

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS
CURSO DE DIREITO**

**O PAPEL DA *SOFT LAW*
FRENTE AOS DESAFIOS DAS MUDANÇAS
CLIMÁTICAS**

MONOGRAFIA DE GRADUAÇÃO

Rafael Tatsch Ravanello

**Santa Maria, RS, Brasil
2013**

**O PAPEL DA *SOFT LAW*
FRENTE AOS DESAFIOS DAS MUDANÇAS
CLIMÁTICAS**

por

Rafael Tatsch Ravanello

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Direito, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para obtenção do grau de **Bacharel em Direito**.

Orientador Prof. Dr. Rafael Santos de Oliveira

Santa Maria, RS, Brasil

2013

RESUMO
Monografia de Graduação
Curso de Direito
Universidade Federal de Santa Maria

**O PAPEL DA *SOFT LAW*
FRENTE AOS DESAFIOS DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS**

AUTOR: **RAFAEL TATSCH RAVANELLO**

ORIENTADOR: **RAFAEL SANTOS DE OLIVEIRA**

Data e Local da Defesa: Santa Maria, 13 de dezembro de 2013.

A partir da segunda metade do século 20 a preocupação com o cenário das mudanças climáticas inseriu-se definitivamente na pauta das discussões ambientais internacionais. A concentração de gases de efeito estufa em níveis elevados e o consequente aquecimento global constitui-se um dos maiores desafios para os tomadores de decisões políticas na atualidade. Para conter os problemas decorrentes dessa situação os Estados buscaram uma melhor regulação em âmbito internacional da questão climática, mas para tanto não se valeram dos meios tradicionais de criação de normas jurídicas internacionais, mas sim de instrumentos relacionados com o fenômeno da *soft law*, termo de difícil conceituação, que permanece com limites ainda em construção e cuja ideia central é estabelecer uma regulação flexibilizada. Por essa razão, a presente pesquisa tem por objetivo investigar a influência exercida pela *soft law* na evolução da normatização do Direito Ambiental Internacional na esfera das mudanças climáticas. Para tanto, são examinadas as suas características principais, as razões que podem levar à sua utilização e como se deu a sua inserção no âmbito das mudanças do clima a partir do estudo dos dois maiores encontros mundiais que já trataram sobre o meio ambiente – a Conferência de Estocolmo e a Conferência do Rio de Janeiro. Neste último, ocorrido em 1992, surgiu a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC), típico exemplo da nova engenharia normativa apontada e principal instrumento regulador da questão climática em nível internacional. Em seguida, também são analisados três importantes desdobramentos da CQNUMC, quais sejam: a criação do Protocolo de Quioto, do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo e da Política Nacional Brasileira sobre Mudança do Clima, a fim de perquirir reais contribuições da *soft law* para o regramento da referida questão. A pesquisa valeu-se do método de abordagem dedutivo e dos métodos procedimentais histórico, comparativo e monográfico, além de utilizar como técnica de pesquisa, a bibliográfica e a documental. A partir do presente trabalho, foi possível confirmar que o papel exercido pela *soft law*, fenômeno que permanece em evolução, não foi meramente simbólico e, embora sem o alcance desejado por muitos ambientalistas, foi capaz de produzir resultados importantes para o regramento internacional de temas envolvendo as mudanças climáticas.

Palavras-Chaves: mudanças climáticas; *soft law*; Direito Ambiental Internacional; Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima.

ABSTRACT
Graduation Monograph
Law School
Federal University of Santa Maria

**THE ROLE OF SOFT LAW ON CLIMATE CHANGE
CHALLENGES**

Author: Rafael Tatsch Ravanello

Adviser: Rafael Santos de Oliveira

Date and Place of the Defense: Santa Maria, December 13, 2013.

Since the second half of the 20th century, climate change concerns has reached the international environmental political agenda. Currently, the high levels of concentration of greenhouse gases and, as a result, the global warming, is one of the biggest challenges to the government decision makers. To control this situation States have looked for a better international regulation of the climate issue, but they haven't used the traditional means to create rules of international law. They preferred to use instruments related to a phenomenon that is called soft law, which is an expression hard to define and which concept and limits are still under construction, but the basic idea is to set up a flexible regulation. For this reason, the present study aims to investigate the influence exercised by the soft law in the process of regulation of International Environmental Law related to the climate changes. In order to reach this objective were analyzed its main characteristics, the reasons that can lead to the use of soft law instruments and how it was inserted in the issue of climate change by the study of the two most important international meetings in history focused on the environment – Estocolmo-72 and Rio de Janeiro-92. On the meeting held in Rio de Janeiro, it was created the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), a typical example of this new normative engineering and known as the main international regulatory instrument of the climate changes. Afterwards, this study analysed three important results of the UNFCCC: the Kyoto Protocol, the Clean Development Mechanism (CDM) and the Brazilian National Plan on Climate Change, to check the real contribution of soft law to the climate change regulation. By using the method of deductive approach, the historical, comparative and monographic methods of proceeding and, finally, the execution of research literature and documentary, it was possible to confirm that the role of soft law on climate change challenges was not just symbolical. Although it did not have the growth desired by many environmentalists, it yielded relevant results to themes related to the international climate change regulation.

Key-Words: climate change; soft law; International Environmental Law;
United Nations Framework Convention on Climate Change

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 - Dados de GEE da CQNUMC – Total de emissões de gases de efeito estufa de cada parte integrante do Anexo I, 1990-2011 (incluindo as relacionadas aos sumidouros de carbono).....	53
Gráfico 2 - Porcentagem de Projetos de MDL registrados em países da América Latina até o ano de 2012.....	58
Gráfico 3 - Porcentagem de RCEs emitidas em países da América Latina até o ano de 2012.....	58

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Resumo das principais discussões e resultados obtidos pelas Conferências das Partes realizadas no âmbito da CQNUMC.....	47
Tabela 2 - Emissões de GEE no Brasil – tendências e meta de redução de 36,1% para o ano de 2020.....	62

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
1 DA NORMATIZAÇÃO DO DIREITO AMBIENTAL INTERNACIONAL	11
1.1 As fontes formais tradicionais do Direito Ambiental Internacional	13
1.1.1 Noções introdutórias acerca do art. 38 do ECIJ.....	13
1.1.2 Análise das fontes formais em espécie contidas no art. 38 do ECIJ	16
1.2 A relação da <i>soft law</i> com as fontes de Direito Ambiental Internacional	21
1.2.1 A construção de um novo modelo normativo: o estudo do fenômeno da <i>soft law</i>	22
1.2.2 A <i>soft law</i> como instrumento regulatório do clima?	27
2 DA INSERÇÃO DA <i>SOFT LAW</i> NA REGULAÇÃO DA PROTEÇÃO AMBIENTAL E SEUS REFLEXOS NA ORDEM INTERNACIONAL DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS	34
2.1 A contribuição da ONU no desenvolvimento de medidas de proteção ambiental	35
2.1.1 Da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano à caminhada até a Conferência do Rio-92	36
2.1.2 A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento e a expansão dos mecanismos <i>soft</i> na regulação da proteção ambiental.....	39
2.2 A ordem ambiental internacional das mudanças climáticas e a influência da <i>soft law</i>	44
2.2.1 A Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e seus desdobramentos principais: uma análise das Conferências das Partes e do Protocolo de Quioto	45
2.2.2 Outras implicações práticas decorrentes do uso da <i>soft law</i> no tocante ao meio ambiente climático: O MDL e a Política Nacional Brasileira sobre Mudança do Clima	55
CONCLUSÃO	66
REFERÊNCIAS	69
ANEXOS	75

INTRODUÇÃO

Desde a segunda metade do século passado, a questão ambiental vem sendo intensamente discutida e tornou-se objeto das negociações políticas entre Estados no âmbito das Relações Internacionais. A degradação alarmante do meio ambiente experimentada nos últimos anos fez com que autoridades de países do mundo inteiro, preocupadas com os rumos do planeta, voltassem suas atenções ao regramento da referida questão. Dentre os problemas ambientais, o tema das mudanças climáticas sobressai-se como um dos mais debatidos e motivo de preocupações nos dias atuais.

Frente a essa situação, verificou-se a necessidade de uma evolução da proteção ambiental em nível global na busca de mecanismos eficientes para melhorar a qualidade do meio onde vivemos. Nessa seara da internacionalização da questão ambiental, merece destaque a ocorrência da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano (1972) e da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992), de onde emergiu como solução alternativa na regulação das questões ambientais o fenômeno da *soft law*, o qual segue em constante evolução e produzindo resultados no âmbito das discussões envolvendo as alterações do clima.

Diante da sua recente aplicação no Direito Ambiental e da constatação de que essas normas de *soft law* possuem limites ainda em construção, evidencia-se a importância de se pesquisar os seus mecanismos e implicações, uma vez que os problemas oriundos das questões climáticas necessitam soluções a prazos cada vez mais reduzidos. Nesse contexto, a fim de averiguar o verdadeiro papel por ela desempenhado, questiona-se: há efetivas contribuições que podem ser extraídas do uso da *soft law* como meio de regulação do Direito Ambiental Internacional, no que concerne à questão das mudanças climáticas?

Esse problema originou-se da constatação de que as discussões envolvendo mudanças do clima, hodiernamente, não se restringem ao âmbito interno dos Estados e motivam a continuidade das negociações internacionais até os dias atuais. Isso ocorreu em razão da constatação de que a emissão de gases do efeito estufa em níveis elevados coloca em risco a vida humana na Terra, cuja preservação é do interesse de todos. Essa problemática, então, levou os países a discutirem medidas que, paulatinamente, constroem a regulação do meio ambiente climático. Desse modo, o estudo acerca da evolução da *soft law* nesse campo e de alguns resultados já alcançados apresenta-se como um desafio com relevantes implicações.

Após a exposição acerca da inquietação que levou à elaboração deste trabalho, cumpre enaltecer, neste momento, os objetivos da presente pesquisa. Como objetivo geral, pretende-se analisar a influência exercida pela *soft law* na evolução da normatização do Direito Ambiental Internacional em face de implicações desse fenômeno na esfera das mudanças climáticas. Em relação aos objetivos específicos, destaca-se: a) verificar de que maneira se dá a normatização do Direito Ambiental Internacional nos dias atuais; b) investigar o surgimento da *soft law* como meio alternativo para essa normatização e as razões que podem levar à sua utilização para regulação das questões ambientais envolvendo as mudanças climáticas; c) efetuar, a partir do estudo das duas maiores Conferências já realizadas sob a égide da Organização das Nações Unidas, a inserção da *soft law* no âmbito das mudanças do clima, que culminou na elaboração da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC); d) analisar, a partir do estudo das Conferências das Partes realizadas anualmente, três desdobramentos importantes da CQNUMC: o Protocolo de Quioto, o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo e a Política Nacional Brasileira sobre Mudança do Clima.

Frisa-se que não se constitui objetivo da presente pesquisa a elaboração de uma análise exaustiva das decisões que já emergiram no âmbito das negociações internacionais a partir dos instrumentos de *soft law*, mas sim apenas conferir substrato para examinar o verdadeiro papel que ela exerce nos dias atuais e se há efetivas contribuições em seu emprego.

Para estruturar a pesquisa e atingir os objetivos acima delineados, o presente trabalho valeu-se, principalmente, do método de abordagem dedutivo. Por meio da dedução, pretende-se, inicialmente, realizar uma análise geral do papel da *soft law* no Direito Ambiental e da contribuição da ONU no desenvolvimento de medidas de proteção ambiental. A partir desse estudo, que também contará com a investigação de medidas de proteção já desenvolvidas, busca-se descobrir se a *soft law* se constitui real alternativa para regulação das mudanças climáticas em âmbito internacional.

Quanto aos métodos de procedimento para a elaboração da pesquisa, de forma a atingir os objetivos específicos, foram utilizados o histórico, o comparativo e o monográfico. O primeiro, com o intuito de apontar uma breve evolução acerca da normatização do Direito Ambiental Internacional, para que possa ser estabelecida uma relação de suas fontes com o fenômeno da *soft law*. O segundo, de modo a realizar um estudo entre o que a *hard law* e a *soft law* preveem para a regulação de conflitos de interesses. O último, e preponderante, será utilizado para efetuar uma análise teórica acerca da contribuição da CQNUMC e alguns de seus desdobramentos - o Protocolo de Quioto, o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo e a

Política Nacional Brasileira sobre Mudança do Clima - no âmbito da proteção ambiental, os quais sustentam a influência da *soft law* no Direito Ambiental Internacional.

No tocante à técnica de pesquisa, empregou-se a técnica bibliográfica e a documental. A primeira, que se constitui na base de elaboração deste trabalho, foi desenvolvida a partir do estudo de livros e artigos produzidos por internacionalistas, ambientalistas e outros pesquisadores que já enfrentaram o tema. Quanto à pesquisa documental, ressalta-se que foram utilizados materiais que ainda não receberam um tratamento analítico, uma vez que se buscou informações contidas em documentos oficiais elaborados por entidades e organismos internacionais, valendo-se deles como fundamentos para o exame do objeto desta pesquisa.

Dessarte, as ideias até aqui apresentadas resultaram no presente trabalho, o qual está dividido em dois capítulos, cada um com outras subdivisões internas para a sua melhor compreensão.

No primeiro capítulo trata-se de construir um cenário da normatização do Direito Ambiental Internacional, examinando-se, primeiro, as fontes formais tradicionalmente consideradas deste ramo do direito (item 1.1) para, em seguida, relacioná-las com a *soft law*. Neste segundo momento, cuidou-se de identificar aspectos gerais desse fenômeno, como origem, características e formas de sua manifestação (ou como normas de valor normativo limitado, contidas em instrumentos juridicamente conhecidos ou pelo uso de regulações não obrigatórias, que possuem conteúdo vinculante). Também se buscou investigar a possibilidade de sua aplicação como instrumento regulatório do clima, enaltecendo razões para tanto (item 1.2).

O segundo capítulo, por sua vez, procura explicar como ocorreu a inserção da *soft law* como meio de proteção alternativo frente ao problema das mudanças climáticas. Apresenta-se, de início, o papel da ONU nesse cenário, por meio do estudo dos dois maiores encontros mundiais que já trataram sobre meio ambiente: a Conferência de Estocolmo e a Conferência do Rio de Janeiro, dos quais resultou-se a produção de instrumentos de *soft law*, como por exemplo a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC) (item 2.1). Após essa compreensão, parte-se para uma detalhação da CQNUMC, a partir da qual serão analisadas as Conferências das Partes, encontros periódicos entre as partes signatárias da Convenção, bem como aspectos relevantes de três mecanismos que tiveram sua origem a partir de tais negociações: o Protocolo de Quioto, o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo e a Política Nacional Brasileira de Mudança do Clima (item 2.2).

1 DA NORMATIZAÇÃO DO DIREITO AMBIENTAL INTERNACIONAL

A comunidade internacional cuida, tradicionalmente, da busca de meios para uma convivência pacífica e harmônica entre os Estados, a qual necessita ser regulamentada, dentre outras razões, para fins de uma mais efetiva proteção ambiental. Essa proteção se revelou, a partir da segunda metade do século 20, uma das grandes preocupações do ser humano e foi incluída como tema importante na agenda internacional, difundindo, assim, o Direito Internacional do Meio Ambiente. Nesse sentido, Valerio de Oliveira Mazzuoli ensina que

A preocupação com o meio ambiente, em plano global, somente torna-se questão de cunho internacional alguns anos depois de finda a Segunda Guerra Mundial, tendo sido feita uma primeira menção ao meio ambiente no art. 12 do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966, onde aparece o direito à saúde ao lado do direito a um nível de vida adequado.¹

Dentre outros fatores, pode-se dizer que essa preocupação decorreu da constatação de que a sobrevivência das gerações futuras compreende a superação de desafios transnacionais. Dentre esses desafios, Luiz Ernani Bonesso de Araújo e Jerônimo Siqueira Tybusch elencam três problemas em escala primordial, os quais transcendem as preocupações nacionais: 1) a poluição atmosférica e o efeito estufa; 2) a utilização dos recursos hídricos e sua possibilidade de escassez; 3) reutilização/reciclagem do lixo urbano.²

A partir da lição de Liziane Oliveira e Márcia Bertoldi, pode-se destacar algumas características próprias do Direito Ambiental Internacional. Primeiro, trata-se de um direito-dever difuso, pois todos merecem tê-lo em equilíbrio e devem preservá-lo, de modo que seus mecanismos visam primordialmente conservar o meio e evitar sua degeneração. Segundo, deve ser compreendido como um direito multidimensional, pois o seu objeto compreende elementos e valores de diferentes aspectos, seja político, social ou jurídico. Ainda, reveste-se de um caráter transdisciplinar, pois além de incorporar elementos do direito nacional e internacional, busca interação com outras disciplinas, como a Economia e a Ecologia. Por fim,

¹ MAZZUOLI, Valério de Oliveira. A proteção internacional dos direitos humanos e o direito Internacional do meio ambiente. In: **Revista Amazônia Legal de estudos sócio-jurídico-ambientais**. Ano 1, n. 1, jan.-jun. 2007. Cuiabá. p. 169-196. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/32790-40564-1-PB.pdf>>. p. 174.

² TYBUSCH, Jerônimo Siqueira; ARAÚJO, Luiz Ernani Bonesso de. A Comunicação Ecológica A Comunicação Ecológica Democrática e o Direito à Informação sob a Ótica do Princípio da Precaução na Sociedade de Risco. In: OLIVEIRA, Rafael Santos de; PES, João Hélio Ferreira. (Org.). **Direito Ambiental Contemporâneo: Prevenção e Precaução**. 1.ed., v. 1, p. 79-107. Curitiba: Juruá Editora, 2009. p. 80.

pode-se dizer que a *soft law* é a característica mais acentuada desse ramo do ordenamento internacional.³

Para verificar como ocorre o processo de produção de normas jurídicas internacionais nesse ramo do direito e o modo como tais regras se tornam explícitas faz-se necessário um estudo acerca das fontes de Direito Internacional Público, em vista de uma melhor compreensão do modo como o direito se manifesta na seara do Direito Ambiental do Meio Ambiente. Na visão de Norberto Bobbio, “fontes do direito são aqueles fatos ou atos dos quais o ordenamento jurídico faz depender a produção de normas jurídicas”.⁴

A classificação das fontes mais utilizada pela doutrina divide-as em fontes materiais e formais. Enquanto as primeiras preocupam-se com os motivos ou causas mais profundas que influenciaram na criação de determinada norma jurídica a partir de uma análise de elementos históricos, sociais e econômicos, as fontes formais informam acerca do modo com que os valores determinados em uma norma são exteriormente revelados, preocupando-se com o momento em que determinado valor tornou-se jurídico.

Para o presente trabalho, revela-se importante o estudo das fontes formais de direito internacional, uma vez que a intenção é apenas averiguar a existência de certas normas jurídicas internacionais para evoluir na temática proposta, sem analisar todo o processo que as tenha originado. Pode-se dizer que estas fontes “[...] são maneiras de expressão clara dos valores jurídicos, em última análise, os indicadores do momento de geração de uma norma jurídica e ao mesmo tempo, do lugar imaterial onde a mesma deve ser encontrada”.⁵

A partir da exposição das fontes formais do Direito Internacional (item 1.1) será possível compreender as variadas maneiras com que se tornam explícitas as normas jurídicas referentes à temática do meio ambiente internacional, uma vez que, conforme ensina Guido Fernando Soares, aquelas representam uma releitura das fontes formais do Direito Internacional do Meio Ambiente.⁶ Já no item 1.2, buscar-se-á relacionar a *soft law* com as referidas fontes a fim de compreender como se deu a inserção desse fenômeno normativo no campo do direito ambiental, em especial no tocante às mudanças climáticas.

³ OLIVEIRA, Liziane Paixão Silva; BERTOLDI, Márcia Rodrigues. A importância do soft law na construção do direito internacional ambiental In: XIX Congresso Nacional do CONPEDI, 2010, Florianópolis. **Anais do XIX Congresso Nacional do CONPEDI**, Florianópolis, 2010. p. 6266. Disponível em: <http://www.idb-fdul.com/uploaded/files/2012_10_6265_6289.pdf>. Acesso em 26 set. 2013.

⁴ BOBBIO, Norberto. **Teoria do ordenamento jurídico**. Apresentação Tércio Ferraz Sampaio Junior. Tradução de Maria Celeste C. J. Santos; rev. téc Cláudio De Cicco. 6. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1995. p. 45.

⁵ SOARES, Guido Fernando Silva. **Curso de Direito Internacional Público**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2004. p. 54,

⁶ *Id.* **Direito Internacional do Meio Ambiente: emergência, obrigações e responsabilidades**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003. p. 173.

1.1 As fontes formais tradicionais do Direito Ambiental Internacional

O Estatuto da Corte Internacional de Justiça (ECIJ) de 1945 enuncia, em seu artigo 38, as fontes de Direito Internacional Público que se tornaram tradicionalmente reconhecidas pela doutrina internacionalista:

Artigo 38: A Corte, cuja função é decidir de acordo com o direito internacional as controvérsias que lhe forem submetidas, aplicará:

- a. as convenções internacionais, quer gerais, quer especiais, que estabeleçam regras expressamente reconhecidas pelos Estados litigantes;
- b. o costume internacional, como prova de uma prática geral aceita como sendo o direito;
- c. os princípios gerais de direito, reconhecidos pelas nações civilizadas;
- d. sob ressalva da disposição do Artigo 59, as decisões judiciais e a doutrina dos juristas mais qualificados das diferentes nações, como meio auxiliar para a determinação das regras de direito.⁷

Extraí-se, em suma, que o referido dispositivo prevê três fontes que podem ser consideradas como primárias e de natureza convencional, quais sejam: os tratados (ou convenções) internacionais, o costume internacional e os princípios gerais do direito. Ademais, o ECIJ prevê que a doutrina e a jurisprudência internacional são meios auxiliares para definição do direito aplicável, bem como possibilita o uso da equidade na solução do litígio, caso as partes litigantes concordem, sendo todas estas fontes de natureza jurisdicional.

Antes de apresentar os aspectos principais de cada uma das referidas fontes normativas (1.1.2), revela-se necessária uma breve análise crítica inicial acerca do mencionado rol, no intuito de melhor interpretá-lo (1.1.1). Esta sistematização proposta visa facilitar a compreensão de como o estudo da *soft law* tornou-se, hoje, um assunto intimamente relacionado com as fontes formais do Direito Ambiental Internacional e que surgiu como alternativa para a regulação de questões ambientais.

1.1.1 Noções introdutórias acerca do art. 38 do ECIJ

Inicialmente, cumpre enaltecer uma das principais características do art. 38 do ECIJ: a inexistência de hierarquia entre as fontes supra referidas, as quais estão delineadas, conforme já exposto, em grupos diferentes em face de sua natureza jurídica. Assim, a única situação em que se admitiria a aplicação de princípio hierárquico nesta seara, no entender de Ricardo

⁷ NAÇÕES UNIDAS. **Estatuto da Corte Internacional de Justiça**. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Corte-Internacional-de-Justi%C3%A7a/estatuto-da-corte-internacional-de-justica.html>>. Acesso em: 06 jul. 2013

Seitenfus e Deisy Ventura, é aquela em que exista uma situação de conflito de norma imperativa (*jus cogens*) com outra regra de fonte convencional ou costumeira.⁸

Além disso, outra característica fundamental extraída do estudo de obras de autores internacionalistas consiste na interpretação uníssona do rol acima delinado como meramente exemplificativo, e não taxativo, reconhecendo-se a existência de outras fontes que não se encontram no referido dispositivo. A principal justificativa reside na constatação de que no ano de 1945, os Estados não seriam capazes de prever os novos desafios com os quais o Direito Internacional Público se depararia nos anos seguintes, os quais exigiriam uma evolução normativa capaz de acompanhar as novas discussões que surgiriam.

Acerca das lacunas nele existentes, atenta-se, inicialmente, que não consta no art. 38 o já referido *jus cogens*, este compreendido como “[...] o conjunto de normas que, no plano do direito das gentes, impõem-se objetivamente aos Estados [...]”.⁹ Tais normas imperativas, impostas aos Estados e que se encontram em escala superior em relação às demais, somente podem ser derogadas por outra norma de *jus cogens* posterior, de mesma natureza. Pode-se destacar, como exemplos de normas com esse *status*:

1) a igualdade jurídica dos Estados e o princípio da não intervenção; 2) a proibição uso da força nas relações internacionais e a obrigação da solução pacífica das controvérsias; 3) o princípio da autodeterminação dos povos; 4) os direitos fundamentais do homem [...]. Outros exemplos que têm sido apontados como sendo de “*jus cogens*” é a liberdade dos mares e o direito humanitário.¹⁰

Destaca-se, ainda, duas outras fontes unilaterais do Direito Internacional que também foram omitidas do texto legal, mas que hoje são amplamente reconhecidas na ordem internacional com esse *status*, quais sejam: as declarações unilaterais dos Estados e as decisões tomadas no âmbito das organizações internacionais intergovernamentais. São unilaterais, pois, originam-se de um único órgão, o qual tem o poder de editar normas internacionais, as quais, no entendimento atual, podem ser exigidas de quem estiver submetido ao Direito Internacional.

No tocante aos atos unilaterais dos Estados, esclarece-se que não são quaisquer atos isolados que produzirão efeitos na ordem jurídica internacional, mas apenas aqueles revestidos da forma jurídica, de maneira que

⁸ SEITENFUS, Ricardo; VENTURA, Deisy, 2001, p. 38 *apud* OLIVEIRA, Rafael Santos de. **Direito Ambiental Internacional**: o papel da *soft law* em sua efetivação. Ijuí: UNIJUÍ, 2007. p. 48.

⁹ REZEK, Francisco. **Direito Internacional Público**: curso elementar. 13.ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 146

¹⁰ MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Curso de Direito Internacional Público**. 11 ed (rev e aum.) Rio de Janeiro: Renovar, 1997. p. 70.

