

**Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC**  
**Centro de Ciências Jurídicas - CCJ**  
**Curso de Pós-Graduação em Direito - Mestrado**

**Ernesto Roessing Neto**

**Análise da relação entre a Lei n. 3135/2007 do Estado do Amazonas e o  
Direito Internacional à luz da doutrina antiformalista francesa**

**Florianópolis - 2009**

**Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC  
Centro de Ciências Jurídicas - CCJ  
Curso de Pós-Graduação em Direito - Mestrado**

**Ernesto Roessing Neto**

**Análise da relação entre a Lei n. 3135/2007 do Estado do Amazonas e o  
Direito Internacional à luz da doutrina antiformalista francesa**

Dissertação submetida à Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC para obtenção do título de Mestre em Direito, área de concentração Relações Internacionais.  
Orientador: Professor Doutor Arno Dal Ri Júnior

**Florianópolis - 2009**

Ernesto Roessing Neto

**Análise da relação entre a Lei n. 3135/2007 do Estado do Amazonas e o  
Direito Internacional à luz da doutrina antiformalista francesa**

**Esta dissertação foi julgada adequada para obtenção do título de Mestre em  
Direito e aprovada em sua forma final pela coordenação do Curso de Pós-  
Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina, na área  
Relações Internacionais.**

**Banca Examinadora**

---

**Presidente: Professor Doutor Arno Dal Ri Júnior.....(UFSC)**

---

**Membro: Professor Doutor José Rubens Morato Leite.....(UFSC)**

---

**Membro: Professor Doutor Marcelo Dias Varella.....(UNICEUB)**

---

**Coordenador: Professor Doutor Antonio Carlos Wolkmer.....(UFSC)**

**Florianópolis, fevereiro de 2009**

## **DEDICATÓRIA**

Dedico esta obra a meus pais, Cláudio e Telma, a meu irmão Érico, à minha noiva, Débora e aos meus tios, Cândido e Tanamara, por todo o apoio e compreensão demonstrados durante o período que dediquei para a elaboração deste trabalho.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço, em primeiro lugar, a Deus, pela inspiração e pelas oportunidades de crescimento pessoal e profissional que me foram disponibilizadas ao longo da minha curta vida.

Agradeço, também, à minha família, em especial aos meus pais, Cláudio e Telma, e ao meu irmão, Érico, por todo os tipos de apoio oferecidos durante a elaboração deste trabalho e pela compreensão demonstrada durante meus momentos de cansaço e diante da impossibilidade de me fazer mais presente em suas vidas.

Agradeço, também, à minha futura esposa, Débora, pelo fato de ter, junto comigo, suportado por mais de um ano um relacionamento à distância e por ter tido que lidar, após o reencontro, com o pouco tempo disponível em função da elaboração deste trabalho.

Agradeço, também, aos meus tios Cândido e Tanamara que, durante o período em que morei em Florianópolis, vez por outra deslocavam-se do interior catarinense para a capital e me traziam um pouco do carinho da família.

Agradeço, também, aos amigos que fiz durante minha estada em Florianópolis, por todas as experiências que pude trocar, pelas horas de convívio, pela oportunidade de ter acesso a novos conhecimentos e por me ajudarem a superar os momentos de solidão com a alegria que me traziam.

Agradeço, também, ao meu orientador, Professor Arno Dal Ri Júnior, que soube compreender a minha necessidade de me afastar da cidade de Florianópolis diante de uma oportunidade na minha terra-natal e aceitou continuar a orientação deste trabalho à distância; agradeço-o, ainda, pelo acesso que tive a novos conteúdos por meio de suas brilhantes aulas, por meio de seu grupo de estudos, por meio do empréstimo de seus livros ou, simplesmente, por meio de conversas informais em sua sala ou sua casa.

Agradeço, também, ao Professor José Rubens Morato Leite, pela oportunidade a mim conferida de lecionar, como assistente, a disciplina Direito Ambiental para uma turma de graduação da Universidade Federal de Santa Catarina, bem como pelas pequenas aulas informais sobre Direito Ambiental que, vez por outra, me dava durante meu período em Florianópolis.

Agradeço, também, ao Professor Antonio Carlos Wolkmer, pela orientação a mim conferida antes de meu ingresso no programa de Mestrado, o que me proporcionou a oportunidade de me preparar melhor para o processo seletivo de ingresso; agradeço-o, ainda, pelas aulas de Teoria Política e História das Instituições Jurídicas, que muito contribuíram para minha formação.

Agradeço, também, à Professora Odete Maria de Oliveira, pela participação na Banca de Qualificação do meu projeto de dissertação, que muito contribuiu para a formatação atual de meu trabalho; agradeço-a, ainda, pelas aulas de Organizações Internacionais, que, além de me proporcionarem o acesso a novos conteúdos, encantaram-me com sua dinâmica intimista e seus debates.

Agradeço, também, ao professor Welber Oliveira Barral, pelo brilhantismo de suas breves aulas e pela oportunidade de apreender novos conteúdos e de participar de trabalhos sobre direito internacional econômico.

Agradeço, também, ao professor Horácio Wanderlei Rodrigues, que foi capaz de me fazer mergulhar profundamente em aspectos metodológicos do ensino e da pesquisa por meio de suas aulas que incentivavam a reflexão e a leitura de textos que iam além da superficialidade da maior parte dos escritos sobre metodologia do ensino jurídico e metodologia da pesquisa jurídica.

Agradeço, também, ao professor Carlos Araújo Leonetti, pela oportunidade de aprendizado de conteúdos de direito tributário internacional e pela oportunidade de intercâmbio de saberes proporcionada em suas aulas, caracterizadas pela constante troca de informações.

Agradeço, também, ao professor Fernando Seabra pela oportunidade de aprofundar alguns conhecimentos relacionados à Economia Internacional e pela beleza de suas aulas, caracterizadas pela exigência constante de reflexão.

Agradeço, também, ao Professor Marcelo Dias Varella que, sem me conhecer, dispôs-se a deslocar-se de Brasília a Florianópolis para participar da minha Banca de Defesa de Dissertação e contribuir com seus conhecimentos para o enriquecimento deste trabalho.

Agradeço, também, aos demais professores do Centro de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina que, de uma maneira ou de outra, contribuíram para o meu enriquecimento intelectual e para a realização deste trabalho.

Agradeço aos funcionários e bolsistas da Secretaria do CPGD-UFSC, que sempre se mostraram dispostos a me auxiliar antes e durante o Mestrado.

Agradeço a todos aqueles que contribuíram, de uma maneira ou de outra, para a realização das atividades no CPGD durante meu curso, em especial àqueles responsáveis pela limpeza e manutenção das instalações e equipamentos.

Agradeço a todos aqueles que, de uma maneira ou de outra, contribuíram para tornar minha estada em Florianópolis agradável e tornar possível meu curso na Universidade Federal de Santa Catarina.

Amazonas moreno,  
tuas águas sagradas  
são lindas estradas  
são contos de fadas  
ó meu doce rio  
A canoa que passa  
O vôo da garça  
as gaivotas cantando  
em ti vão deixando  
o gosto de amar  
É o caboclo sonhando  
que entoa remando  
o seu triste penar.  
Neste poema de bolhas  
que ressoa nas folhas  
da linda floresta  
do meu rio mar  
Neste poema de bolhas  
que ressoa nas folhas  
da linda floresta do meu rio mar  
é o caboclo sonhando  
que entoa remando  
o seu triste penar  
neste caudal tão bonito  
que é o desejo infinito  
de plantar meu grito  
nas ondas do mar

(**Amazonas Moreno**, grupo Raízes Caboclas)

## RESUMO

Desde a década de 1970, verifica-se uma proliferação de instrumentos jurídicos internacionais de tutela do meio ambiente. O Direito Internacional do Meio Ambiente expande-se em resposta a desafios ambientais que se apresentam à humanidade. As mudanças climáticas, causadas pelas emissões antrópicas de gases de efeito estufa (GEE), constituem, provavelmente, o maior desses desafios ambientais, tendo em vista o fato de que se relaciona, diretamente, com o estilo de vida adotado (ou desejado) pela maior parte das sociedades humanas, o que complica a adoção de medidas para lidar com o problema. Desta forma, as negociações internacionais sobre o tema resultaram apenas na constituição de um regime internacional de tutela jurídica do clima que se mostra insuficiente diante da magnitude deste desafio. Além disso, nem todos os grandes emissores de gases de efeito estufa possuem a obrigação de reduzir suas emissões, notadamente os Estados Unidos, pois não ratificaram o Protocolo de Quioto, peça-chave do regime. Outrossim, países em desenvolvimento que são grandes emissores de gases de efeito estufa, como a China, a Indonésia, o Brasil e a Índia, não estão sujeitos a quaisquer obrigações de reduzir suas emissões e, por fim, não há qualquer incentivo, no regime internacional, para a redução de emissões decorrentes do desmatamento. É neste contexto que o Estado do Amazonas, uma unidade subnacional do Brasil, editou a Lei Ordinária Estadual n. 3135/2007, bem como outros instrumentos legais, e elaborou uma política específica para as mudanças climáticas, ainda que o Brasil ainda não o tenha feito; ainda, o estado busca o desenvolvimento de mecanismos de mercado para incentivar a redução de emissões decorrentes do desmatamento, uma postura que é diferente da adotada pelo Brasil. Cabe destacar, ainda, que a Lei n. 3135/2007 define, expressamente, em seu texto, a sua relação direta com o direito internacional. A conduta amazonense parece responder a um anseio das sociedades local e global, além de, possivelmente, resultar numa relativização do conceito de soberania e no exercício de funções típicas de direito internacional. Deste modo, este trabalho tem o objetivo de verificar se o estado do Amazonas, à luz da doutrina antiformalista francesa, desempenhou funções de direito internacional ao elaborar legislação específica para lidar com as mudanças climáticas. A escolha desta doutrina resulta do fato de ela se mostrar mais adequada para a explicação de fenômenos jurídicos que fogem das noções mais tradicionais. Para atingir o objetivo deste trabalho, faz-se: em primeiro lugar, uma exposição do pensamento antiformalista francês, com ênfase em Léon Duguit, Nicolas Politis e Georges Scelle; em segundo lugar, analisa-se a expansão da tutela jurídica do meio ambiente e a construção do regime internacional de tutela jurídica do clima; em terceiro lugar, analisa-se a relação da legislação amazonense sobre mudanças climáticas com o direito internacional. Por fim, conclui-se que o estado desempenhou, sim, funções de direito internacional e que isto, provavelmente, resultou de pressões tanto internas como externas, bem como da percepção de que o estado poderia auferir ganhos políticos e econômicos ao adotar esta legislação.

Palavras-chave: clima – tutela – antiformalismo – Amazonas – legislação



## ABSTRACT

Since the 1970s, legal instruments aimed at environmental protection have been proliferating. International Environmental Law has been expanding as an answer to environmental challenges faced by mankind. Climatic changes caused by manmade greenhouse gases (GHG) emissions are probably, the greatest of such challenges, since it is directly related to the lifestyle adopted (or desired) by most of the current human societies, which makes it more difficult to cope with the problem. Therefore, the international negotiations concerning the matter have resulted only in the establishment of an international legal protection regime for the climate which is considered insufficient due to the magnitude of the challenge. Moreover, not all of the great greenhouse gases emitters are obliged to reduce their emissions, notably the United States, since they have not ratified the Kyoto Protocol, a key piece of the regime. Furthermore, developing countries which are also large emitters, such as China, Indonesia, Brazil and India, are not subject to any obligations to reduce their emissions and, finally, there are not any incentives, in this international regime, to the reduction of emissions from deforestation. It is in this context that the State of Amazonas, a Brazilian sub-national unit, has enacted State Ordinary Law # 3135/2007, as well as other legal instruments, and has designed a specific policy to address the issue of climate changes, even though Brazil has not yet adopted similar measures; furthermore, the State is willing to develop market mechanisms in order to promote the reduction of emissions from deforestation, a rather different position from that of Brazil. It should be noted that the Law # 3135/2007, directly in its text, provides for the relation between itself and International Law. The conduct adopted by the State of Amazonas seems to address an aspiration from local and global societies, besides, possibly, result in a relativization of the concept of sovereignty and in the performance of typical functions of international law. Therefore, this work aims at verifying if the State of Amazonas, under the French antiformalist legal doctrine, has performed functions of international law when it enacted a specific legislation to address the issue of climate change. The choice of this doctrine derives from the fact that it is more adequate to explain legal phenomena which do not fit in more traditional notions. To achieve the goal of this work: firstly, an exposition of the French antiformalist legal thought is performed, taking into special consideration Léon Duguit, Nicolas Politis and Georges Scelle; secondly, an analysis of the expansion of the juridical protection of the environment and the construction of the international regime to address the climate is performed; thirdly, an analysis of the legislation from the State of Amazonas and International Law is executed. Finally, it is concluded that the State has indeed performed international law functions and that it, probably, resulted both from internal and external pressures, as well as from the perception that the State could potentially obtain political and economic gains by adopting such legislation.

Keywords: climate – protection – antiformalism – Amazonas - legislation

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
1. ESTADO E DIREITO INTERNACIONAL NA PERSPECTIVA DA ESCOLA ANTIFORMALISTA FRANCESA .....	16
1.1. A concepção de Léon Duguit .....	20
1.1.1. <i>A solidariedade e a origem das normas jurídicas</i> .....	22
1.1.2. <i>Duguit e o Direito Internacional</i> .....	26
1.2. A doutrina de Nicolas Politis.....	29
1.2.1. <i>Politis e a questão da soberania, da igualdade e da personalidade dos Estados</i> ..	31
1.2.2. <i>A questão do fundamento do Direito Internacional e os demais problemas a serem resolvidos</i> .....	35
1.3. O pensamento antiformalista de Georges Scelle .....	39
1.3.1. <i>A solidariedade social como base de um Direito único, harmônico e pluralista</i> ..	40
1.3.2. <i>A questão da necessidade social</i> .....	48
1.3.3. <i>O indivíduo como o verdadeiro sujeito de direito internacional e a questão da soberania</i> .....	50
1.3.4. <i>As funções sociais das ordens jurídicas</i> .....	52
1.3.5. <i>O conceito de desdobramento funcional</i> .....	55
2. A TUTELA JURÍDICA INTERNACIONAL DO CLIMA .....	59
2.1. Do controle da poluição atmosférica à tutela do clima .....	63
2.2. A atmosfera e seu “status” legal .....	65
2.3. Clima e mudança climática .....	69
2.4. Controle da poluição atmosférica: primeiros sinais de algo errado no ar .....	72
2.5. O regime do ozônio: primeira luta global em defesa da atmosfera.....	82
2.5.1. <i>A disputa Norte-Sul: cooperação e responsabilidades</i> .....	86
2.5.2. <i>O regime do ozônio e as inovações no direito internacional</i> .....	89
2.5.3. <i>Resultados do regime do ozônio</i> .....	91
2.6. O regime do clima: uma luta mais árdua.....	92
2.6.1. O Protocolo de Quioto: histórico e principais características.....	99
2.6.2. O regime do clima: críticas e perspectivas .....	103
3. O ESTADO DO AMAZONAS, AS MUDANÇAS CLIMÁTICAS E O DIREITO INTERNACIONAL .....	109
3.1. O regime jurídico internacional de tutela do clima e o Brasil.....	113
3.2. Mudanças climáticas e o Amazonas.....	119
3.3. Ações por parte de outros atores subnacionais.....	126
3.4. Análise da Lei n. 3135/2007 e outras normas e sua relação com o Direito Internacional .....	131
3.4.1. <i>O Decreto Estadual n. 26.581/2007</i> .....	131
3.4.2. <i>A Lei n. 3.135/2007.</i> .....	138
CONCLUSÃO.....	156
REFERÊNCIAS .....	162
ANEXO A – DECRETO N. 26.581, DE 25 DE ABRIL DE 2007 .....	175

ANEXO B – LEI ORDINÁRIA ESTADUAL N. 3.135, DE 5 DE JUNHO DE 2007..... 179

ANEXO C – MEMORANDO DE ENTENDIMENTO SOBRE COOPERAÇÃO  
AMBIENTAL ENTRE O ESTADO DO AMAZONAS E OS ESTADOS AMERICANOS  
DA CALIFÓRNIA, ILLINOIS E WISCONSIN..... 189

## INTRODUÇÃO

O século XIX foi caracterizado pelo avanço rápido da ciência. Sob a influência dos avanços científicos, a crença na razão como único meio de se compreender o mundo e como grande motor do progresso humano ganhou terreno. No âmbito jurídico, autores buscavam entender o Direito sob essa perspectiva racional, estudando-o como uma ciência. Alguns, como Hans Kelsen, procuravam a racionalidade do direito dentro do próprio sistema, caracterizando-o como uma ciência pura. Outros, como Léon Duguit, buscavam compreender o direito por meio da observação da realidade, utilizando, especialmente, os métodos desenvolvidos pela sociologia (na época, uma ciência nascente).

Léon Duguit, que focava seus estudos no direito constitucional e no direito administrativo, criou uma teoria jurídica fortemente influenciada pelos estudos sociológicos de Émile Durkheim. Duguit, por meio da observação da realidade, utilizava duas bases para erguer seu edifício teórico: o indivíduo e a solidariedade social. O autor julgava que todo o direito relacionava-se com a solidariedade social, de modo que sua função seria a manutenção deste vínculo no seio da sociedade. Ainda, para o autor, o indivíduo seria o único portador de direitos e deveres, sendo, assim, o único e verdadeiro sujeito de direito; a pessoa jurídica e o estado seriam, deste modo, meras obras de ficção criadas com o intuito de fazer com que o sistema jurídico atingisse seus objetivos.

A teoria jurídica de Duguit, embora focada no direito interno, produziria dois discípulos que buscaram utilizá-la para compreender o direito internacional: Nicolas Politis e Georges Scelle. Nicolas Politis, por ser diplomata, aliava a análise acadêmica à prática, de modo que buscou demonstrar a aplicabilidade dessa teoria jurídica à realidade. Georges Scelle, por sua vez, com foco mais acadêmico, criou uma teoria completa do direito internacional com base nos postulados jurídicos de Léon Duguit e os estudos sociológicos de Émile Durkheim. Criou-se, deste modo, uma corrente de pensamento jurídico que influenciou a França no período compreendido entre a segunda metade do século XIX e a primeira metade do século XX, que ficaria conhecida como “solidarismo” ou, ainda, como “antiformalismo francês”.

O antiformalismo francês representou um esforço de reconstrução da análise do direito, com foco no indivíduo e na sociedade. Seus expoentes buscaram eliminar o que chamavam de “noções metafísicas” do pensamento jurídico, que transformava o direito em algo distante dos homens, e aproximar o direito da realidade social. Embora se intitulassem realistas, tendo em vista que buscavam construir sua teoria com base na observação da

realidade, pode-se afirmar que estes autores eram idealistas, no sentido de que almejavam a construção de um direito que fosse voltado para o bem-estar social.

Os antiformalistas franceses, com o objetivo de apreender o direito da sociedade, rejeitavam duramente as noções de personalidade jurídica, Estado e soberania, afirmando que não passavam de noções fictícias criadas para se atingir determinados fins. Para o direito internacional, mais importante é a negação do Estado e da soberania.

Ao negarem o Estado e a soberania, esses autores foram de encontro às teorias sobre o direito internacional predominantes na época, que, de maneira geral, concebiam o direito internacional como um sistema voltado para a regulação de uma sociedade internacional composta exclusivamente por Estados soberanos. Deste modo, na visão dos antiformalistas franceses, os indivíduos seriam os únicos e verdadeiros sujeitos dessa sociedade internacional, de modo que seriam eles os únicos criadores e sujeitos do direito internacional. A ênfase era tamanha, que os autores afirmavam que o Estado tenderia a desaparecer.

A ênfase no indivíduo e a insistência em refutar a soberania, a personalidade jurídica e o Estado, “com base na observação da realidade”, resultou, ao longo do tempo, na marginalização desta corrente doutrinária, tendo em vista que os Estados seguem existindo, a soberania continua como um conceito fundamental no direito internacional, e a personalidade jurídica é largamente tida como sujeita de direitos e deveres em sistemas internos e no direito internacional.

Entretanto, observa-se, atualmente, a ocorrência de fenômenos jurídicos que não são capazes de ser completamente compreendidos por doutrinas mais tradicionais. Notadamente, na seara internacional, percebe-se o papel cada vez mais significativo dos indivíduos e seu reconhecimento, ainda que limitado, como sujeitos de direito internacional. Outrossim, é notório o surgimento de novos atores não-estatais nas relações internacionais, tais como organizações não-governamentais, empresas transnacionais e unidades subnacionais de Estados soberanos. Tendo em vista o fato de que tais fenômenos implicam uma relativização das noções de Estado e soberania, alguns postulados dos antiformalistas franceses podem servir de base para a compreensão desses fenômenos.

Tais fenômenos jurídicos novos podem ser largamente observados na seara ambiental, tendo em vista que as preocupações com o meio ambiente partiram, inicialmente, de cientistas e de indivíduos inconformados com os impactos causados pelo ser humano na natureza e na qualidade de vida dos meios urbanos. Desta forma, a tutela jurídica do meio ambiente começou a ser construída no âmbito local, respondendo às pressões de indivíduos que sofriam com problemas restritos a determinada área. Com o agravamento das agressões ao meio

ambiente, essa tutela passou a dar-se, em alguns casos, no âmbito regional; ainda, essa tutela estendeu-se para o domínio internacional, embora de modo localizado e restrito a áreas fronteiriças ou ao âmbito de determinada área geográfica (como no caso da Europa). Por fim, em razão do surgimento de problemas ambientais mais complexos, a tutela jurídica do meio ambiente tornou-se, em alguns domínios, eminentemente internacional.

Desde a década de 1970, principalmente a partir da Conferência de Estocolmo (1972), verifica-se uma crescente criação de instrumentos internacionais que versam direta ou indiretamente sobre a tutela do meio ambiente. Sob pressão social, os governos de todos os países vêm sendo, em maior ou menor grau, compelidos a promover, em seus respectivos países, um modelo de desenvolvimento que permita a preservação do meio ambiente, de modo a garantir a vida da presente geração e o futuro das gerações que ainda estão por vir.

Atualmente, pode-se destacar o problema das mudanças climáticas como o maior desafio ambiental a ser enfrentado. Estudos científicos demonstram que a emissão de certos gases, conhecidos como gases de efeito estufa (GEE), em sua maioria derivados de carbono, é responsável pelo aumento da temperatura média do planeta. Este aumento, pouco a pouco, influencia os padrões climáticos ao redor do globo. Tendo em vista que os padrões de ocupação da superfície terrestre são diretamente influenciados pelo clima, mudanças nos padrões climáticos podem ter resultados catastróficos, como quedas na produção agrícola, migrações em massa, inundação de cidades costeiras, aumento da frequência de fenômenos climáticos extremos (tais como furacões, ciclones, tempestades de granizo etc). Além disto, as mudanças climáticas também podem levar à redução da biodiversidade no planeta por meio da extinção de espécies que se mostrem incapazes de se adaptar às novas condições.

Ao mesmo tempo, no entanto, a despeito dos perigos potenciais das mudanças climáticas, a redução das emissões de gases de efeito estufa não é uma tarefa simples, tendo em vista o fato de que essas emissões resultam, diretamente, do estilo de vida adotado (ou desejado) pela maior parte das sociedades no planeta; estão relacionadas, diretamente, com o uso de automóveis, com a queima de combustíveis fósseis para a geração de energia elétrica, com a adoção de certas técnicas de produção agrícola, com a derrubada de florestas, com as viagens de avião, com o transporte marítimo etc.

No que tange às mudanças climáticas, a tutela jurídica internacional é provida pela Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC), de 1992, e pelo Protocolo de Quioto à Convenção, de 1997. Embora, do ponto de vista jurídico, a construção de um regime internacional para a tutela do clima tenha representado um marco, já há evidências de que o cumprimento das normas nele estabelecidas é insuficiente para evitar a

ocorrência de mudanças climáticas perigosas. Um agravante reside no fato de que os Estados Unidos, grandes emissores de GEE, não se encontram submetidos às metas de redução de emissões estabelecidas pelo regime. Ainda, países em desenvolvimento como China, Brasil, Índia e Indonésia, grandes emissores de GEE, não possuem qualquer tipo de obrigação mais rígida no âmbito do regime. Desta forma, existem pressões, por parte de vários grupos, por metas ações mais agressivas para enfrentar o problema.

Desta forma, sob pressão da sociedade, ou antevendo essa pressão, iniciativas voluntárias estão sendo empreendidas por unidades subnacionais de vários países do mundo, notadamente dos Estados Unidos. No Brasil, destaca-se o pioneirismo do Estado do Amazonas na questão, que foi o primeiro a editar uma legislação especificamente voltada para o problema das mudanças climáticas, em especial a Lei Ordinária Estadual n. 3135/2007.

O fato de o estado do Amazonas ter criado uma legislação própria sobre o tema chama a atenção pelos fatos de que ainda não há legislação federal a respeito e de que ela se fez muito antes de o Brasil ter elaborado um plano específico (no âmbito administrativo) para o combate às mudanças climáticas. Outro fator que chama atenção é o fato de que as ações do estado do Amazonas centram-se na preservação de florestas existentes, embora a questão das emissões decorrentes de desmatamento não esteja contemplada no regime jurídico internacional. Trata-se, desta forma, de um mecanismo complementar ao regime internacional, que busca criar o arcabouço jurídico necessário para que investimentos sejam feitos visando à redução de emissões de gases de efeito estufa decorrentes do desmatamento, ainda que numa área geográfica específica.

A lei editada pelo Amazonas parece responder a um anseio local e internacional diante de uma conjuntura jurídica e ambiental diversa. O fato torna-se ainda mais significativo quando se leva em conta que cerca de três quartos das emissões brasileiras de dióxido de carbono resulta da derrubada de florestas. Diante desta circunstância, torna-se relevante analisar até que ponto, segundo o marco teórico apropriado, o estado do Amazonas, uma unidade subnacional, exerceu funções típicas de Direito Internacional, tais como a função legislativa e a função executiva.

O antiformalismo francês, em razão de sua contestação à figura do Estado e à noção de soberania, bem como em função de seu foco no indivíduo, fornece instrumentos teóricos adequados para a análise da relação da legislação amazonense sobre mudanças climáticas e o direito internacional. Deste modo, neste trabalho, realiza-se a análise da relação Lei Ordinária Estadual n. 3135/2007 do estado do Amazonas e o regime internacional de tutela jurídica do clima à luz da doutrina antiformalista francesa, com o objetivo de verificar se o estado do

Amazonas desempenhou funções de direito internacional ao elaborar uma legislação específica para lidar com as mudanças climáticas.

Para atingir este objetivo, este trabalho encontra-se dividido em três partes:

- na primeira parte, discorre-se sobre o pensamento antiformalista francês, com ênfase em Léon Duguit, Nicolas Politis e Georges Scelle, explorando seus principais conceitos de modo a obter ferramentas teóricas que possibilitem a análise do objeto desta pesquisa;
- na segunda parte, analisa-se a expansão da tutela jurídica sobre o meio ambiente até a construção recente do regime internacional de tutela jurídica do clima; ainda, os principais conceitos relacionados às mudanças climáticas são analisados, de modo a possibilitar a compreensão do tema;
- na terceira parte, utilizando-se as ferramentas teóricas construídas na primeira parte e os conhecimentos explicitados na segunda parte, analisa-se a relação da legislação amazonense sobre mudanças climáticas com o direito internacional, com o intuito de verificar se o estado desempenhou, à luz da doutrina antiformalista francesa, funções típicas de direito internacional.

Vale ainda ressaltar que se busca, neste trabalho, a despeito da especificidade temática, a compreensão do texto por pessoas que não sejam especialistas na área, de modo que algumas providências são adotadas na sua redação:

- adoção, na medida do possível, de um vocabulário simplificado, de modo a manter o trabalho dentro das normas da língua portuguesa, mas evitando a utilização de termos excessivamente rebuscados e de expressões latinas;
- realização, sempre que possível, da transcrição de citações em notas de rodapé, de modo a conferir maior fluidez ao texto principal e evitar quebras de raciocínio;
- tradução livre, em notas de rodapé, de todas as citações em língua estrangeira, tornando possível a sua compreensão mesmo por leitores que não dominem os idiomas das obras citadas;
- definições, preferencialmente em notas de rodapé, de conceitos adotados no trabalho e que sejam relevantes para a contribuição da temática analisada.

Espera-se, desta forma, contribuir para a compreensão do trabalho e para a sua difusão, na medida do possível, em meios não especializados, tendo em vista que o autor deste trabalho acredita que a função da academia é produzir conhecimento para a sociedade, e não para si própria.



## 1. ESTADO E DIREITO INTERNACIONAL NA PERSPECTIVA DA ESCOLA ANTIFORMALISTA FRANCESA

Está-se no período compreendido entre meados do século XIX e início do XX. Auguste Comte<sup>1</sup> já havia, na primeira metade do século, sistematizado o estudo da sociedade e criado a sociologia. A abordagem positivista<sup>2</sup> havia revolucionado as ciências naturais e influenciava em grande parte as ciências sociais. No pensamento jurídico, o positivismo “constituiu-se na mais vigorosa reação às correntes definidas como jusnaturalistas, que buscavam definir a origem e a essência do Direito na natureza, ou mesmo na razão humana” (WOLKMER, 2006, p. 191).

Paradoxalmente, o positivismo científico foi interpretado de maneiras antagônicas pelos filósofos do direito. Houve, deste modo, o “positivismo jurídico” propriamente dito, caracterizado por um elevado grau de formalismo<sup>3</sup>, e interpretações alternativas do

---

<sup>1</sup> Auguste Comte (1798-1857), nascido em Montpellier, França, é considerado o pai da sociologia. Criou o modo de pensar positivista, segundo o qual os fatos seriam regidos por leis abstratas e constantes, as quais deveriam ser estudadas por meio de métodos como a observação, a comparação e a experimentação. Para ele, os fenômenos sociais também obedeceriam a leis gerais, assim como os fenômenos naturais. Outra característica do positivismo é a crença no progresso humano. A influência de Comte sobre Duguit é apontada por Monereo Pérez e Calvo González, 2005, p. 484.

<sup>2</sup> “O positivismo derivou do ‘cientificismo’, isto é, da crença no poder exclusivo e absoluto da razão humana em conhecer a realidade e traduzi-la sob a forma de leis naturais. Essas leis seriam a base da regulamentação da vida do homem, da natureza como um todo e do próprio universo. Seu conhecimento pretendia substituir as explicações teológicas, filosóficas e de senso comum por meio das quais – até então – o homem explicava a realidade.

O positivismo reconhecia que os princípios reguladores do mundo físico e do mundo social diferiam quanto à sua essência: os primeiros diziam respeito a acontecimentos exteriores aos homens, os outros, a questões humanas. Entretanto, a crença na origem natural de ambos teve o poder de aproximá-los. Além disso, a rápida evolução dos conhecimentos das ciências naturais – física, química, biologia – e o visível sucesso de suas descobertas no incremento da produção material e no controle das forças da natureza atraíram os primeiros cientistas sociais para o seu método de investigação. Essa tentativa de derivar as ciências sociais das ciências físicas é patente nas obras dos primeiros estudiosos da realidade social. O próprio Comte deu inicialmente o nome de ‘física social’ às suas análises da sociedade, antes de criar o termo *sociologia*” [grifos do original] (COSTA, 1997, p. 46-47).

<sup>3</sup> “Contraopondo-se à concepção metafísica, na formalização positivista o Direito é explicado pela sua própria materialidade coercitiva, previsibilidade e segurança. Toda a sua validade e imputação fundamentam-se na própria existência de uma administração política burocrática e hierarquizada. A concepção jurídico-normativa tipificada pelo caráter lógico, sistemático e institucionalizado tende a harmonizar os diversos interesses conflitantes no bojo da produção social liberal-capitalista, bem como direcionar e manter as diversas funções do aparelho estatal a serviço de setores hegemônicos detentores do poder. Esse caráter ideológico, passível de ser detectado na doutrina positivista, não é de forma alguma ‘reconhecido’, mas ‘ocultado’ pelo dogmatismo jurídico oficializado.

[...]

Esta [sic] claro, portanto, que a filosofia jurídica positivista que atravessa a metade do século XIX consagra alguns princípios como o repúdio a conceitos valorativos (construções metafísicas, racionalistas e jusnaturalistas), a redução da juridicidade à produção estatal (voluntarismo estatista), a exaltação do Direito como construção legal lógico-sistemática (legalismo dogmático) e o rigor metódico enquanto formalismo técnico (formalismo). Com essa constituição, emerge as mais significativas tendências do positivismo jurídico para a época: a Escola da Exegese Francesa, a Escola Analítica Inglesa e a Escola do Formalismo Conceitual na Alemanha” (WOLKMER, 2006, p. 191-192).

positivismo que, levando em conta a realidade, questionavam o teor mecanicista e a supremacia absoluta da lei defendida pelos positivistas formalistas, sendo, portanto, de caráter antiformalista<sup>4</sup>.

Na mesma época, crescia, na França, o descontentamento com os graves problemas sociais decorrentes da industrialização do país. Ganhava terreno, no pensamento político e jurídico francês, a solidariedade, a percepção de que era necessário relativizar os direitos individuais de modo a priorizar as necessidades sociais. Era preciso pôr em prática as reformas sociais implícitas no programa político de 1789<sup>5</sup> de modo a evitar a ocorrência de uma nova revolução. Logo, passou-se a defender uma maior intervenção do Estado e uma restrição ao *laissez-faire, laissez-passer*<sup>6</sup>. Desta forma, por volta do início da década de 1890, o governo francês já havia estabelecido vários tipos de seguro social e pensões, limitação da jornada de trabalho e reformas educacionais, com tudo financiado por meio de imposto de renda progressivo e imposto sobre herança (KOSKENNIEMI, 2001, p. 288). A esta nova maneira de pensar, deu-se o nome de solidarismo.

A origem do solidarismo, de certa forma, guarda semelhanças com a atual crise ambiental pela qual passa o planeta. Da mesma forma como levou a diversos problemas

---

<sup>4</sup> “O desenvolvimento do capitalismo, os novos interesses e conflitos das massas populares e os progressos científicos gerados pela etapa posterior da revolução industrial impulsionaram o surgimento de interpretações que questionavam o rigor conceitualista e o distanciamento da teoria jurídica da dinâmica social. Assim, a vida humana e as mudanças dos novos tempos não poderiam ficar amarrados ao naturalismo mecanicista e aos ditames autônomos da letra da lei. Surgem, desse modo, em fins do século XIX, proposições doutrinárias que se manifestam contrárias ao dedutivismo lógico e ao formalismo abstrato do legalismo exegetico. Tais reações estão presentes em interpretações críticas expressas pela jurisprudência teleológica, pela corrente do ‘Direito livre’ e pela crítica jurídica materialista.

[...]

Não se pode deixar de realçar que as posturas metodológicas da Escola do Direito livre, ainda que um tanto ampla e sem uma sistematização mais rigorosa, ao propor o abandono da obediência cega à lei positiva e à defesa da liberdade do ‘intérprete’ do Direito, influenciou inúmeros juristas da Europa. Assim, nos primeiros anos do século XX e na perspectiva antiformalista não distante do movimento do Direito livre, situam-se, na própria Alemanha, o historiador e publicista Otto Von Gierke (1841-1921) e o jusfilósofo neokantiano Emil Lask (1875-1915); na França, os civilistas críticos contrários à tradição da *Escola da Exegese*, como François Gény (1871-1938), R. Saleilles (1855-1922), Georges Ripert (1880-1959), Leon Duguit (1859-1928), Maurice Hauriou (1856-1929)” [grifo do original] (WOLKMER, 2006, p. 200; 207).

<sup>5</sup> Em 1789, ocorreu a Revolução Francesa, fruto do descontentamento das camadas populares e das contradições entre uma classe nobre de características feudais e uma burguesia urbana ascendente. Durante a Revolução, no dia 26 de agosto de 1789, foi publicada, pela recém-criada Assembléia Constituinte, a Declaração dos Direitos do Homem e dos Cidadãos, que, ao mesmo tempo, reforçava os direitos individuais (interessantes à burguesia) e trazia em seu texto uma preocupação social (interessante às camadas populares). Para o texto da Declaração, cf França, 1789.

<sup>6</sup> “Palavras de ordem do liberalismo econômico, proclamando a mais absoluta liberdade de produção e comercialização de mercadorias. O lema foi cunhado pelos fisiocratas franceses no século XVIII, mas a política do *laissez-faire* foi praticada e defendida de modo radical pela Inglaterra, que estava na vanguarda da produção industrial e necessitava de mercados para seus produtos. Essa política opunha-se radicalmente às práticas corporativistas e mercantilistas, que impediam a produção em larga escala e resguardavam os domínios coloniais. Com o desenvolvimento da produção capitalista, o *laissez-faire* evoluiu para o liberalismo econômico, que condenava toda intervenção do Estado na economia” (SANDRONI, 2001, p. 329).

concernentes às relações de trabalho, como grande desigualdade social, falta de segurança no emprego, excesso de horas trabalhadas etc, o *laissez-faire, laissez-passer* também implicou a ocorrência de grandes problemas ambientais, tais como poluição atmosférica, poluição dos recursos hídricos, degradação das cidades, redução da camada de ozônio e mudança nos padrões climáticos no mundo. Do mesmo modo como se passou a exigir uma relativização das liberdades individuais em benefício das necessidades sociais, há defensores, atualmente, de uma relativização dessas liberdades para que se possa lograr um convívio harmônico com a natureza; da mesma maneira como se buscou evitar a ocorrência de uma revolução semelhante à de 1789, busca-se, atualmente, evitar a revolução decorrente das conseqüências das pressões ambientais.

O solidarismo “emergiu como um tipo de modernização social-democrata da ‘liberdade, igualdade e fraternidade’” (KOSKENNIEMI, 2001, p. 288)<sup>7</sup>. Não se tratava de uma idéia bem definida, com um programa político bem estabelecido, mas sim de “uma aversão geral ao absolutismo dos direitos individuais e uma preferência emocional pela responsabilidade social” (KOSKENNIEMI, 2001, p. 289)<sup>8</sup>. A concepção francesa de solidarismo acabaria influenciando no resultado da Primeira Conferência de Paz de Haia (1899), tendo em vista a presença de Léon Bourgeois, ex-primeiro ministro da França e um dos ideólogos do solidarismo<sup>9</sup>. Assim como a solidariedade deveria permear a sociedade interna dos países, ela deveria permear a sociedade internacional de Estados.

Com a Primeira Guerra Mundial (1914-1918), a solidariedade pregada por Bourgeois sofreu um revés. Durante a Guerra, mais de 1,5 milhão de soldados franceses morreram, a neutralidade da Bélgica foi violada e as regras estabelecidas pela Conferência de Paz de Haia foram violadas pelas forças alemãs em áreas ocupadas. A diplomacia e os tratados pareceram carecer de valor. Diante deste quadro, alguns juristas voltaram-se para a ciência em busca de

---

<sup>7</sup> No original, “emerged as the title for a kind of social-democratic modernization of ‘liberty, equality and fraternity’”.

<sup>8</sup> Na língua original, “a general aversion to the absolutism of individual rights and an emotional preference for social responsibility”.

<sup>9</sup> Segundo Koskenniemi (2001, p. 285), em 1896, ele publicou um panfleto intitulado “Solidarité”, no qual pregava uma terceira via entre o liberalismo econômico e o socialismo, enfatizando os deveres dos cidadãos uns com os outros e sugerindo uma legislação social. De acordo com Billier e Maryioli, “A solidariedade ou interdependência social tornou-se uma doutrina política quando foi retomada por Léon Bourgeois, homem de Estado, filósofo e membro do partido radical-socialista da Terceira República. Há que se fazer, escrevia L. Bourgeois, uma repartição dos riscos e das vantagens sociais que não podem ser calculados previamente. O único meio de sair dessa dificuldade é ‘mutualizar esses riscos e essas vantagens, o que implica admitir previamente que os riscos serão assumidos em comum e o acesso às diferentes vantagens será aberto a todos’. [...] A ideologia solidária tenta com isso ultrapassar duas visões: por um lado, a dos liberais que reclamavam um Estado fiador unicamente das regras de mercado; por outro lado, a dos revolucionários, os coletivistas, como dizia Duguit, que desejavam construir a sociedade contra qualquer lógica de mercado” (2005, p. 306-307).

soluções para a ordem internacional. Na França, a sociologia exerceria grande influência sobre o pensamento jurídico antiformalista.

A solidariedade era a responsável pela formação das sociedades, apontavam os estudos sociológicos de Émile Durkheim<sup>10</sup>, elaborados meticulosamente com base na observação científica da realidade social<sup>11</sup>. No princípio, a solidariedade mecânica<sup>12</sup> unia pequenos grupos de indivíduos por meio de uma consciência coletiva<sup>13</sup>, algo mais forte que as consciências individuais de cada um, algo que, por algum motivo, os reunia numa horda<sup>14</sup>. Com o passar do tempo, essa horda foi-se transformando em novas espécies sociais<sup>15</sup>, tais como clãs e tribos. A evolução seguiria seu rumo até chegar a um ponto de quebra de paradigma, no qual ocorreria a transição da solidariedade mecânica para a solidariedade orgânica<sup>16</sup>, isto é, a transição de formas primitivas de organização social para o capitalismo. A divisão do trabalho se instalaria, e os indivíduos passariam a se sentir unidos menos por uma consciência coletiva e mais pela interdependência recíproca, isto é, pela necessidade que cada um tem dos produtos resultantes do trabalho dos demais indivíduos. Esta era, no século XIX e parte do século XX, a verdade científica sobre a existência da sociedade.

<sup>10</sup> Nascido em 1858, em Epinal, França, Durkheim é apontado como um dos primeiros grandes teóricos da sociologia. “Ele e seus colaboradores se esforçaram por emancipar a sociologia das demais teorias sobre a sociedade e constituí-la como disciplina rigorosamente científica. Em livros e cursos, sua preocupação foi definir com precisão o objeto, o método e as aplicações dessa nova ciência” (COSTA, 1997, p. 59).

<sup>11</sup> “O empirismo positivista, que pusera os filósofos diante de uma realidade social a ser especulada, transformou-se, em Durkheim, numa rigorosa postura empírica, centrada na verificação dos fatos que poderiam ser observados, mensurados e relacionados através de dados coletados diretamente pelo cientista. Encontramos em seus estudos um inovador e fecundo uso da matemática estatística e uma integrada utilização das análises qualitativa e quantitativa. Observação, mensuração e interpretação eram aspectos complementares do método durkheimiano” (COSTA, 1997, p. 65).

<sup>12</sup> “*Solidariedade mecânica*, para Durkheim, era aquela que predominava nas sociedades pré-capitalistas, onde os indivíduos se identificavam por meio da família, da religião, da tradição e dos costumes, permanecendo em geral independentes e autônomos em relação à divisão do trabalho social. A consciência coletiva exerce aqui todo seu poder de coerção sobre os indivíduos” [grifo do original] (COSTA, 1997, p. 64).

<sup>13</sup> “Embora todos possuam sua ‘consciência individual’, seu modo próprio de se comportar e interpretar a vida, podem-se notar, no interior de qualquer grupo ou sociedade, formas padronizadas de conduta e pensamento. Essa constatação está na base do que Durkheim chamou de *consciência coletiva*.

[...]

A consciência coletiva não se baseia na consciência de indivíduos singulares ou de grupos específicos, mas está espalhada por toda a sociedade. Ela revelaria, segundo Durkheim, o ‘tipo psíquico da sociedade’, que não seria apenas o produto das consciências individuais, mas algo diferente, que se *importa* aos indivíduos e perduraria através das gerações” [grifos do original] (COSTA, 1997, p. 62).

<sup>14</sup> “Durkheim considerava que todas as sociedades haviam evoluído a partir da horda, a forma social mais simples, igualitária, reduzida a um único segmento onde os indivíduos se assemelhavam aos átomos, isto é, se apresentavam justapostos e iguais” (COSTA, 1997, p. 63).

<sup>15</sup> “Para Durkheim, a sociologia deveria ter ainda por objetivo comparar as diversas sociedades. Constituiu assim o campo da *morfologia social*, ou seja, a *classificação das espécies sociais* numa nítida referência às espécies estudadas em biologia” [grifos do original] (COSTA, 1997, p. 63).

<sup>16</sup> “*Solidariedade orgânica* é aquela típica das sociedades capitalistas, onde, pela acelerada divisão do trabalho social, os indivíduos se tornavam interdependentes. Essa interdependência garante a união social, em lugar dos costumes, das tradições ou das relações sociais estreitas. Nas sociedades capitalistas, a consciência coletiva se afrouxa. Assim, ao mesmo tempo que os indivíduos são mutuamente dependentes, cada qual se especializa numa atividade e tende a desenvolver maior autonomia pessoal” [grifo do original] (COSTA, 1997, p. 65).

Com base nesse conhecimento científico, o jurista Léon Duguit, entusiasta das idéias do sociólogo Émile Durkheim, fundaria uma nova escola de pensamento jurídico na França, emprestando conceitos da sociologia para alicerçar sua teoria do Direito. O intuito de Duguit era, com base na observação da realidade, utilizando-se de métodos da sociologia, retratar o funcionamento do Direito e eliminar noções abstratas sem vínculo com a realidade.

Duguit era um constitucionalista e seus trabalhos versaram principalmente sobre o direito interno francês, de modo que o direito internacional somente é estudado pelo autor em aspectos pontuais<sup>17</sup>. Não obstante, o pensamento de Duguit influenciaria a teoria jurídica internacionalista francesa durante a primeira metade do século XX, cabendo destaque para dois autores: Nicolas Politis e Georges Scelle. Nicolas Politis, por conciliar a carreira acadêmica com a carreira de diplomata, centrou-se em aspectos práticos, aplicando o arcabouço teórico de Duguit para a análise de fenômenos contemporâneos do Direito Internacional. Georges Scelle, por sua vez, por ter um perfil mais acadêmico, embora também fosse advogado, aprimorou conceitos elaborados por Duguit e construiu uma teoria completa do Direito, com foco no Direito Internacional. Nas seções seguintes, os aspectos principais das concepções de Léon Duguit, Nicolas Politis e Georges Scelle são trabalhados.

### 1.1. A concepção de Léon Duguit

Léon Duguit<sup>18</sup> buscou a construção de uma concepção de Direito com viés sociológico, com o qual cria ser possível aproximar-se da realidade e elaborar leis gerais que explicassem o funcionamento do direito nas mais diversas sociedades. Discípulo de Émile Durkheim, absorveu a preocupação com a experimentação e com a atenção pela realidade; além disso, também sofreu influência de Auguste Comte. Esta dupla influência intelectual proveniente de dois sociólogos permeou todo o pensamento de Duguit<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> Segundo Koskenniemi (2001, p. 299), Duguit morreu pouco antes de lecionar uma aula sobre Direito Internacional na *École des hautes études internationales de Paris*.

<sup>18</sup> Léon Duguit nasceu em Libourne, França, em 4 de fevereiro de 1859, e morreu em Bourdeaux no dia 18 de dezembro de 1928. De 1882 a 1886, foi professor na Universidade de Caen, mas construiu, verdadeiramente, sua carreira na Faculdade de Direito da Universidade de Bourdeaux, na qual lecionou até sua morte. Cf MONEREO PÉREZ & CALVO GONZÁLEZ, 2005.

<sup>19</sup> “Nesta dupla ascendência doutrinal, cabe situar, de fato, influxos determinantes não só para a etapa de formação intelectual, mas também subsistentes durante todo o desenvolvimento ulterior, trajetória e projeção de seu pensamento, que, assim, soma e combina à contribuição comteana de crítica radical, ainda que não reacionária, à filosofia da ilustração e ao aporte da noção positiva de consensus fundamental de l’organisme social, também o legado, através da construção durkheimiana, de um aberto rechaço perante as fundamentações metafísicas e ainda receber o [legado] da idéia de ‘solidarité sociale’ como preeminência do social sobre o individual”. (MONEREO PÉREZ & CALVO GONZÁLEZ, 2005, p. 484). No original, em espanhol: “En esta doble ascendencia doctrinal cabe situar en efecto influjos determinantes no sólo para la etapa de formación

Sob a influência da sociologia de Durkheim, bem como do ambiente intelectual característico da época em que escreveu, Duguit buscava, por meio da observação da realidade, apreender o mecanismo de construção e aplicação do Direito. Ele imaginava que, assim como nas ciências naturais, seria possível elaborar leis gerais que explicassem, ainda que com pequenas falhas, a dinâmica do fenômeno jurídico. Segundo Koskeniemi, “A ambição de Duguit era estabelecer o estudo jurídico como uma ciência social empírica: leis emergem espontaneamente dos fatos objetivos da interdependência e solidariedade” (2001, p. 299).<sup>20</sup>

Duguit se punha, pois, como um cientista e se propunha a investigar as origens do Direito indo a campo, saindo dos ambientes fechados e observando a vida. Era um jurista que pretendia obter suas idéias a partir da observação da realidade, por mais que não conseguisse elaborar uma doutrina capaz de compreender todas as nuances do fenômeno jurídico<sup>21</sup>. Deste modo, ele rejeitava as explicações construídas abstratamente, com base em exercícios de lógica abstrata pura e sem a observação da realidade; possuía, mesmo, uma certa ojeriza a explicações que se baseassem em elementos metafísicos<sup>22</sup>.

Duguit concebia o Direito como um construtor e, ao mesmo tempo, uma construção da vida social, de modo que rechaçava qualquer teoria que centrasse o Direito numa vontade

intelectual, sino subsistentes durante todo el ulterior desarrollo, trayectoria y proyección de su pensamiento, que así suma y convina (sic) a la contribución comteana de crítica radical, si bien no reaccionaria, a la filosofía de la Ilustración y el aporte de la noción positiva de consensus fundamental de l'organisme social, también el legado, a través de la construcción durkheimiana, de un abierto rechazo ante las fundamentaciones metafísicas, además recibir el de la idea de “solidarité sociale” como preeminencia de lo social sobre lo individual”.

<sup>20</sup> No original: “Duguit’s ambition was to establish legal study firmly as an empirical social science: laws emerged spontaneously from the objective facts of interdependence and solidarity”.

<sup>21</sup> “Se a sua [de Duguit] análise da natureza do Direito não é sempre convincente, ele, não obstante alcança seu principal objeto. A descrição de coisas e propriedades não sempre consiste em analisar a essência – a essência sendo infinitamente remota e, talvez, tendo uma miríade de aparências – mas, às vezes, ao menos, consiste em chamar a atenção para novas formas e sombras de coisas apontando o dedo para outras que estejam próximas e sejam mais familiares”. (SANDELIUS, 1931, p. 3-4). No original, em inglês: “If his analysis of the nature of law is not always convincing, he nevertheless achieves his principal object. The description of things and properties does not always consist of analyzing their essence-essence being infinitely remote, perhaps, and having myriad appearances-but, sometimes at least, of calling attention to new forms and shades of things by pointing a finger at others near by and more familiar”.

<sup>22</sup> “Entendo por noção metafísica toda noção que implica uma afirmação não comprovada pela observação direta dos sentidos. Toda tentativa de explicação do universo implica uma noção metafísica. Toda afirmação sobre o caráter e o valor em si da pessoa humana é uma afirmação de ordem metafísica. [...] Ora, como já tive a oportunidade de dizer em diversas ocasiões, doutrinas deste gênero vêm a ser como doutrinas puramente religiosas. Pode-se crer nelas ardentemente, e eu respeito profundamente estas crenças, mas não podem apresentar-se como doutrinas positivas. Podem ser objeto de um ato de fé, não podem sê-lo de uma proposição científica”. (DUGUIT, 1922, p. 139). No original, em francês: “J’entends par notion métaphysique toute notion impliquant une affirmation qui n’est pas vérifiée par l’observation directe des sens. . [...] Or, comme j’ai eu l’occasion de le dire déjà à plusieurs reprises, des doctrines de ce genre, in en est comme des doctrines purement religieuses. On y peut croire ardemment, et je respecte profondément ces croyances ; mais on ne peut pas les enseigner comme doctrines positivistes. Elles peuvent être l’objet d’un acte de foi ; elles ne peuvent être celui d’une proposition scientifique”.

única, seja individual, seja a vontade da “pessoa” do Estado. Sua teoria, na verdade, é elaborada de modo a ser, de acordo com Monereo Pérez e Calvo González, uma “crítica sistemática das doutrinas individualistas e formalistas no campo social e jurídico” (2005, p. 487). Deste modo, busca elaborar sua doutrina a partir da constatação dos fatos reais, por meio da comprovação dos fatos sociais, intitulado-a, deste modo, de “realista”.

A doutrina de Duguit ia de encontro a vários postulados existentes na doutrina clássica, tais como a soberania nacional, os direitos subjetivos (tanto individuais como os do Estado como pessoa) e a tese da representação. Para esse pensador francês, o Direito fundava-se, principalmente, na solidariedade, de modo que estaria ligado ao fato social e não poderia ser desprezado das exigências do contexto em que determinada sociedade encontrava-se.

Para que se possa compreender melhor o pensamento de Léon Duguit, torna-se necessário abordá-lo com base em tópicos, de modo a realçar seus principais aspectos. Tendo em vista o fato de este trabalho não versar, especificamente, sobre o pensamento de Léon Duguit, abordam-se somente aqueles aspectos que se mostram mais úteis para a realização desta pesquisa.

### *1.1.1. A solidariedade e a origem das normas jurídicas*

A doutrina de Duguit funda-se na afirmação de que a regra de direito possui uma gênese social. Para ele, o Direito tem como função determinar a regra de conduta que se impõe ao homem. A regra de Direito difere, segundo Duguit, das de costume ou das regras econômicas. A grande diferença existente entre essas diversas regras reside no elemento sanção, que somente se faz presente na regra de Direito. Segundo Monereo Pérez e Calvo González, “a regra de direito é sempre uma regra de costume, que, num dado momento, transforma-se em regra de Direito, ou como consequência de um sentimento de justiça ou pela necessidade de defender as necessidades sociais” (2005, p. 494).

Como, no entanto, dá-se a gênese social da norma jurídica? Em que “parte” da sociedade se encontra a origem da norma jurídica? Na realidade, a origem não pode ser encontrada numa parte específica da sociedade, de modo que não se pode, na visão de Duguit, apresentar um ente, como o Estado, como responsável pela gênese e confecção do Direito. Para compreender onde se encontra o fundamento do Direito para Duguit, deve-se levar em

conta o conceito de solidariedade, que foi aproveitado dos estudos de Durkheim<sup>23</sup> e constitui um dos pilares do pensamento de Duguit<sup>24</sup>.

Da solidariedade, deriva o Direito. Segundo Monereo Pérez e Calvo González, para Duguit “a solidariedade é um fato, que é ao mesmo tempo mais e menos que a caridade e a fraternidade, sem ser em si mesma uma regra de conduta”<sup>25</sup> (2005, p. 509). A solidariedade nasce na vida social, sendo a sociedade formada por um agrupamento organizado<sup>26</sup> de indivíduos conscientes de que só unidos podem alcançar suas necessidades.

Sendo a solidariedade a base da sociedade, chega-se à conclusão de que esta não pode existir se não houver solidariedade entre os indivíduos que a compõem, de modo que todo homem deve evitar condutas que atentem contra este espírito solidário. Neste contexto, pois, a função do Direito é evitar que se pratique ações anti-solidárias, preservando o alicerce social. Não existe um poder de vontade maior, mas a submissão às necessidades do grupo no qual o homem vive<sup>27</sup>.

---

<sup>23</sup> “A solidariedade que existe entre os homens de um mesmo grupo é dupla; Durkheim o trouxe à luz de modo notável. Demonstrou, de maneira definitiva, que os homens estão unidos entre si, primeiro, pelos laços de uma solidariedade que ele chama de solidariedade mecânica, ou por semelhanças e, ademais, pelos laços de uma solidariedade orgânica, ou por divisão do trabalho”. (DUGUIT, 1922, p. 147). No original, em francês: “La solidarité qui existe entre les hommes d’un même groupe est double; Durkheim l’a mis remarquablement en relief. Il a démontré, d’une manière définitive, que les hommes sont unis entre eux, d’abord par les liens d’une solidarité qu’il appelle solidarité mécanique ou par similitudes et, en outre, par les liens d’une solidarité dite solidarité organique ou par division du travail”

<sup>24</sup> “Há e sempre houve grupos sociais; e os homens que deles fazem parte têm, por sua vez, a consciência de sua individualidade própria e das ligações que os unem aos outros homens. Quais são essas ligações? A elas nós designamos uma palavra, da qual se abusa estranhamente hoje em dia, mas que permanece, apesar de um pouco de descrédito que os políticos jogaram sobre ela, a mais exata e a mais cômoda. O homem, diremos, está unido aos outros homens pelas ligações da *solidariedade social*. Para evitar a palavra solidariedade, pode-se dizer *interdependência social*” [grifo do original] (DUGUIT, 2007, p. 8). No original, em francês: «Il y a donc cet il y a toujours eu des groupes sociaux; et les hommes qui en font partie ont à la fois conscience de leur individualité propre et des liens qui les unissent aux autres hommes. Quels sont ces liens? On les désigne d’un mot, dont on fait à l’heure actuelle un étrange abus, mais qui reste, malgré le discrédit que les politiciens ont quelque peu jeté sur lui, le plus exact et le plus commode. L’homme, dirons-nous, est uni aux autres hommes par les liens de la *solidarité sociale*. Pour éviter le mot *solidarité*, on peut dire l’*interdépendance sociale*».

<sup>25</sup> No original, “la solidaridad es un hecho, que es a la vez más y menos que la caridad y la fraternidad, sin ser en sí misma una regla conductiva”.

<sup>26</sup> Vale ressaltar que, para Duguit, a sociedade não é um organismo distinto dos indivíduos que a integram. Cf Monereo Pérez e Calvo González, 2005, p. 511.

<sup>27</sup> Coker (1921, p. 189) sintetiza esse aspecto do pensamento de Duguit: “O Direito não é uma criação do Estado; ele é superior e anterior ao Estado. A base do direito é a solidariedade social, ou interdependência social; devido ao fato de que homens têm necessidades comuns, cuja satisfação não pode ser assegurada exceto pela vida social, e de que os homens têm aptidões diferentes que podem suprir essas necessidades por meio de um intercâmbio recíproco de serviços, os homens na sociedade estão sujeitos a certas regras de conduta. Essas regras compreendem incorporam uma obrigação geral de não fazer nada que enfraqueça a solidariedade social e de fazer tudo que tenda a realizar e desenvolver a solidariedade social”. No original, em inglês: “Law is not the creation of the state; it is superior to and anterior to the state. The basis of law is social solidarity or social interdependence; by virtue of the fact that men have common needs whose satisfaction can not be assured except by social life, and different aptitudes which can supply such needs only by a reciprocal exchange of services, men in society are subject to certain rules of conduct. These rules embody a general obligation to do nothing which weakens social solidarity and to do everything which tends to realize and develop social solidarity”.



Ao prever que nada deva ser feito que vá contra a solidariedade social, depreende-se que isto se aplicaria a todos, incluindo os dirigentes do Estado, de modo que, eles mesmos, estariam obrigados a buscar a manutenção do vínculo solidário. Na realidade, Duguit não considerava o Estado como uma pessoa separada: enxergava somente os dirigentes, propriamente ditos, como sujeitos de direito. Desta forma, caberia aos dirigentes do Estado, e não ao Estado em si, envidarem esforços, aproveitando-se do poder a eles conferido pela sociedade, no sentido de manterem a solidariedade social<sup>28</sup>.

Embora se possa, em decorrência do exposto, afirmar que a função do Direito seria manter imutável a sociedade, isto não é verdadeiro. Ainda que a função do Direito seja preservar a solidariedade existente, Duguit admitia a possibilidade de mudança devido a transformações nas condições de solidariedade. Deste modo, o Direito muda conforme a sociedade também muda, e é incapaz de petrificar determinada estrutura social, tendo em vista que o Direito é função da sociedade, e não a sociedade é função do Direito<sup>29</sup>.

Desta forma, a teoria de Duguit, ao enxergar mudanças no direito em função de mudanças na sociedade, oferece subsídios para a análise da questão ambiental e, mais especificamente, da análise da Lei n. 3135/2007 do Estado do Amazonas e sua possível relação com demandas existentes no seio da sociedade por medidas em prol da preservação da Amazônia e da mitigação das mudanças climáticas. Ainda, por englobar a participação da sociedade no processo de mudança do ordenamento jurídico existente, o autor oferece subsídios para se determinar uma eventual relação de causa e efeito entre um clamor social e a edição de medidas destinadas à preservação do meio ambiente e ao combate às mudanças climáticas.

---

<sup>28</sup> Segundo Mathews (1909, p. 285), “Esta regra de conduta é uma verdadeira regra de direito (*règle de droit, le droit objectif*) que determina a legitimidade de cada ato que possua uma conseqüência social, seja ele de um particular ou de um pessoa investida de autoridade política. Os governadores mesmos estão juridicamente obrigados a empregar toda a força de que dispõem para realizar e desenvolver a solidariedade social” [grifo do original]. No original, em inglês: “This rule of conduct is a veritable rule of law (*règle de droit, le droit objectif*) which determines the legitimacy of every act having a social bearing, whether it be that of a private individual or of a person invested with political authority. The governors themselves are juridically obliged to employ the force at their disposal to realize and to develop the social solidarity”.

<sup>29</sup> Monereo Pérez e Calvo González (2005, p. 494-495) atestam que, “Para Duguit, o Direito é muito menos a obra de um legislador que um produto constante e espontâneo dos fatos. As leis positivas, os códigos, podem subsistir intactos em seus textos rígidos; pouco importa; pela força das coisas, sob a pressão dos fatos e das necessidades práticas, formam-se, constantemente, instituições jurídicas novas. O texto é sempre o mesmo, mas fica sem força e sem vida, passa a ‘letra morta’; ou, por meio de uma exegese sutil, recebe um sentido e um conteúdo nos quais o legislador não havia pensado”. No original: “Para Duguit el Derecho es mucho menos la obra de un legislador que el producto constante y espontáneo de los hechos. Las leyes positivas, los códigos, pueden subsistir intactos en sus textos rígidos; poco importa; por la fuerza de las cosas, bajo la presión de los hechos y de las necesidades prácticas se forman constantemente instituciones jurídicas nuevas. El texto es siempre el mismo, mas queda sin fuerza y sin vida, pasa a ‘letra muerta’; o bien mediante una exégesis sutil recibe un sentido y un contenido en los cuales el legislador no hubo pensado”.

Levando em conta a fundação do Direito na solidariedade, Duguit entende que o direito não é uma criação do Estado, que a noção de Direito é totalmente independente da noção de Estado, e que a regra de direito impõe-se tanto ao Estado<sup>30</sup> como aos indivíduos. Na verdade, para Duguit, o Estado é apenas mais uma das formas possíveis de organização política, que surge a partir do momento em que a complexidade do agrupamento social exige a criação de uma instituição mais sofisticada para lidar com as diversas necessidades de seus indivíduos. Para Duguit, está claro que o Direito não provém do Estado<sup>31</sup>.

Duguit ia além, afirmando que o Estado não passava de uma ficção criada para atingir os fins da sociedade. Desta forma, o Estado seria apenas um ente criado para satisfazer as necessidades sociais<sup>32</sup>. Para Duguit, era impossível falar em personalidade do Estado, tendo em vista que somente os indivíduos criavam e modificavam o Direito, sendo, pois, os verdadeiros sujeitos de direito<sup>33</sup>.

Esta concepção do Estado como uma criação dos indivíduos para suprir suas necessidades não é, exatamente, nenhuma novidade<sup>34</sup>. A grande diferença da doutrina de

---

<sup>30</sup> “O Estado, observa ele inicialmente, não existe sob a forma de *poder público* ou de *soberania*. São conceitos vazios, desprovidos de qualquer referência semântica, por trás dos quais há a diferenciação dos governantes e dos governados.[...]”

Os governantes, mais precisamente, não se submetem *voluntariamente* ao direito, mas *necessariamente*, sob pressão dos fatos e pela necessidade imperiosa de legitimar seu poder. Os princípios de justiça, tais como as regras da solidariedade, condicionam o exercício desse poder e impõem aos governantes um certo número de funções a realizar. Estas funções, contudo, vão além do que a teoria tradicional designava sob o termo de ‘funções régias do Estado’: a polícia, a diplomacia, a guerra e a organização da justiça. As obrigações dos governantes consistem em consolidar o espaço da ação social interdependente e em permitir tanto aos grupos coletivos como aos indivíduos o exercício sem entraves de suas diferentes atividades para atingir seus objetivos”. (BILLIER & MARYIOLI, 2005, p. 317-318).

<sup>31</sup> Como explicam Monereo Pérez e Calvo González (2005, p. 512), para Duguit “O Direito é anterior ao Estado, de maneira que a regra moral ou econômica (regra social objetiva) converte-se em regra jurídica quando a massa de indivíduos de um grupo é consciente e admite que pode ser organizada uma reação coativa contra os infratores da mesma”. No original, em espanhol: “El Derecho es anterior al Estado, de manera que la regla moral o económica (regla social objetiva) se convierte en regla jurídica cuando la masa de individuos de un grupo es consciente y admite que puede ser organizada una reacción coactiva contra los infractores de la misma”.

<sup>32</sup> De acordo com Koskeniemi (2001, p. 300), “Duguit via o Estado como um tipo de braço político da solidariedade social. Suas funções eram completamente determinadas pelo que a solidariedade demandava”. No original, “Duguit saw the State as a kind of political arm of social solidarity. Its functions were completely determined by what solidarity required”

<sup>33</sup> “Certo ou errado, nós permanecemos ainda convencidos de que, fazendo-se do Estado uma pessoa, amontoam-se ficções sobre ficções, abstrações sobre abstrações, saindo-se da realidade dos fatos para criar-se um mundo imaginário, acumulando-se, prazerosamente, dificuldades. O direito público moderno não será verdadeiramente construído a não ser que, deixando de lado abstrações ou ficções, os juristas posicionem-se unicamente diante dos fatos” (DUGUIT, 2005, p. 48). No original, em francês: « À tort ou à raison nous reston toujours convaincu qu'en faisant de l'État une personne, on amoncelle fictions sur fictions, abstractions sur abstractions, qu'on sort de la réalité des faits pour créer un monde imaginaire et qu'on accumule à plaisir des difficultés. Le droit public moderne ne sera vraiment constitué que lorsque, laissant de côté abstractions ou fictions, les juristes se placeront uniquement en présence des faits ».

<sup>34</sup> Rousseau (2006, p. 29-30), por exemplo, afirmava que os homens formaram o Estado diante de uma necessidade: “‘Achar uma forma de sociedade que defenda e proteja com toda a força comum a pessoa e os bens de cada sócio, e pela qual, unindo-se cada um a todos, não obedeça todavia senão a si mesmo e fique tão livre como antes’. Tal é o problema fundamental que resolve o contrato social. [...] Imediatamente, em lugar da pessoa

Duguit para outras é o fato de não conceber o Estado como uma pessoa, dotada de direitos e deveres, mas apenas como uma instituição fictícia, controlada por indivíduos que devem buscar sempre atender às necessidades sociais. Ainda, ao conceber o Direito como independente do Estado, deixa claro que o Direito não necessita do Estado para existir, de modo que pode existir em outras formas de agrupamento social.

### *1.1.2. Duguit e o Direito Internacional*

Com base numa visão sociológica do Direito, Duguit estrutura toda sua doutrina. Da solidariedade, surge o Direito. O Estado é apenas uma ficção criada para melhor atender às necessidades dos indivíduos. Devido à sua origem social, o Direito independe do Estado, de modo que é impossível tentar, por meio de abstrações, centrá-lo no Estado.

Duguit era um constitucionalista, de modo que o Direito Internacional foi, por ele, somente tratado de forma esparsa e somente naquilo que era mais próximo de seu objeto de análise. Desta forma, Duguit não elaborou, propriamente, uma teoria do Direito Internacional como o fez, posteriormente, seu discípulo Georges Scelle. Ao analisar o âmbito internacional, Duguit procurava aplicar os mesmos métodos e conceitos aplicados em sua análise do direito interno, de modo que, implicitamente, analisava o direito interno e o internacional como um único sistema.

Um tema central em sua análise do direito internacional é a questão da soberania. Para Duguit, tendo em vista o Estado não ser uma pessoa e, portanto, não possuir direitos próprios, não havia como defender a existência da soberania. Para ele, tal idéia não passava de uma ficção. Entretanto, antes de tratar da crítica de Duguit ao conceito de soberania, vale a pena discorrer sobre como esse pensador francês a analisava. Em primeiro lugar, ele desdobrava o conceito de soberania em dois elementos: “nação” primeiro e a “soberania como poder de mando” depois (1922, p. 10). Na análise que realiza em uma de suas obras, Duguit entende que o resultado da Primeira Guerra Mundial comprova a validade de sua doutrina:

...o elemento nação foi pouco a pouco adquirindo a preeminência sobre o elemento soberania até chegar a eliminá-lo completamente; o ano de 1918, isto é, a vitória dos aliados na guerra, marca o término e o arremate desta evolução, assegurando o triunfo do Estado-nação sobre o Estado-poder

---

particular de cada contratante, esse ato de associação produz um corpo moral e coletivo, composto de tantos membros quanto são os votos da assembléia, o qual desse mesmo ato recebe a sua unidade, o *Eu* comum, sua vida, e vontade. A pessoa pública, formada assim pela união de todas as outras, tomava noutro tempo o nome de *cidade*, e hoje se chama *república*, ou *corpo político*, o qual é por seus membros chamado *Estado* quando é passivo, *soberano* se ativo, *poder* se o comparam a seus iguais. A respeito dos associados, tomam coletivamente o nome de *povo*, e chamam-se em particular *cidadãos*, como participantes da autoridade soberana, e *vassalos*, como submetidos às leis do Estado”.

[...]

A derrota da Alemanha representa o triunfo do conceito nacional, quero dizer, o triunfo daquela forma de Estado no qual se encontra em primeiro lugar, o que é singularmente vivo e atuante, é a nação mesma, na qual o forte, ativo e fecundo não é um poder governante que manda, mas a massa de indivíduos que perseguem um bem comum, que se sentem unidos pela solidariedade profunda e que, espontaneamente, com um só coração e uma só alma, querem assegurar a realização e a defesa de uma idéia moral e de uma certa forma de vida (1922, p. 11)<sup>35</sup>.

Portanto, o mais importante seria o vínculo de nacionalidade que se encontra implícito na noção de soberania, tendo em vista que, em última instância, isto significa a existência de uma solidariedade entre os indivíduos que compõem determinada comunidade estatal<sup>36</sup>.

Duguit utiliza a análise dos elementos da soberania para criticá-la. Ao analisar a questão da nacionalidade, sobre a qual se fundaria a soberania, Duguit relembra que a idéia de nação nem sempre existiu, e que ela somente apareceu com contornos nítidos a partir da Idade Moderna, em especial a partir de 1789 (1922, p. 10). Durante a maior parte da humanidade, o Direito existiu sem que existissem a noção de soberania e o Estado. Como, pois, fundar o Direito no Estado e o Direito Internacional na soberania? Para Duguit, desta forma, a afirmação da soberania comparava-se a uma crença religiosa<sup>37</sup>.

<sup>35</sup> No original, em francês: "...l'élément nation a pris peu à peu la prééminence sur l'élément souveraineté, jusqu'à l'éliminer presque complètement; que l'année 1918, c'est-à-dire la victoire des Halléis dans la guerre mondiale, a marqué l'achèvement de cette évolution en assurant le triomphe de l'État-nation sur l'État-puissance".

[...]

"La défaite de l'Allemagne a réalisé le triomphe de cette forme d'État dans laquelle ce qui est au premier plan, ce qui est particulièrement vivant et agissant, c'est la nation elle-même, où ce qui est fort, actif et fécond, ce n'est pas une puissance gouvernante qui commande, mais la masse des individus, qui poursuivent un but commun, qui se sentent unis par une solidarité profonde et qui veulent tous spontanément, d'un même cœur et d'une même âme, assurer la réalisation et la défense d'une idée morale et d'une certaine forme de vie".

<sup>36</sup> "O que constitui a nação é o fato de que todos os membros da coletividade social estabelecida em um território determinado, desde o humilde ao mais poderoso, desde o mais ignorante ao mais sábio, têm consciência mais clara e acertada de que perseguem, conjuntamente, a realização de certo ideal, que tem suas raízes no território habitado por eles e que não podem atingir se não tiverem a posse desse território. Eis o fundamento por excelência da unidade nacional" (DUGUIT, 1922, p. 32). No original, em francês: "Ce qui fait la nation, c'est que tous les membres de la collectivité sociale, fixée sur un territoire déterminé, depuis le plus humble jusqu'au plus grand, depuis le plus ignorant jusqu'au plus savant, ont la conscience très nette qu'ils poursuivent ensemble la réalisation d'un certain idéal se rattachant au territoire qu'ils habitent et qu'ils ne peuvent atteindre que par la possession du territoire. Voilà le fondement par excellence de l'unité nationale".

<sup>37</sup> "Como, pois, este conceito da soberania nacional, que em ciência positiva não resiste ao exame, ocupou e ocupa ainda lugar tão importante na vida e na consciência dos povos modernos? Pela razão que já expus, porque se viu nele uma verdade de ordem religiosa, um artigo de fé, um dogma. Creu-se, durante séculos, na delegação divina da qual os príncipes pretendiam-se encontrarem investidos. Em 1789, creu-se com maior fervor nesta classe de divindade terrestre que é a soberania nacional. O dogma teve seus apóstolos e mártires. A fé ardente na soberania do povo sublevo as massas, derrubou tronos, fez o moderno mundo político. O homem foi levado sempre, por instinto, a explicar o que vê, a colocar, por trás dos fenômenos que percebe, forças sobrenaturais ou metafísicas que não vê. Durante séculos, por trás do poder dos príncipes, colocou a divindade que lhes dava este poder. Em 1789, por trás do poder dos governantes, colocou uma nova entidade metafísica, a personalidade soberana da nação". (DUGUIT, 1922, p. 98). No original, em francês: "Comment donc cette conception de la souveraineté nationale qui, en science positive, ne soutient pas l'examen, a-t-elle occupé et occupe-t-elle encore une place aussi considérable dans la vie et dans la conscience des peuples modernes ? Pour la raison que j'ai déjà dite, parce qu'on y a vu une vérité d'ordre religieux, un article de foi, un dogme. On a cru, pendant des siècles, à la délégation divine dont les princes se prétendaient investis. En 1789, on a cru, avec la même ferveur, à cette

Para Duguit, enquanto se continuasse acreditando na noção de soberania, o Direito Internacional permaneceria frágil e sem fundações sólidas. De acordo com o autor, caso os países fossem considerados soberanos, eles não poderiam ser submetidos a um conjunto de regras que lhes limitasse a liberdade de ação, tendo em vista que isto constituiria uma violação de sua soberania. Em última instância, essa violação significaria o desmonte dos Estados. Por outro lado, para Duguit, caso não fosse possível determinar um fundamento sólido para o Direito Internacional<sup>38</sup>, que permitisse que os Estados se submetessem a regras, somente existiria a guerra, o conflito entre Estados. Não havia, pois, um caminho para se determinar os fundamentos do Direito Internacional que não passasse pela negação da soberania (1922, p. 104).

