



O DIREITO INTERNACIONAL DA SUSTENTABILIDADE

“A consciência crescente de que a humanidade precisa adotar um novo modelo socioeconômico, caso queira vencer os desafios do mundo atual, está fazendo florescer um novo ramo autônomo do Direito – com objeto, conceitos, normas, instituições e princípios próprios – voltado à promoção da sustentabilidade. A consolidação do Direito Internacional da Sustentabilidade, entretanto, tem ainda um longo caminho pela frente.”

■ POR EDUARDO FELIPE P. MATIAS

O Direito Internacional vivenciou enorme evolução nas últimas décadas, em resposta à intensificação da interdependência dos povos causada pela globalização.

Como reflexo dessa interdependência, cada dia mais se trata internacionalmente de questões que antes eram de exclusiva competência interna, ampliando-se, assim, as áreas sob a influência de regras internacionais.

A constatação de que certos temas extrapolavam as fronteiras dos Estados e mereciam ser por estes tratados em conjunto levou ao surgimento de normas e instituições destinadas a cuidar especificamente de determinados assuntos. Em alguns casos, esse processo de especialização deu origem a ramos autônomos do Direito Internacional, como aqueles relacionados aos Direitos Humanos ou ao Comércio Internacional.

Ao lado da globalização, a sustentabilidade é a tendência mais marcante surgida no último quarto de século. Ela extrapola a área ambiental, ainda que o agravamento das ameaças da mudança climática e do esgotamento de recursos naturais tenha tornado a interdependência das nações nessa área mais clara do que nunca. Poucas preocupações são tão globais quanto assegurar a perenidade de nossa espécie no Planeta. E, assim como ocorreu em outras áreas, essa preocupação foi acompanhada da criação de inúmeros documentos e entidades internacionais e transnacionais voltados a essa missão.

Seria possível, desse modo, defender que o Direito Internacional da Sustentabilidade caminha para se firmar, também ele, como um ramo autônomo do Direito?

Para atribuir autonomia científica a uma determinada área, é preciso que esta possua objeto, conceitos, regras e institutos próprios. Mais importante ainda, é necessário que nela possam ser identificados princípios específicos. São estes princípios que compõem o núcleo de um determinado sistema normativo, definindo sua razão e lógica, conferindo-lhe harmonia e coerência, condicionando a interpretação de suas regras.

Para responder à questão acima é preciso primeiro entender, portanto, se o Direito que surge como resposta aos desafios relacionados à sustentabilidade, que claramente possui conceitos, normas e instituições específicos, tem também seus próprios princípios.

Destaca-se, nesse contexto, o chamado “desenvolvimento sustentável”, que como veremos vem sendo tratado, ele mesmo, como um princípio. Sua definição mais difundida é aquela utilizada no relatório que a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento da Organização das Nações Unidas (ONU) apresentou em 1987, intitulado “Nosso Futuro Comum” – também conhecido como Relatório Brundtland. Segundo ela, trata-se de um desenvolvimento “que satisfaz às necessidades do presente sem comprometer a habilidade das gerações futuras de satisfazerem suas próprias necessidades”.

Logo, intrínseca ao desenvolvimento sustentável está a ideia de justiça intergeracional, relacionada à atenção com a preservação da natureza, com a escassez dos recursos naturais e com a gestão responsável dos resíduos. Esta se reflete na conhecida frase de que “não herdamos o mundo de nossos pais, mas o tomamos emprestado de nossos filhos”, e implica a fixação de uma série de outros princípios correlatos, como aqueles da prevenção, da precaução e do poluidor-pagador.¹

Essa preocupação deve levar em conta – lembrando outro conceito que já se tornou clássico nessa área – ao menos três dimensões que são indissociáveis: a ambiental, a social e a econômica. Esse tripé procura refletir a complexidade da sustentabilidade, que abrange não apenas a preservação do meio ambiente, mas também aspectos de justiça social, desenvolvimento econômico, valorização da cultura, da educação e da ética, entre outros que compõem o quadro necessário ao desenvolvimento das capacidades e ampliação das liberdades de cada indivíduo, melhorando a qualidade de vida e o bem-estar da humanidade como um todo.

