
A&C

Revista de Direito Administrativo & Constitucional



ISSN 1516-3210

A&C R. de Dir. Administrativo & Constitucional	Belo Horizonte	ano 10	n. 41	p. 1-242	jul./set. 2010
--	----------------	--------	-------	----------	----------------

A&C REVISTA DE DIREITO ADMINISTRATIVO & CONSTITUCIONAL

IPDA
Instituto Paranaense
de Direito Administrativo



© 2010 Editora Fórum Ltda.

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio eletrônico ou mecânico, inclusive por meio de processos xerográficos, de fotocópias ou de gravação, sem permissão por escrito do possuidor dos direitos de cópias (Lei nº 9.610, de 19.02.1998).



Luís Cláudio Rodrigues Ferreira
Presidente e Editor

Av. Afonso Pena, 2770 - 15º/16º andares - Funcionários
CEP 30130-007 - Belo Horizonte/MG - Brasil
Tel.: 0800 704 3737
Internet: www.editoraforum.com.br
e-mail: editoraforum@editoraforum.com.br

Coordenação editorial: Olga M. A. Sousa
Revisores: Ana Flávia Inácio Ferreira
Lourdes Nascimento
Luiz Fernando de Andrada Pacheco
Patrícia Falcão

Projeto gráfico: Luiz Alberto Pimenta
Diagramação: Bruno Lopes
Bibliotecário: Ricardo Neto - CRB 2752 - 6ª Região

Os conceitos e opiniões expressas nos trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

Impressa no Brasil / Printed in Brazil
Distribuída em todo o Território Nacional

A246	A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional. ano 3, n. 11, jan./mar. 2003. Belo Horizonte: Fórum, 2003.
	Trimestral
	ano 1, n. 1, 1999 até ano 2, n. 10, 2002 publicada pela Editora Juruá em Curitiba
	ISSN 1516-3210
	1. Direito administrativo. 2. Direito constitucional. I. Fórum.
	CDD: 342 CDU: 342.9

Revista do Programa de Pós-graduação do Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar (Instituição de Pesquisa especialmente credenciada pelo Ministério da Educação - Portaria nº 2.012/06), em convênio com o Instituto Paranaense de Direito Administrativo (entidade associativa de âmbito regional filiada ao Instituto Brasileiro de Direito Administrativo).

A linha editorial da A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional segue as diretrizes do Programa de Pós-Graduação do Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar em convênio com o Instituto Paranaense de Direito Administrativo. Procura divulgar as pesquisas desenvolvidas na área de Direito Constitucional e de Direito Administrativo, com foco na questão da efetividade dos seus institutos não só no Brasil como no direito comparado, com ênfase na questão da interação e efetividade dos seus institutos, notadamente América Latina e países europeus de cultura latina.

A publicação é decidida com base em pareceres, respeitando-se o anonimato tanto do autor quanto dos pareceristas (sistema double-blind peer review).

Desde o primeiro número da Revista, 75% dos artigos publicados (por volume anual) são de autores vinculados a pelo menos cinco instituições distintas do Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar.

A partir do volume referente ao ano de 2008, pelo menos 15% dos artigos publicados são de autores filiados a instituições estrangeiras.

Esta revista está indexada em:

- Base RVBI (Catálogo do Senado)
- Library of Congress (Biblioteca do Senado dos EUA)
- Ulrich's Periodicals Directory

A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional realiza permuta com as seguintes publicações:

- Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo (USP), ISSN 0303-9838
- Rivista Diritto Pubblico Comparato ed Europeo, ISBN/EAN 978-88-348-9934-2

Diretor-Geral
Romeu Felipe Bacellar Filho
Diretor Editorial
Paulo Roberto Ferreira Motta
Editora Acadêmica Responsável
Ana Cláudia Finger
Secretário Editorial Executivo
Daniel Wunder Hachem
Conselho Diretivo
Adriana da Costa Ricardo Schier
Edgar Chiuratto Guimarães
Célio Heitor Guimarães

Conselho Editorial
Adilson Abreu Dallari (PUC/SP)
Alice Gonzalez Borges (UFBA)
Carlos Ari Sundfeld (PUC/SP)
Carlos Ayres Britto (UFSE)
Carlos Delpiazzi (Universidad de La República – Uruguai)
Cármén Lúcia Antunes Rocha (PUC/MG)
Celso Antônio Bandeira de Mello (PUC/SP)
Clèmerson Merlin Clève (UFPR)
Clovis Beznos (PUC/SP)
Enrique Silva Cimma (Universidad de Chile – Chile)
Eros Roberto Grau (USP)
Guillermo Andrés Muñoz (in memoriam)
Jaime Rodríguez-Arana Muñoz (Universidad de La Coruña – Espanha)
Jorge Luís Salomoni (in memoriam)
José Carlos Abraão (UEL)
José Eduardo Martins Cardoso (PUC/SP)
José Luís Said (Universidad de Buenos Aires – Argentina)
José Mario Serrate Paz (Universidad de Santa Cruz – Bolívia)
Juan Pablo Cajarville Peluffo (Universidad de La República – Uruguai)
Juarez Freitas (UFRGS)
Julio Rodolfo Comadira (in memoriam)
Lúcia Valle Figueiredo (in memoriam)
Luís Enrique Chase Plate (Universidad Nacional de Asunción – Paraguai)
Manoel de Oliveira Franco Sobrinho (in memoriam)
Marçal Justen Filho (UFPR)
Marcelo Figueiredo (PUC/SP)
Márcio Cammarosano (PUC/SP)
Maria Cristina Cesar de Oliveira (UFPA)
Nelson Figueiredo (UFG)
Odilon Borges Junior (UFES)
Pascual Caiella (Universidad de La Plata – Argentina)
Paulo Eduardo Garrido Modesto (UFBA)
Paulo Henrique Blasi (UFSC)
Paulo Neves de Carvalho (in memoriam)
Pedro Paulo de Almeida Dutra (UFMG)
Regina Maria Macedo Nery Ferrari (UFPR)
Rogério Gesta Leal (UNISC)
Rolando Pantoja Bauzá (Universidad Nacional de Chile – Chile)
Sérgio Ferraz (PUC/RJ)
Valmir Pontes Filho (UFCE)
Weida Zancaner (PUC/SP)
Yara Stroppa (PUC/SP)

Conselho Consultivo
Prof. Dr. Antonello Tarzia (Università Commerciale Luigi Bocconi – Itália)
Profa. Dra. Cristiana Fortini (UFMG – MG)
Prof. Dr. Eduardo Biacchi Gomes (UniBrasil – PR)
Prof. Dr. Eduardo Talamini (UFPR – PR)
Prof. Dr. Emerson Gabardo (PUC/PR)
Prof. Dr. Fabrício Macedo Motta (UFG – GO)
Prof. Dr. Fernando Vernalha Guimarães (UniCuritiba – PR)
Prof. Dr. Gustavo Henrique Justino de Oliveira (USP – SP)
Prof. Dr. Isaac Damsky (Universidad de Buenos Aires – Argentina)
Prof. Dr. José Pernas García (Universidad de La Coruña – Espanha)
Prof. Dr. Mário Aroso de Almeida (Universidade Católica de Lisboa – Portugal)
Prof. Dr. Paulo Ricardo Schier (UniBrasil – PR)
Prof. Dr. Paulo Roberto Ferreira Motta (UTP – PR)
Profa. Dra. Raquel Dias da Silveira (Faculdades Dom Bosco – PR)
Profa. Dra. Tatyana Scheila Friedrich (UFPR – PR)
Prof. Dr. Ubirajara Costódio Filho (UniCuritiba – PR)
Profa. Dra. Vanice Lírio do Valle (Universidade Estácio de Sá – RJ)

Direitos fundamentais e direito ao desenvolvimento. A Conferência de Copenhague: uma nova tentativa de cooperação internacional para uma política climática eficiente

Eduardo Biacchi Gomes¹

Pós-Doutor em Estudos Culturais pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Doutor em Direito pela Universidade Federal do Paraná. Professor de Direito Internacional, graduação e pós-graduação (mestrado), da UniBrasil, Facinter e PUCPR. Pesquisador vinculado ao Grupo PATRIAS, UniBrasil.