Outro aspecto da doutrina de Léon Duguit, no que se refere ao Direito Internacional, é a noção de norma intersocial, que foi mais bem trabalhada, posteriormente, por Georges Scelle. As normas intersociais são normas que regem as relações entre indivíduos que pertencem a coletividades diferentes. Scelle, analisando o pensamento de Duguit, afirma que, para Duguit, normas intersociais nascem assim que há contatos entre indivíduos que pertencem a coletividades políticas separadas, não importando o grau de sofisticação em que tais coletividades se encontram (1932b, p. 86). Tendo em vista que as normas pressupõem a

---

sorte de divinité terrestre qu'est la souveraineté nationale. Le dogme a eu ses apôtres et ses martyrs. La foi ardent à la souveraineté du peuple a soulevé les masses, a renversé les trônes, a fait le monde politique moderne. L'homme a toujours été porté, pour expliquer ce qu'il voit, à placer, derrière les phénomènes qu'il aperçoit, des forces surnaturelles ou métaphysiques qu'il ne voit pas. Pendant des siècles, derrière la puissance des princes, il a placé la divinité qui lui donait cette puissance. En 1789, derrière la puissance des gouvernants, il a placé une entité métaphysique nouvelle, la personnalité souveraine de la nation”.

Sobre a transfiguração de antigos mitos em novos mitos, é interessante consultar GROSSI, Paolo. *Mitologias jurídicas da modernidade*. 2 ed. Florianópolis: Boiteux, 2007.

<sup>38</sup> O problema do fundamento do Direito Internacional é um problema que tem ocupado os estudiosos do direito ao longo de séculos. De acordo com Truyol y Serra (1981, p. 104), “Diante dos outros ramos do direito, o direito internacional público compartilha com o direito canônico (embora por razões diferentes) a particularidade de seu caráter problemático como direito. De fato, este caráter problemático não se refere somente ao seu conceito, mas também a sua própria natureza. O direito internacional público foi contestado por si próprio, sua juridicidade não parece evidente para um grande número de autores. Ora, esses autores são muito diversos, tanto no que diz respeito à sua origem intelectual e disciplinar quanto a sua filiação doutrinal. Não se trata de partidários de uma determinada escola, mas de todo um conjunto imponente de filósofos do direito, internacionalistas, sociólogos do direito, dos quais muitos são clássicos ou de primeira grandeza. E também observar-se-á que há uma curiosa coincidência entre o julgamento deles sobre a matéria e o de um homem esclarecido, muitas vezes cético ou ao menos com reservas em relação à realidade de um ‘direito’ internacional”. No original: «Face aux autres branches du droit, le droit international public partage avec le droit canonique (bien que pour des raisons différentes) la particularité de son caractère problématique en tant que droit. En effet, ce caractère problématique ne se réfère par seulement à son concept, mais aussi à sa nature propre. Le droit international public a été contesté en lui-même, sa juridicité n'apparaissant pas évidente à un grand nombre d'auteurs. Or ces auteurs sont très divers, tant en ce qui concerne leur provenance intellectuelle et disciplinaire que leur appartenance doctrinale. Il ne s'agit pas de partisans d'une école déterminée, mais de tout un ensemble à vrai dire imposant de philosophes du droit, d'internationalistes, de sociologues du droit, dont beaucoup sont classiques ou de première grandeur. Et l'on remarquera en passant qu'il y a une curieuse coïncidence entre leur jugement en la matière et celui de l'honnête homme, très souvent sceptique ou pour le moins réservé quant à la réalité d'un 'droit' international ».

existência de um vínculo de solidariedade, pode-se afirmar que esses indivíduos, além de seus vínculos de solidariedade originais, passam a partilhar um vínculo de solidariedade comum, uma solidariedade intersocial.

Por fim, vale relembrar que Duguit concebe o direito baseado na solidariedade entre indivíduos. Deste modo, as normas internacionais (ou intersociais) regulam a relação, em última instância, entre indivíduos pertencentes a diferentes coletividades, e não a relação entre Estados (tendo em vista que, para Duguit, os Estados não são pessoas detentoras de direitos). Com base no exposto, pode-se depreender que quaisquer instituições intersociais (como as organizações internacionais) também não gozariam de personalidade jurídica e teriam, em última análise, seus dirigentes como verdadeiros portadores de direitos e deveres<sup>39</sup>.

Embora haja pontos sujeitos à crítica na doutrina de Duguit, como a negação da personalidade jurídica e afirmação de que a sociedade não é um ente diferente dos indivíduos que a compõe, é inegável que esse autor buscou, baseado no espírito da época em que viveu, respostas plausíveis e científicas para os problemas que povoam a ciência jurídica. Sua doutrina, ainda que em desuso atualmente, possui elementos que se aproximam da realidade e podem ser aplicados à análise de alguns problemas atuais, desde que efetuado o devido exercício de atualização de acordo com os progressos observados desde a época em que Duguit escreveu. A ênfase na solidariedade parece adequada para analisar o surgimento de determinadas demandas ao redor do mundo, como o surgimento de uma maior consciência ambiental concomitantemente em vários países. Ainda que a doutrina de Duguit possa ser considerada ultrapassada em alguns aspectos, ela não se encontra de todo obsoleta.

## 1.2. A doutrina de Nicolas Politis

Nicolas Politis<sup>40</sup> insere-se na mesma linha doutrinária de Léon Duguit, mas devota seus estudos eminentemente para o Direito Internacional. Transitando tanto pelo mundo

---

<sup>39</sup> Vale ressaltar que as organizações internacionais são, atualmente, reconhecidas como sujeitos de direito internacional e, portanto, possuem personalidade jurídica de direito internacional. “Não faz muito tempo, essa qualidade era própria dos Estados, e deles exclusiva. Hoje é certo que outras entidades, carentes de base territorial e de dimensão geográfica, ostentam também a personalidade jurídica de direito das gentes, porque habilitadas à titularidade de direitos e deveres internacionais, numa relação imediata e direta com aquele corpo de normas. A era das organizações internacionais trouxe à mente dos operadores dessa disciplina uma reflexão já experimentada noutras áreas: os sujeitos de direito, em determinado sistema jurídico, não precisam ser idênticos quanto à natureza ou às potencialidades” (REZEK, 2008, p. 151).

<sup>40</sup> Nicolas Socrate Politis nasceu em Corfu, Grécia, em 1872 e faleceu na Riviera Francesa em 1942. Lecionou em diversas universidades francesas e ganhou reputação como estudioso do Direito Internacional. Em plena 1ª Guerra Mundial, tornou-se Ministro de Relações Exteriores da Grécia, tendo participado da Conferência de Paz de Paris em seguida. Participou ativamente dos trabalhos preparatórios e de toda a vida da Liga das Nações.

acadêmico como pelo profissional, Politis buscou empregar o mesmo método de Duguit para analisar o Direito (em seu caso, especificamente o Direito Internacional) e buscou, na medida do possível, aliar a análise do Direito à prática. Desta forma, sua obra contém muitas passagens remetendo a casos práticos.

Politis trabalhou com a mesma lógica realista e solidarista<sup>41</sup> de Duguit. Para ele, perdia-se tempo ao se procurar analisar o Direito com base em ficções: o Direito Internacional somente poderia ser entendido e desenvolvido se se prestasse atenção à realidade. Para o autor, o uso de ficções e abstrações trazia obstáculos ao desenvolvimento e consolidação do Direito Internacional<sup>42</sup>.

O autor, em consonância com o que expunha Duguit, afirmava, também, que o Estado era somente uma ficção criada com o intuito de atender às necessidades dos indivíduos<sup>43</sup>. Desta forma, Politis acreditava que o Estado deveria servir aos indivíduos, e não o contrário, tendo em vista que o Estado era apenas uma forma de organização social, e não uma entidade à qual os indivíduos deveriam subordinar-se.

---

<sup>41</sup> “A solidariedade é um traço característico de toda sociedade animal. Ela condiciona a vida até os seus mínimos detalhes. [...]”

De acordo com os meios, o fato da solidariedade é mais ou menos impressionante. Ele se apresenta no grau supremo em algumas sociedades animais inferiores, especialmente nas de abelhas e cupins [...]. Ela se apresenta menos nas sociedades humanas. Pode-se esmo dizer que, quanto mais elas crescem, menos a solidariedade se manifesta. A tal ponto que na sociedade humana mais extensa, na comunidade internacional, ela é tão pouco visível que se poderia crer que é inexistente.

Entretanto, nas sociedades humanas, é certo que ela pode ser consciente. E a medida que se torna [consciente], ela se reveste do dever que a moral impõe a cada um, em seu próprio interesse, de desenvolver a solidariedade que o liga aos outros membros de seu meio social, e de aceitá-los e de favorecê-los todas as conseqüências”. ” (POLITIS, 1943, p. 159-160). No original: « La solidarité est un trait caractéristique de toute société animale. Elle en conditionne la vie jusque dans ses moindres détails. [...]»

Selon les milieux, le fait de la solidarité est plus ou moins frappant. Il l’est au suprême degré dans certaines sociétés animales inférieures, spécialement dans celles des abeilles et des termites [...]. Il l’est moins dans les sociétés humaines. On peut même dire que, plus elles s’élargissent, moins il est manifeste. A telles enseignes que dans la société humaine la plus étendue, dans la communauté internationale, il est si peu visible qu’on le croirait inexistant .

En revanche, dans les sociétés humaines, il est certain qu’il peut être conscient. Et à mesure qu’il le devient, il se double du devoir que la morale impose à chacun, dans son propre intérêt, de développer la solidarité qui le lie aux autres membres de son milieu social, et d’en accepter, d’en favoriser toutes les conséquences ».

<sup>42</sup> Para Politis, um dos principais obstáculos ao desenvolvimento do Direito Internacional era a noção de soberania, para ele uma mera ficção.

<sup>43</sup> “Como todo agrupamento, ele [o Estado] não é um fim em si mesmo, mas um meio, um simples procedimento de relações entre os seres humanos que o compõem. A antiga concepção metafísica de uma potência que comanda, é o nada. A realidade mostra simplesmente que, entre os membros de um agrupamento, há aqueles que são investidos dos poderes necessários para gerir os interesses coletivos com o objetivo de permitir a todos manterem, seja entre eles, seja com membros de outras coletividades parecidas, relações pacíficas e cada vez mais multiplicados” (POLITIS, 1925, p. 6). No original: « Comme tout groupement, il n’est pas une fin en soi, mais un moyen, un simple procédé de relations entre les êtres humains qui le composent. L’ancienne conception métaphysique d’une puissance qui commande, c’est le néant. La réalité montre simplement que, parmi les membres d’un groupement, il en est qui sont investis des pouvoirs nécessaires pour gérer les intérêts collectifs dans le but de permettre à tout d’entretenir, soit entre eux, soit avec les membres d’autres collectivités semblables, des rapports aisés et de plus en plus multipliés ».

Para Politis, o Direito Internacional não era diferente dos demais, transformando-se de acordo com as mudanças observadas na sociedade. Se o direito interno mudava quando havia mudanças nas sociedades internas, o internacional também deveria mudar se houvesse uma mudança da sociedade internacional. Deste modo, jamais se poderia imaginar um direito imutável, ou o direito como superior e modelador da sociedade<sup>44</sup>.

Em Politis, nota-se uma certa dose de idealismo, ainda que buscase explicações realistas para o fenômeno jurídico. Esse idealismo manifestava-se no sentido de que Politis cria no progresso inevitável do Direito, que se daria da mesma forma que se dava o progresso da ciência de modo geral. Dessa forma, observa-se, em suas análises, uma certa esperança de que o Direito Internacional evolua e passe a ser tão forte e incontestável pelos Estados quanto o direito interno o é pelos cidadãos de determinado Estado. Para o autor, seria apenas uma questão de tempo para que o Direito Internacional passasse a ter a mesma força que o direito interno, pois, “se ele é menos avançado que as outras disciplinas jurídicas, ele possui, no fundo, a mesma origem, o mesmo fundamento, a mesma destinação que elas” (1927, p. 14)<sup>45</sup>.

Politis buscou analisar várias temáticas relativas ao Direito Internacional, de modo que Holsti afirma que não havia área do Direito Internacional com a qual Politis não estivesse completamente familiarizado (1942, 477). No entanto, sua preocupação principal era com o conjunto do Direito Internacional e, especialmente, com o problema da soberania e seus impactos negativos sobre o desenvolvimento e consolidação do Direito Internacional.

### *1.2.1. Politis e a questão da soberania, da igualdade e da personalidade dos Estados*

Para Politis, a Primeira Guerra Mundial, o “cataclismo de 1914” (1927, p. 17), fez com que o Direito Internacional fosse sacudido e, desta forma, com que se pudesse observar melhor a realidade e constatar que postulados considerados imutáveis eram, na verdade,

---

<sup>44</sup> “O direito é, de fato, somente a imagem da vida. Ele sofre as incessantes mudanças da vida. Ele é, como ela, em vias de perpétua transformação. Sua fórmula somente representa um estado social passageiro. Ela envelhece muito rápido. Quando ela está demasiadamente em desacordo com a realidade dos fatos, ela é substituída por uma fórmula nova. Mas esta mudança não se faz jamais de maneira instantânea. Ela se opera por graus. Antes de abandonar, busca-se a acomodação à fórmula velha, por meio de corretivos próprios para corrigir os defeitos mais manifestos de sua imperfeição. Isto ocorre somente até ela ser substituída”. (POLITIS, 1927, p. 13). No original, em francês: « Le droit, en effet, n'est que l'image de la vie. Il en subit les incessant changements. Il est, comme elle, en voie de perpétuelle transformation. Sa formule ne représente qu'un état social passager. Elle vieillit très vite. Quand elle est trop en désaccord avec la réalité des fait, elle est remplacée par une formule nouvelle. Mais ce changement ne se fait jamais de façon instantanée. Il s'opère par degrés. Avant de l'abandonner, on cherche à s'accomoder de la formule vieillie, au moyen de correctifs propres à corriger les défauts le plus manifestes de son imperfection. Ce n'est que lorsqu'elle est remplacée ».

<sup>45</sup> No original, em francês: « s'il es moins avancé que les autres disciplines juridiques, il a au fond la même origine, le même fondement, la même destination qu'elles ».



passíveis de revisão. Entre as principais noções que deveriam ser revistas, Politis elencava (1927, p. 18) a soberania, o princípio da igualdade, a teoria dos direitos e deveres dos Estados (personalidade dos Estados) e o fundamento mesmo do direito internacional<sup>46</sup>. Na realidade, o cerne de sua doutrina encontrava-se na refutação da soberania, de modo que as demais noções que deveriam ser revistas possuíam, de alguma forma, relação com o problema da soberania.

Politis entendia a soberania como o poder que cada Estado teria de fazer o que bem entendesse, sem quaisquer restrições exceto as que voluntariamente aceitassem. Para ele, com o passar do tempo, no entanto, a realidade foi mostrando que mais e mais limitações se impunham à liberdade de ação dos Estados, de modo que restava cada vez mais difícil explicar essas limitações à luz da soberania, pois, “se a vontade dos Estados fosse realmente soberana, ela não poderia ser limitada por regras imperativas” (1927, p. 19)<sup>47</sup>. Para Politis, diante de tal incongruência, somente restava uma escolha: “dever-se-ia escolher entre o abandono da noção de soberania e a negação do caráter obrigatório do direito internacional” (1927, p. 19)<sup>48</sup>.

Para Politis, caso se admitisse que a soberania poderia ser reduzida por um ordenamento a ela superior, a soberania mesma teria de ser negada. Em sua concepção, a soberania era uma noção rígida, podendo ou ser empregada em seu sentido pleno ou não ser empregada<sup>49</sup>. Em seu lugar, o autor afirmava que há, na verdade, uma liberdade de movimento dos Estados dentro de limites fixados pelo direito internacional, uma espécie de competência que os governantes dos Estados possuem dentro do ordenamento internacional (1927, p. 24). Estando a liberdade dos Estados sujeita a limites fixados pelo direito, Politis afirmava que essa liberdade é comparável àquela que possuem os indivíduos dentro dos espaços internos dos Estados, de modo que haveria uma tendência, com o avançar do Direito Internacional, de os Estados gozarem cada vez de menor liberdade de movimentação no âmbito internacional.

---

<sup>46</sup> “Ele [Politis] foi, entre as duas guerras, um dos representantes mais marcantes do movimento de idéias que postula a supressão da noção de soberania e o reconhecimento da personalidade internacional direta do indivíduo, com as conseqüências que daí derivam do ponto de vista de um direito penal internacional (TRUYOL Y SERRA, 1951, p. 66). No original: « il fut entre les deux guerres un des représentants les plus marquant du mouvement d'idées qui postule la suppression de la notion de souveraineté et la reconnaissance de la personnalité internationale directe de l'individu, avec les conséquences qui en découlent au point de vue d'un droit pénal international ».

<sup>47</sup> No original, em francês: « Car si la volonté des États était réellment souveraine, elle ne pouvait pas être limitée par des règles impératives ».

<sup>48</sup> No original, em francês: « Il fallait choisir entre l'abandon de la notion de la souveraineté et la négation du caractère obligatoire du droit international ».

<sup>49</sup> “Admitir, de fato, que a soberania pode ser reduzida é reconhecer que ela não existe, pois, pela própria definição, ela é uma noção exclusiva de qualquer restrição. Ou se é independente, ou não se o é. Foi dito, com razão, que uma independência limitada é já dependência” (POLITIS, 1927, p. 22-23). No original, em francês: « Admettre en effet que la souveraineté peut être réduite, c'est reconnaître qu'elle n'existe pas, car, par définition même, c'est une notion exclusive de toute restriction. On est indépendant ou on ne l'est pas. On a dit avec raison qu'une indépendance limitée est déjà de la dépendance ».

Paradoxalmente, nos dias atuais, ao mesmo tempo em que os Estados parecem ter sua liberdade na seara internacional cada vez mais restrita devido à existência de um número maior de normas<sup>50</sup>, aumenta o número de atores no cenário internacional e todo o conjunto parece ganhar uma dinâmica que destoa das noções clássicas de direito internacional<sup>51</sup>. No caso do Amazonas, por exemplo, houve a edição de uma lei estadual que se reporta diretamente ao direito internacional e, ainda, o Estado desenvolve ações próprias no âmbito internacional.

Um outro aspecto que deriva da aceitação da tese da soberania dos Estados, de acordo com Politis, diz respeito ao preceito da igualdade. Caso os Estados sejam considerados soberanos, a igualdade deveria prevalecer de forma rígida, com todos recebendo exatamente o mesmo tratamento. Para o autor, contudo, isto não condizia com a prática dos Estados, de modo que, “em necessidade de ordem e de organização, ela [a prática] tem, em mais de um ponto de vista, consagrado a distinção entre as grandes Potências e os Estados menos importantes” (1927, p. 27)<sup>52</sup>.

Assim como a soberania seria, na verdade, uma liberdade dos Estados de não fazer nada contra o Direito (semelhante, pois, à dos indivíduos), a igualdade entre os Estados

---

<sup>50</sup> Deve-se notar, por exemplo, a emergência de novos ramos do direito, como direitos humanos, direito humanitário, direito penal internacional, direito internacional do meio ambiente, direito do espaço sideral etc.

<sup>51</sup> De acordo com Mingus (2003, p. 3), “A visão tradicional de relações entre dois Estados-nação soberanos é a de que diplomatas de unidades nacionais de governo servem como a primeira interface, com políticos aparecendo para firmar os acordos e apertar as mãos diante das câmeras. Quanto mais contencioso o tema, maior o papel para os representantes eleitos e maior a quantidade de trabalho prévio requerida aos corpos diplomáticos. Quanto mais técnico ou científico for o tema, mais administradores públicos entram para auxiliar políticos e diplomatas no desenvolvimento de políticas e análise do nível de detalhe necessário.

Esta visão mudou dramaticamente com a globalização, a ascensão de governos subnacionais, e o potencial enfraquecimento do estado em decorrência da literatura sobre ‘governança’ e ‘redes’. Interações através de fronteiras nacionais agora são tidas como altamente complexas e envolvem um elenco ampliado de personagens, incluindo estados-nação, governos subnacionais, organizações quase governamentais e uma gama de organizações privadas ou sem fins lucrativos. Enquanto políticos e diplomatas astutos talvez tenham sempre permanecido em contato próximo com este elenco ampliado, a visão mais nova é a de que este elenco ampliado está envolvido diretamente em relações transfronteiriças e talvez venham mesmo a minar a abordagem tradicional das relações internacionais e da soberania das nações”. No original, em inglês: “The traditional view of the relationship between two sovereign nation-states is that diplomats for the national units of government serve as the primary interface, with politicians showing up to close deals and shake hands in front of the cameras. The more contentious the issue, the greater the role for elected officials and the more advance work required by the diplomatic corps. The more the issue is viewed as a technical or scientific issue, the more public administrators enter the picture to assist politicians and diplomats in developing policies and stamping out the required level of detail.

This view has changed dramatically with globalization, the rise of subnational governments, and the potential weakening of the state implied by the “governance” and “networks” literature. Interactions across national boundaries are now thought to be highly complex and involve an enlarged cast of characters, including nation-states, subnational governments, quasi-governmental organizations, and an array of private and non-profit organizations. Whereas astute politicians and diplomats might always have been in close contact with this enlarged cast, the newer view is that this enlarged cast is directly involved in crossborder relationships and may even undermine the traditional approach to international relations and the sovereignty of nations”.

<sup>52</sup> No original, em francês: « Dans un besoin d’ordre et d’organisation, elle avait, à plus d’un égard, consacré la distinction entre les grandes Puissances et les États moins importants ».

também seria semelhante à igualdade<sup>53</sup> entre os indivíduos, sendo diferente somente no que diz respeito à diferença de organização entre os sistemas de direito interno e o direito internacional (1927, p. 30).

Deste modo, Politis demonstra que a noção de soberania é inconsistente, tendo em vista que a levar em consideração significaria negar o Direito Internacional e, ainda, afirmar que todos os Estados são iguais entre si perante a ordem internacional. A realidade, na ótica de Politis, anularia qualquer esforço de se levar em consideração, seriamente, a idéia de soberania dos Estados.

Um outro desdobramento decorrente da idéia de soberania é a questão da personalidade jurídica dos Estados. Politis reconhecia a importância que a idéia de personalidade jurídica dos Estados teve para a formação do Direito Internacional; mesmo assim, afirmava que ela não passava de uma ficção que, junto com a idéia de soberania, precisava ser abandonada<sup>54</sup>:

Conforme o pensamento de Politis, a personalidade jurídica seria somente uma ficção, uma metáfora criada para que se pudesse compreender a diferença entre os atos públicos e os atos privados dos governantes. No entanto, para ele, a personalidade jurídica do Estado seria inútil mesmo para esse propósito, tendo em vista que “o que permite distinguir os atos públicos ou privados dos governantes não é a qualidade que eles invocam ao agir, mas a regra

---

<sup>53</sup> “A igualdade deve ser entendida como igualdade jurídica e legal. Perante o direito internacional, os Estados são iguais, no sentido de que eles podem todos invocar sua proteção e no sentido de que todos devem se submeter a seu império. Mas a igualdade não existe do ponto de vista material e moral. Entre os Estados, como entre os indivíduos, reina a maior desigualdade, em relação ao território e à população, às riquezas e à força, à cultura e à influência. Sob todos esses pontos de vista, haverá sempre Estados grandes e pequenos”. (POLITIS, 1927, p. 30-31). No original, em francês: « L'égalité doit s'entendre comme égalité juridique et légale. Devant le droit international, les États sont égaux, en ce sens qu'ils peuvent tous invoquer la protection et qu'ils doivent tous en subir l'empire. Mais l'égalité n'existe pas au point de vue matériel et moral. Entre les États, comme entre les individus, il règne la plus grande inégalité, sous le rapport du territoire et de la population, des richesses et de la force, de la culture et de l'influence. À tous ces égards, il y aura toujours de grands et de petits États. »

<sup>54</sup> “Ora, a personalidade é uma simples ficção que não é mais útil. Ela, sem dúvida, prestou, no passado, assim como a soberania, serviços incontestáveis. Ela permitiu fazer os homens compreenderem melhor o papel do Estado. Assimilando-o [o Estado] a eles [os homens], ela mostrou que o Estado não possui somente direitos, mas também deveres e que ambos submetem-se às regras de direito. Ela serviu de veículo para a introdução, dentro das relações públicas, sejam interiores, sejam exteriores, da noção da legalidade. Mas depois que os objetivos perseguidos pelo Estado foram atendidos ou, ao menos, percebidos, de maneira direta, como necessidades da vida nacional ou internacional dos povos, a noção de personalidade, que, junto com a de soberania, serviu-lhes, até então, de suporte, tornou-se inútil, incômoda e mesmo perigosa”. (POLITIS, 1927, p. 43-44) No original, em francês: « Or la personnalité est une simple fiction qui n'est plus utile. Elle a sans doute rendu dans le passé, tout comme la souveraineté, des services incontestables. Elle a permis de mieux faire comprendre aux hommes le rôle de l'État. En l'assimilant à eux, elle a montré que l'État a non seulement des droits, mais des devoirs et que les uns et les autres sont soumis à des règles de droit. Elle a servi de véhicule à l'introduction dans les rapports publics, soit intérieurs, soit extérieurs, de la notion de la légalité. Mais lorsque les buts poursuivis par l'État ont été atteints ou tout au moins aperçus de manière directe comme des nécessités de la vie nationale ou internationale des peuples, la notion de la personnalité, qui, avec celle de la souveraineté, leur avait jusque-là servi de support, est devenue inutile, encombrante et même dangereuse ».

de direito à qual eles obedecem” (1927, p. 45)<sup>55</sup>. Tudo o que haveria seriam normas aplicáveis aos indivíduos, e somente a eles, que permitiriam analisar a legalidade de seus atos.

Em razão do Direito Internacional ter-se fundado, classicamente, na noção de soberania, os questionamentos efetuados por Politis, com todos os seus desdobramentos, levaram o autor a buscar um outro fundamento que pudesse explicar a existência e o funcionamento do Direito Internacional. Em suas próprias palavras, “o abandono da noção de soberania e da noção gêmea de personalidade conduz, enfim, à revisão das idéias que versaram sobre o *fundamento do direito internacional*” (1927, p. 46, grifo do original)<sup>56</sup>.

### 1.2.2. A questão do fundamento do Direito Internacional e os demais problemas a serem resolvidos

Lançada a questão sobre o fundamento do Direito Internacional, Politis, seguindo Duguit, debruçou-se a analisar o tema buscando a resposta na realidade. Seguindo a teoria iniciada por Duguit, esse autor grego procurou na solidariedade o fundamento do Direito Internacional, tendo em vista que, como a solidariedade seria a base geral do Direito<sup>57</sup>, o Direito Internacional também nela assentaria suas fundações. Segundo Politis, “com essa concepção, o direito internacional possui somente uma única fonte: a consciência jurídica dos povos, que confere caráter obrigatório às regras econômicas e morais criadas pelas suas solidariedades” (1927, p. 49). O autor adiciona, como que ecoando Duguit, que:

Desde que se decidiu deixar de lado os dogmas e as ficções, percebeu-se que o direito internacional possui, exatamente, o mesmo fundamento que o direito interno: é um produto social; ele começa como um conjunto de hábitos econômicos e morais, que acabam tornando-se obrigatórios quando os homens adquirem a convicção de que seus interesses impõem-lhes que devem ajustar suas condutas a esses hábitos. (1927, p. 77)<sup>58</sup>

<sup>55</sup> No original, em francês: « ce qui permet de distinguer les actes publics ou privés des gouvernants, ce n'est pas la qualité qu'ils invoquent en agissant, c'est la règle de droit à laquelle ils obéissent ».

<sup>56</sup> No original, em francês: « L'abandon de la notion de la souveraineté et de la notion jumelle de la personnalité conduit enfin à la révision des idées qui ont cours sur le *fondement du droit international* ».

<sup>57</sup> “O exame atencioso da realidade mostra, de fato, que o direito é o resultado da solidariedade criada pelas necessidades sociais: em todo agrupamento, as relações humanas criam usos econômicos e morais que transformam-se em regras de direito obrigatórias assim que os interessados adquirem o sentimento de que eles devem por eles se pautar e que, se não o fazem, se produzirá nos espíritos uma reação tendente a realizar a sanção efetiva dessas regras” (POLITIS, 1927, p. 48). No original: « L'examen attentif de la réalité montre en effet que le droit est le résultat de la solidarité créée par les besoins sociaux : dans tout groupement, les rapports humains créent des usages économiques et moraux qui deviennent règles de droit obligatoires aussitôt que les intéressés acquièrent le sentiment qu'ils doivent s'y conformer et que s'ils ne le font pas, il se produira dans la masse des esprits une réaction tendant à réaliser la sanction effective de ces règles »

<sup>58</sup> No original, em francês: « Depuis que l'on s'est décidé à laisser de côté les dogmes et les fictions, on s'est aperçu que le droit international a exactement le même fondement que le droit interne : c'est un produit social ; il commence par être un ensemble d'usages économiques et moraux, qui finissent par devenir obligatoires quand les hommes acquièrent la conviction que leur intérêt leur impose d'y conformer leur conduite ».

Politis estava atento ao que a sua concepção de direito baseado na solidariedade poderia mudar na teoria do direito internacional. Na verdade, ela deveria ser praticamente reescrita. Uma das questões que deriva dessa mudança diz respeito ao *status* que o costume e os tratados, considerados, classicamente, como a fonte por excelência do Direito Internacional, possuiriam nesta nova teoria. Para esse problema, Politis possui uma resposta simples: “os costumes e os tratados não são mais, como se acreditava até aqui, fontes, mas modos de constatação do direito” (1927, p. 49)<sup>59</sup>.

Para Politis, assim como para Duguit, o Estado seria também uma ficção, de modo que falar em uma comunidade de Estados também seria falar de algo abstrato e fictício. Deste modo, o Direito Internacional não se dirigiria a tutelar os Estados, mas a tutelar os indivíduos, pois somente eles possuem personalidade, podendo, deste modo, ter deveres e direitos. Nesta ótica, “aquilo que se chama direito internacional não seria outra coisa que o conjunto de regras que regem os contatos de homens pertencentes a diversos agrupamentos nacionais” (1927, p. 76)<sup>60</sup>. Desta forma, Politis afirma que:

As regras de direito internacional endereçam-se, em primeiro lugar, ao homem mesmo, tomado individualmente, para permitir-lhe ou proibir-lhe certas ações. Elas se endereçam, também e principalmente, aos governantes, especialmente àqueles de países com os quais o homem em questão possui ligações particulares, tal como o país de sua residência e aquele de que provém e, mais geralmente, àqueles governos de outros países membros da comunidade internacional (1927, p. 79)<sup>61</sup>

Estando o Direito Internacional sendo analisado, na ótica de Politis, sob o foco apropriado, o autor entendia que chegaria o dia em que ele possuiria a mesma eficácia que os sistemas de direito interno<sup>62</sup>.

Entretanto, o autor reconhecia que muito haveria que se evoluir para que o Direito Internacional pudesse ser tão respeitado e bem estruturado quanto os sistemas internos. Desta forma, Politis lista, em uma de suas obras, quais seriam os quatro principais problemas a

---

<sup>59</sup> No original, em francês: « Les coutumes et les traités ne sont plus, comme on le croyait jusqu'ici, des sources, mais des modes de constatation du droit ».

<sup>60</sup> No original, em francês: « Il en résulte que ce qu'on appelle le droit international ne saurait être autre chose que l'ensemble des règles qui régissent les rapports des hommes appartenant à divers groupements nationaux ».

<sup>61</sup> No original, em francês: « Les règles du droit international s'adressent d'abord à l'homme lui-même, pris individuellement, pour lui permettre ou lui défendre certaines actions. Elles s'adressent aussi et surtout aux gouvernants, spécialement à ceux des pays avec qui l'homme envisagé a des liens particuliers, savoir le pays de sa résidence et celui dont il est ressortissant, et, plus généralement, aux gouvernements des autres pays membres de la communauté internationale ».

<sup>62</sup> “É o direito internacional como um todo que muda de aspecto, de valor, de método. Ele se torna mais parecido aos outros direitos. Ele funda, para os povos, o mesmo regime de legalidade que vale já para os cidadãos de um país. Ele torna a comunidade internacional apta a alcançar o objetivo de toda sociedade, que é a manutenção da ordem, da paz e da justiça” (POLITIS, 1927, p. 52). No original, em francês: « C'est le droit international tout entier qui change d'aspect, de valeur, de méthode. Il devient semblable aux autres droits. Il fonde pour les peuples le même régime de légalité qui vaut déjà pour les citoyens d'un pays. Il rend la communauté internationale apte à atteindre le but de toute société qui est le maintien de l'ordre, de la paix et de la justice ».

serem enfrentados pelos estudiosos e que deveriam ser superados no percurso de evolução do Direito Internacional (1927, p. 53): a posição do indivíduo na ordem internacional, o direito penal internacional, a justiça obrigatória e a codificação do direito internacional<sup>63</sup>.

No que diz respeito à posição do indivíduo no Direito Internacional, isto tem a ver com a concepção de Politis de que os indivíduos são os verdadeiros sujeitos de direito. Entretanto, tendo em vista a força possuída pela idéia de soberania, as instituições internacionais eram (e hoje ainda o são, em sua maioria) constituídas em função dos Estados, considerando-os como portadores de direitos e deveres, algo inadmissível para Politis. Ele não via sentido, por exemplo, no fato de que a Corte Permanente Internacional de Justiça somente apreciaria demandas provenientes de Estados, não podendo admitir demandas elaboradas por indivíduos, por mais que eles não gozassem de qualquer proteção nos sistemas internos de seus respectivos Estados<sup>64</sup>. Embora, atualmente, o indivíduo não seja considerado o sujeito por excelência do direito internacional pela doutrina majoritária, já há regimes internacionais que conferem ao indivíduo aspectos de personalidade jurídica de direito internacional, notadamente os regimes de tutela dos direitos humanos<sup>65</sup>, o direito penal internacional<sup>66</sup> e dos investimentos<sup>67</sup>.

No que concerne ao direito penal internacional, Politis reconhecia que muitos crimes “internacionais”, como a pirataria, o tráfico negreiro, os delitos de pesca, a destruição de cabos submarinos, o tráfico de armas, o tráfico de drogas entre outros<sup>68</sup>, encontram-se tutelados por sistemas de direito interno. Entretanto, a tutela de “crimes internacionais” por sistemas internos somente, sem nenhum tipo de tutela internacional, resulta em problemas: “pode não haver competência [para punir] por nenhum Estado, ou ao contrário, pode haver por vários ao mesmo tempo; a repressão não é uniforme em todos os países; e, de fato, com relação a alguns atos, especialmente reprováveis, de exércitos em campanha, ela [punição]

---

<sup>63</sup> O interessante a se observar é que os mesmos problemas apontados por Politis permanecem, atualmente, no Direito Internacional.

<sup>64</sup> Politis chega mesmo a citar que a Corte recebeu várias demandas provenientes de indivíduos que não gozavam de qualquer proteção em seus países de origem e que, devido ao Estatuto da Corte não possibilitar o ingresso de ações por indivíduos, restavam sem qualquer proteção de seus direitos. Cf Politis, 1927, p. 90.

<sup>65</sup> A Corte Européia de Direitos Humanos, bem como a Corte Interamericana de Direitos Humanos, admitem indivíduos como postulantes.

<sup>66</sup> O Tribunal Penal Internacional, sediado em Haia e estabelecido em 2002, tem a função de julgar determinados crimes considerados internacionais e cometidos por indivíduos.

<sup>67</sup> Atualmente, o ICSID (*International Centre for Settlement of Investment Disputes*), um órgão vinculado ao Banco Mundial e responsável pela solução de disputas relacionadas a investimentos, põe em pé de igualdade Estados e investidores públicos ou privados. Cf <<http://icsid.worldbank.org/>>.

<sup>68</sup> Uma lista completa pode ser obtida em Politis, 1927, p. 96-97. O interessante é que, entre os crimes citados, encontra-se o “tráfico de publicações obscenas”.

pode ser irrisória ou chegar mesmo à impunidade” (1927, p. 99)<sup>69</sup>. Ainda mais grave, Politis aponta que a falta de um direito penal internacional leva à impunidade de governantes que desrespeitam o direito internacional<sup>70</sup>.

Em relação à justiça obrigatória, Politis afirma que “a organização da justiça é, em todo agrupamento humano, uma necessidade essencial para fazer nela reinar a ordem e a paz” (1927, p. 139)<sup>71</sup>. Politis entende que uma justiça internacional bem desenvolvida seria capaz de trazer mais estabilidade ao sistema internacional. No entanto, reconhece que isto não seria o fim das guerras: “a justiça supõe a paz” (1927, p. 151). O autor entendia que, numa comunidade internacional que, em tempos de paz, começasse a se organizar, a criação de uma justiça internacional obrigatória poderia trazer mais harmonia ao sistema e evitar que muitas disputas resultassem em guerra<sup>72</sup>.

Em respeito à codificação do direito internacional, Politis postulava que se deveria fazer um esforço para se codificar as regras de direito internacional já existentes, pois ele reconhecia que seria muito difícil criar novas regras. Isto poderia tornar o direito internacional mais claro e mais detalhado. Entretanto, essa codificação deveria ser realizada de maneira correta, tendo em vista que uma codificação muito geral “compromete o direito, diminuindo, pelo enfraquecimento de sua autoridade, o crédito e o respeito que lhe são necessários” (1927, p. 199)<sup>73</sup>.

Apesar de se intitular realista, pode-se afirmar que Politis era um tanto idealista. Ao analisar a realidade, talvez por sua vivência profissional, Politis era capaz de apontar caminhos ideais a serem perseguidos, mas também era capaz de reconhecer as limitações impostas pela conjuntura internacional. Em 1927, escreveu que o Direito Internacional caminhava, lentamente, de um Direito dos Estados para um Direito dos homens e que, no

---

<sup>69</sup> No original, em francês: *Il peut se faire qu'il n'y ait compétence pour aucun État ou, au contraire, qu'il y en ait pour plusieurs en même temps ; la répression n'est pas uniforme dans tous les pays ; et, en fait, à l'égard de certains actes, spécialement reprochés aux armées en campagne, elle peut être dérisoire ou aboutir même à l'impunité* ».

<sup>70</sup> É interessante observar que, mesmo hoje, apesar da existência do Tribunal Penal Internacional, poucos são os atos que podem ensejar a condenação de governantes (genocídio, crimes contra a humanidade, crimes de guerra, e crime de agressão); mesmo assim, essa condenação somente pode ocorrer se o país reconhecer a jurisdição do Tribunal Penal Internacional. Cf <[http://www.icc-cpi.int/library/about/officialjournal/Rome\\_Statute\\_120704-EN.pdf](http://www.icc-cpi.int/library/about/officialjournal/Rome_Statute_120704-EN.pdf)>.

<sup>71</sup> No original, em francês: *« L'organisation de la justice est, dans tout groupement humain, un besoin essentiel, pour y faire régner l'ordre et la paix »*.

<sup>72</sup> Até hoje, não se conseguiu forjar um sistema de justiça internacional obrigatória. A Corte Internacional de Justiça, bem como outros foros criados, somente funciona caso os Estados decidam submeter-se à sua jurisdição.

<sup>73</sup> No original, em francês: *« compromet le droit, em diminuant, par l'affaiblissement de son autorité, le crédit et le respect qui lui son nécessaires »*. É interessante ressaltar que existe, atualmente, uma comissão da ONU, a Comissão de Direito Internacional, que possui, entre suas atribuições, a responsabilidade pela codificação do direito internacional; contudo, tendo em vista a dificuldade impostas pelos Estados para o reconhecimento de certas normas costumeiras de direito internacional, os progressos têm sido lentos.

futuro, vislumbrava-se a livre comunicação, sem grandes barreiras fronteiriças (1927, p. 91-92). Percebe-se, pois, o elemento real, ao observar que o Direito Internacional já não era exclusivamente direcionado aos Estados, e o elemento ideal, estabelecendo como meta a liberdade do homem para, de acordo com o direito, circular pelo mundo. Em 1942, ano de sua morte, em plena Segunda Guerra Mundial, já pensava na reconstrução da Europa, e afirmou que a cooperação internacional seria fundamental no processo (STUART, 1945, p. 356).

Embora sua teoria seja passível de críticas, Politis conseguiu desdobrar o pensamento de Duguit e aplicá-lo com maestria à análise do Direito Internacional. Graças à sua atuação como diplomata, foi capaz de conferir um caráter prático aos seus estudos, combinando elucubrações teóricas com a análise de fatos concretos. Ainda, talvez também pela vivência como diplomata, foi capaz de apontar metas a serem alcançadas para tornar o Direito Internacional mais robusto e dotado de legitimidade, metas que, apesar de mais de 60 anos após a morte de Politis, permanecem até os dias atuais.

### 1.3. O pensamento antiformalista de Georges Scelle

A doutrina de Scelle<sup>74</sup> está intimamente relacionada com o modelo teórico elaborado por Duguit. Deste modo, Scelle sofria influências do positivismo de Auguste Comte<sup>75</sup>, bem como das idéias de solidariedade de Émile Durkheim. Desta forma, auto-intitulando-se realista, tratava a ciência jurídica como um ramo autônomo da ciência e buscava utilizar os métodos desenvolvidos pela sociologia para observar a realidade jurídica e, destarte, depreender as leis gerais que regeriam as relações jurídicas<sup>76</sup>.

<sup>74</sup> Georges Scelle (1878-1961) foi um dos maiores expoentes da escola antiformalista francesa. Lecionou em Sófia (1908-1910), Dijon (1910-1911; 1912-1932), Lille (1911-1912), Genebra (1929-1932) e Paris (1933-1948). Envolveu-se, também, nos trabalhos da Liga das Nações e, principalmente, nos trabalhos da Organização Internacional do Trabalho, na qual foi vice-presidente, por 20 anos, do Tribunal Administrativo da Organização Internacional do Trabalho. Foi também membro do Instituto de Direito Internacional (Genebra), membro da Corte Permanente de Arbitragem, advogado perante a Corte Internacional de Justiça e membro fundador da Comissão de Direito Internacional da ONU. Ainda, foi secretário geral da Academia de Direito Internacional de Haia. Para mais informações bibliográficas sobre Georges Scelle, cf TANCA, 1990

<sup>75</sup> Dupuy, ao analisar Georges Scelle, identifica nele influência de Auguste Comte. Cf 1990, p. 237.

<sup>76</sup> “Para nós, as normas da vida social, e notavelmente da vida jurídica, deverão ser pesquisadas, para cada sociedade, nas condições da vida, da persistência e do progresso *dessa* sociedade. Elas são, antes de tudo, *biológicas*, no sentido de que elas comandam a vida do homem enquanto ser individual e ser social, o homem, ser ao mesmo tempo individual e *social* indissolivelmente, podendo viver somente em sociedade. O desconhecimento dessas leis provoca, com uma trágica evidência, o desaparecimento e a ruína das sociedades políticas e também a decadência intelectual e física do ser humano, sujeito de direito. Desse chefe, essas leis, como todas as leis, constituem *restrições* condicionadas ao mesmo tempo pela natureza das coisas e pela natureza do homem, sua natureza psicológica e moral tanto quanto física. Este é o *determinismo* do Direito [grifo do original] (SCELLE, 1933, p. 335). No original : « Pour nous, les normes de la vie sociale, et notamment de la vie juridique, devront être recherchées, pour chaque société, dans les conditions de la vie, de la persistance et du progrès de *cette* société. Elles sont avant tout *biologiques*, en ce sens qu’elles commandent la vie de l’homme



A Scelle coube a tarefa de elaborar um quadro teórico mais detalhado, com base nas teorias de Duguit, sobre o Direito Internacional. Dedicou-se a construir uma teoria completa do Direito Internacional, que fosse capaz de explicar seu funcionamento geral e sua dinâmica de maneira consistente e bem articulada. Enquanto Politis centrou-se mais nos fatos por ele vivenciados, Scelle procurou erguer um arcabouço teórico tão ou mais robusto que o de Duguit, construindo uma teoria tão abrangente que acaba por englobar também os fenômenos típicos dos sistemas de direito interno. Resumir, em poucas páginas, a doutrina de Georges Scelle mostra-se um exercício árduo, tendo em vista a riqueza de sua teoria e o perigo de se perder parte dela ao se tentar, resumidamente, destacar seus pontos principais.

### 1.3.1. A solidariedade social como base de um Direito único e harmônico

Para Scelle, o direito é produzido de maneira espontânea no meio social, de modo que ele existe mesmo antes que os indivíduos tomem conta de sua existência<sup>77</sup> (1932a, p. 2). A sociedade, por sua vez, alicerça-se no vínculo de solidariedade existente entre os indivíduos que a compõem. De acordo com o autor (que se baseia claramente nos estudos de Durkheim), a solidariedade aparece de duas maneiras: por semelhança<sup>78</sup> e por divisão do trabalho<sup>79</sup>. O

---

en tant qu'êtr e individuel et en tant qu'êtr e social, l'homme, êtr e à la fois individuel et *social* indissolublement, ne pouvant vivre qu'en société. La méconnaissance de ces lois entraîne, avec une tragique évidence, le dépérissement et la ruine des sociétés politiques ; par là même la déchéance intellectuelle et physique de l'êtr e humain, sujet de droit. De ce chef, ces lois, comme toutes les loit, constituent des *contraintes* conditionées à la fois par la nature des choses et la nature de l'homme, sa nature psychologique et morale autant que physique. C'est le *déterminisme* du Droit ».

<sup>77</sup> Isto não significa dizer que o Direito existia na natureza antes do estabelecimento de uma sociedade, quer dizer apenas que os indivíduos podem, durante um tempo, guiarem-se por regras sem que se dêem conta de que estão seguindo um conjunto de normas entre eles estabelecido.

<sup>78</sup> “A *solidariedade por semelhanças* provém das semelhanças físicas, da comunidade de origem, da similaridade de necessidades e aptidões, da comunidade lingüística, da analogia das reações aos meios e aos fatos, da concordância dos julgamentos que disto resultam. Ela é originária, primitiva, encontra-se nos agregados humanos mais próximos da animalidade, nas sociedades indiferenciadas onde as funções sociais são as mesmas para todas, sem outra distinção que de sexo e idade. Mas ela subsiste igualmente em todas as sociedades, mesmo nas mais evoluídas; ela é o elemento comunitário de base e reforça-se pelo costume e pelo prolongamento da vida comum” [grifo do original] (SCELLE, 1932a, p. 2). No original: « *La solidarité par similitudes* provient des ressemblances physiques, de la communauté d'origine, de la similarité des besoins et des aptitudes, de la communauté de langage, de l'analogie des réactions aux milieux et aux faits, de la concordance des jugements qui en découlent. Elle est originaire, primitive, se rencontre chez les agrégats humains les plus proches de l'animalité, dans les sociétés indifférenciées où les fonctions sociales sont les mêmes pour tous, sans autre distinction que le sexe ou l'âge. Mais elle subsiste également dans toutes les sociétés, même les plus évoluées ; elle est l'élément communautaire de base et se renforce par l'usage et la prolongation de la vie commune ».

<sup>79</sup> “A *solidariedade por divisão do trabalho*, que aparece, também, na origem das sociedades, mas desenvolve-se mais lentamente, constitui o elemento de diferenciação e, por conseguinte, de organização e de aperfeiçoamento. É ela que, modelando-se sobre as aptidões individuais, faz desabrochar as necessidades novas e cimenta a solidariedade global, pois a especialização torna os indivíduos indispensáveis uns aos outros e resulta na regulamentação de competências. A divisão do trabalho é a lei da integração e de progresso, não somente no meio social, mas no meio intersocial, pois ela age de grupo em grupo, de indivíduo em indivíduo” [grifo do original] (SCELLE, 1932a, p. 2-3). No original: « *La solidarité par division du travail* qui apparait, elle aussi,

jurista acrescenta que as duas formas de solidariedade possuem tendências antagônicas<sup>80</sup>: a solidariedade por semelhança (também chamada de solidariedade mecânica) tende a levar à valorização das semelhanças, podendo resultar em repulsa àquilo que é diferente e em xenofobia; a solidariedade por divisão do trabalho (também chamada de solidariedade orgânica) leva a um respeito entre indivíduos de origens distintas, embora este respeito possa ser meramente utilitário (1932a, p. 3).

A realidade internacional, denominada, por Scelle (1934, p. 1), como meio intersocial (*milieu intersocial*), é composta por diversas coletividades políticas, classificadas em estatais (*étatiques*), interestatais (*interétatiques*), superestatais (*superétatiques*) e extra-estatais (*extra-étatiques*), que se estruturam de acordo com os vínculos de solidariedade sobre os quais se baseiam<sup>81</sup>. Entretanto, é válido ressaltar que Scelle não enxergava a sociedade internacional como uma sociedade de coletividades, mas como uma sociedade de indivíduos reunidos nas mais diversas formas de coletividade<sup>82</sup>.

A coletividade estatal é composta pelos cidadãos pertencentes a um Estado determinado, sendo sua ordem jurídica o sistema de direito interno. De acordo com Berlia (1980, p. 361), há casos em que, numa sociedade, a multiplicidade de relações entre os

---

dès l'origine des sociétés, mais se développe plus lentement, constitue l'élément de différenciation et, par conséquent, d'organisation et de perfectionnement. C'est elle qui, se modelant sur les aptitudes individuelles, entraîne la distribution des tâches, spécialise les activités, multiplie la productivité, fait éclore les besoins nouveaux et ciment la solidarité globale, parce que la spécialisation rend les individus indispensables les uns aux autres et aboutit à la réglementation des compétences. La division du travail est la loi d'intégration et de progrès, non pas seulement dans le milieu social, mais dans le milieu intersocial, car elle agit de groupe à groupe comme d'individu à individu ».

<sup>80</sup> Para Scelle, a sociedade perfeita seria aquela que lograsse uma combinação equilibrada das duas tendências. Cf Scelle, 1932a, p. 3.

<sup>81</sup> “Deve-se apreciar, em função da diversidade de relações que se criam entre indivíduos, a diversidade mesma das sociedades que serão assim criadas. Pode-se na doutrina de Georges Scelle e alhures, na própria realidade, apreciar a diversidade das sociedades sob um duplo ponto de vista. De início, deveu-se classificar as sociedades, ou os meios sociais, como o disse algumas vezes Georges Scelle, em função do grau muito variável de integração. E é necessário, por conseguinte, precisar, ou mesmo definir o que se entende por integração da sociedade ou do meio social” (BERLIA, 1980, p. 361). No original: « Il faudra apprécier, en fonction de la diversité des rapports qui se créent entre individus, la diversité même des sociétés qui se seront ainsi créées. On peut, dans la doctrine de Georges Scelle et d'ailleurs dans la réalité même, apprécier la diversité des sociétés à un double point de vue. D'abord, il y a lieu de classer les sociétés ou les milieux sociaux, comme l'a dit quelquefois Georges Scelle, en fonction du degré très variable d'intégration. Et il faut par conséquent d'abord préciser, ou même définir, ce que l'on entend par intégration d'une société ou d'un milieu social ».

<sup>82</sup> “Que uma sociedade internacional seja uma coletividade *de indivíduos*, seria inútil enunciar este truísmo se a ciência tradicional do Direito das gentes não houvesse feito exatamente o contrário de uma noção tão evidente e proclamado que a sociedade internacional é composta unicamente de *coletividades*, de Estados, únicos sujeitos de direito, excluindo os indivíduos. Além de que essa doutrina implica que há *somente uma* sociedade internacional, enquanto que nós constatamos que elas existem em número ilimitado, constitui, do ponto de vista realista, uma espécie de aberração” [grifo do original] (SCELLE, 1932a, p. 28). No original: « Qu'une société internationale soit une collectivité *d'individus*, il semblerait inutile d'énoncer ce truïsme, si la science traditionnelle du Droit des gens n'avait pas pris le contre-pied d'une notion si évidente et proclamé que la société internationale est composé uniquement de *collectivités*, d'États, seuls sujets de droit, à l'exclusion des individus. Outre que cette doctrine implique qu'il n'existe *qu'une* société internationale, alors que nous constaterons qu'elles sont en nombre illimité, elle constitue, du point de vue réaliste, une sorte d'aberration ».

indivíduos é tamanha que a vida cotidiana termina absorvida pelo meio social: a regulamentação jurídica é muito desenvolvida, há instituições jurisdicionais, legislativas, administrativas e executivas e os mais minuciosos aspectos da vida são regulados. Nesses casos apontados por Berliá, pode-se falar de uma sociedade fortemente integrada, da qual o melhor exemplo que se pode dar é o Estado. Desta forma, a coletividade estatal de Scelle seria o resultado de um aprofundamento significativo da solidariedade dos indivíduos, a ponto de ser necessária a criação de um aparato para manter essa solidariedade e agir de modo a preservá-la.

Scelle considera como sociedades interestatais<sup>83</sup> “as coletividades compostas de conjuntos de cidadãos de Estados diferentes, que não possuem instituições próprias ou órgãos comuns e que emprestam seus governantes e agentes das coletividades estatais de base” (1932a, p. 50)<sup>84</sup>. Vale notar que, para Scelle, a sociedade interestatal não é, necessariamente, única, não sendo equivalente, pois, à sociedade de Estados estudada pela doutrina clássica do Direito Internacional. Na realidade, para Scelle, é perfeitamente possível a existência de várias sociedades interestatais concomitantemente, em razão dos graus de solidariedade existentes entre indivíduos de vários Estados<sup>85</sup>. Essa solidariedade tenderia a expandir-se, de modo que as sociedades interestatais tenderiam a crescer<sup>86</sup>. Este traço da doutrina de Scelle fornece uma ferramenta teórica importante para a compreensão da existência de sistemas regionais e globais de tutela jurídica internacional do meio ambiente.

---

<sup>83</sup> De acordo com Scelle, é sobre esta categoria que a doutrina clássica, normalmente, reflete, pois a sociedade humana ou global do Direito das gentes é seu resultado e seu tipo”. No original, « C’est sur cette catégorie que raisonne d’ordinaire la doctrine classique, parce que la société humaine ou globale du Droit des gens en est l’aboutissement et le type ».

<sup>84</sup> No original : « les collectivités composées de ressortissants d’États différents, qui *ne comportent point d’institutions propres ou organes communs*, et qui empruntent leurs gouvernants et leurs agents aux collectivités étatiques de base ».

<sup>85</sup> “Relações econômicas formam-se entre países vizinhos, França e Alemanha; o costume e os tratados regulamentam a maneira pela qual os transportes e as trocas efetuam-se: *existe aí mesmo uma sociedade franco-alemã* especializada num domínio de solidariedade determinado” [grifo do original] (SCELLE, 1932a, p. 50). No original : « Des rapports économiques se forment entre pays voisins, France et Allemagne ; la coutume et les traités règlent la façon dont les transports et les échanges s’effectuent : *il existe par là même une société franco-allemande spécialisée* dans un domaine de solidarité déterminé ».

<sup>86</sup> “No estado atual das relações internacionais, esses fenômenos de relação não se isolam. Ao contrário, eles estendem-se a todos os domínios e a todos os países, de tal modo que a solidariedade torna-se geral e as relações passam de bilaterais a plurilaterais. Formam-se sociedades franco-anglo-belga, anglo-germano-italo-austriaca etc, em graus de intensidade e complexidade variáveis. [...] São suficientes, para que haja uma sociedade internacional, relações mesmo episódicas entre membros de coletividades políticas distintas, se ondas sucessivas de solidariedade orgânica nelas se propagam” (SCELLE, 1932a, p. 50). No original : « Dans l’état actuel des rapports internationaux, ces phénomènes (*sic*) de relation ne s’isolent pas. Ils s’étendent au contraire à tous les domaines et à tous les pays, de telle sorte que la solidarité devient générale et les relations de bilatérales plurilatérales. Il se forme des sociétés franco-anglo-belge, anglo-germano-italo-autrichienne, etc, à des degrés d’intensité et de complexité variables. [...] Il suffit, pour qu’il y ait société internationale, de rapports même épisodiques entre membres de collectivités politiquement distinctes, s’il s’est propagé entre elles des ondes successives de solidarité organique ».

As sociedades superestatais são dotadas de instituições públicas comuns que têm o papel de determinar as competências respectivas dos governantes e dos agentes (1932a, p. 57). Para Scelle, essas sociedades são caracterizadas pela “sobreposição de ordens governamentais e o aperfeiçoamento do controle de legalidade exercido sobre esses governos” (1932a, p. 57) e seu último estágio de evolução é a sua transformação em federação. A transformação de uma coletividade interestatal em coletividade superestatal raramente acontece de forma rápida, sendo mais comum a ocorrência de processos graduais<sup>87</sup>. Scelle citava o exemplo da Liga das Nações como um fenômeno superestatal (observando que ela não era um Estado hipertrofiado), tendo em vista que envolvia “um número virtualmente ilimitado de Estados” (1932a, p. 57). Aplicando-se esta ótica de Scelle para os dias de hoje, a ONU (Organização das Nações Unidas) poderia ser classificada como um fenômeno superestatal, bem como outras organizações internacionais de ampla participação, como a OMC (Organização Mundial do Comércio), a OIT (Organização Internacional do Trabalho) e a OACI (Organização da Aviação Civil Internacional); ainda, a União Européia poderia ser citada como um caso de evolução gradual de uma coletividade inicialmente interestatal rumo ao federalismo.

As sociedades extra-estatais são “sociedades internacionais compostas de cidadãos de Estados diferentes, mas que são qualificadas de extra-estatais porque, para a realização dos fins que lhes são próprios, elas não recorrem à atividade dos governantes e agentes estatais” (1932a, p. 58)<sup>88</sup>. Ainda, de acordo com Scelle (1932a, p. 58), estas sociedades não tenderiam a transformar-se em sociedades superestatais, tendo em vista que a solidariedade por detrás delas seria “especial” e “exclusiva”. Geralmente, essas sociedades possuem instituições,

---

<sup>87</sup> “Notemos somente que é raro que a transformação de uma coletividade interestatal em coletividade superestatal produza-se bruscamente e englobe a totalidade das relações intersociais. Na maior parte dos casos, assiste-se a um processo gradual, à criação sucessiva de órgãos comuns, às vezes especializados, ao menos no começo, em um domínio extremamente restrito ou mesmo uma matéria única: as comunicações postais ou os transportes, por exemplo. Do mesmo modo, a organização superestatal reduz-se, freqüentemente, à sua forma mais simples, e a atividade das instituições internacionais encontra-se contrariada pela obrigação de seus membros tomarem as decisões por unanimidade e de as executarem por intermédio dos governos e agentes locais. É somente no último grau de evolução que o sistema resulta num superestado propriamente dito, que é o Estado federal” (SCELLE, 1932a, p. 57). No original: « Notons seulement qu'il est rare que la transformation d'une collectivité interétatique en collectivité superétatique se produise brusquement et englobe en totalité les relations intersociales. Dans la plupart des cas, on assiste à un processus graduel, à la création successive d'organes communs, parfois spécialisés, au début du moins, dans un domaine extrêmement restreint ou même une matière unique : les communications postales ou les transports, par exemple. De même, la organisation superétatique est souvent réduite tout d'abord à sa plus simple expression, et l'activité des institutions internationales se trouve contrariée par l'obligation où sont leurs membres de prendre leurs décisions à l'unanimité et de les faire exécuter par l'intermédiaire des gouvernants et agents locaux. Ce n'est qu'à son dernier degré d'évolution que le système aboutit au super-État proprement dit qui est l'État fédéral ».

<sup>88</sup> No original : « sociétés internationales, toujours composées de ressortissants d'États différents, mais que l'on qualifie d'extra-étatiques, parce que pour la réalisation des fins qui leur sont propres, elles ne recourent point à l'activité des gouvernants et agents étatiques ».

governantes e agentes próprios. Como exemplo, Scelle cita “as igrejas, notadamente a Igreja católica; as Internacionais, notadamente a Internacional operária” (1932a, p. 58). Essas sociedades seriam muito mais raras que as estatais, interestatais e superestatais, tendo em vista que elas concentram-se em solidariedades específicas e tendem a assumir como próprias algumas funções dos Estados<sup>89</sup>. Para Scelle, essas sociedades podem ser comparadas a “serviços públicos emancipados da tutela dos Estados” (1932a, p. 58), que assim o foram devido ao fato de ser mais interessante que fiquem livres do controle político estatal<sup>90</sup>.

Cada uma dessas coletividades, para o autor, baseia-se em fenômenos de solidariedade, e cada uma delas pressupõe o nascimento, desenvolvimento e organização espontâneos de ordens jurídicas normativas e construtivas (1934, p. 1). Scelle, ao afirmar que cada coletividade possui sua própria ordem jurídica, retira, assim como Duguit, o papel do Estado como fonte de todo o Direito.

Como existe, no pensamento de Scelle, a possibilidade de várias ordens jurídicas se sobreporem, é necessário estabelecer um critério que permita determinar, diante do conflito de ordens jurídicas distintas, qual a ordem jurídica que deve prevalecer. Diante da possibilidade de que um indivíduo sujeite-se a mais de uma ordem jurídica, como é possível determinar-se qual a ordem jurídica prevalente no caso de conflitos? Por incrível que pareça, a concepção pluralista de Georges Scelle é, também, monista, de modo que o doutrinador reconhece a existência de uma hierarquia entre as normas de diferentes coletividades<sup>91</sup>.

---

<sup>89</sup> “Esses tipos de sociedades internacionais são atualmente muito mais raros que os dois precedentes. Eles vão, na verdade, num sentido diferente daquele que seguiu a evolução política da humanidade, posto que eles tendem a desapossar a instituição estatal, hoje generalizada, de algumas de suas atribuições, e a especializar-se na gerência de um interesse coletivo determinado, e não mais de uma solidariedade geral. A solidariedade sobre a qual eles repousam não é mais de ordem política, mas de ordem moral, cultural ou profissional, e seus processos de formação lembram aqueles que tendem a produzir-se dentro das sociedades estatais quando se observa o nascimento de organizações profissionais, econômicas ou outras que elaboram seu próprio direito e reclamam o poder para administrarem-se a si próprias” (SCELLE, 1932a, p. 58). No original: « Ces types de sociétés internationales sont actuellement beaucoup plus rares que les deux précédents. Ils vont en effet dans un sens très différent de celui qu’a suivi jusqu’ici l’évolution politique de l’humanité, puisqu’ils tendent à déposséder l’institution étatique, aujourd’hui généralisée, de certaines de ses attributions, et à se spécialiser dans la gérance d’un intérêt collectif déterminé, et non plus d’une solidarité générale. La solidarité sur laquelle ils reposent n’est généralement plus d’ordre politique, mais d’ordre moral, culturel ou professionnel, et leur processus de formation rappelle celui qui tend à se produire également dans les sociétés étatiques lorsqu’on y voit naître des organisations professionnelles, économiques ou autres, qui élaborent leur propre droit et réclament le pouvoir de s’administrer elles-mêmes ».

<sup>90</sup> Contudo, Scelle faz a ressalva de que elas permanecem subordinadas ao controle de legalidade e às sanções por parte dos Estados. Cf. 1932a, p. 58.

<sup>91</sup> “A superveniência de relações de troca entre os indivíduos pertencentes a coletividades políticas distintas cria novas coletividades que geram seu próprio sistema jurídico, o qual condiciona *ipso facto* os sistemas jurídicos preexistentes. [...] Bem compreendido que esta normatividade social complica-se e cresce a medida que se multiplicam as relações entre membros de coletividades distintas. [...]

Mas o mesmo fenômeno vai-se reproduzir num estágio superior. Novas relações serão estabelecidas não somente entre grupos estatais, mas entre os próprios grupos intersociais. Em cada uma dessas etapas, ver-se-á reproduzir o mesmo fenômeno da hierarquia jurídica, o mesmo condicionamento automático dos sistemas jurídicos

Entretanto, a hierarquia defendida por Scelle não é uma hierarquia rígida, mas uma hierarquia baseada na sobreposição de diferentes ordens jurídicas. Essa sobreposição dá-se com base na vastidão da coletividade, isto é, no número de pessoas pertencentes a cada coletividade, de modo que a coletividade universal (ecumênica, na linguagem de Scelle) sobrepõe-se à coletividade estatal, que se sobrepõe à coletividade municipal etc. Trata-se de uma espécie de federalismo jurídico<sup>92</sup>, por meio do qual diversas ordens menores agrupam-se em torno de uma grande ordem maior, que, para Scelle, é o direito das gentes.

O monismo de Georges Scelle é radical e denominado, pelo autor, monismo jurídico intersocial (1934, p. 5). Para o autor:

Toda ordem jurídica sobreposta, de fato, *conditiona* necessariamente as ordens jurídicas subjacentes. As normas jurídicas das coletividades componentes não podem contradizer as ordens jurídicas superiores das sociedades compostas sem que a solidariedade global que está na origem dessas últimas seja imediatamente

---

coordenados pelo sistema jurídico coordenador, e assim até o último limite possível da coordenação, até aquele pelo qual o sistema normativo da sociedade humana, ou Direito das gentes, enquadró e condicionou todos os sistemas normativos de todas as outras sociedades políticas nacionais ou internacionais. É assim que se explica que se possa perfeitamente ter sistemas jurídicos internacionais regionais, continentais, especiais, sem que, no entanto, a unidade fundamental do Direito das gentes ache-se posta em perigo” (SCELLE, 1932a, p. 32). « la survenance de rapports d’échange entre individus appartenant à des collectivités politiques distinctes, crée des collectivités nouvelles secrétant leur propre système juridique, lequel conditionne *ipso facto* les systèmes juridiques préexistants. [...] Bien entendu cette normativité sociale se complique et s’élargit à mesure que se multiplient les rapports entre membres des collectivités distinctes. [...]

Mais le même phénomène va se reproduire à un étage supérieur. De nouveaux rapports s’établiront non plus seulement entre groupes étatiques, mais entre groupements intersociaux eux-mêmes. A chacune de ces étapes, on verra se reproduire le même phénomène de hiérarchie juridique, le même conditionnement automatique des systèmes juridiques coordonnés par le système juridique coordonnateur, et ainsi jusqu’à la dernière limite possible de la coordination, jusqu’à ce que le système normative de la société humaine, ou Droit des gens, ait encadré et conditionné tous les systèmes normatifs de toutes les autres sociétés politiques nationales ou internationales. C’est ainsi qu’on explique qu’il puisse parfaitement y avoir des systèmes juridiques internationaux régionaux, continentaux, spéciaux, sans que pourtant l’unité fondamentale du Droit des gens se trouve mise en péril ».

<sup>92</sup> “A realização desse monismo jurídico absoluto abre seu caminho graças a um fenômeno que o Sr. Scelle chama de *federalismo jurídico*, isto é, a criação, por ocasião dos contatos entre indivíduos pertencentes a coletividades políticas distintas, de coletividades novas que secretam seus próprios sistemas jurídicos, que condiciona *ipso facto* os sistemas jurídicos preexistentes. Esse federalismo jurídico apresenta-se, de início, de forma pura ou inorgânica, depois, caminhando dali a um estágio superior, entre grupos naturalmente intersociais, tende a estabelecer uma base institucional cada vez mais firme [...]. O Sr. Scelle chega, assim, a por uma via totalmente diferente, a um monismo vizinho ao do Sr. Kelsen, no qual a diferença entre o direito interno e o direito das gentes atenua-se e torna-se puramente relativa [...]. Numa palavra, [...] o direito internacional é uma ordem jurídica de sobreposição, a ordem jurídica terminal, cujas normas prevalecem sobre aquelas de todos os outros sistemas de direito subjacentes, compreendendo as ordens nacionais, imperiais ou federais”. [grifo do original] (TRUYOL Y SERRA, 1951, p. 63). No original: « La réalisation de ce monisme juridique absolu se fraye son chemin grâce au phénomène que M. Scelle appelle de *fédéralisme juridique*, c’est-à-dire la création, à l’occasion des rapports entre individus appartenant à des collectivités politiques distinctes, de collectivités nouvelles secrétant leur propre système juridique, lequel conditionne *ipso facto* les systèmes juridiques préexistants. Ce fédéralisme juridique se présente d’abord sous une forme pure ou inorganique, puis, se répétant d’ailleurs à un étage supérieur, entre groupements intersociaux eux-mêmes, tend à établir une base institutionnelle de plus en plus ferme [...]. M. Scelle en arrive ainsi, par une voie toute différente, à un monisme voisin de celui de M. Kelsen, dans lequel la différence entre le droit interne et le droit des gens s’atténue et devient purement relative [...]. En un mot [...] le droit international est un ordre juridique de superposition, l’ordre juridique terminal, dont les normes prévalent sur celles de tous autres systèmes de droit sous-jacents, y compris les ordres nationaux, impériaux ou fédéraux ».

enfraquecida e ameaçada. *Não há alternativa para um sistema jurídico composto além de reger ou desaparecer.* Isto é dizer que as competências dos sujeitos de direito dos sistemas componentes são imediatamente e *ipso facto* condicionadas pela regra de direito do sistema composto. (1934, p. 6) (grifos do original)<sup>93</sup>.

Deste modo, para Scelle, o Direito é um sistema único e harmônico composto de várias partes que se inter-relacionam. O Direito das Gentes<sup>94</sup> é o grande Direito, o Direito universal dentro do qual se encontram todos os demais ramos<sup>95</sup>.

Desta forma, para Scelle, não há discussão sobre monismo<sup>96</sup> e dualismo<sup>97</sup>, isto é, sobre a primazia do direito interno ou externo<sup>98</sup>: o Direito é um só, de modo que ele sempre deve ser

<sup>93</sup> Na lingual original: “Tout ordre juridique superposé, em effet, *conditionne* nécessairement les ordres juridique sous-jacents. Les normes juridiques des collectivités composantes ne peuvent contredire les ordres juridiques supérieurs des sociétés composées sans que la solidarité globale qui est à l’origine de ces dernières em soit immédiatement affaiblie et menacée. *Il n’y a d’autre alternative pour um système juridique composé que régir ou disparaître.* C’est dire que les compétences des sujets de droit des systèmes composants sont immédiatement et *ipso facto* conditionnées par la règle de droit du système composé”.

<sup>94</sup> Scelle utiliza a expressão Direito das Gentes de modo diverso do utilizado por outros internacionalistas. Deste modo, ela não pode ser tomada como sinônimo de Direito Internacional. Cf. THIERRY, 1990, p. 200.

<sup>95</sup> “Direito das gentes rege, assim, sem que possa haver limites para sua ação, não somente os sistemas jurídicos estatais ordinários ou constitucionais, mas também os sistemas jurídicos interestatais, superestatais ou extraestatais das comunidades internacionais secundárias ou, como são chamadas também, comunidades particulares do Direito das Gentes, como comunidades de Estados independentes regionais ou continentais, como sistema federal ou confederado, como Igreja ou como Internacional” (SCELLE, 1934, p. 6). Na língua original: “Le Droit des gens régit ainsi, sans qu’il puisse y avoir de limite à son action, non seulement les systèmes juridiques étatiques ordinaires ou constitutionnels, mais les système juridiques interétatiques, superétatiques ou extraétatiques des communautés internationales secondaires ou, como on les appelle aussi, communautés particulière du Droit des Gens: telle communauté d’États indépendants régionale ou continentale; tel système federal ou confédéral; telle Église ou telle Internationale”.

<sup>96</sup> “Há quem perceba [...] a unidade lógica e sistemática das regras internas e internacionais, o que implica um imperativo de subordinação entre uma e outra. Assim, o *monismo* pode revestir-se de duas modalidades: o que defende a primazia do direito interno sobre o internacional, e o que sustenta o primado do direito internacional sobre o direito interno” [grifo do original] (SEITENFUS & VENTURA, 2003, p. 26). Husek (2002, p. 28-29) classifica as principais correntes monistas em teleológica (unidade do direito em Deus ou um ser superior), racionalista (unidade do direito na razão do homem), psicológica (unidade do direito resulta da consciência do homem), axiológica (unidade do direito na noção universal de “justiça”), sociológica (unidade advém da própria sociedade humana), lógica (a unidade está no próprio direito) e histórica (unidade resultado de um processo histórico). Para Husek (2002, p. 30), os principais expoentes do monismo são Le Fur (racionalista), Verdross (axiológico), Scelle (social) e Kelsen (lógico).

<sup>97</sup> “Decorrente do voluntarismo, o *dualismo* os [o direito internacional e o direito interno] percebe como dois sistemas jurídicos iguais, independentes e separados. Seus partidários mais célebres, Triepel e Anzilotti, justificam a idéia das ordens paralelas pela diversidade de fontes e de sujeitos de direito, mas igualmente pela diferença de estrutura e de condições de validade entre as duas ordens” [grifo do original] (SEITENFUS & VENTURA, 2003, p. 26).

<sup>98</sup> Sobre a discussão concernente ao monismo e dualismo, Rezek aduz que todas as proposições estão sujeitas a críticas e que muito já se escreveu sobre cada uma (2008, p. 5). Para o autor, cada uma das concepções pode ser valorizada se se admitir que cada uma busca descrever o mesmo fenômeno a partir de ângulos diferentes. De acordo com Rezek, “os dualistas, com efeito, enfatizam a diversidade das fontes de produção das normas jurídicas, lembrando sempre os limites de validade de todo direito nacional, e observando que a norma do direito das gentes não opera no interior de qualquer Estado senão quando este, havendo-a aceito, promove-lhe a introdução no plano doméstico. Os monistas kelsenianos voltam-se para a perspectiva ideal de que se instaure um dia a ordem única, e denunciam, desde logo, à luz da realidade, o erro da idéia de que o Estado soberano tenha podido outrora, ou possa hoje, sobreviver numa situação de hostilidade ou indiferença frente ao conjunto de princípios e normas que compõem a generalidade do direito das gentes. Os monistas da linha nacionalista dão relevo especial à soberania de cada Estado e à descentralização da sociedade internacional” (2008, p. 5).

um conjunto harmônico ou corre o risco de desaparecer<sup>99</sup>. Assim, a ordem jurídica dos Estados deve sempre estar em conformidade com a ordem jurídica universal do Direito das Gentes; do mesmo modo, a ordem jurídica de uma cidade deve estar de acordo com a ordem jurídica do Estado, e assim por diante. No caso de uma ordem jurídica intersocial, esta deve estar sempre de acordo com o Direito das Gentes e de acordo com as sociedades na qual ela se insere, como é o caso das diversas ordens religiosas, que possuem ordens jurídicas próprias e válidas em todos os locais em que se encontram presentes, mas, ao mesmo tempo, respeitam as ordens jurídicas de todos esses locais.

E como explicar o desrespeito, por um Estado, de uma norma do Direito das Gentes? Scelle não esteve alheio a essa possibilidade, especialmente diante do contexto em que vivia a Europa na época em que escreveu seus dois volumes sobre Direito das Gentes<sup>100</sup>. Para o autor, é possível que a violação ao Direito das Gentes permaneça por um tempo, contudo a tendência natural é a consolidação da harmonia com base nos laços de solidariedade, ainda que, para isto, sejam necessários processos revolucionários<sup>101</sup>.

