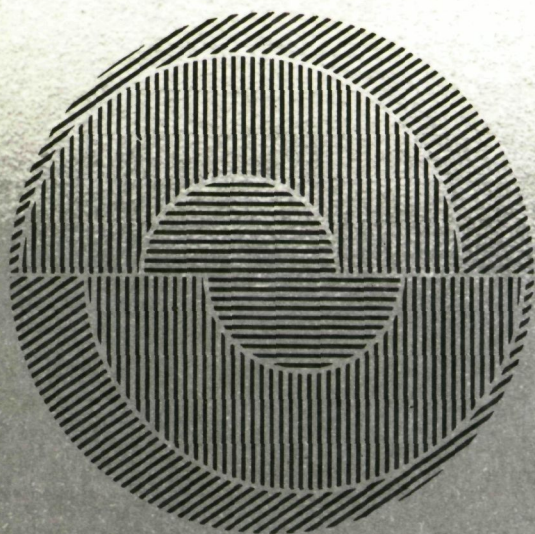


# REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA



SENADO FEDERAL • SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS

**OUTUBRO A DEZEMBRO 1991**

**ANO 28 • NÚMERO 112**

# De Biodiversidade; ONG's e Direito Internacional

Prof. Dr. CHRISTIAN G. CAUBET  
Da Universidade Federal de Santa Catarina.  
Pesquisador do CNPq.

## S U M Á R I O

*1 — Devastação ambiental e empobrecimento genético: o Terceiro Mundo a serviço do Primeiro. 2 — As convenções planetárias e a efetividade do Direito Internacional Público. 3 — O papel das ONG's na implementação do Direito Internacional Ambiental. 4 — Considerações finais. 5 — Bibliografia.*

Um dos principais obstáculos à elaboração e à implementação de normas jurídicas internacionais relativas à proteção da biodiversidade reside no fato de que estas deverão definir um direito que regule comportamentos sociais e valores ainda não-dominantes. Elas seriam destinadas a permitir, proibir e exigir condutas precisas da maioria da população dominante do mundo, em nome das convicções de uma minoria ("ecologista"). O fato de que essa minoria tenha um grande número de argumentos objetivos ou racionais à sua disposição, para sustentar suas teses, ainda não constitui um elemento de pressão para alterar os comportamentos econômico-socialmente dominantes da cultura ocidental atual.

Em outras palavras, deve-se enfrentar uma questão de legitimidade. Os valores dos movimentos ecológicos e as provas científicas de que dispõem já surtiram o efeito de criar uma tomada de consciência incipiente, em relação às consequências da devastação ambiental. Os profissionais da

---

Estudo para a *International Environmental Law Conference*, Hália (Países Baixos), 12 a 16/8/1991.

política, sejam eles das democracias norte-ocidentais, dos países de capitalismo de Estado ou até de países considerados não-democráticos, não podem mais ignorar esses valores, nem as provas científicas. No entanto esses profissionais fazem um aproveitamento muito mais retórico do que real, dos diversos aspectos da problemática ambiental. Continuam, na prática, acobertando a ação expansionista e predatória das sociedades "desenvolvidas", em nome de uma visão implicitamente economicista das condições de vida. Rejeitam, explicitamente, as tentativas e pressões, no sentido de alterar os rumos das economias dominantes. Deixam um minúsculo espaço, ainda assim com severo controle, aos movimentos alternativos e ecológicos. Afinal, a repressão aos protestos dos ecologistas, pelo governo da democrática Noruega, durante a Conferência de Bergen (maio de 1990), inclusive com o uso de cães adestrados, não se diferencia muito da repressão às manifestações ecológicas que ocorrem em outras partes do mundo. A sabotagem de pesquisas tecnológicas alternativas, no intuito de preservar a tecnologia nuclear (Jim Jeffery, 1990), ou o automóvel-individual-à-gasolina para finalidade de transporte, revela a distância que separa a grande maioria dos discursos oficiais das imperiosas necessidades de mudança.

Essas considerações lembram o contexto, no qual se situam a International Environmental Law Conference e a Conferência Eco 92 (Brasil, junho de 1992).

A IELC poderá ter a utilidade, muito significativa, de nortear a ação das pessoas envolvidas na proteção ambiental. Da mesma maneira como um farol, no meio da tempestade, serve de ponto de referência para as tripulações dos navios conhecerem sua própria posição e fornecer pelo menos uma informação segura, a Conferência poderá ser uma luz e guiar indivíduos e associações desamparados. Porém, da mesma maneira como o farol não é um recurso para enfrentar as condições da própria tempestade, a Conferência não poderá ser, no contexto atual e por muito tempo ainda, um instrumento efetivo para exigir o respeito a normas socialmente necessárias. Para retomar uma distinção cara aos juristas (neo-) positivistas, ela pertencerá à área do *sollen* e não do *sein*. Essas afirmações são amplamente respaldadas pelos exemplos de esforços empreendidos para codificar o Direito Internacional Público, quer se trate dos resultados da III Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar ou do estatuto jurídico interminavelmente esboçado pela Comissão do Direito Internacional da ONU, sobre o "Uso das Águas dos Rios Internacionais para Fins Distintos da Navegação".

