Cadernos do IPRI

O Tratamento Multilateral do Meio Ambiente:
Ensaio de um Novo Espaço Ideológico.
Pedro Motta Pinto Coelho

O Brasil e as Transformações
do Direito do Mar
Alberto do Amaral Júnior

Caderno do IPRI
nº 18

Fundação Alexandre de Gusmão/IPRI
Financiadora de Estudos e Projetos

Brasília, novembro/1994

O Tratamento Multilateral do Meio Ambiente:
Ensaio de um Novo Espaço Ideológico.
Pedro Motta Pinto Coelho

O Brasil e as Transformações
do Direito do Mar
Alberto do Amaral Júnior

Caderno do IPRI
nº 18

Fundação Alexandre de Gusmão/IPRI
Financiadora de Estudos e Projetos

Brasília, novembro/1994

Nota:

Os trabalhos apresentados nessa edição representam a perspectiva pessoal de seus respectivos autores, não coincidindo necessariamente com a posição oficial do Ministério das Relações Exteriores.

SUMÁRIO

O Tratamento multilateral do meio ambiente: Ensaios de um Novo Espaço Ideológico ....
Paulo Motta Pinto Coelho

O Brasil e as Transformações do Direito do Mar .....
Alberto do Amaral Júnior

O TRATAMENTO MULTILATERAL DO MEIO AMBIENTE:
Ensaio de um novo espaço ideológico.

Pedro Motta Pinto Coelho

We must obey the time
Othello, Act I, scene III
Shakespeare

I - Introdução.

Meio Ambiente é uma função do tempo, sobretudo do tempo econômico. Tal como tratada nos últimos vinte anos pela agenda multilateral, a temática ambiental evoluiu significativamente. Conquistou amplos espaços nessa agenda, com base na sofisticação crescente dos conceitos que a informam. Estamos hoje longe das dicotomias simplificadoras, que colocavam em polos opostos a proteção do meio ambiente e o pressuposto do desenvolvimento econômico e social. A evolução não foi fácil, já que sempre persistem as tendências reducionistas, que veem, no limite, o crescimento zero e, na prática, o congelamento das formas correntes de produção e consumo, bem como das relações de troca, como etapa prévia necessária para o advento de uma nova ordem internacional.

Nessa nova ordem, a bandeira verde pretende representar a defesa da Terra em seu conjunto. Descartando, entretanto, os caminhos por ventura escolhidos por cada sociedade, é imposta a noção de "benefícios globais". A cruzada consiste em defender ou proteger recursos considerados "bens comuns", ou *global commons*, identificando incorretamente na expressão recursos naturais sujeitos às soberanias nacionais, tais como as florestas ou a biodiversidade.[1]

Sob esse aspecto, relativizam-se as fronteiras ou as soberanias nacionais, a partir de uma proposta que parece excluir o modo democrático como regime válido para as relações internacionais. Fazer predominar a escala global, nesses termos, significa exercer uma política de poder. Trata-se de interferências, com conotações ideológicas, no sistema internacional que, pelo menos até agora, nos últimos quatro ou cinco séculos, se tem estruturado em torno de países, como soberanias e jurisdições reconhecidas.

Esse ensaio de globalização representa, no tempo, um achatamento de responsabilidades que não corresponde à contribuição histórica, nem ao produto acumulado, de interferência ambiental por parte dos diversos países. O grupo dos países desenvolvidos, por exemplo, dispôs de cerca de dois séculos para seu crescimento interno antes que viessem à tona as preocupações com o ambiente global.

Ao longo dos últimos vinte anos, contudo, os países em desenvolvimento, quando nada por uma questão de equidade, e essencialmente por uma questão de defesa de seus interesses nacionais, conseguiram, gradualmente, e ao preço de enorme esforço de articulação e de negociação, fazer com que a agenda multilateral sobre meio ambiente refletisse, pelo menos teoricamente, um equilíbrio fundamental, integrando meio ambiente ao

[1] Trata-se de uma distorção característica, pois, pelo Direito Internacional, apenas os fundos marinhos para além das jurisdições nacionais são considerados "bens comuns". Também o espaço exterior apresentaria algumas das características ligadas ao conceito, assim como o alto mar, exceto pela falta do componente remunerativo: tais bens podem ser explorados sem a obrigação redistributivista. Mais recentemente, fala-se, também, no contexto, sobretudo, da próxima Conferência Mundial de População (Cairo, 1994), dos *human commons!*

desenvolvimento. Não foi tarefa pequena, e suas premissas estão dadas desde o processo preparatório de Estocolmo, com o memorável Encontro de Founex, em junho de 1971, cujo Relatório já identificava "os principais tópicos dessa problemática, presente até hoje na agenda internacional, rejeitando as abordagens reducionistas do ecologismo intransigente e do economicismo estreito e rigoroso (...)."[2]

Hoje, após a Conferência do Rio de Janeiro, o equilíbrio proposto continua sujeito à mesma dinâmica de interferências que se verificam até agora, e suas defesas maiores se encontram no novo acervo conceitual disponível. A utilização atenta e correta desse acervo evitará que as tentativas de formação de um novo espaço ideológico, por meio da agenda ambiental multilateral, sejam mais do que isso, um ensaio. A questão está em aberto, e sua solução em favor dos países em desenvolvimento somente será sabida a partir do momento em que tais países se derem conta de que meio ambiente constitui, hoje, um dos veios centrais das respectivas políticas internas e, sobretudo, externas. Trata-se de *mainstream policy-making.*

É de ver também que essa agenda se situa, por assim dizer, a meio caminho entre interferências externas, que tentam impor sua própria autoridade, e as legítimas aspirações das sociedades pelo seu bem-estar e por uma melhor qualidade de vida. Para os países em desenvolvimento, sobretudo, é no quadro dessas aspirações que a agenda ambiental se legitima, como parte essencial de um processo mais amplo. Sem dúvida nenhuma, os movimentos de democratização em diversos países em desenvolvimento, desde a década passada, inclusive no Brasil, permitiram, por outro lado, uma maior conscientização, pelas respectivas sociedades, da questão ambiental, contribuindo para legitimá-la dentro de um *quantum* de tempo muito menor do que o utilizado pelas sociedades já desenvolvidas. O fato é que, seja pela globalização da temática, seja pela globalização dos atores (não só mais os Estados, mas as sociedades, como um todo, por via, *inter alia*, das organizações não governamentais), interferências externas ou legítimos movimentos internos não dispõem de limites rígidos e tendem, por vezes, a confundir-se, através de propostas comuns. Dessas novas características, resulta uma agenda complexa, altamente diversificada e ideologicamente sensível.

O presente trabalho pretende mostrar algumas manifestações desses elementos, que a cada momento permeiam, sob novas e frequentes mutações, distintos corpos da agenda internacional. A conclusão que se impõe, como se verá, é a de que, para países como o Brasil,

---

[2] Ignacy Sachs, *Estratégias de Transição para o Século XXI*, p. 11. Caberia ressaltar que até hoje não têm sido perfeitamente compreendidas as posições adotadas pela delegação brasileira à Conferência de Estocolmo: Chefiada pelo Embaixador Miguel Ozório de Almeida, ele próprio participante, a título pessoal, do Encontro de Founex, a delegação brasileira desenvolveu enormes esforços, e nesse sentido liderou os países em desenvolvimento, durante o processo preparatório da Conferência, para situá-la num plano mais alto do que o mero "ecologismo intransigente", buscando articular uma proposta que integrasse meio ambiente aos imperativos do desenvolvimento. O Relatório da Conferência, e em especial a própria Declaração de Estocolmo, principal documento emanado daquele encontro, em diversas passagens, e notadamente no famoso Princípio 21 (sobre soberania nacional e responsabilidade internacional na exploração dos recursos naturais, e cujo teor, vinte anos depois, foi incluído na Convenção sobre Diversidade Biológica, passando assim à esfera do direito objetivo, e aperfeiçoado pela Declaração do Rio), refletem essa perspectiva. É claro que, à época, não estava ainda disponível o instrumental de conceitos com que a mesma questão é tratada agora - entre outros o próprio conceito de desenvolvimento sustentável. É de lamentar que não tenha sido ainda publicado o relatório da Delegação do Brasil à Conferência de Estocolmo, como o foi, em data recente (dia 21 de outubro de 1993, em cerimônia no Itamaraty) o relatório da Delegação Brasileira à Conferência do Rio, pois, do cotejo, várias identidades poderiam ser verificadas, para surpresa de muitos. O que se quer sugerir, aqui, é que as posições brasileiras evoluíram, e de forma notável: e que tal evolução se deu com base em premissas e atitudes de princípio que até hoje continuam a moldar a perspectiva do Brasil diante da agenda multilateral sobre meio ambiente.

se torna cada vez mais necessário adotar, na política externa na área ambiental, atitudes incisivas - ou mesmo agressivas para não deixar que a prática desse ensaio ideológico seja exercitada dentro de suas fronteiras ou de seu espaço (entendido aqui como espaço não só físico, geográfico, mas também espaço tecnológico, econômico e social). Graças ao nosso potencial ambiental e ecológico, como de resto vêm acentuando muito oportunamente, e de público, autoridades como o atual Ministro da Fazenda e ex-ministro do Meio Ambiente e da Amazônia, Embaixador Rubens Ricupero, o patrimônio ambiental brasileiro deve ser visto como um extraordinário recurso a nosso favor, não como um ônus. Cabe-nos saber utilizá-lo. Enquanto aprendemos, outros, com um recorde histórico mais do que questionável na questão ambiental, avançam na articulação de novos espaços para além de suas fronteiras, na cruzada em defesa dos *commons*, uma fé que mal esconde sua natureza política.

II - O "Espírito do Rio".

A expressão "espírito do Rio", com que o Secretário Geral das Nações Unidas, Boutros Ghali, qualificou os resultados da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (UNCED) nos permite vislumbrar a natureza de um novo contrato social, ali proposto, para o desenvolvimento das relações internacionais. A partir de junho de 1992, a comunidade das nações dispõe de um acervo conceitual moderno, inserido em expressões como "responsabilidades comuns, mas diferenciadas"; "parceria global com equidade"; "princípio da precaução"; "recursos financeiros novos e adicionais"; "partilha dos benefícios auferidos pela exploração tecnológica"; "desenvolvimento sustentável".

Pela primeira vez, admitiram-se, como categorias de negociação, os "padrões de produção e consumo insustentáveis" e o "direito ao desenvolvimento", este último uma velha aspiração dos países do Sul. Tais categorias, constantes da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, foram pela primeira vez acolhidas em instrumento multilateral acordado por consenso.

A Conferência do Rio foi ademais ativa em grande estilo, ao endossar, no mais alto nível, com a presença de mais de cem Chefes de Estado e de Governo, a Agenda 21, um amplo programa de trabalho que traduz, em termos de ação e de cooperação, a proposta de desenvolvimento sustentável. Tal programa divide-se em quatro grandes seções (uma sobre dimensões econômicas e sociais, outra sobre a conservação e gerenciamento de recursos naturais, a terceira sobre o fortalecimento da participação social, e a última sobre formas e meios de implementação), comportando ao todo quarenta capítulos programáticos.

Acrescentam-se a esses documentos a "Declaração de Princípios, com Autoridade e Não Obrigatória, sobre Florestas de Todo o Tipo" e mais a "Convenção-Quadro sobre Mudança do Clima" e a "Convenção sobre Diversidade Biológica", estas duas negociadas em processos separados, mas abertas à assinatura durante a Conferência, e tem-se o que se poderia chamar de um novo regime internacional para a cooperação em desenvolvimento sustentável. Tem-se também, como acentuou o Professor Ignacy Sachs, em Conferência no Itamaraty, dia 21 de outubro de 1993, um extraordinário "projeto arquitetônico", que cabe aos países e às sociedades executar.[3]

---

[3] Para os textos completos dos documentos aprovados no Rio, vide *Report of the United Nations Conference on Environment and Development* (Rio de Janeiro, 3-14 June 1992, doc. A/CONF. 151/26, VOL. I-IV). Para uma versão resumida da Agenda 21, e os textos das convenções, vide, por exemplo, Michael Keating, "*Agenda For Change-A plain language version of Agenda 21 and the other Rio Agreements*", Centre for Our Common Future, Genebra, Suíça, 1993. No Brasil, o PNUD já circulou sua versão resumida da Agenda 21, em português. (O texto completo da Agenda 21, em português, traduzido e revisto pelo Ministério das Relações Exteriores, está para ser publicado no Diário Oficial).

Como disse o então Chanceler brasileiro, o Senador Fernando Henrique Cardoso, em discurso perante a 47ª Assembleia Geral das Nações Unidas, a Conferência do Rio teve êxito ao estabelecer um novo paradigma, com base no conceito fundamental do desenvolvimento sustentável. A principal característica desse novo regime é a "busca do equilíbrio racional entre legítimos objetivos de desenvolvimento, por um lado, e as preocupações ambientais e o bem-estar das gerações futuras, por outro".[4]

Por tal paradigma, não caberia mais falar, em termos da agenda internacional, em ações ambientais desligadas de um contexto de desenvolvimento, em especial nos países do Sul. Tampouco caberia falar em propostas de desenvolvimento que não contemplem a constante da sustentabilidade. Em termos práticos, essa identidade fundamental entre meio ambiente e desenvolvimento se traduziu, no Rio, por uma "barganha entre o Sul e o Norte",[5] na medida em que, para os países do Sul, a incorporação da dimensão ambiental aos processos de desenvolvimento só poderia refletir-se em compromissos internacionais se houvesse a correspondente disponibilidade de recursos financeiros novos e adicionais. Em outras palavras, a incorporação, no processo de desenvolvimento, de medidas ambientais adicionais àquelas comportadas pelas disponibilidades de recursos internos, dever-se-ia fazer mediante a agregação de recursos originários de fontes externas.

Foi longo o caminho percorrido para que se pudesse chegar a essa equação, que talvez possa ser mais bem definida, positivamente, como um pressuposto de cooperação, mais do que como uma "barganha". Longe de serem óbvios, tais resultados refletem extraordinário esforço por parte dos países em desenvolvimento para, confrontados com uma agenda internacional cada vez mais densa, voltada para a proteção, em termos absolutos, do meio ambiente global, articular seus próprios interesses na matéria. Por afetar a todos, o meio ambiente está obviamente entre as preocupações dos países em desenvolvimento. Há uma

---

[4] *The follow-up of the decisions and the Recommendations of the United Nations Conference on Environment and Development*, discurso pronunciado pelo Embaixador Celso Amorim em reunião dos presidentes e coordenadores do G-77, Genebra, abril de 1993, mimeo, p. 1-2. A referência ao Ministro Fernando Henrique Cardoso foi igualmente tirada desse documento.

[5] Idem p. 2 - Grande parte das frustrações e limitações que muito sentimos com a Conferência do Rio se radica na falta de disposição dos países desenvolvidos, depois de um intenso (e longo, se visto desde 1972) processo de negociação, de comprometer recursos financeiros para o desenvolvimento sustentável. No citado discurso para o G-77, o Embaixador Celso Amorim se refere ao fato de que aquilo que parecia ser um claro consenso no Rio de Janeiro não se está facilmente traduzido na prática. Para começar, perdura o entendimento, dos desenvolvidos, de que a expressão "*new and additional*" se aplica a recursos destinados a questões ambientais que tragam "benefícios globais". Assim, investimentos para o desenvolvimento sustentável e para combater a pobreza - o pior dos poluidores - tendem a ser vistos como de responsabilidade dos países em desenvolvimento, ou, no máximo, a serem cobertos pelos programas normais de assistência ao desenvolvimento (p. 3-4). No mesmo texto, o atual Chanceler aponta a falta de resultados em três dos principais mecanismos de cooperação financeira mencionada no Capítulo 33 da Agenda 21, IDA, ODA, e o GEF. No caso da Agência Internacional para o Desenvolvimento (IDA, em inglês), após longa negociação para a reposição de capital, ficou descartada a proposta de um "*earth increment*", apresentada pelo Presidente do Banco Mundial, durante a UNCED, procedeu-se apenas a um aumento nominal, de 11,7 bilhões de DES da IDA-9, para 13 bilhões de DES na IDA-10 (vide *The World Bank, Annual Report 1993*, p. 56 e seguintes). No que toca à Assistência Oficial para o Desenvolvimento (ODA, em inglês), não houve movimento em direção ao objetivo de 0,7% do PNB dos doadores, tal como proposto nas Décadas para o Desenvolvimento das Nações Unidas e reiterado na Agenda 21. Na verdade, de acordo com dados do Banco Mundial/FMI, transcritos no comunicado do G-24 de setembro de 1992, a média atual era de 0,34% do PNB dos doadores. O texto do Embaixador Amorim cita matéria do *Financial Times*, onde se informa que desde 1982, os fluxos de assistência se expandem a uma média anual de 3%, o que significa crescimento zero em termos reais (p. 607). Quanto ao GEF, como se verá mais adiante, o aumento de capital para a chamada fase GEF-II, atingindo agora o montante de dois bilhões de dólares, estará inteiramente comprometido com inversões em custos incrementais de projetos ambientais, que tenham - sabe-se lá definidos por quem - "benefícios globais".

grande diferença, entretanto, entre considerar o meio ambiente em função de processos autóctones de crescimento, e admitir limites para esse crescimento para atender ao conceito de "bem-estar mundial", considerado em termos globais. Ainda nas palavras de Ignacy Sachs, "interpretado como uma divisão igualitária de responsabilidades entre o Norte, o Sul e o Leste, esse conceito é bastante enganador".[6]

Na prática, é preciso notar que tal processo negociador se deu simultaneamente a dois importantes fluxos internacionais. O primeiro, relativo às vultosas transferências líquidas de capital do Sul para o Norte, decorrentes, entre outros, do serviço das dívidas externas dos países em desenvolvimento, submetidas a taxas de juros escorchantes, da depreciação dos termos de intercâmbio, com o achatamento dos preços das matérias-primas e, não menos importante, da exploração tecnológica. O segundo, relativo à transferência de responsabilidades pela degradação ambiental, do Norte para o Sul, que passa a ser sistematicamente acusado de incapaz de gerir seus recursos naturais e de controlar o crescimento populacional.

Há, portanto, uma noção de tempo, ou de ritmo, que integra o conteúdo da agenda multilateral sobre meio ambiente que se projeta, sobretudo, no plano econômico. Com efeito, desde a Conferência de Estocolmo, em 1972, essa agenda vem buscando, de forma cada vez mais acelerada, a redistribuição das obrigações globais para a proteção do meio ambiente em função de quotas de tempo distintas, a serem definidas pelos países que podem fazê-lo, isto é, os mais poderosos. Pretende-se que os países em desenvolvimento, em nome da modernidade, dos efeitos e benefícios globais da ação ambiental, assumam, no curto prazo, atitudes sustentáveis de crescimento, mesmo tendo em conta que os desenvolvidos dispuseram de cerca de dois séculos para adotar tais atitudes e que só agora, ou há pouco, efetivamente o fazem.

Nesses países, temas como poluição industrial e urbana, ou, em seguida, degradação de recursos naturais, ou, mais recentemente, a extensão globalizante dos efeitos da destruição ambiental, foram expressões consequentes de sistemas de desenvolvimento já completados. Ali, primeiro deu-se o crescimento econômico, que ocorreu sem a interferência da preocupação com o meio ambiente.