---

<sup>99</sup> “A teoria de Scelle não permite [...] atingir uma definição da noção de direito e para estabelecer uma distinção entre o direito e as outras normas sociais, entre a ciência jurídica e as outras ciências sociais, esta teoria não permite definir a noção de direito internacional de maneira a poder distingui-lo do direito interno; ele não permite definir, em particular, critério permitindo o estabelecimento de uma norma dada pertencente à ordem jurídica internacional [ou] à ordem jurídica interna de um Estado. Um critério desse tipo supõe a noção de ordem jurídica representando a unidade do sistema de normas jurídicas. Ora, eis um problema que a teoria de Scelle não aborda. A Teoria pura do direito esforça-se para resolver esse problema – o qual reveste, por toda a teoria do direito, uma importância essencial – a assistência da noção de norma fundamental.” (KELSEN, 2005, p. 85). No original: « La théorie de Scelle ne permet pas [...] d’aboutir à une définition de la notion du droit et par suit d’établir une distinction entre le droit et les autres normes sociales, entre la science juridique et les autres sciences sociales ; cette théorie ne permet pas davantage de définir la notion du droit international de manière à pouvoir le distinguer du droit interne ; elle ne fournit pas, en particulier, de critère permettant d’établir si une norme donnée appartient à l’ordre juridique international [ou] à l’ordre juridique interne d’un État. Un critère de ce genre suppose la notion d’un ordre juridique représentant l’unité d’un système de normes juridiques. Or c’est là problème que la théorie de Scelle n’aborde point. La Théorie pure du droit s’est efforcée de résoudre ce problème – lequel revêt, pour toute théorie du droit, une importance essentielle – à l’aide de la notion de la norme fondamentale ».

<sup>100</sup> “O mundo inteiro sofre um tipo de anarquia medieval feita de tiranias estatais. A ficção da personalidade coletiva reaparece nos dogmas e nos misticismos com uma virulência que poderia bem, por outro lado, ser somente a febre de agonia de formas políticas e jurídicas que se estão transformando para adaptar-se a novas necessidades. Economicamente e politicamente, a sociedade humana, constituída e ligada por fenômenos de solidariedade inelutáveis, busca a ordem e a paz”. (SCELLE, 1934, p. 294). No original: “Le monde entier souffre d’une sorte d’anarchie moyennâgeuse faite de tyrannies étatiques. La fiction de la personnalité collective reparait dans les dogmes et les mystiques, avec une virulence qui pourrait bien, d’ailleurs, n’être que la fièvre d’agonie de formes politique et juridiques en train de se transformer pour s’adapter à des besoins nouveaux. Économiquement et politiquement, la société humaine, constitue et reliée par des phénomènes de solidarité inéluctables, cherche l’ordre et la paix”.

<sup>101</sup> De acordo com Scelle, “O direito positivo pode, logo, em alguns casos, ser um direito antijurídico, mesmo que seja o direito em vigor, obrigatório. A discordância entre o direito objetivo ou natural e o direito positivo pode, então, engendrar rupturas de solidariedade que se traduzem como revoluções. Essas têm como resultado a substituição das novas normas jurídicas pelas antigas, sem que, aliás, se possa dizer *sempre* que elas sejam uma tradução mais exata da solidariedade social” [grifo do original] (1932a, p. 5). No original: « Le droit positif peut donc, dans certains cas, être un droit anti-juridique, bien qu’étant le droit en vigueur, obligatoire. La discordance entre le droit objectif ou naturel et le droit positif peut alors engendrer des ruptures de solidarité qui se traduisent



### 1.3.2. A questão da necessidade social

Para Scelle, a lei é, inerentemente, uma expressão da realidade social e identifica-se com a solidariedade social ou intersocial. Disto decorre que o legislador vê-se limitado pelo critério da necessidade<sup>102</sup> ao legislar<sup>103</sup>. As necessidades sociais relacionam-se com a solidariedade social, de modo que refletem as necessidades dos indivíduos de determinada coletividade e as condições necessárias para que o vínculo de solidariedade seja mantido. Desta forma, o legislador, dentro de sua função legislativa de transformar em direito positivo as leis causais que unem uma dada coletividade, deve estar sempre atento à necessidade social, correndo o risco de legislar contra a sociedade e, em última instância, contra o próprio Direito.

Scelle divide o direito em direito natural (ou direito objetivo) e direito positivo. O direito natural de Scelle era dinâmico<sup>104</sup>, consistindo num conjunto normativo, com força obrigatória, que é deduzido do caso concreto de acordo com as características próprias de cada sociedade. O direito positivo de Scelle equivale à tradução formal das regras sociais

---

par des révolutions. Celles-ci ont pour résultat de substituer des nouvelles normes juridiques aux anciennes, sans d'ailleurs qu'on puisse *toujours* dire qu'elles soient une traduction plus exacte de la solidarité sociale »

<sup>102</sup> “Todo Direito tem como fundamento a *necessidade social* primeiro, a *utilidade social* em seguida, porque não se trata somente de viver, mas de progredir” (SCELLE, 1932a, p. 4-5). No original: « Tout Droit a pour fondement la *nécessité sociale* d'abord, *l'utilité sociale* ensuite, parce qu'il ne s'agit pas seulement de vivre, mais de progresser ».

<sup>103</sup> “A elaboração do direito positivo é uma função pública e o legislador, mesmo que disponha de um grande poder discricionário no que concerne à *oportunidade* de o exercer, não dispõe, juridicamente, de um poder pessoal e arbitrário no que concerne ao *conteúdo* da regra de Direito. Ele tem por missão traduzir a necessidade ou a utilidade social e regulamentar para este fim a competência dos sujeitos de direito. A coletividade política sendo, essencialmente, um agregado de indivíduos, parecerá natural que uma relação íntima exista entre a vitalidade presente e futura desta coletividade e o aperfeiçoamento individual de cada um de seus membros”. (SCELLE, 1934, p. 12) [grifo do original]. Na língua original: “L'élaboration du droit positif est une fonction publique et le législateur, s'il possède un large pouvoir discrétionnaire en ce qui concerne *l'opportunité* de l'exercer, ne dispose pas juridiquement d'un pouvoir personnel et arbitraire en ce qui concerne *le contenu* de la règle de Droit. Il a pour mission de traduire la nécessité ou l'utilité sociale et de régler à cette fin la compétence des sujets de droit. La collectivité politique étant essentiellement un agrégat d'individus, il semblera naturel qu'un rapport intime existe entre la vitalité présente et à venir de cette collectivité et le perfectionnement individuel de chacun de ses membres”.

<sup>104</sup> “Economistas e juristas afirmam que há um certo número de dados imutáveis que a observação e a razão são suficientes para descobrir, e cujo respeito asseguraria o progresso, o bem-estar e a paz em toda sociedade humana, em todo tempo e em todo lugar. Esta noção *estática* do direito natural é inaceitável. As condições de vida e de desenvolvimento das sociedades variam com cada grupamento humano, o meio onde ele evolui, as épocas às quais ele se adapta, a psicologia que ele exala. A lei natural do desenvolvimento social é uma lei *dinâmica* visto que é uma lei biológica” [grifo do original] (SCELLE, 1932a, p. 4). No original: « Economistes et juristes affirment qu'il existe un certain nombre de données immuables que l'observation et la raison suffisent à faire découvrir, et dont le respect assurerait le progrès, le bien être et la paix dans toute société humaine, en tout temps et en tout lieu. Cette notion *statique* du droit naturel est inacceptable. Les conditions de vie et de développement des sociétés varient avec chaque groupement humain, le milieu où il évolue, les époques auxquelles il s'adapte, la psychologie qu'il dégage. La loi naturelle du développement social est une loi *dynamique* puisque c'est une loi biologique ».

existentes no direito objetivo; é válido ressaltar, no entanto, que esta tradução nem sempre é perfeita, de modo que há possibilidade de haver divergência entre o direito objetivo e o direito positivo<sup>105</sup>. Embora Scelle, aparentemente, estabeleça um critério claro de diferenciação entre direito objetivo e o direito positivo (o critério da formalização), o fato é que nem sempre é fácil estabelecer essa distinção; como diferenciar, por exemplo, no caso de sistemas baseados na *common law*<sup>106</sup> ou, ainda, em sistemas jurídicos de sociedades tradicionais que não possuem leis escritas? Além disso, a própria distinção entre direito e moral resta confusa segundo o critério de Scelle, tendo em vista que, no caso concreto, às vezes é difícil compreender se uma determinada norma não-escrita já possui caráter jurídico ou se se trata de um preceito moral<sup>107</sup>.

A questão da necessidade é de fundamental importância para se compreender a maneira pela qual se dá o processo legislativo na doutrina de Scelle. Sinteticamente, o processo legislativo, numa coletividade já estruturada, funciona nas seguintes etapas:

- de início, os indivíduos dessa coletividade percebem a necessidade de determinada regra para a manutenção do vínculo de solidariedade que os une;

---

<sup>105</sup> “Ainda que os dois qualificativos sejam freqüentemente empregados indistintamente, pode haver divergências notáveis entre o direito positivo e o direito objetivo assim compreendido. O direito positivo pode, logo, em alguns casos, ser um direito antijurídico, mesmo sendo o direito em vigor e obrigatório. A discordância entre o direito objetivo ou natural e o direito positivo pode, então, engendrar rupturas de solidariedade que se traduzem como revoluções” (SCELLE, 1932a, p. 5). No original: « Bien que les deux qualificatifs soient souvent employés indifféremment, il peut y avoir des divergences notables entre le droit positif et le droit objectif ainsi compris. Le droit positif peut donc, dans certains cas, être un droit anti-juridique, bien qu'étant le droit en vigueur, obligatoire. La discordance entre le droit objectif ou naturel et le droit positif peut alors engendrer des ruptures de solidarité que se traduisent par des révolutions ».

<sup>106</sup> De acordo com Guido Soares, o termo *common law* pode ter várias acepções (2000, p. 31). Neste caso, usa-se o para designar um sistema de direito diferente do sistema de direito de tradição romana. “Na *Common Law*, a idéia que permeia o sistema é de que o direito existe não para ser um edifício lógico e sistemático, mas para resolver questões concretas. Antes de examinar se existe ou não algum geometrismo no sistema, este se preocupa com os remédios: *reliefs and remedies*; [...]. Isto posto, ressalta-se, de imediato, o papel secundário da doutrina abstrata, em favor das soluções pragmáticas” [grifo do original] (SOARES, 2000, p. 53).

<sup>107</sup> “Uma das conseqüências da teoria do direito objetivo é a impossibilidade de se chegar a uma definição clara e precisa do direito, permitindo distingui-lo das outras normas sociais. A definição da própria noção de direito constitui uma das tarefas essenciais da ciência jurídica, pois a definição do objeto dessa ciência permite delimitá-la em relação às outras disciplinas normativas, tais como a ética e a política. É somente estabelecendo uma distinção muito clara entre o direito e a moral que se pode escapar do sincretismo nefasto que arrisca a comprometer a própria existência da ciência jurídica levando-a um pensamento político; é somente com a ajuda dessa distinção que se pode evitar que a ciência do direito torne-se um instrumento de política (KELSEN, 2005, p. 81). No original: « Une des conséquences de la théorie du droit objectif est l'impossibilité d'aboutir à une définition claire et précise du droit, permettant de distinguer celui-ci des autres normes sociales. La définition de la notion même du droit constitue l'une des tâches essentielles de la science juridique, car la définition de l'objet de cette science permet de la délimiter par rapport aux autres disciplines normatives, telles que l'éthique et la politique. Ce n'est qu'en établissant une distinction très nette entre le droit et la morale qu'on peut échapper à de syncrétisme néfaste qui risque de compromettre l'existence même de la science juridique en la ramenant à un raisonnement politique ; ce n'est qu'à l'aide de cette distinction qu'on peut éviter de faire de la science du droit un instrument de la politique ».

- posteriormente, é provável que alguns indivíduos passem a obedecer a esta regra na sua vida cotidiana, mesmo que inconscientemente e sem qualquer previsão pelo direito positivo;
- posteriormente, o legislador, percebendo essa necessidade da coletividade, positiva essa regra.

Esta dinâmica pode ser observada na tutela jurídica do meio ambiente, como, por exemplo, no caso do princípio da precaução<sup>108</sup>.

É importante notar, conforme citado anteriormente, que o aperfeiçoamento individual dos membros de uma coletividade produz efeitos sobre a sua dinâmica. Desta maneira, o Direito existente nessa coletividade transforma-se de acordo com os indivíduos. Uma regra válida para dada coletividade em 1960, por exemplo, pode ser simplesmente revogada, ou substituída por outra, em 1990. Novos valores construídos pelos indivíduos podem vir a ser incorporados ao Direito. Desta forma, pode-se afirmar que o Direito é construído com base nas necessidades sociais dos indivíduos.

### *1.3.3. O indivíduo como o verdadeiro sujeito de direito internacional e a questão da soberania*

Para Georges Scelle, “jamais se deve perder de vista que o elemento essencial para as diversas estruturas sociológicas é o indivíduo”<sup>109</sup> (1934, p. 1-2), de modo que, “tomar as estruturas sociológicas ou as instituições sociais por seres coletivos dotados de consciência e vontade é deixar-se levar pela imaginação antropomórfica e não mais se pautar pela constatação científica”<sup>110</sup> (1934, p. 2). Desta forma, para Scelle, o único sujeito de direito é, efetivamente, o indivíduo, de modo que as pessoas jurídicas, incluindo-se o Estado, são meros

---

<sup>108</sup> “Com o intuito de compreender o processo de elaboração intelectual do princípio da precaução é, pois, útil distinguir três momentos lógicos que, juntos, desenham o que se pode chamar de triângulo da precaução: (a) o surgimento de expectativas, no seio da coletividade frente à gestão pública dos riscos; essas expectativas expressam-se, então, sob forma de idéias básicas, em estado bruto; eu as chamarei de ‘idéias brutas’; (b) aquilo em que se torna o princípio da precaução após a intervenção da reflexão crítica, da lapidação das idéias e da elaboração doutrinária em textos oficiais, como um relatório para o Primeiro Ministro francês, um Comunicado da Comissão Européia ou uma Resolução do Conselho Europeu; (c) os modos de tradução na ordem jurídica que são propostos, provenientes de diferentes lados, indo ao encontro de implicações variadas e de uma mobilização dos recursos da doutrina ou dos costumes jurídicos” (GODARD, 2004, p. 158-159).

<sup>109</sup> No original: “jamais perdre de vue que l’élément essentiel des diverses structures sociologiques c’est l’individu”.

<sup>110</sup> No original: “Faire des structures sociologiques ou des institutions sociales des êtres collectifs dotés de conscience et de volonté, c’est se laisser aller à l’imagination anthropomorphique et non plus se borner à la constatation scientifique”.

elementos de ficção estruturados com base numa competência conferida pelos indivíduos<sup>111</sup>. O autor, em suas obras, tende a retratar o Estado como uma entidade que está prestes a desaparecer, de tal modo que, para o leitor de suas obras, parece, em certo ponto, que se trata mais de um desejo de Scelle do que, propriamente, de uma constatação objetiva da realidade<sup>112</sup>.

Deste modo, Scelle confere ao indivíduo um papel fundamental na elaboração do Direito internacional. Do mesmo modo que ataca o Estado, ataca a noção de soberania<sup>113</sup>, afirmando que a “*a própria idéia de soberania é incompatível com a aquela de sistema jurídico intersocial*”. Para Scelle, o Estado, assim como outras entidades coletivas, só possui uma competência da competência, isto é, cria competências com base em competências conferidas pelos indivíduos, de modo que jamais poderá afetar a solidariedade do todo.

Percebe-se, pois, que o Estado não é, segundo a doutrina de Scelle, a fonte da qual as normas emanam, como retrata a doutrina tradicional. A norma emana sempre do indivíduo, e o totalitarismo num Estado não é mais do que um ato de um indivíduo tentando impor-se sobre os demais utilizando as competências a ele delegadas pelos membros da coletividade

<sup>111</sup> De acordo com Thierry (1990, p. 202), “Ele veementemente rejeitou o conceito de *personnalité morale*, afirmando que como somente o indivíduo era capaz de desejar alguma coisa, somente ele poderia ser um sujeito de direito (*sujet de droit*). Logo, se o estado não é uma pessoa jurídica, *a fortiori* ele não pode ser uma pessoa soberana”. Na língua original: “He utterly rejected the concept of *“personnalité morale”*, claiming that as only the individual was capable of willing something, only he could be a legal subject (*“sujet de droit”*). Now, if the state is not a legal person, *a fortiori* it cannot be a sovereign person”.

<sup>112</sup> “Como em Duguit, a negação da personalidade do Estado e de sua soberania vai longe demais. A morte do Estado que parece anunciar-se constitui, em todo caso, no momento, mais um desejo do que uma realidade. Há, nesse pensamento um traço cosmopolita que, embora em harmonia com as tendências profundas do mundo contemporâneo, minimiza o papel da comunidade estatal. Apresentar os Estados como simples circunscrições da coletividade superior não corresponde à situação atual das relações internacionais. Em geral, o professor Scelle não separa suficientemente as regras do direito em vigor das regras que, na sua opinião, são desejáveis e adequadas à necessidade biológica” (TRUYOL Y SERRA, 1951, p. 65). No original: « Comme chez Duguit, la négation de la personnalité de l’État et de sa souveraineté va trop loin. La mort de l’État qui semble s’annoncer, constitue, en tout état de cause, pour le moment, plus un souhait qu’une réalité. Il y a dans cette pensée un trait cosmopolite qui, bien qu’en harmonie avec les tendances profondes du monde contemporain, minimise le rôle de la communauté étatique. Présenter les États comme de simples circonscriptions de la collectivité supérieure ne correspond pas d’ailleurs pas à la situation actuelle des rapports internationaux. En général le professeur Scelle ne sépare pas suffisamment les règles du droit en vigueur des règles à son avis désirables en tant qu’adéquates à la nécessité biologique ».

<sup>113</sup> Interessante notar como Scelle e Kelsen negam a soberania, mas com base em concepções completamente distintas. “Em comum, estas doutrinas [Kelsen e Scelle] têm a dissolução do conceito de soberania, que a primeira identifica simplesmente como o ordenamento jurídico, ao passo que a segunda reduz à mera noção de competência dos governantes. Os dois também compartilham a crença no primado do direito internacional, posto no vértice da pirâmide de normas que regulam o agir social. Totalmente diferente é, por outro lado, como se pode intuir, o paradigma filosófico e o itinerário argumentativo: para o primeiro, o direito como forma do *sollen*; para o segundo, o princípio sociológico da solidariedade e da divisão do trabalho” (MANNONI, 1999, p. 263). No original: “In comune queste dottrine hanno la dissoluzione del concetto di sovranità, che la prima identifica *tout court* com l’ordinamento giuridico, mentre la seconda riduce alla mera nozione di competenza dei governanti. Esse condividono anche la credenza nel primato del diritto internazionale, posto al vertice della piramide di norme che regolano l’agire sociale. Del tutto diverso è invece, come intuibile, il paradigma filosofico e l’itinerario argomentativo: per il primo, il diritto come forma del *sollen*; per il secondo, il principio sociologico della solidarietà e della divisione del lavoro”.

que compõe o Estado<sup>114</sup>. Deste modo, a tendência seria a decadência futura desse Estado totalitário, tendo em vista que os atos do dirigente estatal iriam contra as competências anteriormente delegadas pelos indivíduos e, deste modo, contra a solidariedade social.

Contudo, não se pode confundir a doutrina de Scelle com doutrinas voluntaristas baseadas no contratualismo. De acordo com as teorias de viés contratualista, os indivíduos delegariam, voluntariamente, por meio de um contrato social, poderes ao Estado para tutelarem seus interesses e regularem sua vida em sociedade<sup>115</sup>. O Estado, soberano, estaria acima dos indivíduos e seria dotado de interesse e vontade próprios. Na doutrina de Scelle, embora os indivíduos concedam competências para o Estado, o Estado é autônomo (e não soberano) apenas como uma forma de garantir os interesses da dos indivíduos membros dessa coletividade, devendo refletir os interesses e necessidades dos indivíduos que a compõem.

A doutrina de Scelle, ao ter o indivíduo como a origem das normas jurídicas, mostra-se útil para a análise de alguns aspectos relacionados à tutela jurídica do meio ambiente, tanto nos sistemas de direito interno, como no direito internacional. Grande parte da evolução recente do direito ambiental, em especial do direito internacional do meio ambiente, deu-se com base em pressões oriundas de indivíduos em decorrência de vários fatores.<sup>116</sup>

#### 1.3.4. As funções sociais das ordens jurídicas

Para Scelle, toda ordem jurídica implica a existência de três funções sociais: a função legislativa (ou normativa); a função jurisdicional; a função executiva. Por meio dessas

---

<sup>114</sup> “O superestatismo edifica-se dolorosamente. Seguindo uma lei universal historicamente estabelecida, ele apela aos elementos primeiros, aos elementos de base da própria sociedade na qual ele se instala, isto é, aos *indivíduos* contra as formações sociais anteriores, que são um obstáculo ao seu desenvolvimento” (SCELLE, 1934, p. 294) [grifo do original]. Na língua original: “Le superétatisme s’édifie douloureusement. Suiivant une loi universelle historiquement établie, il fait appel aux éléments premiers, aux éléments de base de la société même dans laquelle il s’installe, c’est-à-dire aux *individus* contre les formations sociales antérieures, qui fon obstacle à son développement”.

<sup>115</sup> Cf Rousseau, 2006, p. 29-30. Billier e Maryioli (2005, p. 149-150) acrescentam que “O indivíduo rousseauiano é concebido como parte de um grande todo. Mais exatamente, ele abandona uma totalidade ‘natural’, a do estado da natureza no qual é governado pela lei natural, que não é outra coisa senão a necessidade que se impõe ao mundo inteiro[...]. Nesse estado, o homem-animal vive só, no imediatismo, existindo por si e para si. Ele se torna homem tornando-se parte de um *todo diferente* da Natureza: alçando-se á consciência da lei” [grifo do original].

<sup>116</sup> “Muitos fatores contribuíram para a formação e consolidação do Direito Ambiental: as taxas de aumento elevadas da população mundial, conseqüência da melhoria das condições sanitárias; o desenvolvimento das ciências médicas, depois da Segunda Guerra Mundial; a utilização maciça de recursos ambientais, em decorrência da destruição de vários ecossistemas em muitos lugares do mundo, mas principalmente nos países do Norte; os primeiros grandes acidentes com efeitos imediatos, como a destruição em massa de certos ambientes; a chegada do homem à Lua, quando a humanidade pôde ver a Terra como uma estrutura frágil, a partir de um ponto de observação exterior; as modalidades de simulação de impacto, que deram uma visão catastrófica do futuro da humanidade, anunciando o esgotamento de certos recursos biológicos e energéticos para o fim do século ou para um futuro próximo, entre outros” (VARELLA, 2004, p. 22-23).

funções é que o direito é formulado, é realizado e é, também, controlado. Sem essas funções, o fenômeno de solidariedade que serve de base para a ordem jurídica “desaparecerá e a coletividade com ele” (1934, p. 7).

A função legislativa, para Scelle, “transforma em direito positivo, às vezes constitucional e ordinário, as *leis causais* que condicionam a existência do agrupamento e cujo conhecimento e observância são indispensáveis para manter o fenômeno de solidariedade que o fez nascer”<sup>117</sup> (1934, p. 8) (grifo do original). Dessa função resulta a determinação das competências dos sujeitos de direito, os particulares, os agentes e os governantes<sup>118</sup>. Para ele, é possível haver, em razão da diversidade de necessidades a satisfazer, paralelismo entre ordens jurídicas distintas, mas nunca contrariedade (1934, p. 8).

A função jurisdicional, por sua vez, “tem por objetivo *constatar a regularidade das situações jurídicas* criadas pela atividade social dos sujeitos de direito ou, se se preferir, a conformidade do uso das competências com a regra de direito positivo”<sup>119</sup> (1934, p. 8). Trata-se da função responsável por revisar situações jurídicas que porventura venham a ser contestadas, de verificar se atos jurídicos contestados podem ser considerados regulares ou irregulares perante a ordem legal vigente. Essa verificação é feita por funcionários competentes que seguem um processo determinado pelo próprio direito vigente<sup>120</sup>. Para Scelle, é esta função que provê segurança jurídica<sup>121</sup>.

---

<sup>117</sup> Na língua original: “transforme em droit positif, à la fois constitutionnel et ordinaire, les *lois causales* qui conditionnent l’existence du groupement et dont la connaissance et l’observation sont indispensables au maintien du phénomène de solidarité qui lui a donné naissance”.

<sup>118</sup> “A distinção essencial entre os governantes e os agentes é que a competência dos primeiros, estando tudo a eles ligado no que diz respeito ao objetivo de seus atos, permanece freqüentemente discricionária no que concerne à oportunidade de atingi-los. Por onde quer que encontremos a competência discricionária de direito público, estaremos diante de um *gouvernante*. O agente, ao contrário, está *hiérarquicamente subordinado*, significando que ele é submetido não somente ao controle de legalidade, como o governante, mas também ao *contrôle de oportunidade* por parte de seus superiores hierárquicos, que também se submetem a esse controle por parte do governante. Onde quer que se exerça o controle de oportunidade, nós encontraremos agentes; mas os mesmos indivíduos podem ser às vezes governantes em algumas áreas e agentes em outras áreas” [grifo do original] (SCELLE, 1932a, p. 18). No original: « La distinction essentielle entre les gouvernants et les agents c’est que la compétence des premiers, tout en étant liée en ce qui concerne le but de leurs actes, reste souvent discrétionnaire en ce qui concerne l’opportunité de les accomplir. Partout où nous trouvons une compétence discrétionnaire de droit public, nous sommes en face d’un *gouvernant*. L’agent, au contraire, est *hiérarchiquement subordonné*, c’est-à-dire qu’il est soumis non seulement au contrôle de la légalité comme le gouvernant, mais au *contrôle de l’opportunité* de la part de ses supérieurs hiérarchiques, qui subissent eux-mêmes celui des gouvernants. Partout où s’exerce le contrôle de l’opportunité, nous reconnaissons des agents ; mais les mêmes individus peuvent être à la fois gouvernants dans certains domaines et agents dans d’autres domaines ».

<sup>119</sup> Na língua original: “a pour but essentiel de *constater la régularité des situations juridiques* créées par l’activité sociale des sujets de droit, ou, si l’on préfère, la conformité de l’usage des compétences à la règle de droit positif”.

<sup>120</sup> “Nas sociedades modernas, as precauções são tomadas para que esta constatação reúna as condições de exatidão e certeza necessárias. As instâncias, notadamente, são superpostas. Depois que a últimas dentre elas é esgotada, há a *coisa julgada*: a contestação não pode mais se reproduzir” [grifo do original] (SCELLE, 1932a, p. 18-19). No original: « Dans les sociétés modernes les précautions sont prises pour que cette constatation réunisse

A função executiva, por sua vez, “é a função dita executiva ou governamental em sentido estrito”<sup>122</sup> (1934, p. 9). Os detentores da função executiva têm competência para prevenir, reparar ou reprimir a violação da regra de Direito e das situações julgadas. As operações da função executiva implicam o uso de atos jurídicos<sup>123</sup> (ato-regra<sup>124</sup>, ato-condição<sup>125</sup> e ato-subjetivo<sup>126</sup>) e materiais<sup>127</sup>. A função executiva, segundo Scelle, é a que dispõe de maior força social, de modo que os detentores dessa função possuem competência

---

toutes les conditions d’exactitude et de certitude nécessaires. Les instances, notamment, sont superposées. Lorsque la dernière d’entre elles est épuisée, il y a *chose jugée* : la contestation ne peut plus se reproduire ».

<sup>121</sup> “É importante, para que a paz e a ordem pública sejam asseguradas, que as situações jurídicas adquiram uma *estabilidade* definitiva. A coisa julgada jamais será posta novamente em questão, a não ser no caso excepcional onde se produza um *fato novo* de natureza a provar que o juiz não conheceu os elementos essenciais do litígio. Nesse caso, a tensão social renasceria se o princípio da imutabilidade da coisa julgada fosse mantido, pois este princípio implica uma presunção de bom julgamento” [grifo do original] (SCELLE, 1932a, p. 19). « Il importe, en effet, pour que la paix et l’ordre publics soient assurés, que les situations juridiques acquièrent une *stabilité* définitive. Le chose jugée ne sera jamais remise en question, si ce n’est dans le cas exceptionnel où il se produit un *fait nouveau* de nature à prouver que le juge avait été hors d’état de connaître les éléments essentiels du litige. En ce cas, le trouble social renaîtrait si le principe de l’immuabilité de la chose jugée était maintenu, car ce principe implique une présomption de bien jugé ».

<sup>122</sup> Na língua original: “est la fonction dite exécutive ou gouvernementale au sens étroit”.

<sup>123</sup> “O ato jurídico é, logo, uma manifestação de vontade consciente para produzir um efeito de direito. Ele é determinado por um *motivo* e por um *objetivo*. O motivo é um elemento psicológico indiferente ao Direito: é a representação psicológica que provoca o ato. O *objetivo* também determina a vontade, mas ele deve ser conforme à solidariedade social e à regra de direito, pois é em consideração dos objetivos que são conferidas as competências. Se, logo, for possível provar que o objetivo do ato não está em conformidade com a regra de direito, o poder de querer estará viciado. [...]. Um terceiro elemento do ato jurídico é constituído pelo seu *objeto*, isto é, pelo efeito jurídico que o autor do ato quis produzir” [grifo do original] (SCELLE, 1932a, p. 16). No original: « L’acte *juridique* est donc une manifestation de volonté consciente, pour produire un effet de droit. Il est déterminé par un *motif* et par un *but*. Le motif est un élément psychologique indifférent au Droit : c’est la représentation psychologique qui provoque l’acte. Le *but*, lui aussi, détermine la volonté ; mais ils doit être conforme à la solidarité sociale et à la règle de droit, car c’est en considération des buts que sont conférées les compétences. Si donc il est possible de prouver que le but de l’acte juridique n’est pas conforme à la règle de droit, le pouvoir de vouloir est vicié. [...]. Un troisième élément de l’acte juridique est constitué par son *objet*, c’est-à-dire par l’effet juridique que l’auteur de l’acte a voulu produire ».

<sup>124</sup> “O *ato-regra* tem por objeto conferir ou modificar as competências, mas de maneira abstrata, geral e impessoal” [grifo do original] (SCELLE, 1932a, p. 16). No original: « L’acte-*règle* a pour objet de conférer ou de modifier les compétences, mais de façon abstraite, générale et impersonnelle ».

<sup>125</sup> “O ato-condição é um ato de vontade que, também, desencadeia ou condiciona a aplicação de uma situação jurídica objetiva: casamento, nomeação de funcionário, condenação de um delinqüente” (SCELLE, 1932a, p. 17). No original: « L’acte-*condition* est un acte de volonté qui, lui aussi, déclenche ou conditionne l’application d’une situation juridique objective : mariage, nomination de fonctionnaire, condamnation d’un délinquant ».

<sup>126</sup> “A situação jurídica subjetiva é aquela cujo conteúdo é determinado não mais pela lei ou pelo ato-regra de uma forma abstrata, mas pela vontade dos autores do ato jurídico e em consideração do ou dos indivíduos que são investidos da situação. O tipo de ato subjetivo é o *contrato* [...]. Mas uma situação individual pode igualmente ser engendrada por um *ato unilateral*, notadamente o ato de um administrador lançando, para um contribuinte, por exemplo, uma dívida tributária” [grifo do original] (SCELLE, 1932a, p. 17). No original: « La situation juridique subjective est celle dont le contenu est déterminé non plus par la loi ou l’acte-règle et d’une façon abstraite, mais par la volonté des auteurs de l’acte juridique et en considération du ou des individus qui sont investis de la situation. Le type de l’acte subjectif est le *contrat* [...]. Mais une situation individuelle peut également être engendrée par un *acte unilatéral*, notamment par l’acte d’un administrateur créant à la charge d’un contribuable, par exemple, une dette d’impôt ».

<sup>127</sup> Atos usados, segundo Scelle, para o ordenamento dos bens afetados para uso público e para assegurar o funcionamento dos serviços públicos (1932a, p. 18).

para “prevenir, reparar ou reprimir a violação, seja da regra de Direito, seja das situações jurídicas jurisdicionalmente verificadas (1934, p. 9)<sup>128</sup>.”

Essas três funções sociais são governadas por regras maiores, as regras de direito constitucional. De acordo com Scelle (1934, p. 9), a elaboração das regras constitucionais pode-se dar tanto pelo trabalho de legisladores como pelo próprio costume e podem, ou não, ser escritas. No que diz respeito à ordem jurídica internacional, a sua constituição tenderia a ser costumeira e a permanecer em constante evolução. Ainda, Scelle (1934, p. 9) acrescenta que as regras constitucionais internacionais exprimem-se de maneira mais implícita do que explícita, sendo aplicadas, em grande parte, por meio de “desdobramento funcional”, um conceito inovador do autor que serve para retratar a aplicação de normas de uma ordem jurídica por instituições de outra.

O fato de cada ordem jurídica implicar a existência das funções legislativa, jurisdicional e executiva pressupõe a existência de instituições no âmbito de cada ordem jurídica para a adequada aplicação dessas três funções sociais. No entanto, na prática, nem toda coletividade possui as instituições adequadas para essa aplicação. Para Scelle, o problema seria resolvido por meio do desdobramento funcional, que ensejaria o uso de instituições de uma ordem jurídica por uma outra ordem jurídica para o cumprimento de suas funções sociais.

### *1.3.5. O conceito de desdobramento funcional*

Georges Scelle elaborou um conceito novo para explicar o funcionamento de determinados aspectos de sua doutrina: o desdobramento funcional (*dédoublement fonctionnel*). Como exposto anteriormente, toda coletividade pressupõe uma ordem jurídica, e toda ordem jurídica implica a existência de três funções sociais: uma função legislativa, uma função jurisdicional e uma função executiva. Contudo, nem todas as ordens jurídicas, nisto incluído o Direito das Gentes, contam com instituições capazes de se impor sobre os seus membros e de cumprir com essas três funções. Como é possível, deste modo, que estas coletividades cumpram com suas funções sociais? Isto ocorre por meio do desdobramento funcional.

O desdobramento funcional é o cumprimento, por parte de agentes de uma determinada ordem jurídica, fundamentalmente o Estado, de funções sociais de outra. Deste

---

<sup>128</sup> No original: « *prévenir, réparer ou réprimer la violation, soit de la règle de Droit, soit des situations juridiques juridictionnellement vérifiées* ».



modo, na análise realizada por Cassesse (1990, p. 212), os agentes agem como órgãos estatais quando operam dentro do sistema legal nacional e agem como agentes internacionais quando operam dentro do sistema legal internacional. De acordo com Scelle, isto é um “Fenômeno necessário posto que é preciso que as sociedades ‘inorgânicas’ emprestem das sociedades orgânicas e, notavelmente, do Estado, seu pessoal governante”<sup>129</sup> (1934, p. 10).

O Direito das Gentes<sup>130</sup>, dessa forma, emprestaria as instituições dos Estados para fazer-se cumprir. Nas palavras de Scelle:

A ordem jurídica internacional empresta, para sua realização, o concurso de sujeitos de direito e de instituições políticas das ordens jurídicas nacionais, mas ela se realiza. Jamais se negou, é impossível negar, que haja uma elaboração do direito positivo, um controle jurisdicional das situações jurídicas, uma sanção executiva que leva ao emprego da força – da guerra - nas relações interestatais. Há, logo, legislação, jurisdição, governo, no sentido amplo e no sentido restrito ou material da palavra, atividade constitucional completa, tanto nas sociedades de Direito das gentes como naquelas de direito interno. *São somente os procedimentos de realização que diferem*. A eficácia dessas ordens jurídicas acentua-se e regulariza-se à medida que as competências especializam-se e que as instituições internacionais aparecem<sup>131</sup>. (1934, p. 11) (grifo do original)

Desta feita, o Direito das Gentes de Scelle faz o uso tanto de instituições próprias como de instituições dos Estados para ser cumprido. Pode-se afirmar também que é possível ao Direito Internacional fazer o uso de instituições não-estatais, pertencentes a outras ordens jurídicas que fossem capazes de lhe dar cumprimento, como no caso de parcerias de instituições internacionais com ONGs para acompanhar o cumprimento de determinada norma ou para executar um programa desenhado por uma organização internacional. Por meio do desdobramento funcional, uma decisão de um tribunal nacional pode ser uma decisão correspondente ao Direito Internacional, uma lei nacional pode dar corpo a uma norma costumeira de Direito Internacional e um chefe de Estado pode agir como agente de Direito Internacional.

O conceito de desdobramento funcional mostra-se útil na análise do atual estado da tutela jurídica internacional do meio ambiente, que conta com o envolvimento de

---

<sup>129</sup> Texto original: “Phénomène nécessaire puisqu’il faut bien que les sociétés ‘inorganiques’ empruntent aux sociétés organiques et notamment aux États, leur personnel gouvernant”.

<sup>130</sup> Embora o significado da expressão “Direito das Gentes” para Scelle seja distinto, neste caso ele pode ser entendido como, também, sinônimo de Direito Internacional.

<sup>131</sup> Na língua original: “On n’a jamais nié, il est impossible de nier, qu’il y ait une élaboration du droit positif, un contrôle juridictionnel des situation juridiques, une sanction exécutive allant jusqu’à l’emploi de la force – de la guerre, - dans les rapports interétatiques. Il y a donc législation, juridiction, gouvernement, au sens large et au sens restreint ou matériel du mot, activité constitutionnelle complete, aussi bien dans les sociétés du Droit des gens que dans celles du droit interne. *Ce ne sont que les procedes de réalisation qui diffèrent*. L’efficacité de ces ordres juridiques s’accroît et se régularise à mesure que les compétences se spécialisent et que les institutions internationales apparaissent”.

organizações intergovernamentais, organizações supranacionais, organizações mistas<sup>132</sup>, organizações não-governamentais, governos nacionais e governos subnacionais e na qual os limites entre a política e o direito não estão muito claros. Desta forma, trata-se de um conceito essencial para a análise da relação da Lei n. 3135/2007 do Estado do Amazonas com o regime internacional de tutela jurídica do clima.

Os antiformalistas franceses, em especial Duguit, Politis e Scelle, buscaram elaborar um contraponto teórico às doutrinas mais clássicas que, a seu ver, eram elaboradas de maneira abstrata sem levar em conta a realidade fática e a maneira pela qual as sociedades são estruturadas. Deste modo, suas concepções caracterizaram-se pela busca de uma análise científica do direito, erguida com base na observação da realidade social. Influenciados por estudos sociológicos, em especial os estudos de Durkheim, fundaram o direito na sociedade e, mais especificamente, na solidariedade. No entanto, esta abordagem ensejou, paradoxalmente, o uso de postulados abstratos e um distanciamento da realidade social.

A ênfase na solidariedade social como o fundamento do direito simplesmente substituiu um fundamento abstrato (qualquer que fosse) por outro: a noção de solidariedade. A solidariedade, em si, pode ser tomada como uma noção abstrata, tendo em vista que se trata de um postulado de difícil definição. Do mesmo modo, os desdobramentos existentes nas teorias desses três autores, tais como a marcha para a extinção da figura do Estado, a negação da soberania e da personalidade jurídica e a ênfase numa concepção unitária do Direito parecem não corresponder com a realidade, caracterizada pela concentração do poder em Estados e pela reafirmação da soberania e do caráter não-unitário do Direito por parte de Estados que agem contra o direito internacional. Desta forma, pode-se afirmar que a concepção “realista” dos autores possuía aspectos utópicos<sup>133</sup>.

---

<sup>132</sup> Aqui consideradas as organizações que possuem governos e outros tipos de instituições como membros. Um exemplo é a Organização Internacional para Padronização (ISO – International Organization for Standardization), que reúne instituições governamentais e não-governamentais sob uma mesma estrutura e desenvolve normas de adoção voluntária relacionadas com o meio ambiente, notadamente as normas da série ISO 14000. A discussão sobre o caráter jurídico dessas normas foge do objeto desta pesquisa, de modo que elas são citadas apenas como normas relacionadas ao meio ambiente.

<sup>133</sup> Lejbowicz, por exemplo, destaca o caráter utópico da doutrina de Georges Scelle: “A utopia jurídica de Scelle reside, logo, na falta de mediação entre a sociedade e o direito: sociedade e direito são idênticos, pois ele toma a sociedade na sua aceção particular de solidariedade e considera o direito como direito objetivo, manifestação objetiva da sociedade. O direito positivo tem por função traduzir o direito objetivo. Os juristas esforçam-se em vão, de acordo com ele, na construção do direito, em particular do direito internacional, a partir da noção de soberania, porque a soberania, expressão de vontade particular de um governo, não traduz a solidariedade humana em sua totalidade, a qual é nem mais nem menos a única realidade objetiva universal. Por conseguinte, para ele, o direito e o fato não se opõem: é necessário que o direito seja um fato que expresse a necessidade social” (1999, p. 291). No original: « L’utopie juridique de Scelle réside donc dans l’absence de médiation entre la société et le droit : société et droit sont identiques, car il prend la société dans son acception particulière de solidarité et considère le droit comme du droit objectif, manifestation objective de la solidarité. Le droit positif a pour tâche de traduire le droit objectif. Les juristes s’efforcent en vain, selon lui, de construire le droit, et en

Entretanto, os ensinamentos de Duguit, Politis e Scelle não merecem ser completamente ignorados. Apesar dos fatos de a teoria antiformalista francesa estar sujeita a críticas e não se ter firmado como a doutrina jurídica predominante, ela foi capaz de despertar reflexões acerca de preceitos pré-estabelecidos, como as noções de soberania e de personalidade jurídica. Mais importante, a teoria conferiu maior flexibilidade à análise do fenômeno jurídico ao levar em consideração os indivíduos e ao desmistificar a figura do Estado como a fonte única e incontestável do Direito. Ainda, por meio do reconhecimento da existência de um pluralismo jurídico executivo, legislativo e judicial, a doutrina antiformalista possibilita a análise mais detalhada do impacto da atuação subnacional no Direito Internacional.

Com base nas doutrinas expostas neste capítulo, torna-se possível averiguar a possibilidade de um ente subnacional exercer funções típicas de Direito Internacional. Alicerçando-se nessas idéias, empreende-se, nos próximos capítulos, um trabalho de investigação, de modo a verificar se o Amazonas exerceu funções típicas de direito internacional ao ter estabelecido uma política própria para as mudanças climáticas e editado a lei 3.135/2007, que faz referência expressa ao regime internacional de tutela jurídica do clima.

---

particulier le droit international, à partir de la notion de souveraineté, parce que la souveraineté, expression de la volonté particulière d'un gouvernement, ne traduit pas la solidarité humaine dans sa totalité, laquelle est ni plus ni moins la seule réalité objective universelle. Par conséquent, pour lui, le droit et le fait ne s'opposent pas : il faut que le droit soit un fait exprimant la nécessité sociale ».

## 2. A TUTELA JURÍDICA INTERNACIONAL DO CLIMA

De acordo com a doutrina de Duguit, Politis e Scelle, o direito expande-se conforme a necessidade sentida pela coletividade de se tutelar, juridicamente, certos aspectos da vida, de modo a preservar a solidariedade existente. Deste modo, no que concerne o Direito Internacional, pode-se afirmar que ele estende seus tentáculos por novos domínios à medida que a comunidade internacional desenvolve-se e passa a preocupar-se de maneira mais acentuada com determinados problemas. Numa observação da realidade recente do direito internacional, percebe-se que, de fato, novas áreas passaram a ser por ele tuteladas, novos “Direitos” passaram a ser desenvolvidos<sup>134</sup>, tais como o Direito Internacional Econômico, o Direito Penal Internacional e o Direito Internacional do Meio Ambiente.

No caso do Direito Internacional do Meio Ambiente<sup>135</sup>, classicamente, a tutela jurídica tendeu a recair sobre bens como a água, o ar e o solo, geralmente com o intuito de criar regras que evitassem ou minorassem a poluição num determinado local ou região. Entretanto, tem-se

---

<sup>134</sup> Johnston (2008, p. 694-695) afirma: “Milhares de funcionários, professores e estudiosos ganharam a vida em setores especializados do direito internacional que tiveram origem institucional no segundo terço do século XX: direito internacional dos direitos humanos, direito internacional do comércio e dos investimentos, direito internacional do desenvolvimento, direito do espaço sideral, direito internacional do meio ambiente, entre outros. No final da década de 1940, outras especializações começaram a aparecer em decorrência do direito das Nações Unidas, como a regulação da força armada, o direito internacional humanitário e a Nova Ordem Econômica Internacional. Grandes iniciativas para a construção de regimes, como as Conferências da ONU sobre o Direito Marítimo na segunda metade do século XX, a Conferência de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano (1972) e a Organização Mundial do Comércio (1995) levou a sub-áreas de especialização: poluição marítima, gerenciamento de áreas de pesca, delimitação de limites marítimos, direito da vida selvagem e direito e política do desenvolvimento sustentável”. No original, em inglês: “Thousands of officials, teachers, and scholars made their living in specialized sectors of international law that had their institutional origin in the second third of the 20<sup>th</sup> century: international law of human rights, the international law of trade and investment, the international law of development, outer space law, international environmental law, and others. By the late 1940’s, additional specializations began to appear as derivatives of United Nations law, such as the regulation of armed force, international humanitarian law, and eventually the New International Economic Order. Major regime-building initiatives, such as the UN Conferences on the Law of the Sea in the second half of the 20<sup>th</sup> century, the Stockholm Conference on the Human Environment (1972), and the World Trade Organization (1995), led to further sub-areas of specialization: marine pollution, fishery management, maritime boundary-making, wildlife law, and sustainable development law and policy”.

<sup>135</sup> Trata-se de um ramo cujo estudo ainda se encontra relativamente pouco estudada no Brasil, especialmente nos manuais de direito internacional utilizados nas universidades. Rezek, por exemplo, dedica somente quatro páginas de seu Curso para a matéria (2008, p. 243-246). Husek dedica sete páginas (2002, p. 234-240), embora considere que esta área “faz parte, sem dúvida, da grande área dos Direitos Humanos” (2002, p. 234), posição da qual o autor deste trabalho discorda. Seitenfus e Ventura tratam superficialmente do tema nas páginas dedicadas aos “espaços internacionais” (2003, p. 171-180). Contudo, já há manuais específicos sobre a matéria escritos no Brasil, como; os de Guido Soares, sendo um livro um curso completo (2001) e outro um panorama geral da matéria (2003); o de Geraldo Eulálio do Nascimento e Silva (2002), especialmente útil para uma introdução ao tema; e o de Marcelo Dias Varella (2004), com foco nos aspectos ambientais do Direito Internacional Econômico. Em relação aos aspectos jurídicos das mudanças climáticas, existem obras sobre alguns aspectos relacionados ao mercado de emissões de carbono, mas o autor desta pesquisa desconhece alguma obra brasileira que trate do regime jurídico de tutela das mudanças climáticas de uma maneira mais ampla.

observado uma movimentação rumo à inclusão de novos temas, como o espaço sideral, a atmosfera global, os mares em geral, a biodiversidade e o clima.

A cada nova preocupação por parte da sociedade global, o direito internacional expande-se e passa a tutelar novos bens ambientais. Essa expansão da tutela jurídica internacional do meio ambiente pode ser constatada por fatos como a emergência do princípio da precaução<sup>136</sup> como um princípio de Direito Internacional, o estabelecimento da noção de desenvolvimento sustentável<sup>137</sup> e a profusão de regimes internacionais de tutela do meio ambiente nas mais diversas áreas (tais como biodiversidade, poluição dos mares, atmosfera,

---

<sup>136</sup> O princípio da precaução apareceu, pela primeira vez, num documento oficial, no Programa Ambiental do Governo Federal da Alemanha de 1971 (*Umweltprogramm der Bundesregierung*), razão pela qual, com alguma frequência, é citado na doutrina com sua denominação alemã, *Vorsorgeprinzip*. Com o tempo, passou a ser debatido entre os jusinternacionalistas e foi consagrado no princípio 15 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ONU, 1992c). De acordo com Cordonnier-Segger e Khalfan (2004, p. 144) “De forma simplificada, precaução significa que o proponente de atividades que podem levar para danos significativos, sérios ou irreversíveis está obrigado a tomar medidas (ou permitir que medidas sejam tomadas) para prevenir este dano (o que inclui suspender as atividades propostas), mesmo se há uma falta de certeza científica em relação à existência ou à severidade do risco. Em essência, a precaução muda o ônus da prova necessário para desencadear respostas políticas [...]. Não é uma panaceia, tampouco é dirigido para uso em todas as situações. Mas é, no entanto, uma ferramenta útil para uma resposta mais sistemática ao problema da incerteza científica no processo de decisão relativo ao meio ambiente e à saúde”. No original, em inglês: “Simply put, precaution means the proponent of activities which might lead to either significant, serious or irreversible harm is obliged to take measures (or permit measures to be taken) to prevent this damage (including halting the proposed activities), even if there is a lack of full scientific certainty as to the existence and severity of the risk. In essence, precaution switches the burden of proof necessary for triggering policy responses [...]. It is not a panacea, nor it is intended for use in all situations. It is, however, a useful tool for a more systematic response to the problem of scientific uncertainty in environment and health decision-making”. De acordo com Juste Ruiz (2000, p. 258), “A falta de prova científica absoluta não implica mais uma orientação permissiva das atividades potencialmente lesivas ao meio ambiente nem tampouco uma atitude meramente passiva dos Estados”. No original, em espanhol: “La falta de demostración científica absoluta no implica ya una orientación permisiva de las actividades potencialmente lesivas para el medio ambiente ni tampoco justifica una actitud meramente pasiva de los Estados”.

<sup>137</sup> O termo “desenvolvimento sustentável” foi definido, pela primeira vez, no relatório “Our Common Future” (também conhecido como *Relatório Brundtland*), publicado em 1987, como “desenvolvimento que supre as necessidades presentes sem comprometer a habilidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades” (ONU, 1987). No original, em inglês: “development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs”. Entretanto, isto não significa que a idéia por detrás do conceito surgiu somente em 1987. De acordo com Cordonnier-Segger e Khalfan (2004, p. 16), “Embora o *Relatório Brundtland* de 1987 tenha popularizado o conceito de desenvolvimento sustentável no discurso internacional, os princípios ambientais a ele subjacentes não são tão recentes. Há muito se reconhece que a humanidade deve viver dentro da capacidade de carga da terra, e gerir os recursos naturais de modo a suprir a demanda atual e a necessidade de futuras gerações. No século XVIII, debates acadêmicos reconheciam a importância da existência de relações essenciais entre o meio ambiente e o desenvolvimento e propuseram limites ao desenvolvimento econômico”. No original, em inglês: “Although the 1987 *Brundtland Report* popularized the concept of sustainable development in international discourse, its underlying environmental principles are not as recent. It has long been recognized that humanity must live within the carrying capacity of the earth, and manage natural resources so as to meet both current demand and the need of future generations. In the eighteenth century, scholarly debates recognized the existence of essential links between environment and development, and proposed consequent environmental constraints on economic development”. É importante acrescentar que, em 1992, a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ONU, 1992c) faz alusão ao termo “desenvolvimento sustentável” em 12 de seus 27 artigos (artigos 1, 4, 5, 7, 8, 9, 12, 20, 21, 22, 24, 27)

energia nuclear, combate à desertificação, mudanças climáticas etc)<sup>138</sup>. Trata-se de um fenômeno que pode ser bem explicado por meio do pensamento antiformalista francês, para o qual essa expansão corresponderia ao desenvolvimento do direito de acordo com a necessidade social, em consonância com o desenvolvimento da consciência dos indivíduos da sociedade global. Essa expansão da tutela jurídica internacional do meio ambiente seria percebida como necessária para que se pudesse preservar a solidariedade na sociedade internacional diante dos perigos desagregadores representados pelas catástrofes ambientais.

No que concerne à questão das mudanças climáticas, um estudo conduzido no final do século XIX pelo sueco Svante Arrhenius já relacionava a presença de carbono na atmosfera com a absorção de calor, de modo que variações na concentração de carbono na atmosfera seriam capazes de afetar a temperatura na superfície<sup>139</sup>. Entretanto, tendo em vista que não havia, na época, consciência de que este aquecimento de superfície pudesse tornar-se tão significativo a ponto de representar uma ameaça à sociedade, não se considerou necessário desenvolver qualquer tipo de tutela jurídica relacionada à questão climática, apesar de que na época já se iniciava o processo de expansão dos domínios do direito internacional para a seara ambiental<sup>140</sup>.

Com o avanço da ciência, foi possível conhecer melhor a mecânica por detrás do aquecimento causado pela emissão de carbono na atmosfera. Devido à semelhança com o processo de aquecimento de uma estufa, este aquecimento passou a ser denominado efeito estufa. Trata-se de um efeito que ocorre naturalmente na Terra e é essencial para que exista

---

<sup>138</sup> Soares (2001, p. 96-97) elabora uma classificação temática dos instrumentos jurídicos ambientais, classificando-os pelos seguintes tópicos: Grandes Espaços Ambientais; Proteção aos Trabalhadores, Regulamentação de Materiais Tóxicos, em vários aspectos, as Regulamentações de Certas Atividades Industriais; Proteção à Fauna e à Flora, à Biodiversidade, à Pesca Internacional e Combate à Desertificação; Espaços Marítimos e Oceânicos; Rios e Lagos Internacionais e Bacias Hidrográficas; Atmosfera e Clima e Proteção da Camada de Ozônio; Utilização Pacífica da Energia Nuclear; Proteção do Patrimônio Cultural e Natural; Responsabilidade e Reparação do Dano.

<sup>139</sup> Além de notar a influência do carbono na temperatura, Arrhenius realizou cálculos para tentar demonstrar numericamente essa influência. “Pode-se perguntar, agora, quanto deve variar o ácido carbônico, de acordo com nossas estimativas, para que a temperatura chegue aos mesmos valores registrados nas eras Terciária e Glacial respectivamente? Um cálculo simples mostra que a temperatura em regiões árticas subiria 8°C a 9°C se o ácido carbônico fosse aumentado em 2.5 a 3 vezes em relação aos níveis de hoje. Para atingir a temperatura da era glacial entre os paralelos 40 e 50, o ácido carbônico no ar deveria diminuir para 0.62 a 0.55 do seu valor presente (que diminuiria a temperatura de 4°C a 5°C)” (ARRHENIUS, 1896, p. 268). No original, em inglês: “One may now ask, how much must the carbonic acid vary according to our figures, in order that the temperature should attain the same values as in the Tertiary and Ice ages respectively? A simple calculation shows that the temperature in the arctic regions would rise about 8° to 9°C, if the carbonic acid increased to 2.5 or 3 times its present value. In order to get the temperature or the ice age between the 40<sup>th</sup> and 50<sup>th</sup> parallels, the carbonic acid in the air should sink to 0.62-0.55 of its present value (lowering of temperature 4°-5°C)

<sup>140</sup> “Preocupações tópicas nesse domínio não são exatamente uma novidade. Alguns tratados e decisões arbitrais, desde o final do século XIX, têm clara índole preservacionista (primeiro de espécies da fauna, mais tarde da flora e dos rios). Nos anos cinquenta esse direito esparso ocupou-se de prevenir certas formas de poluição já na época alarmantes, como as que resultavam de indústrias químicas e mecânicas e de atividades nucleares” (REZEK, 2008, p. 244).

vida no planeta. Entretanto, estudos demonstram que as atividades humanas o estão incrementando, conduzindo a um aumento da temperatura média do planeta. Esse aumento poderá trazer conseqüências graves em razão da mudança nos padrões climáticos, como a conversão de florestas em desertos, a transformação de áreas agrícolas em porções de terra inférteis, aumento do nível dos mares, aumento da incidência de furacões e outros desastres naturais diretamente relacionados ao clima<sup>141</sup>. É percebida, então, a necessidade de se combater este aquecimento global, e a expansão da tutela jurídica internacional para o tema das mudanças climáticas é o resultado naturalmente esperado, ao menos sob a ótica do pensamento jurídico antiformalista de Duguit, Politis e Scelle.

Como se demonstra ao longo deste capítulo, a preocupação com o efeito estufa é relativamente nova, embora a necessidade de controle da emissão de poluentes na atmosfera seja mais antiga. Conforme é demonstrado neste capítulo, as normas jurídicas anteriores relacionadas com o controle de emissões de poluentes na atmosfera tendiam a ser locais. No âmbito internacional, a poluição atmosférica foi, durante muito tempo, tutelada do ponto de vista bilateral, de acordo com situações concretas vividas por países fronteiriços. Posteriormente, passou a ser tutelada, em alguns casos, de maneira regional, englobando um grupo de países situados numa mesma região geográfica. É somente com o desenvolvimento do regime jurídico de prevenção das emissões de gases nocivos à camada de ozônio, nos anos 1980, que o mundo passa a conhecer um regime jurídico internacional de prevenção da poluição atmosférica. O regime jurídico de tutela das mudanças climáticas vai um passo além, tendo em vista que não se restringe a tutelar a atmosfera e tutela também, juridicamente, o clima.

Levando em conta este contexto, este capítulo tem o objetivo de analisar o regime<sup>142</sup> de tutela jurídica internacional do clima, discorrendo sobre suas origens, suas características e realizando uma análise crítica de seu estado atual e das perspectivas de evolução. Desta forma, inicia-se tratando sobre as primeiras preocupações relacionadas à poluição atmosférica, analisando-se jurídica e historicamente casos e convenções, de modo a

---

<sup>141</sup> O Relatório de Desenvolvimento Humano 2007/2008 do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) traz alguns dados preocupantes(2007, p. 73): o número de pessoas afetadas anualmente por desastres naturais entre 2000 e 2004 foi mais que o dobro do número do início da década de 1980; o Japão foi atingido em 2004 por mais ciclones tropicais do que em qualquer outro ano do século anterior; em 2003 a Europa foi atingida pela maior onda de calor dos últimos 50 anos;

<sup>142</sup> Neste trabalho, utiliza-se o termo “regime” com a definição estabelecida por Downie (2005, p. 64): “Um regime internacional é um conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos integrados que atores criam ou aceitam para regular e coordenar ações em determinada área das relações internacionais”. No original, em inglês: “An international regime is a set of integrated principles, norms, rules, procedures, and institutions that actors create or accept to regulate and coordinate action in a particular issue area of international relations”.

compreender o progresso rumo à implantação de um regime voltado para a tutela jurídica do clima. Posteriormente, discorre-se sobre os aspectos históricos e legais da Convenção das Nações Unidas sobre Mudança de Clima e seu Protocolo de Quioto. Por fim, realiza-se uma análise crítica do regime de tutela jurídica internacional do clima e das suas perspectivas de evolução.

## **2.1. Do controle da poluição atmosférica à tutela do clima**

O ser humano, tendo em vista a sua capacidade de, conscientemente, aproveitar-se dos recursos oferecidos pelo planeta em benefício próprio, sempre tendeu a produzir modificações no ambiente que lhe propiciassem um incremento no seu nível de vida. Durante a maior parte da existência humana, esta modificação produziu-se de forma relativamente harmônica, de modo que os impactos ambientais, geralmente, não eram significativos

Com a fixação do homem em cidades, a interferência humana no ambiente passou a ser maior, tendo em vista que o surgimento de cidades implicou o aumento da riqueza e do nível de produtividade da mão-de-obra maiores do que ocorre na vida nômade ou em pequenos vilarejos ou aldeias, resultando numa maior utilização de recursos naturais. Impactos ambientais passaram a ser mais significativos, mas, mesmo assim, ocorriam em escala local e, por vezes, regional. Há registros de que as atividades humanas e seus impactos ambientais negativos foram responsáveis por guerras e pela derrocada de civilizações bem desenvolvidas<sup>143</sup>. Entretanto, não há registros de que houvesse uma preocupação ambiental propriamente dita, porém uma preocupação com recursos<sup>144</sup> ou com a saúde da população. Neste estágio de progresso, a poluição atmosférica já poderia ser mais significativa em alguns

---

<sup>143</sup> “Mesmo então, quando a Suméria parecia estar no auge de seu poder, começavam a ruir os fundamentos de sua civilização. Seu próprio sustentáculo, a agricultura, estava começando a declinar – séculos de irrigação haviam por fim esgotado a fertilidade dos campos, principalmente devido aos resíduos salinos acumulados com a evaporação da água. A produção de cereais reduziu-se gradualmente, as reservas de excedentes alimentares foram consumidas e a angústia tomou conta do povo. As cidades-estados logo recaíram outra vez no antigo hábito de mútua destruição” (WOODHEAD, 1991, p. 36).

<sup>144</sup> MacGarvin traz alguns exemplos de preocupações pontuais antigas com a preservação de recursos naturais: algumas tribos indígenas da América do Norte, por meio de concessões de direitos e tabus, controlavam o volume da exploração de seus recursos pesqueiros, de modo puderam manter, por séculos, pescas substanciais de peixes como salmão (2002, p. 10); por volta de 1376-1377, foi enviada uma petição ao parlamento inglês pedindo a proibição de pesca com redes com buracos demasiadamente pequenos, que estavam sendo empregadas pelos pescadores, o que, segundo essa petição, acarretava a pesca de um excessivo volume de peixes pequenos que somente serviam para alimentar os porcos, implicando “um grande dano para todos os recursos comuns do reino e a destruição de áreas de pesca” (2002, p. 10-11).



locais<sup>145</sup>, tendo em vista a concentração de pessoas num determinado ponto e a maior atividade econômica. Entretanto, globalmente, ainda se mostrava insignificante.

Com a Revolução Industrial, contudo, a interferência humana no meio ambiente alcançou patamares anteriormente inimagináveis. De uma hora para outra, a produtividade do trabalho humano aumentou exponencialmente, bem como a fome por recursos naturais<sup>146</sup>. Desta forma, os impactos ambientais decorrentes das atividades humanas passaram a ser cada vez mais significativos. À medida que a industrialização foi-se expandindo pelo globo, passando a incluir áreas anteriormente eminentemente rurais, a degradação ambiental foi aumentando. Florestas inteiras foram devastadas, rios foram severamente contaminados, a qualidade do ar das cidades caiu.

Com a invenção do motor a explosão, o advento do automóvel e um maior uso da eletricidade, ocorridos em fase posterior da Revolução Industrial, o impacto ambiental das atividades humanas na natureza passou a ser ainda maior. Rios ainda mais contaminados<sup>147</sup>, piora da qualidade do ar, maior demanda por recursos naturais. Com a popularização do automóvel e da eletricidade a partir do século XX, o uso de combustíveis fósseis espalhou-se pelo mundo, de modo que a poluição atmosférica cresceu ainda mais, passando a constituir, em algumas partes do globo, um problema regional.

O avanço tecnológico permitiu um ganho de eficiência no aproveitamento dos combustíveis fósseis, de modo que, por exemplo, um motor a combustão com a tecnologia mais atual polui menos que um motor a combustão de mesma potência com tecnologia da década de 1950. Entretanto, a incorporação de novas áreas à economia global significou um aumento da poluição<sup>148</sup>. O problema da poluição atmosférica passou a, simplesmente, não ser mais regional, mas global, tendo em vista a dispersão das fontes poluidoras por todas as partes

---

<sup>145</sup> Rowlands (2007, p. 317) afirma que já em 1273 ocorreu a primeira tentativa de se proibir a queima de carvão em Londres.

<sup>146</sup> Ignacy Sachs (2007b, p. 202-203) afirma: “Sabemos hoje que, desde a Revolução Industrial, o crescimento fenomenal da produção de bens materiais tornou-se possível por meio da exploração predatória do capital natural, cuja base de sustentação da vida (ar, água, sol, florestas), foi devastada sem suscitar nenhum tipo de preocupação. As próprias condições que asseguram a continuidade da vida em nosso planeta estão ameaçadas, não somente pelo holocausto nuclear, mas também pelo aquecimento global da atmosfera, devido principalmente a um consumo excessivo de combustíveis fósseis e à destruição maciça de florestas”.

<sup>147</sup> Há vários casos, atualmente, de rios extremamente contaminados. DiMento cita o exemplo do Yarkon, em Israel, no qual dois jovens australianos, em 1997, caíram acidentalmente e morreram por exposição à poluição, e não afogamento (2003, p. 5).

<sup>148</sup> “pode-se sustentar que o desenvolvimento passado, concentrado sobretudo no Norte, pesa tão fortemente sobre as capacidades de carga do nosso planeta que não há mais lugar para recém-chegados. Estaríamos correndo para o desastre se o atual modelo de crescimento dos países industrializados se propagasse por todo o planeta – isto é, se todos os pobres do mundo se tornassem ricos, no sentido atribuído atualmente a este termo pela minoria de pessoas abastadas. Pois a prática dos países industrializados não cessou de se apoiar na exploração intensiva dos recursos naturais e colocou em risco o equilíbrio ambiental – como o fizeram Taiwan e a Coreia, considerados muitas vezes como modelos pelos países do Terceiro Mundo” (SACHS, 2007b).

do globo e o fato de que o impacto das atividades do homem na atmosfera passou a ser tão intenso a ponto de ameaçar o meio ambiente de maneira global. Diante deste quadro, uma profusão de acordos internacionais ambientais multilaterais passou a surgir, o que, na ótica dos antiformalistas franceses, pode ser visto como resultado do despertar da consciência dos indivíduos da sociedade global<sup>149</sup>.

Em uma breve análise histórica, ainda que geral e com pouca preocupação relativa a datas e eventos específicos, é possível compreender como a questão da poluição atmosférica passou de um problema local a um problema regional e, por fim, a um problema global. A evolução do Direito Internacional em relação à atmosfera reflete a evolução do problema de poluição atmosférica e o sentimento de necessidade de ação por parte da comunidade internacional. Em seguida, são analisadas questões conceituais relativas à atmosfera e à mudança climática, bem como a evolução da tutela jurídica sobre a atmosfera e o clima.

## 2.2. A atmosfera e seu “status” legal

Atmosfera é uma palavra de difícil definição. Trata-se, em linhas gerais, de uma camada gasosa que envolve a Terra. Entretanto, este conceito apresenta imprecisões, especialmente em relação aos limites da atmosfera, o que acarreta conseqüências do ponto de vista jurídico. A questão dos limites é, juridicamente, importante, tendo em vista que, enquanto o espaço sideral é tratado de maneira semelhante aos mares internacionais, a atmosfera não possui um tratamento uniforme no direito internacional<sup>150</sup>.

---

<sup>149</sup> Essa explicação baseada na doutrina antiformalista francesa é reforçada por estudos jurídicos sobre a questão ambiental, que vez por outra citam o surgimento de uma consciência global para explicar o atual fenômeno de expansão do direito internacional do meio ambiente. Sprinz, por exemplo, afirma que: “Esta onda recente de acordos globais – do qual o regime global do clima faz parte – tem suas raízes na crescente consciência de que a mudança ambiental *global* está-se tornando um fator determinante na metamorfose da Terra. A descoberta e as discussões científicas relacionadas com a diminuição da espessura da camada de ozônio e sobre as potenciais mudanças climáticas foram logo seguidas por preocupações com uma gama de temas ambientais globais contemporâneos, incluindo a manutenção da diversidade biológica da Terra, o futuro das florestas, a limitação da desertificação e o efeito de poluentes orgânicos persistentes” [grifo do original] (2001, p. 247-248). No original: “This recent wave of global accords – to which the global climate regime belongs – has its roots in the growing awareness that *global* environmental change is becoming a major force in reshaping planet Earth. The discovery and scientific disputes about the thinning of the stratospheric ozone layer and potential climate changes were soon followed by concerns about a range of contemporary global environmental issues, including maintaining the Earth’s biological diversity, the future of forests, limiting desertification, and the effect of persistent organic pollutants”.

<sup>150</sup> O termo ‘atmosfera’ é usado, às vezes, como sinônimo de ‘ar’. Ainda, assume-se que ‘espaço sideral’ é simplesmente a área sobre e além do ‘espaço aéreo’ (outro termo freqüentemente usado). Ao passo que entendimentos como esses são razoáveis para a maior parte das discussões, o desenvolvimento efetivo do direito internacional ambiental pode necessitar de definições mais precisas (ROWLANDS, 2007, p. 316). No original, em inglês: “The term ‘atmosphere’ is sometimes used interchangeably with ‘air’. Moreover, it is often assumed that ‘outer space’ is simply the area above and beyond ‘air space’ (another term often used). While

Uma definição técnica de atmosfera pode ser encontrada nos trabalhos do IPCC (*Intergovernmental Panel on Climate Change*)<sup>151</sup>. Contudo, não há uma definição clara, por parte desta instituição, sobre os limites da atmosfera, de modo o IPCC limita-se, em termos gerais, a defini-la como uma “cobertura gasosa que rodeia a Terra”<sup>152</sup>.

A Fédération Aéronautique Internationale, instituição que se dedica a regulamentar os esportes aeronáuticos, estabelece que, para seus fins, qualquer vôo acima de 100 quilômetros de altura é considerado um vôo espacial (2008, glossary page 3). Entretanto, trata-se de um limite válido para práticas esportivas, não sendo um limite largamente empregado no Direito Internacional.

O Tratado sobre Princípios Reguladores das Atividades dos Estados na Exploração do Espaço Cósmico, Inclusive a Lua e demais Corpos Celestes, firmado em 1969, é o principal instrumento jurídico internacional de tutela do espaço sideral. Entretanto, o tratado não traz uma definição de “espaço sideral”, resumindo-se a, em seu artigo VII, afirmar, de forma indireta, que o espaço sideral é distinto do espaço aéreo<sup>153</sup>. Desta forma, este instrumento não fornece uma definição clara de atmosfera.

A falta de um conceito de atmosfera claro e universalmente aceito é resultado da dificuldade de se precisar os limites dessa cobertura gasosa ao redor da Terra. Se, do ponto de vista científico, há dificuldades de definir, precisamente, o que é atmosfera, é de se imaginar que essas imprecisões reflitam em problemas para o desenvolvimento de uma tutela jurídica internacional uniforme da atmosfera<sup>154</sup>.

---

understandings such as these are certainly reasonable for most discussions, the effective development of international environmental law may well demand more precise definitions”.

<sup>151</sup> Trata-se de um painel científico intergovernamental estabelecido pela Organização Meteorológica Mundial e pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA). O IPCC foi estabelecido para prover, aos tomadores de decisão e a outros com interesse nas mudanças climáticas, informações científicas sobre o tema. Embora não conduza pesquisas por conta própria, o IPCC reúne pesquisas do mundo todo e elabora relatórios que buscam demonstrar todo o conhecimento científico produzido sobre o tema. Cf <<http://www.ipcc.ch/>>.

<sup>152</sup> Atmosfera. Cobertura gasosa que rodeia a Terra. A atmosfera seca é formada quase integralmente por nitrogênio (78,1 por cento da proporção da mistura de volume) e por oxigênio (20,9 por cento da proporção da mistura de volume), junto com uma série de pequenas quantidades de outros gases, como argônio (0,93 por cento da mistura de volume), hélio e gases radiativos de efeito estufa, como o dióxido de carbono (0,035 por cento da mistura de volume) e o ozônio. Ainda, a atmosfera contém vapor d’água, com uma mistura variável, mas que é, normalmente, 1 por cento da mistura do volume da mistura. A atmosfera também contém nuvens e aerossóis (2001, p. 175).

<sup>153</sup> O artigo VII possui a seguinte redação: “Todo Estado parte do Tratado que proceda ou mande proceder ao lançamento de um objeto ao espaço cósmico, inclusive à Lua e demais corpos celestes, e qualquer Estado parte cujo território ou instalações servirem ao lançamento de um objeto, será responsável do ponto-de-vista internacional pelos danos causados a outro Estado parte do Tratado ou a suas pessoas naturais pelo referido objeto ou por seus elementos constitutivos, sôbre a Terra, no espaço cósmico ou no espaço aéreo, inclusive na Lua e demais corpos celestes”. Cf Brasil, 1969.

<sup>154</sup> “A atmosfera não é uma categoria distinta no direito internacional. Por ela consistir em uma massa de ar flutuante e dinâmica, ela não pode ser tratada da mesma forma que o espaço aéreo que, sobre a terra, é simplesmente uma dimensão espacial sujeita à soberania dos estados subjacentes. Mas esse conflito com a

Em alguns instrumentos internacionais de âmbito regional, como a Convenção de Genebra sobre Poluições Transfronteiriças de Longa Distância e alguns acordos regionais sobre poluição atmosférica do ambiente marinho nos mares do Norte, Báltico e Mediterrâneo, utiliza-se o conceito de recurso natural compartilhado<sup>155</sup>, o que implica o tratamento da atmosfera como uma massa de ar compartilhada por mais de um Estado. Embora esse conceito se mostre interessante para convenções de âmbito regional, tendo em vista que, nesses casos, os países possuem um relacionamento mais próximo, é difícil imaginar como ele poderia ser empregado de forma universal no direito internacional, tendo em vista que isto implicaria tratar toda a atmosfera terrestre como um recurso compartilhado<sup>156</sup>, esbarrando tanto na questão da soberania do espaço aéreo como em visões políticas distintas e, potencialmente, conflitantes.

Torna-se necessário, pois, um outro conceito jurídico para lidar com a atmosfera no âmbito global, que seja diferente do conceito de recurso compartilhado, mas que também não se limite tanto pela questão da soberania sobre o espaço aéreo<sup>157</sup>. Além da dificuldade de se definir o que é atmosfera, deve-se levar em conta que a tutela jurídica da atmosfera não se dirige à atmosfera propriamente dita, mas a determinadas atividades que produzem, por meio

---

soberania territorial também significa que a atmosfera não pode ser tratada como uma área de propriedade comum não sujeita à jurisdição de nenhum estado, como o alto mar”. (BIRNIE & BOYLE, 2002, p. 502). No original, em inglês: “The atmosphere is not a distinct category in international law. Because it consists of a fluctuating and dynamic airmass, it cannot be equated with airspace, which, above land, is simply a spatial dimension subject to the sovereignty of the subjacent states. But this overlap with territorial sovereignty also means that the atmosphere cannot be treated as an area of common property beyond the jurisdiction of any state, comparable in this sense to the high seas”.

<sup>155</sup> Birnie e Boyle realizam uma abordagem mais profunda do tema, demonstrando como o PNUMA (Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente) contribuiu para o estabelecimento do conceito. Uma resolução da Assembléia Geral da ONU, de 1973, e um relatório do PNUMA, de 1975, já traziam definições mais claras sobre o conceito e como ele deve ser empregado. Cf Birnie e Boyle, 2002, p. 502.

<sup>156</sup> Segundo Birnie e Boyle (2002, p. 139), a noção de recurso natural compartilhado envolve, de forma geral, um interesse comunitário limitado, geralmente de um pequeno grupo de estados contíguos, que decidem compartilhar os direitos sobre um determinado recurso natural.

<sup>157</sup> “O que é necessário é um conceito jurídico que reconheça a unidade da atmosfera global e o interesse comum de todos os estados na sua proteção. A categoria tradicional de propriedade comum, como vimos, é inadequada para este propósito. A mesma objeção aplica-se para o uso de ‘patrimônio comum’ neste contexto, com a dificuldade adicional de que o conceito, até agora, somente foi aplicado para recursos minerais do solo oceânico e do espaço sideral e seu ‘status’ permanece controverso. A atmosfera é, claramente, diferente do espaço sideral, a despeito da dificuldade de se definirem as fronteiras dessa área”. (BIRNIE & BOYLE, 2002, p. 502). No original, em inglês: “What is needed here is a legal concept which recognizes the unity of the global atmosphere and the common interest of all states in its protection. The traditional category of common property, is, as we have seen, an inadequate one for this purpose. The same objection applies to the use of ‘common heritage’ in this context, with the additional difficulty that this concept has so far been applied only to mineral resources of the deep seabed and outer space and that its legal status remains controversial. The atmosphere is clearly not outer space, despite the difficulty of defining the boundaries of that area”.

da atmosfera, resultados nocivos à humanidade e, de modo mais amplo, ao meio ambiente terrestre<sup>158</sup>.

