

WILLIAM KEN AOKI¹

**OS PRINCÍPIOS DO DIREITO INTERNACIONAL DO MEIO AMBIENTE
E A SUA INFLUÊNCIA NO PROTOCOLO DE QUIOTO**

**Belo Horizonte
Universidade Federal de Minas Gerais**

¹ Professor de Direito Econômico do Centro Universitário Newton Paiva.

2004 SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO AO TEMA	3
2. O DIREITO AO MEIO AMBIENTE COMO DIREITO HUMANO	4
3. A CONFERÊNCIA DE ESTOCOLMO	6
4. COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO - COMISSÃO BRUNDTLAND	9
5. A CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO – RIO 92	12
5.1 O Princípio da Precaução	13
5.2 Princípio do Poluidor Pagador	14
5.3 Princípio do Desenvolvimento Sustentável	15
5.4 Princípio da Responsabilidade Comum, mas Diferenciada	16
5.5. Princípio da Avaliação do Impacto Ambiental	17
6. A CONVENÇÃO QUADRO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MUDANÇAS CLIMÁTICAS	18
7. O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NA PERSPECTIVA DO PROTOCOLO DE QUIOTO	21
8. CONSIDERAÇÕES FINAIS	24
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	27

1. INTRODUÇÃO AO TEMA

Os Princípios do Direito Internacional do Meio Ambiente representam um tema que vem ganhando destaque, principalmente com a evolução do Direito Internacional, através da sua presença no cotidiano de forma expressiva. Dentro deste escopo, constatamos que a questão das mudanças climáticas e o efeito estufa são uma realidade que pode ameaçar a própria existência do ser humano e do meio ambiente como o conhecemos.

A Sociedade Internacional vem atuando de maneira a combater este problema, o que culminou a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas, de 1992, e do Protocolo de Quioto, de 1997, que entrará em vigor no dia 16 de fevereiro de 2005, em decorrência da ratificação pela Rússia, alcançando o requisito estabelecido de ratificação de 55 países que representem 55% das emissões de gases causadores do efeito estufa, de acordo com os níveis de emissão de 1990. Situação que representará uma inflexão na tendência mundial de emissão de poluentes, como expressão do esforço mundial para a proteção do meio ambiente.

Neste quadro os Princípios de Direito Internacional do Meio Ambiente têm grande influência, e o seu estudo mostra-se pertinente para que possamos compreender os acontecimentos internacionais. Para tanto, estudaremos a sua origem e evolução até o Protocolo de Quioto.

2. O DIREITO AO MEIO AMBIENTE COMO DIREITO HUMANO

Os Direitos Humanos são uma gama de direitos conquistados historicamente pela sociedade ocidental, em uma constante evolução de concepções que tem como pilar principal a valorização e a efetivação da dignidade da pessoa humana, o direito primeiro, que consideramos pedra fundamental da noção de Direitos do Homem.

O Desenvolvimento Sustentável e os Direitos Humanos são temáticas diretamente vinculadas perfazendo uma relação de interdependência, que segundo Kiss:

“Na mudança do mundo, na segunda metade do século XX, dois valores maiores emergiram: os direitos humanos e liberdades fundamentais de um lado e o meio ambiente de outro. Ambos devem ser protegidos pelo Direito, cujo objetivo é proteger os valores sociais fundamentais. Ambos devem ser abordados em um nível internacional. Deste modo esta proteção é a tarefa do direito internacional”. 2(grifo nosso)

Nos passos dos preciosos ensinamentos de Antonio Augusto Cançado Trindade³, os Direitos Humanos seguiram uma evolução, em que cada fase ou geração não

² KISS, Alexander. **Sustainable development and human rights**. Apud: Trindade, Antonio Augusto Cançado, ed. Derechos Humanos, Desarrollo Sustentable y Medio Ambiente. San Jose: C.R.: IIDH, BID, 1995, p.29-38.

³ TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. **Direitos humanos e meio ambiente. Paralelo dos sistemas de proteção internacional**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1993, p.20.

anula a precedente, mas a esta soma os princípios e regras⁴, perfazendo um todo maior e consistente de direitos, em uma relação de complementaridade.

Os direitos de Primeira Geração seriam os direitos civis e políticos, a liberdade, a segurança individual, a propriedade. A Segunda Geração seria a universalização destes direitos, chamados de Direitos Sociais. A Terceira Geração seriam os direitos à Autodeterminação dos Povos, à Paz, ao Desenvolvimento e ao Meio Ambiente, ampliando-os não somente em relação ao espaço, mas em relação ao tempo, daí a qualificação como Direitos Transindividuais ou Transgeracionais⁵.

Conseqüentemente, entendemos que os direitos ao Desenvolvimento e ao Meio Ambiente são direitos inseridos no rol dos Direitos Humanos, o qual foi abarcado pelo Direito Internacional e por este deve ser protegido. Fato que se concretizou no ordenamento jurídico interno brasileiro.

