Fernando Rabello

A SUSTENTABILIDADE DA EXPLORAÇÃO COMERCIAL DA BIODIVERSIDADE BRASILEIRA SOB A ÓTICA DE TRATADOS INTERNACIONAIS

SUSTAINABILITY OF COMMERCIAL EXPLOITATION OF THE BRAZILIAN BIODIVERSITY FROM THE PERSPECTIVE OF INTERNATIONAL TREATIES

Maria Alice Dias Rolim Visentin

RESUMO

Expõe a biodiversidade como recurso natural abundante em terras brasileiras e encara sua exploração comercial como meio para o crescimento econômico do País, desde que aliada aos princípios do desenvolvimento sustentável.

Para tanto, analisa os direitos e deveres do Brasil oriundos de tratados internacionais sobre meio ambiente e comércio dos quais o País constitui parte contratante.

PALAVRAS-CHAVE

Direito Internacional Ambiental; diversidade biológica; desenvolvimento – econômico, sustentável; meio ambiente; conservação; tratado internacional.

ABSTRACT

The author exposes biodiversity as a plentiful natural resource in Brazilian territory, and considers its trade exploitation as a means for the country's economic growth, provided it goes hand in hand with the principles of sustainable development. She assesses Brazil's prerogatives and duties derived from international treaties on the environment and trade, to which the country constitutes a contracting party.

KEYWORDS

International Environmental Law; biodiversity; economic, sustainable – development; environment; preservation; international treaty.

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O Brasil é considerado um país megadiverso visto que, das espécies já catalogadas no mundo, 20% do total estão dispostas em terras nacionais[1]. A biodiversidade constitui uma das propriedades fundamentais da natureza, responsável pelo equilíbrio e estabilidade dos ecossistemas.

Além disso, apresenta grande potencial de aproveitamento econômico, pois pode ser empregada na alimentação, vestuário, indústria farmacêutica, fabricação de papel e de móveis, produção de combustível renovável por meio da utilização da biomassa em substituição ao petróleo, entre outros proveitos (MILARÉ, 2005, p. 305).

No entanto, a exploração comercial da biodiversidade não pode conduzir os elementos da natureza à exaustão. Ao contrário, deve orientar-se pela prudência ecológica e relevância social (SACHS, 2002, p. 35).

Para tanto, o desenvolvimento econômico deve pautar-se pelo princípio do acesso equitativo aos recursos naturais, de modo que à geração presente é defeso comprometer as bases naturais, tornando-as improdutivas para a posteridade, já que o meio ambiente, como bem jurídico tutelado pela Constituição Federal (art. 225), deve ser desfrutado por todos sem distinção temporal.

Dessa forma, as regras que regem o comércio internacional devem ser implementadas em conjunto com as disposições dos tratados internacionais sobre proteção do meio ambiente dos quais o Brasil é parte, no intuito de promover o crescimento nacional sustentável.

Nesse contexto, o presente estudo se propõe à análise da Convenção sobre Diversidade Biológica – CDB em cotejo com os documentos produzidos no âmbito da Organização Mundial do Comércio – OMC.

[...] *toda medida que busque a defesa dos recursos naturais deve considerar seus impactos econômicos e sociais a fim de alcançar os objetivos a que se propõe, sob pena de se tornar inexequível.*

2 PARÂMETRO LEGAL INTERNACIONAL PARA A CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE

A Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) tem por objetivo a conservação do recurso natural que dá nome ao diploma e a utilização sustentável dos seus componentes (art. 1).

Com efeito, a biodiversidade foi definida como a variabilidade de organismos vivos de todas as origens, compreendendo a diversidade dentro de espécies, entre espécies e de ecossistemas (art. 2).

O documento foi aberto à assinatura dos Estados na data de 5 de junho de 1992, durante a *Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento* (ECO-92), realizada no Rio de Janeiro, e entrou em vigor em 29 de dezembro de 1993.

Em relação ao Brasil, a Convenção foi aprovada pelo Decreto Legislativo 2, de 3 de fevereiro de 1994, e promulgada pelo Decreto n. 2.519, de 16 de março de 1998.

