

A Relativização da Soberania Brasileira na Floresta Amazônica à Luz do Direito Internacional

Ana Cristina Paulo Pereira *

Resumo

O presente artigo analisa a legalidade dos projetos de internacionalização da Amazônia brasileira e de relativização da soberania do Brasil sobre a área.

Palavras-chave: Amazônia; internacionalização; *res communis*.

Abstract

This article tackles the juridicity of possible projects on both the internationalization of the Brazilian Amazon and the smothering of Brazil's sovereignty over the area.

Key-words: Amazon; internationalization; *res communis*.

I. Introdução

As novas tecnologias, aplicadas em diversos setores, tem facilitado e, por conseguinte, contribuído para aumentar as relações entre os povos, não só no âmbito pessoal como no econômico. Por outro lado, os Estados e as empresas estão cada vez mais interdependentes, de modo que políticas e práticas internas passam a ter efeitos extraterritoriais, muitas vezes impactando a Sociedade Internacional como um todo. Essa interdependência acentuada é o que se costuma chamar atualmente de globalização, embora não exista definição jurídica para o termo.

O Direito internacional público, por sua vez, tenta acompanhar essa nova dinâmica para abranger temas que antes estavam reservados à competência exclusiva interna dos Estados. Certamente, é na área da proteção dos direitos humanos que se verificam as maiores transformações ocorridas no Direito internacional público clássico, tornando-o, por assim dizer, mais “humanista”, isto é, voltado para os interesses e necessidades da pessoa humana.

Nesse diapasão, surge a preocupação com o meio ambiente, considerado como elemento essencial na garantia de direitos humanos, mais especificamente do direito a uma vida saudável. Conforme Fernando Rodríguez, “o direito a um meio ambiente sadio ou livre de contaminação é complementar a que se exercite o direito a vida e a integridade física e psíquica para que, a seu

* Doutora em Direito pela Universidade de Paris I (Panthéon-Sorbonne). Professora Adjunta da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

turno, se possa viver de forma digna.¹ Nessa mesma esteira, a Carta da Natureza das Nações Unidas de 1982, em seu preâmbulo, alínea (a):

A espécie humana é parte da natureza e a vida depende do funcionamento ininterrupto dos sistemas naturais que são fonte de energia e de matérias nutritivas (tradução nossa).²

Note-se que essa nova abordagem foi igualmente acolhida pela Constituição Federal Brasileira de 1988, ao consagrar, no Artigo 225, o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental da pessoa humana.

Ademais de sua importância para a qualidade de vida das pessoas, a existência de um meio ambiente equilibrado também se torna elemento imprescindível para a paz internacional, eis que a exploração desmedida e a escassez de recursos naturais podem levar a conflitos entre Estados e, em última análise, ao sofrimento humano.³

O tema “meio ambiente” torna-se recorrente em foros internacionais, permeando outros temas e setores das relações internacionais. A floresta amazônica, por sua dimensão e singularidade, passa a ocupar lugar de destaque nesses debates.

Com efeito, a floresta amazônica, com uma área de 5.500.000 Km², é a maior floresta tropical do mundo, situada na região norte da América do Sul, ocupando os territórios do Brasil, Bolívia, Peru, Equador, Colômbia, Venezuela, Guiana, Suriname e Guiana Francesa. Cerca de 60% da floresta encontra-se em território brasileiro,⁴ daí a tendência de associar a Amazônia mais especificamente ao Brasil, o que nos coloca como principal responsável por sua preservação e conservação.

É indubitável a contribuição da floresta amazônica para o equilíbrio ambiental do planeta: ela contém a maior coleção de espécies vivas animais e vegetais do mundo e é responsável por 10% das reservas de carbono.⁵ Por outro lado, estudos revelam que a floresta amazônica poderia

¹ Rodríguez, Fernando Dougnac, “El ‘Jus Cogens’ como uno de los Fundamentos del Derecho Ambiental”, in *Prevención y Solución de Conflictos Ambientales: Vías Administrativas, Jurisdiccionales y Alternativas*, Segundas Jornadas Nacionales de Derecho Ambiental, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, Santiago, 1º al 3 de diciembre de 2004 (Santiago, Lexis Nexis, 1ª ed. 2004), p. 371.

² Adotada pela Assembleia Geral da ONU mediante Resolução 37/7, de 28 de outubro de 1982 (<http://www.pnuma.org/docamb/cn1982.php>, acesso em 10/05/2010).