O artigo 225, caput, da Constituição Federal Brasileira de 1988, consagrou os Princípios do Meio Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável, com status de norma constitucional, dotada de supremacia hierárquica no ordenamento jurídico pátrio, nos seguintes termos:

“Art.225- Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade

⁴ Conferir o conceito de normas, princípios e regras no item 1.8.1.

⁵ BUCCI, Maria Paula Dallari. A Comissão Brundtland e o conceito de desenvolvimento sustentável no processo histórico de afirmação dos direitos humanos. In Derani, Cristiane, et al. **Direito ambiental internacional**. Santos: Leopoldianum, 2001, pp.50-53.

de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

No âmbito internacional, a temática do meio ambiente e dos Princípios do Direito Internacional do Meio Ambiente foram consagradas em vários atos multilaterais, ponto que estudaremos a seguir.

3. A CONFERÊNCIA DE ESTOCOLMO

O marco inicial da consagração do Direito ao Meio Ambiente com reconhecimento no âmbito internacional ocorreu na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo, Suécia, de 5 a 16 de junho de 1972, realizada a partir de uma recomendação do Conselho Econômico e Social da ONU, e aprovada pela Assembléia Geral, pela Resolução 2.398, de 03 de dezembro de 1968. A Conferência de Estocolmo deu origem à Declaração das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano; um plano de Ação com 109 Recomendações; uma Resolução com diversos assuntos financeiros e organizacionais e a instituição do Programa das Nações Unidas sobre Meio Ambiente (PNUMA), sediado em Nairobi, Quênia.⁶

A Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano lançou 26 princípios comuns que buscaram oferecer aos povos do mundo inspiração e direção para preservar e melhorar o meio ambiente humano.

⁶ RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. De Estocolmo 72 a Montego Bay 82: o ingresso do meio ambiente na agenda global. In Derani, Cristiane, et al. **Direito ambiental internacional**. Santos: Leopoldianum, 2001, pp.27-49.

Conforme Soares a Conferência teve o mérito de inserir três componentes nas políticas e nas normas relativas ao Meio Ambiente:

- a) O componente da dimensão humana às questões ambientais, em particular, com uma preocupação voltada ao Desenvolvimento, em todos os seus aspectos, trata-se da introdução do conceito de “Sustentabilidade”, que passou a adjetivar todos os posteriores atos internacionais adotados após a Conferencia do Rio de Janeiro de 1992;
- b) A noção de futuridade, as preocupações e efeitos futuros de quaisquer iniciativas relacionadas a políticas ambientais ou à adoção de normas jurídicas por parte dos Estados, seja em sua tarefa de legislar para os assuntos domésticos, seja em sua atuação Internacional. Trata-se de uma preocupação com o futuro Direito Intergeracional;
- c) Espriamento da temática do Meio Ambiente em todos os campos do Direito Internacional.⁷

Apesar do enorme avanço, os instrumentos que resultaram da Conferencia de Estocolmo são “Soft Law”. O conceito genérico de “Soft Law” diz tratar-se das regras cujo valor normativo seria limitado, seja porque os instrumentos que as contêm não seriam juridicamente obrigatórios, seja porque as disposições em

⁷ SOARES, Guido Fernando Silva. **Direito internacional do meio ambiente: emergencia, obrigações e responsabilidades**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2003, pp.37-38.

causa, ainda que figurando em instrumento constringente, não criariam obrigações de direito positivo, ou não criariam senão obrigações pouco constringentes.⁸

Utilizaremos aqui a concepção cunhada por Salem, que produziu importante estudo sobre o Soft Law, que pode significar:

“1 - Normas jurídicas ou não, dotadas de linguagem vaga, ou de noções com conteúdo variável ou aberto, ou que representam caráter de generalidade ou principiológico que impossibilite a identificação de regras específicas e claras;

2 - Normas para cujo descumprimento ou para a resolução de litígios delas resultantes são previstos mecanismos de conciliação, mediação, ou outros, à exceção da adjudicação;

*3 – Atos concertados, produção dos Estados, que não se pretende sejam obrigatórios. Sob diversas formas e nomenclaturas, esses instrumentos têm em comum uma característica negativa: em princípio, **todos eles não são tratados**;*

4 - As resoluções e decisões dos órgãos das organizações internacionais, ou outros instrumentos por elas produzidos, e que não são obrigatórios;

5 – Instrumentos preparados por entes não estatais, com a pretensão de estabelecer princípios orientadores do comportamento dos Estados e de outros entes, e tendendo ao estabelecimento de novas normas jurídicas.”⁹ (grifos nossos)

Por serem “Soft Law” os instrumentos normativos supra citados tiveram pouco efeito prático, surgindo à necessidade de uma discussão mais ampla, com a participação dos vários interessados da Sociedade Internacional, em uma nova Conferência, que se realizaria no Rio de Janeiro em 1992, que foi preparada por uma Comissão de Alto Nível no Seio da Organização das Nações Unidas.