No preâmbulo da CDB, os Estados-Partes afirmam que a conservação da diversidade biológica é uma preocupação comum à humanidade, motivo pelo qual é necessário prever, prevenir e combater na origem as causas da sua sensível redução ou perda.

Saliente-se que a exigência fundamental para a conservação da biodiversidade é a conservação *in situ* dos ecossistemas e dos *habitats* naturais e a manutenção e recuperação de populações viáveis de espécies no seu meio natural[2].

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 (art. 3 da CDB).

Por conseguinte, as partes contratantes devem identificar componentes da diversidade biológica que sejam importantes para sua conservação e sua utilização sustentável (art. 7.a), além de monitorar tais componentes por meio de levantamento de amostras e outras técnicas, com atenção especial aos que requeiram medidas urgentes de conservação e aos que ofereçam o maior potencial de utilização sustentável (art. 7.b).

Ademais, os Estados-Partes devem identificar processos e categorias de atividades que tenham, ou possam ter, sensíveis efeitos negativos na conservação e na utilização sustentável da biodiversidade (art. 7.c) com o intento de regulamentá-los e/ou administrá-los (art. 8.l).

Convém mencionar que a conservação *in situ* exige a regulamentação ou administração dos recursos biológicos, a fim de compatibilizar as utilizações correntes com a manutenção da diversidade biológica e de promover a recuperação de espécies ameaçadas (art. 8, al. **c**, **f** e **i** c/c art. 10, al. **b**).

No que diz respeito à relação com outros documentos, as disposições da CDB não devem afetar os direitos e obrigações das partes contratantes decorrentes de qualquer acordo internacional existente, salvo se o exercício desses direitos e o cumprimento dessas obrigações causar grave dano ou ameaça à diversidade biológica (art. 22).

Ao contrário, compete à Convenção sobre Diversidade Biológica o fortalecimento do trabalho empreendido por regimes internacionais[3] estabelecidos antes da sua vigência.

Desse modo, toda medida que busque a defesa dos recursos naturais deve considerar seus impactos econômicos e sociais a fim de alcançar os objetivos a que se propõe, sob pena de se tornar inexequível.

A Declaração do Rio, produto da ECO-92[4], assevera, no Princípio 4, que a proteção ambiental deve constituir parte integrante do processo de desenvolvimento sustentável e não ser considerada de forma isolada.

O Princípio 12 da Declaração destaca a necessidade de cooperação entre os Estados para a formação de um sistema multilateral de comércio apto a promover o crescimento econômico que, por sua vez, deve financiar o combate à degradação ambiental.

Nesse sentido, as medidas de defesa do meio ambiente que impliquem restrições ao comércio não devem constituir meios arbitrários ou injustificáveis de discriminação ou, ainda, restrições disfarçadas às transações internacionais.

A Agenda 21, programa global para as políticas ambientais, também resultante da ECO-92, apregoa que, para a mudança de paradigma do desenvolvimento econômico predatório para a sustentabilidade do crescimento, é imprescindível o alcance de um senso comum sobre todos os setores da sociedade – Capítulo 27.2.

Sob esse aspecto, passa-se a discorrer acerca da interação entre a proteção do meio ambiente e o comércio internacional no âmbito da Organização Mundial do Comércio – OMC.

3 A INSERÇÃO DO MEIO AMBIENTE NO ÂMBITO DA ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO

A criação da Organização Mundial do Comércio – OMC foi oficializada pelo Ato de Marraqueche, adotado posteriormente à Rodada do Uruguai como resultado das negociações para um sistema multilateral de livre comércio, baseado na redução de barreiras tarifárias e técnicas, com a proibição da discriminação entre produtos similares.

No Brasil, o Ato de Marraqueche foi aprovado pelo Decreto Legislativo n. 30, de 15 de dezembro de 1994, e promulgado pelo Decreto n. 1355, de 30 de dezembro de 1994, que incorporou a Ata Final da Rodada do Uruguai das Negociações Comerciais Multilaterais do GATT[5].

O preâmbulo do Acordo que estabeleceu a OMC aponta como objetivos da Organização o pleno emprego e a geração de riquezas para o aumento da demanda, com a expansão da produção e do comércio de bens e serviços.