Assim, guardadas as diferentes perspectivas de tempo, próprias dos diversos estágios de desenvolvimento, seria de esperar que uma eventual agenda internacional, na área do meio ambiente, merecesse destaque apenas relativo. Pelo menos teoricamente, pode-se arguir que a questão ambiental, em cada país, seja resolvida em função dos processos de desenvolvimento, moldada de acordo com as peculiaridades e capacidades desses processos, e portanto com ritmos e velocidades distintos, a serem estabelecidos democraticamente por cada sociedade. Num esquema desse tipo, a cooperação internacional, ainda que importante, tenderia a um papel subsidiário ou, se se quiser, complementar da ação em nível nacional, e dificilmente seria marcada, em termos de relações internacionais, por elementos de tensão.[7] A tônica seria uma ação construtiva, assim como o é, ou deveria ser, por exemplo, a cooperação

---

[6] Ignacy Sachs, Estratégias de Transição para o Século XXI, op. cit., p. 46. Sachs cita Agarwqal para reiterar que "as poluições da sobrevivência e da riqueza não podem ser colocados no mesmo plano".

[7] Luiz Felipe LAMPREIA. "O Brasil e o atual ordenamento político econômico mundial". Conferência do Secretário Geral na Escola Superior de Guerra, 18 de maio de 1983, Cadernos do IPRI, nº 7, junho de 1993, p. 29. O texto menciona a geração de um "espaço inédito de internacionalização de temas (entre os quais o meio ambiente) que antes eram considerados de competência exclusiva das soberanias".

internacional para o controle e o combate do tráfico de drogas, ou o controle e combate de endemias.

Ocorre que, com a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, celebrada em junho de 1972, em Estocolmo, a entrada do temário ambiental em lugar de destaque na agenda internacional, com peso próprio e cada vez maior, mudou a perspectiva pela qual as questões ambientais tenderiam a ser tratadas, dando-lhe agora um caráter abrangente, quase que de valor absoluto. A absorção, pela agenda internacional, da questão ambiental, significou uma proposta de seu nivelamento no tempo e no espaço: o tratamento da questão deve ser assumido por todos, inclusive todos os países, independentemente de seu nível de desenvolvimento. A universalização, ou o nivelamento do tema, equivaleu, assim, para a comunidade internacional, à sua multilateralização, já que pressupõe um ordenamento que congregue as nações em torno de valores universalmente acordados. Tal proposta, contudo, sempre esteve longe de ser consensual: de fato, o argumento, usado *à outrance* pelos países desenvolvidos, segundo o qual os países do Sul não deveriam tentar repetir os erros dos países do Norte, nem procurar imitá-los na busca da industrialização, jamais foi aceito pelos países do sul como pressuposto para legitimar as atuais iniquidades internacionais econômicas e sociais.

É assim, a partir de uma abertura conceitual que se poderia melhor situar a UNCED dentro da agenda ambiental internacional. Não estaria dentro dos limites do presente trabalho, nem em seus propósitos, a descrição, mesmo sucinta, do que foi o processo preparatório da UNCED, e das negociações que culminaram no Rio de Janeiro, em junho de 1992. Note-se a esse respeito que tal exercício consta do volume 16 da Coleção Relações Internacionais, do IPRI. Importa aqui reiterar, entretanto, que a Conferência do Rio de Janeiro, por suas dimensões sem precedentes, com a participação de mais de cem Chefes de Estado e de Governo, permitiu sistematizar, nos cinco documentos fundamentais dela emanados, uma visão integrada e em perspectiva do momento histórico, neste fim de século, do que a comunidade internacional deveria empreender em conjunto nos próximos anos.

Insista-se que a UNCED não foi um exercício que visasse apenas a resultados práticos e imediatos. Sua ênfase foi a ação por igual nos prazos curtos, médio e longo, e a natureza mesma de sua ideia-força central, o desenvolvimento sustentável, pressupõe, no atendimento das gerações futuras, conquistas graduais na integração da dimensão ambiental ao desenvolvimento socioeconômico. O direito ao desenvolvimento, consagrado pela primeira vez em instrumento internacional ao ser admitido no "Princípio Três da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento", reflete, mais do que qualquer outra conquista da UNCED, a identidade da Conferência com um novo universo conceitual, necessariamente mais importante do que a preocupação com resultados práticos imediatos.

Não que tais resultados imediatos não fossem objeto de aspiração da comunidade internacional e, portanto, dos negociadores. Tentou-se, até o esgotamento de todas as possibilidades, chegar a acordos que permitissem viabilizar as propostas, inclusive as de ação imediata. O capítulo 33 da Agenda 21, sobretudo, por envolver a questão dos recursos financeiros, ficou evidentemente, e infelizmente, aquém, na substância, do que se esperava da UNCED: não houve, no Rio de Janeiro, acordo sobre compromissos financeiros. Tal lacuna, seguramente a maior da UNCED, terá de ser suprida ao longo dos próximos anos. O capítulo 33 pôde, contudo, preparar tal caminho, ao estabelecer, após penosas negociações, dentro de

uma matriz abrangente e complexa, os instrumentos que deverão permitir a solução da questão, em sua substância.[8]

III - A criação do espaço na agenda multilateral e Conferência de Estocolmo.

Em 1972, a mobilização em torno de Estocolmo se deveu aos países industrializados, subitamente conscientes da poluição que os afetava diretamente. Com seus sistemas fluviais, - como o Reno, o Danúbio, ou o Tâmisa - virtualmente poluídos, suas florestas devastadas ou ameaçadas pela chuva ácida, cercados por mares, como o Mar do Norte ou o Mediterrâneo, transformados em esgoto para dejetos industriais, e com suas cidades e áreas residenciais sufocadas pela poluição urbana e industrial, os países desenvolvidos, pouco dispostos a reconhecerem as falhas em seus sistemas produtivos e de seus padrões de consumo, optaram pela cômoda fórmula da distribuição de responsabilidades em nível global, para o que necessariamente os países em desenvolvimento teriam que ser envolvidos.

Impregnados de teorias, tais como a do Clube de Roma, sobre o virtual esgotamento dos recursos naturais não renováveis, premissa que ameaçava os processos produtivos com utilização intensa desses recursos então adotados, os países desenvolvidos se propuseram a ordenar, em nível global, os limites para o crescimento. Então, como hoje, o argumento central utilizado se vinculava ao crescimento da população mundial. Se era verdade que os países agora desenvolvidos cresceram sem os constrangimentos de atentar para o meio ambiente, tal se justificava, conforme esse argumento, em vista dos níveis reduzidos da população mundial, o que implicava que a agressão provocada no meio ambiente se dava em proporções toleráveis. Não mais agora, com o crescimento populacional se produzindo em altas taxas, especialmente nos países pobres. Esse argumento, que constitui uma das teses centrais do relatório "Os Limites do Crescimento"[9], é virtualmente retomado, vinte anos depois, por pensadores e formuladores de opinião pública nos países desenvolvidos, numa espantosa demonstração de coerência ideológica.[10]

Tal percepção, diga-se, é igualmente usada, de forma porém lúcida, para mostrar o surgimento de clivagem profunda entre o Norte e o Sul, correspondente às novas tensões internacionais provocadas pela autointitulada "Nova Ordem Mundial", e que estão gerando o fechamento, ainda maior, aos países do Sul pelos países do Norte.[11]

---

[8] Para o relato dessa negociação e das dificuldades envolvidas, vide Rubens Ricupero "Crônica de uma negociação: o capítulo financeiro da Agenda 21 durante a Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento", Cadernos do IPRI nº 7, junho de 1993.

[9] *The Limits to Growth*, A Report for The Club of Rome, Universe Books, N.Y., 1972, especialmente capítulo I.

[10] Mesmo por "*scholars*" do nível de um Paul Kennedy, vide *Preparing for the Twenty-First Century*, op. cit., capítulo 6. É significativa a retomada do tema populacional pelas Nações Unidas, com a próxima Conferência Mundial sobre População, prevista para o Cairo, em 1994, e outra sobre a Condição da Mulher, em 1995. O próprio Secretário Geral da UNCED, Maurice Strong, em recente discurso pronunciado no Kew gardens, em 16/09/1993, sob o título de "*Beyond Rio: New World Order or Lost Opportunity?*", centra sua argumentação na proposta de que "*stabilization of the world population is a critical imperative for the next century*" (mimeo, p. 2). Vide também Stephen VIEDERMAN, *Sustainable Development: What is it and How Do We Get There?, Current History, April 1993,* p. 183, para uma visão menos maniqueísta, mas ainda assim vinculada à participação do crescimento demográfico no conjunto dos elementos de sustentabilidade.

[11] Jean-Christophe RUFIN, *L'empire et les Nouveaux Barbares*, Editions Jean-Claude Lattes, 1991, p. 140, reitera a expressão "ideologia da separação". Caberia talvez qualificar, nessa ideologia, que tal separatismo se pratica na direção sul-norte, já que os desenvolvidos buscam, cada vez mais, a abertura do sul para os interesses de toda ordem

Na época da Conferência de Estocolmo, os países em desenvolvimento, muitos dos quais egressos de processos recentes de independência, não puderam esboçar uma reação à altura do poder de articulação, sempre muito maior, dos desenvolvidos. A pressão para um novo ordenamento internacional, portanto, prevaleceu. Houve, entretanto, países, como o Brasil ou a China (esta pela primeira vez participante de uma reunião internacional das Nações Unidas), que lograram levar os demais países em desenvolvimento a uma posição de negociação consciente, e capaz de fazer refletir, nos documentos finalmente aprovados, noções fundamentais para os interesses desses países, como a do reconhecimento da soberania de cada país sobre seus recursos naturais, ou, igualmente importante, a noção de que a proteção ao meio ambiente se vincula ao desenvolvimento, como notado mais acima.

IV - O tratamento científico da questão ambiental.

O tratamento da questão ambiental pela agenda multilateral expandiu-se com base em dinâmica própria, marcada por fatores tais como a crescente sofisticação conceitual e científica, ou a evolução temática, de forma a incorporar os processos produtivos, e não só seus efeitos, como a poluição, o caráter globalizante dos efeitos da degradação ambiental ou a da interferência antropogênica nos ecossistemas, como nos casos da teoria do efeito-estufa ou da destruição da camada de ozônio.

Em outras palavras, nesses mais de vinte anos, desde Estocolmo, de tratamento pela agenda multilateral da questão ambiental, a evolução foi nitidamente, mediante a atração (muitas vezes forçada) dos países em desenvolvimento para dentro do processo (vide a respeito o mote recente do movimento não governamental, "*struggle locally, dream globally*", atribuído por Stephen Viederman, *op. cit.*, p. 184, a Silvio Funtowicz, um filósofo e matemático argentino), com a consequente distribuição de responsabilidades e compromissos de ação pelo maior número possível de países. Retirando, portanto, de si próprios, parcela significativa da responsabilidade pelos resultados, ao longo dos anos, da degradação ambiental, os países desenvolvidos procederam à ocupação de importante espaço político e econômico, assegurando sob novas e modernas roupagens, e numa dinâmica típica das relações entre desenvolvidos e em desenvolvimento, estruturas de dominação de seu interesse.[12]

Um dos temas, subsidiários nesse contexto, onde tais manifestações são evidentes é o da questão indígena. Depois de dizimarem, ao longo dos processos de colonização e de

---

- comerciais, ambientais - do norte. Na verdade, a invasão dos espaços do Sul é em muitos casos tida como um "dever", como na proposta do "*devoir d'ingerénce*", a que nos referiremos mais abaixo. Como afirmou o Chanceler Celso Amorim no discurso de abertura da XLVIII Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, ao mencionar o consenso atual em torno da democracia representativa, e a necessidade de reconhecer-se que "o ideal democrático se aplica com igual validade ao relacionamento entre as nações", "uma relativização do princípio da soberania - que, aliás, nunca é arguida com relação aos países poderosos, levaria a retrocessos na democratização das relações internacionais" (vide O Estado de São Paulo, ed. de 28/09/1993, p. A8, para a íntegra do discurso).

[12] Talvez possa ilustrar tais interesses o fato de "os países da OCDE, com 16% da população do mundo e 24% da área terrestre, concentraram 72% do produto bruto global, 73% do comércio internacional, 78% de todos os automóveis e 50% do consumo de energia (e responderem) por 45% das emissões totais de óxido de carbono, 40% das de óxido sulfúrico, 50% das de óxido de nitrogênio e 60% da emissão de resíduos industriais (dados da OCDE de 1991, apud Ignacy Sachs, op. cit. p. 15). Da mesma forma, são igualmente ilustrativos os níveis de consumo *per capita* de CO_2 três a oito vezes maiores no Norte do que no Sul (idem, ibidem, p. 16); e de emissões de CO_2: recente estudo sobre as "Consequências das Emissões da Queima de Combustíveis Fósseis no Brasil para o Efeito Estufa", da COPPE, UFRJ, 1992, p. 4, mostra que a emissão de CO_2 energético *per capita* no Brasil é pouco mais de ¼ da italiana e da francesa, ⅕ da japonesa, cerca de ⅙ da alemã e da inglesa e 1/12 da norte-americana.

conquista de territórios, suas populações indígenas, os países desenvolvidos, diretamente ou por meio de organizações não governamentais, após instrumentalizarem-se de noções e princípios alheios ao Direito Internacional, mas impostos por eles próprios, como o dever de ingerência, ou a "autodeterminação dos povos indígenas", voltam-se em termos críticos para a gestão que os países do Sul desenvolvem nessa área. Tal ação, nitidamente de contornos intervencionistas, apoia-se nas vinculações inevitáveis entre índios e a ocupação das terras, o que, no caso brasileiro, envolve toda a Amazônia e outras partes importantes do território nacional. As ramificações da questão são intensas, passando, claro, pela área de direitos humanos, mas atingindo o âmago da agenda ambiental contemporânea, em termos, por exemplo, da proteção e uso racional da biodiversidade (vide a necessidades, na verdade mal reconhecida na Convenção sobre Diversidade Biológica, da compensação pelo uso secular dos conhecimentos tradicionais e das invenções indígenas e outras comunidades rurais), ou em termos do tratamento da questão das florestas, ou, ainda, em termos das funções das florestas nas mudanças climáticas.

O processo foi, sem dúvida, gradativo. A década de 1970, em matéria de agenda multilateral, marcou-se pelas chamadas "conferências mundiais temáticas" das Nações Unidas, das quais a de Estocolmo foi a primeira. Vieram em seguida a de População, em 1974, a de Recursos Hídricos, em 1975, a de Estabelecimentos Humanos, em 1976, a de Desertificação, em 1977, a da Mulher, em 1978, e a de Fontes Novas ou Renováveis de Energia, em 1981. Na mesma década, elaboraram-se igualmente convenções temáticas, como a Convenção de Londres sobre Lançamento de Dejetos por Navios, de 1972, a Convenção sobre Espécies da Flora e Fauna Ameaçadas de Extinção, de 1973, ou a Convenção Europeia sobre Poluição Transfronteiriça, de 1979. A Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, de 1982, estabelece um novo regime internacional para o mar, depois de mais de uma década de negociações. O temário ambiental esteve integrado em todas essas iniciativas, quando não foi o objeto central das mesmas. Na América do Sul, o Tratado de Cooperação Amazônica, firmado em 1978, e em vigor desde 1980, é pioneiro ao propor um tratamento harmônico entre desenvolvimento, cooperação regional e proteção do meio ambiente.

A década de 1980, por sua vez, proporcionou os elementos mais marcantes, sobretudo em termos de embasamento científico, para a configuração paradigmática da questão ambiental tal como é tratada hoje na agenda multilateral. Primeiro, com as descobertas sobre a destruição da camada de ozônio, na Antártida, em 1985, e a consequente formulação de teorias científicas sobre a ameaça à camada de ozônio em todo o mundo e suas causas antropogênicas, pela utilização industrial de clorofluorcarbonos e halons. Depois, com a elaboração, em termos científicos, da teoria do chamado "efeito-estufa", a partir da emissão e da concentração, na atmosfera, de gases como o dióxido de carbono ou o metano, que impedem a saída de calor refletido do sol para o espaço, com o consequente aumento, ao longo do próximo século, da temperatura média na superfície da terra, com efeitos catastróficos para a vida na terra, de acordo com seus formuladores.[13]

No primeiro caso, chegou-se, ainda em 1985, à Convenção de Viena para a Proteção da Camada de Ozônio, logo complementada pelo Protocolo de Montreal sobre as Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio, de 1987. Esse processo não apresentou dificuldades maiores para os países desenvolvidos assumirem compromissos, em vista do

[13] Cesar Benjamin, ed., Diálogo sobre Ecologia, Ciência e Política, p. 117-136; Paul Kenney op. cit., cap. 6 e *IPCC - Climate Change: The 1990 and 1992 IPPC Assessments, First Assessment Report, Sundsvall, 1990, e 1992 IPCC Supplement, June 1992, Printed in Canada, WMO and UNEP*, Section II - Scientific Assessment.

interesse direto em proteger suas populações contra os efeitos nocivos à saúde da destruição da camada de ozônio. Assim, foi possível aos países em desenvolvimento, já em 1990, na negociação das chamadas emendas de Londres ao Protocolo de Montreal, pela primeira vez obter dos desenvolvidos o compromisso do provimento de recursos financeiros novos e adicionais com vistas à adaptação de seus parques industriais à eventual proibição de utilização de CFCs e halons, ou de outras substâncias danosas à camada de ozônio.

No segundo caso, o desdobramento da teoria do efeito-estufa no plano multilateral não se afigurou tão simples. Com efeito, por estar a teoria diretamente vinculada aos níveis de emissões de gases, produzidos sobretudo a partir da queima de combustíveis fósseis, a consequência para os países desenvolvidos da aplicação política da teoria seria a aceitação de compromissos firmes para a redução dessas emissões, com eventuais mudanças radicais nas matrizes energéticas desses países e/ou em seus padrões de consumo. Em outras palavras, seria fundamental partir para a negociação, digamos, de uma Convenção sobre Energia, ou de Protocolos sobre os gases do efeito estufa, que regulasse sua utilização pelos países, sobretudo os desenvolvidos.