³ Recentemente, dois prêmios nóbéis da paz foram atribuídos a pessoas que se dedicaram ao tema do meio ambiente: em 2004 para Wangari Muta “for her contribution to sustainable development, democracy and peace” e em 2007 para o Intergovernmental Panel on Climate Change, criado por Al Gore, “for their efforts to build up and disseminate greater knowledge about man-made climate change, and to lay the foundations for the measures that are needed to counteract such change” (In http://nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates (acesso em 03/05/2010).

⁴ In http://en.wikipedia.org/wiki/Amazon_Rainforest (acesso em 04/05/2010).

⁵ Idem.

ficar ameaçada ainda no século XXI pela mudança climática e o desflorestamento.⁶ Sobre este último aspecto, dados do INPI (Instituto nacional de Pesquisas Espaciais), obtidos pelo sistema DEGRAD, que utiliza satélites para fazer o mapeamento da degradação florestal da Amazônia legal brasileira (composta pelos estados do Acre, Amazonas, Amapá, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Rondônia e Tocantins), revela aumento considerável do desmatamento na totalidade da região entre 2007 (15.987,10 km²) e 2008 (27.417,10 km²).⁷ Ademais, os últimos dados coletados pelo INPI através do DETER (Sistema de Detecção de Desmatamento em Tempo Real), referentes aos meses de janeiro e fevereiro de 2010, demonstram que só nesse período houve um desmatamento de 208.2 km² na região, cuja maior incidência deu-se no estado de Mato Grosso (143.4km²).⁸ A recente autorização do governo brasileiro de construir a hidrelétrica de Belo Monte, no Rio Xingu (Pará), provocou ainda mais reações adversas de vários setores da sociedade, não só por seu impacto ambiental como também por sua inviabilidade econômica frente a outras opções de geração de energia.⁹

A preocupação da Sociedade Internacional com a floresta amazônica teria suscitado a idéia de algum tipo de internacionalização dessa área, provocando debates polêmicos e calorosos. Essa especulação, em realidade, nos leva a duas questões que estão interconectadas: a primeira acerca das reais responsabilidades do Brasil *via-à-vis* da Sociedade Internacional no que concerne à proteção e à conservação da floresta amazônica; a segunda, decorrente da resposta à primeira questão, sobre até que ponto a floresta amazônica poderia ser objeto de uma governança global ou compartilhada, de modo a limitar a atuação do Estado brasileiro na região.

O presente trabalho tentará responder de forma sucinta a essas duas questões, usando como fundamento os princípios e normas de direito internacional, tanto de origem convencional como costumeira, e a jurisprudência internacional pertinentes. Ao final, espera-se esclarecer se

⁶ Ibidem.

⁷ In <http://www.obt.inpe.br/degrad/> (acesso em 06/05/2010).

⁸ In http://www.inpe.br/deter/avaliacao/Avaliacao_DETER_janeiro_fevereiro2010.pdf (acesso em 06/05/2010).

⁹ Em carta dirigida ao Presidente da República, datada de 10/03/2010, 140 entidades internacionais pediram ao governo a suspensão do projeto, um dos principais do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do governo Lula. Segundo o documento, a construção da barragem inundará uma área total de 440km², sem que os benefícios econômicos compensem seu impacto ambiental e social. Por outro lado, a carta também aponta para a falta de consultas prévias à sociedade civil (no caso a população ribeirinha e as comunidades indígenas da área a ser afetada), o que contrariaria compromissos internacionalmente assumidos pelo Estado, notadamente a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (UNDRIP) e a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) (In <http://www.ecodebate.com.br/2010/03/15/em-carta-dirigida-ao-presidente-lula-140-entidades-internacionais-denunciam-belo-monte/> (acesso em 07/05/2010).

realmente a soberania brasileira encontra-se ameaçada ou se tudo não passa de rumores baseados em informações sensacionalistas e discursos “politiqueiros”.

II. A Relativização do Direito à Soberania Permanente sobre os Recursos Naturais

A preocupação mundial com o meio ambiente implicou nova leitura de princípios clássicos do Direito internacional no intuito de relativizá-los, bem como o surgimento de novos princípios e doutrinas.

Essa nova abordagem, por sua vez, poderia ser vista como ameaça à soberania exclusiva e permanente dos Estados sobre seus recursos naturais, princípio clássico e fundamental das relações inter-estatais.

Dentre os princípios do Direito Internacional público que mais contribuem para a garantia da paz encontra-se o princípio da não ingerência nos assuntos internos de outro Estado. Haveria, portanto, uma esfera de competência reservada exclusivamente ao Estado territorial, na qual não caberia a nenhum outro ente estranho, ou até mesmo ao Direito internacional como um todo, imiscuir-se.