Assegurar esse quadro é o objeto do Direito Internacional da Sustentabilidade e, para poder alcançá-lo, vem se construindo, ao longo dos anos, um sistema jurídico

próprio. Este surge não apenas a partir de iniciativas públicas, das mais diversas instâncias do Estado ou das organizações interestatais – no âmbito da ONU, por exemplo, se o comércio internacional conta com a atuação normativa da *United Nations Commission on International Trade Law* (UNCITRAL), o desenvolvimento sustentável conta com a ação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA). Ao contrário, sua construção recebe grande contribuição dos atores privados da sociedade global, muitos deles transnacionais, como as empresas e as organizações não governamentais.²

É da atividade desses atores – fundamental, ao lado daquela dos Estados e das organizações internacionais, para a governança global da sustentabilidade – que muitas vezes surgem e ganham corpo princípios como o do comércio justo (*fair trade*); conceitos como a responsabilidade social corporativa; normas e certificações como as da ISO 14.001 e do Forest Stewardship Council (FSC); indicadores e diretrizes como aquelas fornecidas pelo Instituto Ethos, pela Global Reporting Initiative (GRI), pela Câmara de Comércio Internacional de Paris (CCI) em sua Carta de Negócios para o Desenvolvimento Sustentável e pelo Pacto Global que, embora seja uma iniciativa da ONU, reúne mais de 5.200 entidades da iniciativa privada em torno de dez princípios nas áreas de Direitos Humanos, relações de trabalho, meio ambiente e combate à corrupção. Essa atividade transnacional é essencial para o surgimento do Direito Internacional da Sustentabilidade, em uma contribuição muito parecida àquela que os atores privados deram à formação do Direito do Comércio Internacional, por meio do desenvolvimento da *lex mercatoria*.

Nos concentraremos aqui, no entanto, por uma questão de espaço, no âmbito interestatal de produção desse novo Direito, focando nos acordos e na jurisprudência internacional, notadamente naqueles que caracterizam o desenvolvimento sustentável, de forma mais ampla, como um princípio hoje incontornável.

A análise de diversos acordos internacionais demonstra que, de fato, a comunidade internacional vem assumindo, há décadas, o desenvolvimento sustentável como objetivo.

Podemos dividir esses acordos em três categorias. Primeiramente, há as Conferências e Declarações internacionais diretamente focadas no desenvolvimento sustentável. Existem, também, documentos internacionais que tratam de aspectos relevantes da sustentabilidade.

Por fim, há instrumentos internacionais que, embora tenham por objetivo tratar de outros assuntos – por exemplo, o livre comércio –, mencionam expressamente o compromisso com o desenvolvimento sustentável.

Na primeira categoria, destacam-se as grandes conferências internacionais realizadas pela ONU para cuidar do tema, cujas declarações finais muitas vezes elencam princípios e reafirmam que o desenvolvimento sustentável um objetivo que os países devem perseguir.

Esse é o caso da Declaração da Conferência de Estocolmo de 1972, que estabelece em seu Princípio 13 a obrigação de assegurar que o desenvolvimento seja compatível com a necessidade de proteger e melhorar o meio ambiente para benefício da população. Ou a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, no âmbito da conferência que ficou conhecida como Rio 92, que defende em seu Princípio 3 que as necessidades de desenvolvimento e as ambientais das gerações presentes e futuras devem ser preenchidas de forma equilibrada.

Deve se considerar, ainda, que a Rio 92 gerou outros importantes instrumentos internacionais, entre eles a Agenda 21 e a Convenção do Clima, que também fazem alusão a esse objetivo, ao mencionarem, por exemplo, no caso da Agenda 21, em seu Artigo 2.2, que todos devem se juntar em uma parceria global para que o desenvolvimento sustentável seja atingido. Já a Convenção do Clima prevê, em seu Artigo 3º, item 4, que os Estados participantes têm o direito e o dever de promover o desenvolvimento sustentável. Vale lembrar, ainda, que essa última Convenção, por sua vez, gerou, em cada uma de suas conferências anuais das partes (COPs), sucessivas declarações por parte dos Estados reforçando seu comprometimento com o desenvolvimento sustentável – como na COP-3, que deu origem ao Protocolo de Kyoto, de 1997, que trata da redução de emissões de gases de efeito estufa e cita expressamente esse compromisso, na COP-15 (Acordo de Copenhague de 2009) e na COP-16 (Acordo de Cancún de 2010).