Tal proposta é, evidentemente, contrária aos interesses políticos e econômicos dos países desenvolvidos. Optou-se, assim, por um contexto negociador menos específico, e portanto mais brando, a proposta de uma Convenção-Quadro sobre Mudança do Clima.[14]

Tal convenção apresentou as vantagens de abranger não só as fontes causadoras do efeito estufa, notadamente os gases produzidos pela queima de combustíveis fósseis, mas também os sistemas naturais que os absorvem ou os conservam, chamados de sumidouros e reservatórios (destacando-se, dentre esses últimos, os oceanos, as jazidas de combustíveis fósseis e, por certo, as florestas de todo tipo). Tratando-se de uma "Convenção-Quadro", contudo, conseguiram os países desenvolvidos obviar, até certo ponto, compromissos específicos. Insistiram, porém, ao máximo, e continuam fazendo-o, em transformar o contexto negociador sobre o tema da mudança do clima num campo de experimentação para o ordenamento da utilização das florestas tropicais, tidas (erroneamente, já que o próprio Relatório do IPCC, acima citado, admite que os oceanos desempenham funções mais importantes como "sumidouros") como um dos fatores centrais para a solução do efeito-estufa. Foi preciso um esforço extraordinário, em matéria de diplomacia parlamentar, e mesmo de ação de política externa, por parte dos países detentores de grandes áreas de florestas tropicais, Brasil à frente junto com a Índia, a China, a Malásia, e a Indonésia, para, em primeiro lugar, não isolar tais florestas das florestas boreais ou temperadas, comprovadamente mais capazes, por exemplo, de exercer as funções de sumidouro de carbono; e, em segundo lugar, para forçar o redirecionamento do processo negociador para a principal questão, que são as fontes geradoras daqueles gases, e os padrões de consumo dos países do primeiro mundo, responsáveis pela maior parte das emissões, sobretudo por seu amplo consumo de combustíveis fósseis, cujas emissões contribuem com carga de 70 a 90% do total de emissões antropogênicas de CO_2 na atmosfera (cabendo os restantes 10 a 30% ao uso humano dos

[14] A mera menção à ideia de uma "Convenção sobre Energia" ou a qualquer exercício de normatização internacional nessa área constitui anátema para a maior parte dos países desenvolvidos. No caso dos EUA, até mesmo a ideia de uma Convenção-Quadro sobre Mudança de Clima, demonstrou ser de difícil aceitação. Era claro, no final do processo negociador, que a imposição de metas para o controle das emissões de CO_2 na Convenção impediria os EUA (e, junto com os norte-americanos, outros desenvolvidos) de assiná-la. Os EUA, com efeito, já haviam inclusive concebido, no contexto regional, começando com o interamericano, a alternativa político-institucional para sua não participação na Convenção, através da criação do "Instituto Interamericano para Mudanças Globais" (IAI), objeto de acordo internacional já em vigor, e do qual o Brasil faz parte.

ecossistemas terrestres, inclusive queimadas nas florestas de todo o mundo - a contribuição das queimadas na floresta amazônica não passaria de 4%) e por quase a totalidade do nível de concentrações desses gases na atmosfera.[15]

Mais recentemente, já em 1994, nas negociações, que preparam a primeira Conferência das Partes da Convenção - quadro sobre Mudança do Clima, dois temas surgem como fundamentais, e que ilustram claramente a pouca disposição, por parte dos países desenvolvidos mais responsáveis pelo efeito-estufa, de efetivamente assumir compromissos na área de redução da emissão de gases. Primeiro, enfatiza-se a noção da chamada "*joint implementation*". Prevista no Artigo 4.2 (d) da Convenção como um dos instrumentos de cooperação entre os países listados no Anexo I (desenvolvidos e os com economias em transição), tal noção prevê a possibilidade da transferência de recursos de um país a outro para investimentos na redução das emissões numa relação mais favorável de custo-benefício, em troca de "créditos" a serem usados em desconto na observação dos compromissos assumidos naquele artigo. Querer transplantar tal conceito, como se pretende agora, para o nível macroeconômico entre países desenvolvidos e em desenvolvimento apresenta sérios problemas de equidade internacional, já que tal ação pode significar a transferência de compromissos e a legitimação do "direito de poluir". Nada impediria, entretanto, a aplicação do conceito no nível microeconômico, isto é, sem interferir no nível dos compromissos internacionais dos países listados no Anexo I.

O segundo se refere às formas buscadas pelos países desenvolvidos mais responsáveis pelas emissões para contrarrestar a tendência internacional a verificar-se, cada vez com mais efetividade, que os compromissos do Artigo 4º, mesmo que cumpridos integralmente, não serão suficientes para atender-se aos objetivos da convenção, tal como constam no Artigo 2º. Em vez de, como seria lógico, partir-se para a elaboração de protocolos sobre gases (ou sobre energia) de modo a tornar os compromissos mais estritos (o que se poderia também fazer mediante emendas à Convenção, só que com maior dificuldade política), tenta-se desviar a atenção das pesquisas internacionais para o papel dos aerosóis (partículas da poluição em suspensão - sulfatos e fumaça) e das nuvens poluídas. Tais partículas, conforme pesquisas intensas ora sendo levadas a cabo pelos EUA e outros países interessados, teriam função exatamente opostas àquela dos gases do efeito estufa, ao barrarem a entrada de calor solar e provocarem, assim, o esfriamento da superfície da Terra. Embora, metodologicamente, não se possa fazer objeção a tal tipo de pesquisa, tampouco se deve ignorar que a mesma carrega mensagem política importante no contexto da Convenção, no sentido de sugerir a neutralização da necessidade de se rever os compromissos de redução das emissões para torná-los mais estritos.

Os países desenvolvidos não dispuseram, no correr da década de 1980, apenas dos canais de negociação referidos mais acima. À medida que a questão ambiental passava a ser vista mais como uma questão global (nem o efeito-estufa, nem a destruição da camada de ozônio respeitam fronteiras), e que tal perspectiva se apoiava numa suposta solidez científica, foram sendo estruturadas, na agenda internacional, negociações em foros híbridos, inovadores naquilo em que congregavam, ao mesmo tempo, negociações diplomáticas, propriamente ditas, e debates científicos.

Um exemplo de foro desse tipo, sem precedentes, é o Painel Intergovernamental sobre mudança do clima (*Intergovernmental Panel on Climate Change - IPCC*). Concebido por iniciativa dos desenvolvidos em 1988 e patrocinado pela OMN e pelo PNUMA, o IPCC

[15] *IPCC Report*, op. cit. Overview, p. 57.

trabalhou sob pressão nos anos de 1989 e 1990 para produzir, dentro de um quadro de negociação intergovernamental, mas fortemente influenciado pelos grupos de cientistas e peritos originários dos países do Norte, o modelo científico-político acabado da teoria do efeito-estufa, estruturado em torno de cálculos estimativos e cenários de emissões (base científica), seus impactos (exercício vago de futurologia) e as estratégicas de resposta (propostas de ação política).[16]

Outro exemplo é o Fundo para o Meio Ambiente Mundial (*Global Environment Facility- GEF*)[17], entidade também de iniciativa de países desenvolvidos (no caso, sobretudo a França e a Alemanha), e concebida significativamente dentro do Banco Mundial, onde os desenvolvidos exercem maior controle. Tem o objetivo de financiar, justamente, projetos de cooperação na área dos temas chamados globais (definidos aprioristicamente como sendo a mudança do clima, a proteção da camada de ozônio, a biodiversidade e a poluição em águas internacionais). Seu caráter peculiar decorre da verificação - válida para todos os novos foros vinculados aos temas da agenda ambiental - de que se trata de mecanismo concebido para atuar sob estrito controle dos países do Norte, com o propósito de apoiar a cooperação que promova seus interesses.

No caso do GEF, sua reestruturação, objeto de um relativamente longo processo negociador, iniciado em abril de 1992, foi recentemente concluída em suas grandes linhas com a reunião dos participantes de Genebra, no período de 14 a 16 de março de 1994. Esse esforço de adaptação decorreu de condição imposta pelos países em desenvolvimento, justamente para neutralizar minimamente os vícios de origem da instituição (opacidade na

---

[16] Ainda que se possa estar tentado a traduzir: "*Global Environment Facility*" por "Fundo Mundial para o Meio Ambiente", expressão mais próxima dos interesses dos países em desenvolvimento, que pleitearam, na UNCED, uma instituição de financiamento na área ambiental, chamada tanto de "Fundo Verde" (proposta chinesa), como de "Fundo para o Desenvolvimento Sustentável" (proposta brasileira, copatrocinada pela Argentina), a tradução que corresponde, não só gramaticalmente, como às próprias atividades da entidade é a de "Fundo para o Meio Ambiente Mundial", já que está concebido ideologicamente para financiar, numa distorção de lógica que se tenta ainda corrigir, segmentos (custos incrementais) de projetos ambientais que tragam "benefícios globais". Recente documento preparado por equipe independente de avaliação do GEF em sua fase piloto, intitulado "*Interim Report of the Independent Evaluation of the Global Environment Facility - Pilot Phase, With a Preview of Mayor Findings*, UNEP, UNDP and The World Bank, September 10, 1993", indica claramente, nas páginas 12 e 13, que os critérios para a escolha dos quatro temas focais foi "*rather obscure in origin*", e que não faltam sugestões para a ampliação da abrangência, para incorporar, por exemplo, população, pobreza, instituições ambientais e políticas em nível nacional, relações de comércio e termos de intercâmbio entre manufaturas e matérias-primas, além de desertificação e seca, e desmatamento. O documento revela que o tema das águas internacionais foi incorporado por interesses do PNUMA e do PNUD.

[17] Ainda que se possa estar tentado a traduzir "*Global Environment Facility*" por "Fundo Mundial para o Meio Ambiente", expressão mais próxima dos interesses dos países em desenvolvimento, que pleitearam, na UNCED, uma instituição de financiamento na área ambiental, chamada tanto de "Fundo Verde" (proposta chinesa), como de "Fundo para o Desenvolvimento Sustentável" (proposta brasileira, copatrocinada pela Argentina), a tradução que corresponde, não só gramaticalmente, como às próprias atividades da entidade é a de "Fundo para o Meio Ambiente Mundial", já que está concebido ideologicamente para financiar, numa distorção de lógica que se tenta ainda corrigir, segmentos (custos incrementais) de projetos ambientais que tragam "benefícios globais". Recente documento preparado por equipe independente de avaliação do GEF em sua fase piloto, intitulado "*Interim Report of the Independent Evaluation of the Global Environment Facility - Pilot Phase, With a Preview of Mayor Findings*, UNEP, UNDP and The World Bank, September 10, 1993", indica claramente, nas páginas 12 e 13, que os critérios para a escolha dos quatro temas focais foi "*rather obscure in origin*", e que não faltam sugestões para a ampliação da abrangência, para incorporar, por exemplo, população, pobreza, instituições ambientais e políticas em nível nacional, relações de comércio e termos de intercâmbio entre manufaturas e matérias-primas, além de desertificação e seca, e desmatamento. O documento revela que o tema das águas internacionais foi incorporado por interesses do PNUMA e do PNUD.

aceitação, seleção e avaliação de projetos, mecanismos decisórios não democráticos, inexistência de participação universal, escopo pré-determinado, entre outros). Os resultados desse processo negociador são de importância fundamental, não só em virtude dos elementos necessários de correção acima mencionados, mas por dizer respeito a uma negociação sem precedentes, moldada por elementos de tensão entre os sistemas de *Bretton Woods* e das Nações Unidas. O resultado ideal desse processo negociador seria a formação de uma instituição com personalidade própria, rompida sua vinculação visceral com o BIRD, capaz de apontar os caminhos da cooperação internacional financeira na área do meio ambiente. Tal como finalmente negociado, o "novo" GEF, ou o chamado GEF-II, não deixou, de fato, de incorporar elementos positivos dos dois sistemas, ainda que, como todo processo negociador, os resultados estejam muito aquém do desejado: participação universal, nos moldes das Nações Unidas, e aproveitamento num secretariado integrado pelas três agências implementadoras (PNUD, PNUMA e Banco Mundial) dos recursos humanos e materiais disponíveis neste último, dentro de um sistema de *governance* que leva em conta tanto o critério do "*one country one vote*" como o peso específico de cada país doador. Tal mescla, até agora sem precedentes no contexto internacional, foi na verdade uma decorrência dos aspectos positivos das negociações sobre recursos financeiros durante a Conferência do Rio, sendo o desdobramento dos termos de referência constantes especificamente do capítulo 33 da Agenda 21 (item 33.14.III). Pode-se afirmar, sem muito exagero, e guardadas as devidas proporções, que a reestruturação do GEF, apesar dos defeitos e das limitações dos resultados, é uma contribuição significativa na busca do caminho para as reformas futuras mais profundas no sistema de Bretton Woods.[18]

A importância do GEF no atual contexto de cooperação internacional não poderia, entretanto, ser ressaltada em demasia, apesar dos magros montantes com que pretende operar na fase chamada de GEF-II (1994-1996 ou 1997), da ordem de 2 bilhões de dólares (na fase piloto, 1991-1993, operou com cerca de 1,3 bilhão de dólares). Há também que ver o fato - do qual os países recipiendários ainda não parecem ter-se dado conta - de o GEF operar sem a condicionalidade de contrapartida. A noção de custos incrementais, incluída nas decisões emanadas do Rio de Janeiro, e praticada pelo GEF, não se vincula diretamente à noção tradicional de contrapartida.

Outros foros negociadores, como o Acordo Internacional sobre Madeiras Tropicais, de 1983, em vigor desde 1987, e que, em janeiro de 1994, concluiu seu processo de renegociação, com o estabelecimento de um novo AIMT, com conotações cada vez mais ambientais e menos de um acordo de produto de base; ou como o que levou à celebração da Convenção sobre Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos (Convenção de Basileia, de 1989, em vigor desde 1992), da Convenção sobre Diversidade Biológica (em vigor desde 29 de dezembro de 1993, ou o imenso e complexo exercício negociador abrangido pelo processo preparatório da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento - UNCED), integram e completam, por assim dizer, a matriz absolutamente nova que configurou a agenda multilateral ambiental na mudança da década.

Contrariamente ao que se imagina ao que se imagina, essa matriz está sendo posta em prática. Aqui, há que se reconhecer que, justamente por serem desenvolvidos, os países do

[18] A correlação entre a implementação dos resultados da Conferência do Rio (que, no que se refere a recursos financeiros, toca diretamente no GEF) e a necessidade de mudanças no sistema de *Bretton Woods* foi suscitada no Itamaraty pelo Secretário Bruno Bath, no debate que se seguiu à palestra do Professor Ignacy Sachs, convidado para a cerimônia de lançamento do "Relatório da Delegação Brasileira à Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento", op. cit.

Norte detêm os meios materiais, tecnológicos e de articulação e gestão, que lhes permitem levar adiante, claro que em função de seus interesses, a ampla gama de propostas que hoje fazem moeda corrente na agenda ambiental internacional, em termos tanto multilaterais como bilaterais. Multilateralmente, é impressionante a multiplicação de iniciativas, quase que em crescimento geométrico com respeito aos foros estabelecidos na década passada. No período pós-Rio, cada um desses foros vem gerando "filhotes" numa velocidade espantosa. Trata-se de tendência inevitável, diante da extensão do tema, de sua permeabilidade e da necessidade de explorar seus espaços tecnológicos, jurídicos, científicos, entre outros. Um exemplo marcante está na própria Comissão de Desenvolvimento Sustentável (CDS). Objeto de decisão central na UNCED, na área institucional, e constituída formalmente pela resolução 47/191 da Assembleia Geral das Nações Unidas, a CDS teve sua Primeira Sessão Substantiva no período de 14 a 25 de junho de 1993, ocasião em que adotou um abrangente programa temático plurianual. Para o tratamento desse programa, a CDS previu, conforme consta do Resumo proposto pelo Presidente sobre o Segmento de Alto Nível, diversas reuniões para a elaboração de "*action-oriented inputs under specific thematic clusters*", e decidiu sobre reuniões intersecionais nas áreas de recursos financeiros e de tecnologia.[19]

É de fato que, em sua concepção, essa agenda, forjada pelos países desenvolvidos, deve muito aos aspectos científicos do tratamento da questão ambiental nos últimos dez anos, como se disse, e ao correlacionado crescimento do movimento dos grupos de pressão internos nos países desenvolvidos, notadamente as ONGs.[20]

Tanto os trabalhos de pesquisa científica como o desenvolvimento tecnológico do período, com notáveis avanços a exemplo da biotecnologia, proporcionaram terreno fértil para o desenvolvimento de conceitos como o dos *global commons*, e sua aplicação indiscriminada aos recursos naturais, gerando interferência direta sobre outras noções tradicionais, como até mesmo a de soberania. Não é certamente difícil, para uma ONG, convencer um estudante de escola secundária em Maryland que o ar que respira está sendo afetado pelas queimadas na Amazônia; e, para os laboratórios de biotecnologia ou indústrias farmacêuticas convencerem certos grupos influentes (consumidores, legisladores, acionistas) da necessidade - do direito - de lhes ser liberado o acesso incondicional às fontes e áreas de diversidade biológica, mesmo que se situem em terceiros países.

Em outras palavras, o tratamento científico da questão ambiental facilitou a composição de uma agenda internacional que permitisse aos países desenvolvidos externar sua preocupação com a qualidade de vida e os interesses econômicos vinculados ao domínio tecnológico. Essa agenda pretendeu ser a solução, em termos políticos, de uma equação complexa e pouco viável, se vista em termos puramente econômicos. Com efeito, pela economia de mercado tradicional, as chamadas "externalidades" tendem a ser vistas como tal, isto é, fatores externos, e sua absorção pelo sistema de preços tende a ser limitada, visto depender do referencial de análise custo-benefício adotado em cada caso.[21]

Em boa parte dos foros materiais, ou seja, aqueles que compuseram a "arquitetura" da Conferência do Rio, houve reação, mais ou menos eficaz, e em doses variáveis de articulação, por parte do G-77, às propensões de controle pelos países desenvolvidos - fato que se deve à conscientização, mesmo que tardia, das implicações para

---

[19] Para o Relatório da Sessão, vide doc. E/1993/25/Add. 1 e E/CN. 17/1993/3/Add. 1.

[20] LAMPREIA, op. cit., p. 30.

[21] E. J. MISHAM *Economists versus the Greens*, Political Quarterly, vol. 64, Nº 2, April-June 1993, p. 240-242.

os países em desenvolvimento e para seus interesses, da movimentação ambiental no âmbito multilateral no final da década de 1980 e inícios da década de 1990.

Os países em desenvolvimento, entretanto, não estão aparentemente se dando conta da intensidade dessa movimentação mais recente da agenda ambiental, no período pós-UNCED. Mesmo que estivessem, teriam dificuldades de ordem prática e política para acompanhar todas as novas iniciativas, que visam em boa parte à implementação, ainda que selecionada, do que se decidiu no Rio de Janeiro. O fulcro da ação, claro, se encontra no Norte, e se compõe de medidas tanto internas (como no caso dos programas norte-americano e de países europeus para redução de emissões), quando externas (como a pressão dos EUA para a "complementação" do NAFTA com acordos ambientais adicionais, ou a crescente tendência europeia de adoção de medidas como "selo verde" ou outras de nítido caráter unilateral e extraterritorial, discriminatórias contra produtos importados do Sul).[22] Nesse contexto onde a atividade ambiental vem gerando medidas práticas que afetam diretamente a vida internacional, importa estar consciente de que a relativa inação, por parte dos países do Sul, significa, pela defasagem com a *praxis* ambiental, perdas fundamentais nas áreas econômica, tecnológica e política.[23]

V - Uma nova agenda: espaço ideológico.