Tais objetivos devem ser alcançados por meio da alocação eficiente dos recursos naturais, em consonância aos preceitos da sustentabilidade. Saliente-se, neste ponto, que o preâmbulo não contém disposições obrigatórias, antes serve para orientar a interpretação do documento.

Com efeito, o Acordo da OMC abrange todos os documentos firmados sob os auspícios da Organização, a exemplo do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), do Acordo sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (Acordo SPS) e do Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio (Acordo TBT), cujas disposições, portanto, são obrigatórias a todos os Membros.

O GATT impõe limites sobre as medidas que os Membros possam tomar quanto à restrição do comércio (art. XI). A disposição proíbe o uso do banimento de importações e exportações ou a imposição de cotas, por intermédio de limitações ou de esquemas de licenciamento para exportações e importações. Tal proibição surge do fato de que medidas baseadas em volume podem ser mais distorcivas que aquelas que tomam por base o preço, como tarifas e taxas.

Por seu turno, o art. XX prevê exceções específicas às regras do GATT, de modo que o *caput* dispõe que, desde que as medidas não sejam aplicadas como meios arbitrários ou injustificáveis de discriminação entre países nos quais prevaleçam as mesmas condições ou restrição disfarçada ao comércio internacional, nenhuma disposição do GATT poderá impedir a adoção ou cumprimento, por qualquer parte contratante, de medidas necessárias à proteção da vida ou saúde humana, animal ou vegetal (al. **b**) ou relacionadas à conservação de recursos naturais esgotáveis, se tais medidas forem tomadas em conjunto com restrições à produção e ao consumo doméstico (al. **g**).

Como aplicação das exceções previstas pelo art. XX do GATT, os membros da OMC podem adotar padrões ambientais, que incluem medidas para a conservação de espécies e de *habitats* e restrições sobre certos bens e práticas, inclusive banimentos e exigências para permissões[6].

Nesse tocante, o Acordo SPS contempla padrões necessários à proteção humana, animal e vegetal contra certos perigos associados à movimentação de plantas, animais e gêneros alimentícios no comércio internacional e exige a avaliação dos riscos ao meio ambiente associados àquele movimento, assim como a análise das consequências econômicas de todas as ações que possam ser empreendidas para restringi-lo – art. 5.

As limitações impostas pelos Estados devem refletir imperativos ambientais com fundamento científico (art. 2.2), razão pela qual merecem respeito no intuito de evitar danos severos e irreversíveis, independentemente de outras prioridades.

Na ausência da certeza científica, o princípio da precaução deve ser aplicado, em atenção à escala do dano ambiental que pode resultar da omissão dos Estados quanto à regulamentação dos efeitos nocivos da liberdade do comércio.

[...] a expansão da atividade produtiva deve repercutir sobre investimentos em instalações, processos e tecnologias não poluentes e, assim, contribuir com a qualidade ambiental.

Por seu turno, o Acordo TBT reconhece, no preâmbulo, que nenhum Membro pode ser impedido de adotar regulações técnicas[7] para a proteção da vida ou saúde humana, animal ou vegetal ou, ainda, do meio ambiente, que se sujeitarão, todavia, à prova de não constituir meios arbitrários ou injustificáveis de discriminação entre países onde prevaleçam semelhantes condições de produção comercial ou restrições disfarçadas às transações internacionais.

Infere-se, pois, que a Organização Mundial do Comércio prevê exceções à liberdade de comércio em reconhecimento à importância da defesa dos recursos naturais, desde que as medidas que restrinjam as transações no âmbito internacional se mostrem realmente necessárias à conservação do meio ambiente e não mera proteção às economias dos Estados que as colocam em prática.

A análise da adequação das medidas restritivas aos propósitos conservacionistas compete ao Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) que, integrante da estrutura da OMC, é composto por todos os membros da Organização e detém autoridade para estabelecer painéis de *experts* para avaliar disputas.

As conclusões dos painéis devem ser submetidas ao OSC, assim como os resultados de possíveis apelações daquelas conclusões, com o intuito de tornar obrigatórias as medidas recomendadas para a solução de conflitos que possam surgir entre as normas que regem o comércio mundial de bens e serviços e aquelas criadas por acordos multilaterais ambientais. O descumprimento das medidas indicadas pelo OSC legitima a imposição de sanções quantitativas aos membros inadimplentes[8].