O fato de a tutela jurídica da atmosfera recair sobre atividades humanas remete a outro obstáculo para um regime internacional: os impactos sobre a economia. Tendo em vista que a poluição atmosférica está diretamente relacionada com a maneira pela qual as sociedades se estruturam e produzem seus bens, qualquer restrição à emissão de poluentes resulta em mudanças a serem efetuadas na atividade econômica. Desta forma, a tarefa de se obter um consenso internacional sobre a melhor forma de realizar essa tutela jurídica mostra-se das mais difíceis<sup>159</sup>. Por isto, como é demonstrado na análise do progresso da tutela jurídica internacional da atmosfera, há a tendência, atualmente, de se editarem instrumentos jurídicos internacionais gerais, sobre os quais é possível obter o consenso necessário para um regime universal, que, posteriormente, é complementado por textos mais específicos<sup>160</sup>.

Deste modo, constata-se que a atmosfera não possui uma definição uniforme no direito internacional e seu *status* é indefinido, tendo em vista os obstáculos científicos para uma definição clara, a questão da soberania sobre o espaço aéreo e o fato de que definir um regime para a atmosfera significa estabelecer um regime que produzirá impactos sobre a economia global, beneficiando alguns setores e afetando outros de maneira negativa. Desta forma, o *status* conferido à atmosfera varia de acordo com os aspectos específicos da atmosfera que são tutelados. Na análise dos regimes do ozônio e do clima, discorre-se sobre as soluções que foram adotadas para diferentes tipos de questões relacionadas à atmosfera.

---

<sup>158</sup> Uma peculiaridade deste setor do Direito Internacional do Meio Ambiente reside no fato de que inexistem, a rigor, poluição da atmosfera: esta é um meio pelo qual se transmitem gases, partículas sólidas, ou energia (ruídos e radiações), e, portanto, o combate a sua denominada poluição é dirigido às fontes poluentes localizadas em terra ou em objetos lançados da terra pelo homem, como os objetos espaciais, portadores de fontes radioativas, e outros materiais poluentes, usados como fontes de energia na propulsão e no funcionamento de instrumentos de bordo dos engenhos espaciais. (SOARES, 2001, p. 127).

<sup>159</sup> “Deve-se dizer que a questão do combate à poluição atmosférica local, transfronteiriça ou mesmo aquela de recursos globais, como o clima, envolve o controle de fontes poluentes situadas em terra, constituídas de emissores industriais ou em atividades corriqueiras, como a queima de combustíveis fósseis. Sua regulamentação, portanto, envolve setores de grande relevância para as economias dos países, que não só necessitam conviver com um nível alto de poluição local, como devem suportar a poluição gerada em outros países, em dado momento histórico, e em épocas passadas. Os contrastes entre necessidades de um desenvolvimento industrial, de um lado, e, de outro, de preservação ambiental têm, neste segmento do direito internacional, uma expressão das mais acentuadas e cruéis” (SOARES, 2003, p. 148).

<sup>160</sup> Soares chega a afirmar que este processo constitui uma nova forma de se criar direito internacional, como se pode constatar no seguinte trecho de uma de suas obras: “Deve-se notar que esse setor é um dos mais vulneráveis aos avanços da ciência e da tecnologia. Como se trata de estabelecimento de normas proibitivas, e como estas dependem de definições técnicas, o recurso que se tem usado é de votarem-se textos normativos de grandes princípios, complementados por protocolos ou anexos, que são mais facilmente alteráveis, sem se ter de recorrer aos procedimentos clássicos de modificações dos atos internacionais solenes, em geral contidos nos textos principais dos tratados ou convenções; a tais procedimentos denominamos ‘uma nova engenharia normativa’” (2001, p. 128).

Com esta seção, espera-se que o leitor tenha tido a oportunidade de entender os desafios que cercam os criadores de regimes internacionais ao tentarem elaborar um regime de tutela jurídica internacional da atmosfera. Na seção seguinte, questões conceituais relacionadas à mudança climática são analisadas. Após essas duas seções conceituais, espera-se que o leitor encontre-se mais familiarizado com os desafios e possa compreender melhor a história de construção de um regime jurídico internacional para a atmosfera.

### 2.3. Clima e mudança climática

A definição de clima é também difícil, tendo em vista o fato de muitas variáveis poderem ser incluídas. A seguir, duas conceituações para o clima são apresentadas:

Clima. Em sentido estrito, costuma-se definir o clima como ‘estado médio do tempo’ ou, mais rigorosamente, como uma descrição estatística do tempo em termos de valores médios e variabilidade das quantidades pertinentes durante períodos, que podem ser de meses a milhares ou milhões de anos. O período normal é de 30 anos, segundo a definição da Organização Meteorológica Mundial (OMM). As quantidades aludidas são, quase sempre, variáveis da superfície (por exemplo, temperatura, precipitação ou vento), embora, em sentido mais amplo, o ‘clima’ seja uma descrição (inclusive uma descrição estatística) do estado do sistema climático. (IPCC, 2001, p. 177)<sup>161</sup>

De maneira mais ampla, “clima” pode ser definido como “o resumo organizado, ao longo do tempo, dos sistemas planetários terrestre, atmosférico e hidrológico”. Ele é conduzido, principalmente, pela energia provida pelo sol (radiação). A energia solar que não é refletida pelas nuvens ou pela neve é absorvida pela atmosfera e pela superfície da Terra. Conforme a superfície aquece, ela envia radiação infravermelha, ou calor, de volta para o espaço. (VERHEYEN, 2005, p. 12)<sup>162</sup>

A primeira definição é escrita por um painel de cientistas, o IPCC, ao passo que a segunda definição foi elaborada por uma jurista. Em ambas, percebe-se a dificuldade de se conceituar algo tão dinâmico como o clima, tendo em vista que ele é variável ao longo do tempo e é afetado por diversos fatores. O clima é, na verdade, uma média do comportamento de inúmeras variáveis ao longo de um período de tempo em determinada área geográfica.

Apesar de o clima ser algo dinâmico, não se deve confundi-lo com “tempo”, pois se tratam de conceitos distintos. Segundo Verheyen, “tempo é o estado flutuante da atmosfera ao

<sup>161</sup> No original, em espanhol: “En sentido estricto, se suele definir el clima como ‘estado medio del tiempo’ o, más rigurosamente, como una descripción estadística del tiempo en términos de valores medios y variabilidad de las cantidades pertinentes durante períodos que pueden ser de meses a miles o millones de años. El período normal es de 30 años, según la definición de la Organización Meteorológica Mundial (OMM). Las cantidades aludidas son casi siempre variables de la superficie (por ejemplo, temperatura, precipitación o viento), aunque en un sentido más amplio el ‘clima’ es una descripción (incluso una descripción estadística) del estado del sistema climático”.

<sup>162</sup> No original, em inglês: “In the most aggregate of terms, ‘climate’ may be defined as ‘the organized summary over time of the planetary land, atmosphere and water system’. It is mainly driven by the energy provided by the sun (radiation). The solar energy that does not reflect off clouds and snow is absorbed by the atmosphere and the Earth’s surface. As the surface warms, it sends infrared radiation, or heat, back towards space”.

nosso redor, caracterizado por temperatura, vento, precipitação, nuvens etc” (2005, p. 12)<sup>163</sup>, enquanto clima “refere-se ao tempo médio em termos da média e de sua variabilidade ao longo de um determinado período de tempo numa determinada área” (2005, p. 12)<sup>164</sup>.

Tendo em vista o clima ser a descrição média de vários fenômenos dinâmicos em determinado período de tempo, a descrição de uma mudança climática varia em torno dos referenciais levados em conta, ou seja, afirmar que o clima no mundo está mudando e de que maneira ele está mudando depende do período de tempo levado em consideração. Ainda, tendo em vista que o clima é, naturalmente, mutável ao longo do tempo, que diferença haveria entre uma simples mudança do clima e a “mudança climática” que se busca tutelar juridicamente nos dias atuais?

Para entender a razão por detrás da necessidade de tutela internacional do clima, torna-se necessário compreender outros dois conceitos: variabilidade climática<sup>165</sup> e mudança climática<sup>166</sup>. Ao passo que a variabilidade climática refere-se variações pontuais no estado médio do clima, a “mudança climática” que desperta a preocupação internacional diz respeito a uma mudança importante provocada nos padrões climáticos devido a ações humanas que resultam na mudança da composição da atmosfera.

Deste modo, o regime internacional de tutela jurídica do clima recai, mais especificamente, sobre a mudança climática provocada pelas atividades humanas, de modo

---

<sup>163</sup> No original, em inglês: “The weather is the fluctuating state of the atmosphere around us, characterized by temperature, wind, precipitation, clouds, etc”.

<sup>164</sup> No original, em inglês: “refers to the average weather in terms of the mean and its variability over a certain time-span in a certain area”.

<sup>165</sup> Variabilidade climática. A variabilidade climática refere-se às variações no estado médio e outros dados estatísticos (como os desvios típicos, a ocorrência de fenômenos extremos etc) do clima em todas as escalas temporais e espaciais, mais além de fenômenos meteorológicos determinados. A variabilidade pode dar-se devido a processos naturais dentro do sistema climático (variabilidade interna) ou a variações nos forçamentos externos antropogênicos (variabilidade externa). (IPCC, 2001, p. 198). No original, em espanhol: “Variabilidad del clima. La variabilidad del clima se refiere a las variaciones en el estado medio y otros datos estadísticos (como las desviaciones típicas, la ocurrencia de fenómenos extremos, etc.) del clima en todas las *escalas temporales y espaciales*, más allá de fenómenos meteorológicos determinados. La variabilidad se puede deber a procesos internos naturales dentro del *sistema climático* (variabilidad interna), o a variaciones en los forzamientos externos *antropogénicos* (variabilidad externa)”.

<sup>166</sup> Mudança climática. Importante variação estatística no estado médio do clima ou em sua variabilidade, que persiste durante um período prolongado (normalmente décadas ou mais). A mudança climática pode dar-se devido a processos naturais internos ou a mudanças do forçamento externo, ou também a mudanças persistentes antropogênicas da composição da atmosfera e no uso das terras. (2001, p. 175). No original, em espanhol: “Importante variación estadística en el estado medio del clima o en su *variabilidad*, que persiste durante un período prolongado (normalmente decenios o incluso más). El cambio climático se puede deber a procesos naturales internos o a cambios del forzamiento externo, o bien a cambios persistentes *antropogénicos* en la composición de la *atmósfera* o en el *uso de las tierras*”. É interessante, ainda, acrescentar a definição contida na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança de Clima: “Mudança do clima” significa uma mudança de clima que possa ser *direta ou indiretamente atribuída à atividade humana* que altere a composição da atmosfera mundial e que se some àquela provocada pela variabilidade climática natural observada ao longo de períodos comparáveis. (grifo nosso) (1992, artigo 1, alínea 2).

que as alterações nos padrões climáticos provenientes de fenômenos naturais, como erupções vulcânicas e mudanças nos ventos solares, não são levadas em consideração.

Esclarecidas as questões relativas aos conceitos de clima e ao bem jurídico tutelado por esse regime internacional, é fundamental compreender a mecânica por detrás das mudanças climáticas provocadas pelo homem. Em linhas gerais, pode-se afirmar que atividades humanas sobre o planeta têm incrementado o efeito estufa<sup>167</sup>, um fenômeno que ocorre naturalmente e que, mantido dentro de seus padrões normais, é fundamental para a existência de vida na Terra, tendo em vista que é responsável pela manutenção da temperatura global em níveis que possibilitam a vida no planeta. Para compreender melhor como o incremento deste fenômeno pode ser mortal para a humanidade, torna-se necessário compreender o efeito e de que forma ele pode afetar a vida na Terra. De acordo com Verheyen:

o clima é conduzido, principalmente, pela energia provida pelo sol sob a forma de radiação solar. Cerca de um terço desta energia é absorvida pela atmosfera, oceanos, terra e biosfera, e o resto é refletido de volta ao espaço. O efeito estufa natural é causado por gases atmosféricos de efeito estufa, como o vapor d'água, o dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>), óxido nitroso (N<sub>2</sub>O), metano (CH<sub>4</sub>), ozônio (O<sub>3</sub>) e clorofluorcarbonos (CFCs) que, efetivamente, agem como um lençol que aprisiona radiação (calor) e previne que a maior parte da radiação térmica entre no espaço sideral – como uma estufa. Sem esses gases e suas capacidades de aprisionamento, a Terra seria cerca de 34°C mais fria do que atualmente – seria uma terra estéril congelada. O efeito estufa natural aumenta a temperatura média da Terra para 14°C, capaz de sustentar a vida. (2005, p. 13)<sup>168</sup>

<sup>167</sup> Efeito estufa. Os gases de efeito estufa absorvem a radiação infravermelha emitida pela superfície da Terra, pela própria atmosfera devido aos mesmos gases, e pelas nuvens. A radiação atmosférica emite-se em todos os sentidos, inclusive em direção à superfície terrestre. Os gases de efeito estufa retêm o calor dentro do sistema da troposfera terrestre. A isto se denomina 'efeito estufa natural'. A radiação atmosférica vincula-se, em grande medida, à temperatura do nível ao que se emite. Na troposfera, a temperatura diminui geralmente com a altura. Em efeito, a radiação infravermelha emitida ao espaço origina-se em altitude com uma temperatura que possui uma média de -19°C, em equilíbrio com a radiação solar líquida de entrada, ao passo que a superfície terrestre tem uma temperatura média muito maior, de uns +14°C. Um aumento na concentração de gases de efeito estufa produz um aumento na opacidade infravermelha da atmosfera, e, portanto, uma radiação efetiva no espaço a partir de uma altitude maior e a uma temperatura mais baixa. Isto causa um forçamento radiativo, um desequilíbrio que só pode ser compensado com um aumento da temperatura superfície-troposfera. A isto se denomina 'efeito estufa aumentado'. (IPCC, 2001, p. 180). No original, em espanhol: "Los gases de efecto invernadero absorben la radiación infrarroja, emitida por la superficie de la Tierra, por la propia atmósfera debido a los mismos gases, y por las nubes. La radiación atmosférica se emite en todos los sentidos, incluso hacia la superficie terrestre. Los gases de efecto invernadero atrapan el calor dentro del sistema de la troposfera terrestre. A esto se le denomina 'efecto invernadero natural.' La radiación atmosférica se vincula en gran medida a la temperatura del nivel al que se emite. En la troposfera, la temperatura disminuye generalmente con la altura. En efecto, la radiación infrarroja emitida al espacio se origina en altitud con una temperatura que tiene una media de -19°C, en equilibrio con la radiación solar neta de entrada, mientras que la superficie terrestre tiene una temperatura media mucho mayor, de unos +14°C. Un aumento en la concentración de gases de efecto invernadero produce un aumento de la opacidad infrarroja de la atmósfera, y por lo tanto, una radiación efectiva en el espacio desde una altitud mayor a una temperatura más baja. Esto causa un forzamiento radiativo, un desequilíbrio que sólo puede ser compensado con un aumento de la temperatura del sistema superficie-troposfera. A esto se denomina 'efecto invernadero aumentado'"

<sup>168</sup> No original, em inglês: "the climate is mainly driven by the energy provided by the sun in the form of solar radiation. About one third of this energy is absorbed by the atmosphere, oceans, land and biosphere, the rest is



Percebe-se, pois, que o efeito estufa natural é indispensável para a vida na Terra. Entretanto, desde a Revolução Industrial, as emissões de gases de efeito estufa na Terra aumentaram significativamente em decorrência das atividades humanas. Segundo Verheyen (2005, p. 14-15), as emissões de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) aumentaram mais de 30% em relação à era pré-industrial, e as principais fontes das emissões antropogênicas são a queima de combustíveis fósseis e a conversão do solo (por exemplo, pelo desmatamento).

Com a contínua emissão de gases de efeito estufa e o conseqüente acúmulo deles na atmosfera, a retenção de calor no planeta aumenta. Tendo em vista o aumento nessa retenção de calor, o clima muda, tendo em vista que a temperatura é uma das variáveis que afeta o clima. Da mudança do padrão do clima, conseqüências severas podem advir, como a transformação de áreas agrícolas em desertos (bem como a transformação de áreas geladas em áreas agrícolas), a transformação de florestas em desertos etc., causando grandes impactos na economia global e pressões migratórias que, talvez, sejam impossíveis de controlar<sup>169</sup>.

Esclarecidas as questões conceituais relativas ao clima e às mudanças climáticas, passa-se, nas seções seguintes, à análise da evolução da tutela jurídica sobre a atmosfera e o clima. Na medida do possível, procura-se realizar uma análise além do campo legal, relacionando a análise dos preceitos e textos jurídicos com os contextos que cercaram as épocas em que foram elaborados e relacionando-os com a realidade atual. Ainda, na medida do possível, apontam-se quais os prováveis caminhos que serão seguidos na evolução da tutela jurídica do clima.

#### **2.4. Controle da poluição atmosférica: primeiros sinais de algo errado no ar**

A fixação do homem em cidades, com os conseqüentes aumentos da concentração populacional e da atividade econômica, resultou no crescimento da produção de resíduos nocivos ao homem e ao meio ambiente. Desta forma, a poluição passou a ser percebida como um problema. No que concerne à poluição atmosférica, há registros de que, já no ano de 1273,

---

reflected back into space. The natural greenhouse effect is caused by atmospheric greenhouse gases such as water vapour, carbon dioxide (CO<sub>2</sub>), nitrous oxide (N<sub>2</sub>O), methane (CH<sub>4</sub>), ozone (O<sub>3</sub>), and chlorofluorocarbons (CFCs) which effectively act as a blanket that traps radiation (heat) and prevents most of the thermal radiation from entering outerspace – like in a greenhouse. Without these gases and their heat trapping abilities, the Earth would be about 34°C colder than it currently is – it would be a “frozen wasteland”. The natural greenhouse effect increases the mean temperature on Earth to a life sustaining 14°C”.

<sup>169</sup> Um relatório sobre elaborado procura estabelecer quais as possíveis conseqüências da mudança climática para a humanidade. Nele, cinco cenários são traçados e, num deles, há a previsão de grandes migrações e do estabelecimento de refugiados na Antártida. Cf <[http://www.forumforthefuture.org/files/Climate%20Futures\\_WEB.pdf](http://www.forumforthefuture.org/files/Climate%20Futures_WEB.pdf)>.

tentou-se regular a poluição atmosférica em Londres por meio da proibição da queima de carvão (ROWLANDS, 2007, p. 317). Entretanto, com a revolução industrial, o problema da poluição atmosférica tornou-se mais grave e passou a ganhar uma dimensão muito maior: de problema local, a poluição logo passou a espalhar-se geograficamente e a tornar-se um problema regional.

No início do século XX, a poluição atmosférica já era parte da paisagem de grandes cidades ao redor do mundo. No afã de controlá-la no âmbito local, os governos passaram a exigir que os poluentes fossem lançados em níveis mais altos da atmosfera, demandando a construção de chaminés mais altas. Segundo Rowlands (2007, p. 318), “estes esforços tiveram o efeito de dispersar os poluentes por uma área geográfica maior, aumentando os problemas transfronteiriços”<sup>170</sup>.

No que concerne à poluição atmosférica transfronteiriça<sup>171</sup>, os poluentes que mais se destacam por seus impactos nocivos sobre o meio ambiente são o dióxido de enxofre (SO<sub>2</sub>)<sup>172</sup> e o óxido nitroso (N<sub>2</sub>O)<sup>173</sup>, ambos resultantes de processos industriais e do uso de veículos com motor a combustão. Deste modo, segundo Rowlands (2007, p. 318), o problema passou a ocorrer “principalmente em locais em que há uma intensa atividade econômica próxima a uma ou mais fronteiras internacionais”<sup>174</sup>, de modo que a fronteira Canadá-Estados Unidos e a Europa são os pontos mais problemáticos. Contudo, Rowlands (2007, p. 320) acrescenta que outras áreas do mundo, como o sudeste asiático, a América do Sul e o sul da África apresentam já problemas com a poluição transfronteiriça.

O agravamento dos problemas com poluição transfronteiriça levou, em algumas partes do mundo, a uma demanda crescente pelo estabelecimento de normas que disciplinassem a

---

<sup>170</sup> No original, em inglês: “such efforts had the effect of dispersing the pollutants over a wider geographical range, giving rise to more transboundary problems”.

<sup>171</sup> Para Soares (2001, p. 262), há dois tipos de poluição transfronteiriça que devem ser levados em conta: “a poluição transfronteiriça propriamente dita, em que se pode identificar um Estado ou Estados vítimas, decorrente dos efeitos das chuvas ácidas, da deposição de partículas sólidas ou de emanações danosas provenientes de fontes localizadas alhures”; “a criação do efeito estufa, a ameaça à camada de ozônio e os efeitos sobre mudanças no clima global”. No primeiro caso, o conceito de fronteira é essencial, ao passo que, no segundo, o conceito de fronteira é irrelevante. Em todos este trabalho, o termo “poluição transfronteiriça” é utilizado para descrever a primeira situação.

<sup>172</sup> É interessante notar que o dióxido de enxofre (SO<sub>2</sub>) é um gás que produz um efeito contrário ao efeito estufa. O dióxido de enxofre altera a composição química das nuvens, produzindo um aumento da quantidade de luz do sol que as nuvens refletem de volta para o espaço, o que resulta numa queda da temperatura. Wigley (1997, p. 258) afirma que, tendo em vista que as emissões de SO<sub>2</sub> ocorrem principalmente no hemisfério Norte, pode haver um resfriamento relativo desse hemisfério em relação ao hemisfério Sul; aduz, ainda, que as emissões do gás podem estar compensando uma parte do efeito causado pela emissão de gases de efeito estufa.

<sup>173</sup> O óxido nitroso (N<sub>2</sub>O) é, além de poluente, também um dos gases causadores do efeito estufa, encontrando-se na lista constante do Anexo A do Protocolo de Quioto. Cf UNFCCC, 1997.

<sup>174</sup> No original, em inglês: “As a result, this issue has arisen mainly in locations where there has been intensive economic activity in close proximity to one or more international borders”.

questão e estabelecessem as responsabilidades existentes entre os Estados. Neste contexto, ocorreu o contencioso arbitral entre Estados Unidos e Canadá conhecido como “Caso Fundição Trail” (em inglês, *Trail Smelter Case*). Residentes do estado americano de Washington, na Costa Oeste do país, argumentavam que tinham a saúde prejudicada e tinham prejuízos em suas colheitas devido à fumaça gerada por uma fundição de zinco e chumbo na cidade canadense de Trail, na província canadense da Colúmbia Britânica. Após tentativas frustradas de solução do problema por meio de tribunais domésticos em ambos os lados da fronteira, os governos dos Estados Unidos e do Canadá assinaram, em abril de 1935, um acordo de arbitragem<sup>175</sup> para definir se, de fato, emissões dessa fundição canadense, localizada a sete milhas da fronteira com os Estados Unidos, causaram danos no estado de Washington e, em caso afirmativo, que compensações deveriam ser pagas e que medidas deveriam ser tomadas para se evitar um dano futuro.

O tribunal arbitral constituído por ocasião do caso *Trail Smelter*, ao verificar a relação de causa e efeito entre a emissão em território canadense e o dano em território estadunidense, teve de avaliar a responsabilidade do Estado canadense pelos danos decorrentes das emissões de gases poluentes em seu território. Deste modo, por meio de uma abordagem bilateral<sup>176</sup>, o tribunal arbitral teve de decidir se, no direito internacional, um Estado seria responsável pelo dano causado em outro Estado por uma atividade poluente realizada em seu território. Em sua

---

<sup>175</sup> “Trata-se de uma técnica de solução pacífica dos litígios, onde um terceiro (Estado, organização internacional ou personalidade) intervém, *impondo uma solução*. A arbitragem somente pode ser utilizada com o *consentimento* dos litigantes. Neste sentido, é o compromisso dos Estados em aceitar a arbitragem que concede importância à sentença arbitral. Este consentimento pode ser expresso em dois momentos: posterior ao surgimento do conflito (*arbitragem facultativa*), ou no caso de o consentimento preceder o surgimento do conflito, um mecanismo de *arbitragem obrigatória* e permanente”. (SEITENFUS & VENTURA, 2003, p. 147) (grifos do original).

<sup>176</sup> Classicamente, o direito internacional concernente à poluição atmosférica foi construído levando em conta uma natureza bilateral do problema, isto é, uma fonte de poluição originada em um país que produz danos no território de outro país. Embora esta abordagem mostre-se válida para algumas situações, a complexidade que, atualmente, envolve os problemas de poluição atmosférica não permite, mais, a identificação de uma relação de causa e efeito clara entre uma atividade e um dano, de modo que, hodiernamente, persiste o desafio de se encontrar um regime mais adequado para tutelar a poluição atmosférica. De acordo com Handl (2007, p. 532), “Grande parte do direito internacional relativo aos impactos transfronteiriços possui uma natureza essencialmente bilateral. Por outro lado, as normas aplicáveis aos espaços internacionais refletem a noção de um interesse comunitário pela proteção ambiental. Desta forma, embora alguns aspectos das regras básicas relativas aos impactos transfronteiriços estado-a-estado possam ser aplicados também aos impactos transfronteiriços nos espaços internacionais (...), sua implementação neste contexto pode variar consideravelmente daquela envolvendo um contexto bilateral ou plurilateral no qual a maior parte dos impactos ambientais transfronteiriços tende a localizar-se”. No original, em inglês: “Much of international law governing transboundary impacts has an essentially bilateralist grounding. By contrast, norms applicable to the global commons more typically reflect the notion of an international communitarian interest in environmental protection. Thus, although some of the basic rules regarding transboundary state-to-state impacts may apply also to transboundary impacts of the global effects/global commons category (...), their implementation in the latter contexts can vary considerably from that involving the bilateral or plurilateral setting in which most transboundary environmental impacts tend to be located”.

decisão final, em 11 de março de 1941, o tribunal arbitral estabeleceu, entre outras coisas<sup>177</sup>, que “nenhum Estado tem o direito de usar ou permitir o uso de seu território de maneira a causar danos decorrentes de emanações de gases em ou ao território de um outro ou às propriedades de pessoas que aí se encontrem, quando se trata de consequência séria e o dano seja determinado por prova clara e convincente<sup>178</sup>” (*apud* ROWLANDS, 2007, p. 319). A despeito de críticas<sup>179</sup>, o caso *Trail Smelter* lançou as bases para o tratamento legal destinado à poluição atmosférica transfronteiriça<sup>180</sup>. De acordo com Birnie e Boyle (2002, p. 505), “não há razão para duvidar de que os Estados são responsáveis, no direito internacional, pelo dano causado em violação de obrigação por meio de poluição atmosférica transfronteiriça”<sup>181</sup>. Para Silva (2002, p. 16),

A principal conclusão que se pode tirar do laudo arbitral é que, de acordo com o direito internacional, um Estado é obrigado a tolerar as consequências de atividades de outro Estado, lícitas *per se*, embora afetando o seu território, até o momento em que tais efeitos extraterritoriais se traduzam em lesão ou prejuízo de consequências sérias.

A regra estabelecida pelo laudo arbitral do caso *Trail Smelter* encontra-se, atualmente, inserida em diversos instrumentos internacionais, de modo que, nas palavras de Atapattu (2006, p. 4), “a obrigação de prevenir o dano é um princípio bem estabelecido de direito internacional consuetudinário relativo à proteção ambiental”<sup>182</sup>. De fato, a regra pode ser

---

<sup>177</sup> De acordo com Rowlands (2007, p. 319), o tribunal arbitral também determinou que os donos da fundição pagassem US\$ 350 mil em danos e que efetuassem modificações no processo produtivo do estabelecimento.

<sup>178</sup> No original, em inglês: “no state has the right to use or permit the use of its territory in such a manner as to cause injury by fumes in or to the territory of another or the properties of persons therein, when the case is of serious consequence and the injury is established by clear and convincing evidence”.

<sup>179</sup> Birnie e Boyle (2002, p. 505) afirmam que há críticas relativas ao número limitado de fontes nacionais e internacionais que foi utilizado pelo tribunal arbitral para fundamentar sua decisão. Por sua vez, Silva é mais específico e afirma que “merece ser lembrado que a decisão se baseou principalmente na jurisprudência dos Estados Unidos, isto é, reflete o *common law* e a doutrina da *nuisance* – moléstia -, (sic) que não tem aceitação no direito civil, onde a figura do abuso do direito seria mais apropriada” (2002, p. 16).

<sup>180</sup> Embora o caso tenha lançado as bases para o tratamento da poluição atmosférica transfronteiriça, os Estados, de modo geral, evitam contenciosos internacionais para tratar da questão. De modo geral, os Estados têm, segundo Birnie e Boyle (2002, p. 505), facilitar o acesso a instrumentos de direito civil para a reparação dos danos. A este respeito, é interessante notar que o Brasil permite ao estrangeiro utilizar instrumentos de direito processual civil para pedir reparação por danos e, ainda, o artigo 6º da Lei de Ação Civil Pública (Lei n. 7.347/1985) permite que “qualquer pessoa” (o que inclui o estrangeiro) provoque a iniciativa do Ministério Público para promover ação civil pública.

<sup>181</sup> No original, em inglês: “there is no reason to doubt that states remain responsible in international law for harm caused in breach of obligation by transboundary air pollution”. Birnie e Boyle seguem afirmando: “Moreover, although the *Trail Smelter* case concerned a single known source of pollution with transboundary effects in close proximity, the rule as enunciated by the tribunal is in principle also applicable to more generalized long-range forms of air pollution. Modern monitoring and sampling techniques have made it possible, as we have seen, to calculate with reasonable accuracy the amounts of transboundary pollution emanating from individual countries and to identify the areas where the pollution is deposited”.

<sup>182</sup> No original, em inglês: “The obligation of harm prevention is now well-established principle of customary international law relating to environmental protection”. A autora acrescenta, ainda: “While the origin of this principle can be traced to the *Trail Smelter Arbitration*, its ambit is wider than the *Trail Smelter* formulation, which made no reference to environmental protection *per se*”. É interessante, ainda, o exposto por Juste Ruiz

encontrada em instrumentos como a Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano<sup>183</sup>, a Carta Mundial da Natureza<sup>184</sup>, a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento<sup>185</sup> e a Convenção sobre Diversidade Biológica<sup>186</sup>. Ainda, a Corte Internacional de Justiça<sup>187</sup>, em seu parecer sobre a legalidade da ameaça ou uso de armas

---

(2000, p. 248) sobre o tema: “Considerado en un plano jurídico-teórico, el principio de prevención del daño ambiental transfronterizo sin duda inspira y vértebra el Derecho internacional ambiental y constituye una obligación jurídicamente exigible, susceptible de generar responsabilidad en caso de violación. Sin embargo, hay que reconocer que la generalidad misma del principio de que se trata hace difícil que su exigencia pueda resultar operativa en los diferentes casos concretos, en su infinita variedad. Esta es la razón por la que el principio de prevención del daño ambiental transfronterizo ha debido concretarse en prescripciones más específicas que, alejándose de las prohibiciones absolutas, muchas veces de imposible cumplimiento, formulen exigencias de conducta relativizadas que permitan establecer un equilibrio razonable entre los intereses estatales en presencia. Esta es la función que cumplen los llamados eco-estándares que delimitan el alcance de la conducta que resulta jurídicamente exigible en relación con sectores o actividades determinadas, dotando así de concreción al principio de prevención del daño ambiental transfronterizo”.

<sup>183</sup> A Declaração de Estocolmo foi resultado da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo no ano de 1972. O evento é tido como um marco pelo movimento ambientalista e é apontado como o início da recente fase de proliferação de instrumentos internacionais concernentes ao meio ambiente. Em seu Princípio 21, a Declaração (ONU, 1972) traz o dever de prevenção do dano transfronteiriço: “Em conformidade com a Carta das Nações Unidas e com os princípios de direito internacional, os Estados têm o direito soberano de explorar seus próprios recursos em aplicação de sua própria política ambiental e a obrigação de assegurar-se de que as atividades que se levem a cabo, dentro de sua jurisdição, ou sob seu controle, não prejudiquem o meio ambiente de outros Estados ou de zonas situadas fora de toda jurisdição nacional”.

<sup>184</sup> A Carta Mundial da Natureza foi aprovada em 1982 como Resolução da Assembléia Geral das Nações Unidas, sob o número A/RES/37/7. Em seu parágrafo 21.d (ONU, 1982), ela traz a seguinte redação: “States and, to the extent they are able, other public authorities, international organizations, individuals, groups and corporations shall: d. Ensure that activities within their jurisdictions or control do not cause damage to the natural systems located within other States or in the areas beyond the limits of national jurisdiction” (Os Estados e, na medida de suas possibilidades, outras autoridades públicas, organizações internacionais, indivíduos, grupos e corporações devem: d. Assegurar que atividades dentro de suas jurisdições ou controle não causem dano aos sistemas naturais localizados dentro de outros Estados ou em áreas além dos limites da jurisdição nacional).

<sup>185</sup> A Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento realizada na cidade do Rio de Janeiro nos dias 3 a 14 de junho de 1992, evento que também ficou conhecido pelo nome de ECO-92. No Princípio 2 da Declaração (ONU, 1992b), encontra-se o seguinte enunciado: “Os Estados, de acordo com a Carta das Nações Unidas e com os princípios do direito internacional, têm o direito soberano de explorar seus próprios recursos segundo suas próprias políticas de meio ambiente e de desenvolvimento, e a responsabilidade de assegurar que atividades sob sua jurisdição ou seu controle não causem danos ao meio ambiente de outros Estados ou de áreas além dos limites da jurisdição nacional”.

<sup>186</sup> A Convenção sobre Diversidade Biológica foi resultado da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento realizada na cidade do Rio de Janeiro nos dias 3 a 14 de junho de 1992. Trata-se de uma convenção-quadro, que deve ser regulamentada por instrumentos mais específicos. Em seu artigo 3º (ONU, 1992a), encontra-se o seguinte dispositivo: “Os Estados, em conformidade com a Carta das Nações Unidas e com os princípios de Direito internacional, têm o direito soberano de explorar seus próprios recursos segundo suas políticas ambientais, e a responsabilidade de assegurar que atividades sob sua jurisdição ou controle não causem dano ao meio ambiente de outros Estados ou de áreas além dos limites da jurisdição nacional”.

<sup>187</sup> A Corte Internacional de Justiça (CIJ), sediada em Haia, na Holanda, é o principal órgão judiciário da Organização das Nações Unidas. Trata-se de uma corte destinada a resolver os conflitos entre Estados, não sendo possível que indivíduos postulem perante a Corte. Além de resolver conflitos entre Estados, a CIJ possui competência para esclarecer a interpretação de tratados e do direito internacional de forma geral por meio de pareceres (*advisory opinions*), como previsto pela Carta das Nações Unidas (ONU, 1945, art. 96) e pelo Estatuto da Corte Internacional de Justiça (CIJ, 1945, art. 65-68). Embora a Corte tenha sido criada com o fim de prover um corpo jurídico para dirimir os litígios internacionais, a sua atuação tem sido tímida. De acordo com Seitenfus e Ventura (2003, p. 151), “o ritmo de atividade da Corte está dissociado da complexidade da vida internacional

nucleares<sup>188</sup>, reconheceu a existência de uma norma de direito internacional relativa aos danos ambientais transfronteiriços<sup>189</sup> (CIJ, 1996, para. 29).

Desta forma, o regime básico para danos transfronteiriços decorrentes da poluição atmosférica já se encontra consolidado. Contudo, este regime possui um caráter eminentemente bilateral, isto é, o regime foi concebido tendo por base uma fonte de emissão bem definida e um dano bem definido em determinado local. No entanto, a utilização do regime clássico de tutela da poluição atmosférica transfronteiriça é difícil para os casos em que existem diversos poluidores localizados em diversos países e vários danos ocorridos em vários países. Tome-se, por exemplo, o problema enfrentado pela Europa no que diz respeito à poluição transfronteiriça: numa área geográfica relativamente pequena, fontes localizadas em vários países emitem esse gás poluente na atmosfera, provocando danos em vários outros países localizados no continente europeu.

A poluição por gases como dióxido de enxofre (SO<sub>2</sub>) e óxido nitroso (N<sub>2</sub>O) é a principal responsável por um dos principais problemas causados pela poluição transfronteiriça na Europa: a ocorrência de chuvas ácidas<sup>190</sup>. Segundo Silva (2002, p. 69), a chuva ácida é o problema de poluição transfronteiriça, no curto prazo, mais sério no hemisfério Norte, embora não se lhe confira a devida importância<sup>191</sup>. Ainda segundo Silva (2002, p. 71), a chuva ácida causa a morte de florestas, o desaparecimento de seres vivos em rios e lagos, queda na

---

contemporânea, uma vez que tem julgado, em média, menos de dois casos por ano, em seus cinquenta anos de existência”.

<sup>188</sup> Em resposta a solicitação elaborada pela Assembléia Geral das Nações Unidas em dezembro de 1994 (cf resolução 49/75 K), a Corte Internacional de Justiça teve de pronunciar-se sobre legalidade da ameaça ou uso de armas nucleares (*Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion*). Várias foram as conclusões da Corte e o parecer demonstrou haver uma divisão entre os juízes membros. Em linhas gerais, o parecer da Corte foi inconclusivo.

<sup>189</sup> Nas palavras utilizadas pela Corte: “The existence of the general obligation of States to ensure that activities within their jurisdiction and control respect the environment of other States or of areas beyond national control is now part of the corpus of international law relating to the environment” (A existência da obrigação geral dos Estados de assegurar que as atividades dentro de sua jurisdição e controle respeitem o meio ambiente de outros Estados ou de áreas além do controle nacional é, agora, parte do corpo de direito internacional relativo ao meio ambiente).

<sup>190</sup> Na realidade, a chuva ácida é apenas uma das formas pela qual ácidos formados em decorrência da poluição atmosférica são depositados na superfície terrestre. Na chuva ácida, o dióxido de enxofre (SO<sub>2</sub>) e vários óxidos de nitrogênio que, na atmosfera, foram transformados em ácido sulfúrico (H<sub>2</sub>SO<sub>4</sub>), nitrato de amônia (NH<sub>4</sub>NO<sub>3</sub>) ou ácido nítrico (HNO<sub>3</sub>), são depositados na superfície por meio de chuvas, neve ou granizo. Há, ainda, uma outra forma de deposição, que ocorre de maneira seca: cinzas contendo compostos de nitrogênio ou enxofre ou, ainda, gases de enxofre e nitrogênio absorvidos pela superfície, ao entrarem em contato com água, transformam-se em ácidos. Cf *Acid Rain and the Facts in ENVIRONMENT CANADA*, 2002.

<sup>191</sup> Nas palavras de Silva (2002, p. 69), “Muito se fala no efeito estufa, nas ‘queimadas’, no desaparecimento das florestas tropicais, nas mudanças climatológicas, na biodiversidade e em tantos outros problemas ligados à ecologia. (...) Sobre a chuva ácida, no entanto, quase nada se fala, embora se trate, a curto prazo, do problema mais sério que aflige o hemisfério Norte e o principal fator no efeito estufa e na destruição das florestas européias”.

produção agrícola, corrosão de monumentos históricos e prédios<sup>192</sup> e pode, mesmo, levar algumas pessoas à morte, especialmente idosos e crianças.

Devido à complexidade da realidade europeia, e ao fato de que países relativamente pouco poluidores (em especial os países da Escandinávia) estavam sofrendo danos ambientais decorrentes dessa poluição atmosférica difusa, especialmente a ocorrência de chuvas ácidas, os países europeus constataram que o sistema clássico de combate à poluição atmosférica transfronteiriça era insuficiente e que era necessário criar um novo sistema para tutelar juridicamente a atmosfera, ao menos no âmbito europeu. Deste modo, em 1979, países europeus firmaram a Convenção sobre Poluição Atmosférica Transfronteiras a Longa Distância<sup>193</sup> (*Convention on Long-range Transboundary Air Pollution*). Além do pioneirismo na abordagem multilateral da poluição atmosférica transfronteiriça<sup>194</sup>, Rao (2002, p. 227) e Silva (2002, p. 70-71) destacam que a Convenção possibilitou uma cooperação inédita entre o bloco capitalista e o bloco socialista, tendo em vista que países de ambos os matizes ideológicos<sup>195</sup> a assinaram.

A Convenção é um instrumento do tipo guarda-chuva, isto é um instrumento “que estabelece dispositivos programáticos, com normas de cooperação de caráter geral e que seria, em data posterior, implementada por outros atos internacionais” (SOARES, 2001, p. 263)<sup>196</sup>.

---

<sup>192</sup> Já na segunda metade do século XIX, começava-se a entender o mecanismo da chuva ácida, bem como seus efeitos. O britânico Robert Angus Smith é tido como a primeira pessoa a utilizar o termo “chuva ácida”, bem como a estudar seus efeitos. Em uma de suas obras, Smith (1872, p. 444) expõe: “It has often been observed that the stones and bricks of buildings, especially under projecting parts, crumble more readily in large towns, where much coal is burnt, than elsewhere. [...]. I was led to attribute this effect to the slow, but constant, action of the acid rain” (“Observou-se, com frequência, que as pedras e tijolos de edifícios, especialmente sob partes que se projetam para fora, desfazem-se mais rapidamente em grandes cidades, onde muito carvão é queimado, do que em outros lugares. [...] Fui levado a atribuir este efeito à lenta, mas constante, ação da chuva ácida”).

<sup>193</sup> Tendo em vista a ausência de tradução oficial da Convenção para o português brasileiro, tendo em vista o fato de o Brasil não ser signatário, utiliza-se, neste trabalho, a tradução realizada pelo governo português. Desta forma, eventualmente, alguns termos utilizados são diferentes dos habitualmente utilizados no Brasil o que, contudo, não deve prejudicar a compreensão do trabalho. Um exemplo é o termo “transfronteiras” que, no Brasil, normalmente é preterido em favor do termo “transfronteiriço” e suas variações.

<sup>194</sup> Rao (2002, p. 227) observa que a Convenção “foi o primeiro acordo internacional a lidar com o problema da chuva ácida, causado, principalmente, por emissões de dióxido de enxofre” (“was the first international agreement dealing with the problem of acid rain, caused mainly by emissions of sulfur dioxide”).

<sup>195</sup> A Convenção sobre Poluição Atmosférica Transfronteiras a Longa Distância (1979) foi celebrada ainda durante a Guerra Fria, um conflito não declarado entre dois blocos distintos: um de base capitalista, liderado pelos Estados Unidos; outro, de base socialista, liderado pela União Soviética. Iniciado após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), terminou somente com o colapso da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) em 1991. De acordo com Aquino et al (1999, p. 526), “A expressão *Guerra Fria* foi utilizada pela primeira vez por Walter Lippmann, comentarista político norte-americano, quando se referiu à tensão que se evidenciava entre a URSS e seus antigos aliados. Posteriormente, a expressão se popularizou, sendo empregada para caracterizar o confronto político, militar, econômico e ideológico entre os EUA e a URSS, envolvendo seus respectivos aliados” [grifo do original].

<sup>196</sup> No Direito Internacional do Meio Ambiente, verifica-se uma tendência de utilização de convenções “guarda-chuva” (*umbrella treaties*) ou do tipo “quadro” na construção dos regimes de tutela do meio ambiente. Basicamente, tratam-se de instrumentos básicos, que reúnem o mínimo denominador comum suficiente para se assegurar a participação da quase totalidade da comunidade internacional, deixando aspectos mais específicos

Deste modo, a Convenção contém somente 18 artigos e não estabelece metas obrigatórias; contudo, estabelece um Secretariado para servir de órgão executivo (1979, art. 11), estabelece o dever de troca de diversas informações sobre poluição atmosférica (1979, art. 8º), além de ressaltar a necessidade de intercâmbio tecnológico (1979, art. 7º) e reforçar o “programa comum de vigilância e avaliação do transporte a longa distância dos poluentes atmosféricos na Europa” (1979, art. 9º). Posteriormente, a Convenção foi complementada por 8 Protocolos<sup>197</sup>:

Atualmente, segundo a Agência Portuguesa do Ambiente (2007), 51 países já ratificaram a Convenção. Um dado curioso é a ratificação por parte do Canadá e Estados Unidos. Embora se trate de um instrumento jurídico eminentemente regional<sup>198</sup>, focado na Europa, o fato de que Canadá e Estados Unidos serem membros da Comissão Econômica das Nações Unidas para a Europa<sup>199</sup> permitiu que ambos também firmassem e ratificassem a Convenção.

Cabe adicionar que a Convenção traz as seguintes definições para os termos “poluição atmosférica” e “poluição transfronteiriça”:

- a) A expressão «poluição atmosférica» significa a introdução na atmosfera pelo homem, directa ou indirectamente, de substâncias ou de energia que têm uma acção nociva, de forma a por em perigo a saúde do homem, a prejudicar os recursos

---

para serem regulados futuramente por meio de outros instrumentos. Embora sejam muito parecidos, há diferenças entre instrumentos “guarda-chuva” e “quadro”. Segundo Guido Soares (2001, p. 175), nos instrumentos “guarda-chuva”, a atividade legisladora posterior é realizada pelos próprios Estados, ao passo que, nos instrumentos “quadro”, delega-se esta função a um órgão legislador, como a Conferência das Partes (COP) na Convenção sobre Diversidade Biológica e na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança de Clima. Outra diferença, segundo Soares (2001, p. 175), é a existência de uma estrutura unitária nos instrumentos “quadro”, com os mesmos Estados participando do tratado-quadro e nos atos subsequentes, ao passo que, nos instrumentos “guarda-chuva”, não há, necessariamente, uma “sucessividade no tempo ou coincidência de foros de negociação e de Estados-partes, entre aqueles e os tratados que se colocam sob o guarda-chuva” (SOARES, 2001, p. 175).

<sup>197</sup> Protocolo de 1984 relativo ao financiamento a longo prazo do Programa de Cooperação para a Vigilância Contínua e para a Avaliação do Transporte a Longa Distância dos Poluentes Atmosféricos na Europa (EMEP); Protocolo de 1985 relativo à redução de emissões de enxofre em pelo menos 30 por cento; Protocolo de 1988 relativo à luta contra as emissões de óxidos de azoto ou seus fluxos transfronteiras; Protocolo de 1991 concernente ao controle de emissões de compostos orgânicos voláteis e seus fluxos transfronteiras; Protocolo de 1994 respeitante a uma nova redução das emissões de enxofre; Protocolo de 1998 relativo aos metais pesados; Protocolo de 1998 relativo a poluentes orgânicos persistentes (POPs); Protocolo de 1999 relativo à redução da acidificação, da eutrofização e do ozono troposférico.

<sup>198</sup> De modo a restringir o âmbito de alcance da Convenção, o seu artigo 14 traz o seguinte: “1-A presente Convenção estará aberta para assinatura dos Estados membros da Comissão Económica para a Europa, dos Estados possuidores do estatuto consultivo junto da Comissão Económica ,para a Europa, em virtude do disposto no parágrafo 8 da Resolução n.º 36 (IV), de 28 de Março de 1947, do Conselho Económico e Social, e das organizações de integração económica regional constituídas por Estados soberanos membros da Comissão Económica para a Europa e com competência para negociar, concluir e aplicar acordos internacionais nas matérias abrangidas pela presente Convenção, na sede das Nações Unidas em Genebra, de 13 a 16 de Novembro de 1979, por ocasião da reunião de alto nível, no âmbito da Comissão Económica ,para a Europa sobre a protecção do ambiente”.

<sup>199</sup> Apesar do nome, a Comissão possui vários membros não-europeus, como Estados Unidos, Canadá, Israel, Quirguistão, Uzbequistão, Tadjiquistão e Turcomenistão.



biológicos e os ecossistemas, a deteriorar os bens materiais e a pôr em risco ou a prejudicar os valores estéticos e as outras legítimas utilizações do ambiente, sendo a expressão «poluentes atmosféricos» entendida no mesmo sentido;

b) A expressão «poluição atmosférica transfronteiras a longa distância designa a poluição atmosférica cuja origem física está total ou parcialmente compreendida numa zona submetida à jurisdição nacional de um Estado e que exerce os seus efeitos nocivos numa zona submetida à jurisdição de um outro Estado, mas a uma distância tal que não é geralmente possível distinguir as contribuições de fontes emissoras individuais ou de grupos de fontes. (1979, artigo 1º)

É importante destacar, na definição exposta pela alínea “b” do artigo 1º da Convenção, o reconhecimento da complexidade do problema da poluição transfronteiriça provocada por diversas fontes emissoras. Outro ponto importante a ressaltar é que a Convenção, ao adotar esta abordagem para a poluição atmosférica transfronteiriça, não afastou o regime clássico consolidado no caso *Trail Smelter*, tendo em vista que o escopo da Convenção viu-se reduzido aos casos em que as fontes emissoras são muitas e difíceis de serem apontadas. Deste modo, pode-se afirmar que, no caso de danos ambientais decorrentes de poluição atmosférica transfronteiriça causada por uma fonte de emissão bem determinada, o regime clássico é integralmente aplicável<sup>200</sup>.

<b>Partes que ratificaram a Convenção sobre Poluição Atmosférica Transfronteiras a Longa Distância</b>					
<i>Parte</i>	<i>Ratificação</i>	<i>Parte</i>	<i>Ratificação</i>	<i>Parte</i>	<i>Ratificação</i>
Albânia	02/12/2005	Estados Unidos	30/11/1981	Macedônia	30/12/1997
Alemanha	15/07/1982	Estônia	07/03/2000	Malta	14/03/1997
Armênia	21/02/1997	Finlândia	15/04/1981	Mônaco	27/08/1999
Áustria	16/12/1982	França	03/11/1981	Montenegro	23/10/2006
Azerbaijão	03/07/2002	Geórgia	11/02/1999	Noruega	13/02/1981
Bélgica	15/07/1982	Grécia	30/08/1983	Polónia	19/07/1985
Bielorrússia	13/06/1980	Holanda	15/07/1982	Portugal	29/09/1980
Bósnia-Herzegovina	06/03/1992	Hungria	22/09/1980	Reino Unido	15/07/1982
Bulgária	09/06/1981	Irlanda	15/07/1982	República Checa	01/01/1993
Canadá	15/12/1981	Islândia	05/05/1983	Moldávia	09/06/1995
Chipre	20/11/1991	Itália	15/07/1982	Romênia	27/02/1991
Comunidade Européia	15/07/1982	Cazaquistão	11/01/2001	Rússia	22/05/1980
Croácia	08/10/1992	Quirguistão	25/05/2000	Sérvia e Montenegro*	12/03/2001
Dinamarca	18/06/1982	Letônia	15/07/1994	Suécia	12/02/1981
Eslováquia	28/05/1993	Liechtenstein	22/11/1983	Suíça	06/05/1983
Eslovênia	06/07/1992	Lituânia	25/01/1984	Turquia	18/04/1983
Espanha	15/06/1982	Luxemburgo	15/07/1982	Ucrânia	05/06/1980

**Tabela 1 – Partes que ratificaram a Convenção sobre Poluição Atmosférica Transfronteiras a Longa Distância**

Fonte: Agência Portuguesa do Ambiente

\* Não foi possível obter informação mais atual sobre se Montenegro, ao tornar-se independente da Sérvia em 2006, tática ou expressamente reconheceu a Convenção.

O regime criado pela Convenção e seus protocolos criou uma nova arquitetura jurídica para a tutela da atmosfera. Contudo, isto somente se deu no âmbito regional e é pouco

<sup>200</sup> Vale recordar que, normalmente, os países tendem a facilitar o acesso a soluções de direito civil para esses casos, facilitando o acesso aos sistemas domésticos por particulares.

provável que o mesmo regime pudesse ser utilizado em caráter global. Os problemas que levaram à criação do regime, em especial a questão da chuva ácida, embora também ocorram em outras partes do mundo, são potencializados na Europa devido ao fato de vários países industriais coexistirem numa região geográfica relativamente pequena.

Após a assinatura da Convenção, a poluição atmosférica na Europa caiu substancialmente. De acordo com Birnie e Boyle (2002, p. 513), “por volta de 1994, a meta de 30 por cento de redução das emissões de enxofre havia sido cumprida por todas as partes, e mesmo superada por 19 delas, reduzindo as emissões totais em 52 por cento”<sup>201</sup>. Da mesma forma, as emissões de óxidos de nitrogênio caíram 9 por cento. Entretanto, como apontam Birnie e Boyle (2002, p. 513), não está claro se a queda na poluição atmosférica na Europa foi resultante da criação e aplicação deste regime jurídico ou se foi decorrente de outras questões, como a mudança nas indústrias em algumas áreas (como na antiga Alemanha Oriental) e o aumento do uso do gás natural e da energia nuclear em países como Reino Unido e França. Não obstante, o regime contribuiu para a mudança de percepções e políticas nos estados participantes<sup>202</sup>.

Desta forma, pode-se afirmar que o regime criado pela Convenção proporcionou uma resposta adequada para um problema regional de poluição atmosférica transfronteiriça. Contudo, ainda que diferente da noção bilateral clássica de poluição atmosférica transfronteiriça, o regime foi construído com base numa realidade em que países sofriam danos diretos decorrentes de determinado tipo de emissão localizada em determinadas áreas geográficas, embora não se pudesse atribuir, com clareza, a origem da poluição causadora de um dano específico.

Com o avanço das pesquisas científicas, constatou-se que um novo problema, de proporções maiores, acometia a atmosfera. Desta vez, não se tratava de um dano localizado no solo, como a destruição de florestas ou a corrosão de monumentos, mas sim de um dano a uma frágil porção da atmosfera cuja manutenção é fundamental para a existência de vida na Terra: a camada de ozônio. Neste caso, a abordagem clássica de relacionar um dano em

---

<sup>201</sup> No original, em inglês: “By 1994 the 30 per cent target for reducing sulphur emissions had been met by all parties, and exceeded by 19 of them, reducing total emissions by 52 per cent”.

<sup>202</sup> Largamente por meio de maior conhecimento e construção de confiança mútua, o regime da Convenção sobre Poluição Atmosférica Transfronteiriça a Longa Distância ajudou a alterar percepções e a mudar políticas nos estados participantes. Ele não resolveu o problema da chuva ácida ou da poluição atmosférica transfronteiriça, mas ele parece ter revertido tendências anteriores (BIRNIE & BOYLE, 2002, p. 513). No original, em inglês: “largely through increased knowledge and the building of mutual confidence, the LRTAP regime has helped to alter perceptions, and to change policies in participating states. It has not solved the problem of acid rain or transboundary air pollution, but it does appear to have reversed earlier trends”.

determinado local com uma determinada conduta, fosse ela difusa ou localizada num ponto específico, não teria sentido. Tornava-se necessária a construção de um regime global.

## 2.5. O regime do ozônio: primeira luta global em defesa da atmosfera

Com o desenvolvimento tecnológico, a economia passou a diversificar-se cada vez mais e as demandas passaram a ser cada vez mais sofisticadas. Logo surgiria uma demanda especial, a de possuir controle sobre a umidade e a temperatura ambientes, ao menos em locais fechados. Nanengast (2002, p. 44-46) narra um caso ocorrido já em 1902: uma gráfica de Nova Iorque, conhecida por seus trabalhos em cores, solicitou a uma empresa fabricante de sistemas de aquecimento uma solução para o problema de umidade em suas instalações; a pesquisa levou o engenheiro Willis Haviland Carrier<sup>203</sup> a desenvolver uma solução de desumidificação que serviu de inspiração para que, em 1906, Carrier inventasse o precursor dos atuais sistemas de refrigeração.

Entretanto, ainda havia um problema no que diz respeito aos gases utilizados nos sistemas de refrigeração, tendo em vista que alguns eram tóxicos e outros não tinham um desempenho tão bom quanto o desejado. Desta forma, a pesquisa continuou, até que, em 1928, o cientista americano Thomas Midgley Jr., junto com uma equipe, sintetizou o primeiro tipo de clorofluorcarbono (CFC). Na época, a descoberta dos CFCs representou um grande avanço, tendo em vista que, conforme exposto por Midgley Jr. (1930, p. 542), os CFCs eram estáveis, não-corrosivos, não-tóxicos e não-inflamáveis: eram os “gases perfeitos”<sup>204</sup>.

Os “gases perfeitos”, contudo, passariam a não ser mais encarados da mesma maneira a partir de 1974, quando um estudo elaborado por Molina e Rowland demonstrou que os CFCs, por serem gases estáveis, tendem a permanecer longo período na atmosfera e a alcançar a estratosfera, onde, então, sofrem reações que resultam na destruição do gás ozônio<sup>205</sup> que ali se encontra<sup>206</sup>.

---

<sup>203</sup> Willis Haviland Carrier, em 1915, fundou a Carrier Engineering Corporation, companhia que, atualmente, é uma das grandes empresas do ramo de refrigeração no mundo. Cf <[http://www.air-conditioners-and-heaters.com/willis\\_carrier.htm](http://www.air-conditioners-and-heaters.com/willis_carrier.htm)>.

<sup>204</sup> Esses gases, além de serem usados para refrigeração, também eram usados como solventes e como aerossóis. A euforia com a descoberta foi tamanha que o inventor chegou a inalar o gás e assoprar uma vela para demonstrar a sua segurança (LITFIN apud DIMENTO, 2003).

<sup>205</sup> Deve ser lembrado que o ozônio ( $O_3$ ) é um gás cujas moléculas são formadas por três átomos de oxigênio. Trata-se de um gás muito mais instável que o gás oxigênio que respiramos e que é composto somente por dois átomos de oxigênio ( $O_2$ ). O ozônio é formado, naturalmente, na estratosfera, pela ação dos raios ultravioleta sobre o gás oxigênio, que quebra as moléculas de  $O_2$  e as leva a rearranjarem-se na forma  $O_3$ .

<sup>206</sup> Clorofluormetanos estão sendo adicionados ao meio ambiente em quantidades em constante aumento. Estes compostos são quimicamente inertes e podem permanecer na atmosfera por 40-150 anos, e espera-se que as

Embora os CFCs sejam gases muito estáveis em altitudes mais baixas, Molina e Rowland demonstraram que, com a ação dos raios ultravioleta<sup>207</sup> na estratosfera, as moléculas desses gases são quebradas, de modo que radicais livres são largados na atmosfera. Por sua vez, esses radicais livres reagem com o ozônio. Essas reações provocam a destruição das moléculas de ozônio presentes na estratosfera<sup>208</sup>.

O ozônio, por sua vez, embora instável em baixas altitudes, torna-se um gás muito estável na estratosfera, de modo que a sua concentração nesse nível resulta numa camada de gás ozônio em torno do planeta Terra<sup>209</sup>. Esta camada age como um filtro que barra parte dos raios ultravioleta contidos nos raios solares, de modo que esses raios chegam à superfície em quantidades adequadas para cumprir sua função nos ecossistemas. A reação dos CFCs com o ozônio estratosférico resulta na redução desta camada, de modo que uma parte menor dos

concentrações atinjam 10 a 30 vezes os níveis atuais. A fotodissociação<sup>206</sup> dos clorofluorometanos na estratosfera produz quantidades significativas de átomos de cloro e leva à destruição do ozônio atmosférico (MOLINA & ROWLAND, 1974, p. 810). No original, em inglês: “Chlorofluoromethanes are being added to the environment in steadily increasing amounts. These compounds are chemically inert and may remain in the atmosphere for 40-150 years, and concentrations can be expected to reach 10 to 30 times present levels. Photodissociation of the chlorofluoromethanes in the stratosphere produces significant amounts of chlorine atoms, and leads to the destruction of atmospheric ozone”.

<sup>207</sup> Raios ultravioleta são, na verdade, um tipo de radiação eletromagnética cujo comprimento de onda é menor que o da luz visível, mas é maior que o dos raios X. A frequência dessa radiação é maior que a da luz violeta, a onda luminosa de maior frequência que o olho humano é capaz de captar, característica da qual deriva seu nome. A radiação ultravioleta encontra-se presente nos raios solares, embora possa ser produzida, também, artificialmente. Esse tipo de radiação produz vários efeitos, tanto negativos como positivos, de modo que seu excesso é prejudicial para muitas formas de vida na Terra, incluindo o homem. Entre os efeitos mais palpáveis da atuação dos raios ultravioleta, pode-se citar a queimadura de pele provocada pelo excesso de exposição aos raios solares. O excesso de raios ultravioleta pode ser percebido por um ardor na pele, de modo que, ao se comentar que o sol está “ardido”, uma pessoa está, na verdade, afirmando que há uma incidência muito forte de raios ultravioleta naquele momento.

<sup>208</sup> O estudo de Molina e Rowland traz o seguinte exemplo de como os raios ultravioleta quebram as moléculas dos CFCs e liberam radicais livres que quebram as moléculas de ozônio (O<sub>3</sub>). Tome-se o exemplo dos gases CFCl<sub>3</sub> e CF<sub>2</sub>Cl<sub>2</sub>. Com a ação dos raios ultravioleta, eles são quebrados, respectivamente, em “CFCl<sub>2</sub> + Cl” e “CF<sub>2</sub>Cl + Cl”. Os radicais “Cl” livres acabam reagindo com o ozônio (O<sub>3</sub>) da seguinte maneira: Cl + O<sub>3</sub> resulta em ClO + O<sub>2</sub>. Posteriormente, o ClO reage com O e resulta em Cl + O<sub>2</sub>. O resultado é que a camada pré-existente de ozônio é transformada numa camada de gás oxigênio (O<sub>2</sub>) e Cloro (Cl). Rowlands (2007, p. 321) acrescenta que pesquisas posteriores mostraram que reações semelhantes acontecem com radicais de flúor, bromo, carbono e hidrogênio, de modo que muitos são os gases com potencial de destruição da camada de ozônio.

<sup>209</sup> De acordo com o IPCC (2001, p. 176), “A camada da estratosfera contém uma camada na qual a concentração do ozônio é maior, denominada camada de ozônio. Esta camada tem uma extensão de 12 a 40 km. A concentração de ozônio alcança um máximo entre 20 e 25 km. Esta camada está diminuindo devido às emissões de compostos com cloro e bromo devidas à atividade humana. Cada ano, durante a primavera do Hemisfério Sul, produz-se uma importante redução da camada de ozônio na região antártica, à qual contribuem também os compostos com cloro e bromo derivados da atividade humana, junto com as condições meteorológicas desta zona”. No original, em espanhol: “La capa de la estratosfera contiene una capa en que la concentración del ozono es mayor, y que se denomina capa de ozono. Esta capa tiene una extensión de 12 a 40 Km. La concentración de ozono alcanza un máximo entre 20 y 25 Km. Esta capa se está agotando debido a emisiones de compuestos con cloro y bromuro debidas a la actividad humana. Cada año, durante la primavera del Hemisferio Sur, se produce un importante agotamiento de la capa de ozono en la región antártica, al que también contribuyen los compuestos con cloro y bromuro derivados de la actividad humana, junto con las condiciones meteorológicas de esta zona”.

raios ultravioleta é filtrada e uma parte maior desses raios chega à superfície terrestre. Os efeitos negativos dos raios ultravioleta ainda não estão completamente compreendidos, mas, segundo Caldwell *et al*, os efeitos<sup>210</sup> ocorrem tanto de maneira direta como indireta sobre diversos ecossistemas (1998, p. 41).

Em razão da gravidade do problema, tornava-se patente a necessidade de ação por parte da comunidade internacional. A continuação do processo de destruição da camada de ozônio por atividades antrópicas levaria a mudanças que poderiam ter, como conseqüência, a extinção ou uma mudança substancial das formas de vida na Terra. Confrontada, quiçá pela primeira vez, por uma ameaça tão concreta, a humanidade foi compelida a agir. No entanto, os mecanismos anteriores de tutela jurídica da atmosfera não se mostravam mais suficientes, tendo em vista as conseqüências globais do problema e a existência de diversas fontes emissoras de gases que danificam a camada de ozônio: tornava-se necessário elaborar uma nova arquitetura jurídica que envolvesse todas as nações e criasse um regime jurídico global.

Neste contexto, o PNUMA (Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente) organizou, a partir da segunda metade da década de 1970, várias reuniões de governos e de organizações não-governamentais para fomentar a troca de informações em relação à camada de ozônio, bem como desenvolver políticas de combate ao problema. Embora se tenha alegado, por algum tempo, que não havia certeza sobre os efeitos maléficos dos CFCs<sup>211</sup> à camada de ozônio<sup>212</sup>, foi-se formando o consenso científico e, logo, alguns países passaram a, internamente, restringir o uso desses gases<sup>213</sup>. Em 1982, foi criado um grupo de peritos, no âmbito do PNUMA, encarregado de preparar um esboço de convenção para a proteção da

---

<sup>210</sup> Em 2006, o PNUMA (Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente), lançou um relatório de mais de 200 páginas sobre os impactos ambientais da destruição da camada de ozônio e as relações do fenômeno com as mudanças climáticas. Trata-se de um documento que busca elaborar um resumo do conhecimento científico sobre a questão. Entre os principais efeitos negativos apontados pelo relatório (UNEP, 2006a, *passim*), estão: problemas de saúde, como catarata e câncer de pele; mudanças nas composições químicas de plantas; alterações nas populações de microorganismos terrestres; mudanças no equilíbrio de espécies em ecossistemas terrestres; redução da capacidade reprodutiva de microorganismos aquáticos, tais como o plâncton; redução da capacidade de absorção de carbono pelos oceanos; redução das populações de peixes; alteração da disponibilidade e toxicidade de metais em meios aquáticos; redução da vida útil de objetos feitos de madeira ou plástico.

<sup>211</sup> Embora os CFCs (compostos de carbono, cloro e flúor) sejam os gases mais notórios no que diz respeito aos danos à camada de ozônio, outros gases, compostos por carbono, hidrogênio e bromo também são considerados nocivos, conforme os anexos A, B, C e E do Protocolo de Montreal (UNEP, 2006c, p. 24-27).

<sup>212</sup> Segundo Dimento (2003, p. 95), ainda em 1980, a Dupont, maior fabricante de CFCs do mundo na época, afirmava que o risco ambiental representado por esses gases ainda não estava bem estabelecido para que se iniciasse a busca por materiais alternativos. Deve-se ressaltar que o princípio da precaução já se encontrava em desenvolvimento na doutrina ambientalista da época, de modo que as alegações de falta de certeza científica por parte da Dupont acabavam servindo para reforçar os argumentos de quem defendia o controle dos CFCs. O princípio da precaução, já em 1971, foi incluído no programa ambiental do governo da então Alemanha Ocidental (*Umweltprogramm der Bundesregierung*). Para mais informações, cf LFU, 2008, p. 1 e p. 3.

<sup>213</sup> De acordo com Silva (2002, p. 67), já em 1978, os Estados Unidos proibiram o uso dos CFCs em aerossóis, sendo seguido por Canadá e pelos países escandinavos

camada de ozônio. Após reuniões em Estocolmo, Genebra e Viena, foi possível, em 1985, a discussão e aprovação de um projeto que resultou na Convenção de Viena para a Camada de Ozônio<sup>214</sup>.

Entretanto, a Convenção de Viena é suave, isto é, não contém obrigações claras e bem determinadas, de modo que se assemelha mais a um enunciado de princípios que deveriam ser seguidos pelos países signatários. No entanto, o fato de não ser tão específica em seus dispositivos teve o efeito benéfico de fazer com que a Convenção ganhasse a aceitação global de que se necessitava para que fosse lançada a base de um regime de tutela jurídica global da camada de ozônio<sup>215</sup>.

Nos dois anos seguintes, a questão do ozônio passou a disseminar-se perante a opinião pública, principalmente em razão da publicação de estudos científicos demonstrando a gravidade do problema, e da ocorrência de um verão extremamente quente no ano de 1986<sup>216</sup>. Ainda, a indústria reconheceu que substitutos poderiam ser desenvolvidos em poucos anos<sup>217</sup>. Desta forma, em 17 de setembro de 1987, firmou-se o Protocolo de Montreal sobre substâncias que destroem a camada de ozônio, que contém regras peremptórias, metas de redução de emissões de gases nocivos à camada de ozônio<sup>218</sup>, normas mais específicas sobre transferência de tecnologia, mecanismos financeiros de assistência e procedimentos para os casos de não cumprimento dos termos do Protocolo. Desta forma, o regime do ozônio tornou-

---

<sup>214</sup> De acordo com Silva, “A tarefa do Grupo de Peritos não foi fácil, pois teve que superar inúmeros obstáculos, motivados, em sua maioria, pelos países da Comunidade Européia. O grupo tinha ainda a responsabilidade de submeter à comunidade internacional um projeto pautado em suposições, visto que não havia nenhuma prova concreta de dano à camada de ozônio, provocado pelos CFCs. O dilema é que, se os argumentos dos países contrários à adoção de regras destinadas a controlar a produção e o uso dos CFCs fossem aceitos e ficasse comprovado que os CFCs efetivamente são nocivos à camada de ozônio, não haveria como desfazer o mal. Se, ao contrário, a Convenção fosse assinada e ficasse comprovado que as especulações foram equivocadas, o dano seria meramente econômico” (2002, p. 67). É importante destacar que a Convenção foi assinada no dia 22 de março de 1985, mas somente foi ratificada, pelo Brasil, em 1990, por meio do Decreto n. 99.280 de 06/06/1990.

<sup>215</sup> Silva (2002, p. 68) afirma: “Mesmo antes de serem ultimados os trabalhos de elaboração do esboço de Convenção, o grupo de peritos legais e técnicos começou a estudar um projeto de Protocolo, submetido pelos países escandinavos, mediante o qual se propunha a adoção de regras peremptórias para limitar a fabricação e utilização dos CFCs. Esbarrou novamente com a oposição dos países da comunidade européia, responsáveis pela fabricação e uso de aproximadamente 85% do CFC. Depois de longos e infrutíferos debates, foi preparado um projeto de Protocolo, mas, às vésperas da Conferência de Viena, em março de 1985, as delegações julgaram preferível não introduzir o tópico na agenda da Conferência, por recear que pudesse frustrar a assinatura da própria Convenção. Ficou decidido que uma série de trabalhos preparatórios seriam encetados nos dois anos seguintes em busca de uma solução”.

<sup>216</sup> De acordo com Silva (2002, p. 68), “A revelação, em maio de 1985, por cientistas inglesas, que ocorrera uma perda de 40% da camada de ozônio acima da Antártida, superfície igual ao território continental dos Estados Unidos, criou forte impacto na opinião pública e a ocorrência de um verão extremamente quente em 1986, ligado às informações alarmistas sobre o “efeito estufa”, provocaram uma reviravolta na posição do bloco europeu que, às vésperas da Conferência de Montreal, não só aceitou o projeto elaborado, mas passou a tomar posição ainda mais avançada do que a dos Estados Unidos”.

<sup>217</sup> Dimento (2003, p. 95) afirma que a Dupont foi uma das empresas que reconheceu o fato.

<sup>218</sup> O Protocolo de Montreal, já na sua redação inicial, incluía outros gases além dos CFCs, que também são nocivos à camada de ozônio.

se mais eficaz. Com o avanço do conhecimento científico, tanto no que diz respeito ao conhecimento do processo de destruição da camada de ozônio como no que concerne ao desenvolvimento de novas tecnologias, o Protocolo de Montreal foi ganhando emendas com o fim de aprimorar o regime<sup>219</sup>.

Em razão do caráter global do regime do ozônio, tornou-se necessário, durante sua construção, lidar com os interesses conflitantes característicos de um mundo assimétrico, no qual países altamente industrializados e desenvolvidos dividem a superfície terrestre com países industrializados em desenvolvimento e com países com índices de desenvolvimento muito baixos. Desta forma, tornou-se fundamental conciliar os interesses divergentes para que se lograsse o estabelecimento do regime.

### 2.5.1. A disputa Norte-Sul: cooperação e responsabilidades

No estudo das assimetrias existentes entre os países desenvolvidos e os países subdesenvolvidos<sup>220</sup> e os países em desenvolvimento<sup>221</sup> nas negociações internacionais, é comum a utilização do termo Norte-Sul para descrever a situação desses países. O “Norte” descreve os países desenvolvidos, mesmo que eles não se localizem necessariamente, no hemisfério norte<sup>222</sup>, ao passo que o termo “Sul” descreve os países subdesenvolvidos e em desenvolvimento<sup>223</sup>.

---

<sup>219</sup> O Protocolo de Montreal recebeu emendas em 1990 (Londres), Copenhague (1992), Viena (1995), Montreal (1997) e Pequim (1999).

<sup>220</sup> Segundo Sandroni (2001, p. 443), países subdesenvolvidos são “países pobres, economicamente atrasados, como é o caso da maioria dos países da América Latina, África e Ásia. Sua situação econômica caracteriza-se em geral por baixa renda *per capita*, grande dependência da exportação de um número reduzido de produtos primários, altos índices de desemprego e subemprego, subconsumo acentuado, índice de poupança muito reduzido e concentrado e altas taxas de natalidade e mortalidade”.

<sup>221</sup> De acordo com Sandroni (2001, p. 443), países em desenvolvimento é o “nome pelo qual têm sido designados mais recentemente os países subdesenvolvidos. Mais especificamente, o termo é aplicado aos países pobres ou subdesenvolvidos que passam a apresentar algum progresso em sua economia, em termos de industrialização”.

<sup>222</sup> A Austrália e a Nova Zelândia, por exemplo, são países desenvolvidos que e localizam no hemisfério Sul.

<sup>223</sup> De acordo com Najam (2005b, p. 225-226), “ao longo da última década e meia, o termo ‘Sul’ tem-se tornado outra vez o termo descritivo escolhido pelo conjunto de nações referido como países em desenvolvimento, países menos desenvolvidos, países subdesenvolvidos ou terceiro mundo. Especialmente no contexto das negociações globais – e mais ainda nas negociações globais ambientais – estes países freqüentemente escolhem, e algumas vezes exigem, serem chamados de Sul. Isto é mais que um problema de semântica. O termo freqüentemente reflete uma certa noção de identidade coletiva e o desejo de negociar como um coletivo”. No original, em inglês: “Over the last decade and a half, the term ‘South’ has once again become a descriptor of choice for the set of nations variously referred to as developing countries, less developed countries, underdeveloped countries, or the third world. Especially in the context of global negotiations – and even more so in global environmental negotiations – these countries often choose, and sometimes demand, to be referred to as the South. This is more than a matter of semantics. The term often reflects a certain aspect of their collective identity and their desire to negotiate as a collective”.

As negociações ambientais são caracterizadas pelo antagonismo existente entre os interesses dos países do Sul e do Norte, de modo que se torna necessário um intenso processo de negociação para que se logre um acordo. De um modo geral, os países do Sul tendem a enxergar as negociações ambientais sob o prisma do desenvolvimento econômico, de modo que lhes é fundamental assegurar condições para que as restrições impostas pelo Direito Internacional do Meio Ambiente não venham a servir de barreira ao desenvolvimento de suas economias. Desta forma, os países do Sul tendem a encarar com reservas o desenvolvimento de regimes de tutela jurídica internacional do meio ambiente<sup>224</sup>, embora, atualmente, não se observe mais o mesmo tipo de comportamento hostil que se observava há algumas décadas<sup>225</sup>.

No caso do regime do ozônio, a principal preocupação era a de que os esforços de industrialização dos países em desenvolvimento fossem obstaculizados com a imposição de controles sobre a produção e uso de determinados tipos de gases. Embora estes países, de um modo geral, fossem pequenos produtores, o fato de que esses gases poderiam ser produzidos com tecnologias relativamente simples significava que havia um grande potencial para que a produção de CFCs e outros gases nocivos à camada de ozônio crescesse substancialmente no futuro próximo. De acordo com Rowlands (2007, p. 325), os países em desenvolvimento argumentavam que, tendo em vista o fato de que os países do Norte haviam utilizado esses gases nos seus processos de desenvolvimento, eles também teriam direito de fazê-lo.

