cobiça de outras nações sobre a Amazônia. Antes da Independência coube a Portugal evitar, inclusive mediante longas e cruentas guerras contra ingleses, holandeses, franceses e espanhóis, que a região caísse em mãos estrangeiras. Com razão Joaquim Nabuco proclamou que “nada nas conquistas de Portugal é mais extraordinário do que a conquista da Amazônia”. O objetivo era sempre o mesmo: ocupar o território e sua posterior transformação em colônia.

Os motivos invocados têm sido os mais variados e geralmente giram em torno dos interesses superiores da humanidade: a Amazônia agora passou a ser “o pulmão do mundo”, muito embora seja notório que tal noção carece de fundamento.

Os recentes movimentos em defesa da Amazônia em muitos casos têm como objetivo principal desviar a atenção da opinião pública das agressões ao meio ambiente verificadas sobretudo nos países mais industrializados, que respondem por mais de 80% da poluição do mundo, o que explica o apoio que tais movimentos têm merecido dos governos dos citados países, para os quais é mais

---

1 NASCIMENTO E SILVA, Geraldo Eulalio do. Amazônia, antes nossa. *Jornal do Brasil*, 5 de novembro de 1990, primeiro caderno, p. 9.

cômodo endossar essas campanhas ao invés de atacar seriamente a poluição causada no próprio país pela chuva ácida e pela destruição da camada de ozônio.

Mas foi graças exclusivamente à posição dos sucessivos governos brasileiros, desde a Independência, que a Amazônia ainda seja a maior floresta tropical do mundo, com o mais extraordinário sistema ecológico. Se o Brasil tivesse cedido às inúmeras pressões exercidas por diversos estados estrangeiros, a Amazônia seria uma área devastada com sua riquíssima flora e fauna irreparavelmente sacrificada. Um rápido exame retrospectivo bastará para mostrar que os argumentos submetidos ao mundo no passado não eram de inspiração altruística.

Independente o Brasil, a cobiça estrangeira voltou-se para a Amazônia, um novo Eldorado na imaginação de escritores e comerciantes. Não obstante as dificuldades de acesso e o clima inóspito, a Inglaterra, França e os Estados Unidos apressaram-se em abrir seus consulados em Belém do Pará e em Manaus.

A Grã-Bretanha, inconformada com a perda de sua colônia no Hemisfério Norte, buscou, a partir de 1831, direitos sobre vastas regiões onde planejava levar adiante programas de povoamento e de exploração das florestas. Diante da reação cerificada na Amazônia, o projeto foi abandonado, o que não impediu a penetração na região do Rio Branco, sob o pretexto de expedições científicas, com a posterior instalação de guarnições militares e colocação de marcos de fronteira. Diante das primeiras divergências, os dois governos concordaram em neutralizar a região controversa e iniciar negociações visando ao estabelecimento dos limites. Em 1901, depois de anos de negociações sem resultados, foi assinado tratado pelo qual a questão foi submetida à decisão arbitral do rei da Itália, que deu ganho de causa à Grã-Bretanha em laudo que merece a repulsa de alguns dos mais conceituados juristas da época.

---

Através de ousadas penetrações no Amapá e de instalações de guarnições militares e de postos fiscais, a França tentou ocupar uma área que, se bem-sucedida, a faria chegar ao Rio Branco. Submetida à arbitragem, a questão do Amapá foi solucionada favoravelmente ao Brasil.

As principais investidas foram contundo dos Estados Unidos, que invocam a tese do “destino manifesto”, pelo qual se haviam apoderado de enormes extensões de território mexicano. A criação, em meados do século XIX, da *The Amazon Steam Navigation Company*, cujo o primeiro barco – o *Amazon* – teve sua subida pelo rio proibida pelo governo do Pará, foi uma das primeiras manifestações. Posteriormente, extenso relatório foi submetido ao Senado por dois oficiais da Marinha dos Estados Unidos, no qual a Amazônia, no dizer de Artur Cesar Ferreira Reis, “aparecia como um mundo aberto à iniciativa dos povos capazes, e entre esses não pareciam estar incluídos os brasileiros”.

Outro oficial da Marinha dos Estados Unidos, Mattheus F. Maury, defendeu “a irradiação extracontinental [...] sobre a Amazônia, que seria uma continuação geográfica e econômica dos Estados Unidos”. A legação do Brasil em Washington não se cansava de alertar o governo imperial para os perigos destas iniciativas, e, em dezembro de 1850, o ministro Sérgio Teixeira de Macedo escrevia: “Não há para mim a menor dúvida de estar a atenção dos homens políticos deste país dirigida para qualquer empresa com o fim de se apoderar da Amazônia”.

Com a abertura à navegação do Amazonas até a fronteira com o Peru, em 1866, as pressões diminuíram.

A crise entre o Brasil e a Bolívia, no início do século em torno do Acre, voltou a aguçar o interesse de países europeus e dos Estados Unidos de poderem instalar-se na região. O governo da Bolívia, sentindo que não estava em condições de afirmar a sua

soberania na região, assinou uma série de contratos com capitalistas ingleses e norte-americanos, nos quais cedia de fato seus direitos soberanos. Em consequência, surgiu o Bolivian Syndicate, que passaria a exercer na América do Sul as atividades semelhantes às exercidas pelas conhecidas “companhias de carta” na África e na Ásia. As atividades de tais companhias seguiam invariavelmente um mesmo esquema: os contratos ingenuamente assinados por chefes nativos passavam a ser equiparados a tratados de cessão de território, cujo não reconhecimento significava ações armadas das potências europeias que desta maneira transformaram em colônias as regiões cuja exploração fora entregue a companhias de sua nacionalidade.

Com a criação do Bolivian Syndicate, surgiu uma situação intolerável, pois representava uma ameaça não só à soberania da Bolívia, mas também à dos países que deveriam ser atravessados para lá chegar, e, em tal sentido, o mais ameaçado era o Brasil. Com o objetivo de acabar com esta situação, bem como os choques entre as autoridades bolivianas e os seringueiros brasileiros, o Barão do Rio Branco negociou o Tratado de Petrópolis, de 1903, nos termos do qual a Bolívia abriu mão de seus direitos em troca de substancial indenização financeira, além de outras vantagens destinadas a permitir o seu acesso ao Oceano Atlântico, através do território brasileiro, mediante a construção de uma estrada de ferro. Graças ao Tratado de Petrópolis, a Bolívia, que acabara de perder o acesso ao Pacífico, passou a ter acesso ao Atlântico.

A consolidação das fronteiras do Brasil, mediante tratados e decisões arbitrais, afastou as ameaças de anexações puras e simples de trechos do território nacional, mas não a cobiça externa, que voltou a se manifestar sob nova roupagem. Terminada a Segunda Guerra Mundial, alegou-se que os povos sem terras e sem alimentação tinham o direito de se instalar em terras não

produtivas, como seria o caso da Amazônia. A ideia do Instituto da Hileia Amazônica previa uma espécie de internacionalização da região a fim de ser “o celeiro do mundo”. A tentativa falhou, e agora a internacionalização visa à proteção da maior floresta tropical do mundo e dos indígenas da região. Diante de tanta insistência, surgiram para uns a desconfiança de que os objetivos por trás destas iniciativas possam vir a ser outros.



## AMAZÔNIA E SOBERANIA<sup>1</sup>

A decisão da Assembleia Geral das Nações Unidas de realizar a Conferência sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento no Rio de Janeiro teve a grande virtude de criar em todas as camadas da sociedade, principalmente entre os jovens, um acentuado interesse pelos problemas ecológicos. A realização de dezenas de conferências e de seminários em todo o país, com o público sempre numeroso, não pode deixar dúvidas a respeito.

No caso dos jovens, sente-se que muitos buscam na defesa do meio ambiente a falta de uma bandeira política, o que explica o ardor demonstrado, geralmente virado contra as decisões do governo seja qual for a posição política assumida. No fundo, tanto interesse virado para uma questão transcendental representa um fenômeno positivo.

O desconhecimento quase total verificado no início, inclusive pelas ONGs, vai cedendo e nas últimas reuniões a maioria das perguntas da parte do público têm versado sobre questões previstas na Resolução 44/228 da Assembleia Geral. É bem verdade que as questões locais, como sobre a Mata Atlântica, e até pessoais, como

---

1 NASCIMENTO E SILVA, Geraldo Eulalio do. Amazônia e soberania. *Jornal do Brasil*, 18 de novembro de 1991, primeiro caderno, p. 9.

o que a Conferência fará em favor dos incapacitados, continuam a surgir.

Mas o mais interessante é o enfoque que alguns problemas vêm tendo e o caso da Amazônia é o que melhor ilustra este fenômeno. Antes de mais nada, é necessário insistir, mais uma vez, para que a questão da Amazônia não seja abordada em 1992, embora, em muitos casos, os problemas a elas vinculados estarão no subconsciente dos presentes. No tocante às duas grandes convenções que estão sendo negociadas, sobre mudanças climatológicas e sobre a biodiversidade, a Amazônia será sempre a principal fonte de inspiração. A convenção sobre florestas está descartada por enquanto, o que não impedirá a adoção de uma resolução a respeito, e aqui também a Amazônia é o principal alvo.

Embora as principais agressões ao meio ambiente sejam outras, como a chuva ácida e a degradação da camada de ozônio, a opinião pública no exterior foi devidamente doutrinada a ver nos problemas da Amazônia o grande problema a exigir uma solução internacional urgente. No Brasil, também, a grande preocupação gira igualmente em torno da Amazônia, mas por motivos distintos; para muitos, a escolha do Brasil como sede da Conferência foi precisamente a de negociar tratados destinados a colocar a região sob uma espécie de controle internacional, ignorando o fato de o convite haver partido do Brasil. Ambos os enfoques acima mencionados carecem de fundamento.