[...] a eficácia no ordenamento jurídico internacional dos atos unilaterais dos Estados deve sempre ser apreciada em função das normas dos tratados e convenções internacionais e em função da formação ou do impedimento de formação de uma norma consuetudinária.¹¹

As deliberações das organizações intergovernamentais, por seu turno, exercem profunda influência na matéria ambiental e tampouco podem ser desprezadas como fonte de Direito Internacional. Ora, à medida que um Estado decide ser parte de uma organização como essa, as obrigações por ele assumidas frente a ela acarretam na necessidade de se cumprir com as decisões tomadas por seus órgãos deliberativos. Guido Fernando Soares assinala que “a força normativa da vontade dos Estados transmite-se a elas [organizações intergovernamentais] mediante uma série de poderes que se acham formalizados num tratado multilateral, o tratado-fundação”.¹² Celso D. de Albuquerque Mello, no mesmo sentido, entende que

Negar que estas decisões sejam fontes do DI é não reconhecer o processo de integração da sociedade internacional. Tais decisões podem ser ainda de âmbito restrito, mas nem por isso deixam de constituir norma de conduta, isto é, direito na sua essência, e cujas violações são normalmente passíveis de sanção.¹³

Todavia, muito se discute acerca da valoração jurídica que deve ser feita dessas decisões. Soares lembra que é necessário analisar os tratados-fundações - comumente denominados de Estatutos - de cada organização para que se descubra o grau de exigibilidade dos atos unilaterais expedidos, o qual está intimamente ligado ao valor que cada Estado atribuiu ao objetivo estatutário assumido. Acrescenta, ainda, que esta possibilidade de existir uma força normativa diferenciada nas normas jurídicas internacionais influenciou a emergência da *soft law*, fenômeno com especial importância para o Direito Ambiental.¹⁴

Por fim, e especificamente no campo do Direito Internacional do Meio Ambiente, observa-se o surgimento de uma série de outros atos emanados por órgãos criados a partir por tratados e convenções multilaterais, o que é decorrente, também, da evolução normativa que se fez necessária para o tratamento de alguns temas desse ramo do direito. Soares divide os referidos órgãos, que serão abordados no desenvolvimento deste trabalho, em duas categorias:

¹¹ SOARES, Guido Fernando Silva. **Curso de Direito Internacional Público**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2004. p. 112.

¹² *Ibidem*. p. 118.

¹³ MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Curso de Direito Internacional Público**. 11 ed (rev e aum.) Rio de Janeiro: Renovar, 1997. 290.

¹⁴ SOARES, Guido Fernando Silva. *Op cit.* 2. ed. São Paulo: Atlas, 2004. p. 119.

(a) entidades compostas da totalidade das partes contratantes, que se reúnem intermitentemente, e em rodízio, em Capitais ou cidades de cada Estado, em geral denominadas “Conferências das Partes” (COP, no jargão corrente, da sigla de sua apelação em inglês, Conference of the Parties) e (b) órgãos técnicos e científicos, de composição restrita dos Estados-partes, em regra compostos de peritos ou técnicos, e que emitem normas a serem referendadas pela COP.¹⁵

Apresentadas essas importantes ponderações iniciais, passa-se, neste momento, a uma breve análise acerca dos institutos presentes no art. 38 do ECIJ, dispositivo que serve como base para que a maioria dos doutrinadores internacionalistas estabeleçam suas concepções de fontes formais do Direito Internacional.

1.1.2 Análise das fontes formais em espécie contidas no art. 38 do ECIJ

A primeira fonte objeto de exame nesse ponto será o costume internacional, o qual, segundo o próprio art. 38, § 1.º, letra *b*, do ECIJ, traduz uma “prática geral aceita como sendo o direito”. Ou seja, consiste na repetição reiterada ao longo do tempo, de determinados procedimentos adotados pelos Estados, seja por uma conduta comissiva, ou omissiva, que representem valores essenciais e necessários a serem exigidos dos agentes internacionais. Esse conceito permite identificar dois elementos constitutivos de uma norma internacional costumeira, de maneira que

A repetição generalizada e reiterada de certos atos praticados pelos Estados é o elemento material do costume. Em razão disso, para uma regra ser considerada norma de direito internacional, deve ser ela geralmente aceita, tácita ou expressamente, pelos Estados. Deve haver uma opinião *juris* geral, que e o elemento psicológico, para somente assim poder se afirmar que existe o direito costumeiro internacional, com força *erga omnes*, aplicável aos Estados.¹⁶

As dificuldades quanto a sua prova e para a delimitação do que seja uma prática comum estatal não são motivos para reduzir a importância desta fonte para o Direito Internacional. Convém destacar que o próprio direito consuetudinário deu origem a inúmeros tratados internacionais e que os costumes têm sido aplicados pelos tribunais internacionais, como ocorreu no caso em que o Tribunal de Nuremberg responsabilizou a Alemanha, no

¹⁵ *Id.* **Direito Internacional do Meio Ambiente: emergência, obrigações e responsabilidades**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003. p. 172.

¹⁶ MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Direito Internacional Público – Parte Geral**. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. p. 31 e 32.

âmbito internacional, pelas atrocidades cometidas pelos nazistas na Segunda Guerra, alegando violação do direito costumeiro que proíbe os crimes contra a humanidade.¹⁷

Outrossim, na área do Direito Ambiental, em que a evolução das matérias discutidas dá-se de forma rápida, exigindo adaptação das normas à realidade atual, esta fonte ganha ainda maior relevância, pois “o caráter de sua formação espontânea torna o costume internacional uma norma de grande informalidade, e, por certo, com suas relevantes qualidades de flexibilidade e de maior proximidade aos fenômenos e fatos que regula”.¹⁸

Os princípios gerais do direito, por sua vez, representam valores jurídicos que devem ser preservados nas relações internacionais, consistindo naqueles princípios presentes na generalidade dos ordenamentos jurídicos internos estatais, como é o caso da boa-fé e do direito adquirido. Tal fonte ganha importância na medida em que permite ao julgador preencher lacunas deixadas pela ausência de tratado ou costume regulando determinado assunto, utilizando-se de valores já sedimentados nos sistemas jurídicos dos Estados.

Guido Fernando Soares esclarece que os princípios gerais também podem ser dedutíveis de diversas normas que regulam as relações internacionais: tratados internacionais, usos e costumes internacionais, declarações solenes de princípios e, ainda, de resoluções de organizações intergovernamentais, mesmo aquelas que não possuem uma força normativa direta, ou seja, da *soft law*. Outrossim, destaca a possibilidade do surgimento de novos princípios gerais de direito com o passar do tempo, citando como exemplo o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, reconhecido na Declaração do Rio de 1992.¹⁹

No Direito Ambiental, muitos princípios orientaram a criação de normas e a aplicação de instrumentos a fim de proteger o meio ambiente. Como exemplo dessa influência, Rafael Santos de Oliveira aponta as duas Declarações de princípios elaboradas nos dois maiores encontros internacionais que já trataram sobre o meio ambiente.²⁰ No tocante a esses documentos, Oliveira refere que a doutrina internacional converge no sentido de reconhecê-los como verdadeiros guias para a unificação dos direitos internos dos Estados e como importantes instrumentos de *soft law*, os quais, contudo, necessitam ser devidamente

¹⁷ *Ibidem.* p. 32.

¹⁸ SOARES, Guido Fernando Silva. **Curso de Direito Internacional Público**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2004. p. 83.

¹⁹ *Ibidem.* p. 92-96.

²⁰ Foram os dois maiores eventos globais já realizados e que serão objeto de análise neste trabalho, no capítulo seguinte: a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano (1972) e a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992). A partir das duas Declarações surgiram alguns dos princípios mais relevantes para o meio ambiente e que hoje já estão consagrados na ordem internacional, como é o caso do princípio do poluidor-pagador, do princípio da prevenção e do princípio da precaução.

reconhecidos internacionalmente para então ser considerados fontes de direito internacional e possuir aplicabilidade prática.²¹

Como meios auxiliares para a definição das regras de Direito Internacional aplicáveis, o art. 38 do ECIJ elenca a jurisprudência internacional e a doutrina dos publicistas das diversas nações. São auxiliares, pois, delas não nascem direitos, ou seja, elas não se constituem fontes autônomas do direito, o que faz com que devam ser aplicadas em conjunto com os tratados e convenções internacionais, com os costumes e com os princípios gerais do direito, a fim de determinar a correta aplicação do direito a uma questão.

No tocante à jurisprudência, esta ocupa posição importante na seara do Direito Ambiental Internacional, sendo utilizada pelo intérprete da norma, quando este busca interpretá-la a partir da reiteração de decisões dos tribunais internacionais no mesmo sentido, diante de casos semelhantes.

Frisa-se que as decisões nacionais não são tomadas como parâmetro para o plano internacional, ainda que por vezes possam prestar algum auxílio. Nesse ponto, Francisco Rezek entende que compõe a jurisprudência internacional o conjunto das decisões arbitrais que se têm proferido nos deslinde de controvérsias entre Estados ao longo dos anos, bem como o conjunto das decisões judiciais proferidas com o mesmo propósito a partir do século XXI.²² Como exemplo da influência da jurisprudência no Direito Ambiental Internacional, cita-se a decisão no acordo de arbitragem firmado no denominado *Trail Smelter Case*.²³

Em relação à doutrina internacionalista, cumpre destacar que, atualmente, além dos autores individualmente considerados, merecem ser incluídas como fontes doutrinárias, aqueles trabalhos realizados por outras entidades, como das organizações não governamentais e por órgãos técnicos especializados na pesquisa do Direito Internacional, os quais por vezes acompanham tratados e convenções internacionais. Como exemplo desses últimos, tem-se os documentos elaborados pelo Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC), que se tornou uma das referências mais citadas nas discussões sobre mudanças climáticas.

²¹ OLIVEIRA, Rafael Santos de. **Direito Ambiental Internacional**: o papel da *soft law* em sua efetivação. Ijuí: UNIJUÍ, 2007. p. 66-67.

²² REZEK, Francisco. **Direito Internacional Público**: curso elementar. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 173.

²³ Esse acordo de arbitragem ocorreu entre os Estados Unidos e o Canadá no ano de 1935 e envolveu a questão da poluição atmosférica transfronteiriça. Trata-se do caso da Fundição Trail (em inglês Trail Smelter Case), uma empresa canadense de fundição de cobre que se situava no Canadá e emitia fumaça e partículas que atravessavam o país e prejudicava cidades vizinhas e cidadãos norte-americanos. No laudo arbitral determinou-se que “nenhum Estado tem o direito de usar ou permitir o uso de seu território de tal maneira que emanações de gases ocasionem dano dentro do território de outro Estado ou pessoas que aí se encontrem [...]”. SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. **Direito ambiental internacional**. 2 ed., rev. e atualizada. Thex Ed., 2002. p. 15.

A equidade, por sua vez, no sentido da expressão *ex aequo et bono*, como consta no rol do ECIJ, não se trata de uma fonte autônoma de Direito Internacional, mas configura-se um método que pode ser empregado pelas partes na solução de litígios, em casos em que as demais fontes se revelam ineficazes para a solução justa e coerente do caso *sob judice*. Ressalta-se que o seu uso consiste em uma faculdade dos Estados-partes, sendo necessária a permissão expressa destes para que possa ter aplicação.

Outrossim, a equidade plenamente admitida pela doutrina e jurisprudência é a *infra legem*. Tal modalidade visa corrigir o direito positivo, autorizando-se o temperamento da norma jurídica revelada por outras fontes, ou seja, permitindo-se que uma norma seja adaptada a um caso concreto para que se alcance a solução adequada a determinada questão, caso os Estados com isso concordem. Inúmeros tratados que envolvem o Direito Ambiental Internacional, inclusive, têm se referido à equidade como forma de solução de litígios *infra legem*.²⁴

Por fim, temos ainda os tratados e convenções internacionais, reconhecidos como fontes convencionais do Direito Internacional, também previstas no art. 38 do ECIJ. Eles serão apenas neste momento abordados em razão das suas implicações atuais no campo da *soft law*, tema que será objeto de estudo no tópico seguinte, o que permitirá uma melhor conexão entre esses dois assuntos. A definição de tratados internacionais pode ser encontrada no art. 2º, inciso a, da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados²⁵, segundo o qual

Tratado significa um acordo internacional celebrado entre Estados, em forma escrita e regida pelo Direito Internacional, que conste, ou de um instrumento único ou de dois ou mais instrumentos conexos, qualquer que seja sua denominação.²⁶

Extraí-se da leitura do referido dispositivo, que diversas são as nomenclaturas que podem ser utilizadas para se referir a um tratado no sentido da Convenção, o que não interfere na determinação dos seus efeitos, tendo os Estados e a própria jurisprudência internacional, ao

²⁴ OLIVEIRA, Rafael Santos de. **Direito Ambiental Internacional: o papel da *soft law* em sua efetivação**. Ijuí: UNIJUÍ, 2007. p. 77-78.

²⁵ A Convenção de Viena sobre Direitos dos Tratados, assinada em 23 de maio de 1969 e adotada internacionalmente em 27 de janeiro de 1980, buscou, em um primeiro momento, solucionar controvérsias e fixar parâmetros para a elaboração, assinatura, adesão, ratificação e outros aspectos atinentes ao processo de elaboração dos tratados internacionais. Destaca-se que nela foram positivadas inúmeras normas antes consideradas costumeiras, como é o caso do *pacta sunt servanda*. Ao fim, e tendo como norte a realização da cooperação internacional e o desenvolvimento de relações amigáveis entre as nações, representou importante consolidação de princípios e normas do direito internacional que serviriam de base para os tratados e convenções interestatais que vieram a ser adotadas posteriormente.

²⁶ CONVENÇÃO de Viena sobre o Direito dos Tratados. Disponível em: <<http://www.gddc.pt/siii/docs/rar67-2003.pdf>>. Acesso em: 12 out. 2013.

longo dos anos, utilizado dos mais variados termos.²⁷ Ademais, deve-se atentar para uma importante lacuna existente no conceito acima reproduzido, uma vez que somente foram reconhecidos naquela ocasião os documentos que fossem firmados entre Estados, sem que fossem incluídos outros sujeitos de direito internacional, como é o caso das organizações internacionais, as quais, por deterem este *status*, também podem celebrar tratados.

A importância desses atos solenes subscritos pelos Estados e organizações internacionais é reconhecida expressamente por José Goldemberg e Oswaldo Lucon, para quem, apesar desses atos “serem considerados mais políticos do que mandatórios, suas declarações são as mais autoritárias e legítimas fontes do Direito Internacional”.²⁸ Não é outro o entendimento de Sandrine Maljean-Dubois, que entende que

As convenções internacionais ou os tratados constituem, até hoje, a ferramenta mais operante de cooperação interestadual, notadamente porque seu conteúdo é obrigatório em virtude do princípio *Pacta sunt servanda* lembrado no artigo 26 da Convenção de Viena.²⁹

Ocorre que, como o consentimento dos Estados é exigido como condição de validade de um tratado, nos termos do que dispõe o art. 34 da Convenção de Viena, e o procedimento para que isso ocorra por vezes reveste-se de complexidade, a morosidade é uma característica constante desta fonte normativa. Guido Fernando Soares adverte que a expressão desse consentimento, para que um tratado entre em vigor internacional, depende dos procedimentos estabelecidos no seu próprio texto legal e também de um processo de ratificação constante nas normas internas de cada Estado subscritor.³⁰ Acrescenta-se, ainda, que muitos desses textos internacionais ainda dependem de um número mínimo de ratificações dos Estados.

Ponto importante para o estudo da *soft law* reside na análise do consentimento realizado com reservas, autorizado pelos artigos 19 e seguintes da mesma Convenção. Essa é

²⁷ Convenção, Protocolo, Pacto, Ato, Emenda, Convênio e Declaração são alguns dos termos já empregados, seja pelo ordenamento jurídico interno dos Estados, como pela doutrina e jurisprudência internacional, no mesmo sentido da definição de “tratado” estabelecida na referida norma da Convenção de Viena.

²⁸ GOLDEMBERG, José; LUCON, Oswaldo. Mudança do clima e energias renováveis: por uma governança global. In: NASSER, Salem Hikmat; REI, Fernando (Org.) **Direito internacional do meio ambiente**. São Paulo: Atlas, 2006. p.

²⁹ MALJEAN-DUBOIS, Sandrine. A Implantação do Direito Internacional do Meio Ambiente. In: **Proteção internacional do meio ambiente**. Organizadores: Marcelo D.Varella e Ana Flavia Barros-Platiau. Brasília: Unitar, UniCEUB e UnB, 2009. p. 93. Disponível em: <http://www.estig.ipbeja.pt/~ac_direito/MarceloV_AnaBP.pdf>. Acesso em: 02 out. 2013.

³⁰ No caso do Direito Brasileiro, por exemplo, o processo interno depende da atuação conjunta dos Poderes Executivo e Legislativo: após a assinatura do tratado pelo Executivo, este deve ser referendado pelo Legislativo, por meio de um decreto legislativo, para que então o Presidente da República o promulgue através de um Decreto Presidencial. SOARES, Guido Fernando Silva. **A proteção internacional do meio ambiente**. Barueri: Manole, 2003. p. 85.

uma prática que, de certo modo, fragiliza a eficácia dos tratados multilaterais, uma vez que o objetivo principal do Estado é eximir-se de responsabilidade naqueles pontos em que fizer as reservas.

Nessa hipótese, Rafael Santos de Oliveira visualiza que as partes acabam por celebrar um tratado com conteúdo *soft*, ainda que firmado com base em um instrumento jurídico vinculante, porém adverte que na *soft law*, a obrigação permanece, mesmo que moralmente. Oliveira lembra, ainda, que uma outra opção para os Estados, como nos casos em que os tratados proíbem as reservas, seria a adoção de obrigações em instrumentos não obrigatórios, que não criam um compromisso imediato, mas visa ações futuras.³¹

É nesse ponto que o Direito Ambiental Internacional tem se destacado nos últimos anos com as novas técnicas jurídicas adotadas, resultando no que Guido Fernando Soares convencionou chamar de uma “nova engenharia normativa”. Dessas novas técnicas, Soares enaltece três: a) a utilização de anexos e apêndices aos textos de tratados e convenções multilaterais, que consagram regras e mecanismos menos formais e mais brandos para alteração dos anexos e apêndices do que para modificação do seu texto principal; b) a consagração das ONGs como agentes oficiais na execução dos tratados e convenções; c) a adoção cada vez mais frequente da técnica dos tratados ou convenções do tipo “quadro”.³²

Esse, portanto, é o panorama geral dos principais aspectos das fontes formais sobre o qual o Direito Internacional do Meio Ambiente foi tradicionalmente estruturado. A partir dele será possível relacionar as referidas fontes ao fenômeno normativo da *soft law*, de maneira a se identificar qual o papel de seus instrumentos, as razões que levaram ao seu surgimento e as implicações dessa nova forma de regulação normativa de questões internacionais, a qual possui especial repercussão no campo das mudanças climáticas.

1.2 A relação da *soft law* com as fontes de Direito Ambiental Internacional

Como visto, a *soft law* não figura no clássico rol das fontes tradicionais do Direito Internacional, previsto no art. 38 do ECIJ. Cumpre enaltecer, desde logo, que a doutrina internacionalista tampouco realiza grandes esforços na tentativa de enquadrá-la como tal e que este também não se constitui um dos objetivos deste trabalho. Fonte do direito, ou não, o que se pretende analisar são os fatores que impulsionaram o surgimento dessa inovação no

³¹ OLIVEIRA, Rafael Santos de. **Direito Ambiental Internacional: o papel da *soft law* em sua efetivação**. Ijuí: UNIJUÍ, 2007. p. 77-78.

³² SOARES, Guido Fernando Silva. **A proteção internacional do meio ambiente**. Barueri: Manole, 2003. p. 97.

campo normativo e como ela repercute na esfera do Direito Ambiental Internacional, em especial nas questões que envolvem a regulação do clima. Certo é que não se pode menosprezar o alcance e a influência de seus instrumentos normativos nos últimos anos, pois

A *soft law*, seus instrumentos, contem normas que regulam os comportamentos dos Estados ainda quando não são jurídicas e contém igualmente normas que já fazem parte do direito ou passam paulatinamente a integrá-lo.³³

Desse modo, no item 1.2.1 serão tecidas considerações gerais sobre o instituto da *soft law*, que permitirão verificar se efetivamente está-se tratando de um processo normativo com características próprias, que não se confunde com nenhuma outra fonte anteriormente mencionada. Já na sequência (item 1.2.2), será possível relacionar esse fenômeno normativo diretamente com o tema mudanças climáticas e examinar de que maneira ele poderá repercutir nesse campo do Direito Ambiental.

1.2.1 A construção de um novo modelo normativo: o estudo do fenômeno da *soft law*

Rafael Santos de Oliveira adverte para a dificuldade em se traduzir tal expressão para a língua portuguesa, bem como para a dificuldade em se conceituar a *soft law*, fenômeno ainda em formação e permeado de incertezas no cenário jurídico ambiental internacional. Oliveira propõe uma conceituação ampla, considerando-a como um fenômeno com regras de valor normativo limitado, que prevê a criação de normas desprovidas de caráter obrigatório e sancionador e que visam obter comportamentos futuros dos Estados.³⁴

Fabián Castañeda, nesse mesmo sentido, expõe que este é um fenômeno de criação doutrinária, relacionado com a formação de leis no âmbito do Direito Internacional, também entendendo que não há uma definição única a ser considerada. Ele relaciona, ainda, a *soft law* a uma evolução na forma como as relações internacionais são tratadas hodiernamente e associa ela a uma “expressão das fontes de direito internacional baseada na realidade”.³⁵

³³ NASSER, Salem Hikmat. Direito internacional do meio ambiente, direito transformado, jus cogens e soft law. In: NASSER, Salem Hikmat; REI, Fernando (Org.) **Direito internacional do meio ambiente**. São Paulo: Atlas, 2006. p 27 e 28.

³⁴ OLIVEIRA, Rafael Santos de. **Direito Ambiental Internacional: o papel da *soft law* em sua efetivação**. Ijuí: UNIJUÍ, 2007. p 30-35

³⁵ Tradução livre do original em inglês: “Soft law is indeed an expression of the sources of international law following reality. That reality in its turn includes fast changes, the need for prompt reaction *vis a vis* issues of global concern, proliferation and diversification of international subjects, globalization, interdependence and the fragmentation of international law”. CASTANEDA, Fabian Augusto Cárdenas. A Call for Rethinking the Sources of International Law: Soft Law and the Other Side of the Coin. In: **Anuário Mexicano de Derecho Internacional Universidad Autónoma de México**. vol XIII, 2013, p. 375. Disponível em: <<http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoInternacional/13/cmt/cmt8.pdf>>. Acesso em 12 out. 2013.

Realidade esta, que compreende a nova dinâmica da sociedade internacional, de mudanças rápidas, impulsionadas pelos processos de globalização e pela necessidade de reações imediatas frente a muitas questões que, hoje, podem ser consideradas preocupações globais.

Esse instituto ainda em construção vai ao encontro do processo da profunda evolução por que vem passando o Direito Ambiental desde a segunda metade do século 20, quando se intensificaram as discussões sobre questões envolvendo o meio ambiente, como já destacado no início deste capítulo. Acerca da regulação da proteção ambiental, acrescenta-se que esta recentemente adentrou nas legislações internas dos Estados e que na sua feição internacional, somente nos anos 1960 houve evolução na tomada de consciência sobre esses problemas, quando se verificou a necessidade de uma cooperação entre Estados até então inexistente.³⁶

A partir desse marco temporal, os governos estatais e a opinião pública passaram a demonstrar maior interesse nas referidas questões, o que foi muito impulsionado pela atuação da organizações intergovernamentais, que ganharam destaque nesse âmbito. Até a década de 70, os tratados e convenções internacionais, naturalmente, foram os instrumentos utilizados na tentativa de se criarem obrigações e responsabilidades na seara ambiental internacional.

Ocorre que as fontes tradicionais abordadas no tópico anterior se revelaram insuficientes para a elaboração um regramento internacional satisfatório do meio ambiente. Dentre outras razões, cita-se, em especial, o fato de estes serem temas propícios à gerar conflitos de cunho político, sociológico e econômico entre os países, o que dificulta as negociações entre eles, em especial para a criação de obrigações de direito positivo. Esses são alguns dos fatores que acarretam a não adesão dos tratados - ou a adesão com inúmeras reservas, como já referido - por parte dos Estados.

Nesse contexto, Giorgio Badiali, ao tratar da complexidade dos instrumentos jurídicos utilizados pela comunidade internacional e referindo-se aos tratados internacionais em geral, acredita ser “extremamente árduo compô-los em um sistema unitário, em razão da diversidade de matérias disciplinadas, assim como dos mecanismos previstos e do número de ratificações obtidas”.³⁷

Celso Albuquerque Mello, ao reconhecer que as resoluções das organizações internacionais constituem-se a mais nova fonte do Direito Internacional e ensina que algumas delas traçam princípios gerais para o futuro, denominando-as resoluções-declarações, que se

³⁶ SOARES, Guido Fernando Silva. **Curso de Direito Internacional Público**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2004. p. 408.

³⁷ Tradução livre do original em italiano: “estremamente arduo comporre in un sistema unitario, a causa della diversità dele materie disciplinate, nonché dei meccanismi previsti e del numero dele ratifiche ottenute”. BADIALI, Giorgio. **La tutela internazionale dell'ambiente** (seconda edizione). Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2007. p. 28.

constituem opção quando da impossibilidade de se valer do *hard law*, o qual “[...] cria muitas vezes problemas porque ele necessita de precisão e esta não existe, como em matéria de poluição (ex: chuvas ácidas). O ‘soft law’ dá maior flexibilidade ao estado na aplicação da norma”.³⁸

E foi justamente esse o cenário que propiciou o surgimento da *soft law*. Diversamente do que se denomina de *hard law*, expressão utilizada para se referir às normas tradicionais, de caráter impositivo e que criam obrigações de direito positivo, as normas de *soft law* são oriundas do direito programatório, que consubstanciam diretrizes gerais, em tese desprovidas de coercitividade, uma vez que não há meios jurídicos que possibilitem exigir que uma parte contratante cumpra com o que foi pactuado com as demais.