Há, entretanto, o outro lado da moeda que promoveu essa nova onda verde, nos anos 1980: o espaço político disponível na agenda internacional do período.[24]

Com o fim da Guerra Fria, a queda do Muro de Berlim e o relaxamento das tensões no sentido leste-oeste, o meio ambiente, conceituado agora como questão de alcance global, passou naturalmente a ser destacado como uma das prioridades, junto com outros temas globais, como direitos humanos, para tratamento multilateral.[25]

Em um processo que seguramente pressupõe mudanças radicais de percepção, no qual o Leste é trocado pelo Sul como fonte de ameaças ao bem-estar e à própria (qualidade de) vida no primeiro mundo, a agenda multilateral foi gradualmente adaptando-se ao novo jogo de poder proposto. Como que a facilitar tal exercício, vale notar que o período dos anos

---

[22] O impacto do chamado "*eco-labeling*" sobre o comércio e a competitividade se torna cada vez mais ostensivo. Recente documento da UNCTAD (TD/B/40(1)6 "*UNCTAD's contribution, within its mandate, to sustainable development: trade and environment*"), preparado para a XL Sessão da Junta de Comércio e Desenvolvimento, primeira parte (agosto-setembro, 1993) aponta as principais dificuldades, para os países em desenvolvimento, da questão, vinculadas ao uso de medidas comerciais para fins ambientais (capítulo V). O mesmo documento indica, por exemplo, já haver casos de declínio significativo de importações de produtos que não usam o selo verde, e cita as importações de papel fino do Brasil pela Noruega (p. 15). O Embaixador Rubens Barbosa, à época Subsecretário Geral para Assuntos de Integração, Econômicos e de Comércio Exterior, do Itamaraty, refere-se, em artigo publicado na imprensa em 2 de junho de 1993 (Folha de S. Paulo, por exemplo), às dificuldades que os países em desenvolvimento, com suas exportações afetadas pelo "eco-protecionismo", deverão enfrentar para fazer valer seus direitos, inclusive junto ao GATT, onde estariam protegidos, teoricamente, pelo Código de Barreiras Técnicas, e propõe a alternativa da adoção de "selos ecológicos nacionais" a serem posteriormente negociados com os importadores, a exemplo do que fizeram Canadá, Suécia e Noruega.

[23] Vide artigo de Washington Novaes, publicado na edição de 01/07/1993 do Jornal do Brasil, intitulado "A derrota ambiental", onde alerta para a intensidade da ação internacional em implementação da UNCED, notadamente nos países desenvolvidos, e a inação no Brasil e a nossa incapacidade de perceber o que acontece ao nosso redor.

[24] Paulo Tarso Flexa de Lima, "Exposição à Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados", Brasília, 12/04/1989.

[25] LAMPREIA, op. cit., pp. 23 e 26.

oitenta foi marcado, na maioria dos países desenvolvidos, por altas taxas de crescimento econômico, disponibilidade financeira e consequentes mudanças de comportamento que pressupunham níveis sem precedentes de afluência. Os países do Sul, de seu lado, experimentavam, no mesmo período, recessão econômica, porém com movimentação intensa em direção a regimes mais democráticos fatos que, internamente, favoreceram uma sintonia com o jogo internacional em torno da questão ambiental, facilitando a convergência de percepções sobre a existência de um tempo único para a ação: é por demais comum, nessa escalada, a proposta de urgência, da necessidade de agir agora, independentemente dos diferentes momentos de desenvolvimento de cada sociedade. É também comum, internamente, nos países em desenvolvimento, vermos posições políticas mais flexíveis do que seria ideal, com base no argumento de que, diante da escassez de recursos próprios, a opção pela cooperação internacional torna-se um imperativo ao qual "acomodações" dos interesses nacionais acabam por ser feitas.

Na nova tabela de valores que passou a prevalecer, a atenção ao meio ambiente, em termos globais, deveria corresponder, em sentido inversamente proporcional, à atenção para com interdependência econômica. Esta, em termos globais, deveria, pelo novo credo, ser deixada aos cuidados das forças do mercado e do novo liberalismo econômico, tal como propugnado no lançamento das negociações da Rodada Uruguai pelo GATT. Assim, numa ação em sentidos aparentemente contraditórios[26], os países desenvolvidos se dispunham a romper, no âmbito comercial e econômico, as barreiras que os países em desenvolvimento pudessem ainda deter em matéria de acesso e abertura de suas economias, com base no argumento das forças de mercado e da livre concorrência, enquanto na agenda política multilateral na qual se inseria o meio ambiente a proposta se dirigiu firmemente em direção ao intervencionismo e à criação de formas de controle e vigilância internacionais, com base, justamente, no argumento de "interdependência" ambiental.[27]

Assim, a nova ênfase dada ao meio ambiente pode ser entendida dentro de um quadro muito amplo de mudança da agenda internacional. Os temas clássicos dessa agenda na década de 1960 e 1970, tais como nova ordem econômica internacional, novo direito internacional, distribuição dos frutos do progresso, não alinhamento, cooperação Sul-Sul, preferências comerciais, diálogo Norte-Sul, não proliferação, acordo de produtos de base, comércio internacional e desenvolvimento dentro de uma visão unctadiana, conflitos regionais como expressão das relações Leste-Oeste, dentre outros, pouco têm a ver com os temas que vêm configurando aquela agenda nos últimos dez anos.[28]

No caso do meio ambiente, o espaço que esse tema passou a ocupar dentro do temário internacional decorre de suas funções como um dos principais responsáveis pelo controle sobre a agenda. Nesse sentido, poderia ser visto como um novo espaço ideológico.[29]

---

[26] Paulo Tarso Flexa de Lima, "As Grandes Transformações no Cenário Internacional", Palestra proferida no Instituto Rio Branco, em 09/03/1993, Cadernos do IPRI, op. cit. p. 50.

[27] Idem, ibidem, p. 51, onde o Embaixador Flexa de Lima acrescenta: "diante (dessa contradição), ao confrontarmos o ideário com as práticas de seus proponentes, é inevitável perguntar-se se não terá o discurso sobre a 'nova ordem' *Uma arquitetura ideológica posta a serviço dos que detêm maior influência na edificação do futuro*, antes do que uma linguagem neutra e elucidativa da presente conjuntura internacional" (grifo meu).

[28] LAMPREIA, op. cit., p. 26.

[29] Peter H. SAND, no artigo "*UNCED and the Development of International Environmental Law*", Yearbook of International Law, vol. 2, 1992, assinala que, se na Conferência do Rio não houve um "*showdown*" entre o Norte e o Sul, tampouco ali foi possível evitar ou postergar a tendência à polarização crescente, manifestada na alternância de posições do Sul e do Norte em tudo, desde locais de reuniões e presidências de comitês até as prioridades dos itens

Nele se exercita a maior capacidade de articulação dos países desenvolvidos, sobretudo nos citados foros menos tradicionais, usados com mais facilidade para os processos formuladores de teses ligadas à transferência de responsabilidades do Norte para o Sul. Diga-se, de passagem, que, coerentemente, os foros menos tradicionais têm sido os preferidos pelos países desenvolvidos para qualquer negociação multilateral na área ambiental. Mesmo com o estabelecimento da Comissão de Desenvolvimento Sustentável (CDS), nas Nações Unidas, pela Resolução 47/191 da Assembleia Geral, a tendência permaneceu, agora com as propostas dos países desenvolvidos de estabelecerem "reuniões temáticas informais" (onde o país promotor convoca discriminadamente os participantes, em encontros que configuram participação governamental e não governamental).

Tal espaço, por outro lado, é constituído em bases científicas supostamente sólidas. A aproximação "científica" da realidade, articulada por meios eficazes e rápidos de divulgação e de comunicação (imprensa, correio eletrônico, ação das ONGs), aumenta a velocidade dos fenômenos ou até mesmo de sua percepção, o que acelera o ritmo de mudanças, ou aumenta a pressão para que as mesmas ocorram - tudo, obviamente, na direção dos interesses daqueles que detêm o maior poder de articulação e de geração de conhecimento.[30]

Quanto aos países em desenvolvimento, com sua capacidade limitada de articulação ou de induzir sistematicamente redirecionados nas mudanças em curso, evidencia-se ainda mais sua fragilidade política, com reflexos negativos diretos sobre seus interesses e, mesmo, sobre sua própria identidade. Reitere-se que, no caso desses países, o fortalecimento da democracia e o consequente aumento da participação da sociedade nas políticas nacionais, bem como as novas tendências de abertura comercial e econômica permitiram a ampliação do exercício de sensibilidade para a questão ambiental, transformando-a em ponto central das políticas públicas, mas sem dar tempo a tais políticas de se instrumentarem criticamente para as novas atividades.[31]

VI - Caráter multidisciplinar da agenda.

De forma mais ampla, o espaço ocupado pelo meio ambiente na agenda internacional contemporânea, longe de ser exclusivo, permeia (e a tentação é grande de dizer que contamina), como reflexo imediato de seu conteúdo ideológico, praticamente todo o resto dessa agenda; direitos humanos, população, transportes, mecanismos de integração regional, energia nuclear, mar e espaço, relações financeiras.

As relações entre meio ambiente e comércio, por suas vastas implicações econômicas e políticas, tendem, mesmo, a ocupar lugar central no cenário de negociações internacionais nos próximos anos. Trata-se, com efeito, de desdobramento lógico da

---

nas agendas e, ainda mais nitidamente, na forma bipolar de negociação, com países desenvolvidos, de um lado, e países em desenvolvimento de outro, mesmo em arranjos fisicamente simétricos da mesa de negociação, no que o autor chama de '*semicircles syndrome*'. Para SAND, "*the 'semicircles syndrome' appears to have become symptomatic of contemporary multilateral negotiations*", e cita como modelos o Comitê Executivo do Protocolo de Montreal, bem como as negociações sobre a Declaração do Rio, e, como precedente, os arranjos do próprio Acordo Internacional sobre Madeiras Tropicais, de 1983. O autor cita o atual Diretor Executivo do PNUD, Gus Speth, que qualificou essa disposição como "*the new North-South axis of world affairs*", que teria sido referendado pela UNCED (p. 14-15).

[30] Para a velocidade do tratamento dos temas na agenda ambiental, vide Seminário do IPRI, "Meio Ambiente e a Agenda Multilateral", Brasília, 1989.

[31] Ignacy Sachs op. cit., p. 14.

prioridade temática dada ao meio ambiente em anos recentes. Seu confronto com o comércio internacional tende a estimular uma atividade com tradições estáveis e grande capacidade renovadora no cenário multilateral, e eventualmente a questionar suas bases conceituais. Não deixa de ser significativo que o Grupo de Trabalho sobre Medidas Ambientais e Comércio Internacional, do GATT, criado no contexto de Estocolmo, em 1972, mas sem nunca reunir-se, apenas tenha sido ativado em 1991. É igualmente significativo que a Rodada Uruguai, lançada em 1986, com uma agenda de abrangência sem precedentes, identificando pela primeira vez serviços, investimentos e propriedade intelectual como atividades passíveis de ordenamento dentro da esfera do comércio internacional, não tenha contemplado o meio ambiente. No lançamento da Rodada Uruguai, a proposta básica de liberalização do comércio internacional ainda estava em oposição, na verdade apenas aparente, à visão de controle internacional dos processos de desenvolvimento, representada pela questão ambiental.

À medida que a relação comércio x meio ambiente começou a ser estudada mais detidamente, já no início da década de 1990 - até então apenas a OCDE desenvolvia atividades nessa área, além de estudos isolados em alguns países, como os EUA -, a superficialidade da oposição entre um e outro termo, tal como acima mencionada, ficou cada vez mais patente. Os países desenvolvidos, sempre capazes de uma articulação mais rápida, puderam perceber que a agenda ambiental tende a favorecer práticas comerciais, que lhes são vantajosas. O fato de muitas dessas práticas comerciais, vinculadas por exemplo ao protencionalismo ecológico ou ao unilateralismo, serem contraditórias com os princípios e as regras do GATT, não altera fundamentalmente a nova perspectiva de que o meio ambiente pode ser usado como espaço política e economicamente favorável aos países industrializados. A pletora de iniciativas recentes, tais como "selo verde", "certificado ecológico de origem" e outras barreiras não tarifárias e medidas unilaterais, como o antológico caso da proibição, pelos EUA, de importação de atum mexicano, por ser pescado de forma prejudicial aos golfinhos; ou, mais próximo de nós, a exigência norte-americana de que toda a frota camaroneira brasileira esteja dotada de equipamento protetor contra a pesca acidental de tartarugas, mesmo a parte daquela frota que, estando localizada no sul do país, não exporta para os EUA. Esses exemplos mostram claramente a tendência a ser seguida pela agenda internacional na interação entre comércio e meio ambiente.[32]

Tornou-se, assim, possível falar de meio ambiente no contexto conservador do GATT. O assunto está sendo tratado ali não só pelo referido Grupo de Trabalho (cujas atividades foram intensas até agora), mas também no contexto mais amplo - e mais politizado - do Comitê de Comércio e Desenvolvimento. Além disso, o prolongado adiamento da Rodada Uruguai, e as negociações conexas em torno da criação de uma Organização Mundial do Comércio (OMC) deixaram margem para o tratamento mais sistemático da questão ambiental dentro do GATT. No momento em que se finaliza o presente texto, preparam-se os países participantes da Rodada Uruguai para a Reunião Ministerial de Marraqueche (abril-1994), na qual a OMC deverá ser sancionada, e onde se decidirá pela criação de um Comitê sobre Comércio e Meio Ambiente. Cada vez mais, fala-se que a próxima grande iniciativa ali seria uma suposta "Rodada Verde". Sem dúvida, tais tendências muito têm a ver, por exemplo,

[32] Vale a referência ao debate havido na XL Sessão da Junta sobre Comércio e Desenvolvimento, Primeira Parte, da UNCTAD, sobre o item relativo a comércio e meio ambiente, objeto de menção mais acima. As conclusões do Comitê Sessional I, contidas no doc. TD/B/40(1)/SC. 1/L.1, de 29/09/1993, recordam que é recente a consciência desenvolvida em torno de importância das vinculações entre os dois temas, e apontam para a melhoria do acesso ao mercado para as exportações dos países em desenvolvimento, em conjunção com políticas macroeconômicas e ambientais abrangentes como sendo a chave da questão: "*environmental problems should so far as possible be resolved through appropriate macroeconomic and environmental policies, rather than trade restrictions*". (p. 3)

com o NAFTA e as presentes dificuldades que esse acordo vem encontrando, sobretudo nos Estados Unidos, na área ambiental. Trata-se, porém, de exercício que o GATT somente chamará para si com muita relutância, ainda que pareça inevitável.

O nível de conhecimento sobre a questão, até agora incipiente, já começa a adensar-se. Pode-se mais facilmente imaginar, de início, a proliferação das medidas unilaterais, apoiadas numa sistematização e no aprofundamento dos debates na OMC, dentro de um quadro mais sóbrio, tipicamente gattiano. Será, entretanto, do interesse dos países em desenvolvimento buscar a multilateralização ampla da questão, dentro da OMC-GATT, como forma de protegerem-se, justamente, contra as tendências ao unilateralismo. Não sem razão o Comitê sobre Comércio e Meio Ambiente deverá ser presidido pelo Brasil.[33]

O mesmo tipo de análise poderia ser desenvolvido aqui para a área de transportes, como é o caso da Organização Marítima Internacional (IMO) e suas relações com a Convenção de Londres (anteriormente conhecida como *London Dumping Convention*, de 1972) sobre alojamentos de resíduos. No momento, ocorre a renegociação da Convenção, com vistas à incorporação dos resíduos lançados por fontes terrestres (e não apenas por navios) e ao fortalecimento das normas nela contidas sobre resíduos nucleares (para abranger também os resíduos de média e alta densidade). Ali, toda uma área antes limitada a uma questão de transportes marítimos passa agora a sofrer efeito do controle ambiental em sentido amplo. Reações curiosas, mas previsíveis, são notadas, por exemplo, na medida em que os representantes de países desenvolvidos nas negociações das emendas à Convenção se recusam a aceitar a aplicação, nesse foro, dos novos conceitos elaborados no Rio de Janeiro.

Outra área marcante contaminada pela agenda ambiental se refere à cooperação financeira internacional. Dentro do sistema de *Bretton Woods*, são por demais conhecidas as práticas de intervencionismo e de condicionalidades. Com o tema ambiental, contudo, ampliaram-se substancialmente as oportunidades para tais práticas por parte das agências financiadoras, como o Banco Mundial, ou o GEF. No caso do Banco Mundial, a pressão tem crescido a ponto de, recentemente, buscar-se o estabelecimento da prática de submeter tanto os projetos de desenvolvimento, como mesmo os projetos de cunho mais ambiental a audiências públicas em Washington, enquanto parte inicial do ciclo de exame dos mesmos. O Brasil, não sendo exceção entre os países em desenvolvimento, tem sido diretamente afetado pelas novas práticas negociadoras do BIRD, como o demonstra a situação de atraso - e poder-se-ia quase que arriscar - de descompasso de interesses, que caracteriza o Programa Piloto de Florestas Tropicais, acordado pelo Brasil com o G-7, o Banco Mundial e a Comunidade Europeia.

Tanto no caso do Programa Piloto, que ainda não saiu da fase de pré-investimentos, e assim mesmo limitado a projetos que interessam mais aos doadores (projetos ligados à preservação, por oposição aos projetos vinculados à pesquisa e ao desenvolvimento da região amazônica), como no caso do GEF, onde o Brasil, durante a fase-piloto (1991-1993), propôs dois projetos (um sobre programa nacional de biodiversidade, outro sobre aproveitamento energético da biomassa, de 30 e de 7 milhões de dólares respectivamente), é patente o comportamento das instituições no sentido fazer exigências adicionais a cada passo completado de formulação do projeto. Tratando-se, no caso da agenda ambiental, de projetos de interesse maior para os desenvolvidos, e, no caso do Programa Piloto, de proposta

[33] É notável, de qualquer forma, a atenção que, mesmo em meio à Rodada Uruguai, o GATT dedicou à interação do comércio com o meio ambiente e às atividades de seguinte à UNCED. Vide doc. TER/W/14-COM.TD/W/503, anexo 1, sobre "*Agenda 21 Follow-up Activities in GATT*".

inovadora de cooperação que se pretende e sem precedentes, é no mínimo incompreensível essa atitude das agências de financiamento, se não for entendida dentro de um quadro maior de intervencionismo tradicional, agora operando em novos espaços temáticos. Vale acrescentar que o argumento utilizado pelas agências e pelos doadores para justificar a demora na aprovação e execução dos projetos de cooperação é o da ineficácia de gestão nos países recipiendários, ora traduzida no jargão multilateral pela expressão *lack of absorptive capacity* (argumento, aliás, que leva os doadores e as agências a quererem reduzir toda a cooperação a um grande esforço de *capacity building*), de seu particular interesse na medida em que *capacity building* pressupõe, na grande maioria dos casos, exportação de equipamentos e consultorias, com a consequente retenção, nos países doadores, dos fluxos financeiros, tornados assim apenas contábeis.[34]

VII - O acervo conceitual conquistado no Rio de Janeiro e os perigos de contaminação.

A metástase operada pelo meio ambiente, ao permear os demais temas da agenda multilateral, se aplica igualmente no nível de conceitos. Como visto acima, a área comercial tipifica bem esse fenômeno, ao se verificar a sua fácil absorção por conceitos tradicionais, como protecionismo, unilateralismo, *dumping* (atenção para uma utilização inflacionada, nos próximos anos, da categoria do *dumping* ecológico, contra os produtos manufaturados originários de países em desenvolvimento).

É inegável, contudo, que a agenda ambiental cria sua própria dinâmica. E é dentro dessa dinâmica que se pode verificar que, em termos conceituais, o tema tem contribuído para o estabelecimento de toda uma gama de conceitos inovadores, como o do desenvolvimento sustentável, de extraordinário poder heurístico para a compreensão de uma nova teoria do desenvolvimento. Mas há outros cuja importância é igualmente fundamental para o entendimento dessa agenda, tais como a ideia de responsabilidade comum, mas diferenciada, de todos os países pela situação de degradação ambiental na qual nos encontramos e pela sua correção; o princípio da precaução, que pretende cobrir, para efeitos da adoção imediata dos compromissos pelos países, as eventuais falhas do estado atual do conhecimento científico sobre cada questão (e que sugere que, em outras palavras, a falta de conhecimento científico não poder ser arguida para justificar a inércia). Tal conceito é normalmente contraposto à ideia, igualmente sugestiva, da chamada "*no regrets policy*", ou seja, a ação ambiental que encontra justificativa em termos puramente econômicos, dentro da acepção tradicional da relação custo-benefício; foi também dentro do novo espaço aberto pela agenda ambiental que se pôde, pela primeira vez, no âmbito multilateral, falar de insustentabilidade dos padrões de produção e de consumo adotados pelas sociedades mais desenvolvidas. A Convenção sobre Diversidade Biológica proporcionou, por seu lado, a importante correlação entre o acesso às fontes de biodiversidade e a participação nos benefícios dali advindos. Finalmente, a agenda proporcionou os elementos básicos da equação central debatida na UNCED, no sentido de que todos os compromissos a serem assumidos pelos países em desenvolvimento dentro dessa

[34] Há que admitir a existência de dificuldades no plano interno, ligadas também à falta de conhecimento das disponibilidades internacionais. Em seu discurso de posse no Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal, o Ministro Rubens Ricupero insistiu na necessidade de ampliarmos as expectativas de obter recursos externos em função "do imenso patrimônio ambiental do Brasil" e "em proporções ajustadas aos interesses brasileiros". (Brasília, 16/09/1993). A respeito, vide o artigo de Mauro Mercantes Rodrigues, Secretário de Assuntos Internacionais do Ministério do Planejamento, na edição de 5 de janeiro de 1994 do *Jornal do Brasil*, intitulado "Como utilizar o crédito externo", onde resume as dificuldades que tem o Brasil para absorver recursos externos de outra forma disponíveis (atualmente, tais recursos seriam da ordem de 10 bilhões de dólares, segundo aquela autoridade) não só na área do meio ambiente, mas em todas as outras.

agenda seriam condicionais à existência dos meios apropriados para cumpri-los. Trata-se, aliás, de equação que foi repetida, sempre com ênfase, no texto das duas convenções abertas à assinatura no Rio. As expressões "recursos financeiros novos e adicionais" e "acesso a tecnologias ambientalmente saudáveis e sua transferência em bases preferenciais ou concessionais" estabelecem as bases para a nova parceria internacional. Numa perspectiva ainda mais ampla, a agenda permitiu, em resumo, a identificação do meio ambiente com o desenvolvimento em termos conceituais muito mais sólidos do que os disponíveis em Estocolmo, em 1972.

Longe de ser uma noção estática ou limitativa, a proposta de que a proteção do meio ambiente é função do desenvolvimento e tem que ocorrer de forma integrada ao mesmo, dentro do novo modelo do "desenvolvimento sustentável", representa uma atitude ativa, que congrega as relações internacionais em torno de objetivos comuns (daí também a nova noção de "parceria global"). Representa ademais um ganho para os países em desenvolvimento, ao proporcionar a oportunidade de retomada, justamente com base nessa nova parceria, do diálogo entre o Sul e o Norte, e das amplas negociações entre pobres e ricos que a nova agenda internacional dos anos 80 havia caracteristicamente eliminado.

VIII - Meio ambiente e desenvolvimento, a síntese do desenvolvimento sustentável.

A conquista de um importante acervo conceitual pela UNCED está em oposição direta com o que, até o momento da negociação da Resolução 44/228, da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 1989, se propunha que fosse o seu objetivo. Pressionados pela opinião pública internamente, cada vez mais ciosa de sua qualidade de vida, e amparados na confortável situação financeira prevalente no seio dos países desenvolvidos durante a década de 1980, as políticas externas de tais países cederam com facilidade à tentação de preencher o espaço subitamente tornado possível na agenda internacional, conforme mencionado acima. Tal movimento ambiental se desdobraria na celebração de uma Conferência sobre Meio Ambiente, 20 anos depois de Estocolmo, culminando em tendências construídas ao longo dos últimos anos, por meio de congressos, seminários e declarações de toda espécie, para transformar o meio ambiente num dos instrumentos centrais de ordenamento internacional. A Comissão Brundtland, convocada pelo Secretário Geral das Nações Unidas em 1985 e cujo relatório "Nosso Futuro Comum", publicado dois anos depois, constituiu peça central para a ampliação do escopo restrito pretendido pelos países desenvolvidos para a nova conferência que já se delineava na agenda multilateral, e representaria a fonte inspiradora mais imediata para o exercício, promovido pelo Grupo dos 77, de mudança de perspectiva sobre o tema do meio ambiente, identificando-o, nas negociações da Resolução 44/228, com as principais aspirações do Sul e com a própria agenda para o desenvolvimento.

Desenvolvimento sustentável, a partir da aprovação da Resolução 44/228, passou, dessa forma, a ser uma expressão de interesse para o Sul. Até então, qualquer limitação à ideia de desenvolvimento não tinha, do ponto de vista político, condições de aceitabilidade. Agora, entretanto, a qualificação de sustentabilidade dada ao desenvolvimento, longe de ser uma restrição, passou a ser um trunfo para os países do Sul. Isto, pelos ganhos conceituais acima apontados e pela oportunidade que a expressão propiciou de retomada das negociações globais entre o Norte e o Sul, num momento em que a agenda internacional já havia há muito excluído tais negociações de seu calendário.

É evidente, também, que os avanços tecnológicos, a velocidade e intensidade no tratamento das informações em todo o mundo e, com isso, o saudável crescimento da conscientização sobre a "questão ecológica", como tal, no conjunto e em cada uma das

sociedades nacionais - todos esses fatos ajudaram na promoção do salto qualitativo da agenda internacional, pela maior observância, em toda a parte, dos valores ligados ao indivíduo. Nessa perspectiva, os movimentos de democratização observados, no mesmo período, em diversos países em desenvolvimento, e em especial na América Latina, bem como as tendências à abertura política nas diversas regiões do mundo (China, Europa Oriental, América Latina, e mesmo na África), de forma alguma estão alheios ao entendimento da expressão "desenvolvimento sustentável" como altamente favorável aos interesses - novos e tradicionais - dos países em desenvolvimento.

IX - Soberania, direito/dever de ingerência e desenvolvimento sustentável.

Tal passagem para um novo paradigma não ocorre, sem dúvida, sem tensões intrínsecas ao processo. Poder-se-ia dizer que a principal delas se refere à noção de soberania e a seu exercício, que estaria, no novo modelo, sendo ameaçada por novos tipos de interferências e ingerências. Está claro que o problema existe, mas analiticamente seria incorreto vinculá-lo à noção de desenvolvimento sustentável.

Uma das consequências notáveis desse processo aparece, por exemplo, na noção de permeabilidade da soberania nacional. A pressão internacional, para ficar no caso da diversidade biológica, pelo acesso livre a áreas e fontes de biodiversidade, *in situ* e *ex situ*, exigiria, por parte dos países em desenvolvimento, onde boa parte dessa riqueza se concentra, atitude firme e consciente com vistas à proteção e uso racional desses recursos - o que equivale, em termos de soberania, a sofisticar a aplicação de um conceito que, passado mais de quatro séculos, continua tendo o mesmo valor.[36] O rigor de sua aplicação, hoje, entretanto, depende de instrumentos mais precisos e sofisticados: não apenas com canhões (ou, mesmo, radares) na fronteira em que se combaterá a saída clandestina e apropriação indevida de material genético. Soberania, no que se refere às questões propostas pela agenda ambiental, está intimamente ligada ao controle das informações e a seu eventual ordenamento por via multilateral.

Assim, considerações de pelo menos duas ordens se impõem. Primeiro, nada dentro da prática atual das relações internacionais compromete a validade das noções tradicionais de soberania, tais como vigem ao longo de mais de quatro séculos. Os Estados continuam a depender delas, notadamente no que toca à observância do respeito mútuo, à definição das respectivas jurisdições nacionais e ao exercício do poder político; as Forças Armadas, as fronteiras e os sistemas e instituições jurídicos definidos internamente, por exemplo, continuam a desempenhar suas funções básicas ou primárias, dentro de um espaço geográfico, político e social especificamente demarcado e internacionalmente reconhecido. O que se questiona, entretanto, é se tais funções tradicionais são hoje suficientes, diante de um quadro de relações sofisticado pelo desenvolvimento científico e tecnológico, e virtualmente transfigurado pelas evoluções e revoluções nas áreas de informação e da informática, e que produz interferências pouco visíveis "a olho nu" no conceito de soberania.

---

[36] Conforme acentua Paul Kennedy, "*although very different in form, these various trends from global warming to twenty-four-hour-a-day trading are transnational by nature (...). They are largely out of control of the authorities of the traditional nation-state, both in the direct sense that countries cannot prevent incoming atmospheric drift and in the indirect sense that if they banned such activities as biotech farming, robotics, and foreign-exchange dealing, that would no stop them operating elsewhere. Finally, these challenges cannot be met by military force, which is the normal way states have handled threats to their security. Carrier task forces and armored divisions have their uses, but they are unable to prevent the global demographic explosion, stop the greenhouse effect, halt foreign-exchange dealings, ban automated factories and biotech farming in foreign countries, and so on*". In Preparing for the Twenty-First Century, op. cit., p. 129.

Conforme assinalado acima, a área de diversidade biológica e do desenvolvimento de biotecnologias vulnerabiliza particularmente o conceito tradicional de soberania, que, para ser plenamente exercido, necessita da ajuda de novos instrumentos, mais sofisticados, entre os quais a conscientização em nível nacional dos novos tipos de riqueza e de como estão sendo ameaçados os patrimônios nacionais. Acrescente-se a essa nova permeabilidade das fronteiras, em função dos desníveis de informação e de estágios de desenvolvimento tecnológico, a rápida evolução do tratamento internacional (mas também por meio de medidas unilaterais) visando à proteção dos resultados (comerciais, econômicos e políticos) obtidos por esses avanços tecnológicos.[37]

A proteção da propriedade intelectual, não sem razão, constitui um dos temas prioritários para os países desenvolvidos nas relações internacionais, em especial com os países em desenvolvimento; e sua vinculação com a agenda ambiental tende a tornar-se cada vez mais intensa. Compreende-se por que os países desenvolvidos tendem a rejeitar liminarmente os compromissos propostos na Convenção sobre Diversidade Biológica. Com efeito, ao assinarem a Convenção, no Rio, boa parte dos países desenvolvidos agregou "interpretações" aos artigos mais sensíveis, ligados aos compromissos de transferência de tecnologia, mesmo aquela protegida por direitos de propriedade intelectual, a partir das propostas fundamentais, inseridas na Convenção, da partilha dos benefícios em bases mutuamente acordados e da provisão de recursos financeiros para o cumprimento, pelos países em desenvolvimento, dos compromissos assumidos (notadamente artigos 15 a 21). Pela mesma lógica, os EUA só assinaram a Convenção depois da mudança do Governo; e a ratificação pelos desenvolvidos está sendo um processo relutante, com ensaios de novas interpretações que a rigor chegam mesmo a questionar o próprio texto acordado. A primeira reunião do Comitê Intergovernamental da Convenção sobre Diversidade Biológica (I CICDB), celebrada em Genebra, no período de 11 a 15 de outubro de 1993, teve seus objetivos de preparar a I Reunião das Partes, prevista para dentro de um ano, frustrados pela tentativa dos países desenvolvidos em promover, desde já, uma releitura da Convenção segundo seus interesses, o que foi enfaticamente rejeitado pelos países em desenvolvimento, fazendo com que a reunião terminasse em impasse.

Cabe assinalar que, por si só, nem a Convenção sobre Diversidade Biológica, nem a UNCED, oferecem condições para o estabelecimento de relações equilibradas entre os diversos grupos de interesse e de países. Abby Munson, por exemplo, desenvolve o argumento de que "*although Agenda 21 and the Biodiversity Convention grant developing countries 'preferential and concessional', Access to patents, they do not sufficiently define what terms such as 'fair and most favorable' or 'preferential and concessional' mean, leaving access to and transfer of the technology open to individual national interpretation*". O mesmo autor aponta para o fato de que "*UNCED failed to address the historical inequities in the exchange of genetic resources and technology. The North has accumulated heavy rewards over the years form taking biological resources freely from the South and shipping them out as raw materials. The US Agency for International Development calculated that developing countries contribute approximately $ 176 a year to the value of US rice, $ 1.8 billion to US wheat, and estimates the future contribution of southern maize farmers to US maize at $ 6*

[37] Abby Munson, "*biotechnology, borders and Brazil-Genetically manipulated organisms: international implications and policy-making*", International Affairs, Vol. 69, nº 73, July 1993, p. 514. Na mesma página o autor se refere ao desequilíbrio na área de patentes: "*The past distribution of patents in general attests to the unequal playing Field likely to be created by the patenting of GMOs. Of the 3.5 million patents existing in the 1970's, developing countries only granted approximately 200.000. Of these, 84 per cent were owned by foreigners, and less than 5 per cent of these foreign-owned patents were used in production in the South*".

billion. Yet for many years now, developing countries have had to pay heavy sums to buy back the freely given derivatives"(grifo meu).[38]

Em outras palavras, o exemplo da exploração da biodiversidade revelaria como mesmo dispondo-se do aparato novo, construído em torno do modelo do desenvolvimento sustentável, só se torna possível exercer a soberania com a sofisticação dos elementos de proteção tradicionais e a construção de nova matriz legal e conceitual.

Em segundo lugar, há que considerar, entretanto, como integrante dos elementos que conformam o ensaio do novo espaço ideológico, a proposta do "dever de ingerência". O autointitulado "*devoir d'ingérence*"[39] aparece, com efeito, como contraponto à evolução do conceito de desenvolvimento sustentável, refletindo a força inercial daquilo que os desenvolvidos, no fundo, pretendiam com a impulsão dada à questão ambiental na agenda multilateral. De acordo com esse conceito, os países mais avançados deveriam ter a prerrogativa de interferir em terceiros países sempre que estivessem ameaçados, por ineficiência ou incapacidade de gestão local ou por falta de vontade política, interesses tidos como representando valores globais e absolutos, desde a proteção de direitos humanos (áreas onde nasceu tal conceito) até a proteção dos chamados "*global commons*".

Na verdade, a teoria se manifesta mais amplamente, na medida em que a nova agenda internacional chega mesmo a questionar "a utilização do Estado-nação". Argui-se que os novos desafios são globais, e que portanto têm que ser tratados numa escala global, do que decorrem pressões para a "realocação da autoridade (do Estado) para cima e para fora".[40]

Pleiteia-se o estabelecimento de organizações supranacionais, como o caso da "Autoridade Ambiental Mundial" proposta por François Miterrand, que seriam chamadas a formular e executar um ordenamento mundial para o meio ambiente, e a intervir nas políticas nacionais e mesmo naqueles países onde se verificassem ofensas graves ao "patrimônio ambiental mundial". Tais intervenções, naturalmente, se dariam apenas em países do Terceiro Mundo, já que é neles que estariam as maiores ameaças, e já que ali é que se nota a inexistência de capacidade de gestão ou de controle.[41] Como assinala Jean-Christophe Rufin, ao falar do direito de ingerência, "*Les Etats ont compris tout le profit qu'ils pouvaint tirer d'une diplomatie de la charité et de l'urgence. Peu coûteuse, de fort effet médiatique,*

---

[38] Paulo Tarso Flexa de Lima op. cit., p. 51, identifica nessa tendência uma "visão repressiva da realidade, como se a questão social fosse uma questão de polícia e assinada que, no caso desse '*devoir*', cuja legitimação é feita não se sabe por quem, sob o manto de um aparente Humanismo Transfronteiras, o que se postula não difere muito das teses coloniais do passado que atribuíam ao homem branco o pesado fardo de levar a civilização aos quatro cantos do mundo".

[39] KENNEDY, op. cit., p. 131.

[40] Tal como ressaltado pelo Chanceler Celso Amorim, no discurso perante a 48ª Assembleia Geral das Nações Unidas, o dever de ingerência nunca é apontado para os países desenvolvidos. Também, Jean-Christophe RUFFIN, in *La maladie infantile du droit d'ingérence*, artigo publicado na edição nº 67, novembro dezembro de 1991 da Revista *Le Débat*, p. 27: "*Le rôle prépondérant des pays du Nord au Conseil de securité de L'O.N.U. rend invraisemblable que l'ingérence s'applique au territoire de l'um d'entre eux de même qu'en Chine*". O autor, em contraposição a artigos ali também publicados pelos mentores desse conceito, Mario Bettatil, Pierre Hassner e Bernard Kouchner, identifica no direito de ingerência uma ilustração das relações de força internacionais, e recorda que, há alguns anos atrás, quando ainda prevalecia a oposição Leste-Oeste, ninguém teria pensado numa "ingerência" legal no Afeganistão.

[41] Idem, ibidem, p. 29. De fato, para os defensores dessa tese do "direito de ingerência", a base de "legitimação" estaria nas noções de "*danger imminent*" para a vida dos "*bénéficiaires*" (BETTATI, *Le Droit d'Ingérence: sens et portée. Le Débat,* op. cit., p. 8), o que, convenhamos, abre as portas para todo tipo de discricionariedade.

consensuelle, une telle activité est idéale pour les governments en mal de perspectives politiques".[42]

O tema das florestas, pela sua importância no contexto internacional, incorpora melhor do que qualquer outro, talvez, essa tensão entre o interesse externo, de natureza política, e a perspectiva interna ou nacional, dos países em desenvolvimento. Foram previsivelmente complexas e difíceis as negociações sobre o tema na UNCED, e a "Declaração de Princípios com Autoridades e Não Juridicamente Obrigatória para um Consenso Mundial sobre o Manejo, Conservação e o Desenvolvimento Sustentável sobre todos os Tipos de Florestas" é consequente, até mesmo no longo título, de um esforço em busca de um tratamento equilibrado que de forma alguma tende a prevalecer, no período pos-UNCED. Busca-se atualmente, com efeito, antecipar o tratamento do tema, que no calendário plurianual da CDS deverá ser considerado apenas em 1995, seja com propósitos de normatização internacional, seja meramente para efeitos de concentração das atenções das opiniões públicas internas, nos países desenvolvidos, num tema que lhes é caro, e que não envolve compromissos ou desgastes políticos da parte dos respectivos governos. Em todos os casos, a concentração de iniciativas nessa área, em atropelo do decidido pela CDS, é um exemplo claro de transferência de responsabilidades, onde a inação, por parte dos desenvolvidos, corresponderia a uma pressão sobre os países detentores de florestas tropicais para a admissão de interferências da mais variada ordem.

Significativamente, cada vez mais as florestas tropicais tendem a ser isoladas dos demais tipos de florestas, em flagrante desrespeito ao acordado no Rio de Janeiro. Os países desenvolvidos tendem a tratá-las como tema à parte, fato que os resultados da negociação do novo AIMT, admitindo a noção de metas dentro do novo acordo apenas para madeiras tropicais, certamente terá ajudado a consolidar. Obviamente, também o presente contexto internacional promove apenas as funções ambientais das florestas tropicais, deixando aos países detentores desse tipo de florestas o ônus de reafirmar os demais usos, desde o econômico, o de ocupação espacial e humana, o social, até o do aproveitamento dos recursos naturais.