Barbara Andrzejewski Massuchin²

Bacharel em Direito pela UniCuritiba (2006). Especialista em Direito Constitucional pela Fempar/ UniBrasil (2007). Mestranda em Direito pela UniBrasil (2009). Advogada. Procuradora do Município de Rio Negro (PR). Membro do PATRIAS (Plataforma de Análises Acadêmicas e Técnica de Relações Internacionais da América do Sul).

Resumo: A cooperação em matéria ambiental e para desenvolvimento sustentável não é tema recente. Inicialmente, a cooperação considerava todos os Estados iguais, o que não trouxe muitos avanços. As mudanças começaram a se consolidar quando foram reconhecidas diferenças de fato entre os Estados e isso passou a ser considerado nos diversos acordos sobre mudanças climáticas. O planeta demanda a formulação de uma política climática sólida e eficiente, para isso os Estados vêm se reunindo no âmbito das Nações Unidas. Recentemente mais de cem Estados estiveram reunidos em Copenhague para um novo acordo. Mesmo sem unanimidade, o acordo foi reconhecido pela ONU, mas a eficiência de tal convenção será verificada ao longo dos anos e apenas se a comunidade internacional estiver disposta a fazer concessões buscando o desenvolvimento em sua forma plena. A inserção das políticas voltadas para a proteção ao meio ambiente tanto no plano internacional quanto no plano interno é conduta essencial a ser observada pelos Estados, e sua efetivação somente ocorrerá à medida que a proteção ao meio ambiente seja tratada como uma norma de direitos humanos e de direitos fundamentais, nos planos internacional e interno, respectivamente.

Palavras-chave: Direito Internacional Ambiental. Direitos humanos. Cooperação. Meio ambiente. Desenvolvimento sustentável. Conferência de Copenhague.

Sumário: Introdução – 1 Antecedentes históricos – 2 A cooperação internacional para a temática ambiental e os direitos fundamentais – 3 Panorama atual: o que a Conferência de Copenhague demonstrou e o que esperar do futuro – Considerações Finais – Referências – Anexo

¹ E-mail: <eduardobiacchigomes@gmail.com>.

² E-mail: <barbaramassuchinn@hotmail.com>.

Introdução

A proteção dos direitos humanos e a proteção do meio ambiente constituem prioridades na agenda internacional contemporânea, fato que pode ser verificado pela grande mobilização internacional acerca destes temas. Inquestionavelmente a proteção ao meio ambiente, na agenda política internacional, é o tema de maior preocupação por parte dos Estados.

As decisões, adotadas pelos Estados, na seara internacional, dependem de executoriedade e de materialização, no plano interno, mediante a adoção de políticas a serem implementadas pelos próprios Estados. Em termos concretos, no que diz respeito à proteção ao meio ambiente, uma das formas de se garantir a tutela dos referidos direitos é a de conceder ao meio ambiente o grau de hierarquia de direitos fundamentais, sendo que, em última instância, sempre estar-se-á buscando proteger a vida humana no planeta terra.

Em dezembro do ano de 2009, mais de cem chefes de Estado e de Governo estiveram presentes na COP 15 em Copenhague, o que demonstrou que a questão ambiental, especialmente no tópico mudança climática, subiu ao topo da agenda global. Dada a transnacionalidade da questão, é certo que a proteção ao meio ambiente, enquanto direito humano e, no plano interno como direitos fundamentais, requer maior cooperação entre os Estados e maior efetivação das decisões adotadas internacionalmente, no plano interno.

Ao longo dos séculos o ser humano sempre se preocupou com o seu desenvolvimento, sem preocupar-se com a proteção e a preservação ao meio ambiente, talvez por pensar que ditos recursos seriam uma fonte inesgotável de riquezas e que sempre estaria à sua disposição. Infelizmente, referida crença demonstrou não ser verdadeira e, nos últimos 50 anos, a humanidade possui uma grande preocupação: que é a tentativa de encontrar alternativas para conter os incontestáveis e inquestionáveis avanços da natureza que, agora, cobra a sua parte pelas condutas impensadas e irracionais do ser humano e que poderão colocar em risco a nossa existência no planeta Terra.

Verifica-se que os problemas ambientais são destacados diariamente por especialistas de diversas áreas do conhecimento e de diferentes nacionalidades. Não há consenso exato sobre os números, mas há consenso de que se o nível de poluição não diminuir o planeta e a espécie humana irão sofrer consequências desastrosas. É preciso um acordo climático

global equitativo e eficaz. A sua eficácia somente será possível desde que todos os Estados se conscientizem do grave problema existente e, juntos, adotem políticas voltadas a aceitar um desenvolvimento sustentável e, no plano interno, executem as políticas voltadas para a proteção ao meio ambiente.

O presente estudo visa analisar a cooperação internacional acerca da temática ambiental e do desenvolvimento sustentável, a elevação dos temas voltados à proteção ao meio ambiente, enquanto direitos fundamentais (no plano interno) assim como o que o último encontro da ONU representou.

1 Antecedentes históricos

A primeira manifestação do Direito Internacional Ambiental é considerada a sentença do caso da Fundição Trail (arbitragem que se iniciou no ano de 1935 e terminou no ano de 1941). Tratou-se de uma arbitragem internacional proferida em litígio envolvendo os Estados Unidos da América e Canadá sobre poluição atmosférica transfronteiriça. Uma empresa canadense, situada na cidade de Trail – British Columbia, emitia fumaça e pequenas partículas que prejudicaram o meio ambiente de cidades localizadas no país vizinho, os Estados Unidos. Destacam-se os seguintes termos da sentença:³

Nenhum Estado tem o direito de usar ou de permitir o uso de seu território de tal modo que cause dano em razão do lançamento de emanações no ou até o território de outro.

A partir de então os Estados passaram a ter a legitimidade de insurgir-se contra qualquer ato, adotado por outro Estado, com vistas a causar danos ao meio ambiente.

Aquela decisão foi emblemática e, conforme esclarece Rafael Santos de Oliveira⁴ “até aquele momento histórico, prevalecia no Direito Internacional a ideia de que o Estado soberano não tinha nenhuma limitação de ordem jurídica ao permitir a utilização de seu território de forma como bem entendesse”.

³ SOARES, Guido Fernando Silva. A proteção internacional do meio ambiente. São Paulo: Manole, 2003. p. 23.

⁴ OLIVEIRA, Rafael Santos de. Direito ambiental internacional: o papel da soft law em sua efetivação. Ijuí: Unijuí, 2007.

O trecho citado passou a fazer parte de duas importantes fontes de Direito Internacional Ambiental: a Declaração de Estocolmo (Princípio 21); e a Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Princípio 2), também conhecido como o princípio da prevenção do dano ambiental transfronteiriço.⁵

Já no caso do Estreito de Corfu, julgado pela Corte Internacional de Justiça, 1949 (Reino Unido vs. Albânia), a Albânia foi condenada pelos danos causados aos navios britânicos e morte aos seus tripulantes, que cruzaram o Estreito de Corfu. Entendeu a CIJ que a Albânia fora omissa no sentido de não comunicar a presença de minas em suas águas territoriais, reafirmando-se o princípio de que nenhum Estado pode utilizar seu território de forma a praticar atos contrários ao direito.

Ademais, referido julgamento, emanado pela Corte Internacional de Justiça, consagrou o princípio, amplamente reconhecido em Direito Marítimo, que é o da passagem inocente, previsto na Convenção de Montego Bay sobre Direitos do Mar, 1982, artigo 17, que estabelece que as embarcações marítimas podem, se necessário, atravessar o mar territorial de outro Estado, mediante uma passagem rápida e contínua, necessária para atingir o seu destino final.

Importante destacar, igualmente, o caso do Lago Lanoux, que tratou da questão da poluição transfronteiriça e disse respeito a um acordo de arbitragem celebrado entre a França e a Espanha, em que o primeiro Estado poderia utilizar as águas, localizadas em seu território, sem que houvesse alteração na sua qualidade, quando passasse para o território espanhol.

Julgado interessante diz respeito ao caso que envolveu a Hungria e a Eslováquia, 1997, denominado de caso Gabčíkovo vs. Nagymaros⁶ e que teve por objeto a análise dos efeitos jurídicos de um tratado, celebrado no ano de 1977, para ambos os países construírem e operarem um conjunto de represas no Rio Danúbio, que contribuiria para o desenvolvimento da economia da região, sem, entretanto, definir o seu conceito ou parâmetros, mas, simplesmente examinando se a obra poderia ser concluída sem que causasse danos irreparáveis ao meio ambiente.