Embora de origem consuetudinária, esse princípio também pode ser encontrado em alguns diplomas internacionais, destacando-se a Carta das Nações Unidas de 1945 (Inciso 7 do Artigo 2) e a Carta da Organização dos Estados Americanos de 1948 (Artigo 19).

Decorre do princípio maior da não-ingerência o direito dos Estados de disporem de seus recursos naturais da maneira que melhor convenha aos interesses do país. Cabe, portanto, ao Estado territorial determinar as políticas mais adequadas para alcançar seus objetivos de caráter sócio-econômico ou ainda de segurança nacional.

A competência exclusiva dos Estados sobre seus recursos naturais foi reconhecida na Assembléia Geral da ONU basicamente em dois instrumentos: 1) a Declaração sobre Soberania Permanente sobre os Recursos Naturais - Resolução 1803 (XVII), de 14 de dezembro de 1962; e 2) a Carta de Direitos e Deveres Econômicos dos Estados - Resolução 3281 (XXIX), de 12 de dezembro de 1974. Igualmente, tratados e convenções internacionais acolheram esse princípio, destacando-se a Convenção sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966 e a

Convenção sobre Direitos Civis e Políticos de 1966 (ambas no Artigo 1.b), as quais contam atualmente com 160 e 165 partes respectivamente¹⁰, dentre os quais o Brasil.¹¹

Outros diplomas internacionais, de caráter mais específico, consagraram esse direito, todavia de forma relativizada, ou seja: se de um lado reconhecem a soberania exclusiva dos Estados sobre seu território, de outro, determinam que os mesmos têm o dever de evitar que a exploração desses recursos, e em geral as atividades realizadas em seu território, cause prejuízos importantes aos Estados vizinhos ou para além de sua jurisdição.

Essa outra face do direito à soberania territorial dos Estados pode ser considerada como uma das regras básicas do princípio da boa vizinhança (*good neighbourliness*) consagrado não só em declarações, como também em tratados, convenções e na jurisprudência internacionais.

Dentre as declarações internacionais mais conhecidas, vamos encontrar limites à soberania territorial do Estado nos Princípios 21 da Declaração de Estocolmo (1972)¹² e 2 da Declaração do Rio (1992).¹³ Em relação aos tratados e convenções internacionais ratificados pelo Brasil, destacam-se os seguintes dispositivos: Artigo 194.2 da Convenção sobre Direito do Mar de 1982;¹⁴ Artigo XVI do Tratado de Cooperação Amazônica de 1978;¹⁵ Artigo 3 da Convenção sobre Diversidade Biológica de 1992;¹⁶ Princípio 1(a) do Acordo Internacional de Madeiras Tropicais de 1994;¹⁷ e Artigo V do Tratado da Bacia do Prata de 1969.¹⁸ Quanto à jurisprudência internacional, sublinhamos o entendimento da Corte Internacional de Justiça (CIJ) na Opinião Consultiva sobre ameaça ou uso de armas nucleares, como segue:

...The existence of the general obligation of State to ensure that activities within their jurisdiction and control respect the environment of other States or of areas beyond

¹⁰ In http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-3&chapter=4&lang=ene e http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-4&chapter=4&lang=en

¹¹ Respectivamente, Decretos 591 e 592, de 06/07/1992 (DOU 06/07/1992).

¹² United Nations Conference on the Human Environment, Stockholm, 5-7 June 1972 (In <http://www.unep.org/Documents/Multilingual/Default.asp?documentid=97&articleid=1503>)

¹³ United Nations Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro, 14 June 1992 (In <http://www.unep.org/Documents/Multilingual/Default.asp?documentid=78&articleid=1163>)

¹⁴ A Convenção entrou em vigor internacionalmente em 16/11/1994 e foi promulgada no Brasil, pela última vez, mediante Decreto N. 1.530, de 22/06/1995 (DOU 23/06/1995).

¹⁵ O Tratado entrou em vigor internacionalmente em 02/08/1980 e foi promulgado no Brasil mediante Decreto N. 85.050 de 18/08/1980 (DOU 19/08/1980).

¹⁶ A Convenção entrou em vigor internacionalmente em 29/12/1993 e foi promulgada no Brasil mediante Decreto N. 2.519, de 16/03/1998 (DOU 17/03/1998).

¹⁷ O Acordo entrou em vigor internacionalmente em 01/01/1997 e foi promulgado no Brasil mediante Decreto N. 2.707, de 04/08/1998 (DOU 05/08/1998), tendo sido prorrogado pelo Decreto N. 4.802, de 07/08/2003 (DOU 08/08/2003).