É por essas razões que o presente estudo coloca ênfase sobre questões políticas, a partir da observação de fatos cuja conotação essencial é considerada econômica. Sem descurar-se da necessidade da elaboração de uma Convenção Internacional para resguardar o biodiversidade do planeta, pretende-se focar outros meios e vias de defender esse objetivo. Inclusive porque uma nova convenção deverá ter um aspecto estritamente tópico ou

pontual, deixando de contemplar aspectos fundamentais de uma mudança nas mentalidades e nos comportamentos. Um desses aspectos fundamentais é a questão da estrutura internacional da criação, transmissão, estocagem e divulgação da informação. O presente estudo cita fontes de informações "marginais" de imprensa "nânica" ("underground", na terminologia norte-Us dos anos 60) ou de informes com pequena divulgação. São justamente as fontes que apresentam os problemas vividos pelas populações, em seu próprio habitat. Porém não são as fontes que embasam os relatórios do GATT, BIRD, UNCTAD/CNUCED e outros relatórios como o *Our Common Future*.

Por outro lado, deve-se colocar dimensões concretas no lema: "Pensar globalmente, agir localmente". Com efeito, os que pensam globalmente, raramente se envolvem em ações locais e pontuais, que são o indispensável primeiro passo para induzir mudanças. Os que agem localmente estão carentes de informações e recursos para otimizar seus empreendimentos. O presente estudo intenta mostrar diversos níveis (conceituais e espaciais) de ação, bem como a necessidade de organizar articulações entre esses níveis, no intuito de aumentar o grau de eficácia das ações em prol do meio ambiente.

Serão usados diversos exemplos para mostrar que, na grande maioria dos casos, verificam-se fenômenos de transferência, cujos efeitos acumulam-se, no sentido de: 1) provocar cada vez mais danos às populações e ao meio ambiente, nos países do Terceiro Mundo provedores de matérias-primas; 2) garantir e promover o bem-estar das populações dos países predadores, beneficiários dos saldos das transferências; 3) concentrar o poder de decisão, sobre o uso dos recursos naturais, nas mãos de pessoas e instituições situadas no hemisfério norte ou controladas pelo conjunto dos países desenvolvidos. Isso inclui as instituições especializadas do sistema da ONU.

Na primeira parte do estudo, serão evocados diversos casos de exploração de recursos naturais, renováveis ou não, em países do Terceiro Mundo. A intenção é de mostrar que a noção de biodiversidade não possui apenas um fundamento biológico, mas também tem conotações industriais, comerciais, tecnológicas etc. Na segunda parte, chama-se a atenção sobre a precariedade das convenções internacionais ou do Direito Internacional em geral, quando se trata de promover comportamentos que não despertam o interesse dos representantes oficiais dos Estados. A terceira parte pretende evidenciar, através de dois exemplos, que a aplicação do Direito, seja este formal ou não, pode ser procurada por engajamentos efetivos, que nada mais expressam do que as dimensões da própria cidadania, dentro e fora das fronteiras nacionais. Afinal, se o comércio, a indústria e as finanças já se tornaram multi ou transnacionais, é indispensável que adquiramos uma percepção multi ou transnacional de nossa cidadania, sob pena de nos condenarmos à ineficiência.

## 1. *Devastação ambiental e empobrecimento genético: o Terceiro Mundo a serviço do Primeiro*

Os diversos exemplos citados, nesta parte do estudo, parecem ilustrar o esquema global que caracteriza a exploração madeireira praticada na Malásia, que exporta 40% de sua produção para o Japão. As citações seguintes são recolhidas no informe *Panchar Penemu* (Sarawak, Malásia), que denuncia a política iniciada pela ITTO — Internacional Tropical Timber Organization.

“A ITTO, amplamente subsidiada pelo Japão, foi instituída faz quatro anos como grupo de promoção de matérias-primas, de 36 nações que importam ou exportam madeira.

Um relatório da ITTO estima que todas as florestas primárias do Estado de Sarawak, em Borneo, desaparecerão em 11 anos, à taxa atual de desflorestamento. Um outro estudo estima em sete anos.

Sarawak produziu 54.38 milhões de pés cúbicos de toras em 1989, em aumento em relação aos 45.5 milhões de pés cúbicos de 1988. [...]

Mas em relação ao tema do desflorestamento, que tem sido ligado ao efeito estufa, a ação política da indústria de importação de madeira japonesa conseguiu impedir que o governo se dobrasse à pressão internacional para regulamentar as práticas ultramarinhas das companhias madeireiras japonesas.

A ITTO fixou-se como meta, no início de 1990, chegar ao “manejo sustentado” das florestas tropicais no ano 2000.

Até recentemente, o Japão havia assumido a posição de que suas companhias madeireiras e de comércio não podem fazer nada mais, para evitar o desflorestamento, do que é exigido delas pelos governos nos países produtores de madeira.”

A ITTO apresentou um plano, em parceria com outros países importadores, no sentido de financiar medidas conservacionistas, a serem implementadas pelo governo da Malásia. Porém nega-se a monitorar dito plano. . . , que inclui a demarcação de áreas territoriais para alguns grupos tribais. Segundo Yoichi Kuroda, Coordenador do Japan Tropical Forest Action Network, o plano não passa de uma “cortina de fumaça”. (*Panchar Penemu*, March 1991, pp. 6 a 8).

Outro exemplo resulta do balanço mais do que cauteloso que deve ser feito a respeito da *Revolução Verde*. Em primeiro lugar, o balanço oficial da Revolução Verde exagera os aumentos de colheitas que podem ser

observados com a aplicação das técnicas utilizadas. Além disso, e ainda que esse aumento seja verdadeiro, a população local produtora dispõe de quantidades menores de alimentos.