A doutrina de Valério de Oliveira Mazzuoli enaltece que, apesar das normas de *soft law*, na sua visão, não deterem o *status* de verdadeira norma jurídica, elas “impõem, além de sanções de conteúdo moral, também outras que podem ser consideradas como extrajurídicas, em caso de descumprimento ou inobservância de seus postulados”.³⁹ Sandrine Maljean-Dubois também cuida de conferir certo valor jurídico a essas normas, expondo que

Mesmo se esta *soft law* for teoricamente colocada nos instrumentos não-vinculantes, ela pode ter um determinado valor jurídico na prática: os cuidados colocados para negociar o conteúdo de tais atos, como o fato que os Estados aceitam, às vezes, a instauração de mecanismos de monitoramento e de controle de sua aplicação, fornecem exemplos bastante claros disso.⁴⁰

No tocante ao seu grau de coercibilidade, cumpre ainda destacar o entendimento de Marcos Aurélio Pereira Valadão, que considera que a *soft law* pode ser tão cogente quanto os tratados e os costumes, ainda que este grau possa variar dependendo do caso em que é aplicada. Valadão é enfático ao afirmar que, quando os Estados decidem não seguir as regras com estas características, por vezes “estarão fora do mercado mundial, estarão execrados, na prática, da comunidade internacional. Esta coercibilidade é real, é fato, não é conjectura”.⁴¹

³⁸ MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Curso de Direito Internacional Público**. 11 ed (rev e aum.) Rio de Janeiro: Renovar, 1997. p. 291.

³⁹ MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Direito Internacional Público – Parte Geral**. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. p. 185.

⁴⁰ MALJEAN-DUBOIS, Sandrine. A Implantação do Direito Internacional do Meio Ambiente. In: **Proteção internacional do meio ambiente**. Organizadores: Marcelo D.Varella e Ana Flavia Barros-Platiau. Brasília: Unitar, UniCEUB e UnB, 2009. p. 94. Disponível em: <http://www.estig.ipbeja.pt/~ac_direito/MarceloV_AnaBP.pdf>. Acesso em: 02 out. 2013.

⁴¹ VALADÃO, Marcos Aurélio Pereira. **O Soft Law como fonte formal do direito internacional público**. Disponível em: <<http://gedirj.files.wordpress.com/2009/06/o-soft-law-como-fonte-formal-do-dip.pdf>> Acesso em: 07 jul.2013.

Por meio da utilização da *soft law*, busca-se, comumente, a fixação de metas futuras de comprometimento no cenário internacional, bem como fomentar as negociações multilaterais entre os Estados, por meio de mecanismos mais ágeis de revisão e alteração de compromissos internacionais. Como será melhor detalhado no decorrer deste estudo, ela revelou-se importante instrumento na regulação de temas complexos no Direito Ambiental, os quais dificilmente seriam ratificados na forma tradicional de *hard law*.

Após essa visão inicial do instituto, cumpre neste momento salientar as duas formas de manifestação da *soft law*: a primeira, ocorre por meio da adoção de normas de valor normativo limitado, mas contidas em instrumentos juridicamente conhecidos; já a segunda dá-se pela utilização de regulações não obrigatórias, mas que acabam por apresentar conteúdo vinculante. A esse respeito, a clara distinção feita por Salem Hikmat Nasser, para quem

[...] *soft law* é o nome genérico que recebe um fenômeno multifacetado. Pode-se, no entanto, pensa-lo, sinteticamente, como dois tipos de manifestação normativa em direito internacional: as normas moles, flexíveis, ambíguas, desprovidas de precisão e de sanção, de um lado, e os instrumentos normativos, que por não serem tratados celebrados em boa e devida forma entre os Estados, a rigor não criam direito [...]⁴²

Ou seja, de um lado, destaca-se a opção pela elaboração de tratados e convenções, típicos instrumentos de *hard law*, mas que contêm textos vagos e não possuem exigibilidade imediata, pois seu conteúdo será ulteriormente detalhado por outros instrumentos jurídicos, como anexos regulatórios ou tratados-quadro. Como exemplo tem-se no campo ambiental a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, aberta para assinaturas no ano de 1992, cujos dispositivos são, até os dias atuais, periodicamente negociados pelos países signatários por meio das chamadas Convenções das Partes (COP).

De outra banda, há instrumentos normativos considerados *soft*, ou seja, que não assumem a forma de um tratado, estabelecendo dever geral de cooperação entre os Estados, mas que por vezes se revestem de um conteúdo normativo mais forte do que compromissos firmados em instrumentos solenes. É o caso, por exemplo, das já mencionadas resoluções-declarações. Nos últimos anos, tais instrumentos estão sendo incorporados nos ordenamentos jurídicos nacionais, o que ocorre, pois, mesmo ausente um tratado formal sobre as obrigações,

[...] muitos Estados se vêm compelidos moralmente a reconhecer as indicações presentes em certos instrumentos de *soft law*, tal como ocorreu nas questões ambientais após as Declarações de Estocolmo e Rio de Janeiro [...]⁴³

⁴² NASSER, Salem Hikmat. Direito internacional... do meio ambiente, direito transformado, jus cogens e soft law. In: NASSER, Salem Hikmat; REI, Fernando (Org.) **Direito internacional do meio ambiente**. São Paulo: Atlas, 2006. p 25.

⁴³ OLIVEIRA, Rafael Santos de. **Direito Ambiental Internacional: o papel da *soft law* em sua efetivação**. Ijuí: UNIJUÍ, 2007. p. 95 e 96.

Nesse caso, a opção por uma regulação *soft* não visa necessariamente a novas discussões futuras, mas sim convencer os países a assinar um documento que de tão rico em obrigações, possivelmente não seria reconhecido caso se optasse por um instrumento juridicamente vinculante.⁴⁴ Destaca-se, como exemplo, a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, o mais minucioso instrumento internacional que já cuidou dos princípios de Direito Ambiental e a Agenda 21, que estabelece um programa de ação detalhado aos países visando à cooperação internacional.

Identificadas as duas modalidades de manifestação do instituto ora em estudo pode-se dizer que, em que pese a divergência doutrinária existente como já enfatizado no início deste tópico, a definição adotada por Jean Salmon revela-se adequada para a atual concepção da expressão *soft law*, que indicaria as regras

[...] cujo valor normativo são limitados, seja porque os instrumentos que as contêm não sejam juridicamente obrigatórios, seja porque as disposições em questão, mesmo figurando em instrumentos capazes de impor sanção, não criam obrigações de direito positivo, ou criam obrigações com pouca possibilidade de sanção.⁴⁵

Pelo exposto, percebe-se que a *soft law* efetivamente não se confunde com tratados e convenções internacionais previstos no art. 38 do ECIJ, seja por não seguir toda a ritualística necessária à elaboração de um tratado, seja em razão de suas normas possuírem grau de cogência relativo. Também difere de costumes internacionais, pois se prova pelo texto escrito, ainda que por vezes possa materializar um costume já existente ou orientar sua formação, assim como o fazem alguns tratados em relação às normas costumeiras. A relação com os princípios gerais do direito internacional dá-se apenas com a materialização de alguns desses nos instrumentos *soft* criados. Por fim, pode-se dizer que ela guarda maior proximidade com decisões de organismos internacionais, consistindo-se uma das formas de suas manifestações.

A partir das bases conceituais firmadas, que permitiram enquadrar o fenômeno da *soft law* no âmbito da regulação do Direito Ambiental Internacional, passa-se, neste momento, a relacioná-lo com a problemática das mudanças do clima, a fim de verificar o que poderia justificar à sua utilização, bem como algumas das implicações daí decorrentes.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 96

⁴⁵ Tradução livre do original em francês: “des règles dont la valeur normative serait limitée, soit parce que les instruments qui les contiennent ne seraient pas juridiquement obligatoires, soit parce que les dispositions en cause, bien que figurant dans un instrument contraignant, ne créeraient pas d’obligation de droit positif, ou ne créeraient que des obligations peu contraignantes”. SALMON, Jean. Dictionnaire de droit international public. Bruxelas : Bruylant, 2001 *apud* CAZALA, Julien. **Le Soft Law international entre inspiration et aspiration**. 2011. Disponível em: <http://www.academia.edu/1603703/Le_Soft_Law_international_entre_inspiration_et_aspiration_Revue_interdisciplinaire_detudes_juridiques_2011_n_66_pp_41-84>. Acesso em: 08 out. 2013.

1.2.2 A *soft law* como instrumento regulatório do clima?

Como visto, desde o século passado, verificou-se a necessidade de evolução no tratamento da proteção ambiental e de se buscar mecanismos eficientes para a melhora da qualidade do meio ambiente. Dentre os problemas ambientais da atualidade, o tema das mudanças climáticas destaca-se como um dos mais debatidos e motivo de preocupações.

De acordo com a primeira parte do quinto e último relatório divulgado no dia 27 de setembro de 2013 pelos cientistas integrantes do IPCC,⁴⁶ é “extremamente provável” que a influência da atividade humana seja fator preponderante para o aquecimento global. Extrai-se também das pesquisas realizadas, que até o final do século, a temperatura do planeta deve subir entre 0,3°C, caso as emissões humanas de dióxido de carbono sejam reduzidas ao máximo, e 4,8°C, na pior das hipóteses. Destaca-se que a contribuição humana como fator preponderante para esse cenário ocorre por meio da emissão de gases de efeito estufa⁴⁷, a qual é impulsionada pelas práticas industriais dos países em todo o mundo.

A elevação na temperatura média do planeta e as alterações climáticas daí decorrentes nos últimos anos já ocasionaram inúmeros impactos na vida humana, a se destacar: a elevação do nível dos oceanos, que coloca em risco a existência de inúmeras cidades litorâneas, a ocorrência de catástrofes naturais de forma cada vez mais frequente, tais como ciclones e tempestades, a extinção de espécies de animais e vegetais, bem como o forte prejuízo ocasionado para a agricultura.

O aquecimento global constitui-se, portanto, um dos maiores desafios para a humanidade neste século, o que “confere ao fenômeno climático uma dimensão socioeconômica e política inegável”.⁴⁸ Em havendo fatores políticos, sociais e econômicos envolvidos, o desenvolvimento de um sistema jurídico ambiental que tenha como base a cooperação internacional e a segurança coletiva é um dos principais desafios para os Estados nos próximos anos. Isso confere uma complexidade no tratamento de questões que envolvem as mudanças climáticas, a qual é retratada por Raúl Morales Segura nos seguintes termos:

⁴⁶Um resumo oficial dos resultados obtidos pelos cientistas do Painel Intergovernamental de Mudança Climática pode ser encontrado em: <http://www.climatechange2013.org/images/uploads/WGIAR5-SPM_Approved27Sep2013.pdf>. Acesso em: 09 out. 2013.

⁴⁷ É bom ressaltar que o efeito estufa é um fenômeno natural e que os gases de efeito estufa (GEE) são os contribuintes gasosos da atmosfera que cumprem um papel extremamente necessário para a vida na Terra, pois são os responsáveis por manter o planeta aquecido. Ocorre que a concentração desses gases em níveis muito elevados nos últimos anos aqueceu o globo terrestre em excesso, o que colocou a vida do planeta em risco. Nesse ponto, cumpre esclarecer que a menção aos GEE se refere às emissões de dióxido de carbono (CO₂) e outros gases, como o metano (CH₄) e o óxido nitroso (NO₂).

⁴⁸ TABEAUD, Martine. O aquecimento contemporâneo entre certeza, controvérsia e dúvida. **Revista Ciência & Ambiente/Universidade Federal de Santa Maria**. v. 1. n. 34, 2008. p. 43

Pensar que podemos abordar o tema mudanças climáticas em gabinetes, ou que basta convocar as mais altas autoridades diplomáticas em nível internacional é subestimar a verdadeira realidade do problema, uma vez que este e outros temas relacionados são verdadeiramente mais complexos de tratar [...] temos que abordar a busca de soluções para um problema de escala global como é a mudança climática, mas a partir das diferentes perspectivas que ele traz associado consigo nas suas escalas locais e regionais.⁴⁹

Nesse cenário, é preciso atentar-se para dois fatores contrastantes e com os quais o Direito Internacional do Meio Ambiente precisa lidar para regular o assunto do clima: de um lado, há a necessidade dos países desenvolverem suas economias, em especial o seu setor industrial, e de outro, a questão da preservação ambiental. Isso porque, especialmente após o processo de industrialização iniciado pela Revolução Industrial, visando o crescimento econômico, os países passaram a utilizar a queima de combustíveis fósseis para gerar energia. A esse respeito, Guido Fernando Soares adverte que a questão do combate

[...] à poluição atmosférica local, transfronteiriça ou mesmo aquela de recursos naturais globais, como o clima, envolve o controle de fontes poluentes situadas em terra, constituída de emissores industriais ou em atividades corriqueiras, como a queima de combustíveis fósseis, nos veículos de transporte. Sua regulamentação, portanto, envolve setores de grande relevância para as economias dos países [...].⁵⁰

Nesse contexto, a Revolução Industrial é apontada como decorrência direta da expansão da globalização, que fomentou as relações entre os países e a circulação de pessoas e de capital. Na modernidade, com o aumento das indústrias, do desenvolvimento de novas tecnologias que podem ser empregadas e da facilidade dos novos meios de comunicação, as pessoas consomem mais e de forma desequilibrada. Esse crescimento econômico contrasta com a destruição de recursos naturais utilizados de forma desmedida para sustentá-lo, de forma que um dos grandes desafios da atualidade reside na conciliação de uma maior consciência ecológica com os interesses econômicos de cada país.

Outrossim, para a regulação das questões envolvendo a atmosfera e o clima, revela-se necessária a produção de normas proibitivas aos Estados, com forte ingerência em sua ordem interna, o que por si só é um fator que dificulta as negociações multilaterais entre os países. Não bastasse isso, tal regramento é dependente de definições técnicas e descobertas oriundas

⁴⁹ Tradução livre do original em espanhol: “Pensar que el cambio climático es un tema que lo podemos abordar desde recintos cerrados, o que basta convocar a los altos mandos en niveles internacionales de la máxima diplomacia mundial, es subestimar la realidad real del problema, dado que éste y otros temas relacionados son verdaderamente más complejos de tratar [...] vamos a tener que aproximarnos a la búsqueda de soluciones de un problema de escala planetaria como es el cambio climático, pero desde las diferentes perspectivas que trae asociado consigo en sus escalas locales y regionales”. SEGURA, Raúl Morales. Política y cambio climático: las ciencias, la conciencia y la acción. *In: La edición chilena de Le Monde Diplomatique*. Santiago. Editorial Aun creemos en los sueños, 2008. p. 52 e p. 57.

⁵⁰ SOARES, Guido Fernando Silva. *Curso de Direito Internacional Público*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2004. p. 426-427

dos avanços da ciência e da tecnologia, setores que estão em constante evolução a partir dos estudos que empreendem, como é o caso, por exemplo, das fontes renováveis de energia.

Diante da complexidade das negociações internacionais que podem envolver a regulação da temática das alterações do clima pelos elementos acima identificados, a *soft law* aparece como forma alternativa de normatização do meio ambiente. Nesse ponto, reproduz-se a relação feita por Vinicius Garcia Vieira entre o nível de complexidade nas relações internacionais contemporâneas e a necessidade de flexibilização dos mecanismos normativos do meio ambiente, o que auxilia, inclusive, na compreensão acerca da origem e do próprio significado daquele fenômeno de tão difícil conceituação:

[...] aos novos temas, entre os quais se inclui a proteção do meio ambiente, foram atribuídas especificidades que levaram a uma regulação menos coercitiva. A expressão *soft law*, portanto, é cunhada para designar esse fenômeno da regulação flexibilizada.⁵¹

No contexto acima apresentado, no qual interesses políticos e econômicos impedem a fixação de meios mais rígidos de regulação, Malgosia Fitzmaurice considera que a *soft law* se revela uma “técnica útil para situações em que os Estados desejam atuar coletivamente, mas ao mesmo tempo não querem limitar a sua liberdade de agir”.⁵² A seguir, então, serão apontadas algumas das razões e utilidades de seus instrumentos que podem levar os Estados a deles se valerem para a regulação da questão climática, ao invés de buscar normatizá-lo por meio das fontes tradicionais do Direito Internacional contidas no art. 38 do ECIJ.

Ao elaborar tratados e convenções internacionais, instrumentos de *hard law* na sua essência, os Estados têm optado pela formulação de textos vagos e sem exigibilidade imediata, cujo conteúdo será futuramente detalhado. Primeiramente, esta medida justifica-se pela maior facilidade de alteração do texto internacional, sem que sejam seguidas todas as formalidades que um tratado ou convenção exigem, as quais podem atrapalhar a evolução nas discussões de temas relevantes.

⁵¹ VIEIRA, Vinicius Garcia. **A proteção da biodiversidade latino-americana frente aos direitos de propriedade intelectual sob o modelo TRIPS: alternativas e divergências.** Santa Maria: UFSM, 2009. 173 p. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-graduação em Integração Latino-Americana, Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2009. Disponível em: <http://cascavel.cpd.ufsm.br/tede/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=2825>. p. 41.

⁵² Tradução livre do original em inglês: “helpful technique in situations where States want to act collectively but at the same time do not want to fetter their freedom of action”. FITZMAURICE, Malgosia. p. 124 *apud* CASTANEDA, Fabian Augusto Cárdenas. A Call for Rethinking the Sources of International Law: Soft Law and the Other Side of the Coin. In: **Anuário Mexicano de Derecho Internacional Universidad Autónoma de México.** vol XIII, 2013, p. 370. Disponível em: <<http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/Derecho Internacional/13/cmt/cmt8.pdf>>. Acesso em 12 out. 2013.

Nesse sentido, adotar meios mais flexíveis de negociação aparece como uma alternativa para os Estados que não queiram assumir compromissos juridicamente vinculantes em uma seara que ainda possui incertezas científicas. São incertezas que versam tanto sobre os diversos processos naturais, como também sobre a real influência das condutas humanas nas mudanças do clima.

Da lição de Marcelo Dias Varella, quando este aborda as características das convenções-quadro e da *soft law*, extrai-se outras vantagens decorrentes de sua utilização. Primeiro, destaca-se a maior facilidade na produção dessa normatização, pois como não há a criação de um direito autêntico, capaz de instituir obrigações e impor sanções pelo seu descumprimento, o consenso entre os Estados é mais facilmente atingido. Temas mais polêmicos, que envolvem interesses contrastantes e exigem negociações complexas, podem então ganhar um marco inicial regulatório, estimulando-se à continuidade da criação jurídica.

A *soft law* permite, ainda, uma construção gradual das obrigações, uma vez que há o comprometimento dos países em continuar as discussões, seja a partir de reuniões de grupos científicos ou de conferências dos Estados-partes. Dessa maneira, as contínuas evoluções da ciência e da tecnologia no tocante à matéria climática, verificadas com o passar dos anos, podem ser incorporadas mais facilmente aos textos legais internacionais, para posteriormente ser implementadas gradualmente no âmbito interno dos Estados. Varella, então, conclui que:

É melhor ter a aprovação de uma norma *soft* sobre um tema controverso, que a não-aprovação de uma norma rígida sobre o mesmo tema. O excesso de *soft norms* não parece ser de forma alguma um obstáculo à evolução jurídica, mas sobretudo um método para tornar possível essa evolução.⁵³

Ademais, convém destacar que, se por um lado não há meios jurídicos para se exigir que os Estados-partes cumpram com aquelas diretrizes constantes em normas internacionais de caráter *soft*, por não possuírem o *status* de normas jurídicas, por outro, diz-se que na *soft law*, as normas “representariam uma obrigação moral a eles (obrigações imperfeitas, mas de qualquer forma, com alguma normatividade)”.⁵⁴ Tal obrigação moral produz efeitos tanto no cenário internacional, no âmbito das relações externas com outros Estados, quanto no cenário interno de cada país, na relação estabelecida entre os governantes e a sua população.

Sobre esse último ponto, revela-se oportuna uma breve análise do papel recente ocupado pela mídia no cenário internacional, na forma como ela tem abordado a questão do

⁵³ VARELLA, Marcelo Dias. **Direito internacional econômico ambiental**: Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 61.

⁵⁴ SOARES, Guido Fernando Silva. **A proteção internacional do meio ambiente**. Barueri: Manole, 2003. p. 92.

clima, tornando-se um outro fator que estimula o debate em torno da *soft law*, em razão do aumento da consciência da população que aquela ferramenta pode promover.

Acerca dessa questão, o sociólogo ambiental John Hannigan identifica que a mídia ocupa um papel de destaque no processo de construção social dos problemas ambientais. Hannigan identifica que os noticiários tradicionais da mídia, assim como portais da internet e documentários de televisão e desenhos animados sobre o meio ambiente são importantes recursos utilizados pela mídia nos últimos anos.⁵⁵ Por esses meios, entende que a visibilidade da mídia, que hoje trata de forma diária dos mais diversos temas da natureza, é de fundamental importância para que os problemas ambientais passem de uma condição de questão pontual para uma política pública, senão vejamos:

Sem a cobertura da mídia, as possibilidades que um problema prévio possa entrar numa arena do discurso público ou se tornar parte do processo político são bastante reduzidas [...] Na realidade, dependemos da mídia para ajudar a fazer sentido no dilúvio diário de informação sobre os riscos ambientais, tecnologias e iniciativas.⁵⁶

Tybusch e Araujo também identificam a questão informacional como “[...] de suma importância para a compreensão da ‘cena ecológica’”⁵⁷ e consideram que “[...] a avalanche de informações científicas transmitidas pela mídia acerca da problemática ecológica é incontestável”.⁵⁸ Todavia, pertinente abordar a problematização feita pelos estudiosos em relação aos meios de comunicação de massa, referente aos efeitos nocivos deles advindos. Esses reflexos, em sua maioria, estão relacionados aos aspectos econômicos e lucrativos que envolvem a divulgação de questões ambientais, que podem levar a distorções da realidade para o atendimento de anseios específicos de setores da economia ou da política.

A esse respeito, os autores citam o automatismo das opiniões originado pelo controle desses meios sobre a formação da consciência de parcela da população e criticam o excesso de informações insignificantes e padronizadas que são veiculadas, as quais são previamente selecionadas pelos jornalistas até atingirem seu público e não correspondem exatamente à realidade. Por meio desse raciocínio, questionam a confiabilidade das informações vinculadas pela mídia e o fato de que estas poderiam, por exemplo, atender muito mais a interesses de

⁵⁵ Cabe destacar, ainda, que Rafael Santos de Oliveira identifica, em sua tese de doutorado, que a possibilidade de participação ativa da população do processo comunicativo, como por meio de blogs e redes sociais revela-se um outro aspecto importante da mídia nos dias atuais.

⁵⁶ HANNIGAN, John. **Sociologia ambiental**; tradução de Annahid Burnett: Petrópolis: Vozes, 2009. p. 121.

⁵⁷ TYBUSCH, J. S; ARAÚJO, Luiz Ernani Bonesso de. A Comunicação Ecológica A Comunicação Ecológica Democrática e o Direito à Informação sob a Ótica do Princípio da Precaução na Sociedade de Risco. In: OLIVEIRA, Rafael Santos de; PES, João Hélio Ferreira. (Org.). **Direito Ambiental Contemporâneo: Prevenção e Precaução**. 1.ed , v. 1, p. 79-107. Curitiba: Juruá Editora, 2009. p . 84.

⁵⁸ *Ibidem.*, p. 85.

consumo em detrimento da ideia central de proteção ambiental.⁵⁹ Essa situação levaria a uma manipulação do público alvo, de modo que, ao invés de um indivíduo formador de ideias e produtor de opiniões a partir da atuação midiática, teríamos um cidadão desprovido do seu direito à informação e incapaz de compreender as necessidades da vida real.

Aos questionamentos acima formulados acerca do conteúdo divulgado pela mídia, contrapõe-se o fato de que esta dispõe de meios aptos a ampliar a consciência pública, pelo seu poder de atuação sobre as diversas esferas envolvendo o meio ambiente, como no caso das alterações climáticas. Tais questões, sem o seu auxílio, provavelmente seriam ignoradas pela população em geral.

Desse modo, ainda que por vezes seus operadores não se preocupem com o contexto do problema abordado e com as políticas institucionais envolvidas, e optem por descrever tragédias, apontar indivíduos responsáveis por danos causados, ou até mesmo por manipular informações veiculadas, hodiernamente considera-se a mídia um fator capaz de influenciar questões no cenário ambiental internacional.

Nesse contexto, André Trigueiro reconhece que o efeito estufa ainda é um assunto com pouca visibilidade na grande mídia, justificando que as projeções para o aquecimento global se resolvem em intervalos longos. Logo, é “um assunto frio em muitas redações”, que vai de encontro aos interesses de uma “sociedade cada vez mais imediatista”. Porém, o jornalista também não tem dúvidas da grande importância da mídia na conscientização pública em relação às mudanças climáticas, matéria que foi um dos compromissos assumidos pelos países na assinatura da Convenção-Quadro sobre Mudanças do Clima.⁶⁰

Ainda sobre o aspecto midiático, importante destacar os estudos realizados por Rafael Santos de Oliveira junto à mídia brasileira, italiana e norte-americana, bem como por meio da análise de jornais *online* de grande circulação. Oliveira pôde analisar o papel da mídia (em especial das novas mídias) sobre os problemas ambientais ocasionados pelas mudanças climáticas e, em seu estudo, constatou que esta vem fazendo com que

[...]tanto a sociedade internacional, como os políticos e demais atores internacionais, se vejam compelidos a pelo menos dar explicações sobre suas ações ou omissões. Afinal, nada do que é feito ou deixado de fazer passa despercebida a partir do

⁵⁹ *Ibidem.*, p. 86-89.

⁶⁰ O parágrafo 1º do artigo 4º da Convenção-Quadro, em sua alínea “i” estabelece como obrigação dos Estados-partes: “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”. CONVENÇÃO sobre Mudança do Clima. Disponível em: <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/convencao_clima.pdf>. Acesso em: 12 out. 2013.

⁶¹ TRIGUEIRO, André. In: TRIGUEIRO, André (Org.). **Meio ambiente no século 21: 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento**. Rio de Janeiro: Sextante, 2003. p. 79-80.

momento que a mídia se envolveu nessa causa que, além de relevante, confere-lhe também um retorno em termos de consumo das informações por ela produzidas.⁶²

Destarte, vê-se que, a partir do momento que a população tem mais consciência acerca da situação preocupante em que se encontra o planeta no tocante à matéria do aquecimento global, e conhece o que os seus governantes têm feito em prol das mudanças climáticas com o apoio da mídia, poderia deles exigir medidas mais efetivas e fiscalizar atividades com potencial degradação ambiental. Da mesma forma, poderia questionar o cumprimento daquilo que o Estado já se propôs no cenário internacional, ao valer-se dos mecanismos de regulação da *soft law*, o que conferiria a esta uma maior efetividade.