¹⁸ O Tratado entrou em vigor internacionalmente em 14/09/1969 e foi promulgado no Brasil mediante Decreto N. 67.084 de 19/08/1970 (DOU 20/08/1970).

national control is now part of the corpus of international law relating to the environment.¹⁹

Ressalte-se que esse entendimento foi reiterado *ipsi literis* em decisões posteriores da CIJ, notadamente nos casos *Gabcikovo-Nagymaros Project*²⁰ e *Pulp-Mills on the River Uruguay*.²¹ Igualmente, vamos encontrar em laudos arbitrais internacionais a determinação de que existe a obrigação dos Estados de prevenir ou, pelo menos, mitigar, eventuais danos ao meio ambiente em áreas fora de sua jurisdição. Nesse sentido, confere os laudos proferidos nos casos *Iron Rhine* (“*IJzeren Rijn*”) *Railway Case* (2005)²² e *Land Reclamation Case*(2003).²³

Note-se, portanto, que o Estado não é totalmente livre para usar seu território; há limites que poderiam, inclusive, impedir a realização de atividades necessárias para o seu desenvolvimento econômico. Parte-se do princípio de que um Estado não pode explorar seus recursos naturais de modo a privar os demais Estados do gozo e uso desses mesmos recursos, quando compartilhados. Tal comportamento seria caracterizado como abuso de direito, traduzindo-se na máxima *sic utere tuo ut alienum no laedas* (‘use o que é seu de modo a não causar danos a outrem’), referenciada pelos árbitros no caso *Trail Smelter*.²⁴

No momento atual, ainda estamos muito longe de afirmar que a degradação da floresta amazônica está causando prejuízos substanciais a Estados vizinhos ou à Sociedade Internacional como um todo, não havendo nenhum estudo científico que determine seu real impacto no meio ambiente global.²⁵ Dessa forma, não há o que falar da responsabilidade internacional do Brasil por danos a áreas fora de sua jurisdição. Se assim o fosse, também deveriam ser

¹⁹ *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, advisory Opinion, ICJ Reports (1996), p. 65, at pp. 241-242, para. 29.

²⁰ *Gabcikovo-Nagymaros Project* (Hungary/Slovakia), judgment, 25 September 1997, I.C.J. Reports, P. 41, para. 53.

²¹ *Pulp Mills on the River Uruguay* (Argentina v. Uruguay), Judgment, 20 April 2010, I.C.J Reports, P. 57, para. 193.

²² *Rhine* (“*IJzeren Rijn*”) *Railway Arbitration* (Belgium/The Netherlands), Award of the Arbitral tribunal, 24 May 2005; available at <http://www.pca-cpa.org>; paras. 58-59.

²³ Case concerning Land Reclamation by Singapore in and around the Straits of Johor (Malaysia v. Singapore), Requested for Provisional Measures, Order, 8 October 2003; reproduced in 126 ILR 487; paras. 96 and 99.

²⁴ *Trail Smelter Arbitration* (United States v. Canada), RIAA, Vol. III (1938-1941), para. 1911, at p. 1965.

²⁵ Os estudos atuais, quando muito, limitam-se a seus efeitos ambientais futuros no âmbito regional, como aponta o Relatório conjunto da UNEP (United Nations Environmental Programme) e a ACTO (Amazon Cooperation Treaty Organization), de 2009, *Environment Outlook in the Amazônia: GEO Amazonia* (in <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.Print.asp?DocumentID=562&ArticleID=6088&l=en> acesso em 15/05/2010)

responsabilizados, e com mais propriedade ainda, os Estados mais desenvolvidos, grandes emissores de gás estufa, pelo aquecimento global.²⁶

Uma vez afastada a responsabilidade internacional do Brasil por danos ao meio ambiental global, resta-nos, todavia, analisar a polêmica idéia de governança global da floresta amazônica, o que, em princípio, confrontaria o princípio internacional da não ingerência nos assuntos domésticos.

III. Haveria um Direito de Ingerência Ecológica na Amazônia?

Existe o receio da Sociedade Internacional de que a atual política brasileira seja incompatível com o objetivo de diminuir o aquecimento global²⁷. Com efeito, diante da aparente “ineficácia” do governo brasileiro em controlar o desmatamento da floresta amazônica, alguns líderes mundiais teriam proposto algum tipo de “internacionalização” da região, conforme sugerem textos publicados na internet,²⁸ como segue:

- "Ao contrário do que os brasileiros pensam a Amazônia não é deles, mas de todos nós" (Al Gore, vice-presidente dos Estados Unidos, 1989).
- "Os países industrializados não poderão viver da maneira como existiram até hoje se não tiverem à sua disposição os recursos naturais não renováveis do planeta. Terão que montar um sistema de pressões e constrangimentos garantidores da consecução de seus intentos" (Henry Kissinger, ex-secretário de Estado americano, 1994).
- "O Brasil deve delegar parte de seus direitos sobre a Amazônia aos organismos internacionais competentes" (Mikhail Gorbachev, ex-presidente da extinta União Soviética, 1992).