Conforme assevera o autor, como haveria grande dano ao meio ambiente, os contratantes teriam a obrigação de zelar pela qualidade da

⁵ OLIVEIRA. Direito ambiental internacional: o papel da soft law em sua efetivação. Ijuí: Unijuí, 2007.

⁶ MINIUCI, Geraldo. O direito e a cooperação internacional em matéria ambiental: a estrutura de um diálogo. In: NASSER, Salem; REI, Fernando (Org.). Direito internacional do meio ambiente: ensaios em homenagem ao Prof. Guido Fernando Silva Soares. São Paulo: Atlas, 2006.

água. Tendo em vista o grande impacto que as obras causariam ao meio ambiente e, em decorrência dos estudos realizados, no ano de 1989 a Hungria suspendeu os trabalhos e em 1992 denunciou o tratado, muito embora a Eslováquia tenha continuado os trabalhos, reduzindo o fluxo de águas do Danúbio, de forma a prejudicar os interesses econômicos da Hungria.

Conclui o autor⁷ que:

O caso foi levado à CIJ no ano de 1997, que concluiu, de um lado, não haver sido caracterizado o “estado de necessidade ecológica” para que a Hungria pudesse legalmente suspender as suas atividades e, de outro, que o sistema modificado introduzido pela Eslováquia, interferindo substancialmente no fluxo do rio constituiria um ilícito internacional. Em vista disso, a Corte, considerando ainda válido o tratado de 1977, determinou às partes que retomassem as negociações no sentido de alterar as estruturas e revitalizar o projeto.

Verifica-se que, muito embora a preocupação em relação à proteção ao meio ambiente seja recente, há uma série de fontes de Direito Internacional e todas já consagram de alguma forma o desenvolvimento sustentável e a proteção ambiental como obrigações para a comunidade internacional. Contudo, devido à dinamicidade e a segurança jurídica, os temas ambientais vem sendo cada vez mais codificados em tratados, até porque os Estados tendem a descumprir menos tais normas.

A Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento realizou-se em 1972, em Estocolmo, e foi um marco nas relações internacionais. Nela se formaram bases multilaterais para a construção de regimes internacionais. Foram definidas as pedras angulares do direito ambiental internacional, que são: a soberania dos Estados; o reconhecimento de distintas situações dos países em desenvolvimento e dos países industrializados; a autonomia para definir políticas ambientais nacionais; a promoção do desenvolvimento presente e futuro dos países em desenvolvimento; a prevenção de danos a terceiros países; o reconhecimento da necessidade de normas obrigatórias sobre responsabilidade; e a compensação por danos ambientais causados fora da jurisdição nacional.⁸

⁷ MINIUCI, Geraldo. O direito e a cooperação internacional em matéria ambiental: a estrutura de um diálogo. In: NASSER, Salem; REI, Fernando (Org.). Direito internacional do meio ambiente: ensaios em homenagem ao Prof. Guido Fernando Silva Soares. São Paulo: Atlas, 2006.

⁸ VARGAS, Everton Vieira. A construção recente do direito internacional do meio ambiente: uma visão brasileira. In: NASSER, Salem; REI, Fernando (Org.). Direito internacional do meio ambiente: ensaios em homenagem ao Prof. Guido Fernando Silva Soares. São Paulo: Atlas, 2006. p.155.

A Conferência e as reuniões preparatórias firmaram bases para o novo entendimento dos vínculos entre o meio ambiente e o desenvolvimento. Da Conferência resultaram diversas fontes normativas, como dezenas de resoluções e recomendações, e a Declaração de Estocolmo que trouxe o caráter transfronteiriço do meio ambiente, estabelecendo que os Estados têm o direito soberano de explorar seus próprios recursos, de acordo com a sua política ambiental, desde que as atividades levadas à efeito, dentro da jurisdição ou sob seu controle, não prejudiquem o meio ambiente de outros Estados ou de zonas situadas fora de toda a jurisdição nacional.⁹

Especificamente sobre mudanças climáticas temos as seguintes convenções internacionais: Convenção de Viena para a Proteção da Camada de Ozônio (Viena, 1985) — promulgada no Brasil pelo Decreto nº 99.280/90; Protocolo de Montreal sobre Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio (Montreal, 1987) — promulgada no Brasil pelo Decreto nº 99.280/90; Ajustes ao Protocolo de Montreal sobre Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio (1990) — promulgada no Brasil pelo Decreto nº 181/91; Emendas ao Protocolo de Montreal sobre Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio (Londres, 1990); Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança no Clima (Rio de Janeiro, 1992) — promulgada no Brasil pelo Decreto nº 2.652/98; Protocolo de Quioto à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança no Clima (1997).

Relativamente às referidas Declarações ocorre, dentro do Direito Internacional uma questão interessante: a da existência de determinados mandamentos, adotados pelos Estados em Conferências internacionais, que vão servir para a implementação das regras jurídicas, o que se passou a denominar de *soft law*.

Nas palavras de Salem Nasser:¹⁰

(...) não é um fenômeno restrito ao direito internacional do meio ambiente, mas não resta dúvida que é nesse campo que encontra as condições ideais para se multiplicar. As incertezas científicas sobre os processos naturais e as possíveis influências que sobre eles podem ter as condutas humanas, somadas ao alto custo político que muitas vezes devem enfrentar os Estados ao assumirem compromissos fundados nessas incertezas criam as circunstanciais ideais para a proliferação de normas “esvaziadas” ou de instrumentos que a rigor não obrigam juridicamente.

⁹ Artigo 21 da Declaração de Estocolmo.

¹⁰ Direito internacional do meio ambiente, direito transformado, *jus cogens* e *soft law*. In: NASSER, Salem; REI, Fernando (Org.). Direito internacional do meio ambiente: ensaios em homenagem ao Prof. Guido Fernando Silva Soares. São Paulo: Atlas, 2006.

Os princípios também são importantes para o Direito Internacional do Meio Ambiente. Foi a Rio-92 que consolidou o termo desenvolvimento sustentável e estabeleceu pela primeira vez bases para alcançar o desenvolvimento sustentável em escala global, fixando direitos e obrigações individuais e coletivas. Da Rio-92 surgiram duas convenções (mudanças climáticas e diversidade biológica) com natureza obrigatória, duas declarações (uma geral e uma sobre florestas) sem natureza obrigatória e a Agenda 21, que é um amplo plano de ação para os Estados e a sociedade em geral.¹¹

Entende-se por desenvolvimento sustentável:¹²

Introduzido no relatório da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, *Our Common Future* de 1987, adotado em nível normativo pela ECO-92 e incluído no repertório do sistema mundial do comércio, pelos Ministros na Reunião de Marrakech, o desenvolvimento sustentável encontra-se expresso em diversos tratados multilaterais, declarações e acordos, além de ser subscrito por instituições financeiras e organismos regionais, sendo considerado não apenas um conceito, mas um princípio de direito internacional contemporâneo.

Nos termos do Relatório Brundtland, desenvolvimento sustentável é o desenvolvimento que atende às necessidades do presente sem comprometer a capacidade para as futuras gerações de atender às suas próprias necessidades.

Em âmbito normativo, ainda, surge neste momento uma nova engenharia normativa, utilizada no Direito Internacional Ambiental, especialmente nos assuntos de atmosfera e clima, composta por textos normativos (tratados) formados por grandes princípios e completados por protocolos ou anexos com definições técnicas que são mais facilmente alteráveis e podem acompanhar a evolução desse setor tão vulnerável aos avanços da ciência e da tecnologia.¹³

Referidos tratados são denominados de tratados-quadro ou acordos guarda-chuva, notadamente porque se traduzem em uma grande convenção que procura fixar, genericamente, normas e procedimentos a serem observados pelos Estados signatários e que, posteriormente é regulamentado e complementado por outros protocolos.

¹¹ REZEK, J. F. *Direito internacional público*. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 237.