No entanto, como visto, para que a mídia internacional seja encarada como um efetivo instrumento da *soft law*, também é preciso contar com o comprometimento dos operadores dos meios de comunicação de massa, a partir da divulgação de informações pertinentes, necessárias e verdadeiras ao seu público. Com isso, poderemos pensar na formação de um pensamento político-crítico por parte dos indivíduos, tornando-os capazes de reivindicar os seus direitos como cidadão, como no caso de um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Superadas as discussões envolvendo a mídia internacional, para finalizar os estudos dos reflexos gerais do tipo de regulação ora em estudo, cumpre enaltecer que a técnica de se adotar tratados ou convenções do tipo “quadro”, como ocorreu com a já mencionada Convenção sobre Mudanças do Clima é, na opinião de Guido Fernando Soares, o mais interessante dos novos mecanismos de proteção do direito ambiental internacional. Ao se adotar textos normativos relativamente vagos, a serem preenchidos futuramente, estes poderão ser ajustados com maior presteza às já mencionadas variações reveladas pela ciência e tecnologia. Contudo, Soares também adverte para a “nítida desvantagem no que se refere às qualidades da clareza e segurança que as normas jurídicas internacionais devem ostentar”.⁶³

Dessa forma, após a análise das fontes formais do Direito Internacional do Meio Ambiente e identificada a possibilidade (e importância) de aplicação da *soft law* para a regulação das questões climáticas, inaugura-se uma nova fase desta pesquisa. Buscar-se-á estudar o contexto histórico que introduziu essa nova “engenharia normativa” no campo da regulação da proteção ambiental, bem como identificar os reflexos já produzidos por este fenômeno no Direito Ambiental Internacional, com enfoque nas mudanças do clima.

⁶² OLIVEIRA, Rafael Santos de. **A mídia como ator emergente das relações internacionais**: o seu protagonismo no uso do soft power frente aos desafios das mudanças climáticas. Florianópolis: UFSC, 2010. 420 p. Tese (Doutorado) – Curso de Pós-graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2010. p. 313.

⁶³ SOARES, Guido Fernando Silva. **A proteção internacional do meio ambiente**. Barueri: Manole, 2003. p. 101.

2 DA INSERÇÃO DA *SOFT LAW* NA REGULAÇÃO DA PROTEÇÃO AMBIENTAL E SEUS REFLEXOS NA ORDEM INTERNACIONAL DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS

Inicialmente, não se pode perder de vista que as discussões envolvendo a regulação internacional da proteção ao meio ambiente somente ganharam maior destaque a partir da segunda metade do século 20, diante da premente necessidade de se repensar a relação humana com a natureza. Pode-se dizer que essa proteção está intimamente relacionada com a um aumento de consciência de que a degradação ambiental atingiu índices preocupantes, capazes de colocar em risco a própria sobrevivência da espécie humana.

Até o referido marco temporal, as questões ambientais eram ajustadas no âmbito local dos países, e ainda assim com timidez e pouca eficácia, não havendo uma atuação conjunta global e preocupada com a preservação do meio ambiente. Acerca do tratamento concedido ao tema no ordenamento interno dos países, destaca-se que somente após a década de 70 as suas Constituições passaram a prever expressamente o tema. A título exemplificativo, no caso do Brasil,

[...] as Constituições que precederam à de 1988 jamais se preocuparam com a proteção do meio ambiente de forma específica e global. Basicamente se preocuparam com questões relacionadas à competência legislativa da União e à proteção do patrimônio histórico e cultura.⁶⁴

A compreensão de que essas questões possuem alcance global, já que o meio natural recursos ecológicos constituem-se um todo unitário e harmonizado, dos quais todos dependem e todos nele interferem, bem como são transfronteiriças, cujas soluções dependem não apenas de atos isolados de alguns países, foi de fundamental importância para a inclusão do tema na agenda internacional.

Diante da necessidade de se estabelecer uma cooperação internacional ambiental, destaca-se a criação da Organização das Nações Unidas (ONU), no ano de 1945, como um grande marco para a evolução das discussões envolvendo diversos temas ligados ao meio ambiente. Por meio do estudo dos dois maiores encontros mundiais que já trataram sobre o meio ambiente, organizados sob a égide da ONU (item 2.1), será possível compreender como e por que a *soft law* ganhou força no âmbito das relações ambientais internacionais, para no item 2.2 verificar os efeitos já provocados na regulação da questão das mudanças climáticas.

⁶⁴ AMOY, Rodrigo de Almeida. A Proteção do Direito Fundamental ao Meio Ambiente no Direito Interno e Internacional. In: XIX Congresso Nacional do CONPEDI, 2007, Belo Horizonte. **Anais do XVI Congresso Nacional do CONPEDI**, Belo Horizonte: Fundação Boiteux, 2007. p.4551-4552. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/bh/rodrigo_de_almeida_amoy.pdf>. Acesso em: 08 out 2013.

2.1 A contribuição da ONU no desenvolvimento de medidas de proteção ambiental

Em um primeiro momento, faz-se necessária uma breve apresentação da Organização das Nações Unidas (ONU) o maior organismo internacional atuante nos dias atuais, a fim de compreender as razões que levaram ao seu surgimento e identificar sua área de atuação.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, evento que devastou países e ceifou a vida de milhares de pessoas, a comunidade internacional identificou a necessidade de se encontrar novas formas para a manutenção da paz mundial. Após anos de discussões capitaneadas pelas duas potências emergentes do referido conflito (Estados Unidos e a União Soviética), foi realizada entre os dias 25 de abril e 25 de junho do ano de 1945, a Conferência de São Francisco, que contou com a reunião de 50 países, ocasião em que foi elaborada a Carta das Nações Unidas e ficou estabelecida a criação da ONU.⁶⁵ O protocolo que estabeleceu o início da sua existência oficial, por sua vez, foi assinado em 24 de outubro do mesmo ano.

Criada, então, com o objetivo precípuo de assegurar a paz mundial, a ONU tem se notabilizado, ao longo dos anos, pela sua atuação nas mais diversas esferas das relações internacionais. A esse respeito, Wagner Costa Ribeiro descreve alguns dos programas que envolvem a referida organização, dos quais afigura-se oportuno mencionar a erradicação da fome no mundo e a conservação do ambiente.⁶⁶ Vê-se, portanto, que essa Organização objetiva desenvolver atividades em outros campos, que não apenas o da manutenção da paz.

Apesar das críticas direcionadas a pouca eficiência das instituições e decisões tomadas no âmbito desse Órgão, atribuídas à ausência de vontade política dos Estados mais fortes, Ricardo Seitenfus reconhece que ao menos a Carta da ONU

[...] representa a conclusão de um inédito pacto ou contrato social de alcance universal, capaz de criar um verdadeiro ordenamento jurídico além e acima dos Estados na seara fundamental da segurança e dos direitos fundamentais.⁶⁷

⁶⁵ Destaca-se que ao término da Primeira Guerra Mundial, em 1919, também havia sido proposta a criação de uma sociedade internacional, com o objetivo de promover a paz e a cooperação econômica e humanitária entre as diversas nações, o que culminou na criação da Liga das Nações. Essa Associação Intergovernamental, fundada pelos países vencedores daquele conflito, contudo, fracassou e não pôde evitar a eclosão da Segunda Grande Guerra no ano de 1939, dissolvendo-se formalmente em 1946. Assim como a referida Liga, a ONU também nasceu sob a égide de nações vitoriosas, ao fim da 2ª G.M, a quem caberia ditar uma nova ordem mundial, que foi rapidamente marcada pelo conflito político-ideológico e econômico que se instaurou entre Estados Unidos e União Soviética, denominado Guerra Fria. Ainda que o Órgão objetivasse a reunião de um maior número de Estados, para não repetir as falhas verificadas com a Liga das Nações, muitos outros confrontos seguiram à sua criação – a Guerra da Coreia e do Iraque são exemplos disso –, o que, associado a pouca eficiência de muitas de suas decisões em outras questões, demonstram a dificuldade em se avançar nas discussões internacionais nos dias atuais.

⁶⁶ RIBEIRO, Wagner Costa. **A ordem ambiental internacional**. São Paulo: Contexto, 2001. p. 59.

⁶⁷ SEITENFUS, Ricardo. **Manual das organizações internacionais**. Porto Alegre : Livraria do Advogado, 2008. p. 130.

Marcelo Dias Varella, por seu turno, descreve a ONU como “um verdadeiro fórum que ajuda a democratizar os temas tratados”.⁶⁸ Nesse fórum, realizam-se conferências internacionais, discutem-se questões de relevância mundial e são produzidos documentos por seus órgãos, os quais, em sua maioria, são elaborado por comitês técnicos criados com este fim específico, como ocorreu com muitas convenções internacionais do meio ambiente.

No tocante às discussões ambientais já enfrentadas, Wagner Costa Ribeiro refere que elas tiveram início no âmbito da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), criada em 1945, que trata da produção e distribuição de alimentos pelo mundo, bem como da conservação de recursos naturais, como os solos. O autor ainda destaca a importância da atuação da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), fundada em 1946, nas proposições de ações relacionadas ao ambiente.⁶⁹

Contudo, até o ano de 1972, os problemas ambientais eram discutidos de forma esporádica e buscavam apenas a proteção de certas espécies animais e vegetais. Na opinião de parcela significativa da doutrina ambiental e internacionalista, a formação de uma consciência ecológica mundial tem o seu marco inicial relevante na Conferência de Estocolmo, realizada nos dias 5 a 16 de junho do referido ano, ocasião em que se possibilitou a criação de conceitos e princípios que dão sustentação, até os dias atuais, ao Direito Internacional Ambiental e que produziram importantes reflexos no ordenamento interno dos países.

2.1.1 Da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano à caminhada até a Conferência do Rio-92

Resultado da preocupação com temas ambientais que pudessem gerar conflitos no âmbito internacional, reuniram-se em Estocolmo 113 países, 19 órgãos intergovernamentais, 400 organizações intragovernamentais e não-governamentais, para a realização da Conferência que é considerada o primeiro marco da luta pelo desenvolvimento sustentável e pela cooperação internacional para a proteção do meio ambiente.

Esse foi um encontro marcado pela oposição clara dos participantes em dois blocos: países desenvolvidos e em desenvolvimento. Enquanto os primeiros defendiam o esforço conjunto dos dois grupos de países para prevenir desequilíbrios ambientais visando “limpar o mundo a qualquer custo”, o segundo grupo se opunha a políticas que viessem a interferir em

⁶⁸ VARELLA, Marcelo Dias. **Direito internacional econômico ambiental**: Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 61.

⁶⁹ RIBEIRO, Wagner Costa. *op cit.*, p. 60-61.

seus assuntos domésticos ou impedir o seu processo interno de industrialização.⁷⁰ Ou seja, a estes interessava o desenvolvimento, ainda que acompanhado de poluição.

Neste fórum intergovernamental evidenciou-se o quanto o assunto meio ambiente ainda precisava evoluir nas discussões internacionais. A Conferência buscou, em suma, discutir e identificar ações corretivas necessárias na busca por uma sustentabilidade ecológica e fixar metas para conservação dos recursos naturais. Com essa finalidade, dentre os temas abordados, merece referência as discussões acerca do crescimento e desenvolvimento.

Embora convocada como uma conferência sobre o meio ambiente, a Conferência de Estocolmo transmitiu, como mensagem central, a necessidade de repensar, à luz de problemas ambientais e sociais, as estratégias de desenvolvimento.⁷¹

Dentre os principais resultados do referido encontro destacam-se a elaboração da Declaração de Estocolmo, composta de 26 princípios que versam sobre direitos e obrigações de indivíduos e governos para a preservação do meio ambiente, e a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), organismo centralizador de ações ambientais. Todavia, os principais legados talvez tenham sido o nascimento de uma maior conscientização por parte de alguns Estados no trato com a questão ambiental e a elevação da resolução dos problemas ambientais a um contexto de governabilidade global.

Acerca da Declaração de Estocolmo, Geraldo Eulálio do Nascimento e Silva, por sua vez, considera que a sua principal virtude foi reconhecer que os problemas ambientais dos países em desenvolvimento eram distintos daqueles dos países desenvolvidos, mas que nem por isso as regras de proteção ao meio ambiente deveriam ser menos rígidas a esses.⁷² Para tanto, contudo, era de fato necessário que fossem adotadas normas amplas, que pudessem ser cumpridas por todos os países.⁷³

Outrossim, cabe referir que os princípios contidos na referida Declaração, por estabelecerem linhas gerais de atuação dos Estados e padrões mínimos de proteção, não estabelecem obrigações juridicamente exigíveis, mas orientações de caráter político e moral.

⁷⁰ SOARES, Guido Fernando Silva. **A proteção internacional do meio ambiente**. Barueri: Manole, 2003. p. 42-43.

⁷¹ SACHS, Ignacy. Desenvolvimento Sustentável: do conceito à ação, de Estocolmo a Joanesburgo. In: **Proteção internacional do meio ambiente**. Organizadores: Marcelo D. Varella e Ana Flavia Barros-Plataiu. Brasília: Unitar, UniCEUB e UnB, 2009.. Disponível em: <http://www.estig.ipbeja.pt/~ac_direito/MarceloV_AnaBP.pdf>. Acesso em: 04 out. 2013. p. 28

⁷² Esta ideia é representada pelo princípio da responsabilidade comum, porém diferenciada, segundo o qual cada ator internacional possui obrigações para com a preservação do meio ambiente, as quais variam de acordo com o seu grau de responsabilidade. Todavia, nunca haverá isenção de um Estado no cumprimento das normas de proteção ambiental, sob o pretexto de possuir um menor grau de desenvolvimento.

⁷³ SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. **Direito ambiental internacional**. 2 ed., rev. e atualizada. Thex Ed., 2002. p. 32.

Contudo, a aparente flexibilidade de tais normas não permite que se menospreze a sua relevância no âmbito das relações internacionais, haja vista, por exemplo, que muitos desses princípios refletiram na composição dos ordenamentos internos dos Estados, como no caso do Brasil, que consagrou ideais preservacionistas na sua Constituição Federal de 1988. Sob essa perspectiva, Guido Fernando Soares comparou, inclusive, a relevância da referida Declaração com a Declaração Universal dos Direitos do Homem, sob os argumentos de que

Ambas as declarações cumprem a função própria dos grandes textos de natureza fundamental da história da humanidade, qual seja de petrificar em textos escritos e solenes aqueles valores que já se encontravam estabelecidos nos sistemas jurídicos da maioria das nações e nas relações internacionais recíprocas, ao mesmo tempo que declaram outros valores que constituem novidade e representam exteriorizações da emergente consciência da necessidade da preservação do meio ambiente global.⁷⁴

Até o ano de 1972, a preocupação com as mudanças climáticas era um tema que ainda não havia ingressado na agenda internacional de discussões. Esse cenário começou a sofrer profundas modificações a partir da atuação do PNUMA e da Secretaria Meteorológica Mundial, quando estes fundaram o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC), no ano de 1988, órgão encarregado de fornecer informações científicas, técnicas e socioeconômicas, que publica um relatório a cada cinco anos acerca da situação das alterações climáticas e dos efeitos daí decorrentes.⁷⁵ Destaca-se, ainda, o fato do tema ter sido incluído no denominado Relatório Brundtland, que será posteriormente abordado.

Nos anos que se seguiram à Conferência de Estocolmo, apesar da maior conscientização ambiental, Guido Fernando Soares destaca a ocorrência de inúmeras grandes catástrofes ambientais que alertaram os países para a necessidade de se encontrar novas soluções normativas globais.⁷⁶ Nesse período, a ONU continuou intermediando encontros e promovendo discussões para conferir maior efetividade e evoluir em relação aos que foi proposto em 1972. O desafio, nesse momento, era alcançar um nível de governabilidade global, no qual os Estados evitassem colocar os seus interesses nacionais acima de qualquer outra para o melhor enfrentamento dos temas ambientais.

A título exemplificativo, cita-se a primeira conferência intergovernamental sobre educação ambiental, que ocorreu em Tibilisi, na Geórgia, no ano de 1977 e a Conferência

⁷⁴ SOARES, Guido Fernando Silva. **A proteção internacional do meio ambiente**. Barueri: Manole, 2003. p. 45.

⁷⁵ DA SILVA GULARTE, Thaís; SANTOS DE OLIVEIRA, Rafael. A CONVENÇÃO-QUADRO SOBRE MUDANÇAS CLIMÁTICAS E AS RESPONSABILIZAÇÕES DOS ESTADOS PELA REDUÇÃO DA EMISSÃO DOS GASES DE EFEITO ESTUFA. *Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM*, [S.l.], v. 2, n. 3, Dez. 2007. ISSN 1981-3694. Disponível em: <<http://cascavel.ufsm.br/revistas/ojs-2.2.2/index.php/revistadireito/article/view/6823>>. Acesso em: 19 Out. 2013. p. 10-11.

⁷⁶ SOARES, Guido Fernando Silva. *Op cit.* p. 48.

Estocolmo+10, encontro realizado em 1983, na cidade de Nairóbi, no Quênia. Desse último, resultou a criação da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a qual foi presidida pela então primeira ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland, e que, quatro anos mais tarde foi a responsável pela publicação do já referido Relatório Brundtland.

Ainda que o objetivo inicial do referido documento tenha sido o de relacionar os progressos obtidos a partir de Estocolmo-72, Sidney Guerra elucida que coube ao Relatório Brundtland apontar os principais problemas ambientais existentes naquela época, como era o caso das mudanças climáticas, bem como evidenciar a necessidade de se alcançar um desenvolvimento sustentável. Para ele, a partir das conclusões do Relatório notabilizou-se a definição mais conhecida desse desenvolvimento, o qual pode ser entendido como a forma de desenvolvimento capaz de atender as necessidades do presente, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazer seus próprios interesses.⁷⁷

Por fim, além de ser o responsável pelas raízes do conceito de desenvolvimento sustentável, o Relatório sugeriu a realização de uma nova conferência internacional para tratar de temas relativos ao meio ambiente e desenvolvimento o que, cinco anos depois, concretizou-se com a realização da Rio-92, a seguir analisada.

2.1.2 Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento e a expansão dos mecanismos *soft* na regulação da proteção ambiental

No ano de 1992, foi realizada a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Desenvolvimento, também denominada ECO-92, Rio-92 ou Cúpula da Terra, sediada no Rio de Janeiro e conhecida por ser a maior reunião já elaborada sob a égide da ONU. O encontro contou com a participação de 178 Governos, dentre os quais se destacam a presença de lideranças de países desenvolvidos, de outros em desenvolvimento, assim como contou com a colaboração da sociedade civil, participante por meio de organizações não governamentais.

Sob influência do Relatório Brundtland, as reuniões preparatórias que antecederam à Conferência estabeleceram os principais pontos de discussão a serem debatidos, dos quais se pode destacar a busca por medidas para mitigar a degradação ambiental em nível global para as futuras gerações, assim como encontrar maneiras de se abordar de forma equilibrada e

⁷⁷ GUERRA, Sidney. **Desenvolvimento Sustentável na Sociedade de Risco Global**: Breves Reflexões sobre o Direito Internacional Ambiental. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/manaus/direito_ambiental_sidney_guerra.pdf>. Acesso em: 16 out. 2013. p. 10-11.

integrada as questões relativas a meio ambiente e desenvolvimento econômico e social. Nesse sentido, dentre os principais tópicos que deveriam ser examinados:

[...] figura a melhoria das condições habitacionais e de trabalho dos pobres em favelas urbanas e em zonas rurais, mediante a eliminação da pobreza pela implementação de programas de desenvolvimento urbano e rural (...) a problemática da dívida externa dos países em desenvolvimento, a ser abordada urgentemente, a fim de permitir que eles possam contribuir com a sua capacidade e responsabilidade no esforço global em defesa do meio ambiente.⁷⁸

Do exposto, depreende-se que a temática da ECO-92 distingue-se daquela realizada vinte anos antes. Nesse aspecto, Guido Fernando Soares destaca algumas diferenças entre as duas reuniões, expondo que a implantação de uma nova ordem econômica internacional, menos díspar, fez parte das discussões de 1992, assim como aponta o deslocamento das discussões do eixo Leste-Oeste (ou seja, de capitalistas *versus* socialistas), para o eixo Norte-Sul, com a centralização das discussões na disparidade entre países industrializados e países em desenvolvimento e em questões da pobreza mundial.⁷⁹

Cinco importantes documentos foram gerados a partir da Conferência do Rio. Em um primeiro momento passa-se a análise de três: a Declaração de Princípios sobre Florestas, a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento e a Agenda 21, típicos instrumentos normativos de *soft law*, que estabelecem, em suma, um dever geral de cooperação entre os Estados, por meio da previsão de princípios gerais e condutas futuras a serem adotadas.

Por meio da Declaração de Princípios sobre as Florestas, buscou-se garantir aos Estados a possibilidade de aproveitamento de suas florestas, porém tornando-o sustentável. Ela ganha importância na medida em que a ideia inicial de adoção de uma Convenção sobre Florestas fracassou, em especial pela postura de países como a Índia e o Brasil, grandes detentores de florestas, o que impediu que da Conferência nada resultasse no tocante a preservação das florestas após tantas discussões, pois “as futuras negociações de eventuais atos normativos internacionais deverão prosseguir com base em seu texto”.⁸⁰

No tocante a Declaração do Rio, documento constante de um preâmbulo com 27 princípios que norteiam a aplicação do Direito Ambiental, não só na esfera internacional, como também no direito interno dos países, esta tratou, em síntese, de reafirmar o teor da

⁷⁸ SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. **Direito ambiental internacional**. 2. ed. Rio de Janeiro: Thex, 2002. p. 36-37.

⁷⁹ SOARES, Guido Fernando Silva. **A proteção internacional do meio ambiente**. Barueri: Manole, 2003. p. 52.

⁸⁰ *Id.* **Direito Internacional do Meio Ambiente: emergência, obrigações e responsabilidades**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003. p. 85.

Declaração de Estocolmo e avançar-se em relação a ela, em especial na defesa dos interesses das presentes e futuras gerações, na erradicação da pobreza e na busca pelo desenvolvimento sustentável. Apesar do documento reconhecer o direito dos países de explorar seus recursos naturais e instituir suas políticas ambientais, este previu que os Estados possuem

[...] a responsabilidade de assegurar que as atividades desenvolvidas em seu território não causem danos ao meio ambiente dos estados contíguos e de propiciar meios para que as necessidades das gerações presentes e futuras sejam equitativamente atendidas.⁸¹

A Agenda 21, por sua vez, constitui-se um documento programático formado por 40 capítulos, que se ocupa de traçar diretrizes e metas a serem cumpridas no presente século nas esferas internacional, nacional, regional e local. Pode-se dizer que se trata de um plano de ação para o século 21, com o objetivo de se alcançar um mundo sustentável. Ao referir-se à Agenda 21 e à Declaração de Rio de Janeiro, o jurista italiano Giorgio Badiali faz questão de enaltecer a importância jurídica destes instrumentos de *soft law*:

[...] sem dúvidas, esta documentação, como foi detectado, não é fonte direta de direitos e obrigações; porém, isto não significa que não possui qualquer relevância jurídica. Essa é, para a maioria dos estudiosos, o resultado de intensas negociações e reflete fase importante da maturidade da comunidade internacional [...]⁸²

Durante a Eco-92, também foram assinadas duas convenções multilaterais: a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC) e a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB). Nesses casos, os países valeram-se de típicos instrumentos de *hard law*, mas cujo conteúdo é composto por textos vagos e sem exigibilidade imediata, mas que admitem a ulterior complementação por outros instrumentos jurídicos sucessivos, que garantirão o aumento do caráter impositivo destas normas. Nos dizeres de Rafael Santos de Oliveira, constituem-se “típico exemplo da nova engenharia normativa presente no Direito Ambiental Internacional”.⁸³

⁸¹ BAPTISTA, Adriana Mathias; OLIVEIRA, Jaime César de Moura. O Brasil em Fóruns Internacionais sobre Meio Ambiente e os Reflexos da Rio 92 na Legislação Brasileira. **Revista paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba: n. 102, p. 05-27, jan./jun. 2002. Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/publicacoes/revista_pr/revista_pr_102.htm>. Acesso em: 22 out. 2013. p. 17.

⁸² Tradução livre do original em italiano: “[...] indubbiamente, questa documentazione, come si è rilevato, non è fonte diretta di diritti e di obblighi; ma ciò non significa che sia priva di qualsivoglia rilevanza giuridica. Essa è per lo più il frutto di intensi negoziati e riflette fasi importante della maturazione della comunità Internazionale [...]”. BADIALI, Giorgio. **La tutela internazionale dell'ambiente** (seconda edizione). Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2007. p.28-29.

⁸³ OLIVEIRA, Rafael Santos de. **Direito Ambiental Internacional: o papel da soft law em sua efetivação**. Ijuí: UNIJUÍ, 2007. p. 148.

Acerca da CDB, Vinicius Garcia Vieira também a identifica como um exemplo dessa nova engenharia normativa, elucidando que formalmente estamos diante de um tratado internacional, mas cujas disposições flexíveis estabelecem não mais do que deveres abrangentes e sérias recomendações.⁸⁴ No entanto, complementa que “[...] isso não afasta que sejam produzidos efeitos jurídicos, à medida que normatiza o comprometimento político dos Estados, com a construção paulatina de um regime jurídico de proteção da biodiversidade”.⁸⁵ Já quanto ao outro instrumento – a CQNUMC - este será detalhado no item 2.2 deste trabalho.