²⁶ Patrick Bond, professor e diretor da University of Kwazulu Natal's Centre for Civic Society (CCS) em Durban, África do Sul, sugeriu, em 14/05/2010, que os países do Norte devam uma compensação ecológica aos países do Sul pelos danos provocados em decorrência do aquecimento global (<http://ipsnews.net/news.asp?idnews=51433>, acesso em 15/05/2010)

²⁷ A participação da floresta amazônica no aquecimento global dá-se, atualmente, de duas formas: de um lado, funciona como sumidouro de gás carbônico, um dos principais causadores do efeito estufa, mas parte desse esforço é prejudicado pela emissão de gás carbônico provocada pelas queimadas.

²⁸ Vide: ROSAS, Bruno Giovany de Miranda. “Soberania sobre a Amazônia Legal”. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 10, n. 1040, 7 maio 2006 (Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=8314>, acesso em 21/04/2010); CHAGAS, Carlos. “Querem Internacionalizar a Nossa Amazônia” (Disponível em <http://www.brasil.iwarp.com/chagas.htm>, e traduzido para o inglês na página <http://cgi.stanford.edu/group/wais/cgi-bin/?p=132>, acesso em 05/05/2010); BENATTI, José Heder, “Internacionalização da Amazônia e a Questão Ambiental: o Direito das Populações Tradicionais e Indígenas a Terra”, in *XV Congresso Nacional do CONPEDI*, Manaus, 15, 16, 17 e 18 de novembro de 2006 (disponível em http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/anais/manaus/estado_dir_povos_jose_heder_benatti.pdf, acesso em 06/05/2010).

- "O Brasil precisa aceitar uma soberania relativa sobre a Amazônia" (François Mitterrand, então presidente da França, 1989).
- "As nações desenvolvidas devem estender o domínio da lei ao que é comum de todos no mundo. As campanhas ecologistas internacionais que visam à limitação das soberanias nacionais sobre a região amazônica estão deixando a fase propagandística para dar início a uma fase operativa, que pode, definitivamente, ensejar intervenções militares diretas sobre a região" (John Major, então primeiro ministro da Inglaterra, 1992).
- "Se os países subdesenvolvidos não conseguem pagar suas dívidas externas, que vendam suas riquezas, seus territórios e suas fábricas" (Margareth Thatcher, então primeira-ministra da Inglaterra, 1983).

Embora não tenha sido possível encontrar a fonte original dessas referências, acreditamos que, conforme dito popular, “onde há fumaça há fogo”, e, certamente, o mundo está voltado para a Amazônia: o que acontece aí desperta o interesse de todos, nacionais e estrangeiros, tanto por sua importância ambiental como econômica.

Note-se que a governança global, ou a internacionalização de áreas de interesse comum para a humanidade, já é reconhecida e aceita para o alto-mar, os pólos norte e sul e o espaço exterior, eis que são *res communis* não sujeitas a nenhuma jurisdição exclusiva, mas sim ao Direito internacional. O receio é o de que essa tendência também passe a prevalecer sobre áreas que integrem o território de um Estado por apresentarem valor universal.

Nesse sentido, embora não tenha citado a floresta amazônica, ou qualquer outra situação específica, o atual Diretor geral da Organização Mundial do Comércio (OMC), Pascal Lamy, em discurso proferido em 09 de novembro de 2009, na Universidade de Bocconi, em Milão, expressou que “desafios globais (como o aquecimento global) necessitam soluções globais e que essas soluções somente podem vir com uma adequada governança global”, a qual, segundo ele, permanece muito fraca nos dias de hoje. Embora Pascal Lamy não tenha informado como dar-se-ia o exercício dessa governança global - se através de um super poder, ou da união de líderes nacionais (selecionados por quem?) ou ainda por uma organização internacional, afirmou que, em qualquer caso, o princípio da subsidiariedade deveria ser respeitado. Isso significa que as funções deveriam ser exercidas no nível onde possam ser aplicadas mais

eficazmente, de modo a não sobrecarregar o sistema internacional com problemas que podem ser melhor tratados nos níveis local, regional ou nacional.²⁹