No caso brasileiro, verifica-se que a questão amazônica é encarada sob diversos e conflitantes ângulos. Em um extremo, encontramos a preocupação, existente principalmente entre as forças armadas, de que, sob o pretexto de proteger a Amazônia, se buscaria justificar uma intervenção militar de natureza internacional. As declarações do presidente Mitterrand às vésperas da Conferência de Haia de 1989, quando advogou a tese

de que a soberania não deveria servir de pretexto para agressões ao meio ambiente, têm sido invocadas para justificar este receio. Por ocasião do Seminário realizado em Belém do Pará pelas classes empresariais, o presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito sobre a Amazônia invocou as agressões contra Granada, Panamá e Kuwait como exemplos, como se o Brasil pudesse ser equiparado àqueles três países. No seminário realizado pouco depois na Escola de Comando de Estado Maior do Exército, era esta a ideia básica das intervenções. Esta preocupação com a defesa da soberania também foi manifestada pelo ministro do Exército no tocante à delimitação da reserva dos ianomâmis, o que levou o presidente da República a pedir novo estudo da área. A decisão foi correta, mas por motivos totalmente distintos. Antes de mais nada, é um exagero reservar para aproximadamente 10.000 ianomâmis uma área de 9,4 milhões de hectares, que os transformará nos maiores latifundiários, *per capita*, do país, latifundiários em um estado para onde a maioria da população emigrou na esperança de eventualmente possuir um lote de terra, sonho este que em muitos casos não se concretizou. Em segundo lugar, parece-nos que considerações ecológicas podem ser invocadas visto que os ianomâmis, uma vez exaurida a terra pela agricultura primitiva que praticam e reduzida pela caça a fauna existente, emigram para novas terras deixando atrás de si uma área que exigirá uns 100 anos para se refazer. Trata-se do fenômeno que vem sendo criticado com relação aos lavradores que emigram para a Amazônia, mas que na opinião dos defensores dos ianomâmis não se aplica a eles.

A rigor, pondo de lado as posições mais exageradas, a dúvida que subsiste é a de saber se convém ou não ao Brasil assinar as convenções que estão sendo negociadas, saber se beneficiarão a Amazônia em especial e o Brasil em geral; ou se, ao contrário, os termos dos atos internacionais implicarão uma substancial perda de nossa soberania. Tudo indica que as vantagens nas convenções

sobre biodiversidade e mudanças climatológicas são bem superiores aos inconvenientes, isto é, desde que as condições pelas quais o Brasil vem se batendo sejam acolhidas.

O Brasil só tem a lucrar com a adoção de medidas concretas de defesa das espécies e dos genes que poderão ser encontrados em nosso território. Mas para a sua proteção e devido aproveitamento, serão necessários uma tecnologia de ponta, que só poderemos adquirir em um regime de troca, bem como o repasse dos recursos financeiros substanciais. Agora que só nos Estados Unidos se registra uma média de uma patente de genes por dia, é indispensável que o patrimônio que possuímos seja colocado sob a proteção do mundo a fim de evitar que a pirataria, que até agora vingava, continue.

A Convenção sobre Clima visa a combater em primeiro lugar o *efeito estufa*. Durante longo período o Brasil foi alvo de campanha em que se vinculava as queimadas com o efeito estufa. Foi necessário que um Painel Intergovernamental de cientistas publicasse relatório demonstrando que os grandes responsáveis eram os Estados Unidos e a Grã-Bretanha para que toda a campanha de desinformação cessasse e que a necessidade inadiável de assinatura de uma convenção passasse a ser adiável. O Brasil está a cavaleiro na questão e atualmente as resistências à assinatura da convenção partem precisamente daqueles que não podem assumir o compromisso de controlar as emissões de gases e muito menos de diminuí-las consideravelmente.

Infelizmente, nesta questão da Amazônia como em tantas outras que afligem os brasileiros, existe uma tendência a encarar os problemas de maneira exagerada e com pessimismo. É o que se verifica nos seminários que se realizam no Brasil de Norte a Sul: ao passo que no Norte os pronunciamentos do governador do Amazonas são aplaudidos freneticamente, no Sul a reação

é totalmente diversa. Ninguém é dono da verdade e todos os argumentos têm, uma vez bem meditados, a sua base que deve ser levada em linha de conta sempre buscando os verdadeiros interesses do país.



## SALVAÇÃO DO PANTANAL<sup>1</sup>

Uma das principais preocupações dos ambientalistas é a preservação das chamadas *wetlands*, as áreas úmidas, ou seja, os pântanos, mangues, brejos, baixadões e outras áreas semelhantes. Ocorreu como que uma verdadeira marcha à ré a respeito, havendo os defensores do meio ambiente superado os engenheiros que, no passado, defendiam a erradicação de tais áreas, ou invocando argumentos sanitários ou de recuperação de terras. E neste particular, os países menos desenvolvidos se encontram em situação melhor: o atraso aparente não permitiu que em nome do progresso os pântanos e mangues fossem secados e os rios canalizados, isto apesar de conselhos recebidos do exterior da parte de firmas interessadas em dar um aproveitamento melhor à área. Basta mencionar como exemplo o trabalho de 1965 do Hudson Institute de Nova York, subscrito pelo Herman Kahn, considerado um dos principais futurologistas, onde, referindo-se à Amazônia, defende programas de controle de inundações, irrigação e aproveitamento hidroelétrico. (“Strangely enough, the Amazon is one of the few remaining large river basin of the world which has not been comprehensively investigated and analyzed in terms of

---

1 NASCIMENTO E SILVA, Geraldo Eulalio do. Salvação do Pantanal. *Jornal do Brasil*, 8 de abril de 1991, primeiro caderno, p. 9.

flood control, irrigation and power generation.”) Insiste ainda em que as áreas úmidas sejam secadas (*dewatered*) e na canalização de trechos não navegáveis.

Hoje em dia, sabe-se que, em virtude do papel das áreas úmidas em matéria ambiental, biológica, ecológica e hidrológica, elas exercem importante papel econômico no fornecimento de alimentos, fibras e combustíveis; na manutenção de valores culturais; no fornecimento de água pura, controle de irrigação e estabilidade climática.

O reconhecimento da importância das áreas úmidas tem se manifestado em obras de recuperação e de restauração, como é o caso dos Everglades na Flórida. Originalmente, os Everglades cobriam um lençol contínuo de água, com 50 milhas de largura, que atravessava 4 milhões de acres de *wetlands* para desembocar na Baía de Flórida. Nestas últimas décadas, programas de desenvolvimento, quer públicos quer privados, causaram gravíssimos danos à região. Quase todos os rios e riachos da Flórida foram canalizados, criando-se 1.400 milhas de canais; mais de 2 milhões de acres foram drenados para fins agrícolas e para projetos de construções urbanas. Estas obras secaram vastas regiões e prejudicam a vegetação nativa, e a irrigação trouxe para os Everglades uma concentração de fósforo 10 a 20 vezes mais alta do que a normal. Acresce-se a isto o aumento populacional verificado no Sul da Flórida que representa outra ameaça. Em 1983, o governo da Flórida iniciou programa visando salvar o que restava dos Everglades bem como tentar recuperar algumas áreas: as obras de desenvolvimento ao secarem a região diminuíram o fluxo de água, com prejuízo às populações e à agricultura, em grande parte atraída pela natureza úmida do solo. Grandes somas estão sendo investidas na recuperação, inclusive mediante a compra de terrenos e em obras de despoluição das águas.

As obras de saneamento em mangues e pântanos frequentemente se justificam como no combate ao mosquito transmissor da malária, da febre amarela, da dengue e de outras enfermidades. Mas não se pode perder de vista que em muitos casos representam para as populações locais fonte de sustentação; calcula-se que 2/3 da produção pesqueira dependem em última análise de áreas classificadas como úmidas, pois dentre elas incluem-se áreas aquáticas, naturais ou artificiais águas paradas ou correntes, água fresca, salgada ou salobra, e abrangem os mangues e as águas marinhas de pouco calado.

O Brasil é riquíssimo em matéria de alagados e ainda não se deu conta da importância desde patrimônio. O Pantanal mato-grossense é o melhor exemplo, e a maioria da população, embevecida pela sua beleza, já manifesta o seu empenho em evitar a sua degradação, já que inúmeros atentados ao Pantanal têm sido anunciados. A referência ao Pantanal mato-grossense no artigo 225 da Constituição Federal é um reflexo desta preocupação, mas o enfoque é ainda bastante equivocado, já que a preocupação é apenas com as magníficas flora e fauna e com potencial turístico.

Mas não é só o Pantanal que precisa ser protegido. O professor Carlos Diegues, da Escola Superior de Agricultura de Piracicaba e representante do Brasil na União Internacional de Conservação da Natureza, elaborou a relação dos 46 principais alagados do Brasil, muitos deles ameaçados de desaparecimento. A barragem dos Três-Irmãos ao viabilizar a Hidrovia Paraná-Tietê, que permitira a interligação entre os estados de São Paulo, Paraná, Mato Grosso, Goiás e Minas Gerais, representou a submersão de 200 quilômetros quadrados de matas e varjões biologicamente riquíssimos, um ecossistema inimitável em sua complexidade e diversidade.

Em suma, urge tomar desde já medidas destinadas a proteger os alagados, buscando neste particular os acertos e desacertos

de outros países na matéria. Talvez o passo mais importante que o Brasil pode tomar em tal sentido seria a adesão à “Convenção sobre Áreas Úmidas de Importância Internacional, especialmente na defesa do *habitat* das Espécies Aquáticas”, adotada em Ramsar (Irã), conhecida mais simplesmente como a *Convenção Ramsar*. Subscrita em 1971, tinha inicialmente por objetivo a proteção das aves aquáticas, mas com o correr dos anos tem sido ampliada e a ênfase atual é a proteção dos alagados no seu sentido mais amplo, visando à proteção não só das aves, mas de toda fauna específica, bem como da flora.