Para tentar atrair os países em desenvolvimento para o regime do ozônio, a transferência de tecnologias foi prevista pela Convenção de Viena. Todavia, previu-se apenas a cooperação dos países, de acordo com suas regulamentações internas, para a transferência de tecnologias, de modo que, na prática, essa transferência não foi assegurada. De acordo com

---

<sup>224</sup> Em relação, por exemplo, à Primeira Conferência da Organização das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo no ano de 1972 e considerada um marco no estabelecimento da atual preocupação internacional com o meio ambiente, Winckler e Balbinott (2006, p. 51) afirmam que “desde sua fase preparatória, esta já foi marcada pela oposição entre os países desenvolvidos e aqueles não-desenvolvidos: os primeiros, já afetados com maior intensidade pelos reflexos da industrialização, como a poluição da água, solo e atmosfera, e os últimos, se opondo a eventuais medidas que pudessem justamente impedir a instauração e crescimento da atividade econômica industrial”. Segundo Najam (2005a, p. 308), em um determinado ponto antes da Conferência, chegou-se mesmo a temer que os países em desenvolvimento dela não participassem.

<sup>225</sup> De acordo com Najam (2005a, p. 303-304), “Embora eles ainda sejam céticos em relação à empreitada ambiental global, eles encontram-se longe de ser os contestadores vigorosos que eram três décadas atrás. Esta transformação – embora lenta, vacilante, relutante e incompleta – tem sido uma evolução fascinante que não tem só mudado as visões dos países em desenvolvimento, mas também tem transformado a forma do discurso ambiental global, de maneira mais significativa pela transformação do que era a política ambiental global no que é agora a política global de desenvolvimento sustentável”. No original, em inglês: “Although they are still rather skeptical about the global environmental enterprise, they have come a long way from being the vigorous contestants that they were three decades ago. This transformation – although slow, halting, reluctant, and still incomplete – has been a fascinating evolution which has not only changed the views of developing countries but has also transformed the shape of the global environmental discourse, most significantly by turning what used to be global environmental politics into what is now the global politics of sustainable development”.



Birnie e Boyle (2002, p. 518), isto não foi satisfatório do ponto de vista dos países em desenvolvimento, tendo em vista que não havia a garantia de que esses países, de fato, teriam acesso a alternativas para os CFCs.

Estava claro que, para obter uma maior participação dos países em desenvolvimento, seria necessário mais. Deste modo, no Protocolo de Montreal, em 1987, foram incluídos dispositivos que permitiam pequenas emissões de gases nocivos à camada de ozônio (até 0,3 quilogramas *per capita*) e que concediam um período de dez anos para a implementação, por esses países, das obrigações constantes no Protocolo de Montreal. Ainda, em 1990, na redação das emendas de Londres ao Protocolo, foi criado um fundo multilateral para facilitar a implementação do Protocolo de Montreal. Segundo Rowlands (2007, p. 326), isto assegurou a participação dos países em desenvolvimento no regime<sup>226</sup>.

As negociações entre Norte e Sul no regime do ozônio levaram ao emprego concreto do “princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas”<sup>227</sup>, tendo em vista a permissão conferida, aos países em desenvolvimento, de emissão de determinada quantidade de gases nocivos à camada de ozônio que atendesse ao consumo doméstico. Desta forma, trata-se de um dos primeiros instrumentos ambientais que reconheceu a necessidade de conferir tratamento desigual a países desiguais, exigindo somente os esforços que se encontravam dentro das possibilidades de cada grupo de países<sup>228</sup>.

---

<sup>226</sup> Rowlands (2007, p. 326) afirma que a China juntou-se ao regime em 1990, pouco após as emendas de Londres e que a Índia, por sua vez, juntou-se ao regime em 1992. O Brasil também juntou-se ao regime em 1990, pouco antes das emendas de Londres e, atualmente, já ratificou todas as emendas relativas ao Protocolo de Montreal, cf Estado de la ratificación em <[http://ozone.unep.org/spanish/Ratification\\_status/index.shtml](http://ozone.unep.org/spanish/Ratification_status/index.shtml)>.

<sup>227</sup> Este princípio tem ganhado terreno no direito internacional do meio ambiente. Relaciona-se com a noção de desenvolvimento sustentável e com a noção de equidade. De acordo com Cordonnier Segger e Khalfan (2004, p. 133), “este princípio reconhece as diferenças históricas nas contribuições de Estados desenvolvidos e em desenvolvimento para os problemas ambientais globais, e dirige-se às suas respectivas capacidades econômicas e técnicas para resolver esses problemas. Claramente, a despeito de suas responsabilidades comuns, existem importantes diferenças entre as responsabilidades declaradas de países desenvolvidos e em desenvolvimento”. No original, em inglês: “this principle recognizes historical differences in the contributions of developed and developing States to global environmental problems, and addresses their respective economic and technical capacity to tackle these problems. Clearly, despite their common responsibilities, important differences exist between the stated responsibilities of developed and developing countries”. Ainda, a Declaração do Rio (ONU, 1992c), em seu princípio n. 7, dispõe: “Os Estados irão cooperar, em espírito de parceria global, para a conservação, proteção e restauração da saúde e da integridade do ecossistema terrestre. Considerando as diversas contribuições para a degradação do meio ambiente global, **os Estados têm responsabilidades comuns, porém diferenciadas**. Os países desenvolvidos reconhecem a responsabilidade que lhes cabe na busca internacional do desenvolvimento sustentável, tendo em vista as pressões exercidas por suas sociedades sobre o meio ambiente global e as tecnologias e recursos financeiros que controlam”. (grifo nosso)

<sup>228</sup> É importante atentar para o fato de que o princípio das “responsabilidades comuns, porém diferenciadas” possui dois elementos: as responsabilidades comuns e as responsabilidades diferenciadas. De acordo com Matsui (2002, p. 153), o elemento “responsabilidades comuns” relaciona-se com o fato de que existem problemas ambientais globais que devem ser tratados mediante a ação de toda a comunidade internacional, de modo que todos os países têm responsabilidade de agir. O elemento “responsabilidades diferenciadas”, por sua vez, segundo Matsui (2002, p. 154-156) possui duas facetas: a questão da contribuição maior dos países desenvolvidos para a degradação ambiental, de modo que uma parte maior do ônus deve recair sobre eles; e o

### 2.5.2. O regime do ozônio e as inovações no direito internacional

Além de se ter levado em consideração, na construção do regime, o princípio das “responsabilidades comuns, porém diferenciadas”, bem como o princípio da precaução<sup>229</sup>, o regime do ozônio também trouxe outras inovações para o direito internacional, merecendo destaque:

- a aprovação de emendas por meio de maioria, sem a necessidade de consenso;
- a construção de um mecanismo financeiro para auxiliar os países em desenvolvimento a atingirem os objetivos do regime;
- a criação de um sistema de solução de controvérsias baseado na negociação.

Na Convenção de Viena, de 1985, estabeleceu-se, em seu artigo 9º, a possibilidade de adoção de emendas à Convenção e a Protocolos por meio de votação entre os membros do regime, sem a necessidade de consenso<sup>230</sup>. Para a adoção de emenda à Convenção, é necessária a aprovação por uma maioria de três quartos das Partes presentes e votantes na reunião. Por sua vez, para a adoção de emenda a Protocolo, faz-se necessária uma maioria de dois terços.

Como afirmado em seção anterior, foi criado, no âmbito do Protocolo de Montreal, um mecanismo financeiro para proporcionar cooperação financeira e técnica, incluindo a transferência de tecnologia, aos países que se encaixam nas condições expostas no parágrafo

---

fato de que os países desenvolvidos possuem mais tecnologia e recursos para serem empregados na solução dos problemas, de modo que eles devem prover os meios pelos quais os países em desenvolvimento podem desenvolver-se de maneira sustentável”.

<sup>229</sup> De acordo com Rowlands (2007, p. 324-325): “Embora não haja concordância universal sobre se o Protocolo de Montreal é o primeiro ‘tratado precaucional’ do mundo ou simplesmente ‘o primeiro a perceber a necessidade de ação preventiva antes de prova firme de um dano’, há uma grande concordância de que ele ajudou a avançar o uso da abordagem precaucional no direito internacional ambiental. Assim, ele provê um precedente que os diplomatas podem tomar por base em negociações futuras sobre problemas ambientais globais caracterizados por altos níveis de incerteza”. No original, em inglês: “While there is not universal agreement whether the Montreal Protocol is the world’s first ‘precautionary treaty’ or simply ‘one of the first to perceive the need for preventive action in advance of firm proof of actual harm,’ there is more widespread agreement that it helped to advance the use of the precautionary approach in international environmental law. Thus, it provides a precedent that diplomats can draw upon in future negotiations on global environmental problems characterized by high levels of uncertainty”.

<sup>230</sup> O parágrafo 3º do artigo 9º urge para que as partes façam todo o esforço possível para chegar a um consenso. Contudo, na prática, o próprio artigo 9º, nos parágrafos 3º e 4º, estabelece quoruns mínimos para a aprovação de emendas à Convenção e a Protocolos. Tendo em vista que o artigo 16 da Convenção não permite a adoção de reservas, a possibilidade de decisão mediante votação significa que, de fato, pode ocorrer que uma das Partes da Convenção se veja obrigada a aceitar determinada alteração ao regime, mesmo que isto não seja de sua vontade. Trata-se de algo pouco usual no direito internacional, tendo em vista que, normalmente, uma emenda a um tratado internacional somente vale para as partes que estão de acordo.

1º de seu artigo 5º<sup>231</sup>, o que inclui a maior parte dos países em desenvolvimento. O mecanismo consiste, essencialmente, num fundo multilateral financiado pelas Partes que não se encontram na situação descrita no parágrafo 1º do artigo 5º que fornece recursos, por meio de doação ou financiamento, para o desenvolvimento de iniciativas que atinjam os objetivos do regime.

A solução de controvérsias relativas à aplicação ou interpretação do regime é regida pelo disposto no artigo 11 da Convenção de Viena. Trata-se de um mecanismo baseado na negociação, com cunho mais político que jurídico<sup>232</sup>. Em síntese, o mecanismo é composto de três etapas:

- em primeiro lugar, as partes devem buscar a solução da controvérsia por meio da negociação direta;
- caso não se chegue a um acordo, poderão ser solicitados bons ofícios<sup>233</sup> ou mediação<sup>234</sup> a uma outra Parte da Convenção;
- caso ainda não seja possível resolver a controvérsia, recorre-se a um mecanismo de conciliação<sup>235</sup>, que consiste na criação de uma comissão conciliatória que elaborará um laudo definitivo com recomendações que deve ser cumprido de boa fé pelas Partes em conflito.

---

<sup>231</sup> O parágrafo 1º do artigo 5º traz a seguinte redação: “Toda Parte que sea un país en desarrollo y cuyo nivel calculado de consumo anual de las sustancias controladas que figuran en el anexo A sea inferior a 0,3 Kg. per cápita en la fecha en que el Protocolo entre en vigor para dicha Parte, o en cualquier otra fecha a partir de entonces hasta el 1º de enero de 1999, tendrá derecho, para satisfacer sus necesidades básicas internas, a aplazar por diez años el cumplimiento de las medidas de control enunciadas en los artículos 2A a 2E, siempre que cualquier ulterior enmienda de los ajustes o la Enmienda adoptados en Londres, el 29 de junio de 1990, por la Segunda Reunión de las Partes se aplique a las Partes que operen al amparo de este párrafo cuando haya tenido lugar el examen previsto en el párrafo 8 del presente artículo y a condición de que tal medida se base en las conclusiones de ese examen” (PNUMA, 2006c, p. 19).

<sup>232</sup> De acordo com Birnie e Boyle (2002, p. 521): “Assim, embora o procedimento para não cumprimento seja um exemplo de ‘coerção suave’, ele não é sem dentes, e tem permitido que as partes dêem atenção séria e constante para as suas responsabilidades de verificar a implementação do Protocolo. A falta de outro dispositivo para a solução de controvérsias no Protocolo enfatiza a importância da supervisão e controle coletivos por meio da negociação e cooperação com as partes em detrimento da disputa judicial ou da arbitragem”. No original, em inglês: “Thus, although the non-compliance procedure is an example of ‘soft enforcement’, it is not without teeth, and it has enabled the parties to give serious and sustained attention to their responsibility for reviewing implementation of the Protocol. The absence from the Protocol of any other dispute settlement provision does emphasize the importance of collective supervision and control, through multilateral negotiation and cooperation with the parties, rather than adjudication or arbitration”.

<sup>233</sup> Segundo Seitenfus e Ventura, bons ofícios “é a forma mais singela de intervenção, objetivando estabelecer o início de um diálogo ou retomar negociações que foram interrompidas entre os Estados litigantes” (2003, p. 143).

<sup>234</sup> De acordo com Seitenfus e Ventura, mediação “vai além dos bons ofícios, pois o mediador (terceiros Estados, personalidades independentes ou organizações internacionais) propõe as bases da negociação e interfere no seu desenrolar” (2003, p. 143).

<sup>235</sup> De acordo com Seitenfus e Ventura: “a conciliação é definida como o exame e a apresentação de uma solução a um litígio proposto por um terceiro que goza da confiança dos Estados litigantes. A conciliação resulta, portanto, de um acordo preestabelecido ou *ad hoc*, entre as partes envolvidas no litígio” (2003, p. 143).

Cabe acrescentar que, ainda, as partes podem submeter-se a uma arbitragem ou à Corte Internacional de Justiça caso não desejem ter a controvérsia solucionada por meio da conciliação.

### 2.5.3. Resultados do regime do ozônio

Segundo Dimento (2003, p. 94), o Protocolo de Montreal (e suas emendas) é considerado, por muitos, como um dos tratados mais exitosos no direito internacional do meio ambiente. De fato, foram alcançadas reduções significativas, o que pode ser constatado pelo fato de que, em duas reuniões distintas (1989 e 1990)<sup>236</sup>, as metas de redução de emissões de gases nocivos à camada de ozônio foram aumentadas. Não obstante, deve-se observar que o regime, por si só, não foi o único responsável pela redução dessas emissões, tendo em vista que fatores econômicos foram determinantes para que se lograsse a substituição dos gases nocivos à camada de ozônio por outros gases<sup>237</sup>. Entretanto, ainda que a redução das emissões não tenha ocorrido totalmente em função do regime, e ainda que haja críticas<sup>238</sup>, “a Convenção do Ozônio e o Protocolo de Montreal forneceram um dos mais sofisticados e

<sup>236</sup> Na redação original do Protocolo de Montreal, previa-se a redução (com base em 1986) de 50% das emissões de gases nocivos à camada de ozônio até o período de 1998-1999. Posteriormente, em 1989, essa meta foi aumentada para 85% e, em 1990, foi estabelecida em 50% antes de 1995, 85% antes de 1987 e 100% antes do fim do século XX. De acordo com Birnie e Boyle (2002, p. 522), a maior parte dos países desenvolvidos logrou acabar com o uso dos principais gases nocivos à camada de ozônio já em 1996.

<sup>237</sup> Rao (2002, p. 217), citando outros autores, afirma: “Murdoch e Sandler (1997) afirmaram que, tendo em vista que os estados já estavam sob um regime de redução de CFCs antes do Protocolo de Montreal de 1987, e tendo em vista que havia substitutos para os CFCs, não foi tão difícil, para os países desenvolvidos, cumprir com as obrigações do Protocolo de Montreal, e tendo em vista que havia recursos financeiros relacionados com o cumprimento pelos países em desenvolvimento, estes também buscaram respeitar suas obrigações sob o Protocolo. O grau de certeza científica associado com o fenômeno do ozônio, bem como o dano resultante da destruição da camada de ozônio tiveram mais influência neste caso (diferente do fenômeno da mudança climática, onde estabelecer evidência com o mesmo nível de certeza ainda está por vir)”. No original, em inglês: “Murdoch and Sandler (1997) argued that since states were already under a CFC-reduction regime prior to the Montreal Protocol of 1987 and since there were substitutes for CFCs, it was not too hard for the developed countries to comply with obligations under the Montreal Protocol, and since there were financial resources tied to compliance for the developing countries, the latter also sought to fulfill the obligations under the Protocol. The degree of scientific certainty associated with the ozone phenomenon as well as the damage arising from ozone depletion were more influential in this case (unlike the phenomenon of global climate change, where establishing evidence with the same level of certainty still seems to be awaited)”.

<sup>238</sup> Dimento (2003, p. 101) afirma que há um risco de não-cumprimento do regime, tendo em vista que a própria noção de o que é “cumprimento” está bem definida; adiciona, ainda, que há crítica para o fato de que o Banco Mundial é o responsável por gerir o fundo multilateral do regime, tendo em vista que, supostamente, o Banco ainda investiria em projetos que resultam em emissões de gases nocivos à camada de ozônio. Para Silva (2002, p. 69), ainda que o regime consiga eliminar a emissão de todos os gases nocivos à camada de ozônio, há o problema de que os CFCs possuem uma vida ativa de cem anos, de modo que é possível que o problema se perpetue pelas gerações futuras. Rao (2002, p. 216) acrescenta: que o Protocolo de Montreal regula, diretamente, o uso dos CFCs, e não as emissões, de modo que pode levar mais tempo para que as emissões em si sejam, de fato, reduzidas; que o Protocolo permite o comércio de produtos baseados em CFCs entre as partes; que há o risco de que alguns países não-signatários continuem comercializando produtos baseados em CFCs.

efetivos modelos de regulação e supervisão internacionais para propósitos ambientais” (BIRNIE & BOYLE, 2002, p. 522-523).

## **2.6. O regime do clima: uma luta mais árdua**

Durante a confecção do regime do ozônio, uma outra ameaça ambiental já começava a chamar a atenção e a ser debatida: o efeito estufa. Embora já houvesse indícios, ainda no século XIX, da relação entre temperatura e presença de gases com carbono em sua composição química na atmosfera, foi somente no final do século XX que se pôde contar com evidências mais concretas. Pouco a pouco, os estudos científicos passaram a apontar resultados cada vez mais alarmantes. Tratava-se, em última análise, de uma ameaça maior que a representada pela questão do ozônio: caso os cientistas estivessem certos, bilhões de pessoas seriam severamente atingidas em poucas décadas.

Embora já se tenha discorrido sobre a questão, é válido recapitular a ciência básica por detrás do problema. A Terra recebe calor por meio da radiação solar; cerca de um terço deste calor recebido é absorvido pela superfície terrestre, pelos oceanos e demais corpos d’água, pela atmosfera e pela biosfera, sendo o restante refletido de volta para o espaço. No entanto, uma espécie de “cobertor” ao redor da Terra, composto por vapor d’água e vários gases, como o dióxido de carbono, o óxido nitroso, o metano, o ozônio e os clorofluorcarbonos, retém a maior parte do calor que seria refletido de volta ao espaço, aquecendo o globo por meio de uma mecânica semelhante àquela das estufas utilizadas em plantações. Sem este efeito estufa, a Terra seria um planeta gelado, provavelmente incapaz de abrigar a vida. Contudo, o homem, desde a Revolução Industrial, passou a adensar este “cobertor” por meio da emissão de gases de efeito estufa na atmosfera, em especial o dióxido de carbono e os hidrocarbonetos. Isto provocou o incremento da capacidade de o planeta reter calor, de modo que um aumento da temperatura média já começa a ser registrado. Embora as conseqüências ainda não sejam conhecidas com a exatidão desejável, há fortes evidências de que mudanças catastróficas podem ocorrer (ou já estejam ocorrendo) no clima em todo o mundo<sup>239</sup>.

---

<sup>239</sup> “A mudança climática causada pelo aquecimento global ameaça modificar substancialmente importantes ecossistemas, tanto terrestres como marinhos, porque a taxa de mudança climática excede as taxas sob as quais os ecossistemas e a biodiversidade que eles contêm podem adaptar-se ou migrar. O aquecimento global ameaça destruir grandes porções de biodiversidade dentro dos ecossistemas afetados” (HODAS, 2008, p. 383). No original: “Climate change driven by global warming is threatening to substantially modify important ecosystems, both marine and terrestrial, because the rate of climate change exceeds rates at which ecosystems and biodiversity they contain can adapt or migrate. Global warming threatens to destroy great swaths of biodiversity within affected ecosystems”.

As emissões decorrentes de atividades humanas (emissões antrópicas) de gases de efeito estufa, assim como as emissões dos gases nocivos à camada de ozônio<sup>240</sup>, relacionam-se com atividades econômicas. Entretanto, diferente desses gases, as emissões de gases de efeito estufa (GEE) não se encontram restritas a determinados segmentos econômicos; ao contrário, as emissões de GEE estão diretamente relacionadas com o estilo de vida que se passou a adotar após a Revolução Industrial:

- por meio da utilização de combustíveis fósseis, em especial o carvão e o petróleo, os seres humanos passaram a remover o carbono estocado no subsolo ou no fundo dos mares e a lançá-lo na atmosfera;
- por meio da queimada e derrubada de florestas para vários usos, passou-se a lançar o carbono retido nas árvores para a atmosfera, seja por combustão, seja por decomposição;
- por meio da criação de rebanhos, aumentou-se a quantidade de animais emissores de grandes quantidades de metano.

Como se pode constatar, reduzir as emissões de gases de efeito estufa implica, necessariamente, mudanças profundas na relação do homem com o meio ambiente<sup>241</sup>, o que exige uma reestruturação econômica e exige o trabalho simultâneo em vários temas ambientais<sup>242</sup>.

Em função da íntima relação das emissões de GEE com a maneira pela qual as próprias sociedades humanas estruturam-se, a negociação de um regime para fazer frente à ameaça de mudança climática provou-se uma tarefa mais árdua. Todo o esforço despendido

---

<sup>240</sup> É válido ressaltar que muitos dos gases nocivos à camada de ozônio também são gases de efeito estufa.

<sup>241</sup> Para noções acerca da relação entre a economia e o meio ambiente, v Romeiro (2003), Pereira e May (2003) e Ignacy Sachs (2007a).

<sup>242</sup> Birnie e Boyle (2002, p. 523) afirmam que “O controle dos gases de efeito estufa atinge o coração da política energética, de transporte e industrial de todos os países desenvolvidos e dos novos países em desenvolvimento. Além disso, o papel dos sumidouros de carbono significa que o desmatamento, a proteção dos habitats e ecossistemas naturais, o aumento do nível dos mares e a soberania dos recursos naturais também são elementos importantes do problema. Desta forma, a abordagem setorial, que, tradicionalmente, dominou a regulação internacional do meio ambiente, é inapropriada para o caráter global e interconectado da mudança climática. Controle da poluição e o uso e preservação dos recursos naturais estão ambos envolvidos no contexto maior do desenvolvimento sustentável”. No original, em inglês: “Control of greenhouse gases goes to the heart of energy, transport, and industrial policy in all developed states and many newly developing ones. Moreover, the role of carbon sinks means that deforestation, protection of natural habitats and ecosystems, sea-level rise, and sovereignty over natural resources are also important elements of the problem. Thus the sectoral approach, which has traditionally dominated international regulation of the environment, is inappropriate to the interconnected and global character of climate change. Pollution control and the use and conservation of natural resources are both involved, within the broader context of sustainable development”.

na criação do regime para a proteção da camada de ozônio parecia insignificante diante do esforço a ser empreendido para a confecção de um regime para lidar com o clima<sup>243</sup>.

Embora o IPCC<sup>244</sup> tenha sido estabelecido em 1988, a primeira consideração a respeito de uma convenção sobre mudanças climáticas somente ocorreu numa reunião em Ottawa (Canadá) em 1989. As negociações foram iniciadas em 1990 e, em 1992, por ocasião da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (conhecida como ECO-92) na cidade do Rio de Janeiro, foi adotada a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança de Clima. Trata-se de um instrumento que buscou a maior adesão possível, de modo que, de maneira semelhante ao ocorrido na confecção do regime para a tutela da camada de ozônio<sup>245</sup>, o resultado foi uma Convenção com termos suaves<sup>246</sup> e com várias concessões para os países em desenvolvimento.

Durante a negociação, as divergências de interesses iam além das diferenças Norte-Sul que caracterizaram a negociação do regime do ozônio. Tendo em vista os potenciais impactos econômicos de medidas de combate à mudança de clima, observa-se uma miríade de interesses conflitantes de modo que não se pode falar meramente em uma divisão entre países do Norte e do Sul, mas de vários pontos de conflito existentes entre os próprios países desenvolvidos<sup>247</sup>, entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento e entre os próprios

---

<sup>243</sup> Birnie e Boyle (2002, p. 523) afirmam que “O alcance e a complexidade dos problemas envolvidos no aquecimento global e a incerteza em relação à natureza, severidade e período de tempo dos possíveis efeitos climáticos fazem a tarefa de eliminar a produção e consumo de substâncias nocivas à camada de ozônio relativamente simples”. No original, em inglês: “The range and complexity of issues involved in global warming and the uncertainty regarding the nature, severity, and timescale of possible climatic effects make the task of phasing out production and consumption of ozone depleting substances seem relatively simple by comparison.”

<sup>244</sup> *Intergovernmental Panel on Climate Change* (Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas), trata-se de um corpo científico estabelecido pelo Programa das Nações Unidas sobre Meio Ambiente (PNUMA) e pela Organização Meteorológica Mundial para assessorar os tomadores de decisão com dados científicos sobre as mudanças climáticas.

<sup>245</sup> Vale lembrar que o regime do Ozônio teve, como primeiro instrumento, a Convenção de Viena de 1985, que era um texto com obrigações suaves que criava o quadro para a adoção subsequente de compromissos mais específicos

<sup>246</sup> De acordo com Birnie e Boyle (2002, p. 524), “o que emergiu não foi nem um abrangente ‘direito da atmosfera’ nem um regime regulatório completamente formado e detalhado, mas uma convenção quadro estabelecendo um processo para alcançar mais acordos sobre políticas e medidas específicas para lidar com a mudança climática”. No original, em inglês: “what has emerged is neither a comprehensive ‘law of the atmosphere’, nor a fully formed and detailed regulatory regime, but a framework convention establishing a process for reaching further agreement on policies and specific measures to deal with climate change”.

<sup>247</sup> “Embora a UE, Japão, e os EUA compartilhem, atualmente, muitas normas, leis e instituições ambientais e cooperem em matérias ambientais internacionais por meio de numerosos canais bilaterais e multilaterais, eles não concordam em como lidar com alguns dos temas mais sérios relacionados com o meio ambiente global e com a qualidade de vida humana, incluindo perda de biodiversidade em grandes proporções, mudança climática, o uso de organismos geneticamente modificados (OGM), movimento transfronteiriço de resíduos perigosos, e segurança química. Tendo em vista que esses temas necessitam do envolvimento dos países em desenvolvimento para que os esforços ambientais globais sejam eficazes, a discórdia existente entre os estados do Norte é de uma significância considerável” (SCHREURS, 2005, p. 350). No original: “While the EU, Japan, and the U.S. now share many environmental norms, laws, and institutions and cooperate on international environmental matters through numerous bilateral and multilateral channels, they disagree on how to deal with some of the most serious

países em desenvolvimento. A Tabela 2, elaborada com base em trabalho de Betsill 2005, p. 110) traz um resumo das posições tradicionalmente adotadas nas negociações sobre mudanças climáticas<sup>248</sup>.

<i>Principais grupos e interesses nas negociações sobre mudanças climáticas</i>		
<i>Grupo</i>	<i>Membros</i>	<i>Posição</i>
União Européia	Estados-membros da União Européia	Apóiam metas e cronogramas para redução de emissões.
JUSCANZ	Japão, Estados Unidos, Canadá, Austrália e Nova Zelândia.	Preocupados com o fato de as metas e cronogramas produzirem impactos econômicos negativos.
<i>Umbrella Group</i> (Grupo Guarda-chuva)	Rússia, Islândia, Ucrânia e JUSCANZ.	Apoio a mecanismos de mercado para atingir as reduções de emissões.
OPEP	Membros da Organização dos Países Exportadores de Petróleo.	Contrários a metas e cronogramas de redução de emissões por medo de serem prejudicados com a diminuição das suas exportações de petróleo e gás.
AOSIS (do inglês <i>Alliance of Small Island States</i> , Associação de Pequenos Estados Insulares)	43 Estados em insulares e/ou com baixa altitude que são especialmente vulneráveis aos impactos da mudança de clima, especialmente à elevação do nível do mar.	Apoio a metas e cronogramas rígidos de redução de emissão como uma questão de sobrevivência.
G-77 + China	Países em desenvolvimento	Apoio a metas e cronogramas de redução de emissões somente para países industrializados; prioridade para o desenvolvimento econômico e social.

**Tabela 2 – Principais grupos e interesses nas negociações sobre mudanças climáticas**

Fonte: BETSILL, com adaptações do autor.

No processo de negociação da Convenção, várias idéias foram propostas, sendo as mais importantes e populares, de acordo com DiMento (2003, p. 130), um imposto sobre o carbono, o comércio de emissões<sup>249</sup> e a implementação conjunta<sup>250</sup>. Entretanto, tendo em vista os interesses divergentes e os aspectos controversos contidos em cada uma das idéias

---

issues facing the global environment and the quality of human life including wide-scale biodiversity loss, climate change, the use of genetically modified (GM) organisms; the trans-boundary movement of hazardous wastes, and chemical safety. As these are all issues that require the involvement of developing countries if global environmental efforts are to be effective, the discord that exists among the Northern states is of tremendous significance”.

<sup>248</sup> A tabela provê um retrato geral e simplificado das principais posições defendidas por grupos de países. Entretanto, os interesses podem variar de acordo com as circunstâncias. Um exemplo é o que ocorre em temas específicos, como no caso da redução de emissões decorrentes do desmatamento, que são discutidas em seção posterior e no capítulo 3.

<sup>249</sup> Isto é, um país que logrou ir além de sua meta de redução poderia vender esse excedente para um outro país que ainda não o tivesse conseguido.

<sup>250</sup> Por meio da implementação conjunta, países poderiam juntar seus compromissos e implantá-los de forma conjunta, como se fossem um único país.



propostas, não havia como estabelecer metas rígidas na Convenção de 1992<sup>251</sup>. Ao fim, uma convenção com termos suaves e sem obrigações claramente exigíveis tornou possível o consenso da comunidade internacional e 154 Estados a assinaram.

Cabe destacar que atores não-estatais, notadamente as organizações não-governamentais (ONGs), desempenharam um papel importante no processo de negociação do instrumento, constituindo-se como os olhos da sociedade civil no processo. Essa grande participação de ONGs nas negociações sobre mudanças climáticas continua, de modo que as Conferências das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança de Clima (COPs) sempre contam com a participação maciça de atores não-estatais, transformando os corredores desses encontros em mosaicos complexos, nos quais podem ser vistos diplomatas, membros de ONGs de perfil empresarial, membros de ONGs de perfil ambientalista, representantes de povos tradicionais, jornalistas, cientistas, representantes de entidades subnacionais, advogados, representantes sindicais etc. Trata-se, em última análise, na ótica de Georges Scelle, de uma miríade de representantes de coletividades não-estatais que participam, também, do processo de negociação, ainda que com poderes limitados<sup>252</sup>.

Desta forma, a Convenção estabelece, como seu objetivo principal, “a estabilização das concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera num nível que impeça uma interferência antrópica perigosa no sistema climático” dentro de um “prazo suficiente que permita aos ecossistemas adaptarem-se naturalmente à mudança do clima, que assegure que a produção de alimentos não seja ameaçada e que permita ao desenvolvimento econômico prosseguir de maneira sustentável” (ONU, 1992a, Artigo 2).

---

<sup>251</sup> DiMento (2003, p. 130) cita como exemplo o fato de os Estados Unidos terem-se recusado, na época, a estabilizar as emissões nos níveis de 1990 até o ano 2000. Além disso, de acordo com DiMento (2003, p. 131), incertezas científicas eram utilizadas por vários países, incluindo os Estados Unidos, para justificar seus posicionamentos contrários durante as negociações.

<sup>252</sup> Esses atores atuam como observadores, isto é, não participam das várias reuniões restritas a delegados das Partes. Embora não possuam acesso pleno a todas as reuniões oficiais, esses atores procuram influenciar as decisões por meio de lobby nos corredores, distribuição de documentos, promoção de eventos paralelos e participação em reuniões informais, fora do local oficial onde se realiza a Conferência das Partes. Segundo Oberthür *et al.*, (2002, p. 120), essa grande participação é resultado das regras relativamente liberais da UNFCCC em relação à participação da sociedade civil e do fato de que há uma vasta gama de interesses que são diretamente afetados pelas discussões sobre e pelos impactos das mudanças climáticas. Raustiala (2001, p. 95) aduz: “Os governos concederam aos atores não-estatais acesso extensivo ao processo internacional de política climática, e atores não-estatais participam de encontros das partes, fazem *lobby* perante governos, preparam relatórios políticos e interagem com o público e com a mídia. Se essa presença incrementada sinaliza uma mudança fundamental na política internacional ou é meramente uma evolução pontual, os atores não-estatais são, atualmente, uma parte significativa da paisagem política”. No original: “Governments have granted nonstate actors extensive access to the international climate policy process, and nonstate actors participate in the meetings of the parties, lobby governments, prepare policy reports, and interact with the public and the media. Whether this heightened presence signals a fundamental shift in international politics or merely incremental evolution, nonstate actors are now a significant part of the political landscape”.

Contudo, apesar de seu caráter suave, é importante destacar algumas características inovadoras da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança de Clima:

- o tratamento da mudança climática como uma preocupação comum da humanidade;
- a inclusão da equidade como um elemento a ser tomado em consideração durante o desenvolvimento do regime de tutela do clima;
- o reconhecimento do princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas;
- o reconhecimento do princípio da precaução;
- menção expressa do direito ao desenvolvimento sustentável.

A mudança climática é classificada, no preâmbulo da Convenção (ONU, 1992a) como uma “preocupação comum da humanidade”. Trata-se de uma expressão com significado ainda pouco claro, embora alguns juristas empreendam esforços no sentido de encontrar uma definição mais clara. De acordo com Birnie e Boyle (2002, p. 98), o conceito aponta para um *status* legal diferente dos conceitos de soberania permanente<sup>253</sup>, propriedade comum<sup>254</sup>, recursos compartilhados e patrimônio comum da humanidade. Baslar (1998, p. 110) indica que a expressão abrange “os recursos naturais e culturais que afetam globalmente a sobrevivência e o bem-estar da humanidade”. Embora o conceito não possua implicações legais bem estabelecidas, ele aponta para uma limitação da soberania dos Estados em determinados temas que despertam a preocupação da comunidade internacional<sup>255</sup>.

O princípio das “responsabilidades comuns, porém diferenciadas” pode ser encontrado no espírito do Preâmbulo da Convenção<sup>256</sup>, que relembra o fato de que a maior parcela das

---

<sup>253</sup> Horn (2007, p. 55) afirma que a soberania limitava a capacidade de os Estados intervirem na ocorrência de um dano ambiental num estado vizinho. O estado produtor do dano poderia basear-se na soberania para justificar sua liberdade de ação sobre seus assuntos internos independentemente de preocupações ambientais.

<sup>254</sup> Segundo Birnie e Boyle (2002, p. 141), o termo propriedade comum refere-se a áreas além das jurisdições nacionais que encontram-se abertas para uso legítimo e razoável por todos os Estados. Os principais exemplos são o alto mar e o espaço sideral.

<sup>255</sup> De acordo com Birnie e Boyle (2002, p. 99), “O seu principal impacto parece ser o de prover à comunidade internacional de Estados tanto um interesse legítimo em recursos de importância global e uma responsabilidade comum de auxiliar no desenvolvimento sustentável desses recursos. Ainda, ao mesmo tempo em que os Estados continuam gozando de soberania sobre seus próprios recursos naturais, e da liberdade de determinar como eles serão usados, esta soberania não é ilimitada ou absoluta, devendo ser exercida nos limites das responsabilidades globais estabelecidas principalmente nas Convenções sobre Mudança de Clima e Diversidade Biológica e também na Declaração do Rio e em outros instrumentos relevantes”. No original, em inglês: “Its main impact appears to be that it gives the international community of states both a legitimate interest in resources of global significance and a common responsibility to assist in their sustainable development. Moreover, insofar as states continue to enjoy sovereignty over their own natural resources and the freedom to determine how they will be used, this sovereignty is not unlimited or absolute, but must now be exercised within the confines of the global responsibilities set out principally in the Climate Change and biological Diversity Conventions, and also in the Rio Declaration and other relevant instruments”.

<sup>256</sup> A necessidade de se limitarem as emissões possui um componente particularmente negativo para os países em desenvolvimento. Tendo em vista que o desenvolvimento, nos padrões atuais, implica o aumento nas emissões de GEE, o desenvolvimento resulta no agravamento do problema. Deste modo, ao mesmo tempo em que é necessário que os países desenvolvidos encontrem maneiras de converter suas economias para operarem com

emissões de GEE provém dos países desenvolvidos, de modo que eles devem ser responsáveis pela adoção de medidas para a resolução do problema. Ainda, o princípio é expressamente mencionado no Artigo 3, item 1<sup>257</sup>. Desta forma, a Convenção estabeleceu duas listas de países: Anexo I e Anexo II. O Anexo I inclui todos os maiores emissores históricos de gases de efeito estufa, ao passo que o Anexo II inclui somente os países desenvolvidos (isto é, exclui os países “em fase de transição”, que pertenciam ao antigo bloco socialista).

Pode-se afirmar que o princípio das “responsabilidades comuns, porém diferenciadas” constitui uma das bases do regime do clima, tendo em vista que os compromissos a serem assumidos pelos países desenvolvidos e em desenvolvimento são significativamente diferentes. Birnie e Boyle (2002, p. 524) acrescentam que “pela primeira vez, a Convenção torna o conceito de ‘responsabilidade comum, porém diferenciada’ a base explícita para os compromissos muito diferentes dos Estados-parte desenvolvidos e em desenvolvimento”<sup>258</sup>.

O princípio da precaução foi inserido no texto na Convenção (ONU, 1992a) em seu artigo 3, item 3, que estabelece que as “Partes devem adotar medidas de precaução para prevenir, evitar ou minimizar as causas da mudança do clima e mitigar seus efeitos negativos” e que “Quando surgirem ameaças de danos sérios ou irreversíveis, a falta de plena certeza científica não deve ser usada como razão para postergar essas medidas”. De acordo com Verheyen (2005, p. 75), não se pode tomar este dispositivo da Convenção como uma obrigação concreta, porém como uma diretriz a ser seguida pelos Estados-partes.

---

baixos níveis de emissões de GEE, é necessário que os países desenvolvidos encontrem maneiras de se desenvolverem com baixos níveis de emissões de GEE, seja por meios próprios, seja por meio de cooperação científica com países desenvolvidos. Como expõe Wolfgang Sachs (2005, p. 84-85), “Um crescimento na riqueza econômica tem-se associado por décadas ao aumento das emissões de carbono. Entretanto, tendo em vista que a capacidade de absorção da atmosfera já está saturada, qualquer demanda de um novato por um direito de aumentar seus níveis crescentes de depósitos de resíduos da combustão provavelmente levará a dificuldades ecológicas. Este é o conflito referente à distribuição dos níveis de emissão entre as nações. Ao mesmo tempo, deve-se levar em conta que a atmosfera é um recurso finito. Com este pano de fundo, a política internacional ambiental enfrenta, de modo geral, um dilema: ou o desejo por equidade resultará numa catástrofe para a ecologia, ou a necessidade de ecologia resultará numa catástrofe para a equidade. Como e se este dilema será resolvido dependerá do modo como esses conflitos influenciarão as negociações internacionais sobre clima”. No original, em inglês: “A rise in economic wealth has for decades been by and large associated with a rise in carbon emissions. However, since the absorptive capacity of the atmosphere is already overstressed, any newcomer’s claim for a right to increase its growing level of combustion waste deposits, is likely to lead to ecological difficulties. This is the conflict regarding the distribution of emission levels amongst nations. All the while bearing in mind that the atmosphere is a finite resource. Against this background, international environmental politics in general faces a dilemma: either the desire for equity will result in a debacle for ecology, or the imperative need of ecology will result in a debacle for equity. How, and if, this dilemma is resolved, will depend on the way these conflicts influence international climate negotiations”.

<sup>257</sup> O dispositivo estabelece que as “Partes devem proteger o sistema climático em benefício das gerações presentes e futuras da humanidade com base na equidade e em conformidade com suas responsabilidades comuns mas diferenciadas e respectivas capacidades” (ONU, 1992a)

<sup>258</sup> No original, em inglês: “for the first time it makes the concept of ‘common but differentiated responsibility’ the explicit basis for the very different commitments of developed and developing state parties.

Seguindo a tendência da ECO-92<sup>259</sup>, o item 4 do artigo 3 da Convenção estabelece que “As Partes têm o direito ao desenvolvimento sustentável e devem promovê-lo” (ONU, 1992a). Numa análise preliminar, percebe-se que o dispositivo impõe um direito (“As Partes têm o direito...”) e um dever (“...e devem promovê-lo”) a todos os signatários da Convenção. Contudo, em razão de imprecisões que ainda cercam a aplicação do conceito, como a inexistência de critérios claros de aferição do desenvolvimento (para determinar se ele é sustentável ou não), não se pode falar na existência real de uma obrigação jurídica de os Estados se desenvolverem de forma sustentável<sup>260</sup>.

Apesar dos aspectos positivos constantes na Convenção-Quadro sobre Mudança de Clima, seus termos suaves, na prática, fizeram com que a Convenção fosse uma mera solução política para o tema, uma maneira de os chefes de Estado demonstrarem que estavam preocupados com a questão e que estavam agindo. A solução efetiva para o problema foi adiada. Desta forma, somente cinco anos mais tarde é que surgiria o primeiro instrumento com obrigações claras e exigíveis, embora também imperfeito, o Protocolo de Quioto. As principais características do instrumento são analisadas na seção seguinte.

### **2.6.1. O Protocolo de Quioto: histórico e principais características**

A primeira Conferência das Partes (COP-1) ocorreu em maio de 1995 na cidade de Berlim. Durante a conferência, os participantes concordaram em aprofundar as negociações para que se lograsse atingir reduções de emissões após o ano 2000; o documento que autorizou e definiu o escopo do processo de negociação passou a ser denominado Mandato de Berlim. Entre outras diretrizes, o texto estabelecia que as partes deveriam trabalhar para “estabelecer objetivos quantitativos de limitação e redução dentro de períodos de tempo

---

<sup>259</sup> Vale lembrar que a Convenção sobre Mudança de Clima foi assinada durante essa Conferência, realizada na cidade do Rio de Janeiro e chamada formalmente de Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento. Ainda, é importante destacar que a Declaração oriunda desta conferência tratou do desenvolvimento sustentável em 12 de seus 27 princípios. V. ONU, 1992c.

<sup>260</sup> Atapattu (2006, p. 191) afirma que “Assim, a melhor abordagem a se tomar é não perder tempo avaliando se o desenvolvimento sustentável possui caráter normativo ou tentar construir uma definição mais concreta. Os que redigiram a Declaração do Rio não tentaram fazê-lo. Em vez disso, a Declaração do Rio dispôs sobre os seus componentes [do desenvolvimento sustentável], identificou ferramentas para atingir o desenvolvimento sustentável e também identificou questões inter-relacionadas que tenham impacto no desenvolvimento sustentável. No original, em inglês: “Thus, the best approach to take is not to waste time in evaluating whether sustainable development has normative quality or try and come up with a workable definition. The drafters of the Rio Declaration did not attempt to do so. Instead, the Rio Declaration elaborated on its components, identified tools to achieve sustainable development and also identified interrelated issues that have an impact on sustainable development”.

específicos, como 2005, 2010 e 2020”<sup>261</sup>. Também em 1995, o IPCC divulgou seu segundo relatório de avaliação, no qual deixou claro que a humanidade estava interferindo no clima global<sup>262</sup>. No ano seguinte, na COP-2, em Genebra, continuaram os debates e decidiu-se estabelecer, por ocasião da COP-3, um acordo para lograr a redução de emissões

Em dezembro de 1997, cerca de 10.000 pessoas, entre eles delegados de Estados-parte, observadores e jornalistas, reuniram-se em Quioto, Japão, para a realização da COP-3. As divergências de interesse persistiam, mas as evidências científicas apontavam para a necessidade de redução de emissões e algum tipo de instrumento internacional para lidar com a questão era esperado pela opinião pública. Ao fim da Conferência, no dia 11 de dezembro de 1997, o Protocolo de Quioto à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança de Clima foi assinado.

O Protocolo possui 28 artigos e estabelece metas de redução e várias regras de procedimento, como no caso dos inventários de emissões de GEE. Percebe-se que resultou de um processo de negociação complicado, tendo em vista as inúmeras concessões constantes em seu texto e a criação de três mecanismos distintos para auxiliar na implementação dos compromissos. De acordo com o Protocolo (UNFCCC, 1997, art 3.1), deve-se efetuar, num período de cinco anos (2008 a 2012) a redução de 5% (cinco por cento) das emissões de vários gases de efeito estufa (listados no Anexo A do Protocolo) abaixo dos níveis de 1990.

A redução de cinco por cento estabelecida pelo Protocolo não foi distribuída de maneira uniforme por todos os países signatários da Convenção sobre Mudança de Clima. Segundo o princípio das “responsabilidades comuns, porém diferenciadas”, somente os países do Anexo I da Convenção (equivalente ao Anexo B do Protocolo) devem reduzir suas emissões. Ainda, com base em razões de equidade, os países do Anexo I que eram parte do

---

<sup>261</sup> No original, em inglês: “to set quantified limitation and reduction objectives within specified time-frames, such as 2005, 2010 and 2020”.

<sup>262</sup> De acordo com o IPCC (1995, p. 4-5), “As concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera, entre elas as de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>), o metano (CH<sub>4</sub>) e de óxido nitroso (N<sub>2</sub>O) cresceram consideravelmente desde a era pré-industrial (por volta de 1750 d.C.): a de CO<sub>2</sub> cresceu de 280 para quase 360 ppmv [partes por milhão em volume], a de CH<sub>4</sub> de 700 para 1720 ppbv [parte por bilhão em volume], e a de N<sub>2</sub>O de 275 a 310 ppbv. Estas tendências podem ser atribuídas em grande parte às atividades humanas, sobretudo ao uso de combustíveis fósseis, à mudança do uso da terra e à agricultura. Também aumentaram as concentração de outros gases de efeito estufa antropogênicos. O incremento das concentrações de gases de efeito estufa provoca, no médio prazo, um aquecimento adicional da atmosfera e da superfície da Terra”. No original, em espanhol: “Las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera, y entre ellos dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>), metano (CH<sub>4</sub>) y óxido nitroso (N<sub>2</sub>O), han crecido considerablemente desde la era preindustrial (alrededor de 1750 A.D.): el CO<sub>2</sub> de unos 280 a casi 360 ppmv, el CH<sub>4</sub> de 700 a 1720 ppbv, y el N<sub>2</sub>O de unos 275 a unos 310 ppbv. Estas tendencias pueden atribuirse en gran parte a las actividades humanas, sobre todo al uso de combustibles fósiles, al cambio en la utilización de la tierra y a la agricultura. También han aumentado las concentraciones de otros gases de efecto invernadero antropógenos. El incremento de las concentraciones de gases de efecto invernadero provoca, por término medio, un calentamiento adicional de la atmósfera y de la superficie de la Tierra.”

antigo bloco socialista possuem maior flexibilidade no cumprimento de suas metas<sup>263</sup> (UNFCCC, 1997, artigo 3.6). Ainda, levando em conta as situações particulares de cada país, uma tabela de reduções em função do ano-base foi estabelecida, de modo que alguns países devem efetuar cortes substanciais de suas emissões enquanto outros são autorizados mesmo a aumentá-las.

Ainda, foram previstos três mecanismos de flexibilização<sup>264</sup> para o cumprimento das metas:

- implantação conjunta;
- comércio de emissões;
- Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL).

A implantação conjunta encontra-se prevista na Convenção-Quadro sobre Mudança de Clima, no artigo 4º (itens 2, a; e 5) e no artigo 6º. Ela pode ocorrer de duas maneiras: numa, dois ou mais países, mantidos seus compromissos iniciais, realizam uma única contabilidade para suas emissões, de modo que os compromissos seriam somados e o resultado seria também um resultado conjunto<sup>265</sup>. Outra forma é o investimento, por um país do Anexo I, num projeto de redução de emissões em outro país do Anexo I, fazendo com que essa redução promovida seja contabilizada como uma redução realizada pelo país investidor.

O comércio de emissões encontra-se previsto no Artigo 6º do Protocolo e permite que países do Anexo I da Convenção comercializem emissões entre si. Deste modo, um país que logrou uma redução maior que sua meta estabelecida pode vender “unidades de redução de emissões” para um país que não tenha logrado atingir sua meta. Ainda, um país. Esta é uma alternativa particularmente interessante para países como o Japão, que já possuem um alto grau de eficiência energética e somente poderão obter reduções em seu próprio território a um custo muito alto<sup>266</sup>.

---

<sup>263</sup> A este respeito, o Protocolo chega mesmo a conferir, no artigo 3.5, aos países em transição o privilégio de escolha de ano-base diferente de 1990 caso venha a ser de seu interesse.

<sup>264</sup> Os mecanismos de flexibilização somente podem ser utilizados para o cumprimento de uma fração das metas estabelecidas. Cf DIMENTO, 2003, p. 134.

<sup>265</sup> A União Européia faz, atualmente, uso deste mecanismo, de modo que os compromissos para todos os países-membros da União Européia (incluindo os que ingressaram na União muito após a assinatura do Protocolo de Quioto) são, atualmente, implantados de maneira conjunta.

<sup>266</sup> A este respeito, cabe destacar que o Japão já vem estabelecendo negociações com países como República Tcheca, Hungria e Ucrânia para a compra de direitos de emissões. Isto resulta do fato de que as emissões desses países foram drasticamente reduzidas após o colapso de seus regimes socialistas, que acarretou o fechamento de indústrias altamente poluentes e, em alguns casos, a substituição de tecnologias do antigo bloco socialista (mais poluentes) por tecnologias menos poluentes. Cf <[http://www.businessweek.com/globalbiz/content/sep2008/gb20080930\\_952923.htm](http://www.businessweek.com/globalbiz/content/sep2008/gb20080930_952923.htm)>, <<http://www.businessinfo.cz/en/article/czech-republic-business-news/cr-in-carbon-trade-talks-with-japan/1001536/50409/>> e <<http://www.industryweek.com/ReadArticle.aspx?ArticleID=17382>>.

<b>Limites de emissões no Protocolo de Quioto</b>	
Parte	Limite de emissões (% em relação ao ano-base)
Alemanha	92
Austrália	108
Áustria	92
Bélgica	92
Bulgária*	92
Canadá	94
Comunidade Européia	92
Croácia	95
Dinamarca	92
Eslováquia*	92
Eslovênia*	92
Espanha	92
Estados Unidos	93
Estônia*	92
Federação Russa*	100
Finlândia	92
França	92
Grécia	92
Hungria*	94
Irlanda	92
Islândia	110
Itália	92
Japão	94
Letônia*	92
Liechtenstein	92
Lituânia	92
Luxemburgo	92
Mônaco	92
Noruega	101
Nova Zelândia	100
Países Baixos	92
Polónia*	94
Portugal	92
Reino Unido	92
República Tcheca*	92
Romênia*	92
Suécia	92
Suíça	92
Ucrânia*	100

\*Países em processo de transição para economia de mercado

**Tabela 3 – Limites de emissões no Protocolo de Quioto**

Fonte: Protocolo de Quioto, Anexo B.

O Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL)<sup>267</sup> encontra-se estabelecido no artigo 12 do Protocolo de Quioto e é o único que envolve países que não constam no Anexo I, isto é, países em desenvolvimento. Por meio deste mecanismo, um país do Anexo I pode investir em projetos de redução de emissões num país em desenvolvimento e utilizar essa

<sup>267</sup> É interessante, como curiosidade, notar que o MDL surgiu de uma proposta feita pelo Brasil nos estágios finais da negociação do Protocolo de Quioto. A idéia do Brasil era criar um mecanismo pelo qual os países que descumprissem suas metas depositassem uma quantia, calculada em cima da quantidade excedente de toneladas de carbono equivalente, num fundo para financiar projetos de mitigação e adaptação em países em desenvolvimento. Alguns países desenvolvidos, liderados pelos Estados Unidos, interessados neste mecanismo de flexibilidade, trabalharam para retirar o aspecto punitivo da proposta brasileira e transformá-la num mecanismo de mercado. Cf Rubagotti, 2006, p. 214-215.

redução para atingir sua meta. Os projetos de MDL devem ser implantados segundo metodologias aprovadas pelo Conselho Executivo do MDL<sup>268</sup> e devem ser aprovados pela Autoridade Nacional Designada<sup>269</sup> do país em que se deseja implantar o projeto. Vale ressaltar que, atualmente, a redução de emissões decorrentes de desmatamento (REDD) não pode ser utilizada como fonte de créditos por meio do MDL.

Outro aspecto que merece destaque no Protocolo de Quioto é o mecanismo para a verificação do cumprimento das obrigações. A Conferência das Partes (COP) é o principal órgão supervisor, tendo ela poder para verificar a implementação do Protocolo pelos Estados-Parte (UNFCCC, 1997, Artigo 13, 4). Além disso, o artigo 8º prevê um outro mecanismo de fiscalização: a revisão dos relatórios nacionais (previstos no artigo 7º) por um time de especialistas. Posteriormente, para verificar o cumprimento das obrigações foi instituído, na 7ª Conferência das Partes, realizada em 2001 em Marrakech, um outro sistema de acompanhamento, dividido, segundo Betsill (2005, p. 116), em dois ramos: o facilitador, cuja função é ajudar as partes a cumprir o estabelecido no Protocolo; o coercitivo, cuja função é determinar se as partes estão seguindo o Protocolo ou não. As partes que não cumprirem seus compromissos não podem ter acesso aos mecanismos flexíveis do Protocolo.

A despeito das várias inovações registradas no regime do clima, ele não está isento de críticas. A seção seguinte trata destas questões.

### **2.6.2. O regime do clima: críticas e perspectivas**

O regime de tutela jurídica do clima representa, em termos de Direito Internacional, um avanço significativo, tendo em vista o desenvolvimento de novas abordagens e mecanismos para lidar com o problema. Contudo, ele é criticado em vários aspectos, cabendo destacar<sup>270</sup>:

---

<sup>268</sup> Trata-se de um corpo que responde, em última análise, aos países que ratificaram o Protocolo de Quioto. Cf <<http://cdm.unfccc.int/about/index.html>>.

<sup>269</sup> No Brasil, a autoridade nacional designada é a Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima, que reúne representantes: do Ministério das Relações Exteriores; do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; do Ministério dos Transportes; do Ministério de Minas e Energia; do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; do Ministério do Meio Ambiente; do Ministério da Ciência e Tecnologia; do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; da Casa Civil da Presidência da República; do Ministério das Cidades; do Ministério da Fazenda;

<sup>270</sup> É importante ressaltar que as críticas aqui listadas não são as únicas feitas em relação ao Protocolo de Quioto e ao regime de tutela jurídica internacional do clima. Tendo em vista o fato de que o tema das mudanças climáticas afeta os mais diversos tipos de interesses, existem uma vasta gama de críticas provenientes dos mais diversos setores da comunidade internacional, de modo que uma análise exaustiva de todas as críticas ao regime somente poderia ser feita por meio de um trabalho dedicado exclusivamente ao tema. Desta forma, procede-se,



- a falta de uma solução adequada para as emissões crescentes provenientes de países em desenvolvimento;
- as metas demasiadamente modestas estabelecidas pelo Protocolo de Quioto;
- a falta de mecanismos para lidar com as emissões decorrentes do desmatamento.
- o não-cumprimento do Protocolo pelos Estados-parte.

Embora os países constantes no Anexo I da Convenção tenham sido os maiores responsáveis, historicamente, pelas emissões de GEE na atmosfera, o fato é que, pela própria natureza do modelo econômico adotado atualmente, há uma tendência de aumento das emissões nos países em desenvolvimento. Desta forma, há a possibilidade de que as reduções de emissões realizadas em países desenvolvidos sejam anuladas por aumento de emissões nos países em desenvolvimento<sup>271</sup>. Além disso, há países de industrialização recente e que, atualmente, apresentam alto índice de desenvolvimento e que não estão incluídos no Anexo I (caso de Coréia do Sul e Cingapura) e também há países em desenvolvimento cujas emissões *per capita* já ultrapassam a média das emissões de países industrializados (caso de Catar, Emirados Árabes Unidos, Kuwait entre outros).

Atualmente, o MDL é o único mecanismo direto previsto no regime para a inclusão de países em desenvolvimento no combate às mudanças climáticas. Entretanto, tendo em vista que se trata de um mecanismo de flexibilização, somente pode ser utilizado até um certo limite e não é, por si só, capaz de levar os países em desenvolvimento a um processo de desenvolvimento sustentável e livre de carbono. Um dos grandes desafios para o regime do clima é estabelecer mecanismos que possibilitem a redução de emissões nos países em desenvolvimento sem que isto signifique a impossibilidade de melhoria dos padrões de vida nesses países.

Em relação às metas estabelecidas pelo Protocolo de Quioto, de 5,2% para os países do Anexo I em relação às emissões de 1990, já é notório, atualmente, que elas são insuficientes para evitar uma mudança climática perigosa. Segundo o Relatório de Desenvolvimento Humano 2007/2008 do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), seria necessária uma redução de 50% das emissões de gases de efeito estufa até 2050 para que se lograsse evitar uma mudança climática perigosa (2007, p.

---

neste trabalho, somente uma análise sucinta das críticas mais comumente encontradas na literatura, embora corra-se o risco de que alguma crítica considerada termine por não ser analisada.

<sup>271</sup> De acordo com Birnie e Boyle, “o risco de que as emissões de estados em desenvolvimento como o Brasil, a China e a Índia superem a dos países da OCDE conforme se industrializem mais é real”. No original, em inglês: “the risk that emissions from developing states such as Brazil, China, and India will overtake those of OECD states as they industrialize further is a real one”.

48)<sup>272</sup>. Não obstante a crítica relacionada às metas do Protocolo de Quioto, o estabelecimento de metas de redução de emissões ainda é visto como uma maneira eficiente de lidar com o problema<sup>273</sup>.

Outra crítica deriva do fato de que não há, no regime, nenhum mecanismo para lidar com as emissões decorrentes do desmatamento, embora ele seja responsável “por cerca de um quinto da pegada global de carbono” (PNUD, 2007, p. 153). No Brasil, o desmatamento chega a ser responsável por 75% das emissões de CO<sub>2</sub> (BRASIL, 2008, p. 22). Entre 1990 e 2005, estima-se que o desmatamento tenha acrescentado cerca de 4 Gt de CO<sub>2</sub> por ano na atmosfera. Embora seja reconhecido que a preservação de florestas é importante para que se logre diminuir as emissões de GEE, a inclusão das florestas existentes no regime do clima<sup>274</sup>, bem como a maneira pela qual isto deve ser feito, é motivo de polêmica<sup>275</sup>. As pressões para a inclusão das florestas existentes no regime do clima levaram à inclusão do tema no Plano de Ação de Bali<sup>276</sup>, um documento firmado durante a COP 13, realizada em Bali, Indonésia, no qual se encontram estabelecidas as diretrizes para um acordo para o período pós-2012 (isto é, o período em que se encerra o primeiro ciclo de reduções). Esta questão é melhor tratada no capítulo 3 deste trabalho.

Outra crítica, não menos importante, diz respeito ao não cumprimento dos próprios compromissos assumidos no Protocolo de Quioto pelos Estados-parte, a despeito de as metas serem pequenas quando comparadas com a necessidade real. Desta forma, a combinação de metas modestas com o não-cumprimento dos termos do Protocolo por vários países leva à constatação de que o Protocolo de Quioto é um instrumento ineficiente e inadequado para o

---

<sup>272</sup> O estudo propõe um modelo de redução de emissões para se atingir esse objetivo. Segundo o modelo, os países desenvolvidos deveriam atingir um pico de emissões entre 2012 e 2015, seguido por 30 por cento de redução até 2020 e 80% até 2050; os países em desenvolvimento, por sua vez, deveriam atingir seu pico de emissões em 2020, cerca de 80% acima dos níveis atuais, e deveriam reduzir 20% em relação aos níveis de 1990 até 2050 (2007, p. 48-49).

<sup>273</sup> Uma pesquisa conduzida por Tippmann com especialistas em mudanças climáticas, ONGs, formuladores de política e representantes do setor privado revelou que 90% dos entrevistados concordavam com a manutenção do regime de metas, embora 33% dos que responderam a pesquisa concordavam com o regime de metas somente se ele fosse acompanhado de outras abordagens, tais como transferência de tecnologia, políticas públicas, mecanismos financeiros e mecanismos baseados em equidade. Cf Tippmann, 2007.

<sup>274</sup> Fearnside (2007, p. 356-359) relata as posições conflitantes da União Européia, dos Estados Unidos e do Brasil sobre a inclusão de florestas existentes no regime do clima. A União Européia, que, de início, defendia a inclusão das florestas, passou a combatê-la. Os Estados Unidos demandavam a inclusão das florestas no regime, tendo em vista que esta seria uma maneira de eles lograrem atingir suas metas. O Brasil, por seu turno, opunha-se à inclusão de floresta com medo de que sua inclusão resultasse no enfraquecimento de sua soberania sobre a Amazônia.

<sup>275</sup> Países como Costa Rica e Papua Nova Guiné defendem a inclusão da redução de emissões decorrentes do desmatamento no Mecanismo de Desenvolvimento Limpo, de modo a possibilitar a remuneração pela conservação da floresta em pé em local onde ela seria, no cenário normal, derrubada. O Brasil, por sua vez, defende recursos novos e adicionais, isto é, de fora do mercado, para que os países em desenvolvimento reduzam, voluntariamente, suas emissões decorrentes do desmatamento. Cf PNUD, 2007, p. 156.

<sup>276</sup> O tema encontra-se no parágrafo 1, a, iii da decisão. 1/CP.13 (Plano de Ação de Bali). Cf UNFCCC, 2007.

combate às mudanças climáticas. De acordo com DiMento, “as limitações de emissões são ao mesmo tempo irreais no curto prazo e inadequadas no longo prazo” (2003, p. 138)<sup>277</sup> e Betsill (2005, p. 118) complementa que “ainda que as metas de Quioto sejam alcançadas, as concentrações atmosféricas continuarão a aumentar conforme as emissões de dos países em desenvolvimento cresçam”<sup>278</sup>.

Atualmente, diante dessas limitações do Protocolo de Quioto e do fato de que o Protocolo, na redação atual, somente é válido no período de 2008 a 2012, as Partes já estão trabalhando na elaboração de novas regras para o período pós-2012, como se pode constatar no Plano de Ação de Bali, que estabelece que as Partes deverão tomar uma decisão relativa à ação cooperativa de longo prazo até a 15ª COP (UNFCCC, 2007, par. 1), que se realizará na cidade de Copenhague. É possível que o Plano de Ação de Bali seja comparável, no futuro, ao Mandato de Berlim, isto é, seja tido como um instrumento intermediário que levou à redação de um instrumento jurídico com obrigações claras e exigíveis cuja função é evitar a mudança climática perigosa.

Entretanto, há, atualmente, uma grande incógnita em relação ao futuro do regime de tutela jurídica internacional do clima. Durante a COP 14, ocorrida na cidade polonesa de Poznan, poucos avanços foram feitos rumo ao período de compromissos pós-2012 em temas que despertam preocupação<sup>279</sup>, notadamente a questão da redução de emissões decorrentes do desmatamento (REDD)<sup>280</sup>. Uma exceção foi a regulamentação do Fundo de Adaptação, um fundo criado durante a COP 13 com o intuito de ajudar os países mais afetados pela mudança climática a adaptarem-se<sup>281</sup>. Duas razões principais podem ser apontadas para o ocorrido<sup>282</sup>:

- a troca de presidentes nos Estados Unidos, que esvaziou os poderes dos diplomatas estadunidenses presentes no evento e, ao mesmo tempo, levou os outros países a

<sup>277</sup> No original, em inglês: “Emission limitations are both unrealistic in the short run and inadequate in the long run”.

<sup>278</sup> No original, em inglês: “even if the Kyoto targets were achieved, atmospheric concentrations will continue to rise as emissions from developing countries increase”.

<sup>279</sup> A revista britânica *The Economist* afirmou que não se pode dizer que nada foi decidido (FIDDLING..., 2008): “Para ser justo com as cerca de 10.000 pessoas (diplomatas, burocratas da ONU, ongueiros) que se reuniram em Poznan, um ponto-e-vírgula foi removido”, referindo-se a uma mudança de pontuação do item iii, alínea b do parágrafo 1 do Plano de Ação de Bali. No original, em inglês: “To be fair to the 10,000-odd people (diplomats, UN bureaucrats, NGO types) who assembled in Poznan, a semicolon was removed”.

<sup>280</sup> Embora se tenha logrado uma decisão sobre aspectos metodológicos num corpo científico da Conferência (o SBSTA - Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice), o fato é que nada se avançou na definição da arquitetura do mecanismo, que é o ponto mais polêmico a ser tratado.

<sup>281</sup> Ainda não há um texto oficial da decisão publicado. Por ora, há uma versão não-oficial do texto disponível no site da UNFCCC em <[http://unfccc.int/files/meetings/cop\\_14/application/pdf/cmp\\_af.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/cop_14/application/pdf/cmp_af.pdf)>. Ver também <[http://unfccc.int/meetings/cop\\_14/items/4481.php](http://unfccc.int/meetings/cop_14/items/4481.php)>.

<sup>282</sup> O autor deste trabalho participou, pelo Estado do Amazonas, como membro da delegação brasileira na COP 14 em Poznan. Estas informações foram obtidas com base no acompanhamento dos processos de negociação e conversas nos corredores do evento.

esperarem para ver como o novo governo dos Estados Unidos comportar-se-á em relação às negociações sobre mudanças climáticas<sup>283</sup>;

- o fato de que esta Conferência das Partes deu-se entre uma Conferência muito produtiva (a COP 13 de Bali, na qual se avançou significativamente em vários pontos) e outra Conferência na qual se buscará determinar, de fato, o futuro do regime do clima, fenômeno que é conhecido por “COP entre COPs”.

Desta forma, as perspectivas para o regime internacional de tutela jurídica do clima estão, no momento indefinidas. A lentidão no processo de negociação e a percepção de que talvez esse processo não seja rápido o suficiente ou adequado para lidar com o problema<sup>284</sup> tem levado países e mesmo entes subnacionais, pressionados pela opinião pública internacional, a estabelecerem compromissos unilaterais: o Brasil, em dezembro de 2008, lançou o Plano Nacional sobre Mudança do Clima, que prevê, entre outras medidas, a redução do desmatamento na Amazônia; a União Européia, no mesmo mês, estabeleceu uma meta de redução de 20% de suas emissões de GEE, em relação aos níveis de 1990, até o ano 2020; o México anunciou a sua meta de reduzir suas emissões pela metade até 2050 e o Peru prometeu zerar seu desmatamento caso receba auxílio internacional. No âmbito subnacional, vários estados dos Estados Unidos já estão adotando políticas de combate à mudança climática, com destaque para a Califórnia e, no Brasil, vários entes, como os estados do Amazonas e Minas Gerais e a cidade de São Paulo já implementam políticas do tipo. Ainda, cabe destacar a parceria celebrada entre estados do Brasil, dos Estados Unidos e da Indonésia em novembro de 2008 com o intuito de desenvolver mecanismos para a redução de emissões decorrentes do desmatamento<sup>285</sup>.

---

<sup>283</sup> Os Estados Unidos constituem, tradicionalmente, um entrave para a solidificação e aprofundamento do regime internacional de tutela jurídica das mudanças climáticas. O principal obstáculo reside no fato de que os Estados Unidos, o país que mais emite gases de efeito estufa (há a possibilidade de que a China já o tenha superado em 2008), assinaram mas não ratificaram o Protocolo de Quioto. Com a eleição do presidente Barack Obama, há uma incógnita sobre se esta posição será mantida pelo país. Para Gupta: “A primeira fonte de descontentamento é o efeito desanimador, quase dominó, da não-participação dos Estados Unidos no Protocolo de Quioto de 1997. Eu digo quase efeito dominó porque o regime de mudança climática não desabou. Embora os EUA não sejam uma parte do Protocolo de Quioto, são uma parte da Convenção de Mudança de Clima de 1992 e está, assim, engajado nas discussões. Entretanto, sua não-participação esfriou o entusiasmo dos demais países desenvolvidos e em desenvolvimento para entrar em ação” (2007, p. 161-162). No original: “The first key source of discontent is the dampening, almost domino-like effect of the non-participation of the United States in the Kyoto Protocol of 1997. I say almost domino-like effect since the climate change regime has not collapsed. Although the US is not a party to the Kyoto Protocol, it is a party to the 1992 Climate Change Convention and is thus engaged in the discussions. However, its non-participation has cast a damper on the enthusiasm of the remaining developed and developing countries to take action”.

<sup>284</sup> *The Economist* afirma que, talvez, a COP 15 venha a ser o ponto em que se define se o regime seguirá adiante ou colapsará (FIDDLING..., 2008).

<sup>285</sup> Para mais informações sobre o tema, cf CALIFORNIA, 2008.

O regime internacional de tutela jurídica do clima resultou, do ponto de vista do Direito Internacional, em importantes inovações para a técnica jurídica, tais como o uso do princípio das “responsabilidades comuns, porém diferenciadas” como base para o regime e inovações relativas a solução de controvérsias e controle do cumprimento das obrigações do acordo. Contudo, já se demonstrou que o regime é insuficiente para atingir o objetivo de evitar a mudança climática perigosa e não há perspectivas, até o momento, de que ele progredirá ao ponto de, de fato, criar uma arquitetura que leve à solução do problema. As pressões por mais ações já ocorrem, embora estas pressões não sejam uniformes ao redor do mundo. Países e mesmo unidades subnacionais já iniciam movimentos por conta própria. Somente o decorrer do tempo demonstrará se o regime internacional de tutela jurídica do clima manter-se-á ou se, no futuro, o tema será regido por uma miríade de leis internas e acordos bilaterais ou regionais.

### 3. O ESTADO DO AMAZONAS, AS MUDANÇAS CLIMÁTICAS E O DIREITO INTERNACIONAL

A interferência negativa do homem no meio ambiente, na busca de aumento da qualidade de vida por meio de mais conforto material, não poderia seguir sem uma reação adversa por parte da natureza. Assim como o direito, na concepção de Scelle, tende a reagir às agressões que lhe infligem e retornar para o ponto de equilíbrio no o sistema é harmônico, a natureza possui mecanismos de reação às agressões que sofre, de modo a retornar para um equilíbrio no qual o sistema pode funcionar, mesmo que isso implique mudanças significativas em relação à maneira pela qual o sistema funcionava antes. Neste caso, o ponto de equilíbrio não necessariamente tende a ser benéfico para a humanidade.

A atividade econômica, da maneira como passou a ser estruturada desde a Revolução Industrial, implicou a emissão antrópica em escala crescente de gases de efeito estufa (GEE), o que levou ao recrudescimento do efeito estufa que já ocorre naturalmente. Deste modo, a espessura do cobertor que aquece a Terra e a torna capaz de sustentar a vida passou a aumentar. A superfície terrestre, pouco a pouco, torna-se mais quente devido à retenção maior do calor proveniente do Sol. A natureza, tendo de lidar com uma maior quantidade de energia (calor), passa a reagir de maneiras diversas de modo a dissipar esse montante adicional de calor. Deste modo, os oceanos aquecidos mandam o calor extra de volta para o ar na forma de tempestades, furacões, ciclones e tufões<sup>286</sup>. A água congelada nos pólos pouco a pouco volta ao estado líquido, com conseqüências potencialmente catastróficas<sup>287</sup>. O ar torna-se mais quente, provocando ondas de calor, como a que ocorreu na Europa em 2003<sup>288</sup>, bem como secas em outras regiões<sup>289</sup>.

---

<sup>286</sup> O Relatório de Desenvolvimento Humano 2007/2008 do PNUD aponta alguns exemplos (2007, p. 73-75): em 2004, o Japão foi atingido por mais ciclones tropicais do que em qualquer outro ano no Século XX; em 2005, registrou-se a pior estação de furacões no Atlântico, com 27 tempestades, cuja maior lembrança é a destruição deixada pelo furacão Katrina (PNUD, 2007, p. 73); 3 milhões de pessoas foram desabrigadas durante as monções de 2007 na China, sendo essas as chuvas mais pesadas que já ocorreram desde que se iniciaram os registros; o ano de 2006 registrou o maior número de vítimas fatais de inundações e tufões já registrado na China;

<sup>287</sup> O Relatório de Desenvolvimento Humano 2007/2008 do PNUD aponta que o degelo no Ártico pode levar à interrupção da circulação meridional do oceano, uma corrente oceânica que transporta água quente para a Europa e que é responsável por mantê-la cerca de 8°C mais quente do que o normal (2007, p. 36). Além disso, o degelo nos pólos poder levar à elevação do nível do mar em pelo menos 5 metros (2007, p. 37).

<sup>288</sup> A onda de calor mais intensa já registrada em mais de 50 anos, de acordo com o PNUD (2007, p. 73).

<sup>289</sup> O Chifre da África foi afetada por terríveis secas em 2005, que puderam mais de 14 milhões de vidas em perigo na faixa que vai da Etiópia e Quênia até Malauí e Zimbábue (PNUD, 2007, p. 75); interessante notar que, no ano seguinte, os mesmos países sofreram com inundações (PNUD, 2007, p. 75). Em 2005, o Estado do Amazonas, por sua vez, sofreu a pior seca já registrada em sua história, com redução de pluviosidade em 8,47%, 27,86% e 29,94% em relação aos meses de maio, junho e julho, respectivamente, do ano anterior (SDS, 2005).

A extensão completa dos efeitos do aquecimento global ainda não é completamente conhecida. No entanto, eventos climáticos extremos, como os citados no parágrafo anterior, são suficientes para iniciar um processo de tomada de consciência por parte dos indivíduos que compõem a sociedade global, ainda que esta consciência ainda possa ser considerada insuficiente diante da gravidade do risco enfrentado pela humanidade<sup>290</sup>. A tomada de consciência pelos indivíduos em relação a um determinado tema implica, de acordo com o pensamento antiformalista francês, a expansão da tutela jurídica para novos domínios. Desta forma, um regime internacional de tutela jurídica do clima surgiu em 1992, com a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança de Clima, e foi significativamente ampliado em 1997, com a adoção do Protocolo de Quioto à Convenção. O processo de expansão desse novo ramo do direito internacional continua por meio da tomada de decisões nas Conferências das Partes (COPs) da Convenção.

Contudo, como já demonstrado no segundo capítulo deste trabalho, a resposta jurídica para o problema do aquecimento global está longe de ser suficiente. Além disso, os Estados Unidos, grandes poluidores, permaneceram marginalizados nesse regime em razão de não terem ratificado o Protocolo de Quioto, a despeito de pressões por parte da comunidade internacional. Desta forma, pouco a pouco, grupos diversos passaram a pressionar por respostas mais enérgicas para a questão conforme os efeitos do aquecimento global tornaram-se mais claros e a ciência sobre o tema estabeleceu-se melhor.

Neste caso, configurou-se, aplicando-se a ótica de Georges Scelle, uma discordância entre o direito objetivo e o direito positivo, de modo que o direito positivo estaria aquém do necessário para manter a solidariedade social. De acordo com Scelle, esta situação pode-se manter temporariamente, mas o direito tende a buscar uma forma de equilíbrio de modo a atingir o seu objetivo de manter a solidariedade social. Em último caso, uma revolução torna-se necessária para atingir este fim.