Desse modo, verifica-se que ambas as modalidades de manifestação do fenômeno da *soft law*, abordadas no item 1.2.1, foram opções adotadas pelos Estados a partir da Rio-92. Acrescenta-se às razões que levaram ao surgimento e emprego desses novos mecanismos, além do que foi exposto no capítulo anterior, a lição de Wagner Costa Ribeiro, ao reconhecer as dificuldades de negociações entre os países em 1972 e em 1992 e destacar que

Pensar os problemas ambientais globalmente exige conhecimento científico e perspicácia política. Uma das grandes dificuldades encontradas em reuniões internacionais é a de que muitos dos representantes dos países participantes ficam divididos entre estes dois grupos de personagens – os cientistas e os tomadores de decisões – e raramente conseguem chegar a bom termo [...]⁸⁶

A dificuldade de se chegar a um consenso é acentuada pela opção dos Estados, em não raras as vezes, privilegiar o interesse nacional no momento de discussão dos ajustes globais necessários, prevalecendo as vantagens econômicas e políticas que poderiam auferir. Por esse motivo, Ribeiro entende que “as preocupações ambientais globais acabam se revestindo de um caráter de divulgação, enquanto na arena da política internacional as decisões de fato têm se encaminhado para contemplar interesses nada difusos”.⁸⁷

Ora, a falta de consenso pelas razões já destacadas neste trabalho, existente no próprio âmbito interno dos países para a regulação das questões relacionadas ao meio ambiente, é um indicativo de que na atual ordem internacional não encontraríamos um terreno fértil para a utilização de meios tradicionais de normatização. Os resultados das Conferências foram reflexos disso. Sem dúvidas, o conflito de interesses que envolvem as temáticas ambientais, como no caso das alterações climáticas, inviabiliza a formação de tratados e convenções

⁸⁴ VIEIRA, Vinicius Garcia. **A proteção da biodiversidade latino-americana frente aos direitos de propriedade intelectual sob o modelo TRIPS: alternativas e divergências**. Santa Maria: UFSM, 2009. 173 p. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-graduação em Integração Latino-Americana, Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2009. Disponível em: <http://cascavel.cpd.ufsm.br/tede/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=2825>. p. 43-44.

⁸⁵ *Ibidem*. p. 46.

⁸⁶ RIBEIRO, Wagner Costa. **A ordem ambiental internacional**. São Paulo: Contexto, 2001. p. 114.

⁸⁷ *Ibidem*. p. 109.

internacionais no seu modo tradicional, ou seja, prevendo obrigações rígidas, impondo sanções e sendo passíveis de serem exigidas juridicamente de forma imediata dos Estados.

Essas dificuldades evidenciaram-se, inclusive, nos encontros que sucederam a Rio-92 e cujo maior mérito talvez tenha sido o de apenas impedirem o retrocesso das negociações que haviam sido estabelecidas anteriormente. Durante a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+10), realizada no ano de 2002, em Johannesburgo, reafirmou-se o desenvolvimento sustentável como pilar da ação política mundial, porém, os seus resultados são considerados frustrantes, pois em nada acrescentaram ao regime ambiental internacional.⁸⁸

Em 2012, com a realização da Rio+20, novamente muito pouco se avançou. Guimarães e Fontoura afirmam que desde a sua concepção, quando se pensou em um encontro nos moldes de uma “Conferência de Revisão”, que sequer previa a adoção de decisões de Estado, a Rio+20 estava fadada ao insucesso. Ao seu término, reconhecem que no lugar de decisões vinculantes e de compromissos e mecanismos efetivos, o que se verificou foram decisões vagas e a reafirmação de ideais pouco consistentes, prevalecendo interesses de setores privados e de países desenvolvidos na manutenção de um “[...] modelo econômico baseado nos mercados e nas grandes corporações e suas práticas”.⁸⁹

Desse modo, considerando a quantidade de textos normativos produzidos na Rio-92, bem como a relevância de seus conteúdos, pode-se afirmar que este encontro não só foi a maior conferência já realizada pela ONU, como também foi de fundamental importância pelos resultados alcançados. Por meio dela, possibilitou-se, além da ampliação da conscientização ambiental por parte dos governos e da opinião pública, a celebração de acordos formais entre os Estados. Todavia, esta consciência deve ser vista como um passo importante, mas não definitivo, ainda carecedora de complementação por ações futuras efetivas pelos países, as quais seguem em discussão e podem ser impulsionadas com o auxílio das regras de *soft law*.

Compreendida de que maneira e por que ocorreu a introdução da *soft law* no cenário das relações ambientais internacionais, cumpre no próximo tópico o estudo específico deste fenômeno no tocante às mudanças climáticas, para enfim verificar algumas de suas reais implicações neste campo do Direito Ambiental Internacional, assim como a perspectiva para futuros avanços.

⁸⁸ O texto final da Declaração de Johannesburgo está disponível em: <http://www.cqgp.sp.gov.br/gt_licitacoes/publicacoes/joanesburgo.pdf>. Acesso em 05 dez. 2013.

⁸⁹ GUIMARÃES, Roberto Pereira; FONTORA, Yuna Souza dos Reis da. Rio+20 ou Rio-20?: crônica de um fracasso anunciado. **Revista Ambiente & Sociedade**, versão *online*, vol. 15, n. 3, São Paulo, dez. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/asoc/v15n3/a03v15n3.pdf>>. Acesso em: 05 dez. 2013. p. 25-28.

2.2 A ordem ambiental internacional das mudanças climáticas e a influência da *soft law*

Como abordado no item 1.2.2, o aquecimento global constitui-se um dos maiores desafios para a humanidade no século 21, considerando que a elevação na temperatura média do planeta e as mudanças climáticas verificadas impactam diretamente no uso da Terra. Ainda que as suas consequências não afetem com a mesma intensidade a todos os países, há catástrofes de escala mundial que precisam ser evitadas, razão pela qual há a necessidade de se estabelecer um regramento cada vez mais sólido em nível internacional sobre essa matéria.

Especialistas alertam para uma atual crise ambiental com dimensões planetárias e impulsionada, dentre outros fatores, pelas mudanças do clima, que produzem efeitos no espaço global de todo o planeta. Nesse sentido, Wagner Costa Ribeiro destaca “a mudança dos ciclos de vida dos vegetais que produzem alimento e uma eventual crise alimentar”⁹⁰ como um dos riscos apontados pelos estudiosos do meio ambiente. Ribeiro expõe, ainda, outras consequências diretas das mudanças climáticas: “Áreas úmidas podem se transformar em área semi-áridas. Pontos do litoral em todo o mundo serão alagados”.⁹¹

Também podemos acrescentar nesse rol de problemas causados pelo aquecimento global, o derretimento de calotas polares, que, com o aumento do nível do mar, colocarão em risco interesses e a própria existência de países insulares e de cidades localizadas à beira-mar. Filipa Tiago Gomes, por sua vez, lembrando a transversalidade das problemáticas ambientais, aduz que as alterações climáticas “podem potenciar a perda de biodiversidade e o risco de desertificação, e vice-versa, uma vez que as consequências das alterações climáticas serão tanto maiores quanto mais os ecossistemas estiverem danificados e alterados”.⁹²

Dentre outras, foram essas as preocupações que, no início da década de 90 do século passado, levaram a ONU a intensificar os seus esforços na proteção do clima. A partir de um estudo encomendado pelas Nações Unidas ao Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas (IPCC)⁹³ acerca das mudanças climáticas, que envolveu 300 cientistas de 20 países

⁹⁰ RIBEIRO, Wagner Costa. **A ordem ambiental internacional**. São Paulo: Contexto, 2001. p. 114.

⁹¹ *Ibidem.*, p. 114.

⁹² GOMES, Filipa Tiago. **As relações internacionais do ambiente**: as conferências das partes das "Convenções do Rio" como exemplos práticos do multiculturalismo ambiental. Lisboa: UNL, 2012. 191 p. Dissertação (Mestrado em Gestão do Território, Área de Especialização em Ambiente e Recursos Naturais) – Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa, Lisboa, 2012. Disponível em: <<http://run.unl.pt/bitstream/10362/7546/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20Filipa%20Gomes%20Mar%C3%A7o%202012.pdf>>. Acesso em 17 set. 2013. p. 57.

⁹³ O IPCC foi criado no ano de 1988 pela Organização Meteorológica Mundial e pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), com o objetivo de ser um centro de estudo de onde se pudessem obter informações técnicas, científicas e atualizadas sobre as questões envolvendo as mudanças climáticas. Os pareceres técnicos e relatórios por ele emitidos (até outubro de 2013 haviam sido produzidos 5 Relatórios de

distintos, foi dado o primeiro alerta concreto de ameaça à segurança climática global e, conseqüentemente, à sobrevivência da humanidade.

As descobertas do 1º Relatório de Avaliação do IPCC, em 1990, foram fundamentais para o estudo da elaboração de uma Convenção do Clima. Dentre suas conclusões, destacam-se a comprovação de que a temperatura média da Terra elevava-se entre 0,3 e 0,6° por década e as projeções sugeriam um aumento da temperatura global média de 0.15 °C e 0.3°C por década, de 1990-2005. Também foi detectado um aumento na presença de gases causadores do efeito estufa na atmosfera, associando-se a ação antrópica à elevação da temperatura.⁹⁴

Nesse contexto, surge a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC), principal instrumento regulatório do clima no âmbito mundial já produzido até os dias atuais. E será a partir do seu estudo e da análise de alguns de seus reflexos que o presente trabalho desenvolver-se-á, deste ponto, até as suas conclusões finais.

2.2.1 A Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e seus desdobramentos principais: uma análise das Conferências das Partes e do Protocolo de Quioto

Negociada pelo IPCC desde 1988 e originada a partir da Rio-92, a CQNUMC contou com a assinatura de 154 Estados e da Comunidade Europeia e entrou em vigor no ano de 1994. Ela tem como objetivo principal reunir Estados em um esforço comum para limitar a poluição atmosférica, com a estabilização das concentrações de GEE em níveis menos danosos ao meio ambiente. A Convenção estabelece, em síntese, uma série de conceitos, princípios, estratégias e obrigações aos países signatários, que devem cooperar na busca por um desenvolvimento econômico sustentável e na proteção do meio ambiente para as gerações presentes e futuras. Nesse contexto, Guido Fernando Soares esclarece que a Convenção

[...] estabelece normas para reduzir o lançamento não só de dióxido de carbono na atmosfera, mas de todos os gases de efeito estufa (greenhouse gases), ainda não regulados pelo Protocolo de Montreal sobre Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio, de 1990, responsáveis pela elevação da temperatura do clima terrestre, com todo o repertório de medidas que a adoção de tal política implicará [...]⁹⁵

Avaliação sobre o Meio Ambiente) servem para que sejam providas avaliações regulares acerca das alterações climáticas e orientar as ações que devem ser adotadas em nível mundial para mitigação do clima.

⁹⁴ RELATÓRIO do IPCC/ONU - Novos cenários climáticos. Mudança Climática 2007: a base da política. Ecolatina - Conferência latino-americana sobre Meio Ambiente e responsabilidade Social. Disponível em: <<http://www.ecolatina.com.br/pdf/IPCC-COMPLETO.pdf>>. Acesso em 07 jul. 2013.

⁹⁵ SOARES, Guido Fernando Silva. **Direito Internacional do Meio Ambiente: emergência, obrigações e responsabilidades**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003. p. 77.

Um de seus elementos basilares é o princípio da responsabilidade comum, porém diferenciada, que determina a responsabilidade de todos os países na divisão dos custos com as ações necessárias, mas atribui aos desenvolvidos, a assunção dos principais compromissos. Tal mandamento decorre da constatação de que esses países foram os responsáveis pela emissão da maior parte dos gases tóxicos na atmosfera e, em tese, apresentariam maior capacidade econômica para suportar os custos, se comparados com os demais. Nesse sentido, os ensinamentos de Eduardo Viola sobre a meta inicial da CQNUMC, cujo texto final

[...] estabeleceu um compromisso genérico para os países pertencentes ao Anexo I (países desenvolvidos da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico e países industrializados ex-comunistas em transição para a economia de mercado): o ano-base das emissões seria 1990, e em 2000 as emissões desses países não deveriam ser superiores às de 1990. Para os países não pertencentes ao Anexo I (como o Brasil), a convenção estabeleceu apenas o compromisso de serem elaborados inventários nacionais de emissões de carbono.⁹⁶

Conforme já demonstrado no capítulo anterior, pode-se afirmar que a CQNUMC constitui-se um exemplo de *soft law*, uma vez que não se trata de um tratado impositivo, como o são aqueles tradicionalmente elaborados, com regras cogentes e que, por si só, impõem sanções aos infratores. Esta Convenção, por outro lado, é considerada um tratado com conteúdo limitado e enquadra-se na categoria “tratados-quadro”, ou seja, ela é composta de textos vagos e necessita de outros meios para regulamentá-la e detalhá-la. Nesse contexto, em sendo um texto do tipo “quadro”,

[...] seu conteúdo, apesar de importante, desde o início se mostrou carecedor de complementação futura. Foi diante dessa necessidade de ampliação do primeiro compromisso firmado em matéria climática global, que os anos seguintes foram de intensos debates e encontros entre os membros signatários da Convenção.⁹⁷

Nesse cenário, foram previstas Conferências periódicas para tratar da implementação gradual de suas disposições. As 18 Conferências das Partes signatárias (COP) realizadas até novembro de 2013 demonstram o esforço político internacional na busca por avanços para uma mais completa regulação da proteção ambiental, “apesar de que em muitos desses encontros poucos foram os avanços, tendo emergido muito mais retórico do que propriamente atitudes concretas”.⁹⁸ A tabela abaixo elaborada proporciona um panorama geral sobre as

⁹⁶ VIOLA, Eduardo. In: TRIGUEIRO, André (Org.). *op. cit.*, p. 190.

⁹⁷ OLIVEIRA, Rafael Santos de. **A mídia como ator emergente das relações internacionais**: o seu protagonismo no uso do soft power frente aos desafios das mudanças climáticas. Florianópolis: UFSC, 2010. 420 p. Tese (Doutorado) – Curso de Pós-graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2010, p. 288.

⁹⁸ *Ibidem*, p. 288

COPS realizadas e demonstra, sinteticamente, as principais discussões e resultados alcançados por meio das Conferências das Partes, divididas a seguir em grupos de 5.

Tabela 1 – Resumo das principais discussões e resultados obtidos pelas Conferências das Partes realizadas no âmbito da CQNUMC

Conferências das Partes	Ano e Local (Cidades)	Principais discussões e resultados obtidos
COP1 / COP5	1995 a 1999 (Berlim, Genebra, Quioto, Buenos Aires e Bonn)	As duas primeiras Conferências foram marcadas pelo consenso geral sobre a necessidade de se tomar ações efetivas para mitigar o efeito estufa. Teve início, então, o processo de negociação de metas e prazos para a redução das emissões dos GEE por parte dos países desenvolvidos, sendo sugerida a criação de um Protocolo que oficializasse essa questão. Como resultado, na COP-3 foi instituído o Protocolo de Quioto, promissor acordo firmado no âmbito da regulação da proteção ambiental, o qual estabelece metas de redução para os países desenvolvidos. Coube às Conferências seguintes buscar a implementação do referido Protocolo. Nelas foram debatidos temas como programas de metas, alternativas de compensação, atividades a serem implementadas conjuntamente, mecanismos financiadores e transferência de tecnologias visando a capacitação de países em desenvolvimento.
COP6 / COP10	2000 a 2004 (*Haia/Bonn, Marrakesh, Nova Delhi, Milão e Buenos Aires). * Destaca-se que a Conferência de Haia foi suspensa devido aos impasses entre os Estados, sendo retomada no ano seguinte, em Bonn.	A COP-6 foi marcada por intensos impasses e dificuldades nas negociações entre os Estados, em especial nas discussões envolvendo Mecanismos de Desenvolvimento Limpo (MDL), Mercado de Carbono e assistência financeira aos países em desenvolvimento, bem como sobre as sanções a serem aplicadas aos países descumpridores das metas impostas. Essa tensão levou à saída dos EUA do Protocolo de Quioto, sob a alegação de que as metas acarretariam custos excessivos para sua economia interna e em razão da inexistência de metas para os países em desenvolvimento. Nas três Conferências posteriores seguiram-se as negociações rumo à implementação do Protocolo. Nesse período, foram regulamentados importantes mecanismos de adaptação às mudanças climáticas, como o uso de fontes renováveis na matriz energética dos Estados, o Comércio de Emissões (CE), a Implementação Conjunta e o MDL. Destaca-se, na COP-8, a adesão da iniciativa privada e de organizações não governamentais ao Protocolo, fortalecendo-o. Finalmente, na COP-10, foram aprovadas as regras para a entrada em vigor do Protocolo de Quioto, o que ocorreu no ano seguinte (2005), quando a Rússia, um dos principais emissores de GEE aderiu a ele. O Protocolo foi responsável por prever e regular importantes mecanismos de flexibilização e compensação às reduções de GEE.
COP11/COP15	2005 a 2009 (Montreal, Nairóbi, Bali, Poznan e Copenhague)	As discussões iniciais demonstravam preocupação com o que ocorreria após 2012, com o fim do primeiro período do Protocolo de Quioto, para o qual instituições europeias defendiam a necessidade de uma redução da emissão de GEE de 60 a 80% até 2050. Temas como o financiamento de projetos de adaptação para países em desenvolvimento e a criação de um mecanismo que promovesse a redução de emissão de GEE oriundas do desmatamento em países em desenvolvimento também foram discutidos. Em Bali (2007), os países ignoraram apelos da ciência e da população e adiaram para 2050 a fixação explícita de metas compulsórias para redução de emissões, antes fixadas para 2020 com a previsão de reduções entre 25 e 40%. Por outro lado, foi incluída no texto final da

		<p>reunião, a redução de emissões causadas por desmatamento de florestas tropicais e aprovada a implementação do Fundo de Adaptação para auxiliar financeiramente países mais vulneráveis às alterações climáticas. Em Poznan e em Copenhague, o principal avanço nas negociações partiu de países em desenvolvimento, como Brasil, China e Índia, que decidiram mudar sua postura e demonstraram interesse em assumir compromissos não obrigatórios de redução das emissões de carbono. Destaque para a atuação do governo brasileiro, que na COP-15 assumiu o compromisso voluntário de reduzir entre 36,1 e 38,9% a emissão de GEE até 2020. Essa questão de certo modo atenua o fracasso das tratativas para um novo acordo global e estabelecimento do Tratado que substituiria o Protocolo de Quioto.</p>
COP16/COP18	2010 a 2012 (Cancun, Durban e Doha)	<p>A COP-16 foi marcada pelo anúncio brasileiro acerca da regulamentação de sua Política Nacional sobre Mudança do Clima. Pequenos avanços foram verificados, como a criação do Fundo Climático Verde no âmbito da CQNUMC, para auxiliar países em desenvolvimento a reduzir suas emissões, por meio de fundos oriundos de fontes diversas, como impostos sobre o carbono, bancos e financiamento público. O texto final, mesmo sem conter decisões com caráter vinculante e de não estabelecer novas metas concretas para extensão do Protocolo de Quioto, reafirmou a necessidade de sua renovação “o mais rápido possível” e incorporou preocupações dos países Anexo-I e Não-anexo-I da Convenção.</p> <p>No ano seguinte, discutiu-se o plano elaborado pela União Europeia para extensão do Protocolo de Quioto por 5 anos, a contar de 2013, enquanto se negociaria um novo tratado climático. Chegou-se a conclusão de que o futuro acordo global deveria comprometer a todos os países e não apenas aos desenvolvidos, o que motivaria países como os EUA a assinar um novo instrumento com força legal. A sua implementação, com a assunção de metas concretas de emissões ficou prevista para entrar em vigor até 2020.</p> <p>A última COP até então realizada resultou na renovação do Protocolo de Quioto até 2020. O novo acordo ganhou pouca expressão, pois países do Anexo-I, grandes poluidores mundiais, como o Japão e a Rússia, recusaram-se a assiná-lo. Ainda, não ficou definido como ocorrerá o financiamento climático aos países mais pobres para o combate aos efeitos das mudanças do clima. Resta a expectativa de que em 2020, com a fixação de metas para todos os países, finalmente se coloque em prática um instrumento vinculante e mais efetivo, que conte com a adesão dos principais emissores de GEE.</p>

Fontes: Elaborado pelo autor a partir de:

Conferência das Partes (COP). Disponível em: <[http://www.cetesb.sp.gov.br/mudancas-climaticas/proclima/Negocia%C3%A7%C3%B5es%20Internacionais/309-Confer%C3%Aancia%20das%20Partes%20\(COP\)](http://www.cetesb.sp.gov.br/mudancas-climaticas/proclima/Negocia%C3%A7%C3%B5es%20Internacionais/309-Confer%C3%Aancia%20das%20Partes%20(COP))>.

Acesso em: 06 jul. 2013;

O caminho da busca de acordos. Disponível em: <<http://www.mudancasclimaticas.andi.org.br/node/565>>.

Acesso em 05 jul. 2013;

BALI: uma no cravo, outra na ferradura. 14 dez. 2007. Disponível em: <<http://www.greenpeace.org/brasil/pt/Noticias/em-bali-brasil-assume-comprom/>>. Acesso em 08 jul. 2013.

Apresentadas as principais conclusões e decisões adotadas em cada um dos encontros periódicos ocorridos até a presente data, cumpre neste momento analisar mais detalhadamente três medidas práticas daí decorrentes, com o intuito de verificar a efetiva contribuição da *soft law* em prol das mudanças climáticas. São elas: a) o Protocolo de Quioto; b) o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo; c) o cumprimento de metas de redução voluntárias da emissão de GEE, assumidas pelo Brasil. Na sequência, será examinado o Protocolo de Quioto, enquanto as outras duas serão estudadas no item 2.2.2.

Alguns fatores motivaram a seleção dessas três medidas específicas. Primeiro, ela obedeceu a um critério temporal, tendo sido escolhidas medidas com marco inicial regulatório em períodos espaçados de tempo (respectivamente nos anos aproximados de 1997, 2001 e 2009), a fim de verificar se houve progressão ao longo dos anos. Segundo, decorreu da importância singular de cada uma delas, que, apesar de na sua essência estarem inter-relacionadas entre si, são ideias originais, pioneiras, com características próprias. E por fim, por se constituírem medidas aptas a gerar resultados práticos objetivos.

Acerca do Protocolo de Quioto à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, que ganhou forma durante a COP-3 (Quioto, 1997) e entrou em vigor no ano de 2004, oportuno referir, inicialmente, que se trata de um instrumento jurídico internacional consubstanciado em um Tratado complementar e que “estabelece objetivos específicos, adicionais ao principal, com vistas a atingir o objetivo último da Convenção-Quadro.”⁹⁹

Como já destacado, a CQNUMC tem como objetivo estabilizar a concentração de gases causadores de efeito estufa em níveis que impeçam a interferência antrópica perigosa no sistema climático global, porém, não especifica qual deverá ser esse nível, nem fixou prazo para tanto. Ela estabeleceu que seria necessário um processo permanente de rediscussões acerca das questões climáticas e, logo nos primeiros encontros posteriores a sua entrada em vigor, os Estados-partes reconheceram a urgência em se estabelecerem metas objetivas a serem cumpridas, o que culminou na instituição do Protocolo de Quioto.

Esse novo mecanismo estipulou obrigações unicamente para os países constantes no Anexo I da Convenção. As metas iniciais de redução de emissão de gases causadores do efeito estufa nele fixadas apenas são exigidas dos países desenvolvidos, os quais, individual ou conjuntamente, devem reduzir suas emissões para no mínimo 5% abaixo dos níveis do ano de 1990, entre 2008 a 2012. Nesse período, considerado o primeiro do Protocolo, os países em desenvolvimento ficaram isentos dos compromissos de redução. Nessa esteira, José Goldemberg e Oswaldo Lucon elucidam o objetivo precípua do Protocolo, pelo qual os

[...] países signatários comprometem-se a reduzir as emissões globais de gases estufa até 2012 em pelo menos 5% dos índices medidos em 1990. Os países responsáveis conjuntamente por 55% das emissões globais em 1990 fazem parte do “Anexo I” e

⁹⁹ SALAMÉ, Mariana Bezerra. **A reação internacional à mudança climática: o Protocolo de Quioto e seus mecanismos de mercado para o enfrentamento do aquecimento global.** Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=2488>. Acesso em: 11 jul. 2013.

devem reduzir suas emissões. Os demais países – inclusive o Brasil – não teriam esse compromisso, pelo menos até 2012.¹⁰⁰

Vê-se, portanto, que o Protocolo foi criado para regulamentar a CQNUMC, típico instrumento com conteúdo *soft*, conforme antes detalhado. Ele estabeleceu prazos e metas próprias para as Partes signatárias e configura-se um instrumento político e jurídico que, ao contrário da referida Convenção, possui natureza vinculante, atrelando o cumprimento de suas normas a possíveis medidas sancionatórias e visa conceder consistência e eficácia aos princípios e orientações de condutas previstas para o tratamento das questões climáticas.

Ressalta-se que ficou estabelecido que o referido instrumento só entraria em vigor a partir do 90º dia posterior à data de ratificação de pelo menos 55 Partes da Convenção e, entre esses, deveriam constar aquelas que juntas produziam 55% do gás carbônico lançado na atmosfera em 1990. Isso ocorreu apenas em 16 de fevereiro de 2005, quando a Rússia, país responsável por uma quantidade expressiva de emissões, aderiu a ele.

Apesar da entrada em vigor, a eficácia do Protocolo de Quioto foi colocada em cheque ao longo dos anos, em especial pela demora de alguns países em ratificá-lo, como no caso da Austrália, o que só ocorreu em 2007. Soma-se a isso, como fatores que dificultam a realização concreta das suas diretrizes, a não ratificação dos Estados Unidos, notoriamente um dos maiores emissores de GEE e, mais recentemente, em 2012, o abandono do Canadá. Guido Fernando Soares, antes mesmo da entrada em vigor desse mecanismo, já apontava algumas dificuldades encontradas na implementação das condições nele impostas, referindo que estas

[...] exigem um tipo de cooperação em nível internacional entre os Estados, que dificilmente alguns países, como os EUA, estão dispostos a dar, devido à carga de sacrifícios e de mutações nos padrões da vida ordinária (como a redução da queima dos combustíveis fósseis, em particular proveniente da utilização dos veículos de transporte urbanos) que resultarão para sua população.¹⁰¹

Na busca por uma atuação integrada entre os países, pautada na cooperação internacional e compatível com o desenvolvimento social e econômico deles, o Protocolo criou e regulamentou, em 2001, nos Acordos de Marrakesh, três mecanismos de flexibilização em seu texto final, que se revestem de fundamental importância no enfrentamento das mudanças do clima. São eles: a Implementação Conjunta (IC), previsto no art. 6º, o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL), constante no art. 12 e o Comércio de

¹⁰⁰ GOLDEMBERG, José; LUCON, Oswaldo. Mudança do clima e energias renováveis: por uma governança global. In: NASSER, Salem Hikmat; REI, Fernando (Org.) **Direito internacional do meio ambiente**. São Paulo: Atlas, 2006, p. 199.