⁸ SALMON, J. Dictionnaire de Droit Public. Bruxelas: Bruylant/AUF, 2001, p.1.039. Apud NASSER, Salem Hikmat. **Soft law e a transformação do direito intenacional**. 2004. pp.421-424.

⁹ NASSER, Salem Hikmat. **Soft law e a transformação do direito intenacional**. 2004.pp.421-424

4. COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO - COMISSÃO BRUNDTLAND

Uma Comissão de Alto Nível preparatória precedeu a Conferência do Rio de Janeiro, por decisão da Assembléia Geral da ONU, presidida por Gro Harlem Brundtland, Primeira Ministra da Noruega, que culminou no relatório “Nosso Futuro Comum”, instrumento que estabeleceu em definitivo a concepção de Desenvolvimento Sustentável na realidade do Direito Internacional.¹⁰

“[...] Desenvolvimento capaz de garantir o atendimento das necessidades do presente sem comprometer a capacidade de as gerações futuras atenderem também as suas. [...]”

“[...] As necessidades são determinadas social e culturalmente, e o desenvolvimento sustentável requer a promoção de valores que mantenham os padrões de consumo dentro dos limites das possibilidades ecológicas a que todos podem, razoavelmente, aspirar [...]”.¹¹ (grifos nossos).

Conforme Trindade, o relatório da Comissão Brundtland é particularmente enfático insistindo que a melhor Concepção de Desenvolvimento Sustentável requer a erradicação da ampla e extrema pobreza e a adoção de diferentes meios de vida que sejam consideravelmente menos consumistas e mais sintonizados com o meio ambiente mundial, que é limitado. Na busca do Desenvolvimento

¹⁰ Disponível em < http://www4.worldbank.org/legal/legen_int/legen_IEL.html >, acesso em 12.09.2004.

¹¹ Nosso Futuro Comum. Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getulio Vargas, 1991, p.09, apud BUCCI, Maria Paula Dallari. A Comissão Brundtland e o conceito de desenvolvimento sustentável no processo histórico de afirmação dos direitos humanos. In Derani, Cristiane, et al. **Direito ambiental internacional**. Santos: Leopoldianum, 2001, p.60.

Sustentável, as prioridades iniciais deveriam ser dadas às necessidades essenciais do Mundo, como a **pobreza, injustiça, degradação** ambiental e o conflito influenciado de maneira complexa e potente.¹² Ante a este fato, desenvolvimento e proteção ambiental caminham juntos, de uma maneira integrada e indivisível, não podendo ser considerados isoladamente um do outro, sendo interesses comuns da humanidade.

A Concepção de Desenvolvimento Sustentável tem como base um desenvolvimento capaz de garantir a manutenção do desenvolvimento futuro, sem o esgotamento das fontes de recursos, baseado na redução do consumismo exagerado e do desperdício, para que estes possam ser utilizados de maneira racional, sem que as futuras gerações não sejam prejudicadas.

A concepção estabeleceu a relação e interdependência de vários fatores que remetem e influenciam diretamente a preservação do meio ambiente, como a pobreza e a satisfação das necessidades humanas essenciais.

O Relatório da Comissão ressaltou, ainda, o estabelecimento de direitos e deveres diferenciados entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento, em uma típica aplicação do Princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciadas.

¹² Trindade, Antonio Augusto Cançado. **Environment and Development: Formulation and implementation of the right to development as human right.** In: Trindade, Antonio Augusto Cançado. Derechos humanos, desarrollo sustentable y medio ambiente = human rights, sustainable development and the environment = Direitos humanos, desenvolvimento sustentável e meio ambiente. Seminário de Brasília de 1992. 2º ed. San Jose da Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1992, p.48.

O Desenvolvimento Sustentável deve valorizar outros fatores, que em conjunto o influenciam diretamente. Estes devem ser tomados como diretrizes em uma relação teleológica, e não simplesmente indicativa. São elas:

[...]

- *um sistema político que assegure a efetiva participação dos cidadãos no processo decisório.;*
- *um **sistema econômico** capaz de gerar excedentes e know how técnico em bases confiáveis e constantes;*
- *um **sistema social** que possa resolver as tensões causadas por um desenvolvimento não equilibrado;*
- *um **sistema de produção** que respeite a obrigação de preservar a base ecológica do desenvolvimento;*
- *um **sistema tecnológico** que estimule padrões sustentáveis de comércio e financiamento;*
- *um **sistema administrativo** flexível e capaz de autocorrigir-se.”¹³ (grifos nossos)*

Concluimos que o Desenvolvimento Sustentável tem uma concepção ampla, formulada e influenciada por elementos sociais, político, econômicos, tecnológicos, comerciais e administrativos, que, em conjunto, buscam uma relação mais racional e planejada entre o desenvolvimento e a preservação do meio ambiente para as gerações atuais e futuras.

¹³ Nosso Futuro Comum. Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. Rio de Janeiro: FGV, 1991, pp.70-71. Apud: BUCCI, Maria Paula Dallari. A Comissão Brundtland e o conceito de desenvolvimento sustentável no processo histórico de afirmação dos direitos humanos. In Derani, Cristiane, et al. **Direito ambiental internacional**. Santos: Leopoldianum, 2001, pp.50-53.

5. A CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO – RIO 92

Os resultados paradigmáticos do Relatório da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento constituíram substrato enriquecedor para a instituir as bases para a Conferencia das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, conhecida como “Rio 92” ou “Cúpula do Meio Ambiente”, realizada de 3 a 21 de junho de 1992. Esta representou o fim da era da ênfase no “Desenvolvimento Humano”, até então concepção dominante, para o começo da era da ênfase no “Meio Ambiente e Desenvolvimento”¹⁴. A Conferência Rio 92, seguindo os passos iniciais da Conferência de Estocolmo de 1972, foi um marco definitivo na inserção do tema meio ambiente na Agenda Internacional, que resultou em vários documentos internacionais, dos quais os que influenciarão nosso trabalho são:

a) A Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, uma compilação de 27 (vinte e sete) Princípios, reafirmando alguns já enumerados na Declaração de Estocolmo de 1972, o que deu ensejo ao que são denominados Princípios do Direito Internacional do Meio Ambiente, entre os mais importantes para a nossa discussão, que analisaremos adiante: Princípio da Precaução;

¹⁴ Dados disponiveis em < http://www4.worldbank.org/legal/legen_int/legen_IEL.html >, acesso em 12.09.2004.

Princípio do Poluidor Pagador; Princípio do Desenvolvimento Sustentável; Princípio da Responsabilidade Comum, mas Diferenciada; e Princípio da Avaliação do Impacto Ambiental;

b) A Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas;

A Declaração do Rio é um instrumento de “Soft Law”¹⁵, mas representa uma importante compilação de Princípios Ambientais aceitos internacionalmente pelos participantes da Conferência, que terão influência no nosso trabalho. Pelo fato de ser uma Declaração¹⁶ ela não é considerada um Tratado Internacional e não se submete ao procedimento de ratificação.

Lembramos que estes Princípios foram consagrados em diversos instrumentos normativos de Direito Internacional e de Direito Interno, de diversos países, entre eles o Brasil e os Estados Unidos. Entendemos que, pelo fato destes terem sido consagrados nos Ordenamentos Jurídicos Internos destes países, e também em instrumentos normativos internacionais por estes Estados ratificados, teriam se tornado “hard law”, ou normas obrigatórias.

5.1 O Princípio da Precaução

O Princípio da Precaução representa um grande avanço para a orientação da tomada de decisão no campo ambiental. Este é presente no artigo 225, incisos IV

¹⁵ Conferir definição de Soft Law no item 2.4.1.

¹⁶ Sobre o conceito de Declaração conferir item 2.4.1.

e V da Constituição Federal de 1988, e no princípio 15 (quinze) da Declaração do Rio:

“De modo a proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deve ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com as suas capacidades. Quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas ineficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental”.¹⁷

Aplicada à questão das mudanças climáticas no artigo 3, item 3 da CQNUMC, o Princípio da Precaução tem destaque, pois mesmo que não haja certeza científica da proporção, quantidade e qualidade das modificações climáticas decorrentes da emissão de gases provocadores do efeito estufa, as ações para prevenir a degradação atmosférica não podem ser postergadas ou simplesmente ignoradas, em uma relação de custo benefício.

5.2 Princípio do Poluidor Pagador

Insculpido no artigo 225, § 3º, da Constituição Federal de 1988 e no Princípio 16 (dezesseis) da Declaração do Rio, o Princípio do Poluidor Pagador preleciona que o poluidor deve arcar com os custos decorrentes da poluição, as autoridades nacionais devem procurar promover a internalização dos custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos, levando na devida conta o interesse público, sem distorcer o comércio e os investimentos internacionais. Por este motivo é

¹⁷ Princípio 15 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Vide MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Coletânea de direito internacional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p.581.

claro que aquele que polui o meio ambiente pelas suas atividades deve arcar com os custos desta poluição, internalizando-os, e reparando os danos ambientais.

Esta é a lógica dos instrumentos jurídico-normativos do Protocolo de Quioto, em que os países que historicamente poluíram o meio ambiente e a atmosfera com volumes consideráveis de poluentes devem arcar com os custos desta poluição, pagando pelo custo, que, apesar de caro, não deve ser repassado às futuras gerações de forma gratuita. O bem estar da Sociedade Internacional deve ser preservado, pois aqueles que se desenvolveram ao custo da poluição, devem agora assumi-lo, independentemente da sua proporção.

5.3 Princípio do Desenvolvimento Sustentável

O Desenvolvimento Sustentável teve guarida na Declaração do Rio, demonstrando a sua importância. A sua consagração nos princípios 3 (três), 4 (quatro) e 5 (cinco) confirma o status alcançado no contexto internacional da preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações. Este foi consagrado no artigo 3, itens 1, 3 e 4 da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas, e nos artigos 225, caput e 170, inciso VI da Constituição Federal de 1988.

O Direito ao Desenvolvimento deve ser exercido, de modo a permitir que sejam atendidas eqüitativamente as necessidades de gerações presentes e futuras, pois para alcançar o Desenvolvimento Sustentável, a proteção ambiental deve constituir parte integrante do processo de desenvolvimento, e não pode ser

considerada isoladamente deste. Por este motivo, a questão das mudanças climáticas deve ser inserida no processo de desenvolvimento dos países desenvolvidos e em desenvolvimento, não devendo ser encarados como um ônus, ou uma medida de manutenção de um colonialismo extremamente avançado. Ao contrário, o Desenvolvimento Sustentável deve ser entendido como uma evolução do próprio Homem e da modificação da relação deste com o seu Meio Ambiente, no qual o Homem é parte do meio, devendo ser preservado, e não visto como um elemento estranho do qual não faz parte, posição que vinha sendo adotada até então.

A pobreza é colocada neste contexto como um fator de degradação ambiental, e por isso os Estados e os indivíduos devem cooperar para a sua erradicação. A redução das disparidades nos padrões de vida e o melhor atendimento das necessidades da maioria da população mundial são requisitos para o Desenvolvimento Sustentável. A pobreza é um fator de grande degradação ambiental, pois o ser humano reduzido às suas condições mais primárias é levado a lesar o meio ambiente para manter a sua própria existência.

5.4 Princípio da Responsabilidade Comum, mas Diferenciada.

O Princípio da Responsabilidade Ambiental Comum, mas Diferenciada é um dos pilares do Direito Internacional do Meio Ambiente na questão das Mudanças Climáticas do Protocolo de Quioto.

Bem descrito no Princípio 07 (sete) da Declaração do Rio, este também está presente como Princípio geral no artigo 04 da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas e no Protocolo de Quioto, em seu artigo 2.

*“Os Estados devem cooperar, em um espírito de parceria global, para a conservação, proteção e restauração da saúde e da integridade do ecossistema terrestre. **Considerando as distintas contribuições para a degradação ambiental global, os Estados têm responsabilidades comuns, porém diferenciadas. Os países desenvolvidos reconhecem a responsabilidade que têm na busca internacional do desenvolvimento sustentável,** em vista das pressões exercidas por suas sociedades sobre o meio ambiente global e das tecnologias e recursos financeiros que controlam”.*(grifos nossos)

O mero reconhecimento da existência de uma responsabilidade diferenciada entre os Estados é um enorme avanço, pois reconhece expressamente que uns devem arcar com ônus maiores do que outros, aplicando-se o Princípio da Igualdade, desigualando os desiguais, e atribuindo a estes responsabilidades diferenciadas. Intimamente ligado ao Princípio do Poluidor Pagador, o Princípio da Responsabilidade Comum, mas Diferenciada leva a um patamar de atuação internacional, em que os ônus e responsabilidades cabem a todos, mas em uma gradação maior aos maiores poluidores. Sistemática que foi observada no Protocolo de Quioto, no estabelecimento de metas diferenciadas aos países para a redução das emissões de gases.

5.5. Princípio da Avaliação do Impacto Ambiental

O Princípio da Avaliação do Impacto Ambiental é intimamente ligado ao Princípio da Precaução. Inserido no artigo 225, inciso IV da Constituição Federal de 1988 e no Princípio 17 (dezessete) da Declaração do Rio, prescreve que a avaliação do

impacto ambiental, como instrumento nacional, deve ser empreendida para atividades planejadas que possam vir a ter impacto negativo considerável sobre o meio ambiente, e que dependam de uma decisão de autoridade nacional competente.

A avaliação do impacto que uma determinada atividade terá sobre o meio ambiente é uma das primeiras e importantes medidas a serem tomadas, pois será possível avaliar, em um segundo momento a extensão dos danos e as contramedidas ou condicionantes para a redução ou compensação deste impacto.