Desta forma, ainda que o direito internacional positivo relacionado com as mudanças climáticas não tenha sofrido grandes mudanças, passou-se a observar um conjunto de iniciativas unilaterais tomadas tanto por países como por unidades subnacionais. A União Européia decidiu adotar unilateralmente uma meta de redução de emissões de gases de efeito

---

<sup>290</sup> “Todos vivemos com riscos. Todo mundo que dirige um carro ou caminha em uma rua enfrenta o risco bem pequeno de um acidente que ocasionará ferimentos graves. Se o risco desse acidente aumentar acima de 10%, a maioria das pessoas pensaria duas vezes sobre dirigirem ou passearem: uma em dez chances de ferimento grave não é um risco insignificante. Se as possibilidades de um acidente sério aumentarem para 50:50, o caso para embarcar em medidas para redução de risco grave tornar-se-ia decisiva. Assim mesmo, estamos em uma direção de emissão de gases de efeito estufa que torna a mudança do clima perigosa, uma certeza virtual, com um risco muito elevado de cruzar um limiar para catástrofe ecológica. Este é um caso decisivo para a redução de risco, mas o mundo não está agindo” (PNUD, 2007, p. 35).

estufa de 20% em relação aos níveis de 1990, prometendo aumentar a meta para 30% caso um novo acordo internacional sobre o tema seja estabelecido (UE, 2008)<sup>291</sup>. Em dezembro de 2008, o Brasil adotou o Plano Nacional sobre Mudança do Clima, assumindo metas voluntárias de redução de emissões<sup>292</sup>. Entidades subnacionais do Brasil, notadamente o Estado do Amazonas e a cidade de São Paulo, iniciaram políticas de mitigação das mudanças climáticas antes que o governo federal o fizesse. Entidades subnacionais dos Estados Unidos e do Canadá<sup>293</sup> adotaram medidas para lidar com a questão das mudanças climáticas, tanto de maneira isolada como se unindo em grandes iniciativas regionais<sup>294</sup>. Ainda, entidades subnacionais de países diferentes passaram a celebrar instrumentos internacionais de cooperação na área de mudanças climáticas, como na iniciativa envolvendo estados americanos, brasileiros (incluindo o Amazonas) e indonésios<sup>295</sup> e no memorando de entendimentos entre o governo do estado de Wisconsin e o Reino Unido<sup>296</sup>.

---

<sup>291</sup> O Presidente da Comissão Europeia, Durão Barroso, afirma que “tanto os meios científicos como a opinião pública colocaram esta questão no primeiro plano da agenda política e os governos começaram a dar respostas” (2008, p. 1), o que reforça o argumento dos antiformalistas franceses de que o direito muda de acordo com a consciência dos indivíduos. Entretanto, há uma componente econômica significativa na decisão adotada pela União Europeia, de modo que o direito parece mudar mais devido a motivações econômicas do que à consciência dos indivíduos. A nova economia respeitadora do clima constitui uma grande oportunidade econômica para a Europa. “O valor global do sector das energias com baixo teor de carbono poderá ascender, a nível mundial, a 3 biliões de dólares por ano em 2050, e este sector poderá empregar mais de 25 milhões de pessoas. Só o mercado mundial do carbono, de que o sistema comunitário de comércio de direitos de emissão foi um precursor, representa já 20 mil milhões de euros por ano e poderá representar vinte vezes mais até 2030” (BARROSO, 2008, p. 2).

<sup>292</sup> O plano prevê, entre outras ações, a redução das emissões decorrentes do desmatamento, responsável pela maior parte das emissões de gases de efeito estufa do Brasil. Cf BRASIL, 2008. É importante ressaltar que a proposta do governo federal brasileiro para o combate ao desmatamento na Amazônia conflita com os mecanismos desenvolvidos anteriormente pelo Estado do Amazonas para o mesmo fim. As conseqüências deste conflito da política federal com a política estadual no longo prazo ainda são imprevisíveis.

<sup>293</sup> O Canadá foi um dos primeiros países a assinar o Protocolo de Quioto (29 de abril de 1998) e o ratificou em 17 de dezembro de 2002. No entanto, após a eleição de um governo mais conservador em 2006, o país distanciou-se do regime, a despeito de não ter denunciado formalmente o Protocolo e/ou a Convenção-Quadro. Cf CANADA-KYOTO, 2008.

<sup>294</sup> “Na falta de controles nacionais obrigatórios sobre as emissões de gases de efeito estufa, a emergência de iniciativas regionais envolvendo múltiplos estados e, em alguns casos, províncias, começou a fornecer a possibilidade de lidar com o problema da mudança climática numa escala maior que a dos programas locais e estaduais” (STEIN, 2007, p. 315). No original: “In the absence of mandatory national controls over greenhouse gas emissions, the emergence of regional initiatives engaging multiple states and, in some cases, provinces, has begun to provide the possibility of tackling the climate change problem on a grander scale than local and state programs”.

<sup>295</sup> Para mais informações, cf CALIFORNIA, 2008. Ainda, nos anexos deste trabalho, uma cópia do Memorando de Entendimento firmado entre o Estado do Amazonas (Brasil) e os Estados da Califórnia, Wisconsin e Illinois (nos EUA), que serviu de modelo para os demais instrumentos firmados, pode ser encontrada.

<sup>296</sup> Este Memorando de Entendimento, embora um texto enxuto, chama a atenção pelo fato de se tratar de um instrumento firmado entre uma unidade subnacional de um país e um país estrangeiro. Este fato pode ser objeto de profundas análises doutrinárias, tendo em vista que foge da noção clássica do direito internacional confeccionado entre Estados e, ao mesmo tempo, o estado de Wisconsin afronta a ordem federal vigente nos Estados Unidos ao engajar-se diretamente em relações internacionais com o governo central de um outro país. Para mais informações sobre o memorando de entendimento, cf VIGUE, 2008.



No Brasil, a recepção do regime de mudanças climáticas deu-se de forma peculiar. Tendo em vista que o país, segundo o princípio das “responsabilidades comuns, porém diferenciadas”, não se submete a metas específicas de redução de emissões, o Brasil limitou-se, durante muito tempo, a focar suas ações no aparelhamento institucional para o controle do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (que não se aplica à redução de emissões decorrentes do desmatamento). Durante muito tempo, as emissões resultantes do desmatamento, as principais do Brasil, permaneceram sem serem combatidas com base numa política específica de mitigação das mudanças climáticas, para a revolta de parte da opinião pública nacional e internacional. Somente com o lançamento do Plano Nacional sobre Mudança do Clima é que o Brasil ensaia um mecanismo de combate a essas emissões, o Fundo Amazônia, embora ainda haja dúvidas sobre sua operacionalidade em razão de sua criação recente (dezembro de 2008).

É nesse longo período de vácuo de ação por parte do governo federal brasileiro que o Amazonas iniciou a tomar medidas voltadas para a mitigação das mudanças climáticas. Deve-se lembrar que a redução das emissões de gases de efeito estufa relaciona-se intimamente com a economia e com a maneira pela qual determinada sociedade estrutura-se. Tendo em vista o estado do Amazonas ter 98% de seu território coberto por florestas, bem como o fato de a matriz energética do estado não ser limpa<sup>297</sup>, o caminho “natural” foi o estado focar suas ações na redução de emissões decorrentes do desmatamento<sup>298</sup> e na promoção de energias renováveis<sup>299</sup>. Entre as iniciativas do Amazonas, encontra-se a Lei n. 3135/2007, que institui a política estadual para mudanças climáticas.

A edição da Lei n. 3135/2007, bem como outras ações por parte do governo do Amazonas, podem ser tomadas por vários pontos de vista. À luz da doutrina antiformalista francesa, como parte do movimento do direito internacional rumo à necessidade social, de modo que ela poderia ser tomada como um mecanismo por meio do qual o direito internacional busca realizar-se, a despeito de, formalmente, não se ter registrado nenhuma

---

<sup>297</sup> Cerca de 85% da energia elétrica gerada no estado provém de usinas termelétricas movidas a Diesel (PIVA, 2008, 18).

<sup>298</sup> A expansão da criação de gado e do cultivo da soja tem aumentado as taxas de desmatamento na Amazônia (SOARES-FILHO et al, 2006, p. 520). Ainda que a taxa de desmatamento no Estado do Amazonas seja baixa, existem áreas de pressão de desmatamento, notadamente no sul do estado (VIANA, 2004b, p. 2), o que justifica uma política específica para a redução de emissões de desmatamento no Estado. Ainda, a política é justificada em razão da possibilidade de aumento do desmatamento com a pavimentação da BR-319, conforme previsto por Soares-Filho et al (2005, p. 139).

<sup>299</sup> No caso das energias renováveis, deve-se levar em conta que, em razão da realidade peculiar do estado, alternativas consideradas economicamente inviáveis em várias partes do mundo podem vir a sê-lo no Amazonas, tendo em vista os altos custos da matriz energética atual, caracterizada pela existência de uma constelação de sistemas isolados (isto é, não ligados por linhas de transmissão). Para se ter uma idéia, existem, atualmente, 112 termoeletricas no Estado (PIVA, 2008).

expansão significativa no regime internacional de tutela jurídica do clima. Do ponto de vista político, como um gesto com vistas a capitalizar prestígio em função de um tema de interesse da sociedade internacional. Do ponto de vista econômico, como uma forma de criar um arcabouço jurídico que permita aumentar a atividade econômica do Amazonas por meio de atividades voltadas para a conservação ambiental. Do ponto de vista ambiental, como uma maneira de se tentar evitar danos ambientais perigosos no estado. Na realidade, um ponto de vista não exclui o outro, sendo possível que todos os quatro aqui elencados estejam presentes na edição dessas medidas.

Neste capítulo, busca-se analisar as medidas tomadas pelo estado do Amazonas em relação às mudanças climáticas, em especial a edição da lei n. 3135/2007, à luz da doutrina antiformalista francesa, aplicando seus conceitos para explicar o fenômeno. Deste modo, eventuais considerações de ordem política ou econômica são feitas exclusivamente a título de ilustração, sem um debate mais profundo.

Este capítulo inicia tratando da recepção do regime jurídico internacional de tutela do clima no Brasil, buscando explicar como o governo brasileiro e a sociedade aderiram ao regime e quais as principais ações tomadas pelo país. Posteriormente, trata-se da questão das mudanças climáticas no Amazonas, com foco especial nas ações tomadas pelo governo estadual. Em seguida, discorre-se sobre ações tomadas por outros atores subnacionais no Brasil e no mundo. Por fim, analisa-se a Lei n. 3135/2007 e outras normas relacionadas utilizando-se dos conceitos elaborados pelo pensamento antiformalista francês.

### **3.1. O regime jurídico internacional de tutela do clima e o Brasil**

A Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança de Clima foi firmada no Rio de Janeiro em 1992 e, como já demonstrado, não trouxe obrigações exigíveis para seus signatários, sendo, deste modo, um instrumento cuja assinatura não acarretaria custos econômicos significativos. O Brasil foi o primeiro país a assinar a Convenção (dia 4 de junho de 1992), e o Congresso Nacional a ratificou no dia 3 de fevereiro de 1994 por meio do Decreto n. 1/1994.

O Protocolo de Quioto, assinado em 10 de dezembro de 1997, foi uma tentativa de se criarem obrigações exigíveis para os países signatários da Convenção-Quadro, de modo a compeli-los à ação diante da ameaça de mudanças climáticas. No Brasil, o texto foi ratificado em 20 de junho de 2002 por meio do Decreto n. 144/2002.

Como já exposto neste trabalho, é necessária a redução de emissões de gases de efeito estufa na atmosfera para que se logre evitar uma mudança climática perigosa. Tendo em vista que essas emissões estão intimamente relacionadas com o modelo de produção adotado pela sociedade contemporânea, qualquer esforço envidado para a sua redução tem o potencial de afetar significativamente a economia. Desta forma, durante a negociação do Protocolo de Quioto, cada parte buscou isentar-se ao máximo de responsabilidades.

Por meio do princípio das “responsabilidades comuns, porém diferenciadas”, seguindo a lógica já utilizada na Convenção-Quadro, os países em desenvolvimento lograram manter-se ao largo da obrigatoriedade de reduzir emissões de gases de efeito estufa (GEE), obrigação que somente foi imposta ao grupo de países listados no Anexo B do Protocolo. Aos países em desenvolvimento, couberam obrigações menores como, por exemplo, a realização de inventários de gases de efeito estufa. Ainda, por meio do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL), foi criada uma oportunidade para que os países em desenvolvimento recebessem investimentos sustentáveis (do ponto de vista das emissões de GEE) dos países desenvolvidos.

O Brasil, deste modo, após a assinatura do Protocolo de Quioto, achou-se numa posição confortável: apesar de ser um dos maiores emissores de gases de efeito estufa do mundo, o país não teve de se comprometer com a adoção de metas de redução de emissões de GEE; o MDL, por sua vez, fornecia a oportunidade para que o país recebesse mais investimentos, tendo em vista que os países desenvolvidos poderiam utilizar projetos em países em desenvolvimento como um mecanismo de redução de suas emissões de gases de efeito estufa<sup>300</sup>.

No que tange a florestas, o Brasil logrou deixar de fora do Protocolo de Quioto a questão da preservação das florestas já existentes, isto é, a redução de emissões decorrentes do desmatamento. Tendo em vista o fato de que a maior parte das emissões de GEE do Brasil são decorrentes do desmatamento, a ausência de dispositivos sobre florestas já existentes leva a dois resultados contraditórios para o Brasil:

- ao evitar a inclusão do tema no Protocolo de Quioto, o Brasil logrou evitar que obrigações fossem impostas ao país, retendo, pois, maior independência de ação, mesmo que isso signifique a permanência de altas taxas de desmatamento<sup>301</sup>;

---

<sup>300</sup> “O primeiro projeto registrado do MDL no mundo é brasileiro, e procura reduzir as emissões de metano de um lixão no Estado do Rio de Janeiro” (MARTINS, 2005).

<sup>301</sup> “A oposição ao crédito por desmatamento evitado derivou de um medo entre os diplomatas brasileiros de que o desmatamento é incontrolável, e que o Brasil poderia estar sujeito a pressões que contestariam sua soberania na Amazônia se créditos de carbono fossem aceitos e o país falhasse no controle do desmatamento [...]. A natureza

- entretanto, tendo em vista o fato de o desmatamento ser o responsável pela maior parte das emissões de GEE no Brasil, o país perdeu a chance de receber investimentos significativos voltados para a preservação das florestas, em especial da Amazônia<sup>302</sup>.

Desta forma, não houve maiores dificuldades para a ratificação do texto no Brasil, tendo em vista que, essencialmente, poucas eram as obrigações a serem assumidas pelo país e havia a possibilidade de que o país fosse altamente beneficiado por novos tipos de investimentos.

No entanto, o fato de o Protocolo de Quioto ter imposto poucos compromissos ao Brasil não significa que esta tenha sido uma solução benéfica para o clima. De acordo com dados do PNUD, o Brasil emitiu, em 2004, cerca de 331,6 milhões de toneladas de dióxido de carbono por meio da queima de combustíveis fósseis e produção de cimento, enquanto emitiu cerca de 1,1 bilhões de toneladas de dióxido de carbono por meio do desmatamento (PNUD, 2007, p. 307), resultando na emissão de mais de 1,4 bilhões de toneladas de dióxido de carbono. Como comparação, o Brasil somente emitiu menos dióxido de carbono que os Estados Unidos, a China, a Indonésia<sup>303</sup> e a Rússia.

Enquanto a maior parte dos países emite gases de efeito estufa por meio de atividades industriais, geração de energia e no setor de transportes, o Brasil emite tais gases por meio da queima de suas florestas, notadamente da Floresta Amazônica. De acordo com o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), somente em 2007, cerca de 11,5 mil km<sup>2</sup> foram

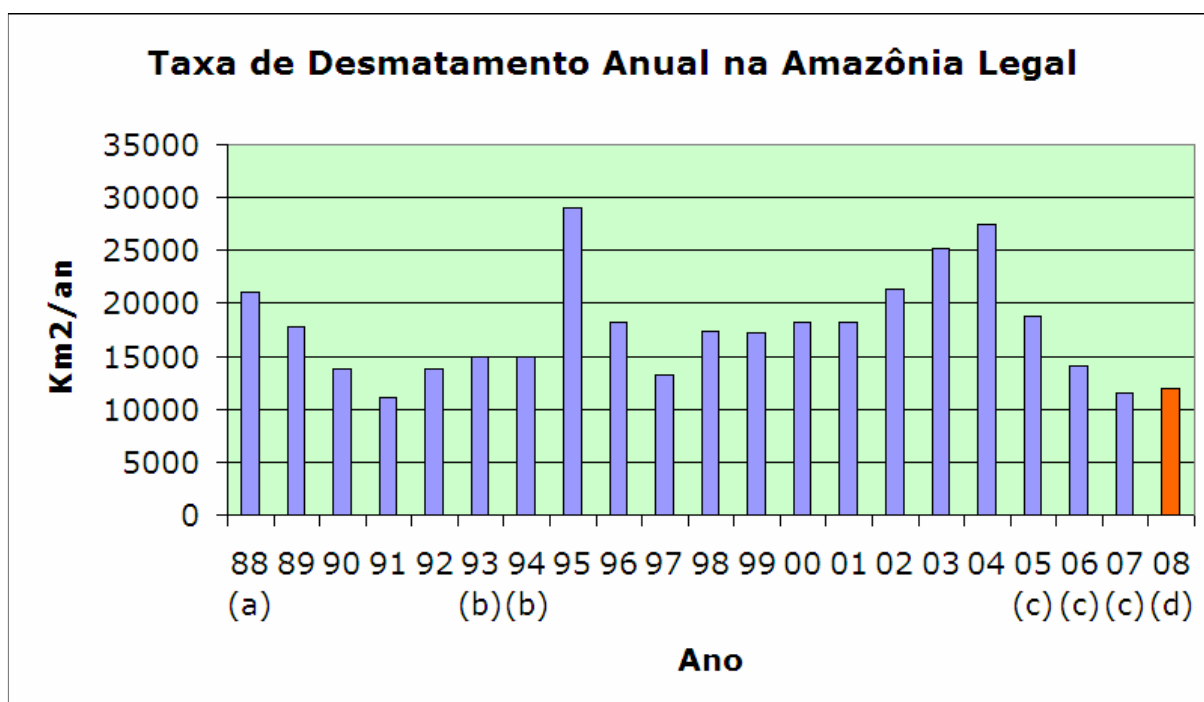
---

individualista dessas opiniões está clara diante do apoio generalizado ao crédito de carbono em outras partes da sociedade brasileira, incluindo todos os governos estaduais na região amazônica [...] e a ministra de meio ambiente, Marina Silva. De fato, o ex-governador do estado brasileiro do Amazonas, Amazonino Mendes, chegou a viajar para Chicago para tentar negociar a venda de benefícios de carbono no *Chicago Board of Trade* – um gesto que é particularmente esclarecedor, tendo em vista que as preocupações com a soberania por parte dos diplomatas brasileiros são o principal obstáculo para que o país adote uma posição favorável ao crédito por desmatamento evitado, e o fato de que Amazonino Mendes sempre se comportou como um defensor barulhento do Amazonas contra ‘ameaças estrangeiras’” (FEARNSIDE, 2007, p. 358-359). No original: “The opposition to credit for avoided deforestation stemmed from a fear among Brazilian diplomats that deforestation is uncontrollable, and that Brazil could become subject to pressures that would jeopardize its sovereignty in Amazonia, if carbon credit were accepted and the country subsequently failed to control deforestation [...]. The individualistic nature of these opinions is clear from the generalized support for carbon credit in other parts of Brazilian society, including all of the state government in the Amazon region [...] and the environment minister, Marina Silva. Indeed, the former governor of the Brazilian state of Amazonas, Amazonino Mendes, even traveled to Chicago to attempt to negotiate sale of carbon benefits on the Chicago Board of Trade – a gesture that is particularly telling given that the sovereignty concerns of Brazilian diplomats are the major obstacle to the country’s adopting a favorable position on crediting avoided deforestation, and that Amazonino Mendes has long behaved as a vociferous defender of Amazonas against ‘foreign threats’”.

<sup>302</sup> Ronaldo Motta Sardenberg, chefe da delegação brasileira na COP7 (ocorrida em Marrakesh em 2001), afirma que o Brasil é contra a inclusão de florestas existentes no Mecanismo de Desenvolvimento Limpo porque elas não contribuiriam para uma redução efetiva de emissões de GEE. Cf SARDENBERG, 2001.

<sup>303</sup> A Indonésia logrou, para o desespero de ambientalistas, emitir mais de 2,2 bilhões de toneladas de dióxido de carbono em função do desmatamento. Somando as emissões do desmatamento com as demais, a Indonésia emitiu, em 2004, mais de 2,6 bilhões de toneladas de dióxido de carbono (PNUD, 2007, p. 308).

desmatados na Amazônia. De 1988 a 2008, o INPE estima que 369.157 km<sup>2</sup> foram desmatados, uma área maior do que a Alemanha.



(a) Média entre 1977 e 1988; (b) Média entre 1993 e 1994; (c) Taxas anuais consolidadas; (d) Taxa estimada

**Gráfico 1 – Taxa de desmatamento anual na Amazônia Legal**

Fonte: PRODES - INPE

Desta forma, percebe-se que o Brasil logrou evitar assumir obrigações que se caracterizariam, na prática, como uma obrigação internacional de evitar o desmatamento. Além disto, logrou obter um bônus, isto é, a possibilidade de receber investimentos por meio do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo.

Para Goldemberg<sup>304</sup> (1997), a falta de compromissos de redução de emissões para os países em desenvolvimento seria um mau prenúncio para o futuro do Protocolo, “porque os países em desenvolvimento são emissores importantes e vão dominar o quadro mundial por volta do ano 2010” (1997). O autor acrescenta que os países em desenvolvimento, incluindo o Brasil, resistem à imposição de metas devido a temores conspiratórios e a motivos políticos<sup>305</sup>.

<sup>304</sup> José Goldemberg foi Secretário de Meio Ambiente da Presidência da República durante a Conferência do Rio de Janeiro em 1992.

<sup>305</sup> “A resistência dos países mais pobres a aceitar restrições às suas emissões se explica, em primeiro lugar, pela percepção um pouco conspiratória de que no fundo, os países ricos querem fugir de suas responsabilidades de reduzir as suas emissões internamente, restringindo-se a vender tecnologia aos países em desenvolvimento. Em segundo lugar, porque a liderança do Grupo dos 77 usa a Convenção do Clima mais como palco do que como instrumento para evitar o "efeito estufa", esperando extrair vantagens em outras áreas, como ajuda externa sem maiores vinculações. Na realidade, o desenvolvimento que todos desejam não depende necessariamente do uso de combustíveis fósseis e tecnologias "sujas", mas tal concepção parece difícil de ser entendida por eles” (GOLDEMBERG, 1997).

Martins (2005) também critica o fato de que os países em desenvolvimento não sofreram a imposição de quaisquer limites às suas emissões de GEE<sup>306</sup> e, ainda, não receberam incentivos adequados para a adoção de medidas voluntárias de redução de emissões. Ainda, o autor acrescenta que o Brasil provavelmente terá de adotar metas nos acordos firmados após o fim do período de compromissos do Protocolo de Quioto, tendo em vista o fato de o país ser um dos maiores emissores de GEE.

Desta forma, o regime internacional de tutela jurídica do clima produziu poucos impactos significativos no Brasil, em razão do princípio das “responsabilidades comuns, porém diferenciadas”. No entanto, as pressões de indivíduos da sociedade internacional e mesmo da sociedade brasileira permanecem no sentido de que o país tem de tomar ações, em especial no que diz respeito à redução de emissões de grandes países em desenvolvimento<sup>307</sup>.

Em dezembro de 2008, durante a 14<sup>a</sup> Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança de Clima (COP14), o Brasil lançou o Plano Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), que institui uma série de medidas para a redução das emissões de gases de efeito estufa e inclui metas de redução de desmatamento na Amazônia. Entretanto, há quem julgue que as metas de redução do desmatamento são insuficientes<sup>308</sup>; ainda, há críticas em relação à falta de coerência das ações do governo federal na área de energia elétrica com os objetivos e ações apontados no PNMC<sup>309</sup>.

---

<sup>306</sup> “O modo como o Protocolo foi elaborado apóia-se na falsa premissa de que os países em desenvolvimento devem ter o direito de se desenvolver utilizando a tecnologia que bem entenderem, podendo, se assim o desejarem, aumentar as emissões ao longo desse processo. Os defensores dessa linha de argumentação descartam, com isso, a possibilidade de aprenderem com os erros dos países desenvolvidos no passado e de utilizarem as tecnologias mais avançadas em termos ambientais” (MARTINS, 2005).

<sup>307</sup> O presidente francês Nicolas Sarkozy, em visita ao Brasil em dezembro de 2008, cobrou do mandatário brasileiro a criação de metas de redução de gases de efeito estufa. Cf SARKOZY, 2008. Tol e Verheyen, num estudo sobre a atribuição de responsabilidade internacional por danos decorrentes da mudança climática, apresentaram cenários em que Brasil, Índia e China também deveriam responder por danos, a despeito de serem países em desenvolvimento. Segundo os autores (TOL & VERHEYEN, 2004, p. 1118), “do ponto de vista de um pequeno estado insular ou um país menos desenvolvido, bem se poderia argumentar que grandes emissores como a Índia, o Brasil e a China não poderiam ser liberados da responsabilidade dos estados por danos no exterior *per se* (“from the point of view of a small island state or other least developed countries it could well be argued that large emitters such as India, Brazil and China cannot be freed of state responsibility for injuries abroad *per se*”).

<sup>308</sup> “O plano foi criticado por membros do comitê de mudança do clima. ‘Nós estamos longe de ter um plano que atenda à dimensão do problema que enfrentamos’, afirmou Roberto Smeraldi, diretor da Amigos da Terra, em discurso assistido por Lula e Minc. Smeraldi foi escolhido para falar em nome das entidades que integram o comitê. Smeraldi avaliou que o governo, ao tolerar um desmatamento de 70 mil quilômetros quadrados de 2009 a 2017. O próprio ministro do Meio Ambiente admitiu que poderia ter havido avanço maior. “Temos metas. Elas são tímidas ainda, mas podemos melhorá-las”, disse Minc”. (APÓS, 2008).

<sup>309</sup> “No ano em que o mundo terá de entrar em acordo sobre a adoção de metas para reduzir as emissões de gases de efeito estufa, o Brasil apresenta um Plano Decenal de Energia que dobra o parque termelétrico do país e enfatiza as fontes de energia sujas, que colaboram para o aquecimento global. [...] Na opinião de Luiz Pinguelli Rosa, diretor da Coppe-UF RJ (Coordenação dos Programas de Pós-Graduação em Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro), o governo está cometendo um “erro grande” ao priorizar as termelétricas. ‘Entramos na contramão da história e vamos aumentar a emissão de gases-estufa desnecessariamente’. [...] Para a senadora Marina Silva (PT), ex-ministra do Meio Ambiente e colunista da Folha, o Plano Decenal de Energia ‘é uma

O governo federal criou o Fundo Amazônia, por meio do Decreto n. 6.527/2008, como um dos mecanismos para a redução do desmatamento na Amazônia. Nos termos do artigo 1º do decreto, o fundo receberá doações em espécie, cuja quantia arrecada deve ser utilizada para “a realização de aplicações não reembolsáveis em ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento e de promoção da conservação e do uso sustentável no bioma amazônico”. O Decreto estabelece, ainda que o fundo será gerenciado pelo BNDES, que deve aplicar os recursos nas seguintes áreas (2008b, artigo 1º):

- gestão de florestas públicas e áreas protegidas;
- controle, monitoramento e fiscalização ambiental;
- manejo florestal sustentável;
- atividades econômicas desenvolvidas a partir do uso sustentável da floresta;
- Zoneamento Ecológico e Econômico, ordenamento territorial e regularização fundiária;
- conservação e uso sustentável da biodiversidade; e
- recuperação de áreas desmatadas.

O Fundo Amazônia é uma iniciativa voluntária do Brasil destinada a demonstrar aos demais componentes da sociedade internacional que o país está agindo e que não necessita assumir obrigações internacionais exigíveis para reduzir o desmatamento na Amazônia. Ainda, é uma forma de evitar que capitais privados afetem a liberdade de ação (isto é, soberania) do país sobre a Amazônia, o que, no pensamento dos diplomatas brasileiros, poderia ocorrer no caso de adoção de mecanismos de mercado (FEARNSIDE, 2007, p. 358-359).

A iniciativa do governo federal, apesar de eventuais críticas, parece indicar uma resposta à pressão das sociedades internacional e brasileira para que se empreendam ações de combate às mudanças climáticas. À luz do pensamento jurídico antiformalista francês, poder-se-ia afirmar que o ordenamento jurídico estaria sendo adaptado para atender melhor à necessidade social. Contudo, poder-se-ia afirmar, também, que se trata de uma iniciativa de cunho político que busca evitar a assunção, pelo Brasil, de obrigações juridicamente exigíveis

A despeito das ações recentes por parte do governo federal do Brasil, o estado do Amazonas já trabalhava na elaboração de uma política própria de redução de emissões de gases de efeito estufa e combate ao desmatamento. Ainda, o estado buscava atuar na seara

---

contradição’. ‘Se for para o Brasil ir pelo caminho mais fácil, não precisa do plano [de Mudanças Climáticas].’ ‘Se vai reduzir emissão em função da diminuição do desmatamento você não pode aumentar as emissões por outro lado, senão você não fecha essa conta’, disse” (GOVERNO, 2009).

internacional, especialmente mediante a participação nas COPs, de modo a tentar influir nas decisões tomadas durante as negociações relacionadas com o regime internacional de tutela jurídica do clima. Em razão das características peculiares do Amazonas e, talvez (especulasse), devido à falta de conhecimento adequado da realidade amazônica por parte dos negociadores brasileiros na área de mudanças climáticas (e mesmo por parte de alguns formuladores de políticas públicas do governo federal), as políticas formuladas, no âmbito federal, na área de mudanças climáticas, nem sempre vão ao encontro dos interesses defendidos pelo governo amazonense e mesmo por outros governos amazônicos.

### 3.2. Mudanças climáticas e o Amazonas

O estado do Amazonas possui características que o tornam diferente da maior parte dos demais estados brasileiros. É o maior estado da federação, com uma área de pouco mais 1,5 milhões de quilômetros quadrados, mais ou menos equivalente a 4,5 vezes o tamanho da Alemanha. O Estado possui 16% das reservas de água doce do mundo, a 2ª maior área de floresta tropical do planeta<sup>310</sup> e 50% dos estoques de carbono no Brasil (PIVA, 2008, p. 2). Piva acrescenta que o estado possui cerca de 3,3 milhões de habitantes, abriga 64 grupos étnicos distintos e possui uma cobertura de florestas equivalente a 98% de seu território.

Paradoxalmente, apesar de sua localização no centro da Amazônia, o estado tem como principal alicerce econômico o Pólo Industrial de Manaus<sup>311</sup> que, em 2008, registrou um

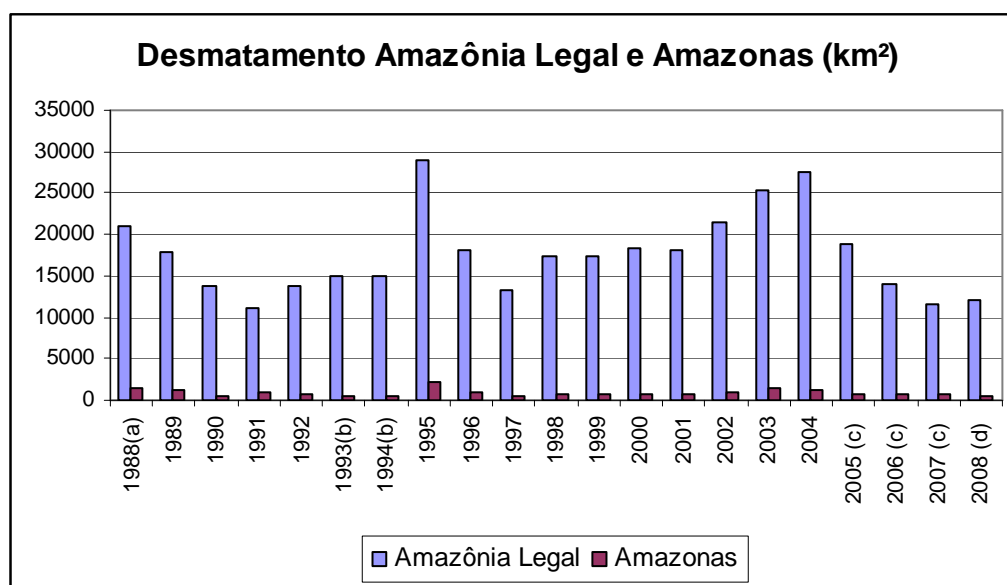
---

<sup>310</sup> “O Estado do Amazonas, com mais de 150 milhões de hectares de florestas e um terço da Amazônia brasileira, está atrás apenas do Brasil. Nós temos mais florestas tropicais que o Congo e a Indonésia, que ocupam a segunda e terceira posições no âmbito internacional, respectivamente” (VIANA, 2004a). No original: “The State of Amazonas, with over 150 million hectares of forests and a third of Brazilian Amazonia, is second only to Brazil. We have more tropical forests than Congo and Indonesia, that rank second and third positions at the international level, respectively”. Deve-se observar que Piva (2008, p. 2) afirma que o estado é coberto por cerca de 1,4 milhões de quilômetros quadrados, isto é, cerca de 140 milhões de hectares, valor um pouco abaixo do afirmado por Viana, mas não menos impressionante.

<sup>311</sup> O Pólo Industrial de Manaus surgiu graças à concessão de vários incentivos fiscais pelos governos federal, estadual e municipal. A política de incentivos teve início em 1957, por meio da Lei n. 3173/1957. Contudo, somente dez anos depois é que, de fato, o modelo funcionaria plenamente, em razão da edição do Decreto-lei n. 288/1967, que aprimorou os incentivos concedidos e criou condições propícias para o investimento na região. A política adotada teve como resultado a criação de um pólo de desenvolvimento no centro geográfico da Amazônia, contribuindo para a descentralização econômica do país e para a ocupação de um território localizado em ponto estratégico da América do Sul. De acordo com Salazar, “é, em síntese, todo um programa de desenvolvimento de longo prazo concebido no âmbito de um sistema de planejamento que, embora autoritário, foi o único até então coerentemente definido e intentado para a região e que se alicerçava em uma visão abrangente e legítima do interesse nacional e daquilo que os militares definiam como a conquista da verdadeira ‘pátria grande’. Excetuada a forma autocrática de sua elaboração, esse programa era e continua sendo legítimo em seus objetivos e metas, ultrapassando os estreitos horizontes do provincianismo tupiniquim que teima em limitar o Brasil aos contrafortes da Serra do Mar e pautar as políticas nacionais de desenvolvimento segundo o movimento de caranguejos cuja pobre criatividade consiste na mesmice de continuar a arrancar as costas litorâneas do sul do País” (2004, p. 236).



faturamento global de cerca de 50,5 bilhões de reais (SUFRAMA, 2009, p. 9). De acordo com Piva, o Pólo Industrial de Manaus contribuiu para evitar cerca de 75% da pressão de desmatamento<sup>312</sup> existente no Amazonas (2008, p. 3). Desta forma, o estado tem uma economia de base industrial (centrada em Manaus) e, por este motivo, foi capaz de evitar o foco em atividades econômicas que se baseiem no uso do solo (tais como agricultura e pecuária) e, conseqüentemente, resultem em desmatamento. O gráfico 2 permite visualizar que o estado do Amazonas responde somente por uma pequena fração de todo o desmatamento praticado na Amazônia Legal.



(a) Média entre 1977 e 1988; (b) Média entre 1993 e 1994; (c) Taxas anuais consolidadas; (d) Taxa estimada

**Gráfico 2– Desmatamento na Amazônia Legal e no Amazonas (km²)**

Fonte: PRODES - INPE

No entanto, conforme afirmado por Viana (2004a, p. 2), há uma ameaça de desmatamento no sul do estado. Esta ameaça dá-se em razão da expansão do chamado “arco do desmatamento”, que começa a aproximar-se da divisa do Amazonas e, em alguns pontos, já começou a incluir áreas de municípios localizados no sul do estado. No caso do Amazonas, a maior pressão é oriunda da expansão da pecuária, especialmente nos municípios de Boca do Acre e Apuí<sup>313</sup> (Young et al, 2007, p. 2). Dentre os fatores que levam ao aumento da pecuária no estado, destacam-se os de natureza financeira, de modo que a medida que “a rentabilidade

<sup>312</sup> “A Zona Franca é uma das iniciativas ambientais mais bem-sucedidas na história mundial, apesar de nunca ter tido essa sua intenção. É inconcebível que os generais ou os economistas que traçaram os planos se importassem com o aquecimento global ou com a preservação da biodiversidade: esses conceitos nem sequer existiam em 1967. Entretanto, ao criar uma pródiga fonte de empregos, a Zona Franca atraiu dezenas de milhares de indivíduos oriundos da floresta tropical e manteve dezenas de milhares na cidade; todos eles poderiam ter recorrido ao desmatamento para sobreviver. [...] A Zona Franca responde à questão de como impedir o desmatamento. Basta dar às pessoas empregos decentes. Tendo um emprego, elas podem comprar casas; tendo uma casa, suas famílias terão segurança; tendo segurança, elas passarão a pensar no futuro” (LONDON & KELLY, 2007, p. 322).

<sup>313</sup> Ambos os municípios localizam-se no sul do estado do Amazonas.

das ações que envolvem a conversão para pastagem ou cultivo aumenta, aumenta também a tendência de desmatamento” (YOUNG et al, 2007, p. 3). Desta forma, apesar de o estado apresentar, atualmente, taxas baixas de desmatamento, bem como uma tendência declinante de tais taxas, o gráfico 3 demonstra que tendências são reversíveis e que grandes picos de desmatamento podem ocorrer caso as condições sejam propícias.



(a) Média entre 1977 e 1988; (b) Média entre 1993 e 1994; (c) Taxas anuais consolidadas; (d) Taxa estimada

**Gráfico 3 – Desmatamento no estado do Amazonas (km²)**

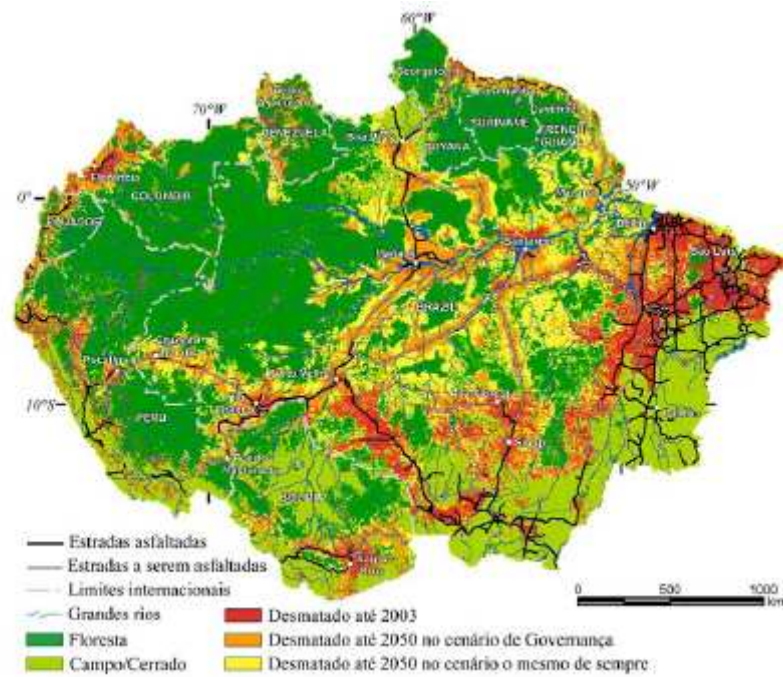
Fonte: PRODES - INPE

Na realidade, a expansão do chamado “arco do desmatamento” pode mesmo mudar a realidade do estado, aumentando significativamente a devastação de sua floresta nativa. A esse respeito, um modelo elaborado por Soares Filho e outros estima que, mantido o cenário atual, mais de 50% da Amazônia brasileira será desmatada até 2050 (2005, p. 145). Como se pode constatar na Figura 1, o modelo prevê um acréscimo substancial do desmatamento do estado do Amazonas, o que acarretaria, entre outras coisas, um nível de emissões de gases de efeito estufa no estado do Amazonas muito maior que o atual<sup>314</sup>.

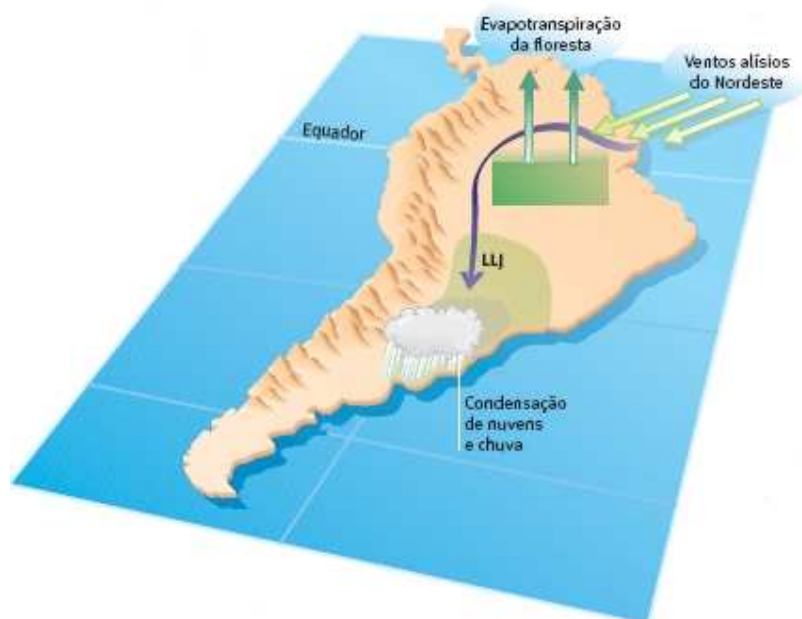
Outro aspecto relacionado com as florestas no Amazonas diz respeito ao seu papel como regulador do clima no Cone Sul da América do Sul. Ela é responsável por uma parte significativa da chuva no Centro-Sul do Brasil e na Argentina, Uruguai e Paraguai. Segundo Fearnside (2004, p. 64), a Amazônia recebe cerca de 10 trilhões de metros cúbicos de vapor d’água por ano do Oceano Atlântico; entretanto, o Rio Amazonas leva de volta ao oceano somente cerca de 6,6 trilhões de m³ anuais. A diferença, 3,4 trilhões de m³, retorna à atmosfera pela evapotranspiração da floresta e é exportada para outras regiões: uma parte

<sup>314</sup> Ainda, a perda de floresta nativa levaria à redução da biodiversidade em toda a Amazônia, um prejuízo de valor incalculável.

passa por cima dos Andes e vai para o Oceano Pacífico. No entanto, a maior parte desse vapor d'água é levada para o Centro-Sul do Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai, onde acaba precipitando-se. Desta forma, uma das regiões agrícolas mais produtivas do mundo pode vir a sofrer graves problemas climáticos caso o desmatamento prossiga.



**Figura 1 – Projeção de desmatamento até 2050 em toda a Bacia Amazônica**  
Fonte: SOARES-FILHO et al.



**Figura 2 – Evaporação da floresta e distribuição no Cone Sul**  
Fonte: FEARNSTIDE

Além da questão do desmatamento, outra questão que desperta a preocupação no estado é a questão da geração de energia elétrica, que se apóia, atualmente, em sistemas

isolados. Há, de acordo com Piva (2008, p. 18), 112 usinas termoelétricas no Amazonas, que são responsáveis pela geração de 85% da energia elétrica no estado. Deste modo, trata-se de uma matriz energética altamente poluente e cara, que necessitaria ser substituída caso o estado desejasse reduzir suas emissões de GEE.

Diante do contexto relatado, as maiores preocupações relativas à emissão de gases de efeito estufa no Amazonas voltam-se para a redução e prevenção do desmatamento e para a geração de energia elétrica por meio de outras fontes mais amigáveis ao meio ambiente. Entretanto, como surgiu a preocupação com as mudanças climáticas no estado do Amazonas?

Uma grande seca ocorreu, em 2005, no estado do Amazonas, com redução de pluviosidade de 8,47%, 27,86% e 29,94% em relação aos meses de maio, junho e julho, respectivamente, do ano anterior (SDS, 2005). Em termos históricos, a seca foi recorde<sup>315</sup>. O Amazonas e o mundo assistiram, atônitos, à elevada mortalidade de peixes, ao isolamento de municípios e comunidades<sup>316</sup>, ao desespero das populações tradicionais que, de repente, viram-se impossibilitadas de pescar e plantar. Uma operação militar foi organizada para distribuir comida e outros mantimentos por todo o estado, dado o número de pessoas que foram afetadas pela seca.

Uma nota técnica da Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas (SDS), concluiu que as prováveis causas da seca seriam (SDS, 2005): aumento da temperatura no Oceano Atlântico, aumento das queimadas e outros fenômenos climáticos. Fearnside aponta que há uma relação do efeito estufa com o evento, apesar de que não se tenha podido demonstrar que a seca de 2005 representa um marco no rumo das mudanças climáticas que estão acometer a Amazônia e o Amazonas<sup>317</sup>.

Diante dos transtornos e da comoção causados decorrentes da seca de 2005, da possibilidade de que as mudanças climáticas causadas pelo incremento das emissões

---

<sup>315</sup> O Rio Madeira registrou sua maior seca desde que os registros começaram (ano de 1960). O Rio Negro, até o mês de setembro de 2005, já registrava seu terceiro menor nível desde 1902, embora a vazante tenha seguido até o fim do mês de outubro. Cf SDS, 2005.

<sup>316</sup> No Amazonas, não há uma grande malha rodoviária. Por outro lado, o estado possui vários rios navegáveis, de modo que, tradicionalmente, os rios são a estrada no estado. Com a seca, alguns perderam a possibilidade de se deslocarem dentro do estado.

<sup>317</sup> “As lições que a história pode nos ensinar nem sempre são compreendidas porque, entre outros problemas, buscam-se respostas para as perguntas erradas. Pode-se citar o exemplo de alguém que fuma cigarros durante toda a vida e depois morre de câncer no pulmão. Se perguntarmos a um médico se ele morreu por fumar, este provavelmente responderá: ‘Não se pode saber, já que algumas pessoas que não fumam também têm câncer.’ A pergunta importante nesse caso é se fumar causa câncer e se as pessoas deveriam mudar seu comportamento diante desse fato, e não se um evento específico tem uma determinada causa. O mesmo se aplica à afirmação de que o nível muito baixo de água nos rios amazônicos em 2005 teria sido provocado pelo chamado ‘efeito estufa’ (o aquecimento global da atmosfera terrestre), até porque grandes vazantes ocorreram ocasionalmente antes que as consequências desse fenômeno se tornassem evidentes. Aqui, a questão fundamental é se o efeito estufa torna tais eventos mais extremos – e a resposta é, claramente, ‘sim’” (FEARNSIDE, 2004, p. 76).

antrópicas de GEE trouxessem ainda mais malefícios para o estado do Amazonas e das pressões domésticas e internacionais pelo fim do desmatamento, o governo estadual, por meio da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, passou a formular ações relacionadas com as mudanças climáticas e a conservação ambiental e, por fim, estabelecer uma política estadual para mudanças climáticas.

Desta forma, as seguintes ações foram tomadas (SDS, 2008, p. 92):

- participação, em 2005, da COP11 em Montreal, na qual o governo do estado apresentou uma proposta de criação de um Mecanismo de Compensação por Redução de Emissões de gases de efeito estufa através da conservação da cobertura florestal no Amazonas<sup>318</sup>;
- apresentação, em 2006, na COP12, em Nairóbi, da “Iniciativa Amazonas”, uma versão revisada e aprofundada da proposta apresentada no ano anterior;
- organização de um evento paralelo na COP13, em Bali, em 2007, no qual foi reapresentada a “Iniciativa Amazonas” e o próprio governador do Estado, Eduardo Braga, divulgou as ações do estado para a redução do desmatamento;
- participação, por representantes do estado, em seis eventos diferentes durante a COP13.

Além das ações empreendidas nos foros de negociação do regime de mudanças climáticas, o estado, em 2007, construiu um arcabouço jurídico específico para a questão. De início, editou-se o Decreto n. 26581, de 25 de abril de 2007, que estabeleceu critérios para uma futura política estadual de mudanças climáticas e fixou em noventa dias o prazo para que se encaminhasse projeto de lei instituidor dessa política para o Poder Legislativo. Posteriormente, foram promulgadas, ambas no dia 5 de junho de 2007:

- Lei Complementar Estadual n. 53, que instituiu o Sistema Estadual de Unidades de Conservação - SEUC<sup>319</sup>;
- Lei Ordinária Estadual n. 3135, que instituiu a Política Estadual sobre Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas<sup>320</sup>;

---

<sup>318</sup> Interessante observar que o Brasil somente apresentou uma proposta sobre o tema na COP12, em Nairóbi, no ano seguinte (2006). Cf CHAON, 2006.

<sup>319</sup> O Sistema Estadual de Unidades de Conservação é uma parte importante da política estadual para as mudanças climáticas, tendo em vista que a Lei Complementar Estadual n. 53/2007 estabelece, em seus artigos 48 a 58 as regras para a comercialização dos serviços ambientais produzidos nas áreas de unidades de conservação estaduais.

<sup>320</sup> Vale ressaltar que, em 13 de novembro de 2007, a Lei sofreu algumas alterações por meio da Lei Ordinária Estadual n. 3184.

Desta forma, o Amazonas foi o primeiro estado brasileiro a criar uma legislação especificamente voltada para as mudanças climáticas. Criou-se, portanto, um marco legal para o desenvolvimento de ações, por entidades públicas e privadas, concernentes à questão, tais como projetos para redução de emissões decorrentes do desmatamento, uso de fontes de energia alternativas, promoção da educação sobre as mudanças climáticas, realização de inventário de emissões no estado, entre outras.

Ainda, no dia 18 de novembro de 2008, o Amazonas deu mais um passo na seara internacional ao firmar um memorando de entendimento com os estados americanos da Califórnia, Illinois e Wisconsin<sup>321</sup>, que estabelece algumas ações a serem empreendidas em comum para o combate às mudanças climáticas, tais como: troca de informações; concepção, implementação e financiamento conjunto de estudos e projetos; desenvolvimento e disseminação de publicações; transferência de tecnologia; intercâmbio de estudiosos e especialistas; desenvolvimento de programas de capacitação; realização conjunta de seminários, *workshops*, conferências, cursos e visitas técnicas. O Memorando estabelece, ainda, como prioridades (AMAZONAS et al, 2008, artigo 2):

- redução de emissões decorrentes do desmatamento (REDD) e o seqüestro de carbono por meio de restauração ou reflorestamento de áreas degradadas;
- desenvolvimento de regras para assegurar que as reduções de emissões e o seqüestro de carbono realizados pelo setor florestal no Amazonas possam ser reconhecidos no âmbito do programa de redução de emissões da Califórnia, no Acordo Sobre Gases de Efeito Estufa do Meio-Oeste<sup>322</sup>, na Iniciativa Climática do Oeste<sup>323</sup>, na Iniciativa Regional sobre Gases de Efeito Estufa<sup>324</sup>, bem como em outras iniciativas futuras que envolva uma das partes do memorando.

<sup>321</sup> Memorandos semelhantes também foram assinados entre os mesmos estados americanos e os estados do Pará, Mato Grosso e Amapá, além de unidades subnacionais da Indonésia. Cf CALIFORNIA, 2008.

<sup>322</sup> *Midwestern Greenhouse Gas Accord* é uma parceria firmada entre 6 estados americanos (Iowa, Illinois, Kansas, Michigan, Minnesota e Wisconsin) e uma província canadense (Manitoba). Ainda, como observadores, há os estados americanos de Indiana, Ohio e Dakota do Sul e a província canadense de Ontário. Cf <<http://www.midwesternaccord.org/>>.

<sup>323</sup> *Western Climate Initiative* (WCI), uma parceria que envolve sete estados americanos (Arizona, Califórnia, Montana, Novo México, Oregon, Utah e Washington) e quatro províncias canadenses (Colúmbia Britânica, Manitoba, Ontário e Québec) e que possui, ainda, como observadores, 6 estados americanos (Alaska, Colorado, Idaho, Kansas, Nevada e Wyoming), uma província canadense (Saskatchewan) e 6 estados mexicanos (Baixa Califórnia, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, Sonora e Tamaulipas). A WCI foi criada para identificar, avaliar e implementar mecanismos de redução de gases de efeito estufa na região, com foco em mecanismos de mercado. Cf <<http://www.westernclimateinitiative.org/>>.

<sup>324</sup> *Regional Greenhouse Gas Initiative* (RGGI), trata-se de uma iniciativa que envolve os estados de Connecticut, Delaware, Maine, Maryland, Massachusetts, Nova Hampshire, Nova Jersey, Nova Iorque, Rhode Island, e Vermont. Cf <<http://www.rggi.org/about>>. Segundo Stein (2007, p. 321), em outubro de 2006, o governo da Califórnia promulgou uma ordem executiva que, na prática, coloca o estado como um parceiro

- desenvolvimento de mecanismos financeiros de incentivo ao uso sustentável de recursos florestais e conservação da biodiversidade.
- adaptação para os impactos futuros das mudanças climáticas e mitigação das emissões de gases de efeito estufa;
- estímulo ao investimento entre as partes para a promoção do desenvolvimento sustentável.

À luz da doutrina antiformalista francesa, estas ações desenvolvidas pelo Amazonas poderiam, possivelmente, configurar-se como uma aplicação do direito internacional objetivo por meio do mecanismo do desdobramento funcional. Ainda, o fato de esta ação ter partido de uma unidade subnacional, e não do governo central, bem como o fato de o estado ter-se engajado em ações internacionais, remete às críticas sobre a soberania realizadas por aqueles autores<sup>325</sup>. Desta forma, em seção posterior deste capítulo, a legislação amazonense será analisada de forma mais detalhada, empregando-se os conceitos trabalhados por Duguit, Politis e Scelle.

### 3.3. Ações por parte de outros atores subnacionais

O Estado do Amazonas não é a única entidade subnacional a formular iniciativas voltadas para a questão das mudanças climáticas. Uma constelação de entidades subnacionais ao redor do planeta desenvolve variados tipos de ações para lidar com o tema. De um modo geral, essas ações surgem no vácuo proporcionado pelos governos centrais e resultam de pressões por parte da sociedade, que demanda maiores esforços em prol da redução de emissões de gases de efeito estufa<sup>326</sup>.

Fazer um elenco de todas as medidas adotadas por entidades subnacionais ao redor do mundo acarretaria um trabalho árduo e com grandes riscos de ser incompleto, tendo em vista a diversidade de atores subnacionais existentes. Desta forma, esta seção foca nas ações

---

comercial da RGGI, ao demandar que instituições do estado desenvolvessem um mecanismo de mercado completo que permitisse o comércio de emissões com a União Européia, a RGGI e outras jurisdições.

<sup>325</sup> Não se pode, somente em função de uma atitude empreendida pelo Amazonas, afirmar que a soberania é uma ficção, como o fizeram Duguit, Politis e Scelle. Entretanto, pode-se utilizar o exemplo para demonstrar que a soberania é uma noção relativa, passível de ser contornada em determinadas ocasiões.

<sup>326</sup> Com foco na realidade dos Estados Unidos, Hodas (2007, p. 343) afirma que: “Assim como a ‘natureza abomina o vácuo’, também, na sociedade humana, atores políticos abominam o vácuo. Na natureza, o ar corre para preencher o espaço; na sociedade, entidades políticas inevitavelmente movem-se para preencher o vazio de poder. Na falta de liderança federal sobre mudança climática, governos estaduais e locais moveram-se para preencher este vazio”. No original: “Just as ‘nature abhors a vacuum’, so too, in human society, political actors abhor a power vacuum. In nature, air rushes in to fill the space; in society, political entities inevitably move to fill a power void. In the absence of federal leadership on global warming, state and local governments have moved into this void”.

desenvolvidas por unidades subnacionais brasileiras e estadunidenses, tendo em vista ambos os países serem países federais que não se submetem às metas obrigatórias de redução de emissões de GEE estabelecidas pelo Protocolo de Quioto<sup>327</sup>.

No Brasil, além do Amazonas<sup>328</sup>, outros estados e municípios<sup>329</sup> estão desenvolvendo ações voltadas para o combate às mudanças climáticas. Tendo em vista que a tomada de consciência sobre a necessidade de ações voltadas para a questão do clima é um fenômeno relativamente recente, as ações que estão sendo implementadas no Brasil ainda são, em sua maioria, incipientes<sup>330</sup>. Destacam-se, além do Amazonas, o estado do Tocantins, o estado do Ceará, o município de Palmas, o município do Rio de Janeiro, o município de São Paulo, o município de Porto Alegre e o município de Goiânia. Ainda, há fóruns de discussão estaduais sobre mudanças climáticas no Amazonas, Rio Grande do Sul, Paraná, São Paulo, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Bahia, Minas Gerais, Ceará, Tocantins e Piauí.

O estado do Tocantins aprovou a Lei 1.917/2008, que estabelece a política estadual de mudanças climáticas, sendo o segundo estado brasileiro a dispor de uma legislação específica sobre o tema. O estado do Ceará tem investido na construção de usinas eólicas para a geração de energia elétrica, além de buscar a inserção do tema das mudanças climáticas no planejamento estratégico estadual (ENERGIA, 2008). O município de Palmas (TO) editou, em 2003, a primeira lei municipal de mudanças climáticas do Brasil. O Rio de Janeiro foi o primeiro município a elaborar o seu inventário de emissões de GEE no Brasil (ainda no ano 2000); em 2007, a prefeitura lançou o Protocolo de Intenções do Rio Contra o Aquecimento Global, que prevê ações nas áreas de transporte coletivo, programas educacionais e reflorestamento (TRÂNSITO, 2008). O município de São Paulo assumiu o compromisso de

---

<sup>327</sup> O Brasil a elas não se submete em razão de ser considerado um país em desenvolvimento. Os Estados Unidos, por sua vez, não se submetem a elas em razão de não terem ratificado o Protocolo.

<sup>328</sup> Vale ressaltar, no entanto, que o Amazonas foi o primeiro estado a promulgar uma lei específica sobre mudanças climáticas. Ainda, “O Amazonas é a unidade da federação mais mencionada pelos textos sobre mudanças climáticas veiculados em 50 jornais, ao longo do período 2005-2007. O estado aparece em 2% dos textos” (BOLSA, 2008).

<sup>329</sup> “No Brasil, especialmente os municípios ainda têm uma timidez excessiva em assumir uma pauta que pode ser considerada de caráter nacional, mas que necessita de ações locais para a mitigação e a adaptação ao fenômeno”, explica [Sérgio Leitão, Greenpeace]. Ele usa o exemplo das cidades litorâneas, que, como demonstram os estudos, podem sofrer as conseqüências do aumento do nível do mar causado pelo aquecimento da temperatura da Terra. ‘Deveria estar acontecendo uma adequação das questões de ocupação de uso de solo, de adaptação das edificações, para que o município esteja preparado para o futuro’, explica [Sérgio Leitão, Greenpeace]”. (ARTICULAÇÃO, 2008)

<sup>330</sup> “Aos poucos, planos locais são elaborados com o objetivo de reduzir a contribuição das cidades para a emissão de gases de efeito estufa. Entretanto, ‘embora estejam começando a se multiplicar e tenham o mérito do pioneirismo e do exemplo que podem inspirar outras iniciativas, essas ações ainda são incipientes’, na avaliação do Coordenador de Políticas Públicas do Greenpeace, Sérgio Leitão. A maioria delas, por exemplo, de tão recentes não tem ainda indicadores de resultado”. (ARTICULAÇÃO, 2008).



somente comprar madeira legal<sup>331</sup>, obrigou os promotores de eventos nos parques da cidade a compensarem suas emissões de GEE e investe em projetos de queima de metano de aterros sanitários (obtendo, inclusive, receita por meio da venda de créditos de carbono)<sup>332</sup> (TRÂNSITO, 2008). O município de Porto Alegre desenvolve projetos de plantio de árvores e produção de biodiesel a partir de óleo usado (como óleo de fritura) e, ainda, criou um programa de incentivo ao uso da energia solar para o aquecimento de água (ÁRVORES, 2008). O município de Goiânia tem aumentado o número de parques urbanos e plantado árvores como uma forma de retirar carbono da atmosfera<sup>333</sup> (ÁRVORES, 2008).

Nos Estados Unidos, em decorrência de vários motivos, tais como maior desenvolvimento econômico, maior necessidade de redução das emissões de gases de efeito estufa e maior pressão por parte da sociedade civil, os entes subnacionais tendem a desenvolver ações mais elaboradas e abrangentes. De acordo com Hodas (2007, p. 343), até julho de 2006, todo estado nos Estados Unidos já havia adotado alguma lei ou política voltada para as mudanças climáticas.

Dentre os estados americanos, cabe especial destaque para o estado da Califórnia, que tem sido um dos líderes na conservação de energia e em gestão ambiental (ARROYO e LINGUIT, *apud* PNUD, p. 112). Tendo em vista o estado, por si só, ser a sexta economia do mundo<sup>334</sup>, as ações tomadas pela Califórnia produzem grande repercussão dentro dos Estados Unidos e, mesmo, no resto do mundo. Em 2006, a Califórnia aprovou a Lei de Soluções para o Aquecimento Global (*Assembly Bill 32*), que estabelece que o estado deve, em 2020, retornar as emissões de GEE para os níveis de 1990 e, até 2050, reduzir as emissões em até 80% em relação a 1990. Foi instituído o Conselho Estadual de Recursos Atmosféricos (SARB), com autoridade para estabelecer metas de redução setoriais e multas pelo seu não-cumprimento. Ainda, as políticas da Califórnia para as mudanças climáticas são apoiadas por quatro outras políticas:

---

<sup>331</sup> Deste modo, evitando emissões de gases de efeito estufa decorrentes do desmatamento em outras áreas.

<sup>332</sup> “A previsão é que cerca de 7% da energia elétrica consumida nas residências da cidade seja, já a partir de 2008, suprida pelo gás proveniente dos dois aterros sanitários, o que coloca esta ação entre os cinco maiores projetos mundiais de controle de GEE emitidos por lixo urbano aprovados pela Organização das Nações Unidas (ONU)” (TRÂNSITO, 2008).

<sup>333</sup> “‘Não é por acaso que Goiânia conquistou o título de capital brasileira com melhor qualidade de vida do Instituto Brasil Américas’, diz orgulhoso o presidente da Agência Municipal do Meio Ambiente (Amm), Clarismino Jr. Segundo o levantamento da empresa de marketing e estatísticas divulgado no Dia Mundial do Meio Ambiente de 2007, a capital de Goiás possui 94 metros quadrados de áreas verdes por habitante, superando Curitiba, (51 metros), até então considerada a capital brasileira mais bem posicionada em relação a este tipo de critério”. (ÁRVORES, 2008).

<sup>334</sup> A Califórnia, pois, possui um Produto Interno Bruto maior que o do Brasil.

- Normas para emissões por veículos, que estabelecem, entre outras coisas, medições anuais das emissões de automóveis e redução de, no mínimo, 30% até 2016;
- Normas sobre geração de energia, em especial a *Senate Bill 1368*, que cria padrões rígidos de emissões de GEE para a geração de energia elétrica distribuída na Califórnia, seja ela ou não gerada no território do estado;
- Programas de energia renovável, que possuem, como meta, o uso de fontes renováveis para a geração de energia até o ano de 2020 (previsto na *Senate Bill 107*), e incluem subsídios e incentivos fiscais para a instalação de painéis solares em residências e empresas<sup>335</sup>;
- Normas de conservação de energia, que recaem especialmente sobre edificações e aparelhos elétricos e possuem a meta de economizar o equivalente a 30.000 GWh até 2013.

A Califórnia também tem sido atuante no âmbito internacional. No dia 31 de julho de 2006, a Califórnia firmou uma declaração com o então primeiro-ministro britânico Tony Blair que estabelece, de acordo com Babchik et al (2007, p. 375): um fórum para compartilhar experiências, pesquisas e educar o público em relação às mudanças climáticas e para a promoção da diversidade energética; o compromisso de ambas as partes para avaliar e implementar mecanismos de mercado para incentivar a inovação; o desenvolvimento de estudos sobre aspectos econômicos das mudanças climáticas; a colaboração em pesquisa tecnológica; o aprofundamento das ligações entre as comunidades científicas da Califórnia e do Reino Unido. Numa iniciativa mais recente, a Califórnia firmou memorandos de entendimentos com outros estados americanos, estados brasileiros e províncias da Indonésia, como já exposto na seção sobre as ações do estado do Amazonas.

No âmbito municipal, destaca-se a cidade de Nova Iorque. A cidade, em 2007, desenvolveu um plano de sustentabilidade, com a contribuição de seus moradores, que propõe a adoção de cerca de 127 ações relacionadas ao solo, água, transportes, energia, ar e mudanças climáticas. No que diz respeito às mudanças climáticas, a proposta é reduzir em mais de 30% as emissões de gases de efeito estufa em relação aos níveis de 2005<sup>336</sup>. Entre as medidas, estão incluídos investimentos em eficiência energética, incentivos à construções sustentáveis e

---

<sup>335</sup> De acordo com Babchik et al (2007, p. 375), proprietários comerciais, industriais e residenciais podem ter isenção do imposto de propriedade de até 100% em razão da instalação de sistemas solares

<sup>336</sup> Essa meta torna-se mais significativa quando se leva em conta que, segundo projeções, as emissões aumentariam em 27% até 2030 caso fosse mantido o seu crescimento atual e nenhuma ação fosse tomada. Cf CIDADE DE NOVA IORQUE, 2007.

melhorias em cerca de 13.000 táxis, para que dobrem sua eficiência de combustível (BLOOMBERG *apud* PNUD, 2007, p. 113).

Nos âmbitos regional e internacional, cabe destacar algumas iniciativas, como:

- o Acordo Sobre Gases de Efeito Estufa do Meio-Oeste (*Midwestern Greenhouse Gas Accord*), envolvendo os estados americanos de Iowa, Illinois, Kansas, Michigan, Minnesota e Wisconsin (e mais Indiana, Ohio e Dakota do Sul como observadores) e as províncias canadenses de Manitoba (membro) e Ontário (observador);
- a Iniciativa Climática do Oeste (*Western Climate Initiative*), que envolve, como membros, os estados americanos do Arizona, Califórnia, Montana, Novo México, Oregon, Utah e Washington e as províncias canadenses de Colúmbia Britânica, Manitoba, Ontário e Québec, tendo, também, como observadores, os estados americanos de Alaska, Colorado, Idaho, Kansas, Nevada e Wyoming, a província canadense de Saskatchewan e os estados mexicanos de Baixa Califórnia, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, Sonora e Tamaulipas.
- a Iniciativa Regional sobre Gases de Efeito Estufa (*Regional Greenhouse Gas Initiative*), composta pelos estados americanos de Connecticut, Delaware, Maine, Maryland, Massachussets, Nova Hampshire, Nova Jersey, Nova Iorque, Rhode Island e Vermont.

Os exemplos listados nesta seção demonstram que o Amazonas não é o único ente subnacional no mundo a implementar políticas voltadas para as mudanças climáticas. Trata-se, na realidade, de um movimento observado em várias partes do mundo, que, sob o olhar de Scelle, provavelmente corresponderia ao movimento de harmonização do direito positivo com o direito objetivo, à adequação do ordenamento jurídico às necessidades sociais, de modo a evitar a quebra da solidariedade social<sup>337</sup>. Ainda, os movimentos internacionais observados relacionam-se, diretamente, com as críticas à soberania formuladas por Duguit, Politis e Scelle; para eles, o Estado soberano seria somente uma ficção para atender aos objetivos sociais, de onde se depreende que, caso não fosse mais necessário, seria substituído por outra forma: nesta ótica, esses movimentos indicariam a busca por outras maneiras de se atingir os fins sociais, diferentes do Estado.

Trata-se, em última análise, da complementação do regime jurídico internacional de tutela do clima, tendo em vista a insuficiência deste perante a gravidade do problema. Metas

---

<sup>337</sup> Neste caso, poder-se-ia, talvez, afirmar que a quebra dessa solidariedade dar-se-ia com os impactos negativos causados pelas mudanças climáticas, que levariam à desestabilização da ordem social vigente. Ter-se-ia, deste modo, um movimento preventivo, por parte da sociedade, em prol de se evitar uma quebra futura de solidariedade.

pouco ambiciosas, exclusão de grandes emissores do regime<sup>338</sup>, inexistência de restrições para grandes poluidores entre os países subdesenvolvidos<sup>339</sup>, inexistência de dispositivos voltados para a redução de emissões decorrentes do desmatamento, lentidão nos processos de negociação, pressões sociais por maiores ações, criação de capital político, insatisfação com as ações de governos centrais: todas são razões que, em maior ou menor proporção, levaram à adoção, muitas vezes unilateral, de ações por parte de entes subnacionais. Forma-se, deste modo, ao redor do mundo, uma miríade de ações que buscam desenvolver a tutela jurídica do clima. Será que todas as ações acabarão, eventualmente, harmonizadas num único regime internacional? Na análise dos antiformalistas franceses, a resposta seria positiva; entretanto, a prática demonstra que esta harmonia nem sempre é alcançável de maneira completa<sup>340</sup>.

### **3.4. Análise da Lei n. 3135/2007 e outras normas e sua relação com o Direito Internacional**

A edição da Lei Ordinária Estadual n. 3.135/2007 pelo Amazonas insere-se neste movimento de atores subnacionais na busca do desenvolvimento de mecanismos de tutela jurídica das mudanças climáticas. O regime jurídico internacional para as mudanças climáticas mostra-se insuficiente em razão de motivos já expostos. Por sua vez, o Amazonas também possui uma realidade distinta e razões que tornaram necessárias a adoção de uma política específica para as mudanças climáticas, como também já abordado.

Nesta seção, analisa-se a Lei n. 3135/2007 de maneira mais detalhada, sob o marco teórico elaborado por Duguit, Politis e Scelle. Para seu desenvolvimento, é necessário analisar, conjuntamente, o Decreto n. 26581/2007 em razão de sua íntima relação com a mencionada lei.

#### *3.4.1. O Decreto Estadual n. 26.581/2007*

A instituição da Política Estadual sobre Mudanças Climáticas foi precedida pela edição do Decreto n. 26.581, de 25 de abril de 2007, que estabeleceu os critérios para uma

---

<sup>338</sup> Como no caso dos Estados Unidos, que não ratificaram o Protocolo e, portanto, não se encontram sujeitos aos seus dispositivos.

<sup>339</sup> Caso de países como o Brasil, a Indonésia, a Índia, a China e a Coreia do Sul, que são grandes emissores, mas não possuem quaisquer metas de redução de emissões, possuindo as mesmas obrigações não-exigíveis que países como Togo, Tuvalu e Chade.

<sup>340</sup> Um exemplo é a situação do comércio internacional. Apesar de ter ocorrido alguma harmonização com a criação da Organização Mundial do Comércio, desenvolveram-se, em paralelo, diversos acordos comerciais.

“política estadual voluntária de mudanças climáticas, conservação da floresta, eco-economia e de neutralização das emissões de gases causadores do efeito estufa” (ESTADO DO AMAZONAS, 2007a). O decreto é, na realidade, uma espécie de declaração de intenções, pelo Estado do Amazonas, de elaborar uma política estadual voltada para a questão das mudanças climáticas, que seria, posteriormente, instituída por meio de lei<sup>341</sup>. Desta forma, o Decreto forneceu as diretrizes a serem seguidas na elaboração da Lei n. 3135/2007, definindo os objetivos a serem perseguidos e os mecanismos a serem utilizados.

Uma exposição de motivos encontra-se no Preâmbulo do Decreto 26581/2007, que, entre outros dispositivos:

- faz alusão aos princípios da precaução, da prevenção e das “responsabilidades comuns, porém diferenciadas”;
- reconhece a importância das florestas e das atividades antrópicas nos efeitos das mudanças climáticas;
- leva em consideração os impactos sociais, econômicos e ambientais das mudanças climáticas e as advertências do IPCC;
- afirma a necessidade de instituição de políticas públicas estaduais relacionadas com as mudanças climáticas, a conservação das florestas e eco-economia, fazendo menção expressa do previsto na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, na Agenda 21<sup>342</sup> e no Protocolo de Quioto;
- ressalta a necessidade de se divulgar as informações e propostas consolidadas nas Conferências das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (COPs);
- reafirma a necessidade de se estimular projetos voltados para a utilização do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL), bem como outros mecanismos que contribuam efetivamente para a mitigação das mudanças climáticas.

---

<sup>341</sup> “Art. 1.º Este Decreto institui e torna pública a iniciativa do Estado do Amazonas em desenvolver e estimular esforços dos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo, por meio da cooperação com os demais entes da Federação, entidades públicas internacionais, empresas privadas, organizações da sociedade civil e comunidades, no esforço de combate ao aquecimento global” (ESTADO DO AMAZONAS, 2007a).

<sup>342</sup> A Agenda 21 foi confeccionada durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992, realizada no Rio de Janeiro. Trata-se de um documento, juridicamente não-exigível, que propõe a adoção de medidas que permitam, no século XXI, a sustentabilidade das atividades humanas, resultando na melhoria da qualidade de vida das gerações atuais e futuras. O documento propõe mudanças culturais e de valores, identifica problemas e propõe soluções. O texto completo pode ser encontrado em: <<http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/index.htm>>.

Desta forma, o preâmbulo do Decreto em tela estabelece uma clara relação entre este ato normativo e o regime jurídico internacional de tutela do clima, bem como com os princípios de direito internacional do meio ambiente de uma maneira geral.

Os princípios da prevenção, da precaução e das “responsabilidades comuns, porém diferenciadas” e a obrigação de promover o desenvolvimento sustentável são explicitamente invocados pelo decreto e, deste modo, devem ser levados em conta na formulação da política estadual para as mudanças climáticas. Sob a ótica do pensamento de Georges Scelle, esta seria uma prova da relação da ordem jurídica menor (estado do Amazonas) com a ordem jurídica maior (sociedade internacional) e da tendência de harmonização do direito como um todo.

É interessante ressaltar que todos os princípios elencados, bem como a noção de desenvolvimento sustentável, relacionam-se com o futuro. Prevenção, neste caso, é uma conduta voltada para que se evite um dano ambiental que se sabe que irá ocorrer caso a conduta não seja tomada. Precaução diz respeito à tomada de ações para se evitar um dano ambiental, mesmo que se tenha uma mera possibilidade de ocorrência desse dano. A responsabilidade comum, porém diferenciada diz respeito às ações a serem tomadas de acordo com as capacidades de cada um. O desenvolvimento sustentável é a preocupação com o futuro por excelência, tendo em vista o fato de que a noção implica preservar o ambiente no momento para que as futuras gerações possam continuar a dele desfrutar. Trata-se, em última instância, da adoção de condutas voltadas para a preservação da solidariedade social no futuro, tendo em vista que ela corre o risco de se deteriorar caso os danos ambientais sigam ocorrendo nas proporções atuais.