O mesmo se repete na Declaração resultante da Conferência de Johannesburg sobre Desenvolvimento Sustentável de 2002, cujo item 16 prevê que o desenvolvimento sustentável é um objetivo comum dos países participantes, e da-

quela da Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável de 2012 – a chamada Rio+20 –, intitulada “O Futuro

que Queremos”, que em seu Artigo 1º renova a obrigação de garantir um futuro econômico, social e ambientalmente sustentável para nosso planeta e para as gerações presentes e futuras.

Uma segunda categoria é a dos acordos que abordam aspectos significativos da sustentabilidade – problemas globais que dependem da cooperação internacional para serem tratados de forma efetiva, como a defesa dos direitos humanos e a melhoria na qualidade de vida, a garantia de condições satisfatórias de trabalho, o uso racional dos recursos naturais, a defesa da ética e da transparência e a condenação da corrupção, a preservação de diferentes ecossistemas e o controle de diversos tipos de poluição.

Fazem parte dessa categoria a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948; o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966; a Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar, de 1982; a Declaração da OIT sobre os princípios e direitos fundamentais no trabalho, de 1998; a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção, de 2005; o Protocolo de Montreal sobre as substâncias que prejudicam a Camada de Ozônio, de 1987; e a Convenção de Roterdã sobre o Procedimento de Consentimento Prévio Informado aplicado a certos agrotóxicos e substâncias químicas perigosas, de 1998. Isso sem falar em outros mais de 250 acordos ambientais multilaterais em vigor que, nem é preciso dizer, acrescentam novas regras, instituições e princípios ao amplo sistema normativo destinado à promoção da sustentabilidade.

Além desses, poderíamos citar inúmeros outros instrumentos internacionais que mostram como a sustentabilidade, em suas mais diversas vertentes, é hoje um valor presente na comunidade internacional – valendo a pena recordar que muitos desses documentos mais recentes fazem questão, além de tratar dos assuntos específicos para os quais foram criados, de afirmar explicitamente a necessidade de se alcançar um desenvolvimento sustentável.

Por fim, é interessante comentar também instrumentos sobre assuntos que, em princípio, não estão relacionados à sustentabilidade, mas nos quais se assume claro compromisso com o desenvolvimento sustentável.

Isso ocorre, por exemplo, no âmbito dos processos de integração regional, ou nos acordos multilaterais, plurilaterais ou bilaterais de livre comércio.

É o caso do Tratado de Assunção, de 1991, que constituiu o Mercosul. Este dispõe, em seu Preâmbulo, que os países do bloco devem acelerar os processos de desenvolvimento econômico com justiça social e que os recursos disponíveis devem ser aproveitados de forma mais eficaz, e o meio ambiente deve ser preservado. Esse espírito se encontra também no Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), de 2008, que afirma que a integração da região deverá se fundar, entre outros “princípios basilares”, na “harmonia com a natureza para um desenvolvimento sustentável”.

A União Europeia também adota, em diversos de seus instrumentos, o desenvolvimento sustentável como princípio. A versão consolidada do Tratado da União Europeia estabelece, em seu Preâmbulo, que os países membros estão “determinados a promover o progresso econômico e

social de seus povos, levando em consideração o princípio do desenvolvimento sustentável”, e em seu Artigo 21, alínea f, a necessidade de preservar e melhorar a qualidade do ambiente e a gestão dos recursos naturais globais, a fim de garantir o desenvolvimento sustentável. Também a versão consolidada do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, em seu Artigo 11, estabelece que, para que o desenvolvimento sustentável seja alcançado, os requisitos de proteção ambiental devem ser integrados na definição e implementação das políticas e atividades do bloco. Por fim, a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, de 2000, prevê, em seu Artigo 37, que um alto nível de proteção ambiental e melhoria da qualidade do meio ambiente deve ser incorporado às políticas do bloco e assegurado, de acordo com o princípio do desenvolvimento sustentável.