6. A CONVENÇÃO QUADRO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MUDANÇAS CLIMÁTICAS

A Assembléia Geral das Nações Unidas, em 1990, estabeleceu o Comitê Intergovernamental de Negociação para a Convenção Quadro sobre Mudança Climática, que teve a tarefa de preparar a sua redação. Esta foi adotada em 9 de maio de 1992, em Nova York, e foi aberta a assinaturas na Conferência das Nações Unidas Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro no mesmo ano. Entrou em vigor em 21 de março de 1994, e foi aprovada no Brasil pelo Decreto Legislativo, nº 1, de 03 de fevereiro de 1994, e promulgada pelo Decreto 2.652, de 01 de julho de 1998¹⁸.

¹⁸ MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Coletânea de direito internacional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p.598.

Reconhecendo que a mudança do clima da Terra e seus efeitos negativos são uma preocupação comum da humanidade, a United Nations Framework Convention on Climate Change – UNFCCC (Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima - CQNUMC) **consagrou entre os seus dispositivos o Desenvolvimento Sustentável**, e rememorou os seguintes dispositivos normativos: Resolução 44/228 da Assembleia Geral da ONU, de 22 de dezembro de 1989, sobre a Conferencia das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento; Resolução 43/53, de 6 de dezembro de 1998; 44/207, de 22 de dezembro de 1989; 45/212 de 21 de dezembro de 1990, e 46/169 de 19 de dezembro de 1991, sobre a proteção do clima mundial para as gerações presentes e futuras da humanidade.

Segundo Frangetto “**encontramos o objetivo de proteção do sistema climático em benefício das gerações presentes e futuras da humanidade, sendo esse fim uma espécie de objetivo acessório (e necessário à realização do objetivo principal acima explicado)**”.¹⁹ Nesta linha, podemos concluir que o Desenvolvimento Sustentável é um dos objetivos da CQNUMC.

¹⁹ FRANGETTO, Flavia Witkowski.GAZANI, Flavio Rufino. **Viabilização jurídica do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) no Brasil: O Protocolo de Kyoto e a cooperação internacional**. São Paulo: IIEB, 2002, 31.

A Convenção, segundo Mello é um tratado que cria normas gerais.²⁰ Dentro deste escopo, a prática internacional vem utilizando as Convenções Quadro, que são acordos que estabelecem normas genéricas, de maior amplitude, uma “moldura”, que será complementada superveniente por outros acordos ou protocolos, que definirão normas mais específicas, ou regulamentarão os dispositivos do acordo-quadro.

O Desenvolvimento Sustentável foi consagrado pela CQNUMC entre seus princípios, que deve orientar a ação das partes da Convenção, dispostos no artigo 3, itens 1, 3 e 4, nos seguintes termos:

[...]

1 - As Partes devem proteger o sistema climático em benefício das gerações presentes e futuras da humanidade com base na equidade e em conformidade com suas responsabilidades comuns, mas diferenciadas e respectivas capacidades. Em decorrência, as Partes países desenvolvidos devem tomar a iniciativa no combate à mudança do clima e a seus efeitos.

*3- As partes devem adotar medidas de precaução para prever, evitar ou minimizar as causas da mudança do clima e mitigar seus efeitos negativos. Quando surgirem ameaças de danos sérios ou irreversíveis, a falta de plena certeza científica não deve ser usada como razão para postergar essas medidas, levando em conta que as políticas e medidas adotadas para enfrentar a mudança do clima devem ser eficazes em função dos custos, de modo a assegurar benefícios mundiais ao menor custo possível. Para esse fim, **essas políticas e medidas devem levar em conta os diferentes contextos socioeconômicos**, ser abrangentes, cobrir todas as fontes, sumidouros e reservatórios significativos de gases de efeito estufa e adaptações, **e abranger todos os setores econômicos**. As partes interessadas podem realizar esforços, em cooperação, para enfrentar a mudança do clima.*

*4 - As Partes têm o direito ao **desenvolvimento sustentável** e devem promovê-lo. As políticas e medidas para proteger o sistema climático contra mudanças induzidas pelo homem **devem ser adequadas às condições específicas de cada Parte e devem ser integradas aos programas nacionais de desenvolvimento**, levando em conta que o*

²⁰ MELLO, Celso de Albuquerque. **Curso de direito internacional público**. Rio de Janeiro: Renovar, 1997, pp.191-192.

desenvolvimento econômico é essencial à adoção de medidas para enfrentar a mudança do clima.” (Grifos nossos).

Podemos constatar que o paradigma que deve nortear as ações para promover a proteção do sistema climático é fundado em dois Princípios, o do Desenvolvimento Sustentável e o da Responsabilidade Comum, mas Diferenciada.

Este fato pode levar a uma concorrência entre o objetivo principal de Proteção do Clima com o objetivo do Desenvolvimento Sustentável. Devem eles orientar a equalização dos interesses dos países desenvolvidos, de redução dos Gases Efeito Estufa, e em desenvolvimento, de promover o Desenvolvimento Sustentável.

7. O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NA PERSPECTIVA DO PROTOCOLO DE QUIOTO

A CQNUMC estabeleceu uma estrutura organizacional para a realização dos seus objetivos. A Conferência das Partes (COP), órgão supremo a Convenção para sua efetiva implementação, mantém regularmente sobre o seu crivo a sua implementação e de seus instrumentos jurídicos, como protocolos.

Estes nos termos de Mello podem assumir duas formas. A primeira é de Protocolo Ata de Conferencia, e a segunda de Protocolo Acordo, um verdadeiro tratado

internacional que cria normas jurídicas, configuração em que se enquadra o Protocolo de Quioto.²¹

O Protocolo de Quioto adotado na Terceira Conferencia das Partes, pela Decisão 01/CP03 estabeleceu normas específicas e disposições relativas à emissão de Gases Efeito Estufa relacionados às Mudanças Climáticas. Seguindo a orientação principiológica do artigo 03 da CQNUMC, o Protocolo de Quioto consagrou o Princípio do Desenvolvimento Sustentável. Como a CQNUMC é o Acordo Internacional Multilateral que estabelece normas gerais, e a este o Protocolo de Quioto é vinculado, os princípios e objetivos do primeiro são necessariamente o veio condutor para a interpretação das disposições do Protocolo. As normas relativas ao Desenvolvimento Sustentável para o Sistema de Mudanças Climáticas serão orientadas pela CQNUMC.

O artigo 02, item 1, enumera as ações a serem tomadas pelas Partes incluídas no Anexo I da Convenção. Estas, a fim de promover o Desenvolvimento Sustentável, devem implementar e/ou aprimorar políticas e medidas para a redução das emissões de gases, de acordo com suas circunstâncias nacionais, seguindo alguns preceitos. Poderemos considerá-los como diretrizes para a redução das emissões para a promoção do Desenvolvimento Sustentável, que servirão de importante fonte ao nosso trabalho. Conforme o artigo 2, são enumerados:

²¹ MELLO, Celso de Albuquerque. **Curso de direito internacional publico**. Rio de Janeiro: Renovar, 1997, pp.191-192.

- a) O aumento da eficiência energética em setores relevantes da economia nacional;
- b) A proteção e o aumento de sumidouros²² e reservatórios²³ de gases de efeito estufa não controlados pelo Protocolo de Montreal, levando em conta seus compromissos assumidos em acordos internacionais relevantes sobre o meio ambiente, a promoção de práticas sustentáveis de manejo florestal, florestamento e reflorestamento;
- c) A promoção de formas sustentáveis de agricultura à luz das considerações sobre a mudança do clima;
- d) A pesquisa, a promoção, o desenvolvimento e o aumento do uso de formas novas e renováveis de energia, de tecnologias de seqüestro de dióxido de carbono e de tecnologias ambientalmente seguras, que sejam avançadas e inovadoras;
- e) A redução gradual ou eliminação de imperfeições de mercado, de incentivos fiscais, de isenções tributárias e tarifárias e de subsídios para todos os setores emissores de gases efeito estufa que sejam contrários ao objetivo da Convenção e aplicação de instrumentos de mercado;
- f) O estímulo a reformas adequadas em setores relevantes, visando a promoção de políticas e medidas que limitem ou reduzam emissões de gases de efeito estufa não controlados pelo Protocolo de Montreal;

²² Sumidouro segundo a UNFCCC significa um componente (ou componentes) do sistema climático no qual fica armazenado um gás de efeito estufa ou um precursor de um gás de efeito estufa.

²³ Reservatório significa qualquer processo, atividade ou mecanismo que remova um gás efeito estufa, um aerossol ou um precursor de um gás de efeito estufa da atmosfera.

- g) Medidas para limitar e/ou reduzir as emissões de gases de efeito estufa não controlados pelo Protocolo de Montreal no setor de transportes;
- h) A limitação e/ou redução de emissões de metano por meio de sua recuperação e utilização no tratamento de resíduos, bem como na produção, no transporte e na distribuição de energia.
- i) A cooperação entre as partes da CQNUMC para a troca de informações, tecnologias e experiências, pautada em uma política de transparência é um dos pressupostos para o Desenvolvimento Sustentável.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Doravante, constatamos que a Concepção de Desenvolvimento Sustentável da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas – CQNUMC, e os Princípios do Direito Internacional do Meio Ambiente são aplicáveis também ao conjunto normativo do Protocolo de Quioto, como consagração dos conceitos historicamente construídos desde a Conferência de Estocolmo de 1972, passando pela Comissão Brundtland e Declaração do Rio de Janeiro de 1992.

O Princípio de que o Desenvolvimento Sustentável é aquele capaz de atender às necessidades das presentes e futuras gerações, com uma visão mais ampla, através da erradicação da pobreza, do desenvolvimento tecnológico, da cooperação internacional, da atribuição de responsabilidades comuns, mas diferenciadas, do estabelecimento de políticas internas, e da consonância destas

com políticas e planos de ação internacionais, com a participação dos diversos entes da sociedade interessados, foi absorvido pelas disposições normativas da CQNUMC. Notamos que o seu **principal enfoque** é a **Proteção do Clima Mundial**, tendo o **Desenvolvimento Sustentável** como **meta subsidiária**. As suas ações devem orientar-se pelo **Princípio da Responsabilidade Comum, mas Diferenciada** e pelo **Princípio do Desenvolvimento Sustentável**. Esta regra aplicar-se-á ao Mecanismo de Desenvolvimento Limpo do Protocolo de Quioto.

A repercussão destes Princípios é importante, pois insere o entendimento de que todos os países ricos e pobres têm responsabilidade na preservação do meio ambiente, mas cabe aos países ricos ou desenvolvidos a iniciativa para a busca de soluções. Esta decorre da sua responsabilidade diferenciada, pois a poluição atmosférica atual deve-se em grande parte às emissões de gases causadores do efeito estufa derivados do seu processo de desenvolvimento. Como os países em desenvolvimento tiveram uma participação proporcionalmente menor, a estes cabem menores ônus e responsabilidades.

Outro fator é a opinião comum de que a pobreza é um elemento de grande influência na degradação ambiental, devendo o Desenvolvimento Sustentável erradicá-la como pressuposto para a preservação do meio ambiente.

A CQNUMC e o Protocolo de Quioto buscam em primeiro lugar a Proteção do Clima, com metas de redução de gases efeito estufa, e, somente em segundo

plano o Desenvolvimento Sustentável, apesar destes serem interligados e interdependentes. Fator que levará à necessidade de equalização dos interesses entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, na definição das normas aplicáveis à questão das Mudanças Climáticas.

Portanto, concluímos que os Princípios do Direito Internacional do Meio Ambiente exercerão forte influência no Protocolo de Quioto e na interpretação dos seus mecanismos jurídico-financeiros, servindo como instrumento de interpretação importante, que poderá preservar o ideal maior e de relevância que norteou as ações e decisões neste campo, que é o da Preservação do Meio Ambiente para proporcionar o Desenvolvimento Sustentável.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BUCCI, Maria Paula Dallari. A Comissão Brundtland e o conceito de desenvolvimento sustentável no processo histórico de afirmação dos direitos humanos. In Derani, Cristiane, et al. **Direito ambiental internacional**. Santos: Leopoldianum, 2001, pp.50-53.

FRANGETTO, Flavia Witkowski.GAZANI, Flavio Rufino. **Viabilização jurídica do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) no Brasil: O Protocolo de Kyoto e a cooperação internacional**. São Paulo: IIEB, 2002, 31.

KISS, Alexander. **Sustainable development and human rights**. Apud: Trindade, Antonio Augusto Cançado, ed. *Derechos Humanos, Desarrollo Sustentable y Medio Ambiente*. San Jose: C.R.: IIDH, BID, 1995, p.29-38.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Coletânea de direito internacional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p.581.

MELLO, Celso de Albuquerque. **Curso de direito internacional publico**. Rio de Janeiro: Renovar, 1997, pp.191-192.

NASSER, Salem Hikmat. **Soft law e a transformação do direito intenacional**. 2004.pp.421-424

Nosso Futuro Comum. Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getulio Vargas, 1991, p.09, apud BUCCI, Maria Paula Dallari. A Comissão Brundtland e o conceito de desenvolvimento sustentável no processo histórico de afirmação dos direitos humanos. In Derani, Cristiane, et al. **Direito ambiental internacional**. Santos: Leopoldianum, 2001, p.60.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. De Estocolmo 72 a Montego Bay 82: o ingresso do meio ambiente na agenda global. In Derani, Cristiane, et al. **Direito ambiental internacional**. Santos: Leopoldianum, 2001, pp.27-49.

SALMON, J. Dictionnaire de Droit Public. Bruxelles: Bruylant/AUF, 2001, p.1.039. Apud NASSER, Salem Hikmat. **Soft law e a transformação do direito intenacional**. 2004. pp.421-424.

SOARES, Guido Fernando Silva. **Direito internacional do meio ambiente: emergencia, obrigações e responsabilidades**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2003, pp.37-38.

TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. **Direitos humanos e meio ambiente. Paralelo dos sistemas de proteção internacional**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1993, p.20.

Trindade, Antonio Augusto Cançado. **Environment and Development: Formulation and implementation of the right to development as human right**. In: Trindade, Antonio Augusto Cançado. Derechos humanos, desarrollo sustentable y medio ambiente = human rights, sustainable development and the environment = Direitos humanos, desenvolvimento sustentável e meio ambiente. Seminário de Brasília de 1992. 2° ed. San Jose da Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1992, p.48.