¹⁰¹ SOARES, Guido Fernando Silva. **A proteção internacional do meio ambiente**. Barueri: Manole, 2003. p. 153.

Emissões (CE) do art. 17. Conforme Ana Carolina Gazoni, esses instrumentos são “arranjos técnicos e operacionais para utilização de países, ou empresas situadas nestes países, que oferecem facilidades para que as Partes possam atingir as metas de redução de emissões”.¹⁰²

Enquanto o MDL será objeto de estudo no item 2.2.2, oportuno neste momento sintetizar ideia dos demais, a partir do que dispõem os artigos 6 e 17 do Protocolo de Quioto, respectivamente. Em suma, a Implementação Conjunta é um mecanismo que possibilita que um país cumpra seus compromissos financiando projetos industriais em outro, devendo ambos serem pertencentes ao Anexo I da CQNUMC. Por outro lado, o Comércio de Emissões permite que aqueles países desenvolvidos que emitirem de gás carbônico em nível inferior ao máximo previsto, possam vender o excedente para outro país do Anexo I.¹⁰³

Além desses mecanismos, também para facilitar o cumprimento das metas impostas, destaca-se a possibilidade das Partes abaterem de suas emissões o volume dos gases retirados da atmosfera por meio de “sumidouros” de carbono, ou seja, por qualquer atividade que remova um GEE, o que ocorre por meio de projetos de mudança do uso da terra e manejo florestal. Essas emissões retiradas da atmosfera resultam em créditos que podem ser inclusive comercializados no chamado mercado de carbono.¹⁰⁴

Apesar dos esforços empreendidos para se avançar nas negociações, o grupo atualmente comprometido com as metas do Protocolo foi reduzido a 36 países: Austrália, Noruega, Suíça, Ucrânia e todos os integrantes da União Europeia. Além dos Estados Unidos, que nunca ratificaram o acordo e do Canadá, que o abandonou em 2012, destaca-se que Japão, Rússia e Nova Zelândia se recusaram a assinar a extensão da validade do Protocolo de Quioto após 2012 e reduziram ainda mais o seu alcance.

Dentre as insatisfações daqueles países que relutam em ratificar o acordo, tem-se a não imposição de metas obrigatórias de redução de GEE para países em desenvolvimento, como a China e o Brasil, hoje também responsáveis por grande parcela nas emissões. Soma-se a essa divergência quanto à repartição do ônus referente à atenuação do aquecimento global, a

¹⁰² GAZONI, Ana Carolina. O Protocolo de Kyoto e o estabelecimento de metas de redução de GG. In: SOUZA, Rafael Pereira de (coord.). **Aquecimento Global e Créditos de Carbono** – Aspectos Jurídicos e Técnicos. São Paulo: Quartier Latin, 2007. p. 58.

VIOLA, Eduardo. As complexas negociações internacionais para atenuar as mudanças climáticas. In: TRIGUEIRO, André (Coord.). **Meio ambiente no século 21**: especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento. Rio de Janeiro: Sextante, 2003.

¹⁰³ CASARA, Ana Cristina. **Direito ambiental do clima e créditos de carbono**. Curitiba: Juruá, 2009. p. 92-93.

¹⁰⁴ BIATO, Márcia Fortuna. Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança de Clima. Trabalho final apresentado ao Curso de Especialização em Direito Legislativo realizado pela Universidade do Legislativo Brasileiro – UNILEGIS e Universidade Federal do Mato Grosso do Sul – UFMS. **Revista de Informação Legislativa**. p. 242. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/572/R166-15.pdf?sequence=4>>. Acesso em 03 nov. 2013.

preocupação com o impacto que as metas possam causar na economia interna desses países, que necessitariam expressivos investimentos para se adaptarem e atenderem àquelas.

No tocante à possibilidade de aplicação de sanções em caso de inadimplência, esta foi prevista expressamente no art. 18 do Protocolo.¹⁰⁵ Foi estabelecido que compete às COPs avaliar as causas do descumprimento e decidir pela aplicação de penalidades para o não cumprimento das metas legalmente exigidas. Para sua operacionalização, a CQNUMC previu no art. 12º, parágrafo 1º,¹⁰⁶ que cada parte deverá comunicar ao Secretariado da Convenção, anualmente, a quantidade de suas emissões de GEE por meio de um inventário nacional, bem como deverá indicar as ações adotadas ou que visa adotar no intuito de atingir as suas metas.

Em que pese a definição das penalidades não seja clara e seja apenas genérica, é possível imaginar algumas das sanções a que podem estar sujeitos os países no plano internacional, em especial aquelas de natureza econômica, como por exemplo a imposição de multas pelo não cumprimento das metas e até mesmo a exclusão de futuros acordos comerciais. Dessa forma, além da necessidade de prestar contas a cada ano, cada país

[...] sofrerá, além da exposição negativa perante a comunidade internacional, também as sanções como a elevação de sua meta de redução de emissões e a obstaculização de suas transações no mercado de carbono, e ainda retaliações de natureza econômica direta, naturais de tratados internacionais.¹⁰⁷

Salienta-se que foi proposital a não inclusão de sanções rígidas e específicas de caráter punitivo aos descumpridores das metas. Ao invés de aplicar punições, a maior preocupação do Protocolo de Quioto, desde o seu início, residiu no estímulo a continuidade das discussões acerca de medidas passíveis de serem implementadas pelas partes, oferecendo assessoramento técnico e até mesmo econômico às partes, buscando desenvolver novas medidas e uma maior

¹⁰⁵ Artigo 18º. A Conferência das Partes, actuando na qualidade de reunião das Partes para efeitos do presente Protocolo, aprovará, na sua primeira sessão, os procedimentos e mecanismos adequados e eficazes para determinar e lidar com os casos de não cumprimento das disposições do presente Protocolo, inclusive por meio do desenvolvimento de uma lista indicativa de consequências, tomando em consideração a causa, tipo, grau e frequência do não cumprimento. Quaisquer procedimentos e mecanismos no âmbito deste artigo que impliquem consequências vinculativas serão adoptados através de uma emenda ao presente Protocolo.

¹⁰⁶ Artigo 12. 1. Em conformidade com o Artigo 4, parágrafo 1, cada Parte deve transmitir à Conferência das Partes, por meio do Secretariado, as seguintes informações: a) Inventário nacional de emissões antrópicas por fontes e de remoções antrópicas por sumidouros de todos os gases de efeito estufa não controlados pelo Protocolo de Montreal, dentro de suas possibilidades, usando metodologias comparáveis desenvolvidas e aprovadas pela Conferência das Partes; b) Descrição geral das medidas tomadas ou previstas pela Parte para implementar esta Convenção; e c) Qualquer outra informação que a Parte considere relevante para a realização do objetivo desta Convenção e apta a ser incluída em sua comunicação, inclusive, se possível, dados pertinentes para cálculos das tendências das emissões mundiais.

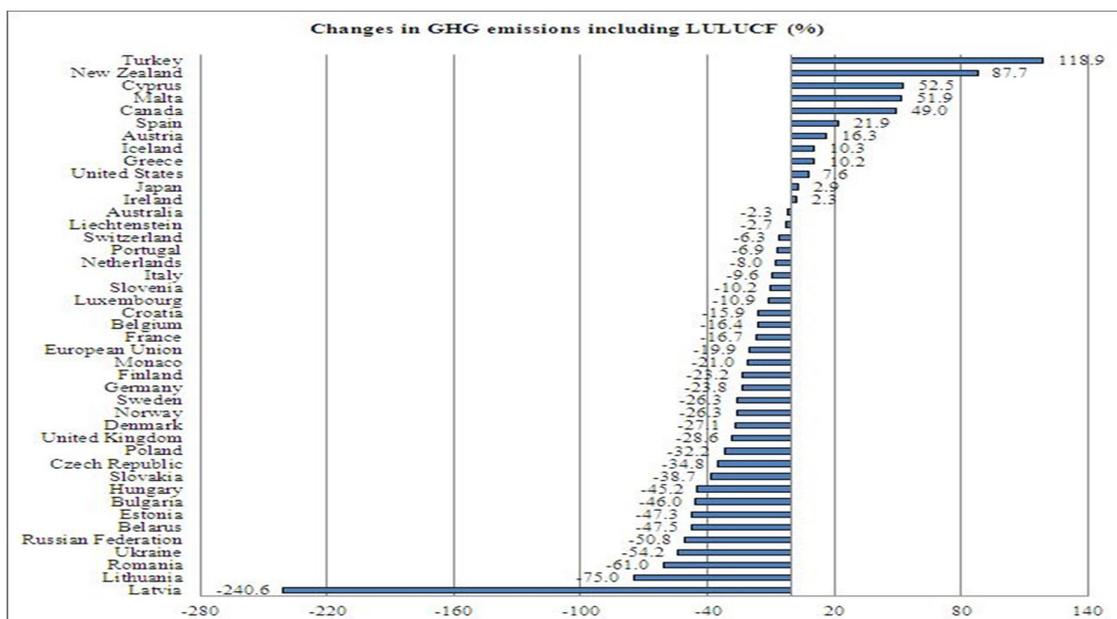
¹⁰⁷ SANTOS, Patrícia Maria Rodrigues dos. Créditos de carbono. Aspectos jurídicos e ambientais. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 15, n. 2460, 27 mar. 2010. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/14580>>. Acesso em: 30 out. 2013.

consciência ecológica mundial em prol do desenvolvimento sustentável. Vê-se, portanto, que mesmo na adoção desse instrumento alguns dos caracteres da *soft law* fizeram-se presentes.

Como mencionado, a primeira fase do Protocolo chegou ao fim no ano de 2012. O fracasso na negociação de um novo acordo global para substituí-lo fez com que na COP-18 (2012) ocorresse a sua renovação até o ano de 2020, dando início ao segundo período do compromisso. Espera-se que até 2015 os governos aprovelem este novo acordo, no qual a fixação de metas também para os países emergentes revela-se medida inevitável para que esse novo instrumento vinculante conte com a adesão dos principais países emissores.

Feitas essas considerações, nesse momento, a questão a ser enfrentada é saber em que medida esse instrumento originário dessa nova engenharia normativa verificada nos dias atuais foi capaz de diminuir as emissões globais de carbono. É possível aferir a sua real efetividade frente a problemática das mudanças do clima? O gráfico abaixo reproduzido, extraído do sítio oficial da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (unfccc.int), foi elaborado a partir de dados do inventário de GEE fornecido anualmente pelas Partes Anexo I e demonstra a variação percentual no total de suas emissões no período de 1990 a 2011, incluindo as relacionadas aos sumidouros de carbono.

Gráfico 1 - Dados de GEE da CQNUMC – Total de emissões de gases de efeito estufa de cada parte integrante do Anexo I, 1990-2011 (incluindo as relacionadas aos sumidouros de carbono)



Fonte: **Changes in GHG emissions including LULUCF (%)**. Disponível em: <http://unfccc.int/files/inc/graphics/image/jpeg/total_incl_2013.jpg>. Acesso em 01 nov. 2013.

Extraí-se, em síntese, que a meta mínima imposta aos países desenvolvidos, de reduzir aproximadamente em 5% o número de emissões em relação ao ano de 1990, foi cumprida por um significativo número de países, tendo alguns alcançados números muito expressivos. No entanto, a grande preocupação atual reside nas emissões no resto do mundo, as quais aumentaram consideravelmente nesse primeiro período, como foi o caso da China. Como consequência, o estudo elaborado no ano de 2011 pela Organização Meteorológica Mundial, agência especializada das Nações Unidas para meteorologia (tempo e clima) demonstrou que

A quantidade de gases de efeito estufa na atmosfera atingiu um novo recorde em 2011 (...) Entre os anos de 1990 e 2011 houve um aumento de 30% na emissão de gases responsáveis pelo aquecimento global, como é o caso do dióxido de carbono (CO₂).¹⁰⁸

Desse modo, uma das principais críticas que pode ser feita ao Protocolo de Quioto é a de que este não foi um instrumento forte o suficiente para que globalmente se verificasse uma redução nas emissões de GEE. Seja por uma questão de falha no plano estratégico inicial, ao não se preocupar com as emissões dos países em vias de desenvolvimento, ou por não ter conseguido fazer com que alguns países desenvolvidos atingissem os seus objetivos iniciais, ele não alcançou em sua primeira fase, na prática, os resultados inicialmente imaginados.

No entanto, os resultados dessa fase do Protocolo de Quioto não podem se limitar a uma análise de dados estatísticos. Deve ser levado em consideração que, além do êxito de muitos países, ele foi essencial no sentido de colocar na pauta da agenda internacional a necessidade de se estabelecer metas de redução das emissões de GEE e tornou-se um exemplo claro de que é possível a tomada de medidas concretas para mitigação dos efeitos do aquecimento global. Por meio dele, também se pôde observar que a quase totalidade dos grandes poluidores possuem no mínimo interesse em assumir as suas responsabilidades.

Nesse sentido, esse instrumento funcionou como um verdadeiro ponto de partida para se aferir em que medida os Estados-parte da CQNUMC estão realizando esforços para enfrentar a questão das mudanças climáticas. Novas discussões continuarão sendo feitas para

¹⁰⁸ Tradução livre do original em inglês: “The amount of greenhouse gases in the atmosphere reached a new record high in 2011, according to the World Meteorological Organization. Between 1990 and 2011 there was a 30% increase in radiative forcing – the warming effect on our climate – because of carbon dioxide (CO₂) and other heat-trapping long-lived gases”. **Greenhouse Gas Concentrations Reach New Record**. WMO Bulletin highlights pivotal role of carbon sinks. Disponível em: <http://www.wmo.int/pages/mediacentre/press_releases/pr_965_en.html>. Acesso em 10 nov. 2013.

o aperfeiçoamento de um novo instrumento vinculante, de maneira que os aspectos positivos do Protocolo de Quioto poderão ser reproduzidos no novo acordo e buscar-se-á melhorar os seus pontos negativos.

2.2.2 Outras implicações práticas decorrentes do uso da *soft law* no tocante ao meio ambiente climático: O MDL e a Política Nacional Brasileira sobre Mudança do Clima

Como visto, foram criados no âmbito do Protocolo de Quioto três mecanismos de flexibilização para auxiliar os Estados a cumprirem as suas metas. Desses, o único que contempla a participação de todos os Países signatários da CQNUMC foi a utilização do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL), o qual foi regulamentado pelas sucessivas Conferências das Partes, em especial pela COP-7, nos denominados Acordos de Marrakesh. Considerando a sua evolução e maior abrangência, pois exige uma ação integrada de países desenvolvidos e países em desenvolvimento, assim como os importantes resultados já alcançados, esse foi o mecanismo eleito para ser melhor detalhado, o que será feito a seguir.

O MDL originou-se de uma proposta brasileira apresentada na COP-3, baseada em uma ideia de promoção da cooperação entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento, incentivando que estes cresçam de forma mais eficiente e menos intensiva em emissões de GEE. Nesse contexto, essa cooperação seria baseada

[...] na possibilidade de evitar emissões de GEE, a custos possivelmente menores nos países em desenvolvimento, que possuem um grande potencial de melhoria de eficiência energética. Essa ideia de cooperação incorpora, pois, a noção de *leap-frogging*, ou seja, de um “salto tecnológico” no processo de desenvolvimento desses países, que ocorreria sem necessariamente passar pelos mesmos caminhos errados do ponto de vista ambiental que tomados pelos países industrializados.¹⁰⁹

Ou seja, partiu-se da ideia de que, para os países industrializados alcançarem eficiência energética adicional, o custo seria muito caro, tendo em vista que estes já empregam tecnologias de ponta no uso de seus recursos energéticos. Assim, chegou-se à conclusão de que o mesmo dinheiro que seria investido nos países desenvolvidos, caso fosse investido em projetos nos países em via de desenvolvimento, produziria um resultado mais efetivo, reduzindo, assim, o impacto nas economias internas dos primeiros.

Em linhas gerais, por meio do MDL, os países do Anexo I da CQNUMC podem adquirir Reduções Certificadas de Emissões (RCEs) resultantes de projetos desenvolvidos nos

¹⁰⁹ PEREIRA, André Santos; MAY, Peter Herman *apud* CASARA, Ana Cristina. **Direito ambiental do clima e créditos de carbono**. Curitiba: Juruá, 2009. p. 96.

países em desenvolvimento, que originarem reduções na emissão de GEE. Tais projetos podem ser financiados por países desenvolvidos, em especial por meio da “transferência de tecnologia e *know-how* ambientalmente seguros e saudáveis”¹¹⁰ e autorizam estes Estados a utilizarem as reduções obtidas por essa comercialização para cumprir metas do Protocolo.

Nesse sentido, Ana Cristina Casara identifica que se trata de um mecanismo que permite que países desenvolvidos invistam em tecnologias mais limpas, em eficiência energética e em fontes alternativas de energia nos países em via de desenvolvimento, com o intuito de auxiliar estes a atingirem um desenvolvimento sustentável.¹¹¹ Conforme sintetiza Ana Carolina Gazoni, a ideia do MDL é permitir que a redução de

[...] uma unidade de GEE (Gás Efeito Estufa), emitida ou sequestrada da atmosfera voluntariamente por uma empresa situada em um país em desenvolvimento, seja negociada no mercado mundial com os países industrializados, que precisam destes créditos para cumprir suas metas junto ao protocolo.¹¹²

Desse modo, o mecanismo buscou conciliar duas ideias discutidas a partir da CQNUMC, partindo da premissa da responsabilidade histórica dos países desenvolvidos frente às mudanças climáticas - de forma que eles deveriam arcar com os custos de redução da emissão de GEE - e da ideia de se viabilizar a promoção de um desenvolvimento sustentável - nos termos do Relatório Brundtland - naqueles países em via de desenvolvimento. Para tanto, os países industrializados não precisariam implementar uma política que causasse impactos muito fortes em suas economias, o que permitiu, dentre outros fatores, que países como os Estados Unidos demonstrassem certo interesse no Protocolo de Quioto.

Por essa razão, pode-se dizer que o MDL possui dupla função: auxiliar os países desenvolvidos a cumprir com suas metas de redução de emissões e contribuir com o desenvolvimento sustentável dos países em vias de desenvolvimento, que receberão daqueles, suporte financeiro e tecnológico. Todavia, esses benefícios gerados para os dois grupos de países “devem ser considerados como adicionais; o essencial é a remoção da causa – emissão dos gases que contribuem para o efeito estufa -, a fim de que o efeito nefasto desapareça”.¹¹³

¹¹⁰ Tradução livre do original em inglês: “transfer of environmentally safe and sound technology and know-how”. **Report of the Conference of The Parties on Its Seventh Session, Held At Marrakesh From 29 October to 10 November 2001**. Addendum Part Two: Action Taken By the Conference of the Parties, 2001. Disponível em: <<http://unfccc.int/resource/docs/cop7/13a02.pdf>>. Acesso em 02 nov. 2013.

¹¹¹ CASARA, Ana Cristina. **Direito ambiental do clima e créditos de carbono**. Curitiba: Juruá, 2009. p. 95.

¹¹² GAZONI, Ana Carolina. O Protocolo de Kyoto e o estabelecimento de metas de redução de GG. In: SOUZA, Rafael Pereira de (coord.). **Aquecimento Global e Créditos de Carbono – Aspectos Jurídicos e Técnicos**. São Paulo: Quartier Latin, 2007. p. 60.

¹¹³ FAGUNDES, Lilian Theodoro. O mecanismo de desenvolvimento limpo. In: SOUZA, Rafael Pereira de (coord.). **Aquecimento Global e Créditos de Carbono – Aspectos Jurídicos e Técnicos**. São Paulo: Quartier Latin, 2007. p. 89.

Lilian Fagundes destaca, ainda, que as RCEs obtidas através de projetos realizados nos países em desenvolvimento devem ser certificadas por órgão competente para que se constituam um bem comercializável no Mercado de Carbono, de forma que cada uma representa uma tonelada métrica de dióxido de carbono equivalente não emitido ou sequestrado da atmosfera. Para que um projeto possa ser certificado é necessária a observância de requisitos e procedimentos específicos estipulados nos Acordos de Marrakesh e definidos nacionalmente pela Autoridade Nacional Competente, que deve reconhecer que o país efetivamente obteve a redução de emissões.¹¹⁴

Apesar da ausência de regulamentação jurídica dos vários aspectos que envolvem a comercialização dos projetos de MDL, em razão da sua recente operacionalização e da diversidade de instrumentos internacionais que o disciplinam, esse mercado de carbono vem crescendo rapidamente. Eventuais controvérsias devem ser resolvidas por meio de negociação, ou qualquer solução pacífica, bem como podem ser submetidas à Corte Internacional de Justiça e/ou à Arbitragem, conforme art. 14 da CQNUMC.

Não há como negar, por um lado, o caráter econômico desse mecanismo, tendo em vista que, invariavelmente, ele acaba atrelado às condições do mercado e à capacidade financeira dos Estados. Todavia, a proteção ambiental não se mostra incompatível com essa ferramenta, uma vez que o fim maior do MDL é conquistar a redução da emissão de GEE para níveis satisfatórios. A reflexão crítica feita por Ana Cristina Casara destaca a compatibilidade dessa medida com a proteção do meio ambiente, pois

[...] a análise dos impactos ambientais é imprescindível, bem como o relatório de impacto ambiental, os impactos transfronteiriços, os benefícios socioeconômicos locais e os comentários dos atores envolvidos pelo projeto de MDL. Então, não se pode afirmar que os projetos não respeitam os princípios de prevenção e proteção ambiental, pois nas regras estipuladas pela Convenção do Clima e demais documentos esse critério deverá sim ser observado obrigatoriamente.¹¹⁵

Além disso, essa nova técnica foi uma das responsáveis por atrair muitos países desenvolvidos ao Protocolo de Quioto, fazendo com que estes também voltassem suas atenções para a questão climática e empregassem esforços no estudo e aplicação de inovações tecnológicas, ainda que em projetos fora de seu território nacional. Nesse contexto, Guido Fernando Soares identifica que a instituição de um mercado internacional para as emissões de carbono faz com que não só os governos tenham interesse em cumprir as obrigações contidas

¹¹⁴ *Ibidem*. p. 81. Para obter um detalhamento das etapas a serem cumpridas por um projeto, ver o quadro elaborado pela Fundação Getúlio Vargas, constante no Anexo A do presente trabalho.

¹¹⁵ CASARA, Ana Cristina. **Direito ambiental do clima e créditos de carbono**. Curitiba: Juruá, 2009. p. 140.

na CQNUMC, mas também as empresas privadas, que poderiam atuar nesse mercado em prol das mudanças climáticas, ainda que suas motivações sejam econômicas.¹¹⁶

Destaca-se, ainda, que o MDL não se constitui uma autorização para os países desenvolvidos poluírem, pois eles não desincumbem de implementar ações internas, como se percebe do teor da decisão 15 adotada na 7ª Conferência das Partes: “[...] o uso dos mecanismos deve ser suplementar às ações domésticas, as quais, dessa forma, devem constituir-se elemento importante do esforço feito por cada Parte incluída no Anexo I [...]”.¹¹⁷

A fim de proporcionar uma visão mais prática acerca desse mecanismo, a seguir será brevemente demonstrado como esse assunto já repercutiu na esfera interna do Brasil. A escolha do Brasil como país a ser analisado justifica-se pelo fato de, atualmente, ser o principal país da América Latina em termos de projetos de MDL registrados e um dos mais importantes países do mundo responsáveis por exportar créditos de carbono. Para ilustrar essa situação, os gráficos abaixo reproduzidos demonstram, respectivamente, a porcentagem de projetos de MDL registrados em países da América Latina e de RCEs emitidas, até 2012.

Gráfico 2 – Porcentagem de Projetos de MDL registrados em países da América Latina até o ano de 2012

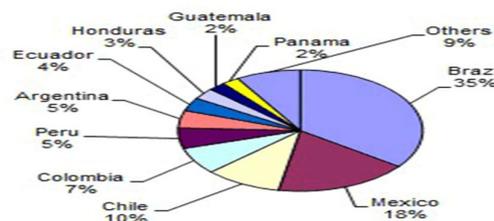
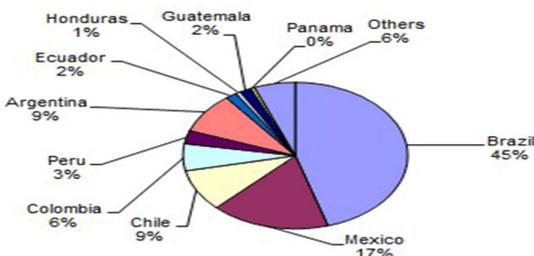


Gráfico 3 - Porcentagem de RCEs emitidas em países da América Latina até o ano de 2012



Fonte: UNEP Risoe CDM/JI Pipeline Analysis and Database, October 1st 2013. Disponível em: <<http://www.cdmpipeline.org/cdm-projects-region.htm>>. Acesso em: 27 out. 2013

¹¹⁶ SOARES, Guido Fernando Silva. **A proteção internacional do meio ambiente**. Barueri: Manole, 2003.p. 153.

¹¹⁷ Tradução livre do original em inglês: “[...] the use of the mechanisms shall be supplemental to domestic action and that domestic action shall thus constitute a significant element of the effort made by each Party included in Annex I [...]”. **Report of the Conference of The Parties on Its Seventh Session, Held At Marrakesh From 29 October to 10 November 2001. Addendum Part Two: Action Taken By the Conference of the Parties, 2001**. Disponível em: <<http://unfccc.int/resource/docs/cop7/13a02.pdf>>. Acesso em 26 out. 2013.