¹² MINUCCI, Geraldo. *O direito e a cooperação internacional em matéria ambiental: a estrutura de um diálogo*. In: NASSER, Salem; REI, Fernando (Org.). *Direito internacional do meio ambiente: ensaios em homenagem ao Prof. Guido Fernando Silva Soares*. São Paulo: Atlas, 2006.

¹³ SOARES, Guido Fernando Silva. *Direito internacional do meio ambiente: emergência, obrigações e responsabilidades*. São Paulo: Atlas, 2003. p. 129.

A Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas foi complementada pelo Protocolo de Quioto (1997) que entrou em vigor 2005. O principal objetivo é estabilizar a emissão de gases de efeito estufa (GEE) na atmosfera e assim frear o aquecimento global e possíveis impactos. Os países signatários foram divididos em dois grupos, de acordo com o nível de industrialização, que possuem obrigações distintas em relação ao protocolo.

Este protocolo estabelece metas individuais para os Estados listados no ANEXO B (desenvolvidos) para emissão de gases de efeito estufa. Os países em desenvolvimento não possuem metas pré-definidas, mas devem buscar implementar sistemas de desenvolvimento sustentável. Guerra avalia que o acordo ainda não trouxe resultados “seja pela própria resistência dos Estados no que tange ao processo de mudança, seja pela globalização econômica (...) seja pelo pouco tempo de vigência”.¹⁴

A partir de 2012 não foram definidas metas no Protocolo de Quioto e para defini-las foi convocada a Conferência de Copenhague.

Dez anos depois da Rio-92, a Conferência de Johannesburgo (Rio+10) serviu para verificar os avanços e metas dos acordos fixados na Rio-92 e também para impulsionar um novo espírito de cooperação entre os países. Verificaram-se problemas diplomáticos, avanços, retrocessos, dificuldades em chegar a acordos, em assumir compromissos e firmar tratados. Além disso, a Rio+10 levantou a dificuldade humana para a cooperação em benefício de si mesma.¹⁵

Esta reunião da Cúpula mundial do assunto mostrou que os Estados, infelizmente, ainda estão preocupados em se utilizar da soberania, como forma de justificar, indiscriminadamente condutas que visem causar mais danos ao meio ambiente, em detrimento da proteção ambiental e a proteção à pessoa humana que, em última instância, é a principal destinatária, tanto nas esferas internacional e interna, das políticas que devem ser adotadas voltadas para a preservação do meio ambiente.

Afirma Camargo, após a Rio+10, que para a realização de uma nova Conferência Mundial, tratando do mesmo assunto e para promover maior cooperação entre os povos na solução dos problemas socioambientais globais, algo terá que mudar radicalmente em nossa disponibilidade para fazer o desenvolvimento sustentável funcionar. Para a autora, teremos de descobrir uma nova maneira de “tentar mais uma vez”.¹⁶

¹⁴ GUERRA, Sidney. Direito internacional ambiental. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2006. p. 108.

¹⁵ CAMARGO, op. cit., p. 67.

¹⁶ Idem.

O desafio para o século XXI será construir uma nova relação com o mundo natural, desenvolvendo a capacidade efetiva para preservar a biosfera e produzir uma relação sociedade-natureza equilibrada.¹⁷ Segundo o Relatório do Banco Mundial de 2010:

A mudança climática é um dos desafios mais complexos de nosso jovem século. Nenhum país está imune. Nenhum país sozinho é capaz de enfrentar os desafios interligados impostos pela mudança climática, que incluem decisões políticas controversas, mudanças tecnológicas assustadoras e consequências globais de longo alcance.¹⁸

O processo de desenvolvimento sustentável deve ser aplicado de modo gradual. Deve ser conquistado passo a passo e ser um processo de adaptações. Portanto, o desenvolvimento sustentável, não é tarefa para uma só geração, deve ser um processo global que demanda esforços e compromissos de várias gerações.¹⁹

2 A cooperação internacional para a temática ambiental e os direitos fundamentais

A despeito de a executoriedade das ações voltadas para proteger o meio ambiente depender de condutas adotadas pelos Estados, internamente, a sua proteção não deve se restringir à competência nacional exclusiva ou a jurisdição doméstica, pois se trata de tema de legítimo interesse internacional. A tendência a depredar o meio ambiente pode ser uma questão intrínseca ao ser humano, já que isso é verificado em toda a história da humanidade, assim como dos outros animais, cada qual da sua maneira. Entretanto, o ser humano tem a possibilidade de buscar alternativas para essa depredação já que compreende que fabricar a escassez dos recursos naturais pode causar problemas para as futuras gerações.

Nos últimos 50 anos, a comunidade internacional vem buscando alternativas para preservar o meio ambiente desde longa data, tentando compatibilizar os interesses dos diversos Estados soberanos e a manutenção da vida. Nessa busca percebem-se diversos instrumentos que são fontes de normas jurídicas que visam a preservação do meio ambiente e mais recentemente que visam conduzir o mundo no que se convencionou chamar de desenvolvimento sustentável.

¹⁷ *Ibidem*, p. 77.

¹⁸ RELATÓRIO sobre desenvolvimento mundial de 2010: desenvolvimento e mudanças climáticas. Washington: Banco Mundial. Pré-edição. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/>>. Acesso em: 08 jan. 2010.

¹⁹ CAMARGO, op. cit., p. 96.

Pode-se encontrar atualmente grande quantidade e enorme variedade de concepções na doutrina para o termo “desenvolvimento sustentável”, mas apesar da diversidade de abordagens, todas parecem buscar traduzir o espírito de responsabilidade comum e sinalizar uma alternativa às teorias e aos modelos tradicionais de desenvolvimento desgastadas pelas frustrações anteriores.²⁰

Não há consenso sobre o real significado do desenvolvimento sustentável, mas as definições mais comuns estão no relatório Nosso Futuro Comum:

Desenvolvimento sustentável é um novo tipo de desenvolvimento capaz de manter o progresso humano não apenas em alguns lugares e por alguns anos, mas em todo o planeta e até um futuro longínquo.

O desenvolvimento sustentável é aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a capacidade de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades.

Em essência, o desenvolvimento sustentável é um processo de transformação no qual a exploração dos recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional se harmonizaram e reforçam o potencial presente e futuro, a fim de atender às necessidades e aspirações humanas.

O termo está fundamentalmente associado a uma suposta nova visão de mundo que abrange os universos econômico, político, ecológico e educacional, envolvendo assim todos os aspectos sociais de uma nova ética ambiental.²¹

Progresso da humanidade e sua preservação são as ideias principais do conceito de desenvolvimento sustentável, sendo, portanto, imprescindível que qualquer política a ser adotada pelos Estados, nesta seara, leve em conta a proteção da pessoa humana, tanto na esfera internacional como interna. Certo é que, para que haja maior efetividade às políticas, assumidas pelos Estados, em nível internacional, deverá ser garantido o seu cumprimento, no plano interno.

Nada mais correto, portanto, do que construir um arcabouço jurídico, em âmbito constitucional, de forma a efetivar o cumprimento das referidas políticas, dotando as referidas normas de direitos fundamentais, com grau de hierarquia constitucional.

²⁰ CAMARGO, op. cit., p. 76.

²¹ Idem.

Voltando a examinar a ideia de sustentabilidade, constata-se que ela está ligada a todos os aspectos do desenvolvimento incluindo a política climática. Esta não pode significar uma simples escolha entre crescimento ou mudança climática, mas ela deve propiciar o desenvolvimento:

É improvável que o crescimento por si só seja suficientemente rápido ou suficientemente igualitário para combater as ameaças da mudança climática, especialmente se o crescimento global continuar a fazer uso intensivo do carbono e acelerar a mudança climática. Assim, a política climática não pode ser concebida como a escolha entre o crescimento e a mudança climática. De fato, as políticas climáticas inteligentes são aquelas que melhoram o desenvolvimento, reduzem a vulnerabilidade e financiam a transição para uma trajetória de baixo carbono para o crescimento.²²

Na mesma esteira encontra-se o conceito de exploração sustentável do meio ambiente, assim expressando Guerra:²³

Daí o empenho dos países mais débeis em insistir, durante a Conferência do Rio que a referência ao direito soberano de explorar os seus recursos naturais, em conformidade com a política ambiental fosse mantida. (...) a Conferência do Rio estabelece em seu Princípio n 2, que os Estados, em consonância com a Carta das Nações Unidas e com os Princípios do Direito Internacional, têm o direito soberano de explorar os seus próprios recursos segundo suas próprias políticas de meio ambiente e desenvolvimento, e a responsabilidade de assegurar que atividades sob sua jurisdição ou controle não causem danos ao meio ambiente de outros Estados ou de áreas além do limite da jurisdição nacional.

Na mesma seara, alerta o autor²⁴ que atualmente a comunidade internacional vive na denominada sociedade de risco, tendo em vista a existência de inúmeras catástrofes naturais que são causadas pela conduta do homem e que, se nada for feito, o ser humano cada vez mais será vítima da natureza. No momento atual pelo qual atravessa a raça humana, torna-se necessário que os Estados, cada vez mais adotem políticas voltadas para a proteção ao meio ambiente, através da cooperação internacional.

No Direito Internacional vigora o princípio da não ingerência e da não intervenção, todavia, quando "há um problema envolvendo violação de direitos humanos, a comunidade internacional tem a prerrogativa

²² RELATÓRIO sobre desenvolvimento mundial de 2010: desenvolvimento e mudanças climáticas. Washington: Banco Mundial. Pré-edição. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/>>. Acesso em: 08 jan. 2010.

²³ GUERRA, Sidney. Direito internacional ambiental. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2006.

²⁴ GUERRA, Sidney. Direito internacional ambiental. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2006.

de interferir para buscar a sua resolução. Trata-se de uma obrigação de intervir em defesa dos direitos humanos em qualquer lugar do mundo.”²⁵

O Estado Moderno demanda uma nova leitura da Teoria do Estado, do Direito Constitucional e Internacional decorrente especialmente das novas formas de relações entre os Estados devido a mudanças ocorridas na realidade mundial, causadas principalmente pelas guerras, pela globalização da economia, pela revolução tecnológica e pela questão ambiental, sendo assim, o conceito clássico e tradicional de soberania deve ser reformulado, de forma a permitir que, em determinados casos, quando estiver em jogo questões de interesse da humanidade, o Estado possa sofrer ingerência em sua jurisdição, notadamente quando se tratar de temas voltados à proteção ao meio ambiente.

O mais importante é que os Estados têm o dever de atuar em regime de cooperação, com vistas a preservar o meio ambiente. O dever de cooperação foi definido pela primeira vez na Carta das Nações Unidas como uma das finalidades da instituição (art. 1º, §3º) e ainda foram estabelecidos deveres de cooperação internacional econômica e social (arts. 55 e 56). Mais tarde tais deveres de cooperação seriam reafirmados na Declaração da Assembleia Geral das Nações Unidas. Nesses textos o tema foi tratado considerando a igualdade formal entre os Estados.²⁶

A partir dos anos 60 passam a ser reconhecidas as desigualdades de fato existentes entre os Estados e a conseqüente aplicação diferenciada das normas internacionais entre os Estados menos desenvolvidos. Essa questão foi consagrada na Declaração de Estocolmo quando se estabeleceram as disparidades entre os Estados, no que se refere a capacidade de aplicarem os padrões internacionalmente acordados para a proteção do meio ambiente (Princípio 23); e quando definiu-se o dever de cooperação internacional para atingir tais objetivos fazendo referencia a países “grandes e pequenos”.²⁷

O dever de cooperação, como ações empreendidas por Estados ou grupo de Estados em cumprimento a normas escritas ou não escritas, mais modernamente, passou a estar ligado ao sentido material de igualdade permeado por novos conceitos de justiça e equidade.²⁸ Contemplando, portanto, as diferenças sociais, econômicas e as contribuições de cada Estado

²⁵ GOMES, Eduardo Biacchi; BULZICO, Betinna Augusta Amorin (Org.). Soberania, cooperação e o direito humano ao meio ambiente: sustentabilidade, desenvolvimento e democracia. Ijuí: Unijuí. No prelo.

²⁶ SOARES. Direito Internacional..., p. 488-490.

²⁷ Ibidem, p. 490-495.

²⁸ Idem.

para a degradação ambiental. Tal assunto foi positivado na Declaração do Rio (1992):

Princípio 7. Os Estados devem cooperar, em 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.

Nesse mesmo viés o Protocolo de Quioto impõe uma grande tarefa às nações desenvolvidas sob o princípio de “Responsabilidades comuns, porém diferenciadas” estabelecendo diferentes metas considerando o nível de industrialização.

A proteção aos direitos humanos não deve se restringir à competência nacional exclusiva ou a jurisdição doméstica, pois se trata de tema de legítimo interesse internacional. Com a relativização da noção tradicional de soberania do Estado, há a possibilidade de intervenções no plano nacional, em prol da proteção dos direitos humanos, permitindo o monitoramento e responsabilização internacional, quando os direitos humanos forem violados.

Outro elemento do Estado que passa a ter uma leitura diferente é o território especialmente na questão ambiental. É pacífico que a poluição ambiental não ficara restrita aos limites territoriais do Estado no qual ocorreu o dano, as consequências afetarão países vizinhos e até os mais distantes e a questão agrava-se mais ainda na questão climática, já que os impactos podem ser sentidos no outro extremo do globo terrestre.

As maiores ameaças ao habitat humano são globais e, portanto as diretrizes para protegê-lo terão de ser globais. A globalização dos problemas ambientais exige soluções igualmente globais. Um dos principais slogans do desenvolvimento sustentável tem sido: pense globalmente, aja localmente. Essa expressão valoriza a realidade de cada país, região ou localidade e ao mesmo tempo demonstra que a solução deve ser pensada globalmente.

O tratamento do meio ambiente nos foros internacionais deriva da necessidade de cooperação para tal problemática como condição essencial para que se alcance um determinado objetivo. A cooperação deve ser

coordenada em nível internacional e tal papel vem sendo cumprido pela Organização das Nações Unidas (ONU).

Conforme Soares²⁹ o Direito Internacional do Meio Ambiente tem, nas organizações internacionais permanentes, um foro privilegiado. Em tais ambientes são discutidas grandes questões ambientais, são elaboradas políticas sustentáveis comuns e são negociados os mais importantes tratados e convenções multilaterais sobre o assunto.

A sociedade internacional é plural e o desenvolvimento sustentável deve considerar as peculiaridades de cada Estado, de cada povo e de cada região. A sustentabilidade de uma nação depende frequentemente de acordos internacionais para administração de recursos ambientais compartilhados.

Com a finalidade de fundamentar a ideia defendida neste artigo, a de que o meio ambiente deve ser tratado como norma de direito fundamental, importante destacar que internacionalmente, como os Estados possuem o dever de cooperação, no sentido de proteger o meio ambiente, há que se destacar que, conforme esclarece José Afonso da Silva,³⁰ a Declaração de Estocolmo, 1972 “abriu caminho para que as Constituições supervenientes reconhecessem o meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito humano fundamental entre os direitos sociais do homem, com sua característica de direitos a serem realizados e direitos a não serem perturbados”.

Em última instância, há que se destacar que a proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é dever de todos os Estados e que busca proteger esta e as futuras gerações e, assim, a própria pessoa humana.

No plano interno referidos compromissos, assumidos pelos Estados devem ser cumpridos através de políticas e de metas claramente estabelecidas em seus ordenamentos jurídicos, sendo certo que para haver maior efetividade às referidas políticas, as normativas referentes ao meio ambiente devem ser elevadas ao grau de hierarquia constitucional.

Luiz Fernando Coelho³¹ defende a adoção dos seguintes princípios, como forma de constituição de uma epistemologia do Direito Ambiental, de forma a nortear a sua interpretação:

²⁹ SOARES. A proteção internacional..., p. 19.

³⁰ Apud GOMES, Eduardo Biacchi; BULZICO, Betinna Augusta Amorin (Org.). Soberania, cooperação e o direito humano ao meio ambiente: sustentabilidade, desenvolvimento e democracia. Ijuí: Unijuí. No prelo.

³¹ COELHO, Luiz Fernando. Dogmática, zetética e crítica do direito ambiental. In: GOMES, Eduardo Biacchi; BULZICO, Betinna Augusta Amorin (Org.). Soberania, cooperação e o direito humano ao meio ambiente: sustentabilidade, desenvolvimento e democracia. Ijuí: Unijuí. No prelo.