Houve aumento na produção de certos cereais (um grande volume dos quais serve para alimentar o gado dos países desenvolvidos), em prejuízo dos legumes e outras colheitas.

O aumento da dependência dos agricultores e países do Terceiro Mundo, em insumos básicos, conduziu ao endividamento e à quebra da auto-suficiência. A maior parte do aumento da produção está exportada, o que diminui as possibilidades de alimentação da população local.

Muitas das áreas plantadas com variedades altamente produtivas estão agora passando por experiências de rendimentos decrescentes. Com o uso dos fertilizantes e pesticidas, também surgiu a degradação ecológica dessas áreas e o abandono de terras agricultáveis. Finalmente, também cresceram muito as perdas de produtos, em razão das condições de estocagem.

Essas são algumas das constatações que constam da Declaration of the International Movement for Ecological Agriculture: *From Global Crisis Towards Ecological Agriculture*, resumindo a posição dos representantes de 23 entidades, de 15 países, em Penang (13-1-1990).

Outra consequência da aplicação das teorias de escala encontra-se na promoção da construção de grandes barragens, de preferência em países do Terceiro Mundo. Sobre esse assunto, pode-se selecionar alguns trechos do estudo: "Of dams, damage and secrecy" (Ann Danaiya Usher, 1990). O contexto é um emaranhado de informações constantemente sonegadas ou falsificadas e de decisões tomadas à revelia das populações diretamente implicadas.

"Os mais imponentes obstáculos para sanar a política ambiental nos países da Ásia/Pacífico são possivelmente o segredo, o controle da informação e a supressão da discussão pública de megaprojetos — particularmente por aqueles que seriam diretamente afetados. [...]"

É duvidoso que a barragem de Kaeng Krung [Sul da Tailândia] vá para frente, por causa da oposição pública maciça no Sul, embora a decisão final dependa, de alguma maneira, do desfecho de um estudo ambiental que está sendo empreendido pelo Banco Mundial — e que os ambientalistas têm a esperança de ver publicado."

Entretanto, a barragem Kaeng Krung é pequena (80 megawatts), perto de outros projetos gigantescos, espalhados pela Ásia. O maior projeto do mundo é o de Three Gorges, na China. Deveria criar um lago de repre-

samento a 600 km a montante do rio Yang Tse; deslocaria cerca de um milhão de pessoas e geraria de 15000 a 20000 MW's. A seu respeito, A. D. Usher observa que:

“O mais recente conjunto de estudos de viabilidade, subsidiado pelo governo canadense, foi mantido secreto até o final do ano passado quando, com base no *Access to Information Act*, uma ONG canadense teve comunicação do estudo de 13 volumes.

A revisão feita em seguida por um grupo internacional de cientistas, [permite] argumentar que o transtorno social e as considerações ambientais têm sido omitidos, no intuito de facilitar a aprovação do projeto.”

O complexo hidroelétrico de Narmada, na Índia, deverá deslocar 300.000 pessoas. Sob a pressão de movimentos ecológicos da Índia, o governo japonês retirou sua proposta de financiamento. Mas o Banco Mundial aceitou emprestar dinheiro para duas das maiores obras do complexo, as de Gujarat e Madhya Pradesh.

Existe outro possível projeto de 2.400 MW's: o de Kalabagh, no Paquistão; com apoio do Banco Mundial e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Deslocaria 120.000 pessoas.

O pequeno Estado de Santa Catarina, situado no Sul da Federação brasileira, oferece exemplos numerosos e dramáticos da superexploração caótica de recursos naturais, renováveis ou não. O cruzamento das informações produzidas pela FIESC (Federação das Indústrias do Estado de SC) e pela Superintendência regional do IBAMA (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais não-Renováveis) produz interessantes matérias para reflexão.

Segundo a revista *Expressão* (Ano I, n.º 1, fev. 1990), a indústria catarinense destaca-se, no cenário nacional, por virtudes que incluem a “consciência do meio ambiente”. Entre suas características, essa indústria inclui a de ser exportadora de enormes quantidades de sua produção. A revista não menciona, todavia, os estragos provocados pela procura e transporte da matéria-prima que serve para fabricar certos produtos.

No entanto, podem ser considerados impressionantes. O registro de autuações do IBAMA fornece algumas indicações sobre o suprimento energético das indústrias exportadoras, no Estado. A 20-11-90, a *Sadia* foi multada em 1.200.000 BTN (cerca de US\$ 36.600, pelo câmbio da época), por armazenar madeira sem autorização. Sofreu outra multa, de igual valor, por transporte não-autorizado de madeira. Pelos mesmos motivos, foram multadas outras grandes indústrias catarinenses: a Cerâmica *Cecrisa*, a 20-9-90, em 33.600 BTN; a *Ceval Agro-Indústria*, a 19-10-90, em 2.000 BTN; e a 20-9-90, em 50.000 BTN; a Cerâmica *Eldorado*, a 20-9-90, em 87.150 BTN; a *Gerber*, por “desmatar sem autorização”, em um milhão

de BTN. A lista de autuações, em poder do IBAMA/SC, à data de 4-4-1991, incluía mais de 1.100 infrações à legislação ambiental, que tinham ensejado multas não pagas pelos seus autores.

Entre as atividades autuadas, constavam indústrias de: madeira, serraria, esquadrias, cerâmicas, alimentos, pescados, pesca, erva-mate, agro-industriais, frigoríficos, metalúrgicas, olarias; sem contar um certo número de Prefeituras municipais.

Entre os motivos das infrações, encontram-se muitas atividades de exploração da madeira: desmatar, explorar, transportar, armazenar, comercializar, beneficiar toras, madeira, carvão vegetal ou lenha. Também são registrados outros comportamentos prejudiciais ao meio ambiente (e à conservação da biodiversidade), como: pescar em área proibida ou em período defeso, ou sem licença ou registro: manter animais em cativeiro; despejar detritos poluentes.

Quando se considera que poucos, entre os cerca de 200 funcionários do IBAMA/SC, são fiscais e podem, conseqüentemente, autuar infrações durante o seu serviço, e que, por outro lado, eles flagram esse número considerável de infrações, chega-se à conclusão de que parte relevante da economia catarinense processa-se à margem de qualquer respeito à lei e à "consciência do meio ambiente". Nessas condições, não faz muito sentido a *Sadia* queixar-se do *dumping* promovido pelos Estados Unidos, para exportarem seus produtos avícolas. Segundo o vice-presidente-executivo do Grupo *Sadia*, os EUA estão vendendo a tonelada de frangos para o Oriente Médio com preços US\$ 200 abaixo do mercado internacional, i.é., por US\$ 1,200 ou 1,300/t., enquanto que o preço real da tonelada do frango norte-americano seria de US\$ 1,600/t. (*Folha de S. Paulo*, 18-6-91, pp. 3-6).

A rigor, também não faz muito sentido insistir tanto sobre a exportação de produtos alimentícios em um país como o Brasil, onde tantas pessoas vivem abaixo do nível da pobreza absoluta.

Outros efeitos ambientais negativos e não assinalados nos balanços estabelecidos pela FIESC são os que dizem respeito à produção de dejetos animais ou os que são induzidos pelo tipo de agricultura organizado para a criação de frangos e de suínos. Os 200.000 suínos criados em SC para abastecer a *Sadia*, e cujos dejetos são lançados às águas dos rios, "representam diariamente o equivalente aos dejetos de 2 milhões de pessoas" (*Zero Hora*, Porto Alegre-RS, 12-5-91, p. 36).

No contexto internacional atual, tal como foi parcialmente esboçado, qual pode ser a função de convenções internacionais globais ou planetárias? Esboçar normas e definir obrigações para proteger a biodiversidade poderá ser mais eficaz do que as convenções relativas a assuntos ou áreas específicas que já foram proclamadas ou estão sendo estudadas para tratar de outros problemas específicos?



## 2. As convenções planetárias e a efetividade do Direito Internacional Público

Podem parecer que a maneira de encaminhar essa questão já prejulgada das conclusões que podem ser tiradas. E não há dúvida de que isso seja verdadeiro. Porém a base de estudos que servem para escorar o raciocínio não permite ser nem moderadamente otimista. Aliás, as noções de "otimismo", "pessimismo" ou "realismo" não são categorias científicas. Para explicar o mundo real, é necessário lidar com critérios de coerência, abrangência, não-contradição, suficiência ou necessidade. Nesse sentido, a obra *O Príncipe*, de Maquiavel, não é "otimista", porém explica muito mais o mundo da política do que o Manual de Comportamento do Movimento Escoteiro Internacional. Se as convenções internacionais globais são consideradas com desconfiança, não é em razão de preconceito *a priori* desfavorável, e sim porque a experiência demonstra que quanto mais abrangente uma convenção, e quanto mais multilateral em relação ao número de seus signatários, menos efeitos tem e mais mistificador o seu conteúdo.

Os dois exemplos escolhidos neste estudo são relativos ao Direito do Mar e ao Direito Fluvial.

A 17 de dezembro de 1970, a Assembléia Geral da ONU adotou a sua Resolução n.º 2.749 (XXV): "Declaração de princípio sobre o fundo dos mares e dos oceanos, e de seu subsolo, além dos limites da jurisdição nacional". No seu art. 1.º, afirmava que: "o fundo dos mares e dos oceanos, bem como seu subsolo, além dos limites da jurisdição nacional (doravante chamados a zona), assim como os recursos da zona, são o patrimônio comum da humanidade". Segundo o art. 2.º: "A zona não pode, seja de que maneira for, ser objeto de apropriação pelos Estados ou por pessoas físicas ou jurídicas, e nenhum Estado pode exercer soberania ou direitos soberanos sobre nenhuma de suas partes".

A 10 de dezembro de 1982, assinava-se a Convenção de Montego Bay, fruto de mais de dez anos de esforços, principalmente concentrados nas obras da III Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. A expectativa engendrada pela Declaração n.º 2.749 (XXV) fora dupla: 1) colocar um ponto final à corrida para as apropriações e 2) definir a exploração do patrimônio comum, de maneira a promover uma repartição equitativa de suas riquezas. Portanto, a imagem que se impõe, com o conceito de patrimônio comum da humanidade, é a de uma harmonia planetária na qual todos os povos do mundo deverão unir suas forças para alcançar um objetivo generoso.

Assim nasceu um *mito*. A função real do conceito de patrimônio comum foi a de uma alquimia retórica, que dissolveu os verdadeiros termos do problema, para restituí-los em um produto novo e inofensivo. É por isso que estão reunidas as condições necessárias à gênese de um mito,

explicação fraudulenta de uma realidade confiscada. É bom lembrar aqui as palavras de Roland Barthes:

“O mito é uma palavra roubada e devolvida. Frequentemente, a palavra entregue já não é mais exatamente a que foi roubada. Ao devolvê-la, não foi recolocada exatamente no seu lugar. É esse breve furto, esse momento escondido de uma manipulação, que constitui a conotação negativa da palavra mítica.”

O conceito de patrimônio comum sugere, com muita densidade, que leva em conta, de maneira prioritária, o interesse geral; considerado, este, como um ideal acima de qualquer suspeita. Dessa sugestão, nasceu a crença, muito bem aceita, de que resultariam vantagens substanciais para a comunidade internacional. A força do mito também resulta do fato de que a crença vale como explicação da realidade à qual se aplica. O valor operacional do mito depende do grau de adesão que ele provoca, i.é., de sua legitimidade, e não de sua coerência em função de critérios lógicos. Porém, a noção de legitimidade coloca simultaneamente a questão da função de controle que se exerce através do mito. Na medida em que o mito não é um produto natural, nem está concebido, por todos, de maneira idêntica, é preciso observar que o processo de mitificação está acompanhado por um processo de mistificação. Pelo viés da criação do mito, a manipulação da realidade objetiva institucionalizar relações determinadas.

O que realmente sobrou do conceito em pauta, vinte anos depois de ter aparecido no vocabulário efetivo das relações internacionais? Sobrou o que era de se prever, ao reler a análise que foi feita por dois especialistas, já em 1972. A gestão do patrimônio resume-se a uma “coordenação das apropriações para evitar os conflitos de soberania; a própria gestão em prol da humanidade representando apenas o “subproduto”, incessantemente evocado, de uma situação de força, típica da sociedade relacional” (R-J. Dupuy e A. Piquemal, 1972). Invoca-se a humanidade para melhor revogá-la. A invocação funciona como um exorcismo, que pretende extirpar as relações hegemônicas, quando sua função real consiste em legitimá-las.

Que a “coordenação das apropriações” tenha sido realizada sob a égide da Corte Internacional de Justiça, constitui-se em ponto positivo, para a dinâmica das relações internacionais. Procurar-se-ia em vão, porém, nas sentenças baixadas pela Corte, alguma alusão ao patrimônio comum da humanidade. O que não impediu que o conceito prosperasse e se divulgasse na doutrina e pela doutrina. Foram e continuam sendo inúmeras as propostas de se considerar patrimônio comum da humanidade, espaços tão diversos como a Antártica ou o espaço extraterrestre. Os grandes mitos nunca morrem, eles apenas definham com o passar do tempo. . .

Um segundo exemplo constitui-se nos trabalhos realizados, a partir de 1974, pela Comissão do Direito Internacional — CDI da ONU. Na

realidade, é a Resolução 1901 (XIV), da Assembléia Geral da ONU, que pediu, a 21-11-1959, que a CDI estudasse a questão das utilizações dos cursos de água internacionais para fins diversos da navegação. De 1974 até hoje, sucederam-se quatro *Rapporteurs Spéciaux*, no âmbito da CDI, para apresentar seus estudos. O vai-e-vem entre a CDI e a VI Comissão da Assembléia Geral ainda não foi interrompido e não permitiu, portanto, que o assunto passasse a ser examinado por uma conferência internacional especial, como foi o caso para o Direito dos Tratados (Conferência de Viena) ou o Direito do Mar. Não é que, em quase vinte anos de pesquisa e estudos, os temas do Direito Fluvial Internacional não tenham sido suficientemente amadurecidos. Ao contrário, praticamente tudo já foi examinado. Porém, os trabalhos realizados evidenciam muito claramente que as soluções dos muitos problemas de uso das águas requerem iniciativas e comportamentos incompatíveis com as conseqüências drásticas do tradicional conceito de soberania dos Estados.

O primeiro *Rapporteur* da CDI sintetizou os aspectos mais relevantes do problema:

“Um sistema de cursos de água é formado por elementos hidrográficos tais como riachos e rios, lagos, canais, geleiras e águas subterrâneas constituindo, por causa de sua relação física, um conjunto unitário; qualquer utilização que tenha um efeito sobre as águas de uma parte do sistema pode, pois, ter um efeito sobre as águas de outra parte.”

Em seguida, o Relator ameniza um pouco essa visão holística do problema e afirma:

“Na medida que certas partes das águas que se encontram dentro de um Estado não são afetadas pelas utilizações das que se encontram em outro Estado e não têm efeito sobre essas utilizações, elas não são consideradas como fazendo parte do sistema de cursos de água internacional. Assim é unicamente na medida que as utilizações das águas do sistema têm um efeito umas sobre as outras que o sistema é internacional; o caráter internacional do curso de água não é portanto absoluto, mas relativo.” (Stephen M. Schwebel, 3.º Relatório, 1981, p. 12.)

O que está em jogo são concepções diferentes e eventualmente incompatíveis nas relações interestatais. Para resumir os termos da questão, duas visões se opõem. A primeira, tradicional desde o Congresso de Viena (1815), considera a questão a partir da existência de diversas soberanias, cujas esferas de influência determinam direitos, os mais absolutos possíveis, e justificam o fato consumado como método preferencial de ação: os outros que se adaptem às minhas necessidades. A segunda concepção, nascida apenas após 1945, preconiza que se leve primeiro em consideração o conjunto das possibilidades de uso da totalidade das águas de uma

bacia hidrográfica, para determinar a utilização ótima e uma divisão equitativa dos benefícios entre todos os ribeirinhos dos rios de uma mesma bacia. A noção do rio-tronco ou rio-segmento opõe-se, portanto, a de rio-rede (Caubet, 1991).

É óbvio que, em se tratando de preservar a biodiversidade, a segunda concepção é muito mais adaptada ao objetivo. Mas os interesses e egoísmos estatais não querem abrir mão de sua soberania, o que emperra a discussão do assunto, sem sequer mencionar a possibilidade de negociar uma convenção internacional relativa ao estatuto e aos usos das águas dos rios internacionais.

Isso significa que, durante 17 anos, dezenas de pessoas, peritas em Direito Internacional, trabalharam milhares de horas *para não produzir* um texto básico relativo a um dos assuntos mais fundamentais das relações internacionais. O único consenso que se manifesta, neste particular, é no sentido de uma omissão caracterizada. Só alguns poucos interessados conseguem acompanhar os trabalhos da SDI e ninguém tem condições de alterar esse processo de não-decisão.

Nesse contexto de inércia, não se deve nutrir muitas expectativas em torno da Conferência ECO-92, a reunir-se no Brasil em junho de 1992. Duas razões essenciais podem ser apontadas para justificar a descrença nos propósitos dos organizadores. Em primeiro lugar, os patrocinadores são exclusivamente os (representantes dos) Estados. Em segundo lugar, o máximo está sendo feito para que as ONG's não perturbem o desenrolar da Conferência do *Establishment*; seu papel foi determinado pela própria AG da ONU. Esse papel é o seguinte:

“O documento da Assembléia Geral que fixa o papel das ONG's, contudo, o determina preto no branco: a “forma e a maneira da participação (das ONG's) no processo preparatório e na Conferência... podem ser determinadas à luz dos arranjos preparatórios a serem aprovados pelo Comitê (Preparatório da Conferência)”. A comunidade das ONG's deverá ser autorizada, no máximo, a “enriquecer e fortalecer as decisões da Conferência” e a “servir como canal importante de disseminação de seus resultados, bem como para mobilizar o apoio público”. Nem precisa de tradução. São os governos que decidem quem está autorizado a dizer o quê, do mesmo jeito que são os governos que estarão assinando acordos em 1992. Espera-se da ONG's que elas levem a mensagem dos governos ao povo e que os ajudem a ficar no poder. (Larry Lohmann, 1990, p. 84.)

Esse tipo de análise pode levar ao desânimo ou, ao contrário, a uma atitude de tomada de consciência mais aguda dos problemas e de sua implicação; no sentido de enxergar melhor o que deve e pode ser o papel das ONG's.

### 3. O papel das ONG's na implementação do Direito Internacional Ambiental

Em primeiro lugar, deve-se evitar um equívoco importante. Como o próprio nome indica, as ONG's *não são governamentais*. Portanto não faz muito sentido pretender que elas tenham um papel de líderes na elaboração de normas jurídicas. Sua tarefa essencial é de conscientizar a todos, o que inclui os profissionais da política, cuja ignorância em matéria ambiental é das mais imponentes. As possibilidades das ONG's situam-se em outras esferas de atuação: denúncias e propostas alternativas; educação; mobilização. Eventualmente, e dependendo de seus recursos e credibilidade, elas também podem empreender atividades de pesquisa científica ou realizar atividades "espetaculares, que chamam a atenção para os problemas ambientais. Entretanto, não é comum que se disponha de recursos em tal quantidade, que grandes campanhas ou ações possam ser conduzidas. Em outras palavras, nem todas as ONG's podem ser *King* ONG's. Porém todas estão em condições de desenvolver ações relevantes e de impacto.

Dois exemplos de atividades relevantes serão citados agora: o *Finnish Forest Action Group* e o *Tribunal Internacional da Água*. São dois casos extremamente diferentes, que oferecem idéias para alterar o rumo dos acontecimentos.

O *Finnish Forest Action Group* começou suas atividades neste ano de 1991; pelo menos em termos de divulgação de suas intenções. Fez contato com dezenas de ONG's, através de uma simples carta, assinada por Thomas Wallgren. Explicava os propósitos do Grupo e fazia muitas sugestões e pedidos, para tornar operacional sua ação.

O ponto de partida da FFAG é a decisão finlandesa de produzir um *Forestry Sector Master Plan (MP)* para a Tailândia.

As *Jaakko Pöyry Corporations (JP)* é um consultor finlandês para pasta e papel, que trabalha em dezenas de países e possui uma influência internacional considerável. A *JP* fez *lobby* para o *MP* tailandês a partir de 1986 e recebeu concessão para realizar o trabalho em 1988. Suas atividades na Tailândia são financiadas pelo *Finnish Development Aid Money*. O parceiro tailandês de *JP* é o *Royal Forestry Board*. A ação de *JP* e o conjunto do *MP* foram criticados, com detalhes e uma boa sustentação, desde o seu início. O caso tornou-se público, na Finlândia, quando as denúncias feitas pelos ecologistas tailandeses foram publicadas na imprensa (pelo *Hel-singin Sanomat*, a 26-1-1991). Esse fato já levou *JP* a declarar que iria adotar uma nova posição em relação ao *MP*. Para garantir que essa retórica seja seguida de providências concretas, o FFAG planeja diversas ações.

Pretendiam organizar um seminário internacional para examinar o *MP*. E fariam-no na Finlândia, no sentido de conseguir um impacto má-

ximo sobre JP e o FINNIDA. Esta é a Agência de Desenvolvimento Finlandesa; faz parte do Ministério das Relações Exteriores e possui um orçamento anual de ajuda de cerca de um bilhão de US\$. O objetivo era de responder a perguntas do tipo: JP e FINNIDA podem permanecer na Tailândia, ou devem ser jogados fora? O MP pode ser revisto, ou deve ser abandonado? Como influenciar o Royal Forest Board?

Em seguida, tratar-se-á de saber em que outros países JP está presente e em que consistem o debate internacional e os trabalhos relativos ao Plano de Ação da Floresta Tropical.

A ação do FFLAG é das mais interessantes, por diversas razões. Primeiro, porque se trata de uma ação possível; i.é.: uma ação empreendida a partir de relações concretas, que podem ser alteradas com um empenho individual e coletivo organizados, no próprio lugar onde vivem as pessoas envolvidas. Além disso, essa ação aplica-se nos diversos pontos geográficos, onde ocorrem os diversos fatos que, correlacionados, caracterizam o tipo de relações em cadeia que se tornaram corriqueiras no mundo contemporâneo. Com efeito, o responsável pelo desflorestamento não é apenas o lenhador que corta as árvores. O responsável é um conjunto de cumplicidades que une o lenhador tailandês ao consumidor finlandês, passando por JP, FINNIDA, o Royal Board e alguns outros. Finalmente, deve-se enfatizar o fato de que o autor da carta esteve pessoalmente na Tailândia e constatou, com os próprios olhos, uma série de fatos, comportamentos, situações, que ele nunca poderia entender, se deles tomasse conhecimento através de textos ou mesmo de imagens filmadas. Essa atitude, de viajar até a outra ponta do eixo da relação em foco, deveria tornar-se uma rotina de atuação das ONG's do hemisfério norte. Muitas vezes, seus integrantes têm uma visão indireta e, portanto, distorcida das pessoas que pretendem ajudar ou das situações que devem ser alteradas.

Outras atitudes relevantes consistem em coordenar e federar os esforços de diversas ONG's, em torno de objetivos concretos comuns; bem como auxiliar diretamente as ONG's do terceiro Mundo, para que possam profissionalizar-se. Neste caso, pode-se financiar entidades que não conseguem ter muito êxito nas suas ações, por falta de pessoas que possam dedicar-se *full time* às atividades de proteção ou preservação ambiental, muito embora tenham conhecimentos técnicos ou outras competências necessárias.

O Tribunal Internacional da Água — TIA — representa uma iniciativa de outro tipo e quem tem a particularidade de pretender aplicar diretamente as normas jurídicas, consideradas necessárias para obter comportamentos sociais desejáveis. No início dos anos 80, diversas organizações neerlandesas constataram que seus esforços, no sentido de despoluir o Reno, estavam colhendo poucos resultados concretos. O TIA nasceu como uma nova estratégia para alterar essa situação. Foi então decidido oferecer

aos queixosos a possibilidade de apresentar casos de poluição das águas, na Europa Ocidental, e aos acusados, a oportunidade de se defenderem em condições equitativas.

Nesse intuito, foi organizada uma entidade independente, a Fundação do TIA, com as seguintes tarefas:

— a formação de um Tribunal, que funcionasse segundo os padrões normais da Justiça comum, com um processo imparcial e todas as garantias para os queixosos e acusados;

— a formação de um júri independente, integrado por personalidades científicas e políticas conhecidas;

— a supervisão e a coordenação do mérito dos casos apresentados ao Tribunal;

— a elaboração de uma base processual equitativa.

O Tribunal reuniu-se de 3 a 8-10-1983 para examinar 19 casos: 6 relacionados a poluições por metais pesados, 9 ligados a hidrocarbonos clorados, 2 a dejetos radioativos e 2 reunindo diversas causas. Os acusados não levaram as queixas a sério e tiveram, em seguida, boas razões de se arrependem por não terem apresentado sua defesa. Um total de 125 jornalistas e um amplo público assistiram às audiências (públicas) e a repercussão dos julgamentos, na imprensa, foi notável. Milhões de pessoas, em toda a Europa, mas também em outras regiões, aprenderam muito sobre a poluição da água, suas causas e o papel de muitas atividades econômicas e industriais que costumam ser apresentadas como fator de progresso, sem que se diga nunca o quanto esse "progresso" traz de inconvenientes para a saúde humana e a qualidade da vida em geral.

Como consequência da ação do TIA, a maioria das empresas condenadas adotou providências concretas para diminuir ou até suprimir as poluições que provocavam. Em alguns casos, são as autoridades públicas e administrativas que tomaram essas providências.

O II Tribunal Internacional da Água deverá reunir-se, em Amsterdam, de 17 a 21-2-1992. Diversos casos já estão sendo instruídos, oriundos de diversos países do Terceiro Mundo. A idéia geral, para essa segunda sessão, é de sublinhar que a qualidade da água é de interesse de todos: pessoas físicas e jurídicas, tenham essas um estatuto jurídico e a qualidade para agir em juízo, ou não. Isso é da maior importância para resguardar os direitos das populações cuja organização é tribal e que podem ter um estatuto jurídico discriminatório, nos Estados dos quais dependem nominalmente; inclusive sob o pretexto, muitas vezes falacioso, de que este estatuto serve para "protegê-las".

Dentro desse enfoque, o TIA pretende privilegiar o exame de casos em que a poluição resulta de uma ação internacional concertada, quando, por exemplo, uma instituição financeira nacional ou internacional financia

um projeto em um país do Terceiro Mundo e que os efeitos da poluição se fazem sentir nesse país, enquanto os bens ou produtos que resultam da atividade financiada são geralmente exportados para os países "desenvolvidos".

Um dossiê potencial para o II TIA é o do já citado caso da barragem das Três Gargantas (Three Georges), na China. A população envolvida poderia dirigir sua ação contra o Banco Mundial, o governo do Canadá e o consórcio canadense de sociedade de engenharia que planejou, com muita leviandade e imperícia (a não ser que tenha sido simplesmente para maximizar os seus lucros), a destruição das condições de vida de 1.200.000 pessoas, cujo deslocamento seria tornado necessário pela construção da barragem.

Nesse caso e em muitos outros, será possível denunciar comportamentos anti-sociais e antiecológicos de governos e de entidades privadas, desde que a instrução dos dossiês seja feita de maneira objetiva e que as provas sejam suficientes. A secretaria do TIA distribui documentos de orientação aos interessados e indica especialistas que ajudam a preparar os processos. Portanto, é possível trazer a público as violações cometidas e informar a todos, como primeiro passo para tentar reverter situações graves, a respeito das quais pouco se poderia fazer nos países onde as ocorrências se produzem.

#### 4. *Considerações finais*

De maneira um pouco esquemática, este estudo tentou mostrar a gravidade dos desrespeitos ao meio ambiente, em diversos países. Elaborar um projeto de convenção internacional é uma providência insuficiente e eventualmente contraproducente. É insuficiente, porque não há mais razões de as autoridades respeitarem mais o *Direito Internacional* do que o *Direito interno* de seu próprio país. Ora, o *Direito interno* pode até ser suficiente, como é o caso no Brasil, cujas autoridades públicas não se cansam de afirmar que possuem a Constituição mais avançada do mundo, em relação à proteção ambiental. É a pura verdade, porém as obrigações definidas pela Constituição não são respeitadas, nem fiscalizadas e muito menos implementadas por essas mesmas autoridades; ... a menos de um ano da empolgante retórica que será usada para receber delegados de todo o planeta, em uma conferência ambiental mundial.

Não se trata apenas, pois, de dispor de normas bem redigidas. O essencial do problema reside na implementação do *Direito*. Para isso parece mais produtivo enfrentar os problemas no lugar da vida cotidiana, porém com o apoio de pessoas situadas além-fronteiras e que vivem as conseqüências desses mesmos problemas ou se dispõem a conhecer, *in loco*, as complexidades das situações locais. Da federação dos esforços, pode resultar o respeito ao *Direito*, inclusive ao *Direito Internacional*, existente e a ser criado.



## 5. Bibliografia

- CAUBET, Christian G. La mer comme patrimoine commun de l'humanité: réflexions sur un mythe et une mystification. In: Centre d'études des relations internationales. Faculté de droit de Reims. *Réalités du droit international contemporain* 3. (Discours juridique et pouvoir dans les relations internationales; l'exemple des sujets de droit). Reims, 1980, pp. 115-121.
- CAUBET, Christian G. *As grandes manobras de Itaipu*. Energia, Diplomacia e Direito na Bacia do Prata. São Paulo: Editora Acadêmica, 1991. 430 p.
- Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. *Nosso Futuro Comum*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas. 1988. 430 p.
- DUPUY, René-Jean e PIQUEMAL, Alain. Les appropriation nationales des espaces maritimes. In: Société Française pour le Droit International. Colloque de Montpellier. *Actualités du droit de la mer*. Paris: Editions A. Pedone. 1973, pp. 109-157.
- Folha de São Paulo. SADIA acusa os EUA de "dumping". 18-6-1991, pp. 3-6. International Water Tribunal. *A Summary of the Results*. Drukkerij Rob Stolk by: Amsterdam, 1983.
- . Newsletter 1. Amsterdam, 1983. 19 p.
- . Newsletter 2. Amsterdam, 1991. 22 p.
- International Movement for Ecological Agriculture. *From Global Crisis Towards Ecological Agriculture*. Penang (Malaysia): Jutaprint, 1990.
- JEFFERY, Jim. Dirty tricks: How the Nuclear Lobby Stopped the Development of Wave Power in Britain. *The Ecologist*. Vol. 20, nº 3. May./Jun. 1990, pp. 85-90.
- LOHMANN, Larry. Whose Common Future? *The Ecologist*. Ibidem, pp. 82-84.
- PANCHAR PENEMU. Japan will pay Malaysia to save Tropical Forests. Nº 10, March 1991, pp. 6-8.
- SCHWEBEL, Stephen M. *Troisième rapport sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation*. Documento ONU: A/CN.4/348, 11 décembre 1981, p. 441.
- USHER, Ann Danalya. Of Dams, Damage and Secrecy. *The Nation* (Thailand) 15-10-1990.
- WALLGREN, Thomas. Carta de 23-2-1991, aos: Selected Forest Action Groups and NGOs concerned with tropical forest especially in areas where Finnish agents are active or are suspected to be active. [Endereço: Finnish Forest Action Group. Varistorget 5 A 8. 20 100 Abo. Finland]
- ZERO HORA, (Porto Alegre, RS). 12-5-1991, p. 36.
- Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina. *Expressão*. Florianópolis (SC), Ano I, nº 1, Fev. 1990.