A Convenção Ramsar foi idealizada principalmente pelos países do Hemisfério Norte empenhados na preservação de aves aquáticas, principalmente as migratórias; mas cedo se deram conta de que a participação dos países do Hemisfério Sul era necessária por se encontrarem naqueles países as principais áreas úmidas, donde as aves procriam e emigram para o Norte no verão. Em consequência, os objetivos da Convenção foram ampliados para torná-la mais atraente aos países tropicais e aos países em desenvolvimento, tanto assim que em 1990, a Conferência de Montreux das Partes Contratantes estabeleceu um Fundo de conservação, acessível aos países em desenvolvimento para programas de conservação. Nos termos da Convenção, as partes devem prever em seu planejamento a proteção das áreas úmidas; devem, na medida do possível, buscar o uso adequado dos *wetlands*; prevê ainda que todo país vinculado à Convenção deverá designar pelo menos uma área a ser incluída na “Lista de áreas úmidas de importância internacional”, a respeito das quais o estado assume obrigações específicas.

Alguns países da América Latina Já aderiam à Convenção Ramsar; mas o Brasil não consta da relação, embora o Pantanal seja a maior e mais importante área úmida mediterrânea do mundo.

Caso o Brasil se decida a aderir à convenção, será necessário designar, de conformidade com os parâmetros estabelecidos, uma “área úmida de importância internacional” e a escolha óbvia seria precisamente o Pantanal, mas diante da sua extensão e das inúmeras restrições ligadas à indicação, talvez fosse aconselhável, em uma primeira fase, indicar outra ou outras áreas. Como foi dito, o professor Carlos Diegues enumera as áreas mais importantes, dentre elas quatro no estado do Rio, ou seja, a Lagoa Feia e Banhados do Paraíba do Sul, a Baía de Guanabara, a Baía da Ilha Grande e Sepetiba, e as lagoas fluminenses. Uma área que reúne as condições exigidas pela Convenção Ramsar é Lagamar, no estado de São Paulo. O Uruguai, ao aderir à Convenção, indicou os Bañados del Este, que fazem fronteira com o Brasil e a Respeito dos quais já existe financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento destinado a um projeto uruguaio-brasileiro para a melhoria do sistema de irrigação em torno do Lago Merin e melhoria da rede rodoviária. Esta obra, como outras realizadas anteriormente visando ao desenvolvimento local, tem tido efeitos negativos sobre a economia local, bem como ao turismo.

Ramsar, ao ser assinada, em 1971, foi a primeira convenção global de natureza conservacionista, embora, como foi dito, em sua concepção inicial tivesse por objetivo a proteção das aves aquáticas. Dentro da atual política brasileira em matéria ecológica e tendo em vista a futura Conferência sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento a realizar-se no Rio de Janeiro em 1992, a remessa do texto da Convenção ao Congresso Nacional para a devida aprovação e posterior adesão do Brasil teria excelente repercussão dentre todas as organizações não governamentais dedicadas ao meio ambiente, como a *World Wildlife Fund*, que tem dado especial atenção ao problema.



## BIODIVERSIDADE E BIOTECNOLOGIA<sup>1</sup>

Os estudos sobre o meio ambiente tornam-se cada vez mais complexos e os vinculados aos conceitos de diversidade biológica (biodiversidade) e de biotecnologia representam as melhores provas dessa complexidade. Representam ainda o melhor exemplo de como as questões ambientais não mais podem ser examinadas isoladamente; os problemas vinculados à preservação das florestas, da água, dos rios e das áreas marinhas devem ser analisados dentro de um enfoque geral. Isto sem falar na grande preocupação com o mundo que os nossos filhos e netos herdarão, onde a biodiversidade desencadeará um papel importante.

Além do mais, do confronto das questões discutidas em Estocolmo em 1972 e nos principais tópicos e os objetivos enumerados na Resolução das Nações Unidas de dezembro de 1989 convocando a conferência de 1992 constata-se que a relação quase duplicou e que a maioria dos tópicos estão vinculados à biodiversidade. Em um sentido, o estudo da biodiversidade na sua aceção mais ampla abrange a ecologia como um todo, embora sob um enfoque específico.

---

1 NASCIMENTO E SILVA, Geraldo Eulalio do. Biodiversidade e biotecnologia. *Jornal do Brasil*, 26 de agosto de 1991, primeiro caderno, p. 11.

É ainda prematuro sugerir uma definição. No fundo, abrange a soma de formações genéticas de plantas, animais e micro-organismos, tanto selvagens como domésticos, bem como dos ecossistemas a que pertencem. A extinção de espécies da fauna e da flora, a degradação dos rios e lagos, a poluição das áreas marinhas, o desaparecimento do *habitat* das espécies migratórias pode representar a perda irreparável de fontes genéticas que no futuro poderiam passar a representar base de medicamentos.

A proteção da biodiversidade passou a ser motivo de preocupação de meios científicos, mas também da opinião pública, influenciada pela mídia. Na maioria dos casos, a ignorância a respeito é quase total, o que não impede movimentos de opinião em países desenvolvidos em defesa da biodiversidade nas florestas tropicais – leia-se na Amazônia. A preocupação deixou de ser com relação às queimadas na Amazônia; antes de mais nada, a devastação ainda excessiva diminuiu consideravelmente e também a opinião pública se deu conta que a influência das queimadas sobre as modificações climáticas é muito inferior à causada pelas emissões de gases das indústrias e de automóveis, área em que os grandes culpados são os países desenvolvidos. A biodiversidade passou a ser para eles a válvula de escape.

Ao Brasil, na qualidade de maior depositário das espécies genéticas do mundo, não tem escapado a urgência de ser firmada uma convenção global sobre a biodiversidade.

A principal preocupação dos especialistas, portanto, concentra-se nas florestas tropicais ainda existentes na África, Nova Guiné, Bornéu e na região da Amazônica, que cobre mais de quatro mil milhas quadradas, ou seja, uma área superior à da Europa, excluída a Rússia. Embora ocupe apenas 7% da superfície terrestre, nela encontramos 40% das espécies de flora e fauna do mundo. A maior área das florestas tropicais encontra-se dentro

do Brasil, graças à política adotada no passado em não permitir a sua exploração comercial por firmas dos Estados Unidos e da Europa, não obstante a violenta pressão exercida, semelhante a que ocorre atualmente para a sua abertura sob o pretexto ecológico de preservação contra a destruição.

Mostafa Tolba, diretor do programa das Nações Unidas sobre o meio ambiente, caracterizou o problema da biodiversidade em poucas palavras ao lembrar a necessidade e o compromisso entre os países em desenvolvimento que abrigam o maior número de espécies e os países ricos, que possuem as tecnologias para defendê-las. Até agora, o acesso e a exploração das espécies biológicas beneficiavam as grandes multinacionais que ficavam com todo o lucro, nada repassando às populações locais e às comunidades indígenas que sempre desempenharam papel preponderante na preservação da biodiversidade.

Busca-se a formulação de um tratado global que venha a atender não só aos anseios dos países em desenvolvimento, mas também dos países industrializados, ambos empenhados na defesa das espécies. Tudo indica que por ocasião da Conferência de 1992 uma convenção será assinada, mas só poderá ser genérica deixando ao desenvolvimento futuro a adoção de normas mais precisas no tocante ao financiamento aos países em desenvolvimento e a transferência e o acesso à tecnologia da biodiversidade em condições favoráveis. De qualquer maneira, as grandes linhas deverão ser fixadas de modo a não permitir no futuro que as nações industrializadas reneguem a sua responsabilidade nesta área.

## EM DEFESA DAS ESPÉCIES EM EXTINÇÃO<sup>1</sup>

Da noite para o dia, o Brasil assistiu ao surgimento de uma população de ambientalistas. Vários fatores contribuíram para isso, mas dentre estes dois sobressaem a escolha do Rio de Janeiro para sediar a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento e a televisão. Durante quase um ano, milhares de brasileiros hipnotizados diante da televisão se deram conta das belezas do Pantanal. Não só do Pantanal, mas também das florestas Amazônica, da Mata Atlântica e de outros rincões do Brasil. Viram o tuiuiú transformando-se de uma ave feia e pesada em um exemplo de leveza deslizando pelos ares.

Mas, ao mesmo tempo, muitos se deram conta de que inúmeros exemplares de nossa fauna não mais existem ou estão em vias de desaparecimento. No passado, quase todos ao voltarem do Nordeste ou do Norte traziam em uma gaiola um macaquinho ou um mico, mesmo sabendo que dificilmente resistiriam às agruras da viagem ou da mudança climática. Até o mico de cara dourada podia ser adquirido; agora o príncipe Philip veio ao Brasil na esperança de ver estes micos em seu *habitat*; oxalá o seu filho, o príncipe de Gales, seja mais bem-sucedido. O mesmo ocorre com

---

1 NASCIMENTO E SILVA, Geraldo Eulalio do. Em defesa das espécies em extinção. *Jornal do Brasil*, 22 de abril de 1991, primeiro caderno, p. 9.

o papagaio que podia ser visto em todo o quintal e ou quitanda; hoje os poleiros estão vazios, o papagaio desapareceu. Os mais velhos se recordarão das magníficas borboletas azuis que voavam no Alto da Boa Vista, Paineiras, Floresta da Tijuca. Eram caçadas impiedosamente pelos moleques que recebiam umas migalhas ao vendê-las às lojas especializadas, onde eram transformadas em horrorosas bandejas ou broches para serem vendidos aos turistas de gosto duvidoso.

A defesa das espécies em extinção é uma preocupação mundial. Na Europa, de há muito, o problema deixou de existir: desapareceram espécies que outrora existiam, mas as ainda existentes são protegidas com maior rigor. A matança dos elefantes africanos, com requintes de crueldade, provocou uma reação mundial em sua defesa, havendo a World Wildlife Fund adotado o animal como o seu símbolo. Reduzidas a 100 exemplares, já são atualmente quase 1.000.

É curioso constatar que a Europa, tão crítica em relação a qualquer atentado à natureza na Amazônia, não se deu conta de que os cocares ostentados pelo chefe indígena Raoni e demais índios representam verdadeiro atentado ecológico, pois cada um significa a morte de dezenas de aves, muitas delas em vias de extinção.