1. Direito subjetivo a um ambiente natural saudável, ou seja, o direito subjetivo ambiental tem status de direito fundamental, por ser extensão do direito à vida, pressuposto de todos os demais direitos.
2. Direito subjetivo ambiental inclui-se entre os direitos humanos.
3. A proteção ambiental diz respeito a um bem jurídico transcendente, que interessa a todos os homens como projeção de sua dignidade e, ipso facto às nações e à humanidade.
4. Ambiente natural é um valor em si que deve ser preservado, não podendo ser submetido a interesses puramente humanos.
5. Os seres vivos da natureza são titulares dos direitos que a própria natureza lhes concedeu, os quais devem ser respeitados pelos seres humanos.
6. As leis ambientais, ainda no contexto do Direito Privado, são sempre imperativas (jus cogens).
7. A responsabilidade ambiental é sempre objetiva.
8. A interpretação, integração e aplicação das leis ambientais será sempre direcionada, em Direito Público como em Direito Privado, para a proteção dos interesses difusos.
9. Conceito de vítima do dano ambiental identifica-se com a proteção dos interesses difusos, ainda que decorrente da inobservância das normas de Direito Privado.
10. Em caso de conflitos normativos, a solução será sempre a que favorecer a proteção ambiental.
11. In dúbio pro natura.

Constata-se uma constante preocupação, por parte dos Estados, no sentido de buscar soluções para minimizar os nefastos efeitos de milhares de anos com a exploração inconsequente ao meio ambiente e, um dos últimos desdobramentos ocorreu em dezembro do ano de 2009, na cidade de Copenhague, Dinamarca.

3 Panorama atual: o que a Conferência de Copenhague demonstrou e o que esperar do futuro

O relatório do Banco Mundial aponta que a mudança climática é uma crise que atinge o patrimônio global que demanda cooperação:

A mudança climática não pode ser resolvida sem a cooperação dos países em uma escala global para melhorar as eficiências energéticas, desenvolver e implantar tecnologias limpas, e expandir “reservatórios” naturais para cultivar o verde, absorvendo gases. Precisamos proteger a vida humana e os recursos ecológicos. Os países desenvolvidos têm produzido a maior parte das emissões do passado e têm as emissões per capita mais altas. Esses países devem tomar a

dianteira reduzindo significativamente suas pegadas de carbono e estimulando a pesquisa sobre alternativas verdes. Mesmo assim, a maior parte das emissões futuras serão geradas no mundo em desenvolvimento. Esses países precisarão da transferência adequada de fundos e tecnologia para poder buscar reduzir a emissão de carbono sem prejudicar suas perspectivas de desenvolvimento.

De 7 a 18 de dezembro de 2009, em Copenhague, capital da Dinamarca realizou-se a Conferência de Copenhague (COP 15), em conjunto com a quinta sessão da Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes do Protocolo de Quioto (CMP).³² Desde que a Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas entrou em vigor (1995), seus signatários reúnem-se anualmente na Conferência das Partes (COP) para discutir sobre a sua aplicação e funcionamento.

O Protocolo de Quioto foi um passo importante para um regime global de redução de emissões. Mas é preciso avançar e este é o objetivo das negociações da COP 15 e da 5ª Reunião das Partes do Protocolo de Quioto. Devem definir quais serão as metas para os países do chamado ANEXO I ao longo do segundo período de compromisso do documento, que vai de 2013 a 2017.³³ Ou seja, a nova Conferência manteve a ideia de obrigações diferenciadas para países desenvolvidos e para países em desenvolvimento.

O atual presidente da ONU, Sir Ban – Ki-moon, afirmou em seu discurso na abertura da COP-15 que, desde o seu primeiro dia no escritório, tem falado sobre a mudança climática, para ele é o desafio da nossa era, nenhuma questão é mais fundamental.³⁴

Os objetivos da Conferência foram a busca por um ponto de vista comum em torno de uma meta global de redução de emissões que leve em conta as responsabilidades comuns, porém diferenciadas, e a definição da temperatura limite e a concentração máxima de carbono na atmosfera a que os Estados estão dispostos a chegar até o final do século.³⁵

Quanto às metas de redução, esperava-se que as nações industrializadas anunciassem novas metas de redução de emissões, assim como os países em desenvolvimento devem apresentar compromissos internos não obrigatórios, mostrando preocupação em desviar sua curva de crescimento de emissões, apostando em eficiência energética e matrizes de energia limpa.³⁶

³² Disponível em: <<http://unfccc.int/>>. Acesso em: 16 dez. 2009.

³³ Disponível em: <<http://www.cop15brasil.gov.br>>. Acesso em: 10 jan. 2010.

³⁴ Discurso do Sir Ban Ki-moon (Secretário geral da ONU).

³⁵ Disponível em: <www.cop15brasil.gov.br>. Acesso em: 10 jan. 2010.

³⁶ Idem.

Discutiu-se a ajuda financeira a ser fornecida pelas nações ricas aos países em desenvolvimento onde estão concentradas as populações mais vulneráveis aos efeitos das mudanças climáticas. Há intenso debate sobre a criação de um fundo internacional de adaptação. Além disso, para que os países em desenvolvimento possam ampliar seu comprometimento em mudar suas trajetórias de crescimento, com vistas a uma economia de baixo carbono, será necessário investimento em inovações tecnológicas e transferência de tecnologia. Nações ricas devem destinar recursos financeiros para que os países em desenvolvimento e menos desenvolvidos realizem suas ações de mitigação e adaptação e desenvolvam tecnologias.³⁷

A Conferência desde o seu primeiro dia foi marcada por impasses e dificuldades para se chegar a um consenso, demonstrando que a maioria dos Estados novamente estão focados na questão interna e despreocupados com o futuro do planeta. Alguns Estados ainda permanecem desatentos e cobram igualdade formal entre países desenvolvidos e em desenvolvimento.

A economia comportamental e a psicologia social mostram que as pessoas tendem a rejeitar acordos que considerem injustos com elas, mesmo que eles sejam benéficos. Assim, o fato de ser interesse de todos colaborar não é garantia de sucesso. Existem preocupações verdadeiras entre os países em desenvolvimento de que um esforço para integrar clima e desenvolvimento poderia transferir mais responsabilidade para a mitigação no mundo em desenvolvimento. A valorização do princípio da equidade em um acordo global ajudaria bastante na eliminação de tais preocupações e geraria confiança.³⁸

Ao final da Conferência o principal resultado foi o Acordo de Copenhague aprovado sem unanimidade, porém aceito pela ONU. Tal acordo só está disponível em inglês e acompanha o presente estudo. Os anexos ao acordo irão contemplar os Estados presentes na COP 15 que concordaram e os que não concordaram com os termos do documento.

A ONU adota o modelo de consenso, que só permite decisões com a aprovação de todos os países. Tal modelo foi colocado em xeque na 15ª nesta Conferência da ONU, já que terminou sem acordo unânime por divergências entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento.

³⁷ Idem.

³⁸ RELATÓRIO sobre desenvolvimento mundial de 2010: desenvolvimento e mudanças climáticas. Washington: Banco Mundial. Pré-edição. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/>>. Acesso em: 08 jan. 2010.

Os principais pontos do Acordo de Copenhague, segundo o Ministério do Meio Ambiente,³⁹ foram:⁴⁰

- O acordo é de caráter não vinculativo, mas uma proposta adjunta ao acordo pede para que seja fixado um acordo legalmente vinculante até o fim do próximo ano.
- Considera o aumento limite de temperatura de dois graus Celsius, porém não especifica qual deve ser o corte de emissões necessário para alcançar essa meta
- Estabelece uma contribuição anual de US\$10 bilhões entre 2010 e 2012 para que os países mais vulneráveis façam frente aos efeitos da mudança climática, e US\$100 bilhões anuais a partir de 2020 para a mitigação e adaptação. Parte do dinheiro, US\$25,2 bilhões, virá de EUA, UE e Japão. Pela proposta apresentada, os EUA vão contribuir com US\$3,6 bilhões no período de três anos, 2010-12. No mesmo período, o Japão vai contribuir com US\$11 bilhões e a União Europeia com US\$10,6 bilhões.
- O texto do acordo também estabelece que os países deverão providenciar “informações nacionais” sobre de que forma estão combatendo o aquecimento global, por meio de “consultas internacionais e análises feitas sob padrões claramente definidos”.
- O texto diz: “Os países desenvolvidos deverão promover de maneira adequada (...) recursos financeiros, tecnologia e capacitação para que se implemente a adaptação dos países em desenvolvimento”.
- Detalhes dos planos de mitigação estão em dois anexos do Acordo de Copenhague, um com os objetivos do mundo desenvolvido e outro com os compromissos voluntários de importantes países em desenvolvimento, como o Brasil.
- O acordo “reconhece a importância de reduzir as emissões produzidas pelo desmatamento e degradação das florestas” e concorda promover “incentivos positivos” para financiar tais ações com recursos do mundo desenvolvido.
- Mercado de Carbono: “Decidimos seguir vários enfoques, incluindo as oportunidades de usar tais mercados para melhorar a relação custo-rendimento e para promover ações de mitigação”.