No caso das florestas, bem como na questão do garimpo, dois grandes temas ligados à Amazônia brasileira, a tônica tende a identificar-se com a tese da chamada "ingovernabilidade dos países do terceiro mundo", que justificaria a ação externa para proteger os recursos e os valores tidos como de patrimônio comum.

É possível portanto que, na esfera dos direitos humanos, o tema do dever/direito de ingerência tenha sido neutralizado, formalmente, pelo menos, diante dos mecanismos legais disponíveis dentro das Nações Unidas. Na esfera ambiental, entretanto, onde o direito internacional está menos instrumentalizado[43], tal tema é um dado a ser levado em conta, e muito. Boa parte dos cuidados tomados pelos países em desenvolvimento durante a UNCED nas negociações, até mesmo em títulos de documentos, como se viu acima, está vinculada aos

---

[42] Peter Sand, no já citado artigo, se refere à concepção das Convenções abertas à assinatura no Rio como "*intermediate agreements*", ou "*building blocks for a future climate and biodiversity regime*", na medida em que não são "*genuine global codifications*" e contrastam, por exemplo, com a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, de 1982 (SAND lembra o argumento de que a Convenção-Quadro sobre Mudança do Clima não seria "*The Convention on the Law of the Air*", como muitos pretendiam, p. 7).

[43] Peter Sand, op. cit., p. 9. A citação acerca responsabilidade comum sobre áreas de grande significado ecológico, feita por SAND, é retirada de artigo de PRONK, *A New International Ecological Order*, 14 Internationale Spectator 728, 1991. Recorde-se que John Pronk, Ministro para a Cooperação ao Desenvolvimento dos Países Baixos, foi um dos principais negociadores da UNCED.

"*unabashed proposals from developed countries for global intervention by U.N. 'green helmets' in pursuit of an alleged droit d'ingérence écologique, or more subtle calls for the international community to assume its 'joint responsibility for areas whose ecological significance far surpasses that of the countries in which they are situated geographically: the Amazon region, the Himalayas, Antarctica, certain seas, and areas constituting part of the common heritage of mankind*"'.[44]

A propósito, em abril de 1994, Malásia e Canadá tomaram a iniciativa de, justamente, convocar cerca de uma dezena e meia de países, boa parte dos quais desenvolvidos, para uma "Reunião Intergovernamental sobre *Florestas Globais*" (grifo meu). Tratando de reunião *ad-hoc*, dentro do esquema acima mencionado de proliferação de iniciativas sem maior correlação com o cronograma de trabalho da CDS, o Brasil recusou-se a participar da mesma. Antecipamos, contudo, nossa disposição de discutir a matéria sempre e quando seja no foro adequado, no caso a CBS.

X - Local *versus* global: um falso dilema.

No seu conjunto, e temas como propriedade intelectual ou biodiversidade apenas o corroboram, não há como negar a ampliação, na nova agenda, da "tensão entre o nacional e o universal".[45] No que se refere ao meio ambiente, multilateralismo e unilateralismo (poder-se-ia dizer, autoritarismo das principais potências) buscam hoje espaços específicos e que em muitos casos se sobrepõem, dentro de um jogo ideológico de novas feições, estruturado mais bem no sentido Norte-Sul, e que se projeta numa "quase completa verticalização das relações".[46]

É curioso notar, também, que essa tensão entre o nacional e o universal apresenta uma vertente, derivada no jogo entre o local e o global. De novo, o tema do meio ambiente é esclarecedor, já que nele, em todas as suas dimensões, passa-se com facilidade do local para o mundial e vice-versa.[47]

Foi notória a divergência de posições entre desenvolvidos e em desenvolvimento no contexto negociador do Rio de Janeiro, os primeiros insistindo sempre na globalização dos fenômenos ambientais de interesse, deles excluindo processos de efeito localizado, e o segundo defendendo a convergência desses processos e a não distinção entre o alcance global e o alcance local, ou, mais precisamente, a distinção entre "benefícios globais" e "benefícios nacionais ou locais".

Em que pese haver sido a posição dos países em desenvolvimento acatada na Agenda 21 (Preâmbulo e, por exemplo, no importante Capítulo 33, que, no entanto, se refere a "benefícios globais", no contexto da ação da GEF), o atual período pós-UNCED tem

---

[44] Idem, ibidem. Mais recentemente, vale menção à decisão 17/26, de 20 de maio de 1993, do Conselho de Administração do PNUMA, pela qual se estendeu o estágio experimental do chamado "*Un Centre for Urgent Environmental Assistance*", à qual se vinculam tentativas dos desenvolvidos de estabelecer formas de intervenção para atender "urgências ambientais", seguramente em países em desenvolvimento, a partir do conceito de uma "Cruz Verde Internacional".

[45] LAMPREIA, *op. cit.*, p. 21.

[46] Idem, ibidem, p. 24.

[47] Sobre esse jogo entre o local e o mundial, vide Chadwick F. ALGER, *"Le local et le mondial: comment percevoir, analyser et assumer leurs interconnexions?", Revue Internationale des Sciences Sociales* (ed. dedicada ao tema: *Interconnexions entre le local et le mondial*), Paris, nº 117-359-380, Août 1988.

testemunhado o vigor com que os desenvolvidos se aferram à noção de que só merece tratamento internacional aquela atividade ambiental que tenha - é preciso ver com base em que critério - alcance global. No momento, por exemplo, todo o processo de reestruturação do GEF, e as negociações sobre a natureza dos projetos a serem financiados por essa instituição estão marcados pelo estreitamento conceitual daquilo que tenha "benefícios globais". Para tanto, utilizam-se os limites sugeridos pela expressão "custos incrementais", vinculados a referenciais também restritivos, como o da chamada "linha de base" (*base-line approach*).

Como indicado mais acima, "custos incrementais" é uma expressão admitida, ao final do processo negociador do Rio de Janeiro. Foi uma solução de compromisso. Deve ser compreendida no contexto da expressão "recursos financeiros novos e adicionais" originalmente forjada pelo G-77 e aprovada, por consenso, no bojo da Resolução 44/228.

Vistos em sua evolução desde 1989, e tendo em conta a crescente objeção, desde então, dos desenvolvidos a endossar o que já haviam aceitado[48], o que se depreende estar ocorrendo é uma espécie de "degradação conceitual", como parte de uma estratégia dos desenvolvidos para anular, ou pelo menos neutralizar, a expressividade do acervo conceitual consensualmente adotado na UNCED.

XI - Conclusões. Linhas de ação.

Now, go thy ways; thou hast tam'd a curst shrew - 'Tis a wonder, by your leave, she will be tam'd so.
Taming of the Shrew, Act V, scene II
Shakespeare

O que fazer diante de um espaço marcado ao mesmo tempo por ações intervencionistas e por oportunidades sem precedentes de cooperação? Até o momento, o que podemos concluir é que, sobretudo na década de 1980 e início dos anos 1990, o espaço ideológico trabalhado pelos países desenvolvidos equivaleu a uma transferência efetiva de responsabilidades para o Sul. Tal processo ocorreu simultaneamente a uma pressão pelo acesso ou abertura (*market-based*) dos espaços do Sul (espaços comerciais, tecnológicos, ou os relativos a fontes de diversidade biológica e à exploração de recursos naturais), mediante inclusive o achatamento dos preços das matérias-primas e a deterioração dos termos de intercâmbio, promovendo-se aquilo que alguém já chamou de "importação da sustentabilidade

[48] Sempre é bom lembrar que a expressão "recursos novos e adicionais" só foi admitida, e com alto grau de relutância, pelos desenvolvidos, no final das negociações preparatórias da UNCED. Após a UNCED, tem sido, nos mais diversos foros, sistematicamente evitada pelos mesmos, e substituída pela expressão - nitidamente de alcance menor - dos chamados "custos incrementais". É verdade que as duas convenções abertas à assinatura no Rio admitem, com variações que não cabe analisar aqui, a proposta dos "custos incrementais". Entretanto, somente com a entrada em vigor das mesmas, é a análise a ser desenvolvida pelas respectivas Conferências das Partes, se poderá ter melhor ideia de seu real significado. De momento, os países desenvolvidos tendem a identificar tais custos em função da existência de estratégias nacionais: definida a estratégia, por exemplo sobre biodiversidade, o que estivesse nela inserido e tivesse benefícios ambientais globais poderia ser definido como custos incrementais; já os países em desenvolvimento veem nesse quesito sobre a necessidade de definir estratégias nacionais uma abertura para condicionalidades que é inaceitável. Dentre os critérios a serem eventualmente examinados, e diante da inevitabilidade de tratar do conceito de custo incremental, o Brasil vem propondo a correlação entre o mesmo e os volumes de disponibilidade de recursos.

do Sul pelos países do Norte". O Sul iniciou um processo relativo, com a UNCED, mas, até agora, tal reação não foi de intensidade suficiente para neutralizar tais tendências.

Olhando, assim, para o complexo universo que nos propõe hoje a agenda ambiental, não há como sentir-se apenas um espectador. Tal atitude simplesmente não existe mais. Ao contrário, se não interferirmos na moldagem desse universo, seremos ignorados, junto com nossos interesses, por mais autênticos e justos que os consideremos. Nada disso é, aliás, novo e basta uma breve menção à clarividência de Platão, quando diz, pelas palavras do Ateniense: "*goodness according to nature and goodness according to the law are two different things, and there is no natural standard of justice at all. On the contrary, new are always wrangling about moral standards and altering them, and every change introduced becomes binding from the moment it's made, regardless of the fact that it is entirely artificial, and based on convention, not nature in the slightest degree*".[49] Ao substituirmos, no texto acima, "*moral*" por "*environmental*", podemos sentir o quão comprometida politicamente está a agenda ambiental. Assim, para ter algum tipo de influência ou controle sobre esse espaço, não parece haver outra alternativa que a de uma ação consciente e incisiva, talvez agressiva, mesmo, já que a sofisticação conceitual desse espaço ambiental não esconde a rudeza dos interesses nacionais dos países mais poderosos, responsáveis pela sua configuração. A agenda ambiental veio para ficar. Seu espaço se amplia a cada momento. Daí termos de enfrentá-lo realisticamente; e domá-lo na medida do possível transformando-o em campo construtivo do desenvolvimento.

Por isso mesmo, pareceria bastante artificial, e talvez anacrônico, insistir-se em que as Nações Unidas retomem, nesse momento, o desenvolvimento, pura e simplesmente, como dado básico de sua Agenda. Entende-se que se queira retomar, dentro dessa Agenda, a linha do desenvolvimento, abandonada, de uns anos para cá, em proveito de temas mais caros ao Norte. Mas a retomada dessa linha não tem mais condições de dar-se dentro daqueles parâmetros, caros nos anos 1960-1970, do crescimento econômico e da transferência de tecnologia. O grande salto da UNCED, e da Agenda 21, foi justamente de colocar em novos termos uma temática que nos é cara a todos, mas cuja fertilização é função daquilo que se propõe como sustentabilidade. Este é o diálogo viável, hoje, o diálogo assentado no interesse comum do desenvolvimento sustentável. Por bem ou por mal, não há mais espaço para a cooperação apenas via de mão única. Mas há espaço para trabalharmos dentro da noção de parceria (cooperação *mais* esforço comum para a solução de problemas com repercussões mundiais).

Estruturada ao longo de décadas, a agenda ambiental é um dado relativamente transparente. Permeia, no momento, toda a temática multilateral - e tende a fazê-lo cada vez mais intensamente. Carrega na essência uma ênfase nos aspectos econômicos, estruturada numa dinâmica própria, na qual cada conceito gera compromissos e ações internacionais. Torna-se imprescindível, sobretudo para os países em desenvolvimento, colocar essa agenda no centro de suas políticas, diante da identidade que tem com cada fenômeno político contemporâneo. Pode-se dizer que meio ambiente, quer se queira ou não, faz parte daquilo que se chamaria de *mainstream foreign policy*. Por outro lado, essa agenda gerou uma relativa disponibilidade de recursos financeiros e tecnológicos que, para ser aproveitada pelos países do sul, requer uma adequação das estruturas internas que ainda está longe de ocorrer.[50]

---

[49] PLATO, *The Laws*, Book Ten, p. 417. Penguin, 1970.

[50] O Caderno não consta esta nota de rodapé.

O que se nota, com efeito, e o Brasil ilustra bem o ponto, é o prevalecimento de forças inerciais internas, resistentes ou pouco sensíveis à nova dinâmica imposta às relações internacionais pela agenda ambiental. Para dar apenas um exemplo, as relações entre comércio internacional e meio ambiente, que hoje já se personalizam internacionalmente, e que tendem a ocupar papel protagônico nas agendas ambiental, comercial e de políticas econômicas nos próximos anos, são ainda vistas nos países do Sul como aspectos subsidiários de outros temas mais tradicionais.

Em muitos desses países, e de novo o Brasil não parece constituir exceção, meio ambiente ainda se afigura tema forâneo aos veios principais das políticas externas e internas. Criam-se ministérios do meio ambiente, e, dentro das Chancelarias, criam-se departamentos e divisões encarregados do meio ambiente, mas sempre emerge a convicção de que o tratamento da agenda ambiental gira numa órbita relativamente afastada das principais questões nacionais, não merecendo assim mais do que uma atenção benevolente. Trata-se, evidentemente, de um problema sério de percepção. Funcionamos, por exemplo, em muitos de nossos países, dentro de esquemas de desenvolvimento estruturados conceitualmente nas relações de centro-periferia. Tais esquemas, defendidos pela CEPAL dos anos 1960-1970 e de validade irrefutável à época, estão hoje dissociados de um mundo que se interliga velozmente, e no qual as periferias se relativizam ainda mais rapidamente. Isso vale para o que se poderia chamar de "periferias temáticas", mas se aplica diretamente no plano geográfico. No Brasil, ainda vemos a Amazônia como periferia, enquanto que, para o mundo desenvolvido, a região é um ponto focal de atenção. Passa-se, hoje, com muita facilidade do local para o mundial, e vice-versa; e não necessariamente se utiliza, nessas passagens, a escala nacional.

Nesse contexto, a responsabilidade de países de grande dimensão territorial, ou com grandes patrimônios ambientais (uma e outra coisa em geral coincidindo), como Brasil, China e Índia, se destaca. Cabe-nos aproveitar essa vantagem relativa, que nos coloca em posição privilegiada nos exercícios de formulação de política internacional, e nesse sentido nos interessa fazer valer a agenda ambiental no quadro maior das relações internacionais. A proposta brasileira de sediar a UNCED foi coerente com essa percepção, que haveria de cuidar para não ser apenas episódica: ao contrário das atitudes que se notam prevalecerem internamente, de contar com uma "queda" de suas atividades, a agenda ambiental retomou o período pós-UNCED com extraordinário vigor. Por si só, tal fato vem gerando, do ponto de vista das políticas externas e internas dos países em desenvolvimento, como é o caso no Brasil, crescente defasagem de percepção tanto conceitual como das distintas realidades. Nossas legítimas preocupações com a inflação não podem, ou pelo menos não deveriam, ser tratadas em detrimento, ou mesmo em isolamento, do que se passa no resto do mundo ou no resto do Brasil.

Conceitualmente, é avassalador pensar que ainda tratamos subsidiariamente a Amazônia brasileira, região que representa quase dois terços de nosso território e guarda grande parte das riquezas naturais e de biodiversidade que o resto do mundo, sistematicamente, dentro da agenda ambiental, ensaia construir com um "espaço comum". É também desalentador verificar que não foi possível estabelecer as estruturas de coordenação internas necessárias para que se possa aplicar, no Brasil, a noção integrada de desenvolvimento sustentável. Nesse sentido, a proposta do Itamaraty, para a criação de uma "Comissão Interministerial para o Desenvolvimento Sustentável" - CIDES -, a ser presidida pela Secretaria de Planejamento - SEPLAN -, somente agora estaria sendo ultimada, por meio de decreto, após longo período de gestação negociadora interministerial. Somente a partir de concessões significativas em detrimento da concepção inicial, feitas pelo próprio Ministério

das Relações Exteriores, foi possível dar seguimento positivo com vistas à instalação dessa Comissão.

Os meios, entretanto, estão à nossa disposição para proteger e usar racionalmente os nossos espaços. O paradigma do desenvolvimento sustentável, contrariamente a uma visão restritiva do desenvolvimento, resgata, de forma articulada, os interesses dos países do Sul em manter seu compromisso básico com o desenvolvimento. Souberam esses países contribuir para a elaboração do conceito e do novo modelo, usando forças adversas a seu favor. Por isso mesmo, a agenda multilateral representou, e ainda representa, apenas um ensaio de espaço ideológico. Sua concretização como elemento efetivo de projeção de poder político nas relações internacionais será neutralizada, dificultada ou facilitada pela forma mais ou menos efetiva com que os países do Sul souberam valorizar e aplicar a equação básica acertada no Rio.

Nessa equação, e na utilização do acervo conceitual que está nela incorporado, está a chave para o relacionamento contemporâneo entre o Norte e o Sul. A recusa em utilizar, ou a simples não utilização desses conceitos, tais como "desenvolvimento sustentável", "padrões sustentáveis de consumo", "responsabilidades comuns mas diferenciadas", "recursos financeiros novos e adicionais", dentre tantos outros, equivale hoje fundamentalmente à ausência de diálogo.

O BRASIL E AS TRANSFORMAÇÕES DO DIREITO DO MAR

Alberto do Amaral Júnior

As décadas recentes assinalaram profunda transformação do direito do mar. As mudanças políticas, econômicas e tecnológicas ocorridas a partir do fim da Segunda Guerra Mundial evidenciaram a discrepância entre as regras tradicionais que compunham o direito do mar e as novas exigências da realidade internacional.

As demandas dos novos Estados que surgiram com o processo de descolonização tornaram mais complexa a gestão dos interesses globais. No plano do direito do mar, o progresso tecnológico permitiu o conhecimento e a exploração dos recursos naturais existentes na plataforma continental e nas profundezas dos oceanos. Ao mesmo tempo, a intensificação da pesca, efetuada em larga escala pelos países desenvolvidos, trouxe à baila o problema do esgotamento das reservas ictiológicas em certas regiões próximas à costa.

É natural, portanto, que os Estados em desenvolvimento, muitos dos quais possuindo grandes extensões costeiras, passassem a contestar o direito do mar tradicional forjado pelas grandes potências marítimas. Como expressão do desejo de ampliar o grau de equidade na exploração dos recursos marinhos, vários países latino-americanos, entre eles o Brasil, elevaram para duzentas milhas o limite de jurisdição sobre o mar territorial. Tais fatos fornecem o quadro de referências necessário para que se possa compreender a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar de 10 de dezembro de 1982, cujo sentido e alcance serão analisados a seguir.

- 1 -

Ninguém com um mínimo de lucidez pode hoje desconhecer a importância do mar para a Humanidade. Como meio de transporte, teatro de operações bélicas, fonte de recursos biológicos e manancial de riquezas minerais[1], o mar possui funções múltiplas e diversificadas, que não podem ser analisadas de forma isolada ou parcial.

A poluição provocada pelo naufrágio de um petroleiro de grandes dimensões pode causar a morte e até mesmo comprometer a sobrevivência de determinadas espécies marinhas. A poluição resultada contribuirá, sem dúvida, para reduzir a pesca na região atingida, com importantes reflexos para as populações costeiras. Pode-se perceber, então, que o meio marinho apresenta indissociável unidade, mantendo as partes que o compõem profunda independência entre si.