Neste particular, como em tantos outros ligados à defesa do meio ambiente, existem tratados específicos que visam à proteção de determinadas espécies da flora e da fauna. Dentre estes, o mais importante é a Convenção sobre o Comércio Internacional das Espécies da Flora e da Fauna Selvagem em Perigo de Extinção, assinada em Washington a 3 de março de 1973 e que entrou em vigor para o Brasil em 1975. A Convenção, mais conhecida pela sigla CITES, parte do princípio de que a fauna e a flora selvagem nas suas múltiplas variadas e belas formas são parte insubstituível da natureza e que devem ser protegidas para esta e para as futuras

gerações e, também, dada a sua importância cada vez maior, do ponto de vista estético, científico e cultural, recreativo e econômico, adotam um rigoroso sistema de controle tendente a evitar uma exploração excessiva na sua comercialização. A Convenção contém quatro apêndices nos quais se acham enumeradas as espécies em vias de extinção ou que, se medidas concretas não forem tomadas, poderão também ser ameaçadas. Nestas condições, no apêndice I, que trata das espécies da fauna mais ameaçadas, estipula-se que a comercialização só pode ser feita em condições muito excepcionais e mediante a emissão apriorística de licenças de exportação e de importação, devidamente autenticadas por diversos órgãos da administração.

Dentre as espécies mencionadas no apêndice I, isto é, as mais ameaçadas, acham-se incluídas diversas que outrora povoavam as nossas florestas e bosques e que atualmente poderão desaparecer, como o papagaio-de-cara-roxa, o mono-carvoeiro, o cervo-do-pantanal, o mico-leão, o tatú-canastra, o veado-campeiro, a jaguatirica (o *oncelot*) o lobo-guará, o cachorro-vinagre, além de algumas variedades de peixes.

O Brasil tem recorrido em mais de uma oportunidade à Convenção, mas infelizmente o tráfico desses animais e dessas aves faz parte do crime organizado, os responsáveis não são simples ladrões de galinhas, são pessoas envolvidas em negócios de milhares de dólares. Embora uma arara-azul do Pantanal ou um papagaio do Amazonas possam ser vendidos no Brasil por uma ninharia, custam nos Estados Unidos US\$ 15 mil ou US\$ 5 mil, sendo que algumas aves chegam a alcançar a soma de US\$ 30 mil. Acresce a isto os métodos extremamente cruéis utilizados para contrabandear as aves para fora do Brasil e para o ingresso no país de destino, com as asas cortadas, sob o efeito de sedativos e transportadas em mochilas ou outros recipientes

destinados a burlar as autoridades alfandegárias. Calcula-se que apenas uns 10% chegam ao seu destino com vida e mesmo dentre aqueles 10% muitos morrem pouco depois devido aos maus tratos recebidos ou então em virtude das condições de cativeiro.

Outro óbice à implementação da CITES consiste na identificação da fauna ou flora objeto do comércio internacional, já que as espécies figuram sob o seu nome científico, de difícil ou quase impossível identificação para um funcionário aduaneiro, mesmo quando honesto e consciencioso, o que nem sempre ocorre. Nada mais fácil ao comerciante designar uma arara ou papagaio ameaçado de extinção com uma denominação de espécie cuja exportação é permitida.

Além do controle internacional, é necessário que as populações locais adquiram consciência de que as aves e os animais que embelezam o Pantanal representam um enorme capital que deve ser preservado, que as aves vivas e voando valem muito mais do que uma arara cuja possessão poderá inclusive dar lugar a uma ação penal.

Em suma, o que se busca é que daqui a 20 anos as novas gerações possam novamente ligar as suas televisões ou outro aparelho mais sofisticado e ver na tela os mesmos jacarés, tuiuiús, araras, veados pantaneiros e aquela enorme variedade de pássaros que tanto nos encanta; que possam ver estas aves vivas e não através de filmes amarelados, retirados de velhos arquivos, em que o locutor explica ao público que estas espécies existiam outrora nas florestas brasileiras.

# COMÉRCIO INTERNACIONAL DE ANIMAIS E AVES AMEAÇADOS DE EXTINÇÃO<sup>1</sup>

## 1. Os antecedentes do problema e as primeiras convenções

A preocupação com determinadas espécies que se acham ameaçadas de extinção é um dos temas mais preocupantes na área ecológica.

Não é de hoje que o problema existe, tanto que, segundo o historiador brasileiro Eduardo Bueno, durante os trinta primeiros anos após o descobrimento, as naus portuguesas que deixavam o Brasil costumavam levar em seus porões aproximadamente três mil peles de onça e 600 papagaios em média. Essas “mercadorias”, ao serem desembarcadas na Europa, logo estariam enfeitando vestidos e palácios no velho mundo. Usar chapéus ornamentados com penas coloridas de aves tropicais era considerado de muito bom gosto, e quase sempre era um luxo reservado apenas às classes mais abastadas.

O imperador D. Pedro II inaugurou em 1873 o pavilhão brasileiro na Exposição de Viena. Segundo crônica da época:

---

1 Original não publicado.

*Achavam-se expostos minerais, gêneros alimentícios, produtos têxteis e uma coleção de armas e instrumentos indígenas. Os pássaros exibidos provocaram, principalmente a curiosidade e admiração das damas, pois das penas de papagaio construíram elegantes guarda-sóis e, das penas de colibris, formaram lindas flores artificiais. Vistasas gaiolas serviram de enfeites.*

Um dos mais belos exemplos da arte indígena foi a confecção do manto do imperador D. Pedro II, todo ele de penas de pequenas aves brasileiras. O manto imperial, que se encontra no museu da Dinamarca, é considerado único no mundo, mas é fora de dúvida que para sua confecção, bem como para os objetos exibidos em Viena, ocorreu um sério atentado à ecologia. Pode-se supor que além das espécies em extinção organizadas pelo governo brasileiro, muitas outras espécies também têm desaparecido da face da terra, sem que em nenhum documento tenha chegado aos nossos dias em tal sentido.

Segundo o Ibama, as espécies brasileiras ameaçadas de extinção somam 208, algumas mais ameaçadas do que outras, e algumas, felizmente, em vias de recuperação.

É necessário salientar que algumas espécies ameaçadas de extinção, com as medidas tomadas em todos os países em defesa destes animais e destas aves é de se esperar que sua extinção não se concretize.

Atualmente, as autoridades brasileiras já têm uma noção bastante apurada das espécies silvestres extintas e das ameaçadas de extinção, mas sem contar aquelas das quais não se tem registro.

Não obstante a ênfase com que se defende a atuação dos indígenas do Brasil na defesa do meio ambiente, não se pode ignorar que a elaboração de cocares e outros enfeites, inclusive o

manto do imperador D. Pedro II, representou a morte de milhares de pássaros.

Na segunda metade do século XIX, surgiram as primeiras reações contra a extinção de determinadas espécies, só que a preocupação era motivada por considerações comerciais, visto que punham em risco os interesses daqueles que dela dependiam. As primeiras reações então verificadas foram na área da pesca. A Grã-Bretanha, a maior potência marítima até então, se defrontava com um delicado dilema jurídico: ou seja, a adoção de qualquer restrição à pesca por navios de outros países seria sempre um atentado ao princípio da liberdade dos mares, tida como maior importância para os interesses britânicos.

Dentre as espécies mais ameaçadas figuravam as baleias, cuja gordura, ossos e carne eram e ainda são apreciadas.

A crueldade com que as baleias eram caçadas provocou forte reação internacional e em 1882 foi assinada a primeira convenção destinada à proteção das mesmas. Hoje em dia, depois de prolongadas negociações, a pesca da baleia só é admitida para fins científicos, muito embora o Japão e a Noruega continuem a lutar contra a proibição.

A mortalidade dos filhotes de focas no Estreito de Bhering também provocou repercussão internacional a qual passou a ser regulamentada desde 1931.

Outra campanha importante foi e tem sido a da proteção dos elefantes caçados como esporte e também para a venda de marfim que alcança altos preços internacionais. O mecanismo adotado internacionalmente para evitar a morte dos elefantes foi o da proibição da venda de produtos de marfim, isto não obstante o empenho de alguns países africanos para que sejam adotadas medidas menos severas.

Talvez a mais importante campanha de natureza puramente ecológica foi a da WWF (World Wildlife Fund) em defesa do panda, que teve o grande mérito de alertar o mundo não só para o perigo da extinção de um animal que cativara a imaginação mas também de todos os outros animais caçados com fins de lucro ou meramente como esporte. O fato é que os pandas, que contavam aproximadamente 100 no mundo inteiro e cuja extinção era eminente, somam atualmente mais de 1000, sendo que este número está aumentando constantemente. A WWF que adotou o panda como seu símbolo, passou a desfrutar de uma situação privilegiada, sendo hoje em dia a ONG mais importante da área da ecologia.

Conforme foi dito, nestes casos, o interesse ameaçado era o comercial, mas atualmente a grande preocupação dos ecologistas é a defesa de determinadas espécies sobretudo as silvestres.

## **2. O comércio ilegal e legal das espécies ameaçadas de extinção**

O comércio internacional de animais e aves movimentava milhões de dólares e está em permanente expansão.

Além do comércio de gado para abate, de cavalos e de cães de raça, temos o comércio de animais, de aves, de répteis e de peixes ornamentais.

Os destinos destas espécies podem ser colecionadores, jardins zoológicos e os chamados *pet shops*. Nesta enumeração, é ainda importante mencionar os répteis e animais para fins científicos. Trata-se na maioria dos casos de cobras e aranhas, que se destinam a experiências bem como para a preparação de vacinas e soros.

A extinção de certas espécies e a diminuição acentuada de outras, causadas pela caça ou pela destruição de *habitat* destes animais e répteis, faz com que o preço de animais silvestres tenha

subido astronomicamente e, paralelamente ao comércio legal, ocorre um ilegal altamente lucrativo.

A reação internacional, geralmente provocada pelas ONGs nacionais e internacionais, defensoras das espécies ameaçadas e da crueldade praticada na exportação desses animais, provou uma reação em nível governamental, em tal sentido, o documento mais importante, embora de alcance restrito, é a Convenção de 1973, a CITES.

Dentre os répteis brasileiros mais valorizados figuram: a Jararaca, a Jararaca Ilhêa, a Cascavel, sapos amazônicos e aranha, que chegam a custar 20.000 dólares.

As aves exportadas para *pet shops* são as que mais atraem a atenção e cujo preço é ainda mais convidativo, ou seja: arara-azul-de-lear (US\$ 150.000), papagaio-de-cara-roxa (US\$60.000) e outros cujo preço mínimo está a casa dos US\$ 9.000.

Uma das aves mais caras e cobiçadas é o falcão de caça muito procurado pelos árabes e potentados orientais, ao verificarem que os falcões criados em cativeiro não possuem as características do falcão selvagem adquirido na Noruega por preços que oscilam entre US\$ 120.000.

Problema que está a exigir um estudo mais sério é o da biopirataria, não mais praticada por delinquentes comuns, mas sim por laboratórios mais altamente conceituados que obtêm conhecimentos das populações indígenas ou rurais sobre as virtudes de plantas e dos venenos de certas cobras ou répteis. Os conhecimentos obtidos graças à ignorância e à boa-fé são posteriormente patenteados internacionalmente de tal maneira que as indústrias brasileiras se veem impossibilitadas de lançar mão da biodiversidade brasileira.

A Convenção assinada no Rio de Janeiro em 1992, sobre biodiversidade, abordou este delicado problema cuja implementação poderá servir de proteção àqueles povos que através dos séculos desenvolveram certa tecnologia sobre tudo na área da agricultura. A Convenção, apesar do tipo *soft law*, só foi assinada no Rio devido à pressão internacional, mas enfrenta grande relutância dos países mais desenvolvidos, dos países que possuem as grandes indústrias farmacêuticas, em ratificar a Convenção.

O controle deste comércio ilegal, com a conseqüente punição dos responsáveis, terá a virtude de estimular o comércio legal a ser feito segundo regulamentos, que, entre outras qualidades, proíbe que os animais sejam tratados com crueldade, isto é, transportados e drogados em condições desumanas, além de exigir a observação de normas de caráter fitossanitário. Uma política em tal sentido poderá significar lucro para os países como o Brasil que desfrutam de uma situação privilegiada em matéria de biodiversidade, fazendo com que os lucros auferidos sejam dos comerciantes honestos, com conseqüente lucro para os cofres públicos dos países exportadores.

Na regulamentação desta exportação, é necessário que seja evitada uma política exagerada que proíba toda e qualquer exportação, lembrando que, do ponto de vista ecológico, o intercâmbio de animais poderá em alguns casos significar a defesa das espécies ameaçadas, como ocorreu no caso dos pandas quando houve um salutar intercâmbio entre os zoológicos de todo o mundo. No caso do Brasil, é interessante observar que o mico-leão, tido como extinto, continuou a existir no zoológico de Londres que enviou as espécies ao Brasil, onde aos poucos estão se readaptando ao seu *habitat* original.

Dentre as causas de extinção de espécies, deve ser mencionada ainda a destruição do *habitat* de algumas espécies ou por causas naturais, ou por obras do homem, ou em virtude de incêndios

naturais ou causados com o objetivo de transformar a floresta em pastos, ou para fins agrícolas. As marinhas, os clubes náuticos, as residências à beira mar, muitas vezes construídos com o sacrifício de manguezais, têm sido o motivo do desaparecimento ou da diminuição de várias espécies.

Foi em defesa das aves aquáticas que se assinou em 1970 a Convenção sobre Zonas Úmidas de importância Internacional principalmente como Habitat de Aves Aquáticas, mais conhecida como a Convenção de Ramsar.

### **3. Convenção sobre Comércio Internacional das Espécies da Flora e da Fauna Selvagem em Perigo de Extinção**

A ameaça de extinção de certas espécies alertou o mundo para a necessidade de serem tomadas medidas de proteção às mesmas. Conforme foi dito com anterioridade, as primeiras convenções internacionais desta natureza visavam à pesca; o objetivo não era a defesa dos peixes, mas sim a defesa dos interesses dos pescadores ameaçados de perder a sua fonte de renda. A Convenção sobre Direito do Mar de 1982 também espelha essa preocupação no caso da pesca.

A Declaração de Estocolmo de 1972 refletia esta preocupação ao declarar no parágrafo segundo:

*Os recursos naturais da Terra, incluídos o ar, a água, o solo, a flora e a fauna e, especialmente, parcelas representativas dos ecossistemas naturais, devem ser preservados em benefício das gerações atuais e futuras, mediante um cuidadoso planejamento ou administração adequados.*

No parágrafo quarto da citada resolução, a preocupação com a flora e a fauna se repete nos seguintes termos: “O homem tem a responsabilidade especial de preservar e administrar

judiciosamente o patrimônio representado pela flora e fauna silvestres, bem assim o seu *habitat*, que se encontram atualmente em grave perigo, por uma combinação de fatores adversos”. Em consequência, ao planificar o desenvolvimento econômico, deve ser atribuída importância à conservação da natureza, incluídas a flora e a fauna silvestres.

A principal convenção que tem por objetivo a proteção das espécies é a Convenção sobre Comércio Internacional das Espécies da Flora e da Fauna Selvagem em Perigo de Extinção assinada em Washington em 3 de março de 1973.

Neste particular, como em tantos outros ligados à defesa do meio ambiente, existem tratados específicos que visam à proteção de determinadas espécies de flora e fauna. Dentre estes, o mais importante é a Convenção sobre Comércio Internacional que entrou em vigor no Brasil em 1975. A Convenção, mais conhecida pela sigla CITES, parte do princípio de que a fauna e a flora silvestres são parte insubstituível da natureza e devem ser protegidas para as futuras gerações.

Dada a importância cada vez maior, a Convenção também reconhece do ponto de vista estético, científico, cultural, recreativo e econômico, e adota um rigoroso sistema de controle, tendente a evitar uma exploração excessiva no comércio das espécies.

A Convenção contém quatro apêndices nos quais se acham enumeradas as espécies ameaçadas de extinção se medidas concretas não forem tomadas.

No apêndice I, que trata das espécies da fauna mais ameaçadas, está estipulado que a comercialização só pode ser feita em condições muito excepcionais e mediante a emissão apriorística de licenças de exportação e de importação devidamente autenticadas por órgãos competentes.

**BRASIL, MEIO AMBIENTE E DIREITO**



## BRAZIL AND THE ENVIRONMENT<sup>1</sup>

The developing countries received with mixed feelings the suggestion tabled by Sweden in 1968 regarding a United Nations Conference on the Environment. The First UN Decade on Development was ending with disappointing results. The problems facing the developing countries were of another nature: poverty all its consequences.

The position of Brazilian Delegation was summarized in February 1971 as follows:

*in the developing countries no effort can be diverted from the essential goal: development. We are ready to give the environmental problems the attention they deserve, provided that it can be done in the framework of development. That should not be an impossible task. Yet, for this to be true, a general understanding of the special problems of the developing countries is essential and we are glad to see that considerable progress in that direction has been registered since our work in this field began.*

---

1 Original não publicado.

On another occasion, the Brazilian Delegation referring to the issue of pollution generated by the developed countries said that

*if all pollution generated by the developed countries could be withdrawn from the Earth, there would be no pollution of worldwide significance; conversely, if all pollution directly imputable to activities in underdeveloped countries could be withdrawn from the world today, all danger linked to pollution would continue to exist in practically the same densities.*

Lord Kennet in a talk given at Chatham House in November 1971 summed up in a very amusing way the position of the less developed countries.

*They say to us: We understand your environmental concern. You have indeed made a mess of your countries. We also appreciate your concern that we should not repeat your mistakes. Nevertheless, that is precisely what we propose to do. You developed your countries, and thereby polluted them, because your people were poor. Now you people are rich, many of them are in sober fact starving, and we propose to do just as you did, and pay later. Of course if you were to pay us now to develop in a clean and ecologically sound way, that would be another matter.*

I must add that Brazil did not go that far.

Be it as it may, the tough approach on which links environmental concerns with economic development ended up by being accepted so much so that the Stockholm Declaration recognized in the preamble that “in the developing countries most of the environmental problems are caused by underdevelopment. Millions continue to live far below the minimum level required for

---

a decent human existence, deprived of adequate food and clothing, shelter and education, health and sanitation”.

Unfortunately, the situation has not improved over the last twenty years: the poor are poorer, and the rich are richer. Therefore, our position continues to be the same in one aspect: our main goal is development and the eradication of poverty. But at the same time we fully realize that a strict environmental policy must be followed. In short, we fully endorse the sustainable development approach.

In June 1992, the United Nations Conference on the Environment and Development (UNCED-92) will be held in Brazil, or to be more precise, in Rio de Janeiro. When the Brazilian Government offered to hold the Conference in Rio de Janeiro, the offer was received with surprise not only in Brazil but also in the rest of the world, since the campaign being waged worldwide against the country was in full swing. One can reduce the motives to two: from a domestic point of view it was necessary to develop among Brazilians an environmental conscience, and this aim being achieved; from an international point of view, it was necessary to bring delegations from all over the world to the country so that they could be in a position to *very in loco* the actual state of affairs and not to depend on information that was quite often biased. Even though the various issues linked to the Amazon do not figure on the Agenda of UNCED, they will certainly be in the sub-consciousness of the delegates in three of the main issue: biodiversity, climatic changes and protection of forests, where the Amazon plays the central role.

In the United States and in Europe these questions received wide publicity and are considered among the most serious problems that must be addressed to. The Amazon was pointed out as the main culprit in a very well organized campaign of misinformation.

Every time that it was proven that the data regarding a certain issue was false or exaggerated, a new accusation would appear. The first idea that had an enormous impact was that the Amazon was the lung of the world and that its destruction would be almost fatal to mankind. This notion never received the backing of scientists and was the result of a misinterpretation regarding the formation of oxygen in the Amazon.

At this stage, I feel that I must bore you with some statistics to give an idea of what the Amazon means, the unimaginable sweep of the Amazon Basin and the immense problems that we have to face. Brazil covers more than 8.5 million square kilometers, while the Amazon basin accounts for 4.5 million square kilometers (2.7 million square miles), that is around 60% of the country. Just to give you an idea: England has an area of 180,360 square meters. At the present, Brazil has a population of 145 million; in 1970, we were 90 million. In 1960, whole Amazon region had only 2.3 million inhabitants and at present around 17 million.

The river and forest system cover an area equal to 90% of contiguous US. The river itself, fed by more than 1,000 tributaries, meanders for 4,000 miles and delivers an average of 170 billion gallons of water every hour, 200,000 m<sup>3</sup> per second, 60 times the flow of the Nile. Even 1,000 miles up the river, it is often impossible to see from one side of the river to the other.

Brazil has been accused of destroying the Amazon. Philip Fearnside writing around 1982 said that by 1990 the State of Rondônia would be laid bare; Mato Grosso would suffer the same fate by 1989; Pará by 1991 and Acre by 1992. The deforestation in Rondônia is calculated at 9.8%; Mato Grosso 8.8%; Pará 9.6% and Acre 4%.

The Amazon is the largest tropical forest in the world for the simple reason that we have adopted from the start the 'hands off'

policy. In 500 years, only 8.5% of the forest was destroyed; during the same period, 80% of the forest of the US disappeared. There remains only 10% of the coniferous forests that once covered the Pacific Coast of US; at the current rate of exploitation, what remains will be cut down in less than 20 years.

It has been calculated that 42% of the reserves of tropical woods are to be found in the Amazon, but Brazil only accounts for 4% of the world trade, while Malaysia and Indonesia account for 80%.

In short, the Amazon has not been laid to waste. Those who have the opportunity to fly over the region know that for more than 2 hours of continuous flying you will be seeing a continuous sea of trees. In an article entitled "Playing with fire", *Time* said that "an adventurous monkey could climb into the jungle canopy in the foothills of the Andes and swing through 2000 miles of continuous 200 ft. high forest before reaching the Atlantic". I would only add that the authorities calculated that there are more than 1,000 clandestine airstrips in the region.

The 80's witnessed the five hottest years in recorded history and the drought, floods, freak storms – which came either as the product of greenhouse gases or as the outcome of natural climatic fluctuations – conspired to draw the spotlight of global warming. An international conference in Toronto concluded that if mankind did not cut greenhouse emission to a considerable extend, the effects would be 'second only to global nuclear war'.

Consequently, the Intergovernmental Climatic Commission (IGCC) was created. In May 1990, the working group of climatic scientists formalized their report which concluded that if the emission resulting from human activities should increase the greenhouse gases at present rate, the world's average temperature

will rise by a full degree (2° Fahrenheit). The Greenpeace Report on Global Warming points out that

*taken by surprise the relevant vested interests have now begun inevitable spoiling tactics. The world spends up to a trillion dollars a year on coal and gas, and a further trillion dollars on its weapons. The multinational infrastructure spawned by these juggernauts over the years cannot look with relish on a world in which fossil fuel burning must be cut to the bone, and concepts of national security tramped from the military to the environmental.*

The fires in the Amazon were another tactic used to deviate attention from the real issue, from the culprit. Every bite of news distributed regarding the fires in the Amazon and the destruction of the forest was often accompanied by information regarding the greenhouse effect and its possible consequences in the future. The idea was to link the fires with the greenhouse effect, when in reality the influence of the fires is minimal, as various scientific studies testified.

In short, the enthusiasm with the idea of a global convention on climate change suddenly waned, especially in view of the very negative approach of the principal producers of greenhouse effect gasses as for the reduction of emissions. As the Greenpeace Report points out, “rhetoric has often been impressive, progress always minimal. We hear talk from world leaders on the need of stewardship, and we see cuts in the budgets for the energy efficiency”.

The negotiations regarding the signature of a global convention on forestry aimed initially at controlling the tropical forests has suffered a similar setback. In short, the present trend is to adopt a convention aimed to the protection of all kinds of forest

---

and not only the tropical ones. There is no logical reason to adopt strict rules regarding tropical forests while silencing with regard in to semi-tropical forest, temperate and semi-temperate forests, Mediterranean forests and the six varieties of boreal forests. The adoption of a worldwide convention would have to take into account the damage caused to trees by acid rain which means that once again we would have to revert to the burning of fossil fuel.

The negotiation of a Convention on Biological Diversity seems to be progressing. Brazil, said to possess in the Amazon around 40% of existing species, has every interest in the successful conclusion of the negotiations. As the preamble very ably points out, men share the Earth with other forms of life and their accepting that these should exist independently of them benefits humanity. Indeed, the conservation of biological diversity is a common concern of all peoples. Everyone seems to agree on the necessity of preserving biological diversity and of the fact that it is being seriously reduced and some species are threatened with extinction. The crux of the problem is how to proceed. In short, the principal onus is placed on developing States that face serious problems. At present, negotiations seem to be moving along very slowly due the reluctance of the developed States – read USA – to come forward with new and additional resources and also with a guarantee that the rights of local communities and indigenous populations on biological resources will be protected. The obligation of developed countries to transfer technology relevant to the conservation, sustainable development and utilization of biological diversity as well as those technologies meant to use genetic resources for other purposes, such as the production of pharmaceuticals, is another stumbling block, due to the reluctance of the developed countries to accept such an obligation.

An issue not foreseen in 1972 was the impact of debts of some developing countries on their capacity to cope with pollution and the protection of the environment. Resolution 44/228 of the General Assembly in its preamble part reaffirms that

*the serious external indebtedting of developing countries and other countries with serious debt-servicing problems, has to be addressed efficiently and urgently in order to enable those countries to contribute fully and in accordance with their capacity and responsibilities to global efforts to protect and enhance the environment.*

Unfortunately, Brazil is one of those countries faced with serious external indebtedting that has been an obstacle to the protection of the environment. Another issue that has been the object of much contradictory information is the plight of the Brazilian Indians, especially of the Yanomamis. There are 230,238 registered Indians who represent a mere 0.2% of the total population. The number only refers to those that live in Indian reserves. The number of Brazilians with Indian blood is enormous but the great majority would be surprised to know that ethnologically speaking they are pure Indian or of mixed blood. The Government is speeding up the settlement of Indian reserves and in October 1971, demarcations were legalized benefiting 48,000 Indians. The total of land claimed by the Indians is 867,000 km<sup>2</sup>, which represents between 10 and 12% of the total area of Brazil. This would benefit a mere 0.2% of the population.

At the present, there are around 10,000 Yanomamis who claim an area of 9.4 million hectares of land. If this claim is recognized, they will be among the principal landowners of the world. Unfortunately, for the Yanomamis, the region is one of the richest in minerals, including gold, and when the gold rush of Serra Pelada ended, thousands moved on in search of new areas.

The result was tragic as far as the Yanomamis are concerned since with the *garimpeiros* a series of social problems (prostitution and alcoholism), mental and health problems almost wiped out some Indian villages.

I should add that many of the Indian tribes have been very successful from an economic and commercial point of view. The Caiapós, for example, who inhabit the south of the state of Pará, are rich. They no longer inhabit the traditional *tabas* and enjoy all the comforts of the whites such television, iceboxes, bank accounts, ownership of airplanes, etc. Their fortunes are linked to the extraction of hardwood (mahogany) and gold.

A final remark concerning the Yanomamis. The plight of the 10,000 Yanomamis is deplorable in every sense, but millions of Brazilians are not the better off. Yet, the preoccupation show by some NGOs could be best directed to the situation of millions of children in the developing world, where in the 1990s, 1.5 billion babies will be born and unless urgent action is taken the death toll of the under 5's will rise to 44000 a day or 16 million a year.

In conclusion, I would like to repeat that Brazil is taking all the necessary steps to protect the Amazon; that the Constitution voted in 1988 is quite clear in this respect since Amazon and other important ecosystems are mentioned expressly; that the repeal of previous laws that tolerated deforestation is on its way; that the territories traditionally occupied by the Brazilian Indians which correspond to more or less 12% of Brazil's 8,500,000 square kilometers is being slowly but surely allocated to them; that Brazil is perfectly willing to sign a biodiversity convention under which the 40% species of the world that are to be found in its territory will be placed under international protection as long as the necessary resources and corresponding technologies are available; that we have no objections to the signing of a global convention for

the protection of forest, of all forests, that is tropical, temperate, mediterranean and boreal ones; that in our view the convention on climatic change is the most urgent issue and that a global convention controlling the emission of greenhouse gases must be signed. In short, our aim is that by June 1992 the international community will realize that we intend to be second to none in the defense of our Planet.

## A RESPONSABILIDADE DO CONGRESSO EM MATÉRIA AMBIENTAL<sup>1</sup>

A Constituição de 1988, promulgada quando os problemas ambientais começavam a ter grande aceitação no Brasil, teve entre outros méritos o de haver contribuído para anular em parte a campanha urdida internacionalmente contra o país em virtude das lamentáveis agressões que vinham sendo praticadas, sobretudo as queimadas na Amazônia. Teve ainda o mérito de haver sido uma reação política contra as derrubadas de árvores que culminaram em 1987 com o sacrifício de 90 mil quilômetros quadrados de florestas. Outra manifestação brasileira de efeito negativo, foi o pronunciamento do presidente Sarney ao lançar o Programa Nossa Natureza, quando declarou que “a questão ambiental está sendo aproveitada pelos países desenvolvidos para escravizar países em desenvolvimento”.