O debate permanece em torno da questão do eixo Norte-Sul, os países desenvolvidos pretendem manter sua economia nos moldes praticados. Não prometem esforços para reduzir a poluição, sem o comprometimento igual de seus pares, e não pretendem financiar sozinhos iniciativas que busquem melhorar as condições ambientais do planeta, especialmente voltadas para os países em desenvolvimento implantarem sistemas de desenvolvimento sustentável.

³⁹ Disponível em: <www.cop15brasil.gov.br>. Acesso em: 10 jan. 2010.

⁴⁰ Acordo de Copenhague (Copenhagen Accord) em anexo.

Já a maioria dos países em desenvolvimento cobram dos países desenvolvidos a solução sobre o tema e se apoiam na desvantagem histórica que tiveram no crescimento das economias para não se comprometerem a reduzir os níveis de poluição, ainda, não aceitam ajudar no financiamento das iniciativas de mitigação devido a problemas sociais internos. Alegam que os desenvolvidos têm obrigação de ajudá-los a alcançar um desenvolvimento mais sustentável, com apoio técnico e financeiro.

O relatório do Banco Mundial fala em acordo equitativo nos seguintes termos:

A ação imediata e abrangente não é viável sem cooperação global, o que requer um acordo considerado equitativo por todas as partes, ou seja, países de renda elevada, que precisam envidar os esforços mais imediatos e rigorosos; países de renda média, onde precisarão ocorrer mitigação e adaptação substanciais e países de baixa renda, cuja prioridade é a assistência técnica e financeira para superar a vulnerabilidade às condições atuais, sem falar no esclarecimento das mudanças climáticas.

A situação atual demanda um novo nível de cooperação. A cooperação pode ocorrer de duas formas: o Estado utilizando seu território de maneira adequada de modo a não causar danos ao meio ambiente que possam prejudicar a comunidade internacional ou ainda de maneira mais ativa, auxiliando outros Estados a preservarem o meio ambiente através de investimentos e incentivos econômicos, transferência de tecnologias e outras formas.

Dos Estados que têm condições de gerenciar o meio ambiente em seu território e que têm status de desenvolvidos, ou seja, que têm problemas sociais menos crônicos, espera-se uma postura mais ativa quanto à cooperação. Com esse comportamento tais Estados estariam em condições de cobrar posturas dos beneficiados pela cooperação.

Destaca-se o exemplo da Índia, que recentemente comprometeu-se a não exceder a média per capita de emissões dos países de alta renda. Uma ação semelhante por parte dos países de renda elevada no sentido de reduzir seus próprios níveis mostraria liderança, impulsionaria a inovação e tornaria possível que todos adotassem o caminho do crescimento com baixos níveis de emissões de carbono.⁴¹

⁴¹ RELATÓRIO sobre desenvolvimento mundial de 2010: desenvolvimento e mudanças climáticas. Washington: Banco Mundial. Pré-edição. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/>>. Acesso em: 08 jan. 2010.

Em 2012, o Brasil irá sediar a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, a Rio+20. Tal encontro foi aprovado no final de 2009 pela Assembleia-Geral das Nações Unidas, com o objetivo de avaliar e renovar os compromissos com o desenvolvimento sustentável assumidos pelos líderes mundiais na Eco-92, também discutirá a contribuição da economia verde para o desenvolvimento sustentável e a eliminação da pobreza. O debate também deve abordar a eficácia da estrutura de governança internacional na área do desenvolvimento sustentável. Esta será, portanto a próxima oportunidade para os Estados refletirem sobre os rumos do planeta e passarem a cooperar de forma efetiva.

Considerações finais

A temática ambiental está no centro das discussões globais e coloca a comunidade internacional diante da constatação de sua ineficiência na questão ambiental e na urgência de tomar uma atitude eficiente. Ou seja, deve continuar tentando, mas de uma nova forma.

Um avanço foi a percepção de que as diretrizes devem ser globais, ou seja, os Estados devem cooperar para solucionar os problemas ambientais, tendo em vista a característica de transnacionalidade do dano. Mas a comunidade ainda não atua como tal, os Estados insistem em atuar sozinhos como Estados isolados e não como parte de uma comunidade com interesses comuns.

Diversos eventos mundiais serviram para constatarmos que a questão ambiental é urgente e que o desenvolvimento não pode ser concebido apenas como crescimento econômico, deve trazer progresso envolvendo a preservação do meio ambiente.

A Conferência de Copenhague demonstrou que ainda não há consenso sob a forma de cooperação e sobre as responsabilidades diferenciadas dos Estados desenvolvidos e dos Estados em desenvolvimento. A questão está longe de ser resolvida, mas ao menos a Conferência gerou grande repercussão sobre a falta de entendimento entre os Estados, até a próxima COP ou pelo menos até a próxima reunião de Cúpula em 2012 aqui no Brasil, os Estados terão tempo para analisarem uma nova forma de buscar a cooperação.

Ainda não é possível avaliar os resultados da reunião e como Kofi Annan, ex-presidente da ONU, já se pronunciou, o importante não é o que aconteceu na reunião da Cúpula, mas o que acontecerá quando os participantes voltarem para casa.

O que a sociedade civil e as empresas privadas devem cobrar dos governos locais é que neste período os níveis de emissão de gases não excedam os limites estabelecidos. A forma de cobrar é utilizando este critério em suas decisões econômicas e no oferecimento de apoio político.

Uma das alternativas viáveis é a de que os Estados, inevitavelmente, venham a se conscientizar sobre o tema referente à proteção ao meio ambiente e passem a observar e adotar, internamente, através de condutas e ações, os entendimentos extraídos das Conferências sobre o tema (veja-se aqui a importância da *soft law*), e, no plano internacional, equiparar as normas, como decorrentes de direitos humanos e, internamente, como normas de direitos fundamentais e que, através da cooperação possam juntos minorar os nefastos efeitos de atitudes impensadas que podem levar a humanidade à consequências imprevistas.

Fundamental Rights and Development Rights the Copenhagen's Conference: a New Trial for an International Cooperation for an Effective Policychange

Abstract: Cooperation in environmental matter and for sustainable development is not a recent issue. Initially the cooperation considered all the states as equals, what hasn't brought many advances. The changes began to consolidate when differences were in fact acknowledged between the States and it has been considered in the various agreements on climate changes. The world demands the formulation of a sound and efficient climate policy, therefore the states have been gathering at the United Nations ambit. Recently more than a hundred states gathered in Copenhagen for a new Agreement. Even without unanimity, the agreement was recognized by the UN, but the efficiency of such agreement will be verified over the years to follow and only if the international community will be willing to make concessions searching for the development in its full shape. The insertion of the politics turned to the protection of the environment as in the international field as in the internal one is a essential conduct to be observed by the States, and its effectuation will only occur as long as the protection to the environment be treated as a norm of human rights and of fundamental rights, in the international and internal fields, respectively.

Key words: International Environmental Law. Human Rights. Cooperation. Environment. Sustainable Development. Copenhagen Conference.

Referências

CAMARGO, Ana Luiza de Brasil. Desenvolvimento sustentável: dimensões e desafios. São Paulo: Papirus, 2003.

COP 15. Disponível em: <<http://www.cop15brasil.gov.br>>.

DERANI, Cristiane. Direito ambiental econômico. São Paulo: Saraiva, 2008.

GUERRA, Sidney. Direito internacional ambiental. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2006.

MIRANDA, Jorge. Curso de direito internacional público. 3. ed. Estoril: Principia, 2006.

RELATÓRIO sobre desenvolvimento mundial de 2010: desenvolvimento e mudanças climáticas. Washington: Banco Mundial. Pré-edição. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/>>. Acesso em: 08 jan. 2010.

REZEK, J. F. Direito internacional público. São Paulo: Saraiva, 2002.

SOARES, Guido Fernando Silva. A proteção internacional do meio ambiente. São Paulo: Manole, 2003.

SOARES, Guido Fernando Silva. Direito internacional do meio ambiente: emergência, obrigações e responsabilidades. São Paulo: Atlas, 2003.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE. Disponível em: <<http://unfccc.int/>>.

VARGAS, Everton Vieira. A construção recente do direito internacional do meio ambiente: uma visão brasileira. In: Direito internacional do meio ambiente: ensaios em homenagem ao Prof. Guido Fernando Silva Soares. São Paulo: Atlas, 2006.

ANEXO

Fonte: United Nations Framework Convention on Climate Change – UNFCCC

Decision -/CP.15

The Conference of the Parties,

Takes note of the Copenhagen Accord of 18 December 2009.

Copenhagen Accord

The Heads of State, Heads of Government, Ministers, and other heads of the following delegations present at the United Nations Climate Change Conference 2009 in Copenhagen: [List of Parties]

- In pursuit of the ultimate objective of the Convention as stated in its Article 2,
- Being guided by the principles and provisions of the Convention,
- Noting the results of work done by the two Ad hoc Working Groups,
- Endorsing decision x/CP.15 on the Ad hoc Working Group on Long-term Cooperative Action and decision x/CMP.5 that requests the Ad hoc Working Group on Further Commitments of Annex I Parties under the Kyoto Protocol to continue its work,
- Have agreed on this Copenhagen Accord which is operational immediately.

1. We underline that climate change is one of the greatest challenges of our time. We emphasise our strong political will to urgently combat climate change in accordance with the principle of common but differentiated responsibilities and respective capabilities. To achieve the ultimate objective of the Convention to stabilize greenhouse gas concentration in the atmosphere at a level that would prevent dangerous anthropogenic interference with the climate system, we shall, recognizing the scientific view that the increase in global temperature should be below 2 degrees Celsius, on the basis of equity and in the context of sustainable development, enhance our long-term cooperative action to combat climate change. We recognize the critical impacts of climate change and the potential impacts of response measures

on countries particularly vulnerable to its adverse effects and stress the need to establish a comprehensive adaptation programme including international support.

2. We agree that deep cuts in global emissions are required according to science, and as documented by the IPCC Fourth Assessment Report with a view to reduce global emissions so as to hold the increase in global temperature below 2 degrees Celsius, and take action to meet this objective consistent with science and on the basis of equity. We should cooperate in achieving the peaking of global and national emissions as soon as possible, recognizing that the time frame for peaking will be longer in developing countries and bearing in mind that social and economic development and poverty eradication are the first and overriding priorities of developing countries and that a low-emission development strategy is indispensable to sustainable development.

3. Adaptation to the adverse effects of climate change and the potential impacts of response measures is a challenge faced by all countries. Enhanced action and international cooperation on adaptation is urgently required to ensure the implementation of the Convention by enabling and supporting the implementation of adaptation actions aimed at reducing vulnerability and building resilience in developing countries, especially in those that are particularly vulnerable, especially least developed countries, small island developing States and Africa. We agree that developed countries shall provide adequate, predictable and sustainable financial resources, technology and capacity-building to support the implementation of adaptation action in developing countries.

4. Annex I Parties commit to implement individually or jointly the quantified economy-wide emissions targets for 2020, to be submitted in the format given in Appendix I by Annex I Parties to the secretariat by 31 January 2010 for compilation in an INF document. Annex I Parties that are Party to the Kyoto Protocol will thereby further strengthen the emissions reductions initiated by the Kyoto Protocol. Delivery of reductions and financing by developed countries will be measured, reported and verified in accordance with existing and any further guidelines adopted by the Conference of the Parties, and will ensure that accounting of such targets and finance is rigorous, robust and transparent.

5. Non-Annex I Parties to the Convention will implement mitigation actions, including those to be submitted to the secretariat by non-Annex I Parties in the format given in Appendix II by 31 January 2010, for compilation in an INF document, consistent with Article 4.1 and Article 4.7 and in the context of sustainable development. Least developed countries and small island developing States may undertake actions voluntarily and on the basis of support. Mitigation actions subsequently taken and envisaged by Non-Annex I Parties, including national inventory reports, shall be communicated through national communications consistent with Article 12.1(b) every two years on the basis of guidelines to be adopted by the Conference of the Parties. Those mitigation actions in national communications or otherwise communicated to the Secretariat will be added to the list in appendix II. Mitigation actions taken by Non-Annex I Parties will be subject to their domestic measurement, reporting and verification the result of which will be reported through their national communications every two years. Non-Annex I Parties will communicate information on the implementation of their actions through National Communications, with provisions for international consultations and analysis under clearly defined guidelines that will ensure that national sovereignty is respected. Nationally appropriate mitigation actions seeking international support will be recorded in a registry along with relevant technology, finance and capacity building support. Those actions supported will be added to the list in appendix II. These supported nationally appropriate mitigation actions will be subject to international measurement, reporting and verification in accordance with guidelines adopted by the Conference of the Parties.

6. We recognize the crucial role of reducing emission from deforestation and forest degradation and the need to enhance removals of greenhouse gas emission by forests and agree on the need to provide positive incentives to such actions through the immediate establishment of a mechanism including REDD-plus, to enable the mobilization of financial resources from developed countries.

7. We decide to pursue various approaches, including opportunities to use markets, to enhance the cost-effectiveness of, and to promote mitigation actions. Developing countries, especially those with low

emitting economies should be provided incentives to continue to develop on a low emission pathway.

8. Scaled up, new and additional, predictable and adequate funding as well as improved access shall be provided to developing countries, in accordance with the relevant provisions of the Convention, to enable and support enhanced action on mitigation, including substantial finance to reduce emissions from deforestation and forest degradation (REDD-plus), adaptation, technology development and transfer and capacity-building, for enhanced implementation of the Convention. The collective commitment by developed countries is to provide new and additional resources, including forestry and investments through international institutions, approaching USD 30 billion for the period 2010 . 2012 with balanced allocation between adaptation and mitigation. Funding for adaptation will be prioritized for the most vulnerable developing countries, such as the least developed countries, small island developing States and Africa. In the context of meaningful mitigation actions and transparency on implementation, developed countries commit to a goal of mobilizing jointly USD 100 billion dollars a year by 2020 to address the needs of developing countries. This funding will come from a wide variety of sources, public and private, bilateral and multilateral, including alternative sources of finance. New multilateral funding for adaptation will be delivered through effective and efficient fund arrangements, with a governance structure providing for equal representation of developed and developing countries. A significant portion of such funding should flow through the Copenhagen Green Climate Fund.

9. To this end, a High Level Panel will be established under the guidance of and accountable to the Conference of the Parties to study the contribution of the potential sources of revenue, including alternative sources of finance, towards meeting this goal.

10. We decide that the Copenhagen Green Climate Fund shall be established as an operating entity of the financial mechanism of the Convention to support projects, programme, policies and other activities in developing countries related to mitigation including REDD-plus, adaptation, capacity-building, technology development and transfer.

11. In order to enhance action on development and transfer of technology we decide to establish a Technology Mechanism to accelerate technology development and transfer in support of action on adaptation and mitigation that will be guided by a country-driven approach and be based on national circumstances and priorities.

12. We call for an assessment of the implementation of this Accord to be completed by 2015, including in light of the Convention's ultimate objective. This would include consideration of strengthening the long-term goal referencing various matters presented by the science, including in relation to temperature rises of 1.5 degrees Celsius.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

GOMES, Eduardo Biacchi; MASSUCHIN, Barbara Andrzejewski. Direitos fundamentais e direito ao desenvolvimento. A Conferência de Copenhague: uma nova tentativa de cooperação internacional para uma política climática eficiente. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 10, n. 41, p. 95-121, jul./set. 2010.

Recebido em: 18.02.10

Aprovado em: 25.09.10