As últimas décadas têm registrado extraordinária transformação das regras que integram o direito do mar. De maneira geral, podem ser apontadas duas ordens de fatores que concorreram para levar a efeito as reformas realizadas: o desenvolvimento tecnológico e as modificações na realidade internacional que culminaram com o processo de descolonização das décadas de sessenta e setenta, cujo resultado foi o aparecimento de novos Estados no plano mundial.

O direito do mar tradicional, que vigorou até o início dos anos sessenta, ora dominado pelo princípio da liberdade de navegação. Desde o século XVI, quando foram

[1] Vicente Marotta Rangel, *Direito do Mar: Os Níveis da Política e os Fatores em Causa* in *Temas de Política Externa* (Gelson Fonseca Jr. e Valdemar Carneiro Leão organizadores), Brasília, 1989.

descobertas as rotas comerciais interligando os continentes, a preocupação era tanto garantir a regularidade do transporte marítimo como a segurança dos Estados costeiros.

A realização de ambos os objetivos foi possível graças à aceitação do princípio da liberdade de navegação no alto-mar reconhecendo-se, ao mesmo tempo, a soberania dos Estados sobre as águas próximas à costa. Este fato, contudo, não excluía o direito de passagem inofensiva por parte de terceiros nas águas territoriais do Estado costeiro.

O alto-mar era considerado aberto a todos os Estados, que podiam utilizá-lo para navegação e pesca. Para o direito tradicional, o mar era concebido, essencialmente, como meio de transporte. Em consequência, a questão central residia em proteger o direito de navegação por meio do estabelecimento de regras que reprimissem a pirataria no alto-mar[2].

O progresso tecnológico, no entanto, permitiu grande conhecimento de potencial dos recursos marinhos, ampliando de maneira inusitada as possibilidades econômicas de sua exploração. O avanço técnico tornou possível a descoberta e exploração de petróleo na plataforma continental, tanto em águas rasas como em águas profundas. No solo e subsolo marinhos encontram-se riquezas minerais consideráveis, como manganês, enxofre, cobre, níquel, cobalto, alumínio, etc.

A fauna e a flora marinhas são ricas e variadas. Entre as plantas que têm tido emprego industrial, as algas constituem importante fonte de proteína, gordura e vitaminas[3]. Apesar disso, a pesca continua a ser a mais significativa forma de exploração dos recursos vivos existentes no mar. Dos 36, 48 gramas de substâncias dissolvidas em cada quilograma de água do mar encontram-se cloreto de sódio, sulfato de cálcio, cloreto de potássio e carbonato de cálcio.

Todo esse potencial de recursos estimulou o desejo dos Estados no sentido de promover a sua exploração. Mas desde logo se constatou que somente alguns Estados detentores de tecnologia estavam em condições de explorá-lo.

Na verdade, o desenvolvimento tecnológico, ao erodir as bases sobre as quais se assentava o princípio clássico da liberdade de navegação, contribuiu para ampliar o grau de desigualdade entre os Estados na exploração dos recursos marinhos.

A exploração dos recursos minerais nas profundezas dos oceanos é acessível a todos os países, mas somente aqueles que detêm tecnologia podem efetivamente realizá-la. Em virtude desse fato, cresceu a tendência por parte das nações desenvolvidas com vistas à apropriação do solo e subsolo marinhos. Do mesmo modo, a pesca industrial, realizada em larga escala pelos países desenvolvidos, pode levar ao esgotamento das reservas pesqueiras existentes em certas áreas.

Paralelamente ao rápido desenvolvimento tecnológico ocorrido nas últimas décadas, o segundo pós-guerra foi marcado pela intensificação do processo de descolonização, responsável pelo aparecimento de novos Estados na cena internacional. Em cerca de trinta anos, triplicou o número de Estados existentes, tornando mais complexa a gestão dos interesses globais.

---

[2] René-Jean Dupuy, Daniel Vignes, *Traité du Nouveau Droit de la Mer*, Paris, 1985, p. XIV. V. Emmanuel Du Pontavise, Patricia Cordier, *La mer et Le Droit*, Paris, 1984, p. 44.

[3] Milton Cabral, *As Novas Fronteiras do Mar*, pp. 13 e ss. V. Arvid, Pardo, *"O Fundo do Mar"* in *Revista Brasileira de Política Internacional*, Rio de Janeiro, nº 30, 1987. V. C. W. Pinto, *Mineral Resources* in *The Management of Humanity's Resources: The Law of the Sea*, Hague Academy of International Law, United Nations University, Workshop, 1981.

Os novos Estados assumiram, não raro, posições críticas em relação à ordem estabelecida. A divisão do mundo em dois blocos liderados pelos Estados Unidos e pela URSS era vista com cautela e desconfiança, enquanto a ordem internacional era criticada por privilegiar apenas os interesses das grandes potências. No plano do direito do mar, a consciência das desigualdades entre os países foi determinante para que as nações menos desenvolvidas passassem a contestar as regras tradicionais que disciplinavam o uso e a exploração dos recursos marinhos.

- 2 -

Diversos acontecimentos marcaram o processo de transformação das regras tradicionais do direito do mar. O primeiro teve lugar em 1945 quando o Presidente Henry Truman proclamou a soberania do governo norte-americano sobre os recursos naturais existentes na plataforma continental. Por esse ato, a plataforma continental era considerada prolongamento da massa terrestre do Estado ribeirinho, a ele pertencendo naturalmente. A proclamação do presidente norte-americano foi o ponto de partida de transformações profundas nos princípios clássicos do direito do mar, algo que as décadas seguintes registraram até a exaustão[4].

A partir de 1947, vários países latino-americanos passaram a reivindicar o direito de fixar, de forma unilateral, o limite de jurisdição sobre o mar territorial. Chile e Peru foram os primeiros países que adotaram a decisão de fixar em duzentas milhas o limite de jurisdição sobre o mar adjacente, solo e subsolo. O objetivo era estabelecer medidas de proteção contra a pesca, em larga escala, realizada em áreas próximas à costa por navios pesqueiros norte-americanos. Desde então, generalizou-se, na América Latina, a decisão dos governos no sentido de estabelecer em duzentas milhas a soberania sobre o mar territorial. Em princípios da década de setenta eram doze os países latino-americanos que haviam adotado o mar territorial de duzentas milhas[5].

A posição brasileira nessa matéria alterou-se radicalmente no final dos anos sessenta. A Circular nº 92 de 31 de agosto de 1850, baixada pelo Ministério da Guerra, fixava em três milhas a largura do mar territorial. Esse critério, que correspondia ao alcance do tiro do canhão, foi alterado pelo Decreto-Lei nº 44 de 1966, que elevou para seis milhas a jurisdição brasileira sobre o mar territorial. Já o Decreto-Lei nº 553, de 25 de abril de 1969, criou a faixa de doze milhas marítimas, enquanto o Decreto-Lei nº 1098, de 25 de março de 1970, fixou a largura do mar territorial em duzentas milhas.

A decisão brasileira foi motivada por razões econômicas, de segurança e político-diplomáticas[6]. Era necessário, em primeiro lugar, instituir medidas de proteção à pesca impedindo que a atividade pesqueira praticada por outros países pudesse comprometer as reservas ictiológicas existentes nas águas próximas ao mar territorial brasileiro. A consciência de que expressivos recursos naturais poderiam ser encontrados em áreas não distantes da costa demonstrava igualmente a necessidade de consolidar o domínio sobre a plataforma continental.

---

[4] Vicente Marotta Rangel, *Natureza Jurídica e Delimitação do Mar Territorial*, São Paulo, 1970, pp. 44/45.

[5] Luiz Augusto de Araujo Castro, *O Brasil e o Novo Direito do Mar: Mar Territorial e Zona Econômica Exclusiva*, Brasília, 1989, p. 11 e ss.

[6] Luiz Augusto de Araujo Castro, op. cit., p. 17 e ss. V. Michel A. Morris, *International Politics and the Sea. The Case of Brazil*, Boulder, Colorado, 1979, pp. 12/13.

No campo da segurança, havia o temor de que potências estrangeiras se dedicassem à espionagem e promovessem pesquisas marinhas para fins militares em regiões próximas ao litoral. Existia, ainda, a possibilidade da instalação de artefatos militares no fundo do mar, algo que se constituía em motivo de preocupação por parte do governo brasileiro.

No plano político-diplomático, a decisão, tomada por vários governos latino-americanos, de elevar para duzentas milhas a soberania sobre o mar territorial, criara um clima favorável para que o governo brasileiro adotasse posição semelhante. No setor interno, a ampliação do mar territorial destinava-se a reduzir o desgaste sofrido pelo governo militar após a decretação do Ato Institucional nº 5, que culminou com o fechamento do Congresso e a restrição das liberdades políticas[7].

O temor de que novos Estados decidissem, unilateralmente, ampliar a soberania sobre o mar territorial, levou os governos soviético e norte-americano a adotar posição favorável ao mar territorial de doze milhas, em nítida oposição ao critério das duzentas milhas adotado por vários países. Como resposta à atitude das grandes potências, os países latino-americanos firmaram as Declarações de Montevidéu e Lima sobre o direito do mar. Conforme a Declaração de Lima, os limites da soberania ou jurisdição marítima deveriam ser fixados "de acordo com os critérios razoáveis, atendendo às características geográficas, geológicas e biológicas..." Reconheceu-se, igualmente, o direito de cada Estado de proibir a contaminação do meio marítimo nas águas de sua jurisdição, assim como o direito de autorizar e inspecionar as investigações científicas realizadas.

A Bolívia e o Paraguai manifestaram-se contrários à Declaração de Lima alegando que não contemplava os interesses dos Estados sem litoral. O México considerou que a zona razoável para a soberania ou jurisdição era de doze milhas.

A primeira tentativa de se criar uma disciplina jurídica de alcance global ocorreu em Genebra, em 1958, com a realização da primeira Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. Na oportunidade, foram assinadas quatro convenções: sobre o mar territorial e zona contígua; sobre o alto-mar; sobre a pesca e a conservação dos recursos do alto-mar; e sobre a plataforma continental. O resultado obtido pela Conferência foi bastante reduzido. As Convenções firmadas ou não resolviam as divergências surgidas ou deixavam desatendidos os interesses de grande número de Estados.

Assim, por exemplo, a primeira Convenção não continha normas precisas sobre a extensão do mar territorial. Já a terceira não tutelava, de maneira adequada, os interesses dos Estados costeiros, sobretudo aqueles em desenvolvimento, com relação à exploração dos recursos ictiológicos. A quarta Convenção, por sua vez, falhou por haver adotado o critério da explorabilidade na determinação do limite exterior da plataforma continental[8].

De grande importância para a reforma do direito do mar foi a proposta apresentada à Assembleia Geral das Nações Unidas, em 1967, pelo representante de Malta, Embaixador Arvid Pardo, segundo a qual a exploração do solo e subsolo dos oceanos, além da jurisdição de cada Estado, deveria ser feita no interesse de toda Humanidade, mas foi a Terceira Conferência das Nações Unidas sobre o direito do mar, iniciada em 1973, o *locus* privilegiado das transformações que iriam ocorrer nesse particular.

---

[7] Luiz Augusto de Araujo Castro, op. cit., p. 27.

[8] Vicente Marotta Rangel, *Direito do Mar: Os níveis da Política e os Fatores em Causa* in *Temas de Política Externa* (Gelson Fonseca Jr. e Valdemar Carneiro Leão, organizadores), Brasília, 1989.

- 3 -

A decisão de vários governos latino-americanos de fixar em duzentas milhas a soberania sobre o mar territorial; o fracasso das Conferências de 1958 e 1960 sobre o direito do mar; a emergência de novos Estados no plano internacional que passaram a contestar a ordem estabelecida no segundo pós-guerra e os efeitos da Declaração Pardo apregoando que o solo e o subsolo dos oceanos, além dos limites da jurisdição de cada Estado, devem ser considerados Patrimônio Comum da Humanidade: todos esses fatos sugeriam a necessidade de se envidar esforços para a elaboração de novas regras sobre o direito do mar.

A disciplina jurídica tradicional nessa matéria encontrava-se superada, refletindo os interesses e aspirações das grandes potências navais da era colonial. Foi então convocada a Terceira Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar com vistas à celebração de um acordo com relação às questões que constituíam objeto de divergência entre os países.

A Terceira Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar surgiu em um momento particularmente importante da vida internacional. Os países em desenvolvimento, reunidos no grupo dos 77, utilizaram, com frequência, a possibilidade de tomar decisões com base na maioria de dois terços, *quorum* exigido para a deliberação sobre certas matérias na Assembleia Geral das Nações Unidas. Analogicamente, no início dos anos setenta, os países em desenvolvimento reivindicaram a criação de uma nova ordem econômica internacional, fundada na redistribuição da riqueza ou, ao menos, no controle de sua utilização pelos organismos multilaterais[9].

O controle de recursos naturais significava, dentro desse contexto, não apenas manancial de riquezas, mas fonte de poder político. A rápida elevação dos preços do petróleo, em fins de 1973, e o consequente boicote das Nações árabes aos países ocidentais, incentivaram os produtores de matérias-primas a adotar medidas semelhantes às adotadas pela OPEP. As incertezas econômicas e políticas reinantes indicavam as dificuldades que a Conferência teria para levar a efeito a tarefa de "codificar" o direito do mar. O objetivo específico da Conferência foi o de efetuar a reforma do direito do mar por intermédio de uma única convenção. Alguns países ocidentais, entre os quais os Estados Unidos, contentavam-se com a reforma parcial do direito do mar, que abrangesse o mar territorial e as zonas de pesca.

Esta pretensão não foi acolhida pelos países em desenvolvimento, favoráveis à ampla reforma do direito do mar. Acabou sendo vitoriosa a tese de que os espaços oceânicos são estreitamente ligados entre si, devendo ser tratados em conjunto.

Para evitar que a reduzida participação dos Estados pudesse comprometer a eficácia da Convenção a ser adotada, tal como ocorreu com a Conferência de 1958, a organização da Conferência procurou convidar não apenas todos os Estados participantes da ONU, mas também diversas organizações intergovernamentais e não governamentais, além dos movimentos de libertação nacional.

Ao contrário do que aconteceu em outras conferências internacionais, como a de 1958, a Conferência iniciada em 1973 sobre o Direito do Mar não contou com um projeto prévio capaz de orientar as futuras discussões. A diversidade de interesses e a multiplicidade das matérias objeto de regulação jurídica específica foram fatores importantes que atribuíram características específicas ao processo de negociação ocorrido durante a terceira Conferência.

---

[9] B. H. Oxman, *"La Troisième Conférence des Nations Unies sur le Droit de la Mer"* in *Traité du Nouveau Droit de la Mer*, Paris, 1985, p. 144.

Segundo o mecanismo do *package deal*, cada artigo da futura Convenção era considerado até que os Estados aceitassem os demais artigos, de tal sorte que todo o texto fosse ao final submetido ao voto positivo ou negativo de cada delegação[10]. Além disso, os presidentes das comissões da Conferência, em número de três, foram incumbidos de redigir os artigos referentes às matérias de competência de sua própria comissão[11]. Finalmente, a regra de consenso desempenhou papel relevante no decorrer do processo de negociação. Pelo critério do consenso, as decisões são consideradas aprovadas sempre que não existir oposição formal de outra delegação. A ausência de oposição é suficiente para que a proposta seja aprovada, independentemente de votação.

As delegações presentes à Terceira Conferência sobre o direito do Mar estavam desde o início conscientes de que a adoção da regra de consenso e do procedimento que ficou conhecido como *package deal* prolongariam os debates acerca dos dispositivos da futura Convenção. Considerava-se, contudo, que o prolongamento da fase necessária para a obtenção do consenso seria compensado pela redução do tempo a ser dispendido nas fases ulteriores de assinatura e ratificação da Convenção. Na verdade, a ampliação do período de negociações seria o preço a ser pago pela obtenção de um texto que se beneficiasse de ampla participação internacional em sua elaboração, principalmente em virtude da complexidade das matérias envolvidas[12].

- 4 -

Produtos de longas e demoradas negociações, que se estenderam por nove anos, a Terceira Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar foi aberta à assinatura e ratificação dos participantes em dez de dezembro de 1982. Afora às inovações introduzidas durante a fase de negociação, a Convenção de que dela resultou promoveu a reforma do direito do mar a partir dos novos dados da realidade internacional.

A delimitação do mar territorial, a criação da zona econômica exclusiva, a definição de critérios para a fixação dos limites da plataforma continental, a consideração do solo e subsolo dos oceanos, além das jurisdições nacionais, como Patrimônio Comum da Humanidade, a instituição de uma Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos, a previsão de regras específicas sobre a poluição dos mares e o estímulo às transferências de tecnologia são, entre outros, aspectos cruciais que a convenção procurou regular.

A questão referente à largura do mar territorial dominou os debates no campo do direito internacional na primeira metade do século XX. Ela não foi resolvida, todavia, quer durante a tentativa de codificação do direito internacional ocorrida em Haia, em 1930, quer por ocasião das Conferências de 1958 e 1960 sobre o direito do mar[13]. No passado, o critério para a delimitação do mar territorial era de três milhas marítimas correspondentes, em média,

---

[10] Vicente Marotta Rangel, *"El Papel de las Negociaciones Informales en la Búqueda de un Consenso sobre el Derecho del Mar"*, Seminário Internacional sobre Zona Econômica Exclusiva e Regime de Pesca da Universidade do Chile, Iquique, 1981.

[11] Vicente Marotta Rangel, *"El Papel de las Negociaciones Informales en la Búqueda de un Consenso sobre el Derecho del Mar"*, Seminário Internacional sobre Zona Econômica Exclusiva e Regime de Pesca da Universidade do Chile, Iquique, 1981.

[12] Guy de Lacharrière, *"La Réforme du Droit de la Mer et le Rôle de la Conférence des Nations Unies"* in *Le Nouveau Droit International de la Mer, sous la direction de: Daniel Bardonnet er Michel Virally,* Paris, 1983.

[13] Saavedra Lamas, *La Crise de la Codification et la Doctrine Argentine du Droit International I*, Paris, *Les Editions Internationales*, 1931, pp. 243/246.

ao alcance do tiro do canhão. A sua função era assegurar proteção adequada ao Estado costeiro contra o ataque de navios inimigos permitindo-se, ao mesmo tempo, que a artilharia pudesse efetuar a segurança da costa[14].

O desenvolvimento militar e tecnológico das últimas décadas alterou a realidade que serviu de base para a instituição desse critério. O aparecimento de novos armamentos, a construção de navios e submarinos de grande porte, assim como a instalação de armas nucleares no fundo dos oceanos, acabaram por evidenciar a transformação da estratégia militar, revelando a importância da mobilidade como fator de dissuasão. Por outro lado, a intensificação da pesca industrial provocou o temor de que os recursos ictiológicos viessem a se esgotar nas áreas próximas à costa. Tais fatos puseram em causa a manutenção do critério tradicional das três milhas para a delimitação do mar territorial[15].

A existência de verdadeira pluralidade de critérios para a fixação do mar territorial, que variavam de três a duzentas milhas, sem que qualquer deles contasse com a aceitação plena da comunidade internacional, exigia a comunhão de esforços no sentido de se buscar um regime jurídico aceito por todos.