Ainda de acordo com a base de dados do Programa de Meio Ambiente das Nações Unidas¹¹⁸, datada de outubro de 2013, que contém os projetos de MDL enviados para validação e que embasaram a construção dos gráficos acima, o Brasil possuía 415 projetos remetidos a aprovação e 311 projetos já registrados. No mundo, esse número de projetos remetidos é inferior apenas ao número de atividades de projeto registrados na Índia (2110) e China (3981). Conforme dados constantes no sítio do Ministério da Ciência e Tecnologia, o número de projetos de MDL aprovados até outubro de 2013 era ainda superior – 444.¹¹⁹

A partir da lição de Ana Cristina Casara acerca do sistema jurídico nacional do MDL, é possível verificar que, no Brasil, esses projetos devem conter: a) Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EPIA), previsto no art. 225, §1º, IV e V da Constituição Federal; b) Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), atendendo as exigências do art. 9º da Resolução do Conama 001/86, o qual será elaborado a partir das conclusões do Estudo de Impacto Ambiental, instrumento da política nacional do meio ambiente previsto no art. 9º da Lei 6.938/81; c) prévio Licenciamento Ambiental, disciplinado no art. 10 da lei 6.938/81, que se constitui no procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental responsável (no caso do MDL, o IBAMA) licenciará a localização, instalação, ampliação e operação de atividades utilizadoras de recursos ambientais que possam causar degradação ambiental.¹²⁰ A autora conclui o seu raciocínio, referindo que, para a efetividade desse mecanismo

[...] cabe à sociedade civil, ao Poder Judiciário e aos órgãos ambientais competentes fiscalizar todos os projetos de MDL implementados em território brasileiro, e à Comissão Interministerial da Mudança Global do Clima, órgão competente para aprovação dos projetos, atuar de forma incisiva na análise dos impactos dos projetos apresentados.¹²¹

Ressalta-se que os projetos já realizados no Brasil, foram de fundamental importância, por exemplo, para a adequação da destinação dos resíduos sólidos urbanos. A sua execução, visando a adaptação e o investimento em aterros sanitários para o adequado tratamento do lixo, tornando-os uma forma ambientalmente adequada e economicamente viável para tratar desses resíduos, tem o objetivo de geração de energia e obtenção de créditos de carbono.

¹¹⁸ Tradução livre do original em inglês: “United Nations Environment Programme (UNEP) Risoe Centre”. A quase totalidade da base de dados do UNEP Risoe Centre é composta por informações obtidas de dois sítios da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima: <ji.unfccc.int> e <cdm.unfccc.int>. A base de dados completa pode ser obtida por meio do download do arquivo “CDM Pipeline spreadsheet”, disponível no site: <<http://www.cdmpipeline.org/cdm-projects-region.htm#7>>. Acesso em 30 out. 2013.

¹¹⁹ Os referidos dados de dados constantes no sítio do Ministério da Ciência e Tecnologia estão disponíveis em: <<http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/57967.html>>. Acesso em 29 out. 2013.

¹²⁰ CASARA, Ana Cristina. **Direito ambiental do clima e créditos de carbono**. Curitiba: Juruá, 2009. p. 155-164.

¹²¹ *Ibidem*. p. 166-167.

Nesse contexto, desde 2007, a cidade de São Paulo passou a integrar o mercado de carbono, utilizando tecnologias limpas em seus dois principais aterros sanitários: Bandeirantes e São João. A redução das emissões de gás metano obtidas em seus aterros já proporcionou que a Prefeitura realizasse três leilões de créditos de carbono na Bolsa de Valores de São Paulo, nos anos de 2007, 2008 e 2012. Nesse último, comercializou 530 mil toneladas de RCEs registradas com uma empresa suíça, a Mercuria Energy Trading, e arrecadou em torno de R\$ 4,5 milhões.¹²²

Com o dinheiro obtido, possibilitou-se o investimento em projetos ambientais nas áreas próximas dos aterros. Ou seja, além dos benefícios gerados ao meio ambiente, somam-se, ainda, os ganhos sociais e financeiros percebidos pela Prefeitura responsável pelo projeto. Esse exemplo demonstra a importante função socioambiental exercida pelo MDL no Brasil frente ao problema da destinação dos resíduos sólidos, ao mesmo tempo em que auxilia os países desenvolvidos a cumprir as metas estabelecidas no Protocolo de Quioto.

Pelo exposto, pode-se concluir que o MDL é uma importante ferramenta desenvolvida no âmbito do Protocolo de Quioto. Criado com o intuito de estabilizar a emissão dos GEE e de promover o desenvolvimento sustentável nos países em vias de desenvolvimento, pode-se dizer que, apesar de algumas críticas no sentido de se tratar de um mecanismo mais econômico do que ambiental e de existirem lacunas em sua regulamentação, a sua contribuição já se faz presente na seara das alterações climáticas. Sem dúvidas, faz parte de um conjunto de normas internacionais que ainda se encontram em construção e que, se corretamente utilizados pelos países, será mais um mecanismo a auxiliar no difícil trato com a questão das mudanças do clima.

Como último reflexo a ser analisado acerca das implicações do uso da *soft law* na regulação do meio ambiente climático, tem-se a Política Nacional sobre a Mudança do Clima (PNMC) implementada pelo governo brasileiro no ano de 2009.

Signatário da CQNUMC e do Protocolo de Quioto desde as suas criações, o Brasil atuou, ao longo dos anos, de forma ativa nas negociações internacionais que envolveram o combate aos efeitos nefastos das mudanças climáticas, como se verificou no caso da propositura do MDL. Em razão de não pertencer ao chamado grupo do Anexo I de países signatários da Convenção, a ele não foram impostas metas objetivas de redução de GEE, porém, visando a promoção da cooperação internacional, o Estado brasileiro assumiu

¹²² ALERIGI JUNIOR, Alberto. Leilão de crédito de carbono de São Paulo arrecada R\$ 4,5 milhões. **UOL Economia**. Disponível em: <<http://economia.uol.com.br/ultimas-noticias/reuters/2012/06/12/leilao-de-credito-de-carbono-de-sao-paulo-arrecada-r-45-milhoes.jhtm>>. Acesso em: 03 nov. 2013.

oficialmente, de forma pioneira, compromissos voluntários de diminuição de emissões dos referidos gases.

O compromisso foi assumido por influência direta das discussões realizadas no âmbito das COPs, em um momento em que os países considerados em desenvolvimento passaram a ocupar posição de destaque nas negociações climáticas. Oficializado internacionalmente durante a COP-15, sediada na cidade de Copenhague no ano de 2009, o compromisso foi normatizado internamente com a criação da Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), por meio da Lei nº 12.187/2009, a qual teve aspectos regulamentados pelo Decreto Presidencial nº 7.390/2010. É, portanto, um reflexo recente e importante decorrente dessa nova engenharia normativa verificada no âmbito do Direito Ambiental Internacional.

A PNMC foi estruturada por meio de um conjunto de princípios, objetivos, metas e instrumentos contidos em seu texto normativo. Dentre os princípios norteadores previstos no art. 3º destacam-se os postulados já consagrados no âmbito internacional, como os da prevenção e da precaução, do desenvolvimento sustentável e da solidariedade intergeracional. Os objetivos contidos no artigo seguinte tem como escopo precípua a redução das emissões antrópicas de GEE, seja por meio de sumidouros desses gases, ou promovendo a preservação e recuperação de recursos ambientais dentro do território nacional. Como meta final assumida pelo governo brasileiro, oportuna a reprodução do *caput* art. 12 da Lei 12.187/09:

Para alcançar os objetivos da PNMC, o País adotará, como mecanismo nacional voluntário, ações de mitigação das emissões de gases de efeito estufa, com vistas em reduzir entre 36,1% (trinta e seis inteiros e um décimo por cento) e 38,9% (trinta e oito inteiros e nove décimos por cento) suas emissões projetadas até 2020.¹²³

Para acompanhar o cumprimento do compromisso nacional foi estabelecido no art. 11 do Decreto 7.390/2010 que serão publicadas, a partir de 2012, estimativas anuais de emissões de GEE no Brasil em formato apropriado para facilitar o entendimento por parte da sociedade. A responsabilidade da elaboração dessas estimativas, bem como do aprimoramento da metodologia de cálculo da projeção de emissões, é do grupo de trabalho coordenado pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação.¹²⁴

Interessante observar que o Decreto 7.390/10, em seus artigos 5º e 6º, estabeleceu uma série de ações a serem implementadas nos Planos de Ação setoriais descritos no art. 3º, para

¹²³ BRASIL. Lei 12.187, de 29 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC e dá outras providências. **Diário Oficial da República do Brasil**, Brasília, DF, 29 dez. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112187.htm>. Acesso em: 05 nov. 2013.

¹²⁴ Para o detalhamento completo acerca das estimativas anuais de emissão de GEE no Brasil publicado em 2012, conferir: <<http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/347281.html>>. Acesso em 03 nov. 2013.

atingir a meta acima referida. Dentre outras metas, busca a redução de 80% dos índices anuais de desmatamento na área da Amazônia em relação à média verificada entre 1996 e 2005 e a redução de 40% dos índices anuais de desmatamento no cerrado brasileiro em relação ao período de 1999 a 2008. Ademais, previu a elaboração de planos para os setores de geração e uso de energia, que engloba a expansão de fontes renováveis, para o setor da agropecuária e de processos industriais e tratamento de resíduos.¹²⁵

Cinco anos após o anúncio da inédita medida do governo brasileiro e dados os primeiros passos de sua regulamentação inicial, é possível realizar um breve balanço acerca de alguns resultados alcançados. Para tanto, será utilizado como base o mais recente estudo elaborado pelo Greenpeace, uma das maiores organizações globais que atua em defesa do meio ambiente, o qual foi publicado em novembro de 2013 sob a coordenação de Sergio Leitão, diretor de políticas públicas do Greenpeace Brasil.¹²⁶

O objetivo desse estudo foi auxiliar a sociedade na avaliação da importante política pública ora em estudo, por meio da análise da execução do Plano Nacional de Mudanças Climáticas, principal mecanismo previsto na PNMC. Além desse fator, ele foi escolhido a fim de privilegiar o papel das ONGs e da emergência da sociedade civil nesse processo de combate às mudanças climáticas e em razão da sua conhecida postura crítica na análise dos problemas ambientais.

Inicialmente, oportuna a reprodução adaptada da tabela constante no relatório, elaborada a partir dos dados constantes no II Inventário Brasileiro de Emissões e Remoções Antrópicas de GEE não Controlados pelo Protocolo de Montreal, publicado em 2010, em comparação com as metas discriminadas no Decreto 7.390/2010 nos 5 principais Planos Setoriais. Ela demonstra as emissões de GEE no país, em milhões de toneladas de dióxido de carbono equivalente (MTCO_{2e}) no ano base de 2005 e nas estimativas nacionais elaboradas com base no II Inventário de 2010, bem como traz a projeção de emissões de GEE para o ano de 2020 e a meta mínima de redução assumida (36,1%) para 2020.

TABELA 2 – Emissões de GEE no Brasil – tendências e meta de redução de 36,1% para o ano de 2020

¹²⁵ A reprodução do Decreto nº 7.390/2010, no qual se encontram as referidas metas pode ser visualizada no Anexo B do presente trabalho.

¹²⁶ A íntegra do relatório elaborado pelo Greenpeace Brasil está disponível em: <<http://www.greenpeace.org/brasil/Global/brasil/image/2013/Novembro/relatorio%20pnmc%20final.pdf>>. Acesso em 14 nov. 2013.

Ações	2º Inventário GEE - Ano base 2005	2º Inventário GEE Estimativas anuais 2010	Emissão de GEE com a Projeção para 2020	Redução de 36,1% de Emissão de GEE	Meta 36,1% de Emissão de GEE em 2020
Desmatamento	1268	279	1.404	887,2	516,8
Energia	362	399	868	188	680
Agropecuária	487	437	730	133,9	596,1
Processos industriais e tratamento de resíduos	86	131	234	- 40,1	274,1
TOTAL	2203	1.246	3.236	1259	2.067

Fonte: adaptado de GREENPEACE. **As lições da Política Nacional de Mudança do Clima**. Relatório disponível para download em: <<http://www.greenpeace.org/brasil/pt/Noticias/E-preciso-fazer-mais-pelo-clima/>>. Acesso em: 14 nov. 2013.

Importantes conclusões podem ser extraídas desses dados. Primeiro, para o Brasil alcançar a meta mínima a que se propôs, de emitir 2.067 MtCO₂e, deve reduzir, no total, 1.259 MtCO₂e de emissões em relação ao valor que foi projetado para o ano de 2020 (3.236 MtCO₂e). Cabe ainda destacar que essa meta foi projetada esperando-se um aumento no número de emissões de GEE em relação ao ano de 2010 em todos os setores e que as emissões decorrentes do desmatamento foi pensada para níveis bem inferiores a 2005. Por fim, é interessante notar que entre o período de 2005 e 2010 o Brasil já havia reduzido a emissão de GEE em aproximadamente 40%.

De acordo com o estudo realizado pelo Greenpeace, nos dias atuais, dois terços da meta projetada para 2020 já foi cumprida. Assim, numericamente, o governo brasileiro estaria cumprindo com a redução prometida da taxa nacional de emissão de GEE, tornando-se “neste campo, um bom exemplo para outras nações que pouco ou nada andaram”.¹²⁷

Todavia, a organização alerta que esse processo foi totalmente dependente do controle do desmatamento da Amazônia (onde 76,17% da meta já foi cumprida, restando apenas 3,83%) e do Cerrado, fatores com os quais não se poderá contar nos próximos anos. Isto, pois, no caso do Cerrado, o governo teria utilizado uma meta que já estaria cumprida antes mesmo da implementação do plano de controle¹²⁸, o que estimulou a não realização das ações

¹²⁷ GREENPEACE. **As lições da Política Nacional de Mudança do Clima**. Relatório disponível para download em: <<http://www.greenpeace.org/brasil/pt/Noticias/E-preciso-fazer-mais-pelo-clima/>>. Acesso em: 14 nov.2013. p. 3.

¹²⁸ No caso do Cerrado, o relatório demonstra que governo partiu de uma falsa premissa de cálculo do desmatamento verificado nesse bioma. As novas estimativas de desmatamento feitas pelo Ibama no período 2009/2010 (6.400 km² de desmate) registrou números inferiores àqueles nos quais a meta de redução foi baseada (segundo a qual o Brasil deveria reduzir o desmatamento para 9.420km²). Ou seja, a meta foi atingida sem que nada precisasse ser feito.

previstas para o ano de 2012 (segundo o estudo, apenas 30% das ações previstas foram executadas). No tocante à Amazônia a dificuldade residiria em dois fatores: na manutenção da meta em níveis satisfatórios, em razão da necessidade de se estabelecer planos para consolidar as áreas protegidas e das mudanças previstas no novo Código Florestal.

Quanto à análise do setor energético, o estudo aponta que este é o setor que apresenta o maior crescimento em emissões¹²⁹ e as perspectivas não são boas, uma vez que pouco se tem investido em fontes renováveis. E mais: o plano setorial de energia caminha em sentido contrário, em especial pelo alto investimento financeiro projetado para viabilização da exploração de petróleo da camada do pré sal. A principal crítica nesse ponto reside no fato do plano prever a utilização de combustíveis fósseis, fonte de energia não renovável e menos eficiente. Mudanças precisam ser implementadas, em especial se considerarmos que a projeção é a de que este será o principal setor responsável pela emissão de GEE em 2020.

Nessa perspectiva, oportuna a constatação dos professores Jahyr Philippe Bichara e Raquel Araújo Lima, no sentido de que, hodiernamente, algumas metas, apesar de louváveis, não são viáveis por demandarem um planejamento estatal mais efetivo, como no caso da oferta de energias alternativas. Eles destacam, ainda, que no novo Código Florestal, instituído pela Lei nº 12.651/2012,

[...] há discussões acerca da exploração das terras no território brasileiro, que incluem as Áreas de Proteção Permanente (APPs) e de Reserva Legal, onde se encontram a Amazônia legal e o bioma cerrado. Além disso, a efetiva redução dos níveis propostos para esses dois biomas requer intensa fiscalização estatal, que é dificultosa, por exemplo, pelo extenso território da Amazônia e pelo ineficaz aparato público para a consecução de tal fim.¹³⁰

Retomando a análise do estudo feito pelo Greenpeace, este também enalteceu que “o conjunto carece de sinergia: o Plano de Agricultura de Baixo Carbono não tem intersecções com o PPCDAm nem com o PPCerrado. O PDE (Plano Decenal de Energia) não fala com o plano de transportes”.¹³¹ O relatório concluiu que as reais ações da PNMC não foram

¹²⁹ Neste setor, a meta estabelecida seria emitir entre 634 e 680 milhões de toneladas de CO2 equivalente em 2020, no lugar das 868 MtCO2e projetadas se nada fosse feito. Ocorre que esses são números pouco ambiciosos, uma vez que se verifica um crescimento expressivo em relação à taxa de emissão registrada no ano de 2005. Desse modo, por mais que o Plano estabelecido seja cumprido, a meta projetada é considerada inferior ao que seria esperado de uma matriz energética limpa.

¹³⁰ BICHARA, Jahyr-Philippe; LIMA, Raquel Araújo. Uma análise da política nacional sobre mudança do clima de 2009. **Cadernos de Direito**, Brasil, 12, dec. 2012. Disponível em: <<https://www.metodista.br/revistas/revistas-unimep/index.php/direito/article/view/237>>. Acesso em: 12 nov. 2013. p. 175.

¹³¹ GREENPEACE. **As lições da Política Nacional de Mudança do Clima**. Relatório disponível para download em: <<http://www.greenpeace.org/brasil/pt/Noticias/E-preciso-fazer-mais-pelo-clima/>>. Acesso em: 14 nov.2013. p. 9.

expressivas, em especial no tocante aos planos da agropecuária e da geração e uso de energia. Bichara e Lima, por seu turno, após estudarem essa política, consideram que esta

[...] ainda se encontra em fase de implementação, seus órgãos e mecanismos estão sendo, aos poucos, regulamentados, o que torna a Política ainda inacabada e, de certa forma, incipiente.¹³²

Feita essa breve análise, é possível concluir que o plano brasileiro de mitigação carece de melhorias. No entanto, a despeito das manobras políticas nele envolvidas, cabe destacar que um importante passo já foi dado, com a criação de um instrumento legal completamente inovador, tendo o Brasil sido o primeiro país a assumir esse tipo de compromisso voluntário. Destaca-se que tal compromisso não é juridicamente vinculante, capaz de obrigar, em âmbito internacional, o país a reduzir suas emissões, de maneira que não há como negar a sua profunda ligação com o fenômeno da *soft law* e com a nova engenharia normativa estudada neste trabalho.

Da mesma forma que os instrumentos de *soft law*, a PNMC reveste-se de fundamental importância. Primeiro, pois ela é uma das responsáveis pelas medidas de redução já em curso no país, como no exitoso combate ao desmatamento no território nacional. Outrossim, essa Política inseriu de vez a questão das alterações climáticas na pauta de discussões do governo brasileiro e fez com que a atenção da população se voltasse com mais força para esse tema, o que levou, inclusive, uma das principais ONGs - o Greenpeace - a empreender esforços para compreendê-la e sugerir aprimoramentos. Verifica-se um crescente nível de comprometimento no âmbito interno do país, em especial por possibilitar que a sociedade tenha conhecimento e possa exigir dos seus governantes o cumprimento das metas assumidas.

Espera-se que essa seja uma medida que inspire outros países a voltarem suas atenções de forma mais efetiva para a questão climática e que todo o aprendizado adquirido com essa experiência possa ser levado para o âmbito das discussões internacionais. Destaca-se que um novo acordo global de redução de GEE é esperado nos próximos anos e medidas como a adotada pelo Brasil servirão de base para as futuras negociações.

¹³² BICHARA, Jahyr-Philippe; LIMA, Raquel Araújo. *Op cit.* p. 189.

CONCLUSÃO

Ficou demonstrado que desde o século passado efetivamente cresceu a preocupação global com os impactos ambientais decorrentes das mudanças climáticas, tendo a comunidade internacional voltado suas atenções na busca por mecanismos capazes de eliminar ou atenuar os riscos à própria sobrevivência humana daí decorrentes. A utilização de mecanismos de *soft law*, com limites ainda em construção, inseriu meios alternativos de normatização do Direito Ambiental Internacional a partir da segunda metade do século 20, o que levou doutrinadores, como Guido Fernando Soares, a apontar a existência de uma “nova engenharia normativa”, a qual pôde ser efetivamente constatada com essa pesquisa.

Este trabalho teve como objetivo principal verificar o papel e influência daquele fenômeno na regulação da questão das alterações do clima até os dias atuais, em especial no tocante ao controle da emissão de gases de efeito estufa (GEE). No desenvolvimento da pesquisa buscou-se responder ao problema central acerca da existência ou não de efetivas contribuições decorrentes do uso da *soft law* nessa seara até os dias atuais.

O primeiro capítulo permitiu demonstrar e caracterizar as fontes formais tradicionais do Direito Ambiental Internacional, presentes no art. 38 da ECIJ, quais sejam: os tratados (ou convenções) internacionais, o costume internacional, os princípios gerais do direito, além da doutrina e a jurisprudência internacional como meios auxiliares, além do uso da equidade. Também se pôde constatar que outras fontes unilaterais são hoje amplamente aceitas na ordem internacional: as declarações unilaterais dos Estados e as decisões tomadas no âmbito das organizações internacionais intergovernamentais, as quais podem ser exigidas de quem estiver submetido ao Direito Internacional.

Em seguida, foi possível identificar as principais características da *soft law* e as razões para a sua utilização como meio regulador das questões climáticas. Nesse ponto, observou-se que se trata de um fenômeno normativo diverso das demais fontes reconhecidas tradicionalmente, e que as novas técnicas por ele adotadas vieram primordialmente combater a morosidade e complexidade de que se revestem os tratados internacionais, principal fonte normativa utilizada pelos Estados. A pesquisa, ainda, comparou as diferenças entre o instituto da *soft law* e as demais normas tradicionais (*hard law*), sendo possível visualizar que aquelas não criam obrigações de direito positivo, mas nem por isso são normas desprovidas de valor jurídico, em razão das obrigações morais que são criadas e do fato de que em algumas situações os países aceitam instaurar mecanismos para o controle de sua aplicação.

Foi também nesse capítulo que houve uma aproximação do fenômeno da *soft law* à questão das mudanças climáticas. Ao identificar que se trata de um tema complexo, que envolve aspectos políticos, socioeconômicos e ambientais, mostrou-se inviável a imposição de metas obrigatórias e sancionatórias aos Estados quando do início das discussões internacionais, em face da forte ingerência que isso causaria em suas ordens internas, o que colocaria em risco a construção de um regramento ambiental. Viu-se que os mecanismos de *soft law*, que garantiam no mínimo a continuidade dos estudos e negociações internacionais afiguraram-se, ao mesmo tempo, mais compatíveis com a vontade dos Estados e sensíveis aos avanços verificados na ciência e tecnologia. Também constatou-se que o valor jurídico a que deve ser atribuído aos mecanismos *soft* em muito se deve à obrigação moral que permanecerá a partir do momento em que um governo compromete-se com outros Estados e com a sua própria população a tomar medidas para mitigar o problema das mudanças climáticas.

O segundo capítulo, por sua vez, serviu para examinar que a inserção da *soft law* no regramento ambiental internacional foi impulsionada a partir da realização das Conferências de Estocolmo (1972) e do Rio de Janeiro (1992). Dessa última, inclusive, originou-se a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC), típico exemplo da nova engenharia normativa já mencionada e principal instrumento regulador da questão climática nos dias atuais. Verificou-se que no caso da adoção da técnica dessa convenção do tipo “quadro”, o objetivo foi construir um texto normativo relativamente vago, mas facilmente alterável e que deveria ser detalhado futuramente. Essa complementação ocorreu por meio dos sucessivos encontros periódicos entre as partes signatárias, denominados Conferências das Partes (COPs).

A partir do exame das COPs, os resultados revelaram que é possível verificar uma evolução, ainda que lenta, das discussões internacionais no âmbito das mudanças do clima e que a partir da utilização de mecanismos de *soft law* foi possível alcançar resultados efetivos para a proteção ambiental. O seu papel exercido, portanto, não foi meramente simbólico, mas sim real, uma vez que medidas dela decorrentes seguem sendo aplicadas e foram capazes de reduzir, ainda que timidamente, as emissões de gases de efeito estufa (GEE). Desse modo, é possível imaginar, inclusive, a possibilidade de ampliação do seu campo de atuação, em especial a partir do novo Protocolo que será adotado nos próximos anos em substituição ao atual Protocolo de Quioto e que deve conter avanços em relação a este último.

Por fim, nesse capítulo foram selecionados três mecanismos já implementados no cenário internacional a partir da CQNUMC. Foi possível identificar que alguns países demonstraram ter adquirido com o passar dos anos uma maior consciência ambiental como no

caso do Brasil, a partir de sua meta voluntária de redução de GEE assumida em 2009. Essa meta, materializada na Lei 12.187/09, que instituiu a Política Nacional de Mudanças do Clima, apesar da constatação de que os seus planos setoriais precisam de aprimoramentos conforme destacado pelo relatório elaborado em 2013 pelo Greenpeace, demonstra ao menos o interesse do governo brasileiro em reduzir as suas emissões. Além de servir de exemplo para outros Estados, alguns reflexos práticos também já podem ser visualizados, como a diminuição nos índices de desmatamento da Amazônia. Além disso, outros resultados objetivos também puderam ser verificados, como o cumprimento da meta mínima de redução de GEE imposta pelo Protocolo de Quioto por um número significativo de países desenvolvidos, bem como o sucesso de projetos de MDL em território brasileiro na área da destinação dos resíduos sólidos urbanos, com a adaptação e investimento em aterros sanitários. Somados, são fatores que demonstram que houve sim evolução em alguns aspectos do tratamento da questão climática desde o século passado.

Além dos resultados alcançados a partir desses desdobramentos, cumpre enaltecer que talvez a maior contribuição decorrente da adoção de mecanismos de *soft law* tenha sido o fato do tema mudanças climáticas não ter mais sido retirado da agenda internacional desde o final do século 20. A evolução da ciência e da tecnologia, o auxílio da mídia na promoção de uma maior consciência ambiental da população, assim como a continuidade dos estudos e negociações internacionais são fatores que permitiram visualizar que a adoção de normas internacionais de caráter *soft*, mesmo sem possuírem o *status* de verdadeiras normas jurídicas, foram capazes, por si só, de apresentar resultados efetivos.

A partir dos reflexos apresentados, outros meios de preservação do meio ambiente podem ser implementados gradativamente e com maior facilidade, e as soluções até então encontradas podem ser aprimoradas para auxiliar no combate a questão das mudanças climáticas. Essa é uma visão compatível com o ramo do Direito Ambiental Internacional, o qual apresenta uma dinâmica peculiar, características próprias e está em movimento constante e desafiador.