Dessa forma, o sistema multilateral de comércio administrado pela OMC pretende oferecer apoio à causa ambiental para evitar que a sua defesa comprometa a continuidade do crescimento econômico e do fluxo de bens e serviços em esfera global.

4 A CONTRIBUIÇÃO DO COMÉRCIO INTERNACIONAL PARA A DEFESA DO MEIO AMBIENTE

A disponibilidade contínua de elementos naturais é essencial para as atividades econômicas, de sorte que a Convenção sobre Diversidade Biológica preconiza a utilização sustentável dos componentes do recurso que protege e não somente a sua intocabilidade. A conservação carece da cooperação e de parcerias entre os setores que dependem dos recursos provenientes da biodiversidade.

Desse modo, o setor produtivo nacional deve colaborar com o governo no desenvolvimento de políticas para o manejo saudável da diversidade biológica. Dentre as medidas a ser contempladas por tais políticas podem constar o financiamento de instalações e de pesquisas, além do treinamento de populações locais para lidar com os componentes da biodiversidade, a restauração de *habitats* e a elaboração de avaliações de impacto ambiental.

Por seu turno, a expansão da atividade produtiva deve repercutir sobre investimentos em instalações, processos e tecnologias não poluentes e, assim, contribuir com a qualidade ambiental. Ademais, a repartição dos benefícios econômicos advindos da liberalização dos mercados pode conduzir ao alívio da pobreza, a partir da redução da degradação do ambiente.

Outrossim, o sistema do livre comércio internacional preconiza a geração de eficiência no uso dos recursos naturais, ao passo em que as restrições e distorções, ocasionadas por medidas protecionistas, tendem a prejudicar a alocação eficiente.

Portanto, os setores privado e governamental devem negociar limites ao protecionismo, com o cuidado de defender o meio ambiente de posturas contrárias a qualquer restrição dos mercados.

Diante do exposto, é possível vislumbrar as vantagens que o comércio internacional pode proporcionar à conservação do meio ambiente e ao progresso das condições sociais, em consonância com o conceito da sustentabilidade do crescimento. Tais oportunidades devem ser levadas em conta pelo Brasil na elaboração e implementação de políticas nacionais a fim de assegurar o crescimento econômico do País em conjunto com a proteção da diversidade biológica.

NOTAS

1 *No que diz respeito à biodiversidade, os números do Brasil também impressionam. O país conta com a maior riqueza de animais e vegetais do mundo: entre 10 e 20% de 1,5 milhão de espécies já catalogadas. São cerca de 55 mil espécies de plantas com sementes (aproximadamente 22% do total mundial), 502 espécies de mamíferos, 1.677 de aves, 600 anfíbios e 2.657 peixes. Respectivamente 10,8%, 17,2%, 15,0% e 10,7% das espécies existentes no planeta. Considerando o fato de que a maior parte da biodiversidade mundial ainda está por ser estudada, e que os países desenvolvidos estão muito a frente quanto a inventários biológicos, estima-se que as investigações no Brasil, em especial na Amazônia, elevarão significativamente a posição do país nestas estatísticas, baseadas nos números disponíveis atualmente* (CAPOBIANCO, 2001, p. 13).

2 Vide art. 2 da Convenção sobre Diversidade Biológica.

3 Os regimes internacionais podem ser caracterizados como instituições sociais consistentes no acordo sobre princípios, normas, regras, procedimentos e programas que governam a interação de atores em determinadas áreas (SAND, 1997, p. 4).

4 A Conferência estabelece a ligação entre o desenvolvimento econômico, principalmente no que se refere ao comércio, e regras ambientais no escopo das condições sociais (MICHELOT, 2007, p. 9-10).

5 O Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT) foi assinado por 23 países no ano de 1947, durante a Rodada de Genebra, a primeira das grandes rodadas de negociações multilaterais de comércio. O principal objetivo do documento era a diminuição das barreiras comerciais e a garantia de acesso mais equitativo aos mercados por parte de seus signatários e não a promoção do livre comércio. Por contemplar regras que, em grande parte, destinavam-se a regular somente o comércio de produtos manufaturados, o Acordo foi incapaz de acompanhar a evolução do comércio internacional. Neste contexto, após inúmeras negociações, as alterações no GATT culminaram na criação da Organização Mundial do Comércio – OMC, que passou a funcionar no ano de 1995 (OMC, 2011).