Em suma, os Constituintes tiveram a necessária responsabilidade política para captar o sentimento da opinião pública, mas o fizeram de maneira pouco feliz. Os 12 artigos, 12 incisos e 6 parágrafos que se ocupam mais diretamente da questão ambiental

---

1 NASCIMENTO E SILVA, Geraldo Eulalio do. A responsabilidade do Congresso em matéria ambiental. *Jornal do Brasil*, 22 de julho de 1991, primeiro caderno, p. 9.

deixam a desejar, como aliás ocorre com toda a Constituição, uma verdadeira colcha de retalhos no dizer do presidente do Supremo Tribunal Federal. O projeto elaborado pela Comissão presidida pelo senador Afonso Arinos, que poderia haver servido de base aos trabalhos, foi pura e simplesmente engavetado pelo presidente desgostoso com algumas normas propostas, dentre elas a do parlamentarismo. Em outras palavras, a Constituição não é fruto de um grupo de juristas; o resultado é o que se vê: uma série de dispositivos contraditórios e aproximadamente 200 princípios que deveriam nortear a vida do país, condicionados a leis complementares.

É no artigo 225 que vamos encontrar a política ambientalista pretendida pelos constituintes: um artigo prolixo, constante de seis parágrafos, que poderia haver sido reduzido a poucas linhas, seguindo a orientação dos inúmeros países que com anterioridade incluíram nas respectivas Constituições artigo ou artigos sobre o meio ambiente.

Não cabe aqui analisar os diversos artigos e incisos da Constituição sobre o meio ambiente. Do ponto de vista do direito internacional, consagra dois conceitos importantes: o reconhecimento do povo a um meio ambiente equilibrado e sadio e o direito das futuras gerações a tais direitos. Em outras palavras, inclui, dentre os direitos humanos, o direito do homem a um ambiente sadio.

Ao examinar o artigo 225, o jurista ou o cidadão comum verifica que os preceitos constitucionais foram como que esvaziados no nascedouro: basta atentar à circunstância de a ressalva “na forma da lei” haver sido utilizada quatro vezes, além de outras fórmulas como “através da lei” (§ 1º, III) e “em lei federal” (§ 6º), donde se indaga se o objetivo do Constituinte era criar situações distintas nos três casos. Ao falar em “lei federal”, presume-se que,

nos demais casos, se dá ao Legislativo estadual o poder de legislar. A interpretação contrária conduziria ao absurdo de que apenas no caso do § 6º se aplicaria a lei federal.

Ainda com relação à fórmula “na forma descrita em lei”, constata-se que em alguns casos se têm em mente leis já existentes; em outros, o objeto é a adoção de leis complementares.

Conforme trabalho de Telma Malheiros e Maria Aparecida Gonçalves de Souza “a nova Constituição recebe a ordem normativa anterior quando esta for com ela compatível”. É o fenômeno da *recepção*, ou seja, a lei preexistente à Constituição persiste válida e eficaz, seja por determinação expressa, ou na falta desta, desde que não seja incompatível explícita ou implicitamente. Em outras palavras, a lei anterior reveste roupagem e fundamento novo: a redação da lei não muda, mas a sua interpretação poderá ser distinta tendo em vista que passará a se basear em texto constitucional. Neste sentido, é interessante mencionar dois julgamentos emitidos quase na mesma época à propósito de situação análoga em que os magistrados encaram a questão de maneira totalmente distinta. Em dezembro de 1990, ocorreu desmatamento irregular de dois hectares de floresta em Mangaratiba. Havendo o juiz Marco Antônio Ibrahim concedido liminar à ação cautelar movida pela Procuradoria Geral do Estado autorizando o Instituto Estadual de Floresta a ter acesso ao sítio para iniciar imediatamente o reflorestamento. A liminar ainda arbitrou uma multa diária no caso de o proprietário do sítio continuar o desmatamento da área. Pouco depois, 2,1 milhões de metros quadrados de Mata Atlântica foram derrubados em área de preservação de manancial no Sul de São Paulo. O juiz da Vara Criminal de São Paulo absolveu a responsável, acusada de fazer um loteamento irregular, baseado na alegação de falta de provas nos autos do processo e na ausência

de dolo da acusada, como se o desmatamento de uma extensa área não era prova o suficiente.

A utilização da fórmula “na forma da lei” foi ao artifício utilizado pelos constituintes para contornar dificuldades na adoção de um preceito mais preciso ou como solução para não ferir suscetibilidades de autor na proposta.

Em outras palavras, o Congresso Nacional tem o dever para com o país de adotar leis a que se obrigou a formular; e infelizmente o que se tem verificado é um total descaso não só em matéria ambiental, mas também em outras áreas que estão a exigir uma corajosa tomada de posição, como no caso das greves em serviços ou atividades essenciais.

Mas os compromissos do Legislativo em matéria ambiental não terminarão com a adoção da legislação complementar prevista pelo artigo 225, pois existem inúmeras outras áreas em que a adoção de leis de defesa do meio ambiente ou do povo de um modo geral se impõe. A título exemplificativo, podemos lembrar da necessidade da adoção de legislação proibindo a importação ou fabricação de determinados pesticidas e herbicidas cuja venda é proibida nos países mais desenvolvidos ou precisamente nos países em que as matrizes das fábricas se acham localizadas. Trata-se de uma área em que os *lobbies* são fortíssimos: todas as tentativas de se introduzir leis específicas no Brasil, como na maioria dos países em desenvolvimento, esbarram em dificuldades insuperáveis, o mesmo ocorrendo com as convenções internacionais tendentes a proibir o tráfico internacional. O argumento contra a adoção de tal legislação é que o produto sempre contém na embalagem instruções sobre o uso correto do produto – argumento de má-fé, pois, além de as instruções serem impressas em letras microscópicas, o produto é, na maioria dos casos, vendido a pessoas de pouca cultura, às vezes, a analfabetos.

Mas, além dos dispositivos constitucionais que se referem diretamente aos problemas ecológicos, há outros que exercem forte influência a respeito, e, dentre estes, merecem ser citados os artigos que versam sobre a assinatura e aprovação parlamentar de tratados sobre questões ambientais. Os tratados representam uma das mais importantes fontes do direito ambiental, donde a importância de sua aprovação rápida pelo Congresso Internacional.

Em suma, a responsabilidade do Legislativo na elaboração de leis de defesa ao meio ambiente é enorme e sumamente complexa, pois lhe cabe fixar as diretrizes que irão nortear o país na matéria. Ao recorrer à fórmula “na forma da lei” para contornar situações difíceis, o Congresso Nacional assumiu um compromisso solene perante a nação de adotar as leis necessárias tendentes a dar substância aos preceitos constitucionais consagrados em 1988.



## BRASIL E ECOLOGIA<sup>1</sup>

Causou surpresa a oferta ao Brasil para ser a sede da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento diante da campanha movida internacionalmente em face da destruição da Amazônia e, principalmente, pelas queimadas. Mas o convite tinha sua razão de ser: do ponto de vista interno, buscava-se criar uma consciência ecológica; do ponto de vista internacional, demonstrar que a maioria das críticas feitas não tinha razão de ser. Outro argumento pode ser invocado: a primeira conferência fora realizada em um país de Primeiro Mundo, ou seja, a Suécia; o Brasil era um país em desenvolvimento com seríssimos problemas ambientais, muitos deles provocados pela sua industrialização.

A resolução das Nações Unidas de dezembro de 1989 convocando a Conferência estabelece com precisão quais os seus objetivos e quais os principais tópicos que serão abordados. Embora a questão da Amazônia não figure na relação, não há dúvida de que está no subconsciente da maioria dos presentes, sobretudo quanto à mudança climatológica, à biodiversidade e à proteção das florestas.

---

1 NASCIMENTO E SILVA, Geraldo Eulálio do. Brasil e ecologia. *Jornal do Brasil*, 2 de dezembro de 1991, primeiro caderno, p. 9. Trata-se de resumo de conferência pronunciada na Universidade de Cambridge em 26 de novembro de 1991.

Desde a sua independência, a defesa da Amazônia tem sido motivo de constante preocupação diante do empenho de outros países em ocupar partes da mesma ou para ter uma influência preponderante na sua administração. A Amazônia é a maior floresta úmida do mundo graças exclusivamente à política adotada pelo Brasil, e antes pela coroa portuguesa, de não permitir a penetração de países estrangeiros na região. Foi graças a uma decidida política de *hands off*, e não a ideias vindas do exterior, que foi possível conservar a Amazônia tal como vemos hoje. O resultado é de fácil constatação: ao passo que a Amazônia é como que um oceano verde, da qual apenas 8,5% da floresta primitiva foi atingida; os exemplos na África com a desertificação e a destruição de 80% das antigas florestas dos Estados Unidos merecem ser lembrados. Com a revolução industrial, mais florestas foram consideradas na Grã-Bretanha exemplos de atraso, a serem utilizadas como lenha para dar lugar as indústrias.

Muitos erros cometidos pelos governos brasileiros na Amazônia foram, com anterioridade, advogados no exterior. O programa da Hileia Amazônica discutido na Unesco logo depois da 2ª Guerra Mundial tinha muito em comum com o Projeto Polo Noroeste destinado a desenvolver a região e a dar terra a milhares de brasileiros. O plano da Unesco era instalar na Amazônia as populações deslocadas pela guerra e transformar a região no celeiro do mundo *the world's bread basket* através de um planejamento agrícola integral que previa a canalização dos rios, a construção de barragens e a utilização do que de mais moderno havia em técnica agrícola, como a utilização de herbicidas e pesticidas químicos e adubos artificiais, ou seja, a tecnologia que hoje é condenada pelos ecologistas. Outro exemplo que merece ser citado é a sugestão do prof. Herman Kahn do Hudson Institute de Nova York, tido como o maior futurologista do mundo, de inundar milhares de quilômetros quadrados a fim de criar um sistema de lagos destinado a ligar a

bacia amazônica à do Prata. Eram programas bem mais ousados e se tivessem sido implementados, as consequências teriam sido trágicas. É necessário lembrar que os planos do governo brasileiro de colonização e construção de barragens contaram com o aval do Banco Mundial.

Não cabe aqui discutir todas as acusações, a maioria delas sem fundamento, contra o governo brasileiro. Basta examinar as três convenções que vinham sendo negociadas com vistas a sua assinatura por ocasião da Conferência de 1992 e nas quais se buscou colocar o Brasil no banco dos réus.

A campanha mundial contra as *queimadas* se justifica, mas as consequências que se buscam atribuir às mesmas são de má-fé. As notícias vindas do exterior sobre as queimadas eram quase sempre acompanhadas de um comentário sobre os malefícios do *efeito estufa*, como que vinculando os dois fenômenos. Mas nunca ouvi um depoimento de pessoa abalizada dizendo que a principal causa do efeito estufa eram as queimadas. É notório que a principal causa é a chuva ácida e que os principais poluidores são os Estados Unidos e a Grã-Bretanha, além de diversos países da Europa, principalmente os do Leste Europeu. Em maio de 1990, os mais abalizados cientistas em questões climáticas em relatório ao Intergovernmental Panel on Climate Change (IGCC), criado pela Assembleia Geral das Nações Unidas, alertaram de maneira categórica que se os grandes poluidores não diminuíssem as emissões de gases estufa, as consequências seriam catastróficas. A fim de que a opinião pública não se desse conta sobre quais os responsáveis, a campanha relativa às queimadas representou uma cômoda tática diversionista.

Outra campanha que nunca chegou a vingar é a que a Amazônia é o *pulmão do mundo*. Não obstante uma certa repercussão, nunca chegou a ser endossada.

As pressões para que seja firmada uma convenção sobre as florestas tropicais diminuí diante da aceitação da tese de que uma convenção deveria abranger todos os tipos de florestas, isto é, além das tropicais, as subtropicais, as temperadas e as subtemperadas, as mediterrâneas e os seis tipos de florestas boreais. Em outras palavras, semelhante convenção criaria óbices às exportações dos Estados Unidos e do Canadá para o Japão.

Outro problema que vem sendo suscitado pela imprensa nacional diz respeito aos índios brasileiros, principalmente os ianomâmis. Ninguém ignora a necessidade de se solucionar a questão, mas o mesmo se aplica a milhares de brasileiros que infelizmente também estão a exigir uma melhoria de vida. O presidente acaba de conceder 11 milhões de hectares que beneficiarão 48 mil índios. Nos termos da Constituição, as reservas indígenas representarão entre 10 e 12% dos 8.500.000 km<sup>2</sup> do território nacional. Mas não deixa de ser sintomático que a opinião pública mundial se preocupe com mais de 10 000 ianomâmis do que com 44.000 crianças que morrem diariamente nos países em desenvolvimento, ou seja, segundo a Unicef, 16 milhões por ano.

Em conclusão, verifica-se que o Brasil está tomando todas as medidas necessárias para proteger a Amazônia; que a Constituição de 1988 não deixa dúvidas a respeito, tanto assim que a Amazônia e outros importantes ecossistemas são mencionados expressamente; que deverá ser adotada a legislação tendente a eliminar lacunas que permitam o desmatamento; que os territórios tradicionalmente habitados pelos aproximadamente 200 000 índios brasileiros estão sendo devidamente legalizados, devendo eles ocupar 12% do território nacional; que o Brasil está perfeitamente disposto a assinar uma convenção global de proteção à biodiversidade, desde que os recursos necessários e as tecnologias apropriadas estejam asseguradas; que não temos objeção a que uma convenção sobre

a proteção de todas as florestas do mundo, e não seja apenas das florestas úmidas, seja adotada; que, a nosso ver, a prioridade principal da comunidade internacional é a assinatura de uma convenção sobre mudanças de clima destinada a controlar e diminuir os gases responsáveis pelo efeito estufa.

Em suma, o objetivo do Brasil é que a comunidade internacional se dê conta, em junho de 1992, de que estaremos na vanguarda dos países defensores do meio ambiente.



## IMAGEM DO BRASIL NO EXTERIOR<sup>1</sup>

As Nações Unidas atribuíram às ONGs uma responsabilidade nos trabalhos da Conferência sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento como antes nunca tiveram. Esta decisão e o fato de a Conferência ser no Brasil tiveram um efeito salutar, ou seja, de conscientização do público quanto à necessidade de defender o meio ambiente. Reação semelhante tem sido verificada em outros países. Neste particular, o progresso verificado desde 1972 é considerável.

Em consequência, as ONGs adquiriram uma responsabilidade decorrente do novo *status*, cabendo-lhe um papel importante na implementação das decisões da Conferência depois de julho de 1992.

Infelizmente, dúvidas têm sido levantadas no tocante às campanhas financeiras de algumas entidades, e talvez os melhores exemplos podem ser apontados na Grã-Bretanha onde, recentemente, Lord Whitelaw, em declaração na Câmara dos Lordes disse estar ficando “muito preocupado quanto aos perigos de deslizamentos financeiros com as altas quantias em dinheiro utilizadas

---

1 NASCIMENTO E SILVA, Geraldo Eulálio do. Imagem do Brasil no exterior. *Jornal do Brasil*, 9 de dezembro de 1991, primeiro caderno, p. 9.

sem a necessária supervisão”. E ainda “seria trágico se ocorrer malversação de somas vultosas dadas por pessoas generosas em atenção a apelos feitos”. O objetivo de Lord Whitelaw visava a uma legislação mais severa no controle das finanças das organizações de caridade.

Esta preocupação na área ambiental tem a sua razão de ser, e basta recordar a campanha levada a efeito pelo cantor de rock Sting que, em companhia do chefe indígena Raoni, percorreu inúmeros países arrecadando fundos.

Os índios brasileiros ainda não viram a cor do dinheiro. Na Inglaterra, o grito foi grande, havendo o cantor insinuado que o fruto da campanha foi enviado ao Brasil. Nem na Inglaterra nem no Brasil se tentou tirar a limpo a acusação.

Agora, diante da decisão do presidente Fernando Collor de delimitar o território dos ianomâmis, a organização “SURVIVAL” distribuiu folheto em que se gaba que, após 22 anos de esforços, a sua campanha alcançara o seu objetivo, como se as manifestações por ele organizadas tivessem exercido uma influência decisiva, quando na realidade a existência da organização é quase desconhecida no Brasil. A rigor, a decisão presidencial deveria significar que esta fonte de renda secara, mas os organizadores insistem em que serão necessários mais recursos para tornar a delimitação uma realidade. Segundo declarações dos próprios responsáveis, “SURVIVAL” arrecadou mais ou menos 150.000 em 1991, mas nenhum centavo, ou melhor dito, nem um *penny* foi utilizado diretamente em benefício dos ianomâmis, não obstante a ênfase dada à necessidade de assistência médica.

No fundo, ocorre uma tática alarmista que aflige a sociedade humana. Segundo Haroun Tazief, antigo secretário de estado francês, os cenários alarmistas não surgem por acaso, visto existir um interesse setorial que só lucra com o pânico, as doações para

pesquisa aumentam quando “a opinião pública sinta que existe o perigo de um desastre”.

O Brasil tem sido um dos principais alvos destas campanhas destinadas a arrecadar fundos para a proteção dos índios e florestas tropicais.

No Brasil, vozes têm reconhecido os erros nestes dois casos. E na necessidade de serem tomadas medidas concretas para remediar a situação, a divulgação no exterior de meias verdades tem provocado uma repercussão injustificada. A preocupação com os 10.000 ianomâmis é justificada, mas é inexplicável o silêncio da mídia diante dos dados fornecidos pelas Nações Unidas que na década dos 90 ocorrerá a morte de 44.000 crianças por dia, a maioria na África, ou seja, 16 milhões por ano. As campanhas em defesa dos elefantes e rinocerontes têm uma repercussão superior a que é dada às crianças africanas ameaçadas de morte por falta de alimentos.

Em consequência, abriu-se uma nova frente, ou seja, a questão dos meninos de rua. Trata-se, sem sombra de dúvida, de uma situação imperdoável a exigir solução. Infelizmente, a mídia tem apresentado uma imagem parcial e no exterior os filmes na televisão, produzidos na maioria por brasileiros, buscam dramatizar ainda mais a situação. Menor é sempre traduzido por criança e nas referências aos assassinatos se busca insinuar que, na quase totalidade de casos, as vítimas são crianças. E poucas vezes há referência aos rapazes de 17 e 18 anos envolvidos no tráfico de drogas. A TV independente inglesa mostrou recentemente crianças abandonadas havendo o locutor declarado que nunca na Inglaterra se admitiria que crianças fossem sequestradas em plena Bond Street ou Piccadilly por policiais para serem torturadas e assassinadas nos subúrbios. Mas as dúvidas podem ser levantadas em alguns casos. Em outros, como a campanha do milionário

Goldschmidt, se trata de programa que busca identificar no Brasil uma organização idônea disposta a administrar a campanha e a prestar contas de cada centavo a fim de evitar situação como a ocorrida com as contribuições obtidas por Sting.

Em suma, urge que o Brasil nesta área dê uma solução a esta situação, como fez em relação ao desmatamento da Amazônia e à questão indígena. Este fato caberá às ONGs e às instituições de caridade terem um procedimento feito acima de qualquer crítica de natureza financeira. No caso brasileiro, guiam-se não só por um mundo ecologicamente protegido, mas também pelos interesses superiores do país evitando se deixar contagiar pelas posições de entidades estrangeiras que, em muitos casos, contribuíram financeiramente em seus programas.







<b>Formato</b>	<b>15,5 x 22,5 cm</b>
<b>Mancha gráfica</b>	<b>10,9 x 17cm</b>
<b>Papel</b>	<b>pólen soft 80g (miolo), cartão supremo 250g (capa)</b>
<b>Fontes</b>	<b>AaronBecker 16/22, Warnock Pro 12 (títulos); Chaparral Pro 11,5 (textos)</b>