Porém, a obrigação de respeitar esse princípio extrapola o âmbito desses processos mais tradicionais de integração regional, estendendo-se, também, aos inúmeros acordos plurilaterais e bilaterais de livre comércio que vêm sendo firmados nos últimos anos. Muitos desses acordos preveem o desenvolvimento sustentável como objetivo.

Por exemplo, o Acordo de Livre Comércio entre Mercosul e Egito, de 2010, afirma em sua parte introdutória que um de seus objetivos é criar condições mais favoráveis para o desenvolvimento sustentável. O Acordo de Livre Comércio entre União Europeia e República do Chile, de 2002, em seu Artigo 1º, item 2, estabelece que a promoção do desenvolvimento econômico e social sustentável é um princípio que deve guiar a implementação daquele instrumento. Por fim, o Acordo de Livre Comércio entre União Europeia, Colômbia e Peru, de 2012 – que inclui disposições detalhadas sobre áreas relacionadas à sustentabilidade, como a pesca, a preservação das florestas e o combate às mudanças climáticas –, dispõe, em seu Preâmbulo e no Artigo 267.1, que o acordo deve ser implementado conforme o objetivo do desenvolvimento sustentável e que as partes se comprometem com o bem-estar das presentes e futuras gerações.

Por último, não poderíamos deixar de mencionar, ainda nessa categoria de acordos internacionais que, embora tratem de outros assuntos, obrigam-se com o desenvolvimento sustentável, o caso da Organização Mundial do Comércio.

O Preâmbulo do Acordo Constitutivo da Organização Mundial do Comércio, de 1995, reconhece expressamente que a expansão da produção e o comércio de bens e serviços deve ocorrer “possibilitando, enquanto isso, o uso ótimo dos recursos mundiais de acordo com o objetivo do desenvolvimento sustentável”.

Vale lembrar que o *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT), acordo de 1947 incorporado ao arcabouço jurídico da Organização Mundial do Comércio, estabelece em seu Artigo XX que algumas medidas relacionadas à sustentabilidade, como aquelas destinadas à proteção da vida e saúde humanas e à conservação de recursos naturais não renováveis, podem representar exceções ao dever geral dos países membros de permitir o livre comércio.

Assim, como foi possível perceber, diversas dimensões da sustentabilidade são objeto de documentos internacionais e o desenvolvimento sustentável, por si só,

é visto como um princípio e um objetivo a ser perseguido pela comunidade internacional.

Entretanto, a maior parte dessas declarações e acordos internacionais não prevê sanções caso suas disposições sejam desobedecidas. Embora configure claro dever moral dos Estados, o que acontece quando estes últimos deixam de honrar a sua obrigação de respeitar o princípio do desenvolvimento sustentável?

Para responder a essa pergunta, é preciso analisar a – infelizmente pouca – jurisprudência de tribunais internacionais nessa matéria.

Nos ateremos a apenas dois casos.

O primeiro, julgado pela Corte Internacional de Justiça, conhecido como caso *Gabcikovo-Nagymaros*, envolveu uma disputa entre Eslováquia e Hungria a respeito da construção de uma represa para servir um projeto hidroelétrico no Rio Danúbio, que cruza a fronteira desses dois países. Em 1997, a Corte proferiu sua sentença determinando que as partes deveriam reavaliar em conjunto os efeitos ambientais da operação da usina elétrica de Gabcikovo, adotando o desenvolvimento sustentável como uma das bases para sua decisão.

Nessa sentença, foi registrado que o homem não parou, ao longo das Eras, de intervir na natureza, frequentemente sem considerar os efeitos disso. Porém, com as novas perspectivas apresentadas pela Ciência quanto aos riscos que essas intervenções a um ritmo impensado representariam para a humanidade, os Estados precisam agora começar a considerar as normas de proteção ambiental enunciadas em um grande número de instrumentos.

Para a Corte, a ideia de desenvolvimento sustentável deve servir para conciliar desenvolvimento econômico e proteção ambiental e, neste julgamento em particular, não serviu apenas como um conceito abstrato, mas como um princípio de valor normativo indissociável do Direito Internacional moderno.