Em realidade, há um movimento crescente que defende a idéia de que a universalidade do meio ambiente excluiria de seu seio todo reduto privativo e de que determinados riscos maiores para o mundo não poderiam ficar ao arbítrio de um único Estado. Conseqüentemente, estaria ocorrendo de forma progressiva uma rachadura na figura monolítica da soberania territorial por onde tenta penetrar o direito de ingerência ecológica, cujas condições jurídicas ainda estariam para ser definidas, conforme informa M. Bachelier.³⁰

A parte os discursos políticos e acadêmicos acerca da competência exclusiva do Estado sobre a floresta amazônica, cabe-nos analisar, sob a ótica do Direito internacional, por um lado, se o Brasil teria assumido alguma obrigação concreta de protegê-la e conservá-la, e, por outro lado, se essa obrigação teria alcançado o status de *jus cogens*, de modo que o seu descumprimento poderia, em última análise, legitimar a ação dos demais Estados e, eventualmente, suscitar a ingerência ecológica na região.

Desde já, há que se ter em mente que no Direito internacional as obrigações dos Estados não se presumem, pois devem estar previstas seja em norma internacional convencional ou costumeira. Mais importante ainda, qualquer restrição à soberania territorial de um Estado tem de estar prevista em norma ou princípio internacional de forma específica e clara. Conforme entendimento da antiga Corte Permanente Internacional de Justiça no caso *Lotus* (1927), “o Direito internacional não pode ser presumido a fim de diminuir um Direito tal qual o Direito à soberania estatal” (tradução nossa).³¹

Nesse diapasão, se certamente no direito convencional não se vislumbra nenhuma cessão ou limitação de soberania do Brasil no que tange à floresta amazônica, a dúvida poderia ainda persistir quanto ao direito costumeiro. Isso porque poder-se-ia assimilar a obrigação de não causar danos ao meio ambiente global à obrigação de proteger direitos humanos, cujas determinadas práticas estão proibidas em virtude de norma costumeira internacional de caráter

²⁹ In http://www.wto.org/english/news_e/sppl_e/sppl142_e.htm, acesso em 15/05/2010.

³⁰ Bachelier, M. Lj., “Souveraineté étatique et droit d’ingérence dans le domaine de l’environnement”, Comunicação apresentada no Seminário « Droit et Environnement », Angers, 5-8 novembro de 1991, apud Ruiz, José Juste, “La Evolución del Derecho Internacional del Medio Ambiente”, in *Autonomies. Revista Catalana de Derecho Público*, (Barcelona, Esc. d’Administració Pública de Catalunya, núm. 15, diciembre 1992), p. 57.

³¹ França v. Turquia, Julgamento No. 9 (1927), PCIJ, Series A, No. 10, p. 18.

imperativo (*jus cogens*), como é o caso do genocídio, tortura, *apartheid* e a escravidão, práticas que afrontariam valores universais de caráter superior, acima dos interesses dos Estados.

Ora, exceto a consagração do princípio de que os Estados são responsáveis por danos significativos causados a áreas fora de sua jurisdição, nada no Direito internacional nos leva a inferir que o meio ambiente possua *status* tão elevado quanto ao de algumas proibições relacionadas à proteção de direitos humanos, não constituindo, portanto, norma de *jus cogens*, própria a legitimar qualquer tipo de ingerência estrangeira ou internacional.

Corroboram nossa posição alguns fatos da vida internacional, como, por exemplo, a exclusão dos crimes contra o meio ambiente da jurisdição do Tribunal Penal Internacional, criado pela Convenção de Roma de 1998.³² Ademais, recorde-se que o atual Projeto de Artigos sobre a Responsabilidade Internacional dos Estados por Atos Ilícitos Internacionalmente, adotado pelo Comitê de Direito Internacional da ONU em 2001, não retomou o previsto no Artigo 19.3(d) do projeto apresentado na primeira leitura. Esse dispositivo considerava como crime internacional “a violação grave de uma obrigação essencial para a salvaguarda e preservação do meio ambiente humano, como a proibição de poluir massivamente a atmosfera e os mares” (tradução nossa). Em vez disso, o correspondente Artigo 40 do Projeto final de 2001, ao referir-se à violação de uma norma peremptória de direito internacional geral, não prevê nenhum exemplo desse tipo de norma, o que deixa, em última análise, aos aplicadores do Direito internacional a tarefa de identificá-las casuisticamente.