REFERÊNCIAS

ALERIGI JUNIOR, Alberto. Leilão de crédito de carbono de São Paulo arrecada R\$ 4,5 milhões. **UOL Economia**. Disponível em: <<http://economia.uol.com.br/ultimas-noticias/reuters/2012/06/12/leilao-de-credito-de-carbono-de-sao-paulo-arrecada-r-45-milhoes.jhtm>>. Acesso em: 03 nov. 2013.

AMOY, Rodrigo de Almeida. A Proteção do Direito Fundamental ao Meio Ambiente no Direito Interno e Internacional. In: XIX Congresso Nacional do CONPEDI, 2007, Belo Horizonte. **Anais do XVI Congresso Nacional do CONPEDI**, Belo Horizonte: Fundação Boiteux, 2007. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/bh/rodrigo_de_almeida_amoy.pdf>. Acesso em 08 out. 2013.

BADIALI, Giorgio. **La tutela internazionale dell'ambiente** (seconda edizione). Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2007. p. 28.

BALI: uma no cravo, outra na ferradura. 14 dez. 2007. Disponível em: <<http://www.greenpeace.org/brasil/pt/Noticias/em-bali-brasil-assume-comprom/>>. Acesso em: 08 jul. 2013.

BAPTISTA, Adriana Mathias; OLIVEIRA, Jaime César de Moura. O Brasil em Fóruns Internacionais sobre Meio Ambiente e os Reflexos da Rio 92 na Legislação Brasileira. **Revista paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba: n. 102, p. 05-27, jan./jun. 2002. Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/publicacoes/revista_pr/revista_pr_102.htm>. Acesso em: 22 out. 2013.

BIATO, Márcia Fortuna. Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança de Clima. Trabalho final apresentado ao Curso de Especialização em Direito Legislativo realizado pela Universidade do Legislativo Brasileiro – UNILEGIS e Universidade Federal do Mato Grosso do Sul – UFMS. **Revista de Informação Legislativa**. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/572/R166-15.pdf?sequence=4>>. Acesso em 03 nov. 2013.

BICHARA, Jahyr-Philippe; LIMA, Raquel Araújo. Uma análise da política nacional sobre mudança do clima de 2009. **Cadernos de Direito**, Brasil, 12, dec. 2012. Disponível em: <<https://www.metodista.br/revistas/revistas-unimep/index.php/direito/article/view/237>>. Acesso em: 12 nov. 2013.

BRASIL. Lei 12.187, de 29 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC e dá outras providências. **Diário Oficial da República do Brasil**, Brasília, DF, 29 dez. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/12187.htm>. Acesso em: 05 nov. 2013.

BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia e Inovação. **Atividades de Projetos MDL Aprovados nos Termos da Resolução N°1**. Disponível em: <<http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/57967.html>>. Acesso em 29 out. 2013.

BOBBIO, Norberto. **Teoria do ordenamento jurídico**. Apresentação Tércio Ferraz Sampaio Junior. Tradução de Maria Celeste C. J. Santos; rev. téc Cláudio De Cicco. 6. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1995.

CASARA, Ana Cristina. **Direito ambiental do clima e créditos de carbono**. Curitiba: Juruá, 2009.

CASTANEDA, Fabian Augusto Cárdenas. A Call for Rethinking the Sources of International Law: Soft Law and the Other Side of the Coin. In: **Anuário Mexicano de Derecho Internacional Universidad Autonoma de Mexico**. vol XIII, 2013. Disponível em: <<http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoInternacional/13/cmt/cmt8.pdf>>. Acesso em 12 out. 2013.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Curso de Direito Internacional Público**. 11 ed (rev e aum.) Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

CONVENÇÃO de Viena sobre o Direito dos Tratados. Disponível em: <<http://www.gddc.pt/siii/docs/rar67-2003.pdf>>. Acesso em: 12 out. 2013.

CONVENÇÃO sobre Mudança do Clima. Disponível em: <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/convencao_clima.pdf>. Acesso em: 12 out. 2013.

DA SILVA GULARTE, Thaís; SANTOS DE OLIVEIRA, Rafael. A CONVENÇÃO-QUADRO SOBRE MUDANÇAS CLIMÁTICAS E AS RESPONSABILIZAÇÕES DOS ESTADOS PELA REDUÇÃO DA EMISSÃO DOS GASES DE EFEITO ESTUFA. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM**, [S.l.], v. 2, n. 3, Dez. 2007. ISSN 1981-3694. Disponível em: <<http://cascavel.ufsm.br/revistas/ojs-2.2.2/index.php/revistadireito/article/view/6823>>. Acesso em: 19 Out. 2013.

FAGUNDES, Lilian Theodoro. O mecanismo de desenvolvimento limpo. In: SOUZA, Rafael Pereira de (coord.). **Aquecimento Global e Créditos de Carbono – Aspectos Jurídicos e Técnicos**. São Paulo: Quartier Latin, 2007.

GAZONI, Ana Carolina. O Protocolo de Kyoto e o estabelecimento de metas de redução de GG. In: SOUZA, Rafael Pereira de (coord.). **Aquecimento Global e Créditos de Carbono – Aspectos Jurídicos e Técnicos**. São Paulo: Quartier Latin, 2007.

GOLDEMBERG, José; LUCON, Oswaldo. Mudança do clima e energias renováveis: por uma governança global. In: NASSER, Salem Hikmat; REI, Fernando (Org.) **Direito internacional do meio ambiente**. São Paulo: Atlas, 2006.

GOMES, Filipa Tiago. **As relações internacionais do ambiente**: as conferências das partes das "Convenções do Rio" como exemplos práticos do multiculturalismo ambiental. Lisboa: UNL, 2012. 191 p. Dissertação (Mestrado em Gestão do Território, Área de Especialização em Ambiente e Recursos Naturais) – Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa, Lisboa, 2012. Disponível em: <<http://run.unl.pt/bitstream/10362/7546/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20Filipa%20Gomes%20Mar%C3%A7o%202012.pdf>>. Acesso em 17 set. 2013.

GREENPEACE. **As lições da Política Nacional de Mudança do Clima**. Relatório disponível para download em: <<http://www.greenpeace.org/brasil/pt/Noticias/E-preciso-fazer-mais-pelo-clima/>>. Acesso em: 14 nov. 2013.

GUERRA, Sidney. **Desenvolvimento Sustentável na Sociedade de Risco Global**: Breves Reflexões sobre o Direito Internacional Ambiental. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/manaus/direito_ambiental_sidney_guerra.pdf>. Acesso em: 16 out. 2013.

GUIMARÃES, Roberto Pereira; FONTORA, Yuna Souza dos Reis da. Rio+20 ou Rio-20?: crônica de um fracasso anunciado. **Revista Ambiente & Sociedade**, versão *online*, vol. 15, n. 3, São Paulo, dez. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/asoc/v15n3/a03v15n3.pdf>>. Acesso em: 05 dez. 2013

HANNIGAN, John. **Sociologia ambiental**; tradução de Annahid Burnett: Petrópolis: Vozes, 2009.

IPCC. **Climate Change 2013**: The Physical Science Basis. Working Group I. Disponível em: <http://www.climatechange2013.org/images/uploads/WGIAR5SPM_Approved27Sep2013.pdf>. Acesso em: Acesso em: 06 out. 2013.

MALJEAN-DUBOIS, Sandrine. A Implantação do Direito Internacional do Meio Ambiente. In: **Proteção internacional do meio ambiente**. Organizadores: Marcelo D.Varella e Ana Flavia Barros-Plataiu. Brasília: Unitar, UniCEUB e UnB, 2009. Disponível em: <http://www.estig.ipbeja.pt/~ac_direito/MarceloV_AnaBP.pdf>. Acesso em: 02 out. 2013.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. A proteção internacional dos direitos humanos e o direito Internacional do meio ambiente. In: **Revista Amazônia Legal de estudos sócio-jurídico-ambientais**. Ano 1, n. 1, jan.-jun. 2007. Cuiabá. p. 169-196. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/32790-40564-1-PB.pdf>>.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Direito Internacional Público – Parte Geral**. 6. ed. São Paulo:Revista dos Tribunais, 2012.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Curso de Direito Internacional Público**. 11 ed (ver e aum.) Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

NAÇÕES UNIDAS. **Estatuto da Corte Internacional de Justiça**. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Corte-Internacional-de-Justi%C3%A7a/estatuto-da-corte-internacional-de-justica.html>>. Acesso em: 06 jul. 2013.

NASSER, Salem Hikmat. Direito internacional do meio ambiente, direito transformado, jus cogens e soft law. In: NASSER, Salem Hikmat; REI, Fernando (Org.) **Direito internacional do meio ambiente**. São Paulo: Atlas, 2006.

OLIVEIRA, Liziane Paixão Silva; BERTOLDI, Márcia Rodrigues. A importância do soft law na construção do direito internacional ambiental In: XIX Congresso Nacional do CONPEDI, 2010, Florianópolis. **Anais do XIX Congresso Nacional do CONPEDI**, Florianópolis, 2010. Disponível em: <http://www.idb-fdul.com/uploaded/files/2012_10_6265_6289.pdf>. Acesso em 26 set. 2013.

OLIVEIRA, Rafael Santos de. **A mídia como ator emergente das relações internacionais: o seu protagonismo no uso do soft power frente aos desafios das mudanças climáticas**. Florianópolis: UFSC, 2010. 420 p. Tese (Doutorado) – Curso de Pós-graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2010.

OLIVEIRA, Rafael Santos de. **Direito Ambiental Internacional: o papel da *soft law* em sua efetivação**. Ijuí: UNIJUÍ, 2007.

RELATÓRIO do IPCC/ONU - Novos cenários climáticos. Mudança Climática 2007: a base da política. Ecolatina - Conferência latino-americana sobre Meio Ambiente e responsabilidade Social. Disponível em: <<http://www.ecolatina.com.br/pdf/IPCC-COMPLETO.pdf>>. Acesso em 07 jul. 2013

REZEK, Francisco. **Direito Internacional Público: curso elementar**. 13.ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

RIBEIRO, Wagner Costa. **A ordem ambiental internacional**. São Paulo: Contexto, 2001.

SACHS, Ignacy. Desenvolvimento Sustentável: do conceito à ação, de Estocolmo a Joanesburgo. In: **Proteção internacional do meio ambiente**. Organizadores: Marcelo D. Varella e Ana Flavia Barros-Platiau. Brasília: Unitar, UniCEUB e UnB, 2009. Disponível em: <http://www.estig.ipbeja.pt/~ac_direito/MarceloV_AnaBP.pdf>. Acesso em 04 out 2013.

SALAMÉ, Mariana Bezerra. **A reação internacional à mudança climática:** o Protocolo de Quioto e seus mecanismos de mercado para o enfrentamento do aquecimento global. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=2488>. Acesso em: 11 jul. 2013.

SALMON, Jean. Dictionnaire de droit international public. Bruxelas : Bruylant, 2001 *apud* CAZALA, Julien. **Le Soft Law international entre inspiration et aspiration.** 2011. Disponível em: <http://www.academia.edu/1603703/_Le_Soft_Law_international_entre_inspiration_et_aspiration_Revue_interdisciplinaire_detudes_juridiques_2011_n_66_pp._41-84>. Acesso em: 08 out. 2013.

SANTOS, Patrícia Maria Rodrigues dos. Créditos de carbono. Aspectos jurídicos e ambientais. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 15, n. 2460, 27 mar. 2010. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/14580>>. Acesso em: 30 out. 2013.

SEGURA, Raúl Morales. Política y cambio climático: las ciencias, la conciencia y la acción. *In: La edición chilena de Le Monde Diplomatique.* Santiago. Editorial Aún creemos en los sueños, 2008.

SEITENFUS, Ricardo. **Manual das organizações internacionais.** Porto Alegre : Livraria do Advogado, 2008.

SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. **Direito ambiental internacional.** 2 ed., rev. e atualizada. Thex Ed., 2002.

SOARES, Guido Fernando Silva. **A proteção internacional do meio ambiente.** Barueri: Manole, 2003.

SOARES, Guido Fernando Silva. **Curso de Direito Internacional Público.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

SOARES, Guido Fernando Silva. **Direito Internacional do Meio Ambiente: emergência, obrigações e responsabilidades.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

TABEAUD, Martine. O aquecimento contemporâneo entre certeza, controvérsia e dúvida. **Revista Ciência & Ambiente/Universidade Federal de Santa Maria.** v. 1. n. 34, 2008.

TRIGUEIRO, André. In: TRIGUEIRO, André (Org.). **Meio ambiente no século 21: 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento**. Rio de Janeiro: Sextante, 2003.

TYBUSCH, Jerônimo Siqueira; ARAÚJO, Luiz Ernani Bonesso de. A Comunicação Ecológica A Comunicação Ecológica Democrática e o Direito à Informação sob a Ótica do Princípio da Precaução na Sociedade de Risco. In: OLIVEIRA, Rafael Santos de; PES, João Hélio Ferreira. (Org.). **Direito Ambiental Contemporâneo: Prevenção e Precaução**. 1.ed , v. 1, p. 79-107. Curitiba: Juruá Editora, 2009.

UNEP. United Nations Environment Programme Risoe Centre. **CDM projects by host region**. CDM Pipeline spreadsheet. Disponível em: <<http://www.cdmpipeline.org/cdm-projects-region.htm#7>>. Acesso em 30 out. 2013.

UNFCCC – United Nations Framework Convention on Climate Change. **Report of the Conference of The Parties on Its Seventh Session, Held At Marrakesh From 29 october to 10 november 2001**. Addendum Part Two: Action Taken By the Conference of the Parties, 2001. Disponível em: <<http://unfccc.int/resource/docs/cop7/13a02.pdf>>. Acesso em: 02 nov. 2013.

VALADÃO, Marcos Aurélio Pereira. **O Soft Law como fonte formal do direito internacional público**. Disponível em: <<http://gedirj.files.wordpress.com/2009/06/o-soft-law-como-fonte-formal-do-dip.pdf>> Acesso em: 07 jul.2013.

VARELLA, Marcelo Dias. **Direito internacional econômico ambiental**: Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

VIEIRA, Vinicius Garcia. **A proteção da biodiversidade latino-americana frente aos direitos de propriedade intelectual sob o modelo TRIPs**: alternativas e divergências. Santa Maria: UFSM, 2009. 173 p. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-graduação em Integração Latino-Americana, Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2009. Disponível em: <http://cascavel.cpd.ufsm.br/tede/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=2825>.

VIOLA, Eduardo. As complexas negociações internacionais para atenuar as mudanças climáticas. In: TRIGUEIRO, André (Coord.). **Meio ambiente no século 21: especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento**. Rio de Janeiro: Sextante, 2003

WMO – World Meteorological Organization. **Greenhouse Gas Concentrations Reach New Record**. WMO Bulletin highlights pivotal role of carbon sinks. Disponível em: <http://www.wmo.int/pages/mediacentre/press_releases/pr_965_en.html>. Acesso em 10 nov. 2013.

Anexo A - Quadro elaborado pela Fundação Getúlio Vargas acerca do Ciclo dos projetos de Mecanismo de Desenvolvimento Limpo

Etapa	Definição	Entidade Responsável
1. Documento de Concepção do Projeto – DC	A elaboração do DCP é a primeira etapa do ciclo do projeto. Todas as informações necessárias para validação/registo, monitoramento, verificação e certificação deverão estar contempladas. Este documento deverá incluir, entre outras coisas, a descrição: das atividades de projeto; dos participantes da atividade de projeto; da metodologia da linha de base; das metodologias para cálculo da redução de emissão de gases de efeito estufa e para o estabelecimento dos limites da atividade de projeto e das fugas; e do plano de monitoramento. Deve conter, ainda, a definição do período da obtenção de créditos, a justificativa para adicionalidade de atividade de projeto, o relatório de impactos ambientais, os comentários dos atores e informações quanto a utilização de fontes adicionais de financiamento.	Participantes do projeto
2. Validação / Aprovação	Validação é o processo de avaliação independente de uma atividade de projeto por uma entidade operacional designada, no tocante aos requisitos do MDL, com base no DCP. Aprovação é o processo pelo qual a AND das Partes envolvidas confirmam a participação voluntária e a AND do país que onde são implementadas as atividades de projeto do MDL atesta que dita atividade contribui para o desenvolvimento sustentável do país.	Entidade Operacional Designada (EOD) AND
3. Registro	Registro é a aceitação formal, pelo Conselho Executivo, de um projeto validado como atividade de projeto do MDL. O registro é o pré-requisito para a verificação, certificação e emissão das RCEs relativas à atividade de projeto do MDL	Conselho Executivo do MDL
4. Monitoramento	Processo de monitoramento da atividade de projeto, incluindo o recolhimento e armazenamento de todos os dados necessários para calcular a redução das emissões de gases de efeito estufa, de acordo com a metodologia de linha de base estabelecida no DCP, que tenham ocorrido dentro dos limites da atividade do projeto, ou fora desses limites desde que sejam atribuíveis a atividades de projeto, e dentro do período de obtenção de créditos.	Participantes do projeto
5. Verificação / Certificação	Verificação é o processo de auditoria periódico e independente para revisar os cálculos acerca da redução de emissões de gases de efeito estufa ou de remoção de CO ₂ , resultantes de uma atividade de projeto do MDL que foram enviadas ao Conselho Executivo por meio do DCP. Esse processo é feito com o intuito de verificar, ex post, a redução de emissões que efetivamente ocorreu. Apenas atividades de projetos do MDL registradas são verificadas e Certificadas. Certificação é a garantia fornecida por escrito de que uma determinada atividade de projeto atingiu um determinado nível de redução de emissões de gases de efeito estufa durante um determinado período de tempo específico.	EOD EOD
6. Emissão	Etapa final, quando o Conselho Executivo tem certeza de que, cumpridas todas as etapas, as reduções de emissões de gases de efeito estufa decorrentes das atividades de projetos são reais, mensuráveis e de longo prazo e, portanto, podem dar origem a RCEs. As RCEs são emitidas pelo Conselho Executivo e creditadas aos participantes de uma atividade de projeto na proporção por eles definida e, dependendo do caso, podendo ser utilizadas como forma de cumprimento parcial das metas de redução de emissão de gases de efeito estufa	Conselho Executivo

Fonte: **O Mecanismo de Desenvolvimento Limpo – MDL**: guia de orientação. Coordenação geral Ignez Vidigal Lopes. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2002. Disponível em: <http://r0.unctad.org/ghg/download/other/Guia_vers%E3o%20final%20Fatima.pdf>. Acesso em 02 nov. 2013. p. 37-38.

Anexo B – Íntegra do Decreto nº 7.390, de 9 de Dezembro de 2010, sem o seu anexo.

Regulamenta os arts. 6º, 11 e 12 da Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, que institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso IV, da Constituição, e tendo em vista o disposto nos arts. 6º, 11 e 12 da Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009,

DECRETA:

Art. 1º Os princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos das políticas públicas e programas governamentais deverão, sempre que for aplicável, compatibilizar-se com os princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos da Política Nacional sobre Mudança do Clima.

Parágrafo único. Os programas e ações do Governo Federal que integram o Plano Plurianual deverão observar o previsto no caput.

Art. 2º O Plano Nacional sobre Mudança do Clima será integrado pelos planos de ação para a prevenção e controle do desmatamento nos biomas e pelos planos setoriais de mitigação e de adaptação às mudanças climáticas, de que tratam, respectivamente, os arts. 6º e 11 da Lei nº 12.187, de 2009.

§ 1º As revisões do Plano Nacional sobre Mudança do Clima ocorrerão previamente à elaboração dos Planos Plurianuais e as revisões dos planos setoriais e dos destinados à proteção dos biomas em períodos regulares não superiores a dois anos.

§ 2º As revisões do Plano Nacional sobre Mudança do Clima e a elaboração dos planos setoriais tomarão por base a Segunda Comunicação Nacional do Brasil à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, com foco no Segundo Inventário Brasileiro de Emissões Antrópicas por Fontes e Remoções por Sumidouros de Gases de Efeito Estufa Não-controlados pelo Protocolo de Montreal ou a edição mais recente à época das revisões.

Art. 3º Para efeito da presente regulamentação, são considerados os seguintes planos de ação para a prevenção e controle do desmatamento nos biomas e planos setoriais de mitigação e de adaptação às mudanças climáticas:

I - Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal - PPCDAm;

II - Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento e das Queimadas no Cerrado - PPCerrado;

III - Plano Decenal de Expansão de Energia - PDE;

IV - Plano para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura; e

V - Plano de Redução de Emissões da Siderurgia.

Art. 4º Os planos setoriais de que trata o parágrafo único do art. 11 da Lei nº 12.187, de 2009, não relacionados no art. 3º, serão elaborados até 16 de abril de 2012, com o seguinte conteúdo mínimo: (Redação dada pelo Decreto nº 7.643, de 2011)

I - meta de redução de emissões em 2020, incluindo metas gradativas com intervalo máximo de três anos;

II - ações a serem implementadas;

III - definição de indicadores para o monitoramento e avaliação de sua efetividade;

- IV - proposta de instrumentos de regulação e incentivo para implementação do respectivo Plano; e
- V - estudos setoriais de competitividade com estimativa de custos e impactos.

§ 1º A elaboração dos Planos setoriais deverá contar com amplo processo de consulta pública aos setores interessados, em especial a representação das atividades econômicas diretamente afetadas.

§ 2º As metas setoriais deverão ser expressas em percentuais de redução das emissões em relação a 2020.

§ 3º As metas setoriais poderão ser utilizadas como parâmetros para o estabelecimento do Mercado Brasileiro de Redução de Emissões - MBRE de que trata o art. 9º da Lei nº 12.187, de 2009.

Art. 5º A projeção das emissões nacionais de gases do efeito estufa para o ano de 2020 de que trata o parágrafo único do art. 12 da Lei nº 12.187, de 2009, é de 3.236 milhões tonCO₂eq de acordo com detalhamento metodológico descrito no Anexo deste Decreto, composta pelas projeções para os seguintes setores:

- I - Mudança de Uso da Terra: 1.404 milhões de tonCO₂eq;
- II - Energia: 868 milhões de tonCO₂eq;
- III - Agropecuária: 730 milhões de tonCO₂eq; e
- IV - Processos Industriais e Tratamento de Resíduos: 234 milhões de tonCO₂eq.

Art. 6º Para alcançar o compromisso nacional voluntário de que trata o art. 12 da Lei nº 12.187, de 2009, serão implementadas ações que almejem reduzir entre 1.168 milhões de tonCO₂eq e 1.259 milhões de tonCO₂eq do total das emissões estimadas no art. 5º.

§ 1º Para cumprimento do disposto no **caput**, serão inicialmente consideradas as seguintes ações contidas nos planos referidos no art. 3º deste Decreto:

I - redução de oitenta por cento dos índices anuais de desmatamento na Amazônia Legal em relação à média verificada entre os anos de 1996 a 2005;

II - redução de quarenta por cento dos índices anuais de desmatamento no Bioma Cerrado em relação à média verificada entre os anos de 1999 a 2008;

III - expansão da oferta hidroelétrica, da oferta de fontes alternativas renováveis, notadamente centrais eólicas, pequenas centrais hidroelétricas e bioeletricidade, da oferta de biocombustíveis, e incremento da eficiência energética;

IV - recuperação de 15 milhões de hectares de pastagens degradadas;

V - ampliação do sistema de integração lavoura-pecuária-floresta em 4 milhões de hectares;

VI - expansão da prática de plantio direto na palha em 8 milhões de hectares

;

VII - expansão da fixação biológica de nitrogênio em 5,5 milhões de hectares de áreas de cultivo, em substituição ao uso de fertilizantes nitrogenados;

VIII - expansão do plantio de florestas em 3 milhões de hectares;

IX - ampliação do uso de tecnologias para tratamento de 4,4 milhões de m³ de dejetos de animais; e

X - incremento da utilização na siderurgia do carvão vegetal originário de florestas plantadas e melhoria na eficiência do processo de carbonização.

§ 2º Outras ações de mitigação, que contribuam para o alcance do compromisso nacional voluntário previsto no **caput** deste artigo, serão definidas nos planos de que tratam os arts. 6º e 11 da Lei nº 12.187, de 2009, e em outros planos e programas governamentais.

§ 3º As ações de que trata este artigo serão implementadas de maneira coordenada e cooperativa pelos órgãos governamentais, devendo ser revisadas e ajustadas sempre que for necessário para o alcance dos objetivos finais pretendidos, observado o disposto nos §§ 1º e 2º do art. 2º.

§ 4º As ações referidas neste artigo poderão ser implementadas inclusive por meio do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo ou de outros mecanismos no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima.

Art. 7º O Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima instituído pelo Decreto n.º 6.263, de 21 de novembro de 2007, fará a coordenação geral das ações de que trata o art. 6º, no âmbito do Plano Nacional sobre Mudança do Clima.

Art. 8º A implementação das ações de que trata o art. 6º será acompanhada pelo Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas, por meio de representantes dos setores que o compõem.

Art. 9º Na elaboração dos planos plurianuais e Leis Orçamentárias Anuais, o Poder Executivo Federal deverá formular proposta de programas e ações que contemplem o disposto neste Decreto, sendo os ajustes aos programas e ações realizados nos prazos normais de elaboração das leis orçamentárias e de revisão do plano plurianual.

Art. 10. Deverão ser adotadas metodologias e mecanismos apropriados para aferir o cumprimento do compromisso mencionado no art. 6º.

Art. 11. Para fins de acompanhamento do cumprimento do previsto nos arts. 5º e 6º deste Decreto, serão publicadas, a partir de 2012, estimativas anuais de emissões de gases de efeito estufa no Brasil em formato apropriado para facilitar o entendimento por parte dos segmentos da sociedade interessados.

Parágrafo único. O Ministério da Ciência e Tecnologia coordenará grupo de trabalho responsável por elaborar as estimativas de que trata o caput deste artigo, bem como por aprimorar a metodologia de cálculo da projeção de emissões e, sempre que necessário, propor a revisão deste Decreto.

Art. 12. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 9 de dezembro de 2010; 189º da Independência e 122º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Guido Mantega

Wagner Gonçalves Rossi

Miguel Jorge

Márcio Pereira Zimmermann

Sergio Machado Rezende

Izabella Mônica Vieira Teixeira

Fonte: BRASIL. Decreto nº 7.390, de , 09 de dezembro de 2010. Regulamenta os arts. 6º, 11 e 12 da Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, que institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC, e dá outras providências. **Diário Oficial da República do Brasil**, Brasília, DF, 09 dez. 2010. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7390.htm>. Acesso em: 07 nov. 2013