O outro exemplo que vale a pena mencionar é o de uma sentença no âmbito da Organização Mundial do Comércio. Essa organização, por sua relevância, merece uma análise à parte. Ela é um bom exemplo de como outros princípios – o do livre comércio, no caso – podem se sobrepor ao desenvolvimento sustentável quando a interpretação e aplicação desses diferentes princípios e de eventuais conflitos entre eles se dá por meio de um tribunal especializado. O peso da Organização nessa discussão aumenta na medida em que esta conta com um sistema efetivo de resolução de disputas – que, para seus membros, tem prioridade sobre qualquer outro mecanismo semelhante, inclusive aqueles eventualmente previstos em acordos ambientais internacionais.

Trata-se do caso *shrimp-turtle*, em que os Estados Unidos foram questionados por causa de uma legislação que baniu as importações de camarões pescados sem o uso de redes com aberturas estreitas capazes de evitar a captura de tartarugas. Nele, o Órgão de Apelação da OMC, ainda que tenha condenado as medidas adotadas pelos Estados Unidos, por considerar que sua forma de aplicação era contrária às regras daquela organização, afirmou, em sua decisão de 1998, que a linguagem utilizada no Preâmbulo do acordo constitutivo da Organização Mundial do Comércio, estabelecendo o desenvolvimento sustentável como objetivo, reflete a intenção dos negociadores e deve acrescentar “cor, textura e contraste” à leitura dos demais acordos daquela organização, e que o Artigo XX do GATT “deve ser interpretado à luz das preocupações contemporâneas da comunidade das nações sobre a proteção e conservação do meio ambiente”.

Caso se consolide como tendência o entendimento pelos tribunais internacionais de que o princípio do desenvolvimento sustentável deve ser seguido, práticas socioambientalmente nocivas por parte dos Estados poderiam ser passíveis de litígio nessas jurisdições, o que geraria uma pressão maior para que esse princípio fosse respeitado. Tal entendimento, inclusive, pode vir a se firmar não apenas por se constatar que desenvolvimento sustentável está consagrado em convenções internacionais – ou, ao menos, por considerá-lo como “princípio geral do Direito reconhecido pelas nações civilizadas”, na terminologia do Artigo 38 do Estatuto da Corte Internacional de Justiça –, mas pela via dos costumes, uma vez que a observância reiterada pelos Estados das práticas relacionadas à sustentabilidade e a consciência de sua obrigatoriedade (*opinio juris*) podem fazer com que estas se cristalizem em regras de natureza costumeira.

Uma evolução nesse sentido permitiria aumentar o poder coercitivo do Direito Internacional da Sustentabilidade, mesmo quando não existir sanção pelo descumprimento das diretrizes a ele relacionadas; ou seja, mesmo que estas, por seu caráter muitas vezes não vinculante, configurem aquilo que alguns denominam *soft law*.

Por tudo que se analisou aqui, há diversos elementos que permitem acreditar que a consciência crescente de que a humanidade precisa adotar um novo modelo socioeconômico, caso queira vencer os desafios do mundo atual, está fazendo florescer um novo ramo autônomo do Direito – com objeto, conceitos, normas, instituições e princípios próprios – voltado à promoção da sustentabilidade. A consolidação do Direito Internacional da Sustentabilidade, entretanto, tem ainda um longo caminho pela frente. Este é, todavia, um caminho necessário, e que precisa ser percorrido rapidamente se quisermos garantir o nosso próprio futuro no Planeta. ■

NOTAS

- 1 Para uma discussão mais aprofundada sobre os princípios relacionados à sustentabilidade, ver MATIAS, Eduardo Felipe P. *A humanidade contra as cordas: a luta da sociedade global pela sustentabilidade*. São Paulo: Paz e Terra, 2014.
- 2 A ideia de sociedade global é debatida em MATIAS, Eduardo Felipe P. *A humanidade e suas fronteiras: do Estado Soberano à sociedade global*. São Paulo: Paz e Terra, 2005



EDUARDO FELIPE P. MATIAS é Sócio do escritório Nogueira, Elias, Laskowski e Matias Advogados. Doutor em Direito Internacional pela Universidade de São Paulo (USP). Pós-Doutor pela IESE Business School, em Madrid (Espanha). Autor dos livros *A Humanidade contra as cordas: a luta da sociedade global pela sustentabilidade*; e *A Humanidade e suas fronteiras: do Estado soberano à sociedade global*, vencedor do Prêmio Jabuti.