Assim sendo, ainda estamos longe de afirmar que existe um direito de ingerência ecológica, e qualquer tentativa nesse sentido seria uma violação ao princípio de não-ingerência nos assuntos internos, esse sim, poderia ser alçado à categoria de norma peremptória de Direito internacional porquanto reforça dois outros grandes princípios: o da igualdade jurídica entre os Estados e o da soberania estatal permanente sobre seus recursos naturais, como vimos anteriormente.

Contudo, não se pode negar e nem impedir o interesse da Sociedade Internacional na preservação e conservação da floresta amazônica, mas esse interesse restringe-se ao plano teórico-intelectual ou quando muito ao da cooperação internacional ou inter-estatal a pedido do próprio governo brasileiro. Nesse sentido, a UNESCO vem atuando de forma concreta ao atribuir a determinadas áreas situadas em diversos países o *status* de Patrimônio Natural Mundial.

³² Em vigor desde 01º de julho de 2002.

IV - As Implicações do Reconhecimento pela UNESCO de Patrimônio Natural da Humanidade

Visando a preservação de culturas e zonas naturais que por sua singularidade e valores (materiais e imateriais) são relevantes para toda a humanidade, presentes e futuras, a UNESCO elaborou a Convenção Geral para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural, adotada em Paris, em 23 de novembro de 1972.³³ O Brasil, como Estado Parte dessa Convenção,³⁴ assumiu o compromisso de identificar e nomear as áreas do território nacional a serem consideradas pelo Comitê do Patrimônio Mundial da UNESCO para integrar a Lista do Patrimônio Mundial (World Heritage List), conforme dispõe o Artigo 3º da Convenção. Uma vez a área inscrita nessa lista, espera-se do Estado territorial que proteja os valores discriminados em seu pedido e relate periodicamente ao Comitê as políticas e medidas adotadas nesse sentido (Artigo 29 da Convenção).

Dentro dessa dinâmica, no ano 2000, o Complexo de Conservação da Amazônia Central, área com mais de seis milhões de hectares, foi registrado na UNESCO como Patrimônio Natural Mundial³⁵, por atender aos critérios básicos do Artigo 2º da Convenção, o que significa “possuir valor universal excepcional do ponto de vista da ciência, conservação e beleza natural”.³⁶

Por conseguinte, o Brasil assume internacionalmente a obrigação de adotar todas as medidas necessárias para proteger, conservar e restaurar o referido Complexo, ao mesmo tempo em que tem a possibilidade de requerer ao Comitê do Patrimônio Mundial uma assistência internacional, sob diversas formas,³⁷ a fim de garantir a proteção, conservação ou restauração da área (Artigo 19 da Convenção).³⁸

³³ Em vigor desde 17/12/1975 e com 181 Estados Partes (<http://whc.unesco.org/en/statesparties/>, acesso em 13/05/2010).

³⁴ Promulgada pelo Decreto presidencial N. 80.978, de 12/12/1977.

³⁵ In <http://whc.unesco.org/en/list/998> (acesso em 13/05/2010).

³⁶ Os critérios específicos aplicados foram os do *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*, de 2005, quais sejam: de possuir representações significativas de processos ecológicos e biológicos em progresso na evolução e desenvolvimento de ecossistemas terrestre, aquático, costeiro e marinho e comunidades de plantas e animais (Inciso IX); e de conter o mais importante e significativo habitat natural para conservação in-loco de diversidade biológica, incluindo as espécies em ameaça de extinção que são de extraordinário valor universal sob o ponto de vista da ciência ou conservação (Inciso X).

³⁷ Para as diferentes formas disponíveis de assistência *vide* Artigo 22 da Convenção.

³⁸ Essa assistência é financiada pelo Fundo do Patrimônio Mundial (Artigo 15 da Convenção), cujos recursos provem de diversas fontes, públicas e privadas, inclusive de contribuição compulsória dos Estados Partes.

Embora a Convenção de 1972 reconheça a soberania do Estado sobre a área natural situada em seu território, ela estabelece que essa área constitui uma herança de toda a comunidade internacional, de modo que todos os demais Estados têm o dever de cooperar na sua conservação, nos termos do Artigo 6.1.

Note-se, portanto, que em momento algum a Convenção limita a soberania do Estado brasileiro sobre a área protegida; quando muito, a única “sanção” que poderá sofrer é a de não ver atendido eventual pedido ao Comitê de assistência internacional. Dessa forma, não vemos aí nenhuma possibilidade para qualquer tipo de ingerência ecológica na área protegida, pois competirá sempre ao governo brasileiro, em caráter exclusivo, adotar as políticas que melhor atendam aos interesses do povo brasileiro, e não da Sociedade Internacional.