O preâmbulo do Decreto 26581/2007 também relaciona a adoção de uma política de mudanças climáticas pelo Amazonas com os achados do Painel Intergovernamental de Mudanças do Clima (IPCC). Como já explanado no capítulo 2, trata-se de uma instituição, vinculada à Organização das Nações Unidas, que se dedica a reunir os estudos científicos realizados sobre as mudanças climáticas, de modo a servir como um referencial para as negociações do regime internacional sobre mudança de clima, bem como para ações a serem desenvolvidas por governos ao redor do mundo. Desta forma, sob a ótica do marco teórico utilizado nesta pesquisa, o estado do Amazonas parece responder aos anseios de, ao menos, uma parte da sociedade internacional por medidas mais rigorosas de prevenção às mudanças climáticas. Pode-se falar, neste caso, que há indícios de que a política estadual constitui uma aplicação do direito internacional objetivo<sup>343</sup> por meio do mecanismo do desdobramento

---

<sup>343</sup> Isto é, o direito de fato, o direito desejado pela sociedade internacional

funcional, no qual o estado do Amazonas empresta suas instituições para cumprir os anseios da comunidade internacional.

O preâmbulo do Decreto em análise também faz menção expressa à “urgente necessidade de serem instituídas políticas públicas relacionadas às mudanças climáticas, conservação das florestas e eco-economia”, remetendo à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança de Clima, à Agenda 21<sup>344</sup> e ao Protocolo de Quioto. Neste caso, a relação com o regime internacional é mencionada de forma explícita. Pode-se entender que se trata, neste caso, da aplicação direta do espírito do regime pelo estado do Amazonas, muito embora, como ente subnacional, não esteja sujeito diretamente aos seus dispositivos. Isto remete, novamente, ao empréstimo de instituições próprias para a aplicação do direito internacional, o que é conhecido como desdobramento funcional. Outrossim, esta menção expressa no texto do Decreto leva ao questionamento da soberania, pois, em tese, somente a União, como ente competente para representar o Brasil em suas relações exteriores, poderia se submeter diretamente ao direito internacional.

Acha-se, também, no preâmbulo do Decreto em questão, menção aos mecanismos de comércio de emissões estabelecido pelo regime internacional de tutela jurídica do clima, em especial o MDL, o que reforça a relação da conduta do estado do Amazonas com o direito internacional. Entretanto, nota-se um passo além, tendo em vista que a menção a “outros mecanismos ou regimes de mercado de créditos de carbono certificados que contribuam efetivamente para a mitigação dos gases do efeito estufa”. Seria este um caso de expansão do regime, ou um dos mecanismos utilizados pelo direito positivo para buscar uma harmonização com o direito objetivo?

O artigo 2º do Decreto n. 26.581/2007 arrola os objetivos que devem ser perseguidos pela política estadual de mudanças climáticas:

- ampliar o conhecimento sobre os impactos das mudanças climáticas e mobilizar a sociedade em ações contra o aquecimento global (inciso I);
- desenvolver a educação ambiental e a conscientização sobre o aquecimento global no Estado do Amazonas (inciso II)
- estimular o desenvolvimento regional sustentável, por meio de incentivos financeiros e não-financeiros e por meio da certificação de projetos relacionados com as mudanças climáticas desenvolvidos no Amazonas (inciso III);

---

<sup>344</sup> “O documento mais importante adotado no decorrer da Conferência do Rio foi a Agenda 21, onde a comunidade internacional apresenta, em extenso documento, um planejamento destinado a solucionar até o ano 2000 os principais problemas ambientais que, conforme a denominação indica, deverá entrar pelo século 21”. (SILVA, 2002, p. 38).

- criar o Fórum Amazonense de Mudanças Climáticas (inciso IV);
- elaborar planos de ação contra os efeitos adversos das mudanças climáticas (inciso V);
- inserir, no planejamento estadual, o combate ao aquecimento global (inciso VI);
- fomentar ações de redução de emissões de gases de efeito estufa e sequestro de gás carbônico no Amazonas (inciso VII);
- apoio ao desenvolvimento de projetos de MDL e de outros mecanismos de mercado que contribuam para a mitigação do efeito estufa (inciso VIII);
- incentivo ao intercâmbio e uso de tecnologias ambientalmente adequadas e mais limpas (inciso IX).

O objetivo exposto no inciso VIII do artigo 2º relaciona-se diretamente com o exposto no preâmbulo no que concerne aos mercados de comércio de emissões, tanto o que consta no Protocolo de Quioto como os que estão além. Entretanto, o que mais desperta a atenção do artigo 2º é a semelhança dos objetivos nele apontados com várias das obrigações constantes no artigo 4º da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima. Os incisos I, II e IV do artigo 2º do Decreto relacionam-se diretamente com o estabelecido pelas alíneas (h) e (i) do parágrafo 1 do artigo 4º da Convenção-Quadro<sup>345</sup>: Os incisos III, VII e VIII do artigo 2º do Decreto, por sua vez, relacionam-se com as alíneas (b), (c) e (d) do parágrafo 1º do artigo 4º da Convenção-Quadro<sup>346</sup>. Por seu turno, os incisos V e VI do artigo 2º do Decreto possuem relação com a alínea (f) do parágrafo 1º do artigo 4º da Convenção-Quadro<sup>347</sup>. Por

<sup>345</sup> 1. Todas as Partes, levando em conta suas responsabilidades comuns mas diferenciadas e suas prioridades de desenvolvimento, objetivos e circunstâncias específicos, nacionais e regionais, devem: [...]

h) Promover e cooperar no intercâmbio pleno, aberto e imediato de informações científicas, tecnológicas, técnicas, socioeconômicas e jurídicas relativas ao sistema climático e à mudança do clima, bem como às conseqüências econômicas e sociais de diversas estratégias de resposta;

i) Promover e cooperar na educação, treinamento e conscientização pública em relação à mudança do clima, e estimular a mais ampla participação nesse processo, inclusive a participação de organizações não governamentais; (ONU, 1992a)

<sup>346</sup> 1. Todas as Partes, levando em conta suas responsabilidades comuns mas diferenciadas e suas prioridades de desenvolvimento, objetivos e circunstâncias específicos, nacionais e regionais, devem: [...]

b) Formular, implementar, publicar e atualizar regularmente programas nacionais e, conforme o caso, regionais, que incluam medidas para mitigar a mudança do clima, enfrentando as emissões antrópicas por fontes e remoções por sumidouros de todos os gases de efeito estufa não controlados pelo Protocolo de Montreal, bem como medidas para permitir adaptação adequada à mudança do clima;

c) Promover e cooperar para o desenvolvimento, aplicação e difusão, inclusive transferência, de tecnologias, práticas e processos que controlem, reduzam ou previnam as emissões antrópicas de gases de efeito estufa não controlados pelo Protocolo de Montreal em todos os setores pertinentes, inclusive nos setores de energia, transportes, indústria, agricultura, silvicultura e administração de resíduos;

d) Promover a gestão sustentável, bem como promover e cooperar na conservação e fortalecimento, conforme o caso, de sumidouros e reservatórios de todos os gases de efeito estufa não controlados pelo Protocolo de Montreal, incluindo a biomassa, as florestas e os oceanos como também outros ecossistemas terrestres, costeiros e marinhos; (ONU, 1992a)

<sup>347</sup> 1. Todas as Partes, levando em conta suas responsabilidades comuns mas diferenciadas e suas prioridades de desenvolvimento, objetivos e circunstâncias específicos, nacionais e regionais, devem: [...]



fim, o inciso IX do artigo 2º do Decreto possui relação com a alínea (g) do parágrafo 1º do artigo 4º da Convenção-Quadro<sup>348</sup>:

As semelhanças presentes entre o disposto no artigo 2º do Decreto n. 26.581/2007 e no artigo 4º da Convenção-Quadro mostram que, de fato, a relação do direito internacional com o direito estadual é intencional. É de se supor, desta forma, que, no vácuo existente na legislação federal, o Amazonas tenha buscado inspiração para formular sua própria política diretamente no direito internacional. Por outro lado, aos olhos de Scelle, isto poderia ser apresentado como o desdobramento funcional de função legislativa.

O artigo 3º do Decreto estabelece as ações a serem desenvolvidas pelo governo do Estado na sua política para mudanças climáticas:

- criação do Programa Estadual de Educação sobre Mudanças Climáticas (inciso I);
- instituição do Centro Estadual de Educação sobre Mudanças Climáticas (inciso II);
- realização do inventário de emissões do governo estadual (inciso III);
- capacitação de órgãos públicos e instituições privadas (inciso IV);
- ampliação do programa de pagamento por serviços e produtos ambientais (inciso V);
- constituição dos programas de servidões florestais e da Bolsa Floresta<sup>349</sup> (inciso VI);
- incentivo a instrumentos de mercado que viabilizem projetos de energia limpa e permitam a compensação de emissões de gases de efeito estufa em unidades de conservação estaduais, dentre outros (inciso VII);
- monitoramento dos estoques de carbono e de biodiversidade nas unidades de conservação estaduais (inciso VIII);
- fomento à pesquisa voltada para implementação de unidades de conservação estaduais (inciso IX);

---

f) Levar em conta, na medida do possível, os fatores relacionados com a mudança do clima em suas políticas e medidas sociais, econômicas e ambientais pertinentes, bem como empregar métodos adequados, tais como avaliações de impactos, formulados e definidos nacionalmente, com vistas a minimizar os efeitos negativos na economia, na saúde pública e na qualidade do meio ambiente, provocados por projetos ou medidas aplicadas pelas Partes para mitigarem a mudança do clima ou a ela se adaptarem; (ONU, 1992a)

<sup>348</sup> 1. Todas as Partes, levando em conta suas responsabilidades comuns mas diferenciadas e suas prioridades de desenvolvimento, objetivos e circunstâncias específicos, nacionais e regionais, devem: [...]

g) Promover e cooperar em pesquisas científicas, tecnológicas, técnicas, socioeconômicas e outras, em observações sistemáticas e no desenvolvimento de bancos de dados relativos ao sistema climático, cuja finalidade seja esclarecer e reduzir ou eliminar as incertezas ainda existentes em relação às causas, efeitos, magnitude e evolução no tempo da mudança do clima e as conseqüências econômicas e sociais de diversas estratégias de resposta; (ONU, 1992a)

<sup>349</sup> Trata-se de um programa de remuneração de habitantes de áreas protegidas condicionado à conservação da floresta nativa, sendo, portanto, um mecanismo de remuneração por serviços ambientais. O programa é monitorado por satélite, que verifica se houve o desmatamento.

- incentivo a boas práticas ambientais para a agropecuária, incluindo pagamento por serviços ambientais e menores taxas de juros em empréstimos (inciso X);
- concessão de bônus para extensionistas rurais, com base em desempenho ambiental (inciso XI);
- criação de um programa estadual de proteção ambiental, incluindo-se o fortalecimento dos órgãos de fiscalização e licenciamento ambiental e o trabalho de agentes ambientais voluntários (inciso XII);
- criação de um núcleo de adaptação às mudanças climáticas e gestão de riscos ambientais (inciso XIII);
- instituição de novas unidades de conservação (inciso XIV);

Percebe-se, na verdade, que o artigo 3º é um desdobramento dos objetivos propostos nos artigo 2º do Decreto, de modo que, também, relacionam-se com a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima.

O Decreto estabelece, ainda, em seu artigo 4º, a necessidade de compensação de emissões pelo Governo do Estado e pela iniciativa privada no Amazonas para viagens aéreas realizadas em aeronaves do governo do estado e para eventos realizados em locais públicos estaduais<sup>350</sup>; contudo, este dispositivo não foi incluído na Lei 3135/2007 e tampouco foi regulamentado por alguma outra forma, de modo que, apesar do prazo de 90 dias para a edição de normas regulamentares constante em seu parágrafo único, ele permanece não aplicável em razão da falta de regulamentação.

O artigo 5º do Decreto estabelece como instrumentos a serem adotados para a consecução dos objetivos da política estadual de mudanças climáticas: o Fundo Estadual de Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável; instrumentos fiscais de incentivo à redução voluntária de emissões de gases de efeito estufa e de incentivo à comercialização de produtos e serviços da floresta. Como se discute mais adiante, o Fundo foi criado, mas, posteriormente, foi substituído por uma fundação.

Por fim, o artigo 6º estabelece o prazo de 90 dias para encaminhamento de projeto de lei para o Poder Legislativo, o que foi realizado e resultou, poucos meses depois, no dia 5 de junho de 2007, na promulgação da primeira lei brasileira específica para a questão das

---

<sup>350</sup> Art. 4.º Fica determinada a compensação das emissões de gases que causam efeito estufa nas seguintes atividades desenvolvidas pelo Governo do Estado e pela iniciativa privada no âmbito do território do Estado do Amazonas:

I - nas viagens aéreas realizadas por aeronaves oficiais do Governo do Estado;

II - nos eventos e conferências realizados em locais públicos estaduais.

Parágrafo único. A implantação do sistema de registro e certificação e a edição das demais normas regulamentares com vistas à compensação determinada por este artigo ocorrerão no prazo de 90 (noventa) dias

mudanças climáticas, a Lei n. 3135/2007. É válido ressaltar que, atualmente, ainda não há uma lei federal sobre o tema, o que deixa um vácuo legislativo a ser preenchido pelos estados. Por um lado, perde-se a harmonia nas ações voltadas para as mudanças climáticas; por outro, há a possibilidade de formulação de políticas mais adequadas para as realidades locais.

#### 3.4.2. A Lei n. 3.135/2007.

A Lei Ordinária Estadual n. 3.135, de 5 de junho de 2007, instituiu a Política Estadual sobre Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável no Amazonas. É composta de 33 artigos e também faz relação com o Direito Internacional. Trata-se de uma iniciativa que buscou criar um arcabouço jurídico para a implementação de ações e investimentos que contribuam para a mitigação das mudanças climáticas.

O artigo 1º da Lei institui a política estadual para mudanças climáticas e elenca vários aspectos que devem ser levados em consideração para o seu desenvolvimento:

- o reconhecimento do papel das florestas na mitigação das mudanças climáticas e o compromisso do Amazonas com o desenvolvimento sustentável (§1º, I);
- peculiaridades do Estado do Amazonas, especialmente no que concerne à conservação florestal (§1º, II);
- os princípios da prevenção (§1º, II, a)<sup>351</sup>, da precaução (§1º, II, b)<sup>352</sup>, das “responsabilidades comuns, porém diferenciadas” (§1º, II, c)<sup>353</sup>, do desenvolvimento sustentável (§1º, II, d)<sup>354</sup>, da “participação, transparência e informação” (§1º, II, e)<sup>355</sup>, da cooperação nacional e internacional (§1º, II, f)<sup>356</sup>;

<sup>351</sup> Conceituado, na Lei, como “consistente na adoção de medidas preventivas que contribuam para evitar a mudança perigosa do clima”

<sup>352</sup> A Precaução é, de acordo com a Lei 3135/2007, “representada pela prática de procedimentos que, mesmo diante da ausência da certeza científica formal acerca da existência de um risco de dano sério ou irreversível, permitam prever esse dano, como garantia contra os riscos potenciais que não possam ser ainda identificados, de acordo com o estado atual do conhecimento”.

<sup>353</sup> Trata-se de um princípio que, de acordo com a Lei, “se traduz pela adoção espontânea, por parte do Estado do Amazonas e da Sociedade Civil, de ações de estabilização da concentração de gases de efeito estufa na atmosfera, na medida de suas respectivas capacidades”.

<sup>354</sup> Conforme a Lei, consiste “na adoção de medidas que visem à estabilização da concentração de gases de efeito estufa na atmosfera e à conservação do meio ambiente, associadas aos benefícios de ordem social, econômica e ecológica que combatam a pobreza e proporcionem às futuras e às presentes gerações melhoria do padrão de qualidade de vida”.

<sup>355</sup> De acordo com a lei, isto resulta na “a identificação das oportunidades de participação ativa voluntária da prevenção de mudança global do clima, conforme a implementação da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e demais legislações aplicáveis”.

<sup>356</sup> No texto da Lei 3135/2007, “consubstanciada na realização de projetos multilaterais nos âmbitos local, regional, nacional e internacional, de forma a alcançar os objetivos de estabilização da concentração de gases de efeito estufa na atmosfera, respeitadas as necessidades de desenvolvimento sustentável”.

- A Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, o Protocolo de Quioto (§1º, III);
- os impactos sociais, econômicos e ambientais das mudanças climáticas, em especial sobre a Floresta amazônica (§1º, IV);
- a decisão do governo amazonense de contribuir voluntariamente para a estabilização da concentração de gases de efeito estufa (§1º, V);
- a divulgação das informações e propostas consolidadas nas Conferências das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança de Clima (COPs) (§1º, VI, primeira parte);
- estímulo a projetos voltados para a utilização do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo ou de outros mecanismos de mercado que contribuam para a estabilização da concentração de gases de efeito estufa (§ 1º, VI, segunda parte).

A Lei 3135/2007 incluiu, além dos princípios de direito internacional do meio ambiente que já constavam no Decreto n. 26.581/2007 (prevenção; precaução; responsabilidades comuns, porém diferenciadas; desenvolvimento sustentável<sup>357</sup>), os princípios da participação<sup>358</sup> e da cooperação<sup>359</sup>. Observa-se, deste modo, que a lei buscou ressaltar ao máximo sua relação com o direito internacional do meio ambiente ao incluir ainda mais princípios em seu conteúdo. Constitui-se, assim, uma curiosa realidade na qual um estado subnacional aplica princípios de direito internacional do meio ambiente diretamente em seu próprio ordenamento, sem que haja qualquer comando por parte do governo central nesse sentido. Isto, novamente, realça os argumentos dos antiformalistas franceses em relação à soberania, tendo em vista que, no caso, observa-se uma espécie de internalização e desenvolvimento de direito internacional por um ente federado sem que o poder central tenha estabelecido qualquer ordenamento federal que se volte para as mudanças climáticas.

---

<sup>357</sup> No Decreto, o desenvolvimento sustentável não é citado, propriamente, como um princípio, mas como uma base para as políticas a serem implementadas.

<sup>358</sup> O princípio da participação já havia sido incluído na Declaração de Estocolmo de 1972, mas foi consagrado pela declaração do Rio de 1992: “Princípio 10. A melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações acerca de materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar dos processos decisórios. Os Estados irão facilitar e estimular a conscientização e a participação popular, colocando as informações à disposição de todos. Será proporcionado o acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que se refere à compensação e reparação de danos” (ONU, 1992c).

<sup>359</sup> “O mais geral dos princípios considerados como vigentes no âmbito que nos ocupa é o que estabelece o dever de proteger o meio ambiente e postula a cooperação internacional para tal fim” (JUSTE RUIZ, 2000, p. 243). No original: “El más general de los principios considerados como vigentes en el ámbito que nos ocupa es el que establece el deber de proteger el medio ambiente y postula la cooperación internacional para tal fin”.

O inciso III do parágrafo 1º do artigo 1º da Lei 3135/2007 estabelece que se deve levar em consideração a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e o Protocolo de Quioto na implantação dos objetivos, diretrizes e programas previstos nesta lei, o que na prática, torna a lei sujeita às normas do regime internacional de tutela jurídica do clima. O legislador amazonense reconhece, neste dispositivo, a submissão da ordem jurídica estadual à ordem jurídica internacional, o que se encaixa com perfeição na ótica monista de Georges Scelle, que afirma que as ordens jurídicas menores submetem-se às ordens jurídicas maiores que, por sua vez, submetem-se ao direito internacional.

É verdade que o Brasil, ao ratificar a Convenção-Quadro e o Protocolo de Quioto, recepcionou tais normas como normas internas, de modo que se poderia argumentar que a lei estadual remete, simplesmente, a normas internas. Entretanto, o legislador, ao redigir o dispositivo constante no inciso III do parágrafo 1º do artigo 1º da Lei 3135/2007, remeteu, inequivocamente, diretamente ao texto internacional, e não aos decretos que internalizaram estas normas no Brasil. Percebe-se, pois, um desejo de agir diretamente em conformidade com o direito internacional na ausência de norma federal mais específica sobre o tema; em última análise, a lei 3135/2007 regulamenta o direito internacional, com base na realidade local do estado do Amazonas, para que seus dispositivos sejam transformados em ações no território do estado. Pode-se comparar a atividade àquela do legislador que regulamenta dispositivos constitucionais que, por si sós, não constituem obrigações exigíveis, para que sejam transformados em direitos e deveres juridicamente exigíveis. Isto constitui, claramente, à luz de Georges Scelle, a ocorrência de desdobramento funcional, tendo em vista que, neste caso, o direito internacional empresta da ordem jurídica do estado do Amazonas as instituições necessárias para se fazer aplicável, ainda que num território limitado: a regulamentação do direito internacional pelo legislativo amazonense caracteriza o empréstimo da função legislativa amazonense pela ordem jurídica internacional; as ações realizadas pelo governo do estado constituem o empréstimo da função executiva amazonense pela ordem jurídica internacional.

No inciso VI do parágrafo 1º do artigo 1º da Lei 3135/2007, é reforçada, outra vez, a relação da lei com o direito internacional. Sua análise merece ser desdobrada em duas partes:

- a necessidade de que as informações e propostas consolidadas pela Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças do Clima e pelo Protocolo de Quioto sejam divulgadas;

- o estímulo ao Mecanismo de Desenvolvimento Limpo e outros mecanismos de mercado que contribuam para a estabilização da concentração de gases de efeito estufa.

A primeira parte do dispositivo remete às Conferências das Partes (COPs). Como já explanado no capítulo 2, as COPs são os foros de negociação por excelência do regime internacional de tutela jurídica do clima. Nas COPs são adotadas regulamentações sobre dispositivos existentes na Convenção-Quadro, bem como são negociadas mudanças a serem futuramente implementadas no regime. Trata-se, em última análise, do foro responsável pelo exercício da função legislativa do regime. O fato de que a Lei 3135/2007 remete à função legislativa internacional comprova, mais uma vez, que a lei tem por objetivo regulamentar normas internacionais para possibilitar sua aplicação no estado do Amazonas, o que, no pensamento de Georges Scelle, configura a ocorrência de desdobramento funcional, mais especificamente o empréstimo da função legislativa amazonense para a regulamentação de direito internacional.

No que concerne aos objetivos da Política Estadual sobre Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas, o artigo 2º da Lei 3135/2007 estabelece os seguintes:

- criação de instrumentos, inclusive econômicos, financeiros e fiscais para a promoção dos objetivos previstos na Lei (inciso I);
- fomento e criação de instrumentos de mercado voltados para a execução de projetos de redução de emissões, especialmente por meio da redução de emissões do desmatamento e pelo uso de energia limpa (inciso II);
- realização de inventário estadual de emissões, biodiversidade e estoque de gases de efeito estufa de maneira sistematizada e periódica (inciso III);
- incentivo a projetos que favoreçam a obtenção de recursos para o desenvolvimento e criação de metodologias de redução líquida de gases de efeito estufa (inciso IV);
- estímulo aos modelos regionais de desenvolvimento sustentável por meio de incentivos financeiros e não-financeiros (inciso V);
- orientação, fomento e regulação, no Amazonas, da operacionalização do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo e de outros projetos de redução de emissões de gases de efeito estufa, tais como redução de emissões do desmatamento (inciso VI);
- promoção da educação ambiental sobre os impactos das mudanças climáticas (inciso VII);

- conscientização da população do Amazonas sobre o aquecimento global (inciso VIII);
- criação de selos de certificação para as entidades públicas e privadas que desenvolvam projetos voltados para as mudanças climáticas, conservação ambiental e desenvolvimento sustentável (inciso IX);
- incentivo ao intercâmbio de tecnologias ambientalmente responsáveis e ao uso de energias renováveis (inciso X);
- elaboração de planos de ação contra os efeitos adversos das mudanças climáticas (inciso XI);
- implementação de projetos de pesquisa em unidades de conservação (inciso XII);
- instituição de novas unidades de conservação (inciso XIII);
- instituição, no âmbito do Zoneamento Econômico Ecológico, de indicadores ou zonas de vulnerabilidade às mudanças climáticas (inciso XIV).

Todos os objetivos listados no artigo 2º da Lei 3135/2007 relacionam-se, de alguma forma, com dispositivos constantes na Convenção-Quadro e/ou no Protocolo de Quioto. Entretanto, é importante destacar três dos dispositivos (incisos II, III e VI) pelo fato de irem além das obrigações que seriam, normalmente, exigidas de um estado brasileiro, bem como pelo fato de relacionarem-se diretamente com as perspectivas de mudança no regime internacional de tutela jurídica do clima.

Os incisos II e VI do artigo 2º estabelecem como objetivo o desenvolvimento de mecanismos de mercado que viabilizem a redução de emissões decorrentes do desmatamento e projetos de energia limpa, seja por meio da operacionalização do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo, seja por meio de mecanismos não previstos pelo Protocolo de Quioto. Neste aspecto, há duas questões a serem destacadas:

- projetos de redução de emissões decorrentes do desmatamento (REDD ou RED) e sua relação com o Plano de Ação de Bali;
- estabelecimento de mecanismos de mercado para a realização de ações de mitigação das mudanças climáticas no Amazonas, independentemente do Protocolo de Quioto e seu Mecanismo de Desenvolvimento Limpo.

Como já demonstrado no capítulo 2, as emissões de gases de efeito estufa decorrentes do desmatamento não são contempladas com incentivos para sua redução no Protocolo de Quioto. O Mecanismo de Desenvolvimento Limpo, elaborado para envolver os países em desenvolvimento nos esforços de mitigação das mudanças climáticas, bem como para prover uma ferramenta de flexibilização das metas de redução de emissões para os países

desenvolvidos, não pode ser aplicado para projetos que visem à redução das emissões decorrentes do desmatamento. Desta forma, uma fonte significativa de emissões é deixada ao largo dos incentivos proporcionados pelo regime de tutela das mudanças climáticas. O resultado é o contínuo desmatamento em áreas tropicais, especialmente na Indonésia e no Brasil.

A preocupação mundial com as emissões decorrentes do desmatamento, em especial em florestas tropicais, levou à inclusão do tema no Plano de Ação de Bali, documento que, possivelmente, servirá de base para as novas regras a serem implementadas no regime internacional de tutela jurídica do clima após o fim do primeiro período de compromissos do Protocolo de Quioto em 2012:

*A Conferência das Partes,*

[...]

1. Decide lançar um processo amplo para permitir a implantação completa, efetiva e sustentável da Convenção por meio de ação cooperativa de longo prazo, agora, até e após 2012, de modo a alcançar um resultado acordado e adotar uma decisão na sua décima quinta sessão, dispondo, *inter alia*, sobre:

[...]

(iii) Abordagens de política e incentivos positivos para as questões relacionadas com a redução de emissões do desmatamento e degradação florestal em países em desenvolvimento e o papel da conservação, manejo sustentável de florestas e o incremento dos estoques de carbono florestais em países em desenvolvimento [grifo do original] (UNFCCC, 2007).<sup>360</sup>

A redução de emissões decorrentes do desmatamento constitui o maior potencial de contribuição do Amazonas para a mitigação das mudanças climáticas. Como já demonstrado, embora a taxa de desmatamento seja, atualmente, relativamente pequena no estado, o Amazonas apresenta-se como a próxima fronteira a ser explorada, de modo que as projeções de desmatamento até o ano de 2030 indicam que áreas significativas em seu território serão desmatadas caso não se tome quaisquer atitudes para prevenir essa devastação. Deste modo, a Lei 3135/2007 busca antecipar as ações relacionadas com a redução de emissões decorrentes do desmatamento, criando um marco legal que possibilite a realização de investimentos públicos ou privados voltados para este fim. Pode-se afirmar, à luz da doutrina antiformalista francesa, que se trata da positivação, ao menos no território do Amazonas, de uma regra que é tida como necessária pela sociedade internacional. Enquanto, no plano maior, a positivação ainda não existe, ainda que esteja prevista para ocorrer, no Amazonas ela já se realizou; trata-

<sup>360</sup> No original: *The Conference of the Parties*, [...]

1. *Decides* to launch a comprehensive process to enable the full, effective and sustained implementation of the Convention through long-term cooperative action, now, up to and beyond 2012, in order to reach an agreed outcome and adopt a decision at its fifteenth session, by addressing, *inter alia*: [...]

(iii) Policy approaches and positive incentives on issues relating to reducing emissions from deforestation and forest degradation in developing countries and the role of conservation, sustainable management of forests and enhancement of forest carbon stocks in developing countries;



se, à luz dessa teoria, de uma maneira que o direito encontrou de tutelar um bem cuja preservação é considerada necessária pela sociedade internacional. Assim como ocorreu em outras entidades subnacionais, a pressão social levou ao estabelecimento unilateral de regras voltadas para vários aspectos das mudanças climáticas, a despeito da inexistência de regras exigíveis a respeito: o vácuo legal internacional foi preenchido pela ação do ente subnacional.

A questão do estabelecimento de mecanismos de mercado para a realização de ações de mitigação das mudanças climáticas no Amazonas, também prevista na Lei 3135/2007, relaciona-se diretamente, também, com as lacunas existentes no regime internacional de tutela jurídica do clima. O exemplo das reduções de emissões decorrentes de desmatamento é claro no que diz respeito à insuficiência dos mecanismos de mercado estabelecidos pelo Protocolo de Quioto. Outra questão concerne às dificuldades, especialmente aos custos, existentes para a aprovação de projetos no Mecanismo de Desenvolvimento Limpo, especialmente os projetos relacionados com a recuperação de áreas degradadas (como reflorestamento) e os projetos de energias alternativas de menor porte<sup>361</sup>. Desta forma, é interesse do estado apoiar a implantação de mecanismos por meio do MDL e desenvolver mecanismos de mercado alternativos, que possibilitem a redução de emissões de gases de efeito estufa com maior flexibilidade, cobrindo as lacunas existentes no Protocolo de Quioto.

Por sua vez, o inciso III do artigo 2º da Lei 3135/2007 estabelece, como um dos objetivos da política estadual sobre mudanças climáticas, a realização de inventário estadual de emissões de gases de efeito estufa, biodiversidade e estoques de carbono de maneira sistemática e periódica. O que mais se destaca neste dispositivo é o fato de que esta é uma obrigação atribuída ao estado nacional, isto é, ao Brasil, pela Convenção-Quadro:

Artigo 4 (Obrigações)

1. Todas as Partes, levando em conta suas responsabilidades comuns mas diferenciadas e suas prioridades de desenvolvimento, objetivos e circunstâncias específicos, nacionais e regionais, devem:

a) Elaborar, atualizar periodicamente, publicar e por à disposição da Conferência das Partes, em conformidade com o Artigo 12, inventários nacionais de emissões antrópicas por fontes e das remoções por sumidouros de todos os gases de efeito estufa não controlados pelo Protocolo de Montreal, empregando metodologias comparáveis a serem acordadas pela Conferência das Partes;  
(ONU, 1992a)

Verifica-se, pois, que o estado tomou para si a obrigação de realizar o próprio inventário de carbono. Isto pode ter relação com a insuficiente periodicidade do inventário

---

<sup>361</sup> Muitas vezes, os custos com os estudos e validação de projetos no Mecanismo de Desenvolvimento Limpo podem ser altos, o que inviabiliza a implantação de projetos por pequenos empreendedores.

realizado pela União<sup>362</sup> ou, simplesmente, refletir o desejo de ter maior controle sobre as medições de carbono no estado. Do ponto de vista do direito internacional, isto representa o reconhecimento, pela unidade subnacional, de uma obrigação definida pelo direito internacional. Mais uma vez, as críticas a soberania feitas pelos antiformalistas franceses parecem ter algum fundamento diante da observação da realidade, embora elas tenham sido, possivelmente, demasiadamente radicais ao afirmar que a soberania era uma mera ficção, assim como o Estado. É mais factível falar em um abrandamento da noção clássica de soberania e a conseqüente inserção relativa de novos atores nas relações internacionais e no direito internacional.

O artigo 3º da Lei 3135/2007 elenca as diretrizes a serem seguidas pela Política Estadual sobre Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas<sup>363</sup>:

- promoção e estabelecimento de incentivos para atividades e projetos voltados para a redução das emissões originárias do desmatamento e das emissões líquidas de gases de efeito estufa (inciso I);
- fomento à realização de planos de ação pela Administração estadual com o intuito de contribuir para a redução do desmatamento e das emissões líquidas de gases de efeito estufa, bem como contribuir para a conservação ambiental, o combate à pobreza e para o desenvolvimento sustentável do Amazonas (inciso II);
- contribuir para o desenvolvimento sustentável do estado, levando em conta as peculiaridades locais, regionais e nacionais (inciso III);
- incentivar a pesquisa e a criação de modelos de atividades e projetos por meio de cooperação técnica, científica e econômica nos âmbitos nacional, internacional, público e privado (inciso IV);
- disseminar as informações relativas aos programas e ações previstos na Lei 3135/2007, com o intuito de contribuir para a mudança de hábitos, cultura e práticas que sejam negativos para o clima, a conservação ambiental e o desenvolvimento sustentável (inciso V);

---

<sup>362</sup> O primeiro e único inventário de carbono realizado pela União, levando em conta todo o território nacional, foi desenvolvido pelo Ministério da Ciência e Tecnologia no ano de 2004. Até o momento, quase 5 anos depois, não há outro inventário realizado. Cf <<http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/57270.html>>.

<sup>363</sup> É interessante notar que a política é formulada em função das mudanças climáticas, mas também é voltada para a temática da conservação ambiental e do desenvolvimento sustentável. Isto implica, possivelmente, o reconhecimento de que é impossível evitar a mudança climática perigosa sem a revisão dos paradigmas atuais de desenvolvimento. Por outro lado, a utilização dos termos “conservação ambiental” e “desenvolvimento sustentável” pode decorrer apenas do desejo de conferir maior destaque e publicidade à Lei 3135/2007.

- provocar a máxima adesão aos Programas Estaduais sobre Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas (inciso VI).

Novamente, percebe-se a ênfase nas emissões decorrentes do desmatamento, o que remete, mais uma vez, à percepção de que a lei tem o objetivo de ir além do direito internacional existente, complementando-o e criando mecanismos que possibilitem a instituição de esforços de redução desse tipo de emissões, que não são contemplados por quaisquer tipos de incentivos no Protocolo de Quioto.

Entretanto, é importante chamar a atenção para o inciso V do mencionado artigo, que traz o desejo de se contribuir, por meio de ações a serem implementadas no estado do Amazonas, para a “mudança progressiva de hábitos, cultura e práticas que tenham reflexos negativos na mudança global do clima, na conservação ambiental e no desenvolvimento sustentável”. *A priori*, como se poderia, numa lei que, supostamente, atenderia à necessidade social, dispor-se sobre a mudança de hábitos na sociedade? A lei, em si, não seria, já, resultado dessa mudança de hábitos? Este é um ponto que, possivelmente, põe em cheque a doutrina antiformalista francesa, que afirma que os indivíduos são responsáveis pela elaboração do direito, e que a mudança nos indivíduos muda o direito, e não o contrário. Entretanto, pode-se contra-argumentar que a mudança já ocorreu numa parcela significativa da sociedade, que percebe os riscos, para a solidariedade social, de se continuar ignorando a questão das mudanças climáticas, de modo que este esforço estabelecido na lei seria dirigido para levar esta consciência para os demais indivíduos que, por várias razões, ainda não possuem a devida consciência sobre a gravidade do problema<sup>364</sup>. Este questão pode ensejar intensos debates, de modo que é deixada ao leitor como reflexão e como um lembrete para o fato de que nenhuma teoria é capaz de explicar todas as nuances do direito.

O artigo 4º da Lei 3135/2007 limita-se a dispor que o governo estabelecerá estruturas técnicas e regulamentadoras para viabilizar os programas voltados para a implementação da política estadual para mudanças climáticas e a estabelecer que as entidades públicas e privadas interessadas em aderir aos programas estaduais devem fazê-lo por meio de registro prévio nos órgãos e entidades competentes.

---

<sup>364</sup> Esta interpretação, no entanto, é particularmente perigosa, pois supõe a existência de indivíduos “iluminados” no seio da sociedade, que, supostamente, saberiam o que é melhor para todos e, desta forma, buscariam moldar os demais indivíduos à sua semelhança. No caso da mudança climática, estudos científicos já demonstram que os perigos para a humanidade são enormes, de modo que agir para combatê-la seria, de fato, uma decisão saudável. No entanto, a mesma linha de argumentação poderia ser utilizada para atingir fins que não fossem, necessariamente, equivalentes à necessidade social. Georges Scelle, ao tratar do totalitarismo, prevê essa possibilidade e afirma que o direito tenderia, naturalmente, a retornar para o ponto em que atendesse melhor às necessidades sociais (1934, p. 294); todavia, não está claro se isto, de fato, ocorreria na vida real.

O artigo 5º cria os programas estaduais para a implementação da política estadual instituída pela Lei 3135/2007:

- Programa Estadual de Educação sobre Mudanças Climáticas (inciso I);
- Programa Bolsa Floresta<sup>365</sup> (inciso II);
- Programa Estadual de Monitoramento Ambiental<sup>366</sup> (inciso III);
- Programa Estadual de Proteção Ambiental (inciso IV);
- Programa Estadual de Intercâmbio de Tecnologias Limpas e Ambientalmente Responsáveis (inciso V);
- Programa Estadual de Capacitação de Organismos Públicos e Instituições Privadas (inciso VI);
- Programa Estadual de Incentivo à Utilização e Energias Alternativas Limpas e Redutoras da Emissão de Gases de Efeito Estufa (inciso VII);

Os sete programas estaduais instituídos pela Lei 3135/2007 podem ser tidos como os mecanismos concretos de implementação das normas estabelecidas pela lei e, dada a relação deste instrumento legal com o regime jurídico internacional de tutela do clima, como a maneira por meio da qual o direito internacional sobre mudanças climáticas é, concretamente aplicado no território amazonense.

Destes, cabe destacar o Bolsa Floresta, que é “um programa do Governo do Amazonas para reconhecer, valorizar e compensar as populações tradicionais e indígenas do Estado - os guardiões da floresta - pelo seu papel na conservação das florestas, rios, lagos e igarapés. É um benefício repassado para quem ajudar a manter a floresta em pé” (SDS, 2005, p. 88). Trata-se do primeiro programa brasileiro de remuneração pela prestação de serviços ambientais feito diretamente para as comunidades que residem nas florestas (SDS, 2005, p. 88). O grande objetivo do programa é prover uma alternativa econômica ao desmatamento, de modo a reduzir as emissões de gases de efeito estufa dele decorrentes.

Desde 2008, o programa Bolsa Floresta é administrado pela Fundação Amazonas Sustentável, criada especificamente com o fim de prover suporte à implantação da política estadual sobre mudança climática, como estabelecido no artigo 6º da Lei 3135/2007. Os demais programas encontram-se em fase de estruturação e implementação pelo Centro Estadual de Mudanças Climáticas, criado pelo artigo 30, inciso II da Lei 3135.

---

<sup>365</sup> Voltado para o pagamento por serviços e produtos ambientais às comunidades tradicionais pelo uso sustentável dos recursos naturais, conservação ambiental e incentivo à redução do desmatamento.

<sup>366</sup> Voltado para o monitoramento e inventário dos estoques de carbono da cobertura florestal e da biodiversidade das florestas públicas e das unidades de conservação do Amazonas.

O artigo 6º da Lei 3135/2007 autoriza o Estado a participar de uma única fundação privada, sem fins lucrativos, cuja finalidade e objeto destinem-se ao desenvolvimento e administração dos programas estabelecidos pela lei. Os artigos 7º a 10, por sua vez, tratam de aspectos procedimentais relativos à instituição dessa fundação e dos seus direitos e deveres. É interessante observar que esta seção foi alterada pela Lei n. 3184, de 13 de novembro de 2007. Anteriormente, a seção criava o Fundo Estadual de Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável. Contudo, a criação de um fundo inteiramente estatal espantava possíveis contribuintes<sup>367</sup>, de modo que o mecanismo foi alterado para uma fundação privada, com participação minoritária por parte do estado do Amazonas.

Atualmente, a Fundação Amazonas Sustentável (FAS) é a gerenciadora do Projeto de Redução de Emissões Decorrentes do Desmatamento (REDD) na Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Juma, localizada no sul do estado do Amazonas, que se encontra ameaçada pela proximidade com estradas e assentamentos agrícolas promovidos pelo INCRA. Trata-se de um projeto desenvolvido em parceria com a cadeia internacional de hotéis Marriott, que, a partir do primeiro semestre de 2009, deve passar a oferecer a seus hóspedes ao redor do mundo a possibilidade de neutralizar as emissões decorrentes de sua estadia no hotel pagando um adicional sobre a diária, que será direcionado para investimentos em práticas, na reserva do Juma, que evitem o desmatamento e, deste modo, as emissões de gases de efeito estufa. Segundo a FAS (2008, p. 2), o projeto evitará o desmatamento de uma área de cerca de 366.151 hectares de floresta, o que equivale à emissão de 210.885.604 milhões de toneladas de CO<sub>2e</sub><sup>368</sup>. Tendo em vista que este mecanismo não está incluído no Protocolo de Quioto, esta operação é realizada por meio do mercado voluntário de carbono, que se desenvolve ao largo do mercado oficial estabelecido pelo regime internacional e inclui projetos que, por motivos diversos, não podem ser incluídos no Mecanismo de Desenvolvimento Limpo<sup>369</sup>.

---

<sup>367</sup> Apesar de a versão antiga estabelecer que o fundo teria contabilidade própria e estaria sujeito a auditoria externa independente e deveria publicar suas contas na Internet (artigo 8º, versão antiga). Para obter a versão original da lei, sem as modificações posteriores, Cf <[http://www.florestavivaamazonas.org.br/download/Lei\\_est\\_n\\_3135\\_de\\_050607.pdf](http://www.florestavivaamazonas.org.br/download/Lei_est_n_3135_de_050607.pdf)>.

<sup>368</sup> “CO<sub>2e</sub>” quer dizer equivalentes de dióxido de carbono. Esta é uma medida padrão utilizada para mensurar as emissões de gases de efeito estufa. Por meio de tabelas que compara o potencial de efeito estufa de vários gases com o do dióxido de carbono, as emissões são convertidas para dióxido de carbono equivalente.

<sup>369</sup> Embora os mercados voluntários proporcionem maior flexibilidade às partes envolvidas, ele possui desvantagens. Uma delas, do ponto de vista do vendedor dos créditos, é o fato de que os preços pagos pelas emissões evitadas é muito mais baixo no mercado voluntário em relação ao mercado oficial. Outra, do ponto de vista do comprador dos créditos, reside no fato de que, por não serem créditos oficiais, não podem ser incluídos nas metas obrigatórias de redução de emissões de gases de efeito estufa, o que não torna o mercado voluntário tão atrativo para empresas e indivíduos de países que se encontrem vinculados a metas de redução de emissões.

Trata-se de abordagem distinta à proposta pelo governo federal para o combate ao desmatamento. Ao passo que a União propõe a recepção de contribuições voluntárias para um fundo, do qual partiriam os recursos a serem empregados na redução do desmatamento, o Amazonas busca desenvolver um mecanismo completamente integrado ao mercado compensatório de emissões de gases de efeito estufa, o que é demonstrado por meio do envolvimento de um parceiro privado (*Marriott Hotels*) no projeto de Redução de Emissões Decorrentes do Desmatamento na Reserva do Juma. Esta divergência entre as condutas nacional e estadual demonstram a importância que cada governo confere para a questão da soberania:

- o mecanismo proposto pelo governo nacional é projetado de uma forma em que o país permanece completamente soberano em relação ao uso dos recursos, sem qualquer tipo de envolvimento estrangeiro, salvo a recepção de doações, o que, possivelmente, retrata um temor de “internacionalização” da Amazônia;
- a abordagem já empregada pelo estado do Amazonas assenta-se no uso de mecanismos de mercado, por meio da venda de créditos compensatórios de emissões de gases de efeito estufa, o que leva ao envolvimento de empresas ou indivíduos que, porventura, podem ser estrangeiros; o fato de se ter a rede Marriott como parceira no primeiro projeto de REDD implantado no estado demonstra que não há tanta preocupação com a celebração de contratos com parceiros estrangeiros.

O artigo 12 da Lei 3135/2007 prevê que o Amazonas busque, diretamente, fontes de financiamento nacionais e internacionais para atividades relacionadas com o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo e a Redução de Emissões do Desmatamento, o que vai ao encontro dos objetivos e diretrizes da lei, que incluem o desenvolvimento de mecanismos de mercado para a redução de emissões de gases de efeito estufa no território do estado. O artigo 13 limita-se a tratar de benefícios a serem concedidos a produtores agropecuários e florestais que adotem medidas de prevenção, precaução, restauração ambiental ou, ainda, medidas para a estabilização de emissões de gases de efeito estufa.

O artigo 14 da lei em análise trata da fixação de metas, pelo estado do Amazonas, de redução de desmatamento, conservação e desempenho ambiental. O estabelecimento dessas metas deve ser realizado por mesorregião. O estabelecimento de metas estaduais de redução de emissões decorrentes do desmatamento demonstra a vontade de se agir além do estabelecido pelo regime internacional sobre mudanças climáticas, que impõe metas apenas para países desenvolvidos e a maior parte dos países do antigo bloco socialista. Isto, no

pensamento Scelliano, poderia ser tomado como a positivação do direito objetivo, isto é, uma adequação do direito aos desejos reais da sociedade internacional.

O artigo 15 da Lei 3135/2007 confere ao Poder Executivo a faculdade de conceder benefícios fiscais para várias atividades que se mostrem benéficas do ponto de vista da mitigação das mudanças climáticas. O artigo 16, por sua vez, impõe ao Executivo estadual a obrigação de aumentar a carga tributária, mediante a redução ou revogação de benefício fiscal, na aquisição de motosserras e em outras atividades que sejam prejudiciais aos objetivos da política estadual para mudanças climáticas.

Os artigos 17 a 22 dispõem sobre a criação de selos de certificação, que atestarão que determinadas pessoas físicas ou jurídicas, ou comunidades tradicionais, realizam suas atividades em conformidade com a política estadual de mudanças climáticas. São criados, deste modo, dois selos:

- selo Amigo do Amazonas, da Floresta e do Clima, outorgado às pessoas físicas ou jurídicas, ou comunidades tradicionais, que realizem projetos de redução de emissões de gases de efeito estufa, à conservação ambiental e ao desenvolvimento sustentável;
- selo Amazonas, que se destina a pessoas físicas ou jurídicas, ou comunidades tradicionais, que exerçam atividades, no território do estado do Amazonas, que visem à redução de emissões de gases de efeito estufa, à conservação ambiental e ao desenvolvimento sustentável.

É importante observar que o selo “Amigo do Amazonas, da Floresta e do Clima” possui um caráter extraterritorial, tendo em vista que pode ser conferido a empresas que não desempenhem suas atividades no território do estado do Amazonas.

O artigo 23 destina-se a estabelecer a prioridade, na concessão de licenças ambientais, para projetos no âmbito do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo ou que utilizem outros mecanismos para a redução de emissões de gases de efeito estufa. Ainda, o mencionado artigo dispõe sobre procedimentos a serem seguidos pelo órgão licenciador.

O artigo 24 dispõe sobre a alienação de reduções de emissões e créditos certificados de carbono, estabelecendo que tais créditos poderão advir da emissão evitada de carbono em florestas naturais, reflorestamento de áreas degradadas, uso alternativo do solo, projetos de MDL e projetos executados no âmbito de outros mecanismos de mercado voltados para a redução de emissões de gases de efeito estufa. Ainda, o artigo estabelece que esses créditos poderão ser alienados no Mercado Brasileiro de Reduções de Emissões (MBRE) ou em outros mercados nacionais ou internacionais.

Este dispositivo legal é particularmente relevante devido ao fato de que ele autoriza o Amazonas a comercializar, diretamente, as reduções de emissões e os créditos de carbono dos quais é titular. Deste modo, ele fornece o amparo jurídico para que o estado estruture mecanismos de mercado para o combate às mudanças climáticas o que, no âmbito da redução de emissões decorrentes do desmatamento, vão de encontro com a postura adotada pelo governo federal brasileiro. Como retratar esta divergência de abordagens entre o governo brasileiro e o governo amazonense à luz da doutrina antiformalista francesa? Qual proposta estaria mais de acordo com a necessidade social? É possível que a sociedade brasileira, como um todo, possua uma necessidade social, e, concomitantemente, a sociedade amazonense, dadas as suas peculiaridades regionais, possua outra necessidade social?

A abordagem deste conflito de posições não pode ser feita de maneira satisfatória por meio do pensamento antiformalista francês. De acordo com Scelle, a ordem jurídica maior tende a condicionar a ordem jurídica menor, de modo que, em tese, a postura amazonense deveria ser semelhante à postura brasileira. A postura brasileira, por sua vez, deveria estar inserida na postura internacional. Entretanto, não há, ainda, normas internacionais sobre as emissões decorrentes do desmatamento. Outrossim, não há consenso, na sociedade internacional, entre a melhor postura: mecanismos no mercado compensatório ou mecanismos voluntários e adicionais. Provavelmente, a melhor resposta é que a própria sociedade internacional ainda procura a melhor solução para o problema das emissões decorrentes do desmatamento, de modo que, neste caso, o próprio direito objetivo encontra-se em desenvolvimento e, desta forma, nada mais natural que a proliferação de mecanismos distintos no âmbito do direito positivo.

O artigo 25 da lei 3135/2007 estabelece que as licitações do estado do Amazonas devem ser feitas, no que couber, de acordo com os ditames da Política Estadual de Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável. O artigo 26, por seu turno, estabelece a proibição de uso de madeira de desmatamento, bem como outros materiais considerados ambientalmente inapropriados pelo estado, em obras públicas.

O artigo 27 dispõe sobre a realização do inventário de emissões de gases de efeito estufa. Segundo a lei, o inventário deve ser publicado anualmente, no mês de junho, com base em dados obtidos nos meses de janeiro a dezembro do ano anterior<sup>370</sup>. O inventário elaborado

---

<sup>370</sup> Interessante notar que o *caput* do artigo 27 estabelece que a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (ou algum órgão delegado) PODERÁ “efetuar levantamento organizado e manter o cadastro das fontes, estacionárias e móveis, de emissões líquidas de gases de efeito estufa e do estoque de carbono no Estado do Amazonas e inventariá-las em relatório próprio, segundo metodologias reconhecidas internacionalmente, adaptadas às circunstâncias estaduais”. Entretanto, o §1º do mesmo artigo estabelece que



deve ser utilizado como instrumento para acompanhar as interferências antrópicas no sistema climático e para o planejamento de ações e políticas no âmbito dos Programas Estaduais sobre Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável.

O artigo 28 dispõe sobre a celebração de convênios e parcerias, estabelecendo que o Amazonas poderá celebrá-los com entidades internacionais, nacionais e locais para o desenvolvimento da política e dos programas previstos na Lei 3135/2007. Desta forma, o Amazonas mostra-se aberto para a celebração de convênios com outras entidades, inclusive estrangeiras, que possam contribuir para o desenvolvimento e implantação da política estadual para as mudanças climáticas. Reforça-se, no artigo, a percepção, já debatida neste trabalho, de que o estado não se mostra tão preocupado com questões relativas à soberania, de modo que admite, mesmo por meio de lei, a possibilidade de firmar parcerias com entidades estrangeiras para o desenvolvimento de ações voltadas para a mitigação das mudanças climáticas. É, no mínimo, interessante o fato de que o próprio governo estadual não se preocupe com essa presença estrangeira, ao passo que o governo federal, sediado em Brasília, a milhares de quilômetros de distância, possui reservas em relação à inclusão de instituições estrangeiras no desenvolvimento de políticas na Amazônia, o que é demonstrado pela proposta do governo federal para a redução das emissões decorrentes do desmatamento.

Os artigos 29 e 30 criam:

- o “Dia da Floresta e do Clima”, celebrado no dia sete de novembro;
- o prêmio “Amigo da Floresta e do Clima”, a ser atribuído a pessoas físicas ou jurídicas que tenham contribuído de forma relevante para a sustentabilidade da floresta, dos seus povos e do combate aos efeitos de mudança do clima, a ser atribuído anualmente, durante as celebrações do Dia da Floresta e do Clima;
- o Centro Estadual de Mudanças Climáticas;
- o Núcleo de Adaptação às Mudanças Climáticas e Gestão de Riscos Ambientais, que funcionará no âmbito da Defesa Civil, com o objetivo de estabelecer planos de ações de prevenção aos efeitos adversos da mudança global do clima;
- o Fórum Amazonense de Mudanças Climáticas, tendo como objetivo trazer a público as discussões, atividades, estudos, iniciativas e projetos relacionados às mudanças climáticas.

---

este inventário DEVERÁ ser publicado, anualmente, no mês de junho. Não está claro se o inventário é uma obrigação imposta ao Estado ou se se trata de uma faculdade. Até janeiro de 2009, não ocorreu, ainda, a publicação de inventário estadual de emissões de gases de efeito estufa.

Os artigos 31, 32 e 33 limitam-se a fazer os dispositivos finais de praxe (regulamentação por ato do chefe do Executivo, revogação de disposições em contrário e entrada em vigor na data de sua publicação).

A análise do Decreto n. 26581/2007 e da lei n. 3135/2007 permite observar uma relação profunda com o ordenamento jurídico internacional, a despeito da ausência de legislação federal específica a respeito. Assim como o ar corre, na natureza, para preencher o vácuo, o estado do Amazonas, diante de uma necessidade, correu para preencher o vácuo existente na legislação federal e, mesmo, no direito internacional.

Em razão de suas peculiaridades, tais como localização geográfica, estrutura econômica, estoques de biodiversidade, entre outros, o maior potencial de contribuição para a mitigação das mudanças climáticas, pelo Amazonas, reside na redução de emissões decorrentes do desmatamento e, em menor escala, na substituição de fontes de combustíveis fósseis por fontes alternativas de energia. Após a grande seca de 2005, cuja relação com o aquecimento global é apontada por vários cientistas, o governo estadual viu-se compelido a empreender esforços para a redução de suas emissões. A localização do estado, na área central da Amazônia, também influenciou na percepção internacional de que o desmatamento deve ser evitado. Contudo, no regime jurídico de tutela internacional do clima, não há quaisquer incentivos para a redução de emissões derivadas do desmatamento, embora sua inclusão no Plano de Ação de Bali (em 2007) permita supor que, no período de compromissos após o Protocolo de Quioto (isto é, a partir de 2012), haverá algum tipo de incentivo para a redução dessas emissões.

Entretanto, há um longo período entre o agora e o pós-2012, de modo que o desmatamento seguirá seu curso, por vários anos, sem que existam incentivos para a sua redução. Como, então, enfrentar a questão? Tem-se, de um lado, a percepção, pela sociedade amazonense<sup>371</sup> e pela sociedade internacional<sup>372</sup> de que a redução das emissões de gases de efeito estufa, em especial as resultantes do desmatamento, deve ocorrer imediatamente; de outro lado, tem-se um regime internacional sem obrigações exigíveis para os países em desenvolvimento, como o Brasil, e sem incentivos para que se promova a redução de emissões do desmatamento. Esta situação configura, segundo o pensamento de Scelle, um distanciamento do direito em relação à necessidade social. Tendo em vista que, de alguma maneira, o direito busca a harmonia com as necessidades sociais, alguma maneira seria

---

<sup>371</sup> Especialmente após a seca de 2005.

<sup>372</sup> Em razão de vários motivos, tais como a localização geográfica do estado e o risco de que grandes áreas de seu território sejam devastadas nos próximos anos, seguindo-se a expansão natural da fronteira agrícola, caso não se tomem medidas para evitar o desmatamento.

encontrada para fazer esse encontro, mesmo que isto significasse distanciar-se das maneiras tradicionais de expansão e regulamentação do direito internacional.

Desta forma, seguindo o exemplo de outras entidades subnacionais ao redor do mundo, o estado do Amazonas formulou uma política específica para o problema das mudanças climáticas, que se guia pelos ditames do Decreto n. 26.581/2007 e da Lei Ordinária Estadual n. 3135/2007<sup>373</sup>. Como exposto na análise desses dispositivos legais, a política amazonense para as mudanças climáticas permite a constatação real, ainda que, por vezes, com ressalvas, de alguns dos postulados dos antiformalistas franceses, em especial de Georges Scelle:

- ocorrência de desdobramento funcional de função legislativa, tendo em vista que a ordem jurídica internacional emprestou, do Amazonas, seu poder legislativo para que pudesse se fazer regulamentar, ainda que somente dentro de um território limitado;
- ocorrência de desdobramento funcional de função executiva, tendo em vista que a ordem jurídica internacional empresta, do Amazonas, seus agentes executivos para fazer cumprir seus ditames, bem como aqueles decorrentes de sua regulamentação;
- adaptação do direito positivo ao direito objetivo, tendo em vista que, em alguns aspectos, a política amazonense para as mudanças climáticas supre lacunas existentes no direito internacional positivo;
- movimento de harmonização do sistema jurídico com as necessidades sociais, tendo em vista que, em alguns aspectos, a política estadual para as mudanças climáticas do Amazonas pode ser tomada como parte de um movimento, por parte do sistema jurídico internacional, para se harmonizar com as necessidades sociais da coletividade internacional;
- a fraqueza da noção de soberania, tendo em vista que a política estadual de mudanças climáticas foi estabelecida por uma entidade subnacional do Brasil e tendo em vista que, no caso das emissões decorrentes do desmatamento, a postura amazonense é distinta da postura adotada nacionalmente.

A Política Estadual sobre Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas constitui-se como uma iniciativa pioneira no Brasil, sendo, possivelmente, a política mais completa adotada por um estado brasileiro no que concerne às mudanças climáticas. Trata-se de uma iniciativa que foge do padrão

---

<sup>373</sup> É válido ressaltar que a Lei Complementar Estadual n. 53/2007 também possui alguns poucos dispositivos relacionados com a comercialização de serviços ambientais produzidos nas unidades de conservação estaduais.

convencional de internalização e regulamentação do direito internacional e que pode ser objeto de diversas reflexões teóricas.

Nenhuma teoria que busque explicar o direito é perfeita. Entretanto, a doutrina antiformalista francesa mostrou-se adequada para explicar diversos aspectos do fenômeno analisado. É verdade que, em vários aspectos, a doutrina de Duguit, Politis e Scelle distancia-se da realidade e aproxima-se de um idealismo, a despeito de que todos os três intitulavam-se “realistas”. No entanto, a doutrina, justamente por fugir das noções clássicas de direito, ela é capaz de servir como um instrumento de análise para fenômenos que também fogem do padrão, como o é a implantação, pelo Amazonas, de uma política própria para as mudanças climáticas.

## CONCLUSÃO

Este trabalho, com o intuito de verificar, à luz da doutrina antiformalista francesa, se o Estado do Amazonas cumpriu funções de direito internacional, dividiu-se em três partes, de modo a possibilitar que o leitor:

- conhecesse o arcabouço teórico utilizado;
- familiarizasse-se com as questões relacionadas à tutela jurídica internacional do meio ambiente e, mais especificamente, do clima;
- lograsse, por fim, com base nos conhecimentos obtidos, compreender a relação existente entre a legislação amazonense e o direito internacional do meio ambiente.

No caso em análise, verifica-se que, de fato, na ótica dos antiformalistas franceses, o Amazonas cumpriu funções típicas de direito internacional, em especial a função legislativa e a função executiva.

Observou-se, no caso em tela, a ocorrência de desdobramento funcional<sup>374</sup> de função legislativa em razão de o Amazonas ter emprestado seu poder legislativo para que o direito internacional se expandisse, ainda que, somente, em determinado território. Trata-se, no caso, de um mecanismo encontrado para fazer frente às preocupações com as mudanças climáticas e o desmatamento que permeiam tanto a sociedade amazonense como a sociedade global. Deste modo, pode-se afirmar que se trata de uma maneira encontrada, pelo direito internacional objetivo (isto é, o direito de fato desejado pela sociedade), de se tornar direito positivo, mesmo que, somente, em determinado território.

Notou-se, ainda, a ocorrência de desdobramento funcional de função executiva, tendo em vista que o empréstimo, pelo Amazonas, de agentes executivos para cumprir os ditames do direito internacional, nisto levando-se em conta tanto o direito constante no regime formal de tutela jurídica internacional do clima como o constante na regulamentação deste regime efetuada pela legislação amazonense em seu território. Deste modo, o uso de agentes do poder público amazonense foi, sob o pensamento antiformalista francês, a forma encontrada pelo direito internacional de se fazer cumprir em determinados casos.

Desta forma, constata-se que a edição da Lei Ordinária Estadual n. 3135/2007, bem como de outros dispositivos legais, pelo estado do Amazonas, significa o preenchimento de uma lacuna existente no atual regime jurídico internacional para as mudanças climáticas. O direito internacional positivo, como demonstrado, mostra-se distante do que é percebido como

---

<sup>374</sup> Conceito criado por Georges Scelle.

necessário para se evitar a mudança climática perigosa, de modo que se pode afirmar que há, neste caso, de acordo com o antiformalismo francês, uma distinção entre o direito internacional positivo e o direito internacional objetivo.

O fato de o Amazonas ter criado uma legislação e uma política específicas para as mudanças climáticas comprovaria a existência de uma tendência, por parte do sistema jurídico, de se aproximar da necessidade social, não importando se esta aproximação é feita por meio de mecanismos tradicionais (negociações multilaterais) ou mecanismos não tradicionais (como no caso em questão, no qual houve a edição unilateral de uma legislação específica por uma unidade subnacional do Brasil).

Neste trabalho, constatou-se, também, a relatividade da noção de soberania, tendo em vista a atuação de novos atores no âmbito das relações internacionais. No caso em análise, uma unidade subnacional do Brasil exerceu funções que, tipicamente, deveriam ser exercidas por estados nacionais, de modo que, na prática, houve uma relativização da noção de soberania. Ainda, deve-se ressaltar que o estado do Amazonas age de maneira diferenciada do governo federal brasileiro, tendo em vista que sua legislação abre possibilidades para a existência de mecanismos de mercado para a redução de emissões decorrentes do desmatamento (não excluindo a possibilidade de participação de estrangeiros nesse mercado), ao passo que o Brasil propõe um mecanismo voluntário e “soberano” por meio do Fundo Amazônia.

Ainda que as ações empreendidas pelo estado do Amazonas, notadamente a edição do Decreto n. 26.581/2007 e da Lei Ordinária Estadual n. 3135/2007<sup>375</sup>, sejam pioneiras no Brasil, elas incluem-se num conjunto de ações que estão sendo adotadas por entes subnacionais ao redor do mundo, notadamente nos Estados Unidos, em decorrência da percepção de que os esforços empreendidos pelos governos nacionais e as obrigações constantes na Convenção-Quadro sobre Mudança do Clima e no Protocolo de Quioto são insuficientes. Desta forma, o ordenamento jurídico internacional parece buscar maneiras de se expandir e adequar-se às necessidades percebidas pela sociedade<sup>376</sup>, a despeito de os procedimentos formais tradicionais para este fim não estarem sendo seguidos. Por meio da regulamentação e ampliação por parte de entes subnacionais ao redor do mundo, encontra-se uma maneira de se fazer frente aos perigos das mudanças climáticas.

---

<sup>375</sup> É válido ressaltar que a Lei Complementar Estadual n. 53/2007 também possui alguns poucos dispositivos relacionados com a comercialização de serviços ambientais produzidos nas unidades de conservação estaduais.

<sup>376</sup> Neste caso, o termo “sociedade” é utilizado em sentido amplo, podendo designar a sociedade internacional, a sociedade nacional ou a sociedade local.

Vale ressaltar, no entanto, que não são somente entes subnacionais que estão a trabalhar nesta ampliação da tutela jurídica internacional do clima. A União Europeia também empreende ações no sentido de estabelecer uma política que vá além das obrigações constantes no regime jurídico internacional de tutela do clima, empresas buscam, voluntariamente, a redução de suas emissões de gases de efeito estufa, e indivíduos preocupam-se cada vez mais com as emissões geradas pelos seus hábitos cotidianos.

Segundo o processo formal de negociação do regime internacional, somente se deve alcançar um novo acordo no final do ano de 2009, que passará a ser válido somente para o período após o ano de 2012. Até lá, ainda transcorrerão vários anos de discrepância entre as necessidades e o que é estabelecido, formalmente, pelo regime. A questão dos incentivos para a redução de emissões decorrentes do desmatamento, por exemplo, poderá permanecer anos sem regulamentação internacional formal. O problema dos países em desenvolvimento que emitem grandes quantidades de gases de efeito estufa, notadamente a China, a Indonésia, o Brasil e a Índia, permanecerá, durante este ínterim, sem solução. A ausência dos Estados Unidos, grandes de GEE, continuará.

Contudo, a sociedade não parece disposta a aguardar todo este tempo para que se efetuem, formalmente, as mudanças necessárias ao estabelecimento de um regime adequado para as dimensões do problema. Ainda, tendo em vista a diversidade de interesses existentes nas negociações internacionais formais sobre o tema, é provável que isto nunca ocorra, e que uma miríade de atos unilaterais de estados nacionais, blocos de países, unidades subnacionais, empresas e indivíduos sejam responsáveis pela confecção do verdadeiro direito internacional sobre mudança climática. Desta forma, o direito internacional objetivo seria caracterizado por uma grande colcha de retalhos normativa na qual normas das mais diversas espécies se interpenetrariam e seriam responsáveis pela tutela jurídica do clima. Esta seria, na ótica antiformalista francesa, a forma encontrada pelo ordenamento jurídico internacional de atender aos anseios sociais.

Este é o retrato da situação atual concernente à tutela jurídica internacional do clima pintado pelo pensamento jurídico antiformalista francês. A menção, no corpo da lei 3135/2007, da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança de Clima e do Protocolo de Quioto como instrumentos para a interpretação da lei serve para demonstrar a relação existente entre a lei e o regime internacional, ressaltando a percepção de que a lei serve para regulamentar a aplicação e, em certos casos, para expandir o regime internacional existente.

É verdade que, enxergado por diferentes lentes, o retrato pode ser outro. Doutrinas mais tradicionais, por exemplo, tenderiam a enxergar a edição da Lei Ordinária Estadual n. 3135/2007, bem como de outros dispositivos concernentes à matéria, como um ato de direito interno sem nenhuma relação com o direito internacional, a despeito de tratarem da mesma matéria e da relação constar, expressamente, no texto da lei.

Para o caso em questão, utilizou-se o arcabouço teórico construído pelos antiformalistas franceses em razão do fato de que alguns de seus postulados, notadamente a ênfase no indivíduo e a relatividade da soberania e do Estado, mostrarem-se adequados para a análise do objeto. Justamente por fugir das noções clássicas de direito, a doutrina antiformalista francesa é capaz de servir como um instrumento de análise para fenômenos que também fogem do padrão, como o é a implantação, pelo Amazonas, de uma política própria para as mudanças climáticas. No entanto, isto não significa que o pensamento antiformalista francês seja o mais adequado para a explicação de todo o direito, em razão de problemas graves, tais como o radicalismo adotado na desconstrução da soberania, do Estado e da personalidade jurídica e o fato de alicerçar-se num elemento de difícil aferição, que é a solidariedade social. Ainda, a existência de um certo idealismo na doutrina contribui para que esta não se mostre adequada para a análise prática de todos os nuances do Direito.

No que tange à legislação e política amazonenses para as mudanças climáticas, pode-se afirmar que se trata de uma iniciativa pioneira no Brasil e que parece, em princípio, responder aos anseios da sociedade local e da sociedade internacional. O susto provocado pela grande seca do ano de 2005 e a possível relação desta com o aquecimento global despertou, no estado, para a necessidade de se tomarem ações para lidar com o problema. A inexistência de incentivos formais para a redução de emissões decorrentes do desmatamento e o fato de que elas constituem uma importante fonte de emissões de gases de efeito estufa levaram ao clamor internacional por ações destinadas a evitar o desmatamento, em especial de florestas tropicais, tendo em vista a riqueza de sua biodiversidade e seu papel na regulação do clima.

No entanto, pode-se afirmar, também, que a edição de um arcabouço jurídico, pelo Amazonas, voltado para as mudanças climáticas, resultou da percepção de que ganhos políticos e econômicos poderiam ser auferidos pelo estado ao fazê-lo, em razão de suas peculiaridades e de sua projeção internacional.

No âmbito político, uma legislação voltada para mudanças climáticas, com foco na redução de emissões decorrentes do desmatamento e, em menor escala, no uso de energias renováveis, editada por uma unidade subnacional localizada no centro geográfico da



Amazônia e com a segunda maior área de floresta tropical do mundo<sup>377</sup> poderia representar uma grande projeção internacional, pondo o estado no foco da mídia internacional e transformando-o num exemplo a ser seguido por países e outras unidades subnacionais com grandes áreas de florestas tropicais. Não há como negar que, independentemente da existência de pressões sociais, seria vantajoso, politicamente, para o estado do Amazonas, editar uma legislação específica para mudanças climáticas.

No âmbito econômico, a criação desse arcabouço jurídico pelo estado permitiu, na prática, a existência de projetos de redução de emissões decorrentes do desmatamento em áreas de proteção estaduais, de modo que os habitantes destas áreas poderão vir a receber recursos para evitar a derrubada da floresta. Isto já ocorre na Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Juma, na qual a cadeia internacional de hotéis Marriott remunera os habitantes da reserva para que eles não promovam e não deixem que outros promovam o desmatamento na área, além de destinar recursos para a melhoria das condições de vida no local e para o fomento à atividade econômica sustentável. Deste modo, a multiplicação de projetos como este no estado poderiam levar ao aumento no padrão de vida de seus habitantes e, conseqüentemente, ao aumento da arrecadação de tributos por parte do estado. Desta forma, também não se pode negar que, a despeito da ocorrência de pressões sociais, seria benéfica, economicamente, para o estado, a criação de um arcabouço jurídico voltado especificamente para as mudanças climáticas, remediando, em certo grau, o fato de não haver incentivos para projetos de redução de emissões decorrentes do desmatamento no regime internacional de tutela jurídica do clima.

Ainda no que concerne à legislação e política amazonenses para as mudanças climáticas, deve-se ressaltar que não se tratam de instrumentos perfeitos. A legislação amazonense é, excessivamente, focada na redução de emissões decorrentes do desmatamento, de modo que não há incentivos suficientes para a execução de outros tipos de projetos de redução de emissões no estado, notadamente na área de energia renovável<sup>378</sup>. Os altos custos logísticos existentes no estado para a implantação de tais projetos demandariam incentivos além dos estabelecidos pela Lei 3135/2007 para que ocorressem em maior escala.

Outra crítica reside no fato de que não parece haver, ainda, capacidade institucional no estado para a implantação integral da lei, salvo no que concerne à redução de emissões decorrentes do desmatamento, que é gerida pela Fundação Amazonas Sustentável. O

---

<sup>377</sup> O Amazonas possui mais florestas tropicais que países como Indonésia e Congo. Na realidade, a área de floresta tropical no estado só é menor que a área de floresta tropical presente no conjunto da Amazônia.

<sup>378</sup> Vale ressaltar que a maior parte da energia elétrica produzida no estado advém de usinas termelétricas movidas a combustíveis fósseis.

inventário de emissões de gases de efeito estufa no estado, por exemplo, ainda não foi realizado, a despeito de previsão legal sobre sua realização anual (incluindo data para sua divulgação). A questão da neutralização de emissões decorrentes de viagens aéreas custeadas pelo estado, prevista no Decreto n. 26581/2007, também não foi operacionalizada e mesmo incluída na Lei 3135/2007. Ainda, os incentivos tributários para atividades econômicas que auxiliem na redução de gases de efeito estufa ainda não foram regulamentados.

Desta forma, à luz da doutrina antiformalista francesa, verifica-se o desempenho, pelo estado do Amazonas, das funções executiva e legislativa de direito internacional por meio de desdobramento funcional. Ainda, verifica-se o movimento de adequação do direito internacional às necessidades sociais e a relativização da soberania em virtude da adoção de política diversa da adotada pelo governo brasileiro. Entretanto, apesar do pioneirismo no Brasil e da relação com o direito internacional da qual goza a Lei Ordinária Estadual n. 3137/2007 do Amazonas, podem ser feitas críticas à lei e à sua aplicação. Outrossim, não se pode afirmar que a criação de uma lei e de uma política específica para mudanças climáticas no estado do Amazonas tenha resultado, tão-somente, da necessidade sentida pelos indivíduos das sociedades local e internacional, tendo em vista os benefícios políticos e econômicos resultantes dessa ação do Amazonas.

## REFERÊNCIAS

- AGÊNCIA PORTUGUESA DO AMBIENTE. *Notas jurídicas – Convenção sobre Poluição Atmosférica Transfronteiras a Longa Distância de 13/11/1979*. Lisboa, 2007. Disponível em: <<http://siddamb.apambiente.pt/publico/notas.asp?documento=6281&versao=1#0>>. Acesso em 27 out. 2008.
- AMAZONAS, CALIFORNIA, ILLINOIS, WISCONSIN. *Memorandum of Understanding on Environmental Cooperation between the State of Amazonas of the Federative Republic of Brazil, and the States of California, Illinois and Wisconsin of the United States of America*. Los Angeles, 2008.
- APÓS tragédia, Brasil cria metas para o meio ambiente. O Povo Online. Fortaleza, 2 dez. 2008. Disponível em: <<http://www.opovo.com.br/opovo/politica/840894.html>>. Acesso em 24 jan. 2009.
- AQUINO, Rubim Santos Leão de; FRANCO, Denize de Azevedo; ALVARENGA, Francisco Jacques Moreira de; LOPES, Oscar Guilherme Pahl Campos. *História das sociedades: das sociedades modernas às sociedades atuais*. 37 ed. Rio de Janeiro: Record, 1999.
- ARRHENIUS, Svante. On the Influence of Carbonic Acid in the Air upon the Temperature of the Ground. *Philosophical Magazine and Journal of Science*. s. 5, v. 41, 1896, p. 237-276. Disponível em: <<http://www.globalwarmingart.com/images/1/18/Arrhenius.pdf>>. Acesso em 03 jan. 2008.
- ARTICULAÇÃO nos Estados e Municípios. In: INICIATIVAS BRASILEIRAS. 2008. Disponível em: <<http://www.mudancasclimaticas.andi.org.br/node/166>>. Acesso em 29 jan. 2009.
- ÁRVORES, sol e queimadas. In: INICIATIVAS BRASILEIRAS. 2008. Disponível em: <<http://www.mudancasclimaticas.andi.org.br/node/170>>. Acesso em 29 jan. 2009.
- ATAPATTU, Sumudu A. *Emerging Principles of International Environmental Law*. Ardsley, EUA: Transnational Publishers, 2006.
- BABCHIK, Paul; GALTZ, Naomi; JUSTICE, Caroline; PADDOCK, Lee; SCHOONMAKER, Mackenzie; SMITH, Megan. The State Response to Climate Change: 50-State Survey. In: In: GERRARD, Michael B. *Global Climate Change and U.S. Law*. Chicago: American Bar Association, 2007. p. 371-419
- BARROSO, Durão. *Dinamizar o emprego e o crescimento através da luta contra as alterações climáticas*. 2008. Disponível em: <[http://ec.europa.eu/commission\\_barroso/president/pdf/article\\_20080123\\_pt.pdf](http://ec.europa.eu/commission_barroso/president/pdf/article_20080123_pt.pdf)>. Acesso em 24 jan. 2008.
- BASLAR, Kemal. *The Concept of the Common Heritage of Mankind in International Law*. Leiden/Boston: Martinus Nijhoff, 1998.

BERLIA, Georges. La doctrine de Georges Scelle : étude de quelques thèmes. In: BERLIA, Georges. *Droit public interne et international: études et réflexions*. Paris : Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1980.

BETSILL, Michelle M. Global Climate Change Policy: Making Progress or Spinning Wheels? In: AXELROD, Regina S.; DOWNIE, David Leonard; VIG, Norman J. (Eds.). *The Global Environment: Institutions, Law, and Policy*. 2 ed. Washington: CQ Press, 2005.