A Convenção de 1982 determinou que todo o Estado tem o direito de fixar a largura de seu mar territorial até o limite de doze milhas a partir da linha de base, isto é, da linha de baixa-mar ao longo da costa. A soberania do Estado será exercida sobre o mar territorial, espaço aéreo, leito e subsolo desse mar. Os navios de qualquer bandeira, no entanto, terão o direito de passagem inofensiva, podendo atravessar as águas do mar territorial desde que o façam de maneira rápida e ininterrupta, seja em direção a qualquer porto fora das águas interiores, seja simplesmente para sair delas[16]. A passagem inofensiva deverá respeitar as leis do Estado costeiro e as normas internacionais pertinentes.

Como meio de conciliar os interesses dos países em desenvolvimento que haviam adotado o mar territorial de duzentas milhas com a pretensão dos países desenvolvidos de proteger a liberdade dos mares, surgiu na ONU o conceito de zona econômica exclusiva reconhecido pela Convenção de 1982[17]. A zona econômica exclusiva não excederá a duzentas milhas marítimas das linhas de base utilizadas para medir a largura do mar territorial. Nessa área, qualquer Estado gozará do direito de navegação e sobrevoo cabendo-lhe, ainda, a instalação de cabos e dutos submarinos.

Os Estados costeiros têm o direito de explorar os recursos biológicos e minerais existentes na zona econômica exclusiva. A pesca deverá ser praticada dentro dos limites de captura exigidos para a preservação das espécies cuja reprodução esteja gravemente ameaçada.

O Estado costeiro concederá, mediante licença, autorização para que outros países completem o nível de captura recomendado pelos organismos internacionais, estabelecendo as quotas, o período de tempo em que a pesca ocorrerá e as espécies que deverão ser capturadas.

---

[14] Jean Combacau, *Le Droit International de la Mer*, Paris, 1985, p. 38. V. Thomas Wemyss Fulton, *The Sovereignty of the Sea*, Londres, 1911, pp. 156/158.

[15] Lucius Caflisch, *"Les Zones Maritimes sous Juridiction Nationale, leurs Limites et leur Delimitation"* in *Le Nouveau Droit International de la Mer*, *sous la direction de: Daniel Bardonnet et Michel Virally*, Paris, 1983.

[16] R. J. Dupuy, *"La Mer sous Compétence Nationale",* in *Traité du Nouveau Droit de la Mer*, Paris, 1985, p. 288.

[17] M. Scerni, *"La Zone Économique Exclusive: son Importance, sa Nature Juridique et les Problémes Principaux y Relatifs",* in *The Law of the Sea*, organizado por Thesaurus Acroasium, Thessaloniki, 1977. V. P. D. Barabolia, *"Some Questions of the Legal Status and Legal Regime of the Economic Zone of Coastal States"* in *The Law of the Sea and International Shipping*, edited by W. E. Butler, New York, 1985.

O Estado costeiro poderá explorar os recursos minerais encontrados no solo e subsolo marinhos. O direito de exploração estende-se à produção de energia derivada da água, das correntes e dos ventos, os direitos do Estado costeiro abrangem, também, o estabelecimento e utilização das ilhas, instalação de estruturas, a investigação ou pesquisa científica, a proteção e preservação do meio marinho.

A Convenção de 1982 estabeleceu que a plataforma continental abrange o leito e subsolo das zonas marinhas que se estendem por todo prolongamento natural até o limite externo da margem continental ou até a distância de duzentas milhas marítimas, medidas a partir das linhas de base utilizadas para medir o mar territorial, sempre que o limite externo da margem continental for inferior a essa distância[18]. A delimitação da plataforma exige, como requisito preliminar, a determinação do limite externo da margem continental. Em certas hipóteses, deve-se frisar, o limite externo da margem continental poderá alcançar trezentas e cinquenta milhas marítimas, cerca de 640 quilômetros.

O Estado costeiro exerce, ademais, os direitos de soberania com relação à exploração e aproveitamento dos recursos naturais existentes na plataforma continental. A exclusividade desses direitos pode ser percebida pelo fato de que, se o Estado costeiro não explorar a plataforma continental ou não realizar o aproveitamento dos recursos naturais nela existentes, ninguém poderá empreender essas atividades sem o consentimento desse Estado. Os direitos do Estado costeiro sobre a plataforma continental são, assim, independentes de sua ocupação, real ou fictícia, ou de qualquer declaração expressa[19].

Os recursos naturais mencionados pela Convenção são os recursos minerais e outros recursos não vivos do leito e subsolo do mar, bem como os organismos vivos pertencentes a espécies sedimentárias, ou seja, aquelas que em período de captura estão imóveis no leito do mar ou no seu subsolo.

A plataforma continental pode ser considerada área de domínio econômico quase exclusivo do Estado costeiro a quem caberá o direito de autorizar e regulamentar quaisquer perfurações que vierem a ser feitas.

Importante matéria regulada pela convenção diz respeito à obrigação do Estado costeiro de pagar pela exploração dos recursos minerais que estejam situados além das duzentas milhas. Os pagamentos e contribuições devem ser efetuados anualmente em relação a toda a produção de determinada zona, após os primeiros cinco anos de produção. No sexto ano a taxa de pagamento ou contribuição será de 1% em cada ano até o décimo segundo ano e daí por diante deve ser mantida em 7%.

- 6 -

A convenção de 1982 reafirmou o princípio da liberdade de navegação para os navios de todos os Estados, tenham ou não litoral. A ampliação do comércio internacional, que se processa sobretudo por via marítima, está na origem do entendimento obtido no interior da Terceira Conferência a respeito da necessidade de se preservar a liberdade do alto-mar. Esta compreende, para todos os Estados, indiscriminadamente, a liberdade de navegação, de sobrevoo, de colocação de cabos e dutos submarinos, de construção de ilhas artificiais, a

---

[18] J. F. Pulvenis, *"Le Plateau Continental, Définition et Régime"* in *Traité du Nouveau Droit de la Mer*, Paris, 1985.

[19] Lucius Caflisch, *"Les Zones Maritimes sous Juridiction Nationale, leurs Limites et leus Délimitation"* in *Le Nouveau Droit International de la Mer*, Paris, 1983.

liberdade de pesca e de investigação científica. É inaceitável, nos termos da Convenção que este ou aquele Estado pretenda submeter qualquer parte do alto mar à sua soberania[20].

A Convenção de 1982 estabeleceu regimes jurídicos distintos para o alto mar e para os fundos marinhos situados além das jurisdições nacionais. Assim, por exemplo, do reconhecimento da liberdade do alto mar e da impossibilidade de sua apropriação decorre que todo Estado exercerá jurisdição em questões administrativas, técnicas e comerciais sobre os navios que ostentem a sua bandeira.

As embarcações, no alto mar, estão sujeitas à exclusiva jurisdição do Estado a que pertencem, como ocorre nos casos de pirataria ou tráfico ilícito de substâncias psicotrópicas. De maneira análoga, os navios de guerra têm completa imunidade de jurisdição em relação a qualquer Estado que não seja de sua bandeira.

A Convenção preocupou-se de forma particular com a administração e conservação dos recursos vivos. Sob esse aspecto, cada Estado tem dupla obrigação: exigir dos navios nacionais que adotem medidas para restringir a poluição e cooperar entre si com vistas à preservação do ambiente marinho[21].

Como resultado da declaração Pardo e da Iniciativa do Grupo dos 77 em lutar pela sua consagração normativa no plano internacional, a Convenção de 1982, pela primeira vez na história, considerou o solo e o subsolo marinhos como patrimônio comum da Humanidade. A Humanidade, em seu todo, é titular dos direitos de exploração das riquezas que venham a ser encontradas. Nenhum Estado poderá reivindicar a soberania sobre qualquer área dos fundos marinhos. Os recursos naturais existentes no fundo dos mares são inalienáveis, cabendo à autoridade internacional encarregada da sua gestão deliberar sobre o destino e utilização das riquezas que venham a ser exploradas[22].

Essa tarefa reveste-se de grande complexidade, pois a administração e repartição dos benefícios decorrentes da exploração dos fundos marinhos gera conflitos de interesse de difícil resolução. Este fato é ainda agravado pela constatação de que apenas um pequeno número de Estados possui condições técnicas de explorar e processar economicamente os recursos naturais nas profundezas oceânicas. As grandes empresas transnacionais ou estatais dos países desenvolvidos são, com efeito, as únicas que poderão realizar com êxito essa atividade. Daí a necessidade de se estabelecerem mecanismos efetivos de cooperação para que a exploração dos recursos naturais encontrados no fundo dos mares possa reverter em benefícios de toda Humanidade.

- 7 -

Progressos significativos ocorreram, também, em matéria de proteção ao meio ambiente, pesquisa científica e transferência de tecnologia. A Convenção de 1982 reconheceu o direito de cada Estado de explorar os recursos naturais encontrados no mar territorial e na

---

[20] D. Momtaz, *"La Haute Mer"* in *Traité du Nouveau Droit de la Mer*, Paris, 1985.

[21] Vicenzo Starace, *"La Protezione dell'Ámbiente Marino della Convenzione delle Nazione Unite sul Diritto del Mare"* in *Diritto Internazionale e Protezione Dell'Ámbiente Marino*, a cura di Vicenzo Starace, Milano, 1983.

[22] A. de Marffy, *"La Déclaration Pardo et le Comité des Fonds Marins"* in *Traité du Nouveau Droit de la Mer*, Paris, 1985.

plataforma continental. Esse direito, no entanto, é limitado pelo dever geral de proteger e preservar o meio ambiente[23].

Os Estados, individual ou conjuntamente, devem tomar as medidas necessárias para prevenir, reduzir e controlar a poluição do meio marinho, esforçando-se por harmonizar as suas políticas a esse respeito. As medidas adotadas incluirão as destinadas a reduzir a emissão de substâncias tóxicas, especialmente as não degradáveis, provenientes de fontes terrestres, da atmosfera ou por alijamento, bem como as provenientes de instalações e dispositivos utilizados na exploração e aproveitamento dos recursos naturais do leito do mar e do seu subsolo[24].

A Convenção estimulou a cooperação nos planos mundial e regional para formulação de regras com a finalidade de proteger e preservar o meio marinho. As nações desenvolvidas devem promover programas de assistência científica, educativa e técnica aos países em desenvolvimento. Essa assistência consistirá na formação de pessoal científico e técnico, no fornecimento de equipamentos, no aumento da capacidade para fabricar esses equipamentos e no desenvolvimento de programas de cooperação técnica.

A Convenção atentou para o fato de que a exploração das riquezas do mar depende, fundamentalmente, do domínio de conhecimentos científicos e tecnológicos que permitam aos Estados avaliar e explorar os recursos naturais existentes na água, no solo e subsolo marinhos. Somente os países que obtiveram apreciável grau de desenvolvimento tecnológico nesse setor conseguiram firmar-se como grandes potências marítimas. Para tanto, a Convenção houve por bem favorecer a transferência de tecnologia em condições equitativas para os países em desenvolvimento[25]. A cooperação internacional para a transferência de tecnologia será efetuada por programas bilaterais, regionais e multilaterais compreendendo a exploração, aproveitamento, conservação e gestão dos recursos marinhos, a investigação científica e outras atividades que tenham por objetivo acelerar o desenvolvimento econômico e social dos Estados menos desenvolvidos. Assim procedendo, a Convenção estabeleceu os meios sem os quais a luta pela preservação do meio ambiente e pela superação do subdesenvolvimento estaria irremediavelmente perdida.

O governo brasileiro submeteu à aprovação do Congresso Nacional, com parecer favorável, o texto da Convenção em mensagem de 5 de março de 1985. A Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar foi aprovada em 9 de novembro de 1987 pelo decreto legislativo nº 5 publicado no Diário Oficial de 10 de novembro do mesmo ano. O instrumento de ratificação foi assinado pelo Presidente Sarney em 22 de novembro de 1988, o qual foi depositado junto à Secretaria Geral das Nações Unidas, em Nova York, em 22 de dezembro de 1988. Na oportunidade, foi apresentada a Declaração de acordo com o art. 310 da Convenção, reafirmando o conteúdo dos nºs III, IV e V da Declaração feita no momento da assinatura.

---

[23] Claude Douay, *"Le droit de la mer et la préservation du milieu marin"* in *Le Nouveau Droit International de la Mer*, Paris, 1983. V. Kevin Stairs and Peter Taylor, *Non-Governmental Organizations and the Legal Protection of the Oceans: A Case Study in The International Politics of the Environment*, Oxford, 1992.

[24] Claude Douay, *"Le droit de la mer et la préservation du milieu marin"* in *Le Nouveau Droit International de la Mer*, Paris, 1983.

[25] J. F. Buhl, *"Développement et transfert des technologies"* in *Traité du Nouveau Droit de la Mer*, Paris, 1985.

Em linhas gerais, a Convenção de 1982 atendeu às reivindicações brasileiras quando da decretação, em 1970, do mar territorial de duzentas milhas[26]. A criação da zona econômica exclusiva, adjacente ao mar territorial, garantiu ao Brasil acesso à exploração dos recursos naturais na faixa das duzentas milhas. O ponto principal, contudo, que distingue a disciplina do mar territorial, adotado em março de 1970, do regime jurídico da zona econômica exclusiva estabelecido pela Convenção de 1982, refere-se ao uso militar da área de duzentas milhas. Apesar da Convenção de 1982 nada dispor a respeito, é licito, com base no art. 310, que o Brasil adote as medidas de segurança para a proteção da costa, proibindo a colocação de estruturas e instalações para fins militares nas áreas de jurisdição nacional.

Em segundo lugar, o Brasil desempenhou importante papel ao longo da Terceira Conferência sobre o Direito do Mar, principalmente com relação ao estabelecimento de um regime jurídico para os fundos marinhos. A delegação brasileira não apenas manifestou pela concordância com a proposta apresentada pelo representante de Malta junto à Assembleia Geral das Nações Unidas considerando que a exploração do solo e subsolo dos mares, além das jurisdições nacionais, deve ser feita no interesse de toda Humanidade, como também lutou pela sua ampliação.

Deve-se frisar, ainda, que a vastidão de nossas costas, que medem mais de sete mil quilômetros de extensão, coloca o Brasil diante do desafio de explorar os recursos naturais existentes no mar territorial, na plataforma continental e na zona econômica exclusiva. Para levar a efeito essa tarefa é necessário adotar uma verdadeira política marítima que privilegie a construção da infraestrutura exigida para a exploração das potencialidades que o mar oferece. As capacidades técnica e científica serão decisivas para a realização de estudos com vistas à identificação dos recursos naturais encontrados na faixa das duzentas milhas. Tais estudos determinarão as riquezas minerais existentes e as espécies que poderão ser capturadas, possibilitando a adoção de providências para a exploração, conservação e gestão dos recursos vivos. A pesquisa e exploração dos recursos marinhos não poderão prescindir, no caso brasileiro, da colaboração de organismos internacionais e de empresas transnacionais que possam realizar com êxito esse empreendimento.

Após analisar os efeitos da Convenção de 1982 para o Brasil, uma pergunta resta ainda a ser respondida: em termos globais, como pode ser avaliada a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar?

Deve-se registrar, inicialmente, que o número de sessenta países que tenham ratificado a Convenção, necessário para que ela entrasse em vigor no plano internacional, somente foi atingido em 16 de novembro de 1993. O processo de ratificação das convenções internacionais é, em geral, demorado, fato que acaba postergando a eficácia dos acordos internacionais. Ao contrário do direito interno, que estabelece com precisão a data de entrada em vigor somente depois que determinado número de signatários o ratificarem. Nesse sentido, o art. 308 determinou que a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar entrará em vigor doze meses após a data de depósito do sexagésimo instrumento de ratificação ou de adesão.

A busca de consenso ou unanimidade e a grande diversidade dos interesses em causa foram fatores que contribuíram para retardar, por vários anos, a conclusão dos trabalhos da Terceira Conferência sobre o Direito do Mar.

---

[26] Ramiro Saraiva Guerreiro, *Memória apresentada à Câmara dos Deputados*, 1980. V. Carlos Calero Rodrigues, "O Problema do Mar Territorial" in *Mar Territorial,* Marinha do Brasil, Brasília, 1973.

Do ponto de vista material, a Convenção alcançou êxitos significativos, revelando extraordinário avanço em relação às Convenções anteriores. Apesar disso, algumas restrições ao conteúdo de certos dispositivos ou à ausência de determinadas matérias podem ser apontadas.

A Convenção poderia ter sido mais precisa e padronizada acerca da construção de ilhas e portos artificiais. Do mesmo modo os esforços dos países em desenvolvimento não foram suficientes para atribuir à Antártida um novo regime jurídico, que considerasse a região Patrimônio Comum da Humanidade.[27]

A Convenção possui duas espécies de normas: as que são autoaplicáveis e as que dependem da decisão dos Estados para a sua adoção. Entre as primeiras encontra-se a garantia de liberdade de navegação, enquanto na segunda categoria figuram as medidas de proteção e preservação do ambiente marinho, que necessitam de acordos bilaterais, regionais ou multilaterais para a sua efetivação. Nesse particular, a Convenção tratou de elaborar um quadro normativo a partir do qual os Estados adotarão as providências que se fizerem necessárias.

O balanço dos resultados da Terceira Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar indica que os Estados costeiros, especialmente aqueles que possuem plataforma continental com extensão superior a duzentas milhas, foram os grandes beneficiados pela Convenção. Em contrapartida, os Estados sem litoral e os geograficamente desfavorecidos não obtiveram as vantagens que pudessem compensar a sua inferioridade, como o direito prioritário à exploração do excedente da pesca na zona econômica exclusiva, isto é, da quantidade de peixes que exceda a capacidade de captura do Estado ribeirinho[28].

Por outro lado, se é verdade que os países em desenvolvimento tiveram contemplada a maior parte de suas reivindicações, as potências navais, como os Estados Unidos, possuem grandes áreas costeiras ricas em recursos minerais e biológicos. A criação da autoridade internacional para administração e gestão dos recursos marinhos, além das jurisdições nacionais, favorece os países em desenvolvimento, mas o seu funcionamento dependerá do auxílio técnico e financeiro dos Estados desenvolvidos. Aliás, foi justamente o estabelecimento de um regime jurídico dos fundos marinhos administrado por uma autoridade internacional, a razão pela qual os Estados Unidos e outros países como a Alemanha, o Reino Unido e o Japão recusaram-se a assinar a Convenção de 1982.

A liberdade de navegação foi reafirmada por intermédio da previsão do direito de passagem inofensiva. Ao mesmo tempo, a adoção de verdadeira política de produção dos minerais existentes nos fundos marinhos foi a melhor garantia dada aos Estados produtores terrestres de minerais idênticos aos contidos nos nódulos encontrados no solo e subsolo dos mares.

Ao destacar a interdependência dos espaços marinhos, a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar elevou o grau de equidade nas relações entre os países, enfatizando a necessidade de se valorizar a cooperação como forma de se buscar a solução para os problemas globais.

---

[27] R. J. Dupuy e D. Vignes, *"Introduction"* in *Traité du Nouveau Droit de la Mer*, Paris, 1985.

[28] R. J. Dupuy e D. Vignes, *"Introduction"* in *Traité du Nouveau Droit de la Mer*, Paris, 1985.