V. Conclusão

O Direito internacional em seu estágio atual não parece respaldar nenhuma forma de limitação da soberania brasileira sobre a floresta amazônica, tanto no que diz respeito à responsabilidade internacional do Estado por danos ao meio ambiente global – não havendo aí nenhum vínculo direto entre os atos praticados e o eventual dano – e tampouco no tocante às supostas pretensões de soberania compartilhada.

Embora os Estados tenham assumindo publicamente o compromisso geral de proteger o meio ambiente mundial, essa obrigação não está substancialmente concretizada para realmente criar algum tipo de responsabilidade internacional ou ainda o direito de ingerência ecológica.

A fim de evitar o emprego de noções juridicamente imprecisas, lembramos que por ocasião da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em junho de 1992, o governo brasileiro não quis que a região amazônica fosse considerada como patrimônio comum, surgindo assim o conceito de interesse comum da humanidade, de caráter mais vago e sem nenhuma conotação jurídica.³⁹

Claro está que a floresta amazônica brasileira não é patrimônio da humanidade, no rigor do termo jurídico, mas sim patrimônio nacional, conforme dispõe o Parágrafo 4º do Artigo 225

³⁹ Rodríguez, Fernando Dougnac, “El ‘Jus Cogens’ como uno de los Fundamentos del Derecho Ambiental”, in *Prevención y Solución de Conflictos Ambientales: Vías Administrativas, Jurisdiccionales y Alternativas*, Segundas Jornadas Nacionales de Derecho Ambiental, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, Santiago, 1º al 3 de diciembre de 2004 (Santiago, Lexis Nexis, 1ª ed. 2004), p. 390.

da Constituição Federal brasileira de 1988.⁴⁰ Dizer que a floresta é de interesse comum da humanidade significa apenas que é um bem importante para todos, nacionais e estrangeiros, de modo que deve ser protegido em prol de toda a humanidade. Essa obrigação, com efeito, já se encontra prevista na própria Carta Magna, conforme estabelece o dispositivo supra citado.

Contudo, a proteção da floresta amazônica deve estar em consonância com outras necessidades de caráter sócio-econômico, pois ao final o bem maior a que se deve proteger é o próprio Homem, o qual merece e deve viver de forma digna. Caberá, portanto, ao Estado brasileiro, e à sociedade brasileira como um todo, encontrar a melhor solução na busca do desenvolvimento com o menor impacto possível ao meio ambiente, o que se costuma chamar de desenvolvimento sustentável.

É certo que o governo brasileiro nem sempre parece agir nessa direção. Segundo a ex-ministra brasileira do Meio-Ambiente, Marina Silva, a desconfiança da Sociedade Internacional com as políticas para a região refere-se à falta de planejamento, utilização inadequada, sustentabilidade e falta de alocação. Contudo, para a ex-ministra, o principal interesse da grande maioria continua sendo econômico. De qualquer forma, afirma que a “discussão puramente ambiental não interessa ao Brasil, eis que a defesa do meio ambiente tem de estar colada a interesses sociais”.⁴¹

Em suma, entendemos que, com base no Direito internacional em vigor, a soberania brasileira sobre a floresta amazônica não está ameaçada e tampouco reduzida. Acreditamos, ainda, que a melhor resposta a todas as supostas pretensões de algum tipo de “internacionalizá-la” continua sendo a contraproposta do ex-ministro da educação, atual senador, Cristovam Buarque, quando indagado sobre o tema durante palestra para um grupo de estudantes na New York University, em setembro de 2000, no sentido de internacionalizar todos os bens culturais e todas as crianças do mundo.⁴²

⁴⁰ O termo Patrimônio Nacional, do francês *Patrimoine Nacional* e do inglês *National Estate*, refere-se aos componentes culturais e de meio ambiente natural de grande valor e que necessitam ser preservados para o benefício da comunidade (retirado do *Glossary of Environment Statistics, Studies in Methods*, Series F, No. 67, United Nations, New York, 1997, in , acesso em 12/05/2005).

⁴¹ DONIZETTI, Paulo, “Amazônia: o Alvo da Maior Cobiça do Mundo”, *Revista Fórum*. Edição 1, setembro 2001 (In http://www.revistaforum.com.br/sitefinal/EdicaoNoticiaIntegra.asp?id_artigo=1052, acesso em 06/05/2010).

⁴² In <http://1drop.wordpress.com/2008/05/07/internationalization-of-the-world-cristovam-buarque/> (acesso em 06/05/2010) – publicado no jornal O Globo de 10/10/2000 e no website <http://cristovam.org.br>).