BILLIER, Jean-Cassien; MARYIOLI, Aglaé. *História da Filosofia do Direito*. Barueri: Manole, 2005.

BIRNIE, Patricia; BOYLE, Alan. *International Law & the Environment*. 2 ed. Oxford: Oxford University Press, 2002.

BOLSA Floresta. In: INICIATIVAS BRASILEIRAS. 2008. Disponível em: <<http://www.mudancasclimaticas.andi.org.br/node/167>>. Acesso em 29 jan. 2009.

BRASIL. COMITÊ INTERMINISTERIAL SOBRE MUDANÇA DO CLIMA. *Plano Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC – Brasil*. Brasília, 2008. Disponível em: <[http://www.mma.gov.br/estruturas/imprensa/\\_arquivos/96\\_01122008060233.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/imprensa/_arquivos/96_01122008060233.pdf)>. Acesso em 03 jan. 2008.

BRASIL. Decreto n. 6527, de 1º de agosto de 2008. Dispõe sobre o estabelecimento do Fundo Amazônia pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6527.htm)>. Acesso em 25 jan. 2009.

BRASIL. Decreto n. 64.362, de 17 de abril de 1969. Promulga o tratado sobre exploração e uso do espaço cósmico. Disponível em: <[http://www2.mre.gov.br/dai/m\\_789\\_1967.pdf](http://www2.mre.gov.br/dai/m_789_1967.pdf)>. Acesso em 17 set. 2008.

BRASIL. Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (vetado) e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L7347orig.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7347orig.htm)>. Acesso em 17 out. 2008.

CALDWELL, M. M.; BJÖRN, L. O.; BORNMAN, J. F., FLINT, S. D.; KULANDAIVELU, G.; TERAMURA, A. H.; TEVINI, M. Effects of increased solar ultraviolet radiation on terrestrial ecosystems. *Journal of Photochemistry and Photobiology*. n. 46, 1998, p. 40-52.

CALIFORNIA joins effort to fight global warming by saving rainforests. Mongabay.com. 19 nov. 2008. Disponível em: <<http://news.mongabay.com/2008/1119-redd.html>>. Acesso em 10 jan. 2009.

CANADA-KYOTO timeline. CBC News. 14 fev 2007. Disponível em: <<http://www.cbc.ca/news/background/kyoto/timeline.html>>. Acesso em 24 jan. 2008.

CASESSE, Antonio. Remarks on the Scelle's Theory of "Role Splitting" (déboulement fonctionnel) in International Law. **European Journal of International Law**. n. 1, 1990. p. 210-231.

CHAON, Anne. Conferência de Nairóbi integra proteção das florestas à do clima. **UOL – Últimas notícias**. 16 nov. 2006. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/ultnot/afp/2006/11/16/ult1806u4897.jhtm>>. Acesso em 29 jan. 2009.

CIDADE DE NOVA IORQUE. **PlaNYC**. Nova Iorque, 2007. Disponível em: <<http://www.nyc.gov/html/planyc2030/html/home/home.shtml>>. Acesso em 30 jan. 2009.

CIJ (CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA). Advisory Opinion on the Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons. 8 jul. 1996. Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/docket/files/95/7495.pdf>>. Acesso em 27 out. 2008.

CIJ (CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA). **Statute of the International Court of Justice**. 1945. Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/documents/index.php?p1=4&p2=2&p3=0>>. Acesso em: 26 out. 2008.

COKER, Francis W. The Technique of the Pluralistic State. **The American Political Science Review**. v. 15, n. 2, maio de 1921, p. 186-213.

CORDONNIER SEGGER, Marie-Claire; KHALFAN, Ashfaq. **Sustainable Development Law: Principles, Practices and Prospects**. Oxford: Oxford University Press, 2004.

COSTA, Cristina. **Sociologia: introdução à ciência da sociedade**. 2 ed. São Paulo: Moderna, 1997.

**Convenção sobre Poluição Atmosférica Transfronteiras a Longa Distância**. Genebra, 1979. Traduzida por: AGÊNCIA PORTUGUESA DO AMBIENTE. Lisboa: Governo da República Portuguesa. Disponível em: <<http://siddamb.apambiente.pt/publico/documentoPublico.asp?documento=6281&versao=1>>. Acesso em: 26 out. 2008.

DIMENTO, Joseph F. C. **The Global Environment and International Law**. Austin: University of Texas Press, 2003.

DOWNIE, David Leonard. Global Environmental Policy: Governance through Regimes. In: AXELROD, Regina S.; DOWNIE, David Leonard; VIG, Norman J. (Eds.). **The Global Environment: Institutions, Law, and Policy**. 2 ed. Washington: CQ Press, 2005.

DUGUIT, Léon. **L'État, les gouvernants et les agents**. Paris: Dalloz, 2005.

DUGUIT, Léon. **Manuel de droit constitutionnel**. Paris: Panthéon Assas, 2007.

DUGUIT, Léon. **Souveraineté et liberté**. Paris: Librairie Félix Alcan, 1922.

DUPUY, René-Jean. Images de Georges Scelle. **European Journal of International Law**. n. 1, 1990, p. 235-239.

ENERGIA eólica e produção sustentável. In: INICIATIVAS BRASILEIRAS. 2008. Disponível em: <<http://www.mudancasclimaticas.andi.org.br/node/168>>. Acesso em 29 jan. 2009.

ENVIRONMENT CANADA. *Acid Rain*. 2002. Disponível em: <<http://www.ec.gc.ca/acidrain/>>. Acesso em 27 out. 2008.

ESTADO DO AMAZONAS. Constituição Estadual, com emendas até n. 42. 5 de outubro de 1989. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/internet/interacao/constituicoes/constituicao\\_amazonas.pdf](http://www.camara.gov.br/internet/interacao/constituicoes/constituicao_amazonas.pdf)>. Acesso em 29 jan. 2009.

ESTADO DO AMAZONAS. Decreto n. 26.581, de 25 de abril de 2007. Estabelece critérios para o estabelecimento de política estadual voluntária de mudanças climáticas, conservação da floresta, eco-economia e de neutralização das emissões de gases causadores do efeito estufa, e estabelece outras providências. Disponível em: <[http://www.florestavivaamazonas.org.br/download/decreto\\_estadual\\_n\\_26581\\_de\\_250407.pdf](http://www.florestavivaamazonas.org.br/download/decreto_estadual_n_26581_de_250407.pdf)>. Acesso em 29 jan. 2009.

ESTADO DO AMAZONAS. Lei Complementar Estadual n. 53, de 5 de junho de 2007. Regulamenta o inciso V do artigo 230 e o §1º do artigo 231 da Constituição Estadual, institui o SISTEMA ESTADUAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO – SEUC, dispondo sobre infrações e penalidades e estabelecendo outras providências.

ESTADO DO AMAZONAS. Lei Ordinária Estadual n. 3.135, de 5 de junho de 2007. Institui a Política Estadual sobre Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas, e estabelece outras providências. Disponível em: <[http://vortexmidia.com.br/sds2008/pdf/mudancas\\_climaticas.pdf](http://vortexmidia.com.br/sds2008/pdf/mudancas_climaticas.pdf)>. Acesso em 30 jan. 2009.

FAI (FÉDÉRATION AÉRONAUTIQUE INTERNATIONALE). *FAI Sporting Code*. 2008. Lausanne: FAI, 2008. Disponível em: <<http://www.fai.org/system/files/GS-2008.pdf>>. Acesso em 14 set 2008.

FAS (FUNDAÇÃO AMAZONAS SUSTENTÁVEL). *Projeto Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Juma: Redução de Emissão de Gases de Efeito Estufa Provenientes do Desmatamento no Estado do Amazonas, Brasil - Resumo Executivo*. 2008. Disponível em: <<http://www.fas-amazonas.org/arquivos/JUMA.pdf>>. Acesso em 30 jan. 2009.

FEARNSIDE, Philip M. A água de São Paulo e a floresta amazônica. *Ciência hoje*. 2004. v. 34, n. 203, p. 63-65.

FEARNSIDE, Philip M. 2006. A vazante na Amazônia e o aquecimento global. *Ciência Hoje*. 2006. v. 39, n. 231, p. 76-78

FEARNSIDE, Philip M. Mitigation of Climatic Change in the Amazon. In: LAURANCE, William F.; PERES, Carlos A. *Emerging Threat to Tropical Forests*. Chicago: University of Chicago Press, 2007. p. 353-375.

FIDDLING with words. *The Economist*, Londres, 18 dez. 2008. Disponível em: <[http://www.economist.com/world/international/displaystory.cfm?story\\_id=12815686](http://www.economist.com/world/international/displaystory.cfm?story_id=12815686)>. Acesso em 10 jan. 2009.

FRANÇA. Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão. 26 de agosto de 1789. Disponível em: <[http://www.direitoshumanos.usp.br/counter/Doc\\_Histo/texto/Direitos\\_homem\\_cidad.html](http://www.direitoshumanos.usp.br/counter/Doc_Histo/texto/Direitos_homem_cidad.html)>. Acesso em 15 jan. 2009.

GODARD, Olivier. O princípio da precaução frente ao dilema da tradução jurídica das demandas sociais: lições de método decorrentes do caso da vaca louca. In: VARELLA, Marcelo Dias; PLATIAU, Ana Flávia Barros (Orgs.). *Princípio da Precaução*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004. p. 157-203.

GOLDEMBERG, José. Kyoto – sucesso ou fracasso? *O Estado de São Paulo*. São Paulo, 30 de dezembro de 1997. Disponível em: <<http://200.130.9.7/clima/brasil/kyoto.htm>>. Acesso em 24 jan. 2009.

GOVERNO quer dobrar usinas poluentes. Portal MS. Campo Grande, 8 jan. 2009. Disponível em: <<http://www.portalms.com.br/noticias/Governo-quer-dobrar-usinas-poluentes-/Brasil/Meio-Ambiente/28794.html>>. Acesso em 23 jan. 2009.

GUPTA, Joyeeta. Developing Countries and the Post-Kyoto Regime: Breaking the Tragic Lock-in of Waiting for Each Other's Strategy. In: *The Kyoto Protocol and Beyond: Legal and Policy Challenges of Climate Change*. Haia: TMC Asser Press, 2007.

HANDL, Günther. Transboundary Impacts. In: BODANSKY, Daniel; BRUNNÉE, Jutta; HEY, Ellen (Eds.). *The Oxford Handbook of International Environmental Law*. Oxford: Oxford University Press, 2007.

HODAS, David R. Biodiversity and Climate Change Laws: A Failure to Communicate? In: JEFFERY, Michael I.; FIRESTONE, Jeremy; BUBNA-LITIC, Karen (Eds.). *Biodiversity Conservation, Law and Livelihoods: Bridging the North-South Divide*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008, p. 383-399.

HODAS, David. State Initiatives. In: GERRARD, Michael B. *Global Climate Change and U.S. Law*. Chicago: American Bar Association, 2007. p. 343-370

HOLSTI, Rudolf. In Memoriam: Nicolas Politis: 1872-1942. *The American Journal of International Law*. v. 36, n. 3, 1942. p. 475-479.

HORN, Laura. Globalisation, Sustainable Development and the Common Concern of Humankind. *Macquarie Law Journal*. v. 7, 2007, p. 53-80

HUSEK, Carlos Roberto. *Curso de direito internacional público*. 4 ed. São Paulo: LTr, 2002.

INPE. *Projeto PRODES: Monitoramento da Floresta Amazônica Brasileira por Satélite*. Base de dados. Disponível em: <<http://www.obt.inpe.br/prodes/index.html>>. Acesso em 27 jan. 2009.

IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change). *Glosario de términos utilizados en el Tercer Informe de Evaluación del IPCC*. 2001. Disponível em: <<http://www.ipcc.ch/pdf/glossary/tar-ipcc-terms-sp.pdf>>. Acesso em 14 set 2008.

IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change). *IPCC – Segunda evaluación – Cambio Climático 1995*. 1995. Disponível em: <<http://www.ipcc.ch/pdf/climate-changes-1995/ipcc-2nd-assessment/2nd-assessment-sp.pdf>>. Acesso em 03 jan 2009.

JOHNSTON, Douglas M. *The Historical Foundations of World Order: The Tower and the Arena*. Leiden/Boston: Martinus Nijhoff, 2008.

JUSTE RUIZ, José. Los principios fundamentales del derecho internacional ambiental. In: CASELLA, Paulo Borba (Coord.) *Dimensão internacional do Direito*. São Paulo: LTr, 2000.

KELSEN, Hans. *Controverses sur la Théorie pure du droit : remarques critiques sur Georges Scelle et Michel Virally*. Paris : Panthéon Assas, 2005.

KOSKENNIEMI, Martti. *The Gentle Civilizer of Nations: The Rise and Fall of International Law – 1870-1960*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

LEJBOWICZ, Agnès. *Philosophi du droit international: l'impossible capture de l'humanité*. Paris: PUF, 1999.

LFU (Bayerisches Landesamt für Umweltschutz). *Umweltrecht in der Bundesrepublik Deutschland*. Augsburg: LFU, 2008. Disponível em: <[http://www.lfu.bayern.de/umweltwissen/gesellschaft/doc/einfuehrung/04\\_drecht.pdf](http://www.lfu.bayern.de/umweltwissen/gesellschaft/doc/einfuehrung/04_drecht.pdf)>. Acesso em 23 nov. 2008.

LONDON, Mark; KELLY, Brian. *A última floresta: a Amazônia na era da globalização*. São Paulo: Martins, 2007.

MACGARVIN, Malcolm. Fisheries: taking stock. In: HARREMOËS, Poul; GEE, David et al (Eds.). *The Precautionary Principle in the 20th Century: Late Lessons from Early Warnings*. Londres: Earthscan, 2002, p. 10-25.

MANNONI, Stefano. *Potenza e ragione: la scienza del diritto internazionale nella crisi dell'equilibrio europeo (1870-1914)*. Milão: Giuffrè, 1999.

MARTINS, Eliezer. Brasil e o Protocolo de Quioto - a situação do país na implementação do acordo. *CONPET – Artigos*. Brasília, 05 set. 2005. Disponível em: <[http://www.conpet.gov.br/quioto/artigo.php?segmento=corporativo&id\\_artigo=5](http://www.conpet.gov.br/quioto/artigo.php?segmento=corporativo&id_artigo=5)>. Acesso em 24 jan. 2008.

MATHEWS, J. M. A Recent Development in Political Theory. *Political Science Quarterly*. v. 24, n. 2, junho de 1909, p. 284-295.

MATSUI, Yoshiro. Some Aspects of the Principle of “Common but Differentiated Responsibilities”. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*. v. 2, n. 2, p. 151-171, 2002



MIDGLEY JR, Thomas; HENNE, Albert L. Organic Fluorides as Refrigerants. **Industrial and Engineering Chemistry**. v. 22, n. 5, 1930. p. 542

MINGUS, Mathews S. Transnationalism and Subnational Paradiplomacy: Is this Perforated Sovereignty or Are Democracy and Civil Society Just Reaching Across Borders? In: 16<sup>th</sup> ANNUAL CONFERENCE OF THE PUBLIC ADMINISTRATION THEORY NETWORK. Anchorage - EUA, 2003. Disponível em: <<http://www.patnet2003.alaska.edu/pdf/papers/Mingus%20full%20paper.pdf>>. Acesso em 13 jul. 2008.

MOLINA, Mario J.; ROWLAND, F. S. Stratospheric sink for chlororfluoromethanes: chlorine atom-catalysed destruction of ozone. **Nature**. v 249, n. 5460, 28 de junho de 1974, p. 810-812.

MONEREO PÉREZ, José Luis, CALVO GONZÁLEZ, José. León Duguit (1859-1928): Jurista de una sociedad en transformación. **Revista de Derecho Constitucional Europeo**. ano 2, n. 4, julho-dezembro 2005. p. 483-547. Disponível em: <<http://www.ugr.es/~redce/REDCE4/articulos/17duguit.htm>>. Acesso em: 02 abr. 2008.

NAJAM, Adil. Developing Countries and Global Environmental Governance: From Contestation to Participation to Engagement. **International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics**. v. 5, n. 3, p. 303-321, set 2005.

NAJAM, Adil. The View from the South: Developing Countries in Global Environmental Politics. In: AXELROD, Regina S.; DOWNIE, David Leonard; VIG, Norman J. (Eds.). **The Global Environment: Institutions, Law, and Policy**. 2 ed. Washington: CQ Press, 2005.

NANENGAST, Bernard. 100 Years of Air Conditioning. **ASHRAE Journal**. Jun. 2002, p. 44-46. Disponível em: <[http://www.civil.uwaterloo.ca/beg/Arch673/ASHRAE\\_Jrnl\\_History.pdf](http://www.civil.uwaterloo.ca/beg/Arch673/ASHRAE_Jrnl_History.pdf)>. Acesso em 10 nov. 2008.

OBERTHÜR, Sebastian; BUCK, Mathias; MÜLLER, Sebastian; PFAHL, Stefanie; TARASOFSKY, Richard G.; WERKSMAN, Jacob; PALMER, Alice. **Participation of Non-Governmental Organisations in the International Environmental Governance: Legal Basis and Practical Experience**. Ecologic: Berlin, 2002. Disponível em: <[http://www.ecologic.de/download/projekte/1850-1899/1890/report\\_ngos\\_en.pdf](http://www.ecologic.de/download/projekte/1850-1899/1890/report_ngos_en.pdf)>. Acesso em 3 jan. 2009.

ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). **Charter of the United Nations**. São Francisco, 1945. Disponível em: <<http://www.un.org/aboutun/charter/>>. Acesso em: 26 out. 2008.

ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). **Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança de Clima**. Nova Iorque, 1992. Traduzida por: MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA. Brasília: Governo Federal. Disponível em: <[http://www.mma.gov.br/cnma/arquivos/pdf/convencao\\_mudanca\\_climatica.pdf](http://www.mma.gov.br/cnma/arquivos/pdf/convencao_mudanca_climatica.pdf)>. Acesso em: 14 set 2008.

ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). *Convenção sobre Diversidade Biológica*. Rio de Janeiro, 1992. Traduzida por: MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Brasília: Governo Federal. Disponível em: <[http://www.mma.gov.br/estruturas/chm/\\_arquivos/cdbport.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/chm/_arquivos/cdbport.pdf)>. Acesso em 26 out. 2008.

ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). *Declaração de Estocolmo sobre o Ambiente Humano*. Estocolmo, 1972. Traduzida por: MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Brasília: Governo Federal. Disponível em: <[http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/\\_arquivos/estocolmo.doc](http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/estocolmo.doc)>. Acesso em 26 out. 2008.

ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). *Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento*. Rio de Janeiro, 1992. Traduzida por: MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Brasília: Governo Federal. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=18&idConteudo=576>>. Acesso em 27 out. 2008.

ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*. 1987. Disponível em: <<http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm>>. Acesso em 05 jan. 2009.

ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). *World Charter for Nature – A/RES/37/7*. Nova Iorque, 1982. Disponível em: <<http://www.un.org/documents/ga/res/37/a37r007.htm>>. Acesso em 26 out. 2008.

PEREIRA, André S.; MAY, Peter H. Economia do aquecimento global. In: *Economia do meio ambiente: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

PIVA, Luís Henrique. *State Center for Climate Change*. Manaus, 2008. Computador pessoal. Microsoft Powerpoint.

POLITIS, Nicolas. *La morale internationale*. Neuchatel : Editions de la Baconnière, 1943.

POLITIS, Le problème des limitations de la souveraineté et la théorie de l'abus des droits dans les rapports internationaux. *Recueil des cours*. v. 6, n. 1, 1925, p. 1-121.

POLITIS, Nicolas. *Les nouvelles tendances du Droit International*. Paris : Hachette, 1927.

PNUD (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO). *Relatório de Desenvolvimento Humano 2007/2008 – Combate à mudança do clima: solidariedade humana em um mundo dividido*. Nova Iorque: UNDP, 2007.

PNUMA (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE). *Environmental Effects of Ozone Depletion and its Interactions with Climate Change – 2006 Assessment*. Nairobi: UNEP, 2006. Disponível em: <[http://ozone.unep.org/Assessment\\_Panels/EEAP/eeap-report2006.pdf](http://ozone.unep.org/Assessment_Panels/EEAP/eeap-report2006.pdf)>. Acesso em 20 nov. 2008.

PNUMA (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE). *Manual del Convenio de Viena para la protección de la Capa de Ozono (1985)*. 7 ed. Nairobi:

UNEP, 2006. Disponível em: <<http://ozone.unep.org/spanish/Publications/VC-Handbook-07-es.pdf>>. Acesso em 24 nov. 2008.

PNUMA (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE). *Manual del Protocolo de Montreal relativo a las substancias que agotan la Capa de Ozono*. 7 ed. Nairobi: UNEP, 2006. Disponível em: <<http://ozone.unep.org/spanish/Publications/MP-Handbook-07-es.pdf>>. Acesso em 24 nov. 2008.

RAO, P. K. *International Environmental Law and Economics*. Oxford: Blackwell, 2002.

RAUSTIALA, Kal. Nonstate Actors in the Global Climate Change Regime. In: LUTERBACHER, Urs; SPRINZ, Detlef F. (Eds.). *International Relations and Global Climate Change*. Cambridge, EUA: MIT Press, 2001, p. 95-117.

REZEK, Francisco. *Direito internacional público: curso elementar*. 11 ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

ROMEIRO, Ademar Ribeiro. Economia ou Economia Política da Sustentabilidade. In: *Economia do meio ambiente: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato social*. São Paulo: Martin Claret, 2006.

ROWLANDS, Ian. H. Atmosphere and Outer Space. In: BODANSKY, Daniel; BRUNNÉE, Jutta; HEY, Ellen (Eds.). *The Oxford Handbook of International Environmental Law*. Oxford: Oxford University Press, 2007.

RUBAGOTTI, Gianluca. The Clean Development Mechanism: Establishing a Regulatory Framework to Favour Climate-Friendly Investments in Developing Countries. **Indian Journal of International Law**. v. 46, n. 2, abril-junho de 2006, p. 212-239.

SACHS, Ignacy. Ambiente e estilos de desenvolvimento. In: SACHS, Ignacy; VIEIRA, Paulo Freire (org). *Rumo à Ecosocioeconomia: Teoria e Prática do Desenvolvimento*. São Paulo: Cortez, 2007.

SACHS, Ignacy. O desafio do meio ambiente. In: SACHS, Ignacy; VIEIRA, Paulo Freire (org). *Rumo à Ecosocioeconomia: Teoria e Prática do Desenvolvimento*. São Paulo: Cortez, 2007.

SACHS, Wolfgang. Equity in the Greenhouse: How Just is the Kyoto Protocol? In: VERMEERSCH, Etienne (ed); WEILER, Raoul; KRAUSE, Florentin; SACHS, Wolfgang; ZWART, Hub; KEULARTZ, Joseph; PETRELLA, Riccardo. *Reading the Kyoto Protocol: Ethical Aspects of the Convention on Climate Change*. Delft (Holanda): Eburon, 2005.

SALAZAR, Admilton Pinheiro. *Amazônia: globalização e sustentabilidade*. Manaus: Valer, 2004.

SANDELIUS, Walter. National Sovereignty Versus the Rule of Law. **The American Political Science Review**. v. 25, n. 1, fevereiro de 1931, p. 1-20.

SANDRONI, Paulo. *Novíssimo dicionário de Economia*. 6 ed. São Paulo: Best Seller, 2001.

SARDENBERG, Ronaldo Motta. De Kyoto a Marrakesh - uma longa jornada. *O Estado de São Paulo*. São Paulo, 16 nov. 2001. Disponível em: <<http://200.130.9.7/clima/brasil/jornada.htm>>. Acesso em 24 jan. 2009.

SARKOZY vai cobrar de Lula meta de emissão de gases. JusBrasil. 21 de dezembro de 2008. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/politica/586124/sarkozy-vai-cobrar-de-lula-meta-de-emissao-de-gases>>. Acesso em 24 jan. 2008.

SCELLE, Georges. *Droit des Gens: Principes et Systématique*. v. 1. Paris : Recueil Sirey, 1932.

SCELLE, Georges. *Droit des Gens: Principes et Systématique*. v 2. Paris: Recueil Sirey, 1934.

SCELLE, Georges. La doctrine de Léon Duguit et les fondement du Droit des Gens. *Archives de Philosophie du Droit, Cahiers 1-2*. 1932, p. 83-119.

SCELLE, Georges. Règles générales du droit de la paix. *Recueil des cours*. v. 46. n. 4, 1933, p. 327-703.

SCHREURS, Miranda A. Global Environment Threats and a Divided Northern Community. *International Environmental Agreements*. n. 5, 2005, p. 349-376.

SDS (SECRETARIA DE ESTADO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO AMAZONAS). *Nota técnica sobre a seca no Amazonas*. Manaus: 2005. Disponível em: <[http://www.sds.am.gov.br/dsv/download/img\\_download/20051018153725NOTA\\_TECNICA\\_CLIMA.doc](http://www.sds.am.gov.br/dsv/download/img_download/20051018153725NOTA_TECNICA_CLIMA.doc)>. Acesso em 24 jan. 2009.

SDS (SECRETARIA DE ESTADO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO AMAZONAS). *Relatório de Gestão 2007*. 2008. Disponível em: <[http://vortexmidia.com.br/sds2008/pdf/relatorio\\_2007.pdf](http://vortexmidia.com.br/sds2008/pdf/relatorio_2007.pdf)>. Acesso em 25 jan 2009.

SEITENFUS, Ricardo; VENTURA, Deisy. *Introdução ao Direito Internacional Público*. 3 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. *Direito ambiental internacional*. 2 ed. Rio de Janeiro: Thex, 2002.

SMITH, Robert Angus. *Air and Rain: The Beginnings of a Chemical Climatology*. Londres: Longmans, Green, and Co., 1872. Disponível em: <<http://www.archive.org/details/airrainbeginning00smitiala>>. Acesso em 27 out. 2008.

SOARES, Guido Fernando Silva. *A proteção internacional do meio ambiente*. Barueri: Manole, 2003.

SOARES, Guido Fernando Silva. *Common Law: introdução ao direito dos EUA*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

SOARES, Guido Fernando Silva. *Direito Internacional do Meio Ambiente: emergência, obrigações e responsabilidades*. São Paulo: Atlas, 2001

SOARES-FILHO, Britaldo Silveira; NEPSTAD, Daniel Curtis; CURRAN, Lisa M.; CERQUEIRA, Gustavo Coutinho; GARCIA, Ricardo Alexandrino; RAMOS, Claudia Azevedo; VOLL, Eliane; McDonald, Alice; LEFEBVRE, Paul; SCHLESINGER, Peter. MCGRATH, David. Cenários de desmatamento para a Amazônia. **Estudos Avançados**. v. 19, n. 54 mai/ago 2005, p. 137-152. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v19n54/07.pdf>>. Acesso em 24 jan. 2009.

SOARES-FILHO, Britaldo Silveira; NEPSTAD, Daniel Curtis; CURRAN, Lisa M.; CERQUEIRA, Gustavo Coutinho; GARCIA, Ricardo Alexandrino; RAMOS, Claudia Azevedo; VOLL, Eliane; McDonald, Alice; LEFEBVRE, Paul; SCHLESINGER, Peter. Modelling conservation in the Amazon basin. **Nature**. v. 440, 23 mar 2006, p. 520-523. Disponível em: <[http://www.whrc.org/resources/published\\_literature/pdf/SoaresFilhoetalNature.06.pdf](http://www.whrc.org/resources/published_literature/pdf/SoaresFilhoetalNature.06.pdf)>. Acesso em 24 jan. 2009.

SPRINZ, Detlef F. Comparing the Global Climate Regime with Other Global Environmental Accords. In: LUTERBACHER, Urs; SPRINZ, Detlef F. (Eds.). *International Relations and Global Climate Change*. Cambridge, EUA: MIT Press, 2001, p. 247-277.

STEIN, Eleanor. Regional Initiatives to Reduce Greenhouse Gas Emissions. In: GERRARD, Michael B. *Global Climate Change and U.S. Law*. Chicago: American Bar Association, 2007. p. 315-342

STUART, Graham. Book Review: La Morale Internationale, by Nicolas Politis. **The American Journal of International Law**. v. 39, n. 2, abril de 1945, p. 356-357.

SUFRAMA. *Indicadores de desempenho do Pólo Industrial de Manaus: 2003-2008*. 2009. Disponível em: <[http://www.suframa.gov.br/download/indicadores/indicadores\\_novembro\\_07012009.pdf](http://www.suframa.gov.br/download/indicadores/indicadores_novembro_07012009.pdf)>. Acesso em 25 jan. 2009.

SUNSTEIN, Cass R. Of Montreal and Kyoto: a Tale of two Protocols. **Harvard Environmental Law Review**. v. 31, 2007, p. 1-66.

TANCA, Antonio. Georges Scelle (1878-1961): Biographical note with bibliography. **European Journal of International Law**. n. 1, 1990, p. 240-249.

THIERRY, Hubert. The Thought of Georges Scelle. **European Journal of International Law**. n. 1, 1990. p. 193-209

TIPPMANN, Robert. Stakeholder Views on Approaches and Instruments for Continued and Future Climate Change Mitigation Efforts Post-2012. In: *The Kyoto Protocol and Beyond: Legal and Policy Challenges of Climate Change*. Haia: TMC Asser Press, 2007.

TOL, Richard S. J.; VERHEYEN, Roda. State responsibility and compensation for climate change damages—a legal and economic assessment. **Energy Policy**. n. 32. 2004. p. 1109-1130.

TRÂNSITO e transporte coletivo. In: INICIATIVAS BRASILEIRAS. 2008. Disponível em: <<http://www.mudancasclimaticas.andi.org.br/node/169>>. Acesso em 29 jan. 2009.

TRUYOL Y SERRA, Antonio. *Doctrines contemporaines du droit des gens*. Paris : A. Pedone, 1951.

TRUYOL Y SERRA, Antonio. Théorie du droit international public : cours général. **Recueil des cours**. v. 173, n. 4, 1981, p. 9-443.

UE (UNIÃO EUROPÉIA). *The Climate action and renewable energy package, Europe's climate change opportunity*. 2008. Disponível em: <[http://ec.europa.eu/environment/climat/climate\\_action.htm](http://ec.europa.eu/environment/climat/climate_action.htm)>. Acesso em 24 jan. 2009.

UNECE (UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE). *Protocols to the Convention (Convention on Long-range Transboundary Air Pollution)*. Disponível em: <[http://www.unece.org/env/lrtap/status/lrtap\\_s.htm](http://www.unece.org/env/lrtap/status/lrtap_s.htm)>. Acesso em 26 out. 2008.

UNFCCC (UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE). *Decision 1/CP.13 – Bali Action Plan*. 2007. Disponível em: <<http://unfccc.int/resource/docs/2007/cop13/eng/06a01.pdf#page=3>>. Acesso em 03 jan. 2008.

UNFCCC (UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE). *Protocolo de Quioto à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima*. Quioto, 1997. Traduzido por: MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Brasília: Governo Federal. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/dai/protquioto.htm>>. Acesso em: 12 out. 2008

UNFCCC (UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE). Addendum - Part Two: Action Taken by the Conference of the Parties at its First Session. In: *Report of the Conference of the Parties on its First Session, Held at Berlin from 28 March to 7 April 1995*. Berlim. 1995. Disponível em: <<http://unfccc.int/resource/docs/cop1/07a01.pdf>>. Acesso em 03 jan. 2009.

VARELLA, Marcelo Dias. *Direito internacional econômico ambiental*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

VERHEYEN, Roda. *Climate Change Damage and International Law: Prevention Duties and State Responsibility*. Leiden/Boston: Martinus Nijhoff, 2005.

VIANA, Virgílio M. *Forest Policy and Certification in the State of Amazonas, Brazil*. 2004. Disponível em: <[http://www.sds.am.gov.br/dsv/download/img\\_download/2041015113304Amazon%20State%20Forest%20Policy%20and%20Certification.doc](http://www.sds.am.gov.br/dsv/download/img_download/2041015113304Amazon%20State%20Forest%20Policy%20and%20Certification.doc)>. Acesso em 24 jan. 2009.

VIANA, Virgílio M. *Sustainable Forestry Policy of the Amazonas State, Brazil, and Opportunities for International Cooperation*. 2004. Disponível em: <[http://www.sds.am.gov.br/dsv/download/img\\_download/20040727154129/AmazonStateForestPolicy.doc](http://www.sds.am.gov.br/dsv/download/img_download/20040727154129/AmazonStateForestPolicy.doc)>. Acesso em 24 jan. 2009.

VIGUE, Carla. Governor Doyle Signs Climate Change Agreement with United Kingdom. *Office of the Governor of Wisconsin*. Madison, 12 mai. 2008. Disponível em: <[http://www.wisgov.state.wi.us/journal\\_media\\_detail.asp?locid=19&prid=3357](http://www.wisgov.state.wi.us/journal_media_detail.asp?locid=19&prid=3357)>. Acesso em 24 jan. 2009.

WIGLEY, T. M. L. Possible Climate Change due to Sulphur Dioxide – Derived Cloud Condensation Nuclei. In: GOUDIE, Andrew (Ed.). *The Human Impact Reader: Readings and Case Studies*. Blackwell Publishing, 1997

WINCKLER, Silvana Terezinha; BALBINOTT, André Luiz. Direito ambiental, globalização e desenvolvimento sustentável. In: BARRAL, Welber; PIMENTEL, Luiz Otávio (Eds.). *Direito ambiental e desenvolvimento*. Florianópolis: Boiteux, 2006.

WOLKMER, Antonio Carlos. *Síntese de uma história das idéias jurídicas: da antigüidade clássica à modernidade*. Florianópolis: Boiteux, 2006.

WOODHEAD, Henry (Org). *3000-1500 a.C.: a era dos reis divinos*. Rio de Janeiro: Abril/Time Life, 1991. (História em Revista, v. 1).

YOUNG, Carlos Eduardo Frickmann; MAC-KNIGHT, Vivian; MUNIZ, Roberta Carvalho; ZYLBERBERG, Raphael Simas; QUEIROZ, Julia Mello de; ROCHA, Érica Rial Pinto da. Reduções de emissões de carbono por desmatamento evitado no Estado do Amazonas: uma proposta de estimação. In: VII Encontro Nacional da ECOECO, 2007. *Anais*. Disponível em: <[http://www.ecoeco.org.br/conteudo/publicacoes/encontros/vii\\_en/ mesa1/trabalhos/reducoes\\_de\\_emissoes\\_de\\_carbono.pdf](http://www.ecoeco.org.br/conteudo/publicacoes/encontros/vii_en/ mesa1/trabalhos/reducoes_de_emissoes_de_carbono.pdf)>. Acesso em 27 jan. 2009.

**ANEXO A – DECRETO N. 26.581, DE 25 DE ABRIL DE 2007****DECRETO N.º 26.581, DE 25 DE ABRIL DE 2007**

ESTABELECE critérios para o estabelecimento de política estadual voluntária de mudanças climáticas, conservação da floresta, eco-economia e de neutralização das emissões de gases causadores do efeito estufa, e estabelece outras providências.

O GOVERNADOR DO ESTADO DO AMAZONAS, no exercício da competência que lhe confere o artigo 54, IV, da Constituição Estadual, e

CONSIDERANDO as determinações contidas nos artigos 229 a 241 da Constituição do Estado do Amazonas, em relação ao meio-ambiente e ao desenvolvimento sustentável;

CONSIDERANDO os princípios da prevenção e da precaução e, ainda, o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, reconhecendo a importância das florestas e das atividades antrópicas de produção nos efeitos da mudança global do clima, e os compromissos basilares do Estado do Amazonas no sentido do desenvolvimento sustentável da economia, do meio ambiente, da tecnologia e da qualidade de vida das presentes e futuras gerações;

CONSIDERANDO os significativos impactos sociais, econômicos e ambientais das mudanças climáticas e os seus efeitos esperados, de acordo com o quarto relatório científico do Painel Intergovernamental de Mudanças do Clima (IPCC);

CONSIDERANDO a necessidade do desenvolvimento de ações governamentais e do incentivo a ações não-governamentais, voltadas ao combate do aquecimento global;

CONSIDERANDO a urgente necessidade de serem instituídas políticas públicas estaduais relacionadas às mudanças climáticas, conservação das florestas e eco-economia, nos termos da Convenção-Quadro das Nações Unidas Sobre Mudanças Climáticas, das propostas constantes da Agenda 21 e do Protocolo de Quioto;

CONSIDERANDO que as informações e propostas consolidadas pela Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças do Clima e pelo Protocolo de Quioto deverão ser divulgadas, bem como estimulados os projetos voltados à utilização do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) e outros mecanismos ou regimes de mercado de créditos de carbono certificados que contribuam efetivamente para a mitigação dos gases do efeito estufa;

CONSIDERANDO os resultados da política estadual de meio ambiente e desenvolvimento sustentável consubstanciada no Projeto Zona Franca Verde, que noticiam, a redução de 53% na taxa de desmatamento e uma correspondente diminuição nas taxas de emissão de gás carbônico no período 2003-2005;

CONSIDERANDO, por fim, a necessidade de informar, conscientizar, educar e mobilizar a sociedade para o desenvolvimento de ações relativas às mudanças climáticas globais, à conservação das florestas e à eco-economia,

DECRETA:

Art. 1.º Este Decreto institui e torna pública a iniciativa do Estado do Amazonas em desenvolver e estimular esforços dos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo, por meio da cooperação com os demais entes da Federação, entidades públicas internacionais, empresas privadas, organizações da sociedade civil e comunidades, no esforço de combate ao aquecimento global.



Art. 2.º São objetivos do Estado do Amazonas para instituição de uma política de mudanças climáticas, conservação ambiental e desenvolvimento sustentável:

I - a ampliação do conhecimento dos impactos e conseqüências das mudanças climáticas e mobilizar a sociedade em ações contra o aquecimento global;

II - o desenvolvimento da educação ambiental e a conscientização da população do Estado do Amazonas, promovendo-se a difusão do conhecimento sobre o aquecimento global, com ênfase na rede escolar e nas comunidades carentes, por meio de cursos, publicações impressas e da utilização da rede mundial de computadores;

III - o estímulo aos modelos regionais de desenvolvimento estadual, conferindo-se incentivos de natureza financeira e não financeira e estabelecendo-se critérios e sistemas de marca de certificação às entidades públicas e privadas que desenvolvam projetos no âmbito das mudanças climáticas no território estadual;

IV - a criação do Fórum Amazonense de Mudanças Climáticas;

V - a elaboração de planos de ação necessários para evitar os efeitos adversos das mudanças climáticas e do aquecimento global;

VI - a inserção, nas ferramentas de planejamento do Estado do Amazonas, gerais ou setoriais, de princípios e diretrizes que contribuam efetivamente para o combate ao aquecimento global;

VII - o fomento a ações que promovam a redução das emissões de gases efeito estufa, e o seqüestro de gás carbonico que ocorram no Estado;

VIII - o apoio a iniciativas e projetos, públicos e privados, que favoreçam a obtenção de recursos por meio do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) e outros mecanismos regimes de mercado de créditos de carbono certificados, que contribuam efetivamente para a mitigação dos gases do efeito estufa;

IX - o incentivo à criação de programas de intercâmbio tecnológico ambientalmente adequados e ao uso de tecnologias mais limpas.

Art. 3.º O Governo do Estado do Amazonas desenvolverá as seguintes ações, com referência ao tema das mudanças climáticas:

I - criação do Programa Estadual de Educação sobre Mudanças Climáticas, com a finalidade de promover a difusão do conhecimento sobre o aquecimento global, junto á rede estadual escolar e outras instituições de educação do Estado;

II - instituição do Centro Estadual de Educação sobre Mudanças Climáticas;

III - realização do inventário de emissões do Governo do Estado do Amazonas, contemplando órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo;

IV - desenvolvimento de programa de capacitação de órgãos públicos e instituições privadas, objetivando a difusão da Educação Ambiental e a capacitação técnica dos respectivos agentes;

V - ampliação do programa de pagamento por serviços e produtos ambientais;

VI - constituição dos programas de servidões florestais e da Bolsa Floresta;

VII - incentivo à criação de instrumentos de mercado que viabilizem projetos de energia limpa e permitam a compensação das emissões de gases que causem efeito estufa em Unidades de Conservação do Amazonas (UC), dentre outros;

VIII - implementação do programa de monitoramento ambiental dos estoques de carbono e da biodiversidade das Unidades de Conservação Estaduais do Amazonas;

IX - fomento a projetos de pesquisa voltados para implementação de Unidades de Conservação Estaduais (UC), incluindo editais para apoio à pesquisa científica e tecnológica;

X - promoção de incentivos para boas práticas ambientais para a agropecuária, entre outros, incentivando-se o pagamento de serviços ambientais com base no desempenho ambiental, por meio de redução da taxa de juros dos empréstimos para produtores;

XI - concessão de bônus para extensionistas rurais, com base no desempenho ambiental para produtores;

XII - estabelecimento de um programa estadual de proteção ambiental, levando-se em consideração os agentes ambientais voluntários e o fortalecimento dos órgãos de fiscalização e licenciamento ambiental;

XIII - criação de um núcleo de adaptação às mudanças climáticas e gestão de riscos ambientais;

XIV - instituição de novas Unidades de Conservação (UC), para ampliar além do marco histórico alcançado de dez milhões de hectares.

Art. 4.º Fica determinada a compensação das emissões de gases que causam efeito estufa nas seguintes atividades desenvolvidas pelo Governo do Estado e pela iniciativa privada no âmbito do território do Estado do Amazonas:

I - nas viagens aéreas realizadas por aeronaves oficiais do Governo do Estado;

II - nos eventos e conferências realizados em locais públicos estaduais.

Parágrafo único. A implantação do sistema de registro e certificação e a edição das demais normas regulamentares com vistas à compensação determinada por este artigo ocorrerão no prazo de 90 (noventa) dias.

Art. 5.º Constituem instrumentos para a consecução dos objetivos a instituição:

I - do Fundo Estadual de Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável;

II - de instrumentos fiscais que visem fomentar as atividades e projetos que contribuam de forma real, mensurável de longo prazo e voluntariamente para reduzir ou compensar as emissões líquidas de gases que causam efeito estufa resultante das atividades das empresas do Pólo Industrial de Manaus (PIM), e ainda aquelas que contribuam para o incremento da comercialização de produtos e serviços da floresta.

Art. 6.º No prazo de noventa dias da publicação deste Decreto, será encaminhado ao Poder Legislativo Projeto de Lei instituidor da Política Estadual de Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável devendo a Propositura, sem prejuízo de outras normas e no que couber, dispor sobre:

I – o Fundo e os instrumentos fiscais a que se refere o artigo anterior;

II – a instituição do “Dia da Floresta e do Clima”, com a definição da data de celebração, e do prêmio “Amigo da Floresta e do Clima e dos Povos da Floresta” a ser atribuído a pessoas físicas ou jurídicas que tenham contribuído de forma relevante para a sustentabilidade da floresta, dos seus povos e do combate aos efeitos de mudança do clima.

Art. 7.º Revogam-se as disposições em contrário.

Art. 8.º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

GABINETE DO GOVERNADOR DO ESTADO DO AMAZONAS, em Manaus, de abril de 2007.

EDUARDO BRAGA

Governador do Estado

JOSÉ MELO DE OLIVEIRA

Secretário de Estado de Governo

JOSÉ ALVES PACÍFICO

Secretário de Estado Chefe da Casa Civil

VIRGÍLIO MAURÍCIO VIANA

Secretário Estadual do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável

ISPER ABRAHIM LIMA

Secretário de Estado da Fazenda

DENIS BENCHIMOL MINEV

Secretário de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Econômico

**ANEXO B – LEI ORDINÁRIA ESTADUAL N. 3.135, DE 5 DE JUNHO DE 2007**

INSTITUI a Política Estadual sobre Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas, e estabelece outras providências.

**A ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO AMAZONAS****D E C R E T A:****CAPÍTULO I****DISPOSIÇÕES PRELIMINARES**

Art. 1.º Fica instituída a Política Estadual sobre Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas, com vistas à implementação, no território estadual, das ações e contribuições, dos objetivos, das diretrizes e dos programas previstos nesta Lei.

§ 1.º Para os fins do disposto neste artigo, serão considerados:

I - o reconhecimento da importância da conservação das florestas ante as atividades antrópicas que provocam os efeitos nocivos da mudança global do clima e os compromissos fundamentais do Estado do Amazonas com o desenvolvimento sustentável da economia, do meio ambiente, da tecnologia e da qualidade de vida das presentes e futuras gerações;

II - as características regionais do Estado do Amazonas, principalmente no que se refere à conservação das Florestas, de acordo com os Princípios:

a) da Prevenção, consistente na adoção de medidas preventivas que contribuam para evitar a mudança perigosa do clima;

b) da Precaução, representada pela prática de procedimentos que, mesmo diante da ausência da certeza científica formal acerca da existência de um risco de dano sério ou irreversível, permitam prever esse dano, como garantia contra os riscos potenciais que não possam ser ainda identificados, de acordo com o estado atual do conhecimento;

c) das Responsabilidades Comuns, porém Diferenciadas, que se traduz pela adoção espontânea, por parte do Estado do Amazonas e da Sociedade Civil, de ações de estabilização da concentração de gases de efeito estufa na atmosfera, na medida de suas respectivas capacidades;

d) do Desenvolvimento Sustentável, consistente na adoção de medidas que visem à estabilização da concentração de gases de efeito estufa na atmosfera e à conservação do meio ambiente, associadas aos benefícios de ordem social, econômica e ecológica que combatam a pobreza e proporcionem às futuras e às presentes gerações melhoria do padrão de qualidade de vida;

e) da Participação, Transparência e informação, importando a identificação das oportunidades de participação ativa voluntária da prevenção de mudança global do clima, conforme a implementação da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e demais legislações aplicáveis;

f) da Cooperação Nacional e Internacional, consubstanciada na realização de projetos multilaterais nos âmbitos local, regional, nacional e internacional, de forma a alcançar os objetivos de estabilização da concentração de gases de efeito estufa na atmosfera, respeitadas as necessidades de desenvolvimento sustentável;

III - a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, o Protocolo de Quioto e as subseqüentes decisões editadas em consonância com a Política Estadual sobre Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas;

IV - os significativos impactos sociais, econômicos e ambientais das mudanças climáticas e os seus efeitos esperados, em especial para a Floresta Amazônica, de acordo com os relatórios governamentais e intergovernamentais, nacionais e internacionais, referentes às

mudanças climáticas;

V - a decisão do Governo do Estado do Amazonas em contribuir voluntariamente para a estabilização da concentração de gases de efeito estufa nos setores florestal, energético, industrial, de transporte, saneamento básico, construção, mineração, pesqueiro, agrícola ou agroindustrial, dentre outros;

VI - a necessidade de que as informações e propostas consolidadas pela Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças do Clima e pelo Protocolo de Quioto sejam divulgadas, bem como estimulados os projetos voluntários voltados à utilização do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) e outros mecanismos e/ou regimes de mercado de créditos de carbono certificados que contribuam efetivamente para a estabilização da concentração de gases de efeito estufa.

## CAPÍTULO II DOS OBJETIVOS

Art. 2.º São objetivos da Política Estadual sobre Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas:

I - a criação de instrumentos, inclusive econômicos, financeiros e fiscais, para a promoção dos objetivos, diretrizes, ações e programas previstos nesta Lei;

II - o fomento e a criação de instrumentos de mercado que viabilizem a execução de projetos de redução de emissões do desmatamento (RED), energia limpa (EL), e de emissões líquidas de gases de efeito estufa, dentro ou fora do Protocolo de Quioto - Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL), ou outros;

III - a realização de inventário estadual de emissões, biodiversidade e estoque dos gases que causam efeito estufa de forma sistematizada e periódica;

IV - o incentivo às iniciativas e projetos, públicos e privados, que favoreçam a obtenção de recursos para o desenvolvimento e criação de metodologias, certificadas ou a serem certificadas, de redução líquida de gases de efeito estufa;

V - o estímulo aos modelos regionais de desenvolvimento sustentável do Estado do Amazonas, mediante incentivos de natureza financeira e não financeira;

VI - a orientação, o fomento e a regulação, no âmbito estadual, da operacionalização do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo – MDL e de outros projetos de redução das emissões líquidas de gases de efeito estufa e/ou de redução de emissões de desmatamento (RED) dentro do Estado do Amazonas, inclusive perante a Autoridade Nacional Designada ou quaisquer outras entidades decisórias competentes;

VII - a promoção de ações para ampliação da educação ambiental sobre os impactos e as consequências das mudanças climáticas para as comunidades tradicionais, comunidades carentes e alunos da rede pública escolar, por meio de cursos, publicações impressas e da utilização da rede mundial de computadores;

VIII - a conscientização da população do Estado do Amazonas, no que se refere à difusão do conhecimento sobre o aquecimento global e suas consequências;

IX - a instituição de selos de certificação às entidades públicas e privadas que desenvolvam projetos no âmbito das mudanças climáticas, da conservação ambiental e do desenvolvimento sustentável no Estado do Amazonas;

X - o incentivo ao uso e intercâmbio de tecnologias e práticas ambientalmente responsáveis e a utilização de energias renováveis;

XI - a elaboração de planos de ação que contribuam para mitigar os efeitos adversos das mudanças climáticas, fazendo-os constar dos planejamentos gerais ou setoriais do Estado do Amazonas;

XII - a implementação de projetos de pesquisa em Unidades de Conservação, utilizando-se dos instrumentos administrativos legais em vigor;

XIII - a instituição de novas Unidades de Conservação, de acordo com o Sistema Estadual de Unidades de Conservação;

XIV - a instituição, no âmbito do Zoneamento Econômico Ecológico, de indicadores ou zonas que apresentem áreas de maior vulnerabilidade às mudanças climáticas.

### CAPÍTULO III

#### DAS DIRETRIZES ESTADUAIS

Art. 3.º A Política Estadual sobre Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas tem como diretrizes:

I - promover e estabelecer instrumentos de incentivos para a execução de atividades e projetos que visem à redução das emissões originárias do desmatamento e das emissões líquidas de gases de efeito estufa, incrementando as ações de conservação ambiental e de desenvolvimento sustentável do Estado do Amazonas;

II - fomentar a realização de planos de ação por órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta do Estado do Amazonas, que contribuam para a redução do desmatamento e das emissões líquidas de gases de efeito estufa, a conservação ambiental, o combate à pobreza e o desenvolvimento sustentável do Estado do Amazonas;

III - contribuir de forma efetiva para o desenvolvimento sustentável do Estado do Amazonas e dos seus setores de atividade, levando em consideração as peculiaridades locais, regionais e nacionais;

IV - incentivar a pesquisa e a criação de modelos de atividades e projetos por meio do estabelecimento de convênios de cooperação técnica, científica e econômica no âmbito nacional, internacional, público e privado;

V - disseminar as informações relativas aos programas e às ações de que trata esta Lei, contribuindo para a mudança progressiva de hábitos, cultura e práticas que tenham reflexos negativos na mudança global do clima, na conservação ambiental e no desenvolvimento sustentável;

VI - propiciar a máxima adesão aos Programas Estaduais sobre Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas, por meio da disseminação das informações e da capacitação de entidades públicas e privadas.

#### CAPÍTULO IV DOS PROGRAMAS E SISTEMAS

Art. 4.º O Governo do Estado do Amazonas, por meio de suas Secretarias e demais órgãos e entidades estaduais competentes, criará estruturas técnicas e regulamentadoras para a viabilização dos Programas Estaduais sobre Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas.

Parágrafo único. As entidades públicas e privadas interessadas em aderir aos Programas Estaduais previstos nesta Lei deverão manifestar voluntariamente a sua intenção, mediante o registro prévio nos órgãos e entidades competentes.

Art. 5.º Para a implementação da Política Estadual de que trata esta Lei, ficam criados os seguintes Programas:

I - Programa Estadual de Educação sobre Mudanças Climáticas, com a finalidade de promover a difusão do conhecimento sobre o aquecimento global junto à rede estadual escolar, às instituições de ensino existentes no Estado e à rede mundial de computadores;

II - Programa Bolsa Floresta, com o objetivo de instituir o pagamento por serviços e produtos ambientais às comunidades tradicionais pelo uso sustentável dos recursos naturais, conservação, proteção ambiental e incentivo às políticas voluntárias de redução de desmatamento;

III - Programa Estadual de Monitoramento Ambiental, com a finalidade de monitorar e inventariar, periódica e sistematicamente, os estoques de carbono da cobertura florestal e da biodiversidade das florestas públicas e das Unidades de Conservação do Estado do Amazonas, para fins de natureza científica, gestão sustentável das florestas, sustentabilidade das suas comunidades e futuros mercados de redução de emissões líquidas de gases de efeito estufa e de redução de emissões de desmatamento;

IV - Programa Estadual de Proteção Ambiental, visando ao fortalecimento dos órgãos de fiscalização e licenciamento ambiental e à formação de agentes ambientais voluntários;

V - Programa Estadual de Intercâmbio de Tecnologias Limpas e Ambientalmente Responsáveis;

VI - Programa Estadual de Capacitação de Organismos Públicos e Instituições Privadas, objetivando a difusão da educação ambiental e o conhecimento técnico na área de mudanças climáticas, conservação ambiental e desenvolvimento sustentável;

VII - Programa Estadual de Incentivo à Utilização de Energias Alternativas Limpas e Redutoras da Emissão de Gases de Efeito Estufa, pela adoção de novas tecnologias ou mudança da matriz energética, em especial incrementando o uso de biodiesel.

Parágrafo único. A estrutura, a regulamentação e a execução dos Programas de que trata este artigo serão definidas por meio de Decreto, no prazo de noventa dias contados da publicação desta Lei.

CAPÍTULO V  
DOS INSTRUMENTOS FINANCEIROS E FISCAIS  
SEÇÃO I (1)  
DA AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA

Art. 6.º Fica o Poder Executivo Estadual autorizado a participar de uma única Fundação Privada, sem fins lucrativos, cuja finalidade e objeto se destinem ao desenvolvimento e administração dos Programas e Projetos de Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável, conforme previstos na Lei n.º 3.135, de 05 de junho de 2007, e na Lei Complementar n.º 53, de 05 de junho de 2007, bem como gerenciar serviços e produtos ambientais, definidos nesta Lei.

Parágrafo único. Para os fins do disposto no caput deste artigo, o Conselho Deliberativo da Fundação Privada deve estar estruturado nos termos do que dispuser o Estatuto da Fundação, de forma a garantir que seja composto de 20% a 40% de membros natos representantes do Poder Público.

Art. 7.º Fica o Poder Executivo Estadual autorizado a efetuar doação no valor de até R\$20.000.000,00 (vinte milhões de reais), a uma única instituição em que, nos termos do artigo 6.º desta Lei, esteja autorizado a participar, objetivando assim fomentar as ações necessárias ao cumprimento dos objetivos institucionais da Fundação.

Art. 8.º Fica o Poder Executivo Estadual autorizado a doar, a título oneroso, na forma prevista no parágrafo único deste artigo, à Fundação Privada que esteja autorizado a participar, os serviços e produtos ambientais, definidos na Lei Complementar n.º 53, de 05 de junho de 2007, de titularidade do Estado, nas unidades de conservação, conforme Anexo Único desta Lei.

Parágrafo único. Os rendimentos provenientes da comercialização dos serviços e produtos ambientais serão, obrigatoriamente, investidos na implementação dos

Planos de Gestão das Unidades de Conservação nos termos do artigo 49 da Lei Complementar n.º 53, de 05 de junho de 2007 e demais disposições legais.

Art. 9.º Fica o Poder Executivo autorizado a transferir, à Fundação Privada, que esteja autorizado a participar, o direito de gestão e licenciamento dos selos previstos nos artigos 21 e 22 desta Lei.

Art. 10. O direito de gestão e licenciamento dos selos previstos no artigo anterior será concedido pela Fundação, mediante contrato oneroso por tempo determinado.

SEÇÃO II  
DAS LINHAS DE CRÉDITO E FINANCIAMENTO

Art. 11. (REVOGADO) (2)

Art. 12. O Estado do Amazonas buscará fontes nacionais e internacionais para o financiamento de atividades de projetos no âmbito do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL), no de redução de emissões por desmatamento (RED) e em outros mecanismos de estabilização da concentração de gases de efeito estufa, podendo abranger, dentre outras atividades:

I - gestão de áreas protegidas e fomento de atividades sustentáveis;



II - aquisição de insumos, equipamentos, realização de obras, serviços, implantação, monitoramento, validação, certificação e verificação das reduções das emissões líquidas de gases de efeito estufa;

III - o desenvolvimento e/ou aquisição de tecnologias;

IV - o estudo e aprimoramento de metodologias;

V - estudos de viabilidade técnica e financeira;

Parágrafo único. Os projetos e atividades a serem financiados nos termos deste artigo deverão atender à legislação nacional e internacional aplicável e gerar benefícios reais, mensuráveis e de longo prazo ao meio ambiente e à qualidade de vida da sociedade civil amazonense.

Art. 13. Fica a Agência de Fomento do Estado do Amazonas (AFEAM) autorizada a conceder benefícios econômicos aos produtores agropecuários e florestais que, em sua atividade rural, adotem medidas de prevenção, precaução, restauração ambiental, ou ainda, medidas para a estabilização da concentração de gases de efeito estufa, em especial as resultantes da redução das emissões de desmatamento.

Art. 14. O Estado do Amazonas fixará, para efeitos de redução de desmatamento, conservação e desempenho ambiental, metas por mesorregião, a serem aferidas no âmbito do Programa Estadual de Monitoramento Ambiental.

### SEÇÃO III

#### DOS INCENTIVOS FISCAIS

Art. 15. Fica o Poder Executivo autorizado a conceder, na forma e condições que estabelecer:

I - diferimento, redução da base de cálculo, isenção, crédito outorgado e outros incentivos fiscais relativos ao ICMS, nas seguintes operações:

a) com biodigestores que contribuam para a redução da emissão de gases de efeito estufa;

b) com metanol, inclusive insumos industriais e produtos secundários empregados na sua produção, destinado ao processo produtivo de biodiesel;

c) com biodiesel, inclusive insumos industriais e produtos secundários empregados na sua produção;

d) de geração de energia baseada em queima de lixo;

e) realizadas pelas sociedades empresárias que se dediquem exclusivamente ao ecoturismo, que tenham práticas ambientais corretas e que institua programa de educação ambiental em mudanças climáticas por intermédio de estrutura de hospedagem, observada a quantidade de leitos prevista em regulamento e desde que localizada fora das zonas urbanas;

II - benefícios de redução de base de cálculo ou isenção relativos ao IPVA, nos seguintes casos:

a) veículo que, mediante a adoção de sistemas ou tecnologias, comprovadamente reduzam, no mínimo, percentual definido em regulamento aplicado sobre suas emissões de gases de efeito estufa;

b) veículo que, mediante substituição do combustível utilizado por gás ou biodiesel, reduza, no mínimo, percentual definido em regulamento aplicado sobre suas emissões de gases de efeito estufa.

Art. 16. Ocorrerá aumento da carga tributária, mediante a redução ou revogação de benefício fiscal, na forma de regulamento, na aquisição de motosserras ou prática de quaisquer atos que impliquem o descumprimento da política instituída por esta Lei.

CAPÍTULO VI  
DOS SELOS DE CERTIFICAÇÃO  
SEÇÃO I  
DAS NORMAS GERAIS

Art. 17. O Selo de Certificação tem a prerrogativa de assegurar, perante terceiros, que a pessoa física ou jurídica e as comunidades tradicionais detentoras do Selo exercem suas atividades produtivas, comerciais, de investimento financeiro ou de prestação de serviços em conformidade com os objetivos desta Lei.

Art. 18. As pessoas físicas, jurídicas e as comunidades tradicionais que desejarem obter o Selo de Certificação deverão obedecer a todos os requisitos e medidas de controle estabelecidos pela Fundação Privada que o Estado participe, nos termos desta Lei. (3)

§ 1.º A observância aos requisitos das medidas de controle possibilitará a utilização do Selo, nos prazos e condições a serem estabelecidos pelo respectivo regulamento.

§ 2.º A desobediência aos requisitos das medidas de controle implicará na imediata suspensão dos direitos de uso do Selo.

§ 3.º A falta de regularização ou o uso desautorizado do Selo implicará na perda imediata do seu uso.

§ 4.º Os atos de concessão, falta de regularização, uso desautorizado do Selo que impliquem na perda imediata da autorização de sua utilização, deverão ser publicados no Diário Oficial do Estado, em jornal de grande circulação ou na rede mundial de computadores.

Art. 19. São medidas de controle aquelas destinadas à adequação das atividades produtivas, comerciais e de serviços exercidas no Estado do Amazonas às políticas de mudanças climáticas, conservação ambiental e desenvolvimento sustentável.

Art. 20. O uso do Selo pressupõe a obtenção da autorização e cumprimento das condições estabelecidas no respectivo regulamento de utilização. (4)

SEÇÃO II  
DO SELO “AMIGO DO AMAZONAS, DA  
FLORESTA E DO CLIMA”

Art. 21. Fica instituído o Selo “Amigo do Amazonas, da Floresta e do Clima”, outorgados pela Fundação Privada, nos termos desta Lei, a pessoas físicas ou jurídicas e a comunidades tradicionais previamente cadastradas, comerciais, de investimento financeiro ou de prestação de serviços que exerçam suas atividades produtivas, comerciais, de investimento financeiro ou de prestação de serviços que comprovadamente realizem projetos de redução de emissões líquidas de gases de efeito estufa, de conservação ambiental e desenvolvimento humano sustentável ou outros nos termos do respectivo regulamento. (5)

### SEÇÃO III DO SELO “AMAZONAS”

Art. 22. Fica instituído o Selo “Amazonas Sustentável”, cujo direito de uso poderá ser solicitado, nos termos do respectivo regulamento, por pessoas físicas ou jurídicas e comunidades tradicionais previamente cadastradas e que exerçam suas atividades produtivas, comerciais, de investimento financeiro ou de prestação de serviços no Estado do Amazonas que comprovadamente realizem projetos de redução de emissões líquidas de gases de efeito estufa, de conservação ambiental e desenvolvimento humano sustentável ou outros nos termos do respectivo regulamento.

Parágrafo Único. Não poderão se beneficiar do Selo “Amazonas Sustentável” pessoas físicas ou jurídicas e as comunidades tradicionais cujas atividades produtivas, comerciais e de prestação de serviços não sejam exercidas no Estado do Amazonas. (6)

### CAPÍTULO VII DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Art. 23. Serão apreciadas com prioridade pelo Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas - IPAAM as licenças ambientais referentes às atividades de projetos, de Mecanismo de Desenvolvimento Limpo – MDL e outros mecanismos de estabilização da concentração de gases de efeito estufa.

Parágrafo único. Para fins de concessão da prioridade de que trata o caput deste artigo:

I - serão definidos pelo IPAAM os critérios de reconhecimento das atividades de projeto de outros mecanismos de estabilização da concentração de gases de efeito estufa, não enquadrados como Mecanismo de Desenvolvimento Limpo – MDL definido pelo Protocolo de Quioto.

II - deverá ser apresentada, no órgão competente pelo licenciamento ambiental, declaração ratificando o enquadramento do empreendimento no Mecanismo de Desenvolvimento Limpo – MDL, ou em outros mecanismos de estabilização da concentração de gases de efeito estufa, aplicando-se essas determinações, também, para as atividades de projetos que se encontrarem em fase de licenciamento ambiental na data da publicação desta Lei.

### CAPÍTULO VIII DA ALIENAÇÃO DE REDUÇÕES DE EMISSÕES E CRÉDITOS CERTIFICADOS DE CARBONO

Art. 24. Fica o Estado do Amazonas autorizado a alienar reduções de emissões e créditos de carbono, dos quais seja beneficiário ou titular, desde que devidamente reconhecidos ou certificados, decorrentes:

I - da emissão evitada de carbono em florestas naturais e reflorestamento de áreas degradadas ou convertidas para uso alternativo do solo nos termos do inciso VI do artigo 16 da Lei n.º 11.284, de 2 de Março de 2006;

II - de projetos ou atividades de reduções de emissões de gases de efeito estufa, no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima;

III - de outros mecanismos e regimes de mercado de redução de emissões de gases de efeito estufa.

Parágrafo único. Os créditos referidos neste artigo poderão ser alienados no Mercado Brasileiro de Reduções de Emissões (MBRE), ou em outros mercados nacionais ou internacionais que respeitem a legislação nacional e internacional em vigor.

## CAPÍTULO IX

### LICITAÇÕES

Art. 25. As licitações para aquisição de produtos e serviços, pelo Estado do Amazonas poderão exigir dos licitantes, no que couber, certificação reconhecida pelo Estado, nos termos do edital ou do instrumento convocatório, que comprove a efetiva conformidade do licitante à Política Estadual de Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável.

Art. 26. Fica proibida a utilização, em obras públicas, de madeira de desmatamento e, ainda, a utilização em construção de materiais que sejam considerados ambientalmente inapropriados pelo Estado, órgão ou entidade competente.

## CAPÍTULO X

### DO INVENTÁRIO

Art. 27. Para a consecução dos objetivos desta Lei, a Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, ou órgão delegado, poderá efetuar levantamento organizado e manter o cadastro das fontes, estacionárias e móveis, de emissões líquidas de gases de efeito estufa e do estoque de carbono no Estado do Amazonas e inventariá-las em relatório próprio, segundo metodologias reconhecidas internacionalmente, adaptadas às circunstâncias estaduais.

§ 1.º O inventário de que trata este artigo deverá ser atualizado e publicado anualmente, no mês de junho, com base nos dados obtidos no período de janeiro a dezembro do ano anterior.

§ 2.º O inventário elaborado nos termos deste artigo será utilizado como instrumento de acompanhamento de possíveis interferências antrópicas no sistema climático e de planejamento das ações e políticas de governo, destinadas à implementação dos Programas Estaduais sobre Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável.

## CAPÍTULO XI

### DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 28. O Estado do Amazonas poderá celebrar convênios e parcerias com entidades internacionais, nacionais e locais para o desenvolvimento da Política Estadual de que trata esta Lei, bem como, para a concepção dos programas específicos referidos no seu artigo 5.º.

Art. 29. Fica instituído o “Dia da Floresta e do Clima”, a ser celebrado no dia sete do mês de novembro.

Art. 30. Ficam criados:

I - o prêmio “Amigo da Floresta e do Clima”, a ser atribuído a pessoas físicas ou jurídicas que tenham contribuído de forma relevante para a sustentabilidade da floresta, dos seus povos e do combate aos efeitos de mudança do clima, a ser atribuído anualmente, durante as celebrações do Dia da Floresta e do Clima;

II - o Centro Estadual de Mudanças Climáticas, que funcionará no âmbito da Secretaria do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, Secretaria de Cultura, Secretaria da Ciência e Tecnologia e da Secretaria da Educação, tendo como objetivo promover a educação, conscientização, pesquisa e disseminação de informação para a sociedade amazonense no que se refere às mudanças climáticas;

III - o Núcleo de Adaptação às Mudanças Climáticas e Gestão de Riscos Ambientais, que funcionará no âmbito da Defesa Civil, com o objetivo de estabelecer planos de ações de prevenção aos efeitos adversos da mudança global do clima;

IV - no âmbito da Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - SDS, o Fórum Amazonense de Mudanças Climáticas, com estrutura, organização e funcionamento definidas por Decreto regulamentador, no prazo de noventa dias, tendo como objetivo trazer a público as discussões, atividades, estudos, iniciativas e projetos relacionados às mudanças climáticas.

Parágrafo único. O Núcleo de Adaptação às Mudanças Climáticas e Gestão de Riscos Ambientais poderá estabelecer parcerias com Instituições Públicas e Privadas para o desenvolvimento de seus planos de ação, levando desde já em consideração o sistema de informação e previsão do tempo instituído pela Universidade do Estado do Amazonas - UEA.

Art. 31. Esta Lei será regulamentada por ato do Chefe do Poder Executivo.

Art. 32. Revogam-se as disposições em contrário.

Art. 33. Esta lei entra em vigor na data da sua publicação.

PAÇO DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO AMAZONAS, em Manaus,  
04 de junho de 2007.

Deputado BELARMINO LINS

Presidente

**ANEXO C – MEMORANDO DE ENTENDIMENTO SOBRE COOPERAÇÃO AMBIENTAL ENTRE O ESTADO DO AMAZONAS E OS ESTADOS AMERICANOS DA CALIFÓRNIA, ILLINOIS E WISCONSIN**

**MEMORANDUM OF UNDERSTANDING ON ENVIRONMENTAL COOPERATION BETWEEN THE STATE OF AMAZONAS OF THE FEDERATIVE REPUBLIC OF BRAZIL, AND THE STATES OF CALIFORNIA, ILLINOIS AND WISCONSIN OF THE UNITED STATES OF AMERICA**

**ACKNOWLEDGING** the friendship and excellent cooperation among the governments of the Federative Republic of Brazil and the United States of America;

**TAKING INTO ACCOUNT** the global nature of environmental problems and the ability of joint efforts to enhance joint policies for environmental protection and sustainable natural resources;

**RATIFYING** the willingness to promote new mechanisms of dialogue and agreement that lead to the strengthening of relationships and productive mutual action;

**CONSIDERING** the opportunities for collaboration between the State of Amazonas and the States of California, Illinois, and Wisconsin in combating climate change;

**RECOGNIZING** the importance and value of implementing climate mitigation and adaptation actions at sub-national levels, both in their own right and as a means to furthering national and international efforts;

**RECOGNIZING FURTHER** the importance of focusing on issues of common interest between the Parties, such as reducing greenhouse gas emissions in the forest sector by preserving standing forests and sequestering additional carbon through the restoration and reforestation of degraded lands and forest and improved forest management practices;

**EXPRESS** their willingness to cooperate, in the search of joint actions that improve environmental quality and optimize the quality of life in the State of Amazonas in the Federative Republic of Brazil, and the States of California, Illinois, and Wisconsin in the United States of America.

**ARTICLE 1**

This Memorandum of Understanding is intended to promote broader cooperation regarding environmental issues among the Parties within their respective purview and based on principles of reciprocity, information exchange and mutual benefit.

**ARTICLE 2**

The Parties will coordinate efforts and promote collaboration for environmental management, scientific and technical investigation, and capacity building, through cooperative efforts focused particularly, but not exclusively, on the following priorities:

a. Reducing greenhouse gas emissions from deforestation and land degradation - otherwise known as "REDD" - and sequestration of additional carbon through the restoration and

reforestation of degraded lands and forests, and through improved forest management practices;

b. Developing rules to ensure that forest-sector emissions reductions and sequestrations, from activities undertaken at the sub-national level, will be real, measurable, verifiable and permanent, and capable of being recognized in compliance mechanisms of each party's state, provincial, regional, national or international programs such as the State of California's Global Warming Solutions Act (Assembly Bill 32), Midwestern Greenhouse Gas Accord, Western Climate Initiative, Regional Greenhouse Gas Initiative, or other initiatives;

c. Initiating innovative financing between the Parties for the sustainable use of forest resources and biodiversity conservation;

d. Adapting to future climate change impacts and the mitigation of greenhouse gas emissions; and

e. Stimulating investment between the Parties to promote sustainable development.

### **ARTICLE 3**

In furtherance of the priorities referenced in Article 2, the Parties may develop the following methods of cooperation, among others:

a. Exchange of information;

b. Design, implementation and joint financing of studies and projects;

c. Development and dissemination of publications;

d. Technology transfer;

e. Exchange of scholars and experts;

f. Development of capacity building programs;

g. Joint development of seminars, meetings, conferences, courses, technical visits and certificate courses; or

h. Other methods developed between the Parties.

### **ARTICLE 4**

The Parties will cooperate in the development of a Joint Action Plan containing cooperative actions or projects and/or specific studies to be developed.

Each work plan will include all necessary provisions for implementing the cooperation activity agreed upon, including its scope, coordination and administration, resource allocation, expert and professional exchanges, administrative issues, and any other information deemed necessary for achieving the objective of this Memorandum of Understanding.

Independent of the formalization of work plans the Parties agree that collaboration proposals can be presented that allow the parties to optimize outcomes for achieving the objective of this Memorandum of Understanding.

For the follow up and implementation of work plans, theme-specific groups will be established. These groups will be led by officials of the Parties and will meet at a minimum of once a year.

#### **ARTICLE 5**

In activities of cooperation and information exchanges, if Parties deem it convenient, private and public sectors may be invited to participate, as well as public, academic and research institutions, or any other organization, as long as they can directly contribute to the achievement of the objective of this Memorandum of Understanding.

#### **ARTICLE 6**

The Parties will finance activities referred to in this Memorandum of Understanding with resources allocated in their respective budgets, as these resources become available and as stipulated by their own legislation processes. Each Party will pay for expenses related to its own participation, unless alternative financial mechanisms can be used for specific activities, as appropriate and as approved by their respective appointing authority

#### **ARTICLE 7**

Confidential or protected information, material or equipment will not be subject to transfer pursuant to this Memorandum of Understanding.

If information, material and equipment is identified to require or to potentially require protection and classification, during the development of cooperation activities as stated in this Memorandum of Understanding, the Parties will inform corresponding authorities and will establish the appropriate protections in writing. Transfer or use of information, material and equipment not protected or classified which is controlled by any of the Parties, shall be done in accordance with applicable laws of each state, province, nation, or institution and must be properly identified.

#### **ARTICLE 8**

Officials designated by each Party to implement cooperation activities under this Memorandum of Understanding will continue working for the party to whom they belong, and no labor relations will be created with any other Party to this Memorandum of Understanding.

Cooperative activities under this Memorandum of Understanding will in no way change the original employer/employee relationship of the officials working together under this Memorandum of Understanding.

The Parties will make all necessary arrangements with corresponding authorities to facilitate customs entrance and exit of participants officially taking part in cooperation projects under this Memorandum of Understanding. These participants will be bound by migration, fiscal, customs, sanitary and national security provisions existing in each respective country and are not authorized to do any other activity without previous permission from the appropriate authorities.



The Parties will ensure that their official representatives participating in cooperation actions have medical, liability and life insurance, to pay costs related to damage repair or indemnification, in case that an accident may occur as a result of cooperation activities related to the execution of this Memorandum of Understanding.

**ARTICLE 9**

Any differences of interpretation, management or execution of this Memorandum of Understanding will be resolved by mutual understanding of the Parties.

**ARTICLE 10**

This Memorandum of Understanding can be modified by mutual consent of the Parties in writing, specifying the date of the entry into force of any such modifications.

**ARTICLE 11**

Termination of this Memorandum of Understanding can be made by any of the Parties, through written communication directed to the other Parties thirty (30) days in advance.

**ARTICLE 12**

The Parties acknowledge that this Memorandum of Understanding is only intended to provide for cooperation between the Parties, and does not create any legally binding rights or obligations. To the extent any other provision of this Memorandum of Understanding is inconsistent with this paragraph, this paragraph shall control.

Executed in California, United States of America, on November eighteen of two thousand and eight, in one original in the English language.

**FOR THE STATE OF CALIFORNIA OF  
THE UNITED STATES OF AMERICA**

**FOR THE STATE OF AMAZONAS IN  
THE FEDERATIVE REPUBLIC OF  
BRAZIL**

---

**Arnold Schwarzenegger,  
Governor**

---

**Eduardo Braga,  
Governor**

**FOR THE STATE OF ILLINOIS OF  
THE UNITED STATES OF AMERICA**

**FOR THE STATE OF WISCONSIN OF  
THE UNITED STATES OF AMERICA**

---

**Rod Blagojevich,  
Governor**

---

**Jim Doyle,  
Governor**