6 *Os empecilhos de ordem tarifária ou não tarifária ao comércio internacional, e que se encontram proibidos pelas normas da OMC* [...] *podem advir de dispositivos de tratados e convenções multilaterais ou bilaterais, sobre temas do meio ambiente, que criam deveres e obrigações aos Estados de, mediante restrições ao comércio internacional, por meio de legislação interna ordenada a ser feita, ou por aplicação direta das normas internacionais, proibir, restringir ou severamente regular o movimento internacional ou transfronteiriço de espécies da flora e da fauna.* (SOARES, 2003, p. 152).

7 O Anexo 1 do Acordo TBT define regulação técnica como a especificação de características ou de métodos de processamento e produção, a exemplo da adoção de requisitos para o empacotamento e a etiquetagem de produtos.

8 *A integração dos tratados ambientais no sistema da OMC não é sempre um empreendimento fácil. Diferentes regras de hermenêutica poderiam ser mobilizadas. A Convenção de Viena de 1969, sobre o direito dos tratados, constantemente utilizada pelo OSC, fixa várias regras para a solução de conflitos* [...]. *Assim, se um tratado é posterior a outro e se os Estados em conflito ratificaram ambos os tratados, o tratado posterior é aplicável em toda regra que contraria o tratado anterior. Em segundo lugar, as normas específicas devem ser consideradas superiores às normas gerais. Trata-se das mesmas regras de interpretação utilizadas pelo direito interno e pelo direito costumeiro internacional* [...]. *A interpretação dos acordos não pode aumentar nem diminuir os direitos ou as obrigações das partes* (VARELLA, 2004, p. 281).

REFERÊNCIAS

CAPOBIANCO, João Paulo Ribeiro (Org.). *Biodiversidade na Amazônia brasileira*: avaliação e ações prioritárias para a conservação, uso sustentável e repartição de benefícios. São Paulo: Estação Liberdade, 2001.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. *Agenda 21*. Rio de Janeiro, jun. 1992.

_____. *Convenção sobre diversidade biológica*. Rio de Janeiro, jun. 1992.

_____. *Declaração do Rio sobre meio ambiente e desenvolvimento.* Rio de Janeiro, jun. 1992.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT; UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. *Environment and trade*: a handbook, Canadá. Disponível em: <http://www.unitar.org/elp>. Acesso em: 10 jan. 2011.

MARRAQUECHE. *Acordo da OMC*. Abril de 1994.

MICHELOT, Agnès. *Environment and Trade*. Course 9. Genebra: UNITAR, 2007.
MILARÉ, Édis. *Direito do meio ambiente*: doutrina, jurisprudência, glossário. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.
MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (Brasil). Disponível em: <http://www.mma.gov.br>. Acesso em: 22 jan. 2011.
ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. Disponível em: <http://www.wto.org>. Acesso em: 9 jan. 2011.
SACHS, Ignacy. *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.
SAND, Peter H. *The role of international organizations in the evolution of environmental law*, Course 2. Genebra: UNITAR, 1997.
SOARES, Guido Fernando Silva. *Direito internacional do meio ambiente*: emergência, obrigações e responsabilidades. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.
UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. Disponível em: <http://www.unctad.org>. Acesso em: 23 jan. 2011.
UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. Disponível em: <http://www.unep.org/resources/business/More.asp>. Acesso em: 23 jan. 2011.
VARELLA, Marcelo Dias. *Direito internacional econômico ambiental*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.
WORLD BUSINESS COUNCIL FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT; THE WORLD CONSERVATION UNION. *Business and conservation:* a guide for the private sector. Disponível em: <http://www.unitar.org/elp>. Acesso em: 10 jan. 2011.
WORLD WILDLIFE FOUNDATION. Disponível em:<http://www.wwf.org.br>. Acesso em: 11 jan. 2011.

Artigo recebido em 25/1/2011.
Artigo aprovado em 14/3/2011.

Maria Alice Dias Rolim Visentin é analista processual da Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente e Patrimônio Cultural do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios.