

# POR QUE OS ESTADOS PROTEGEM O MEIO AMBIENTE? A INFLUÊNCIA DA DIVERSIDADE DE CONCEPÇÕES CULTURAIS NA CONSTRUÇÃO DO DIREITO INTERNACIONAL DO MEIO AMBIENTE<sup>1</sup>

**Marcelo Dias Varella<sup>2</sup>**

Centro Universitário de Brasília (UniCEUB) |

## RESUMO

Os motivos pelos quais os Estados se engajam na defesa ambiental variam de tal modo que se pode afirmar que os seus objetivos são distintos com os mesmos tratados multilaterais. O meio ambiente é entendido de forma diversa, com a formação cultural de cada grupo de países. Compreender esta dinâmica é importante para entender as posições, os limites e os objetivos de cada conjunto de Estados, bem como para entender o próprio Direito Internacional do Meio Ambiente. Neste artigo, de antropologia jurídica de sociedades complexas, analisa-se como as diferentes percepções sobre o meio ambiente, em quatro grupos de países, influenciaram a formação do Direito Internacional. Foram analisados: os países nórdicos e a Alemanha, a França, o Reino Unido e os Estados Unidos e o Brasil, em especial por meio da análise dos argumentos utilizados para a proteção do meio ambiente declarações dos chefes de Estado destes países nas principais conferências ambientais durante o período de construção e consolidação deste ramo do Direito (1972-1992). A análise compreende um estudo da concepção de cada grupo sobre o meio ambiente e os reflexos na atuação internacional do país nas principais negociações ambientais globais. Objetiva-se demonstrar como e quais os motivos levam os Estados a proteger o meio ambiente no plano internacional.

**Palavras-chave:** Direito Internacional Ambiental; antropologia jurídica de sociedades complexas; negociações internacionais.

<sup>1</sup> Agradeço a Philippe Descola, do Collège de France, pela ajuda na revisão deste trabalho.

<sup>2</sup> Pós-doutorado em Direito pela Georgetown University, George Washington University e University of California, Berkeley. Doutor em Direito pela Université Paris 1 Pantheon-Sorbonne. Professor do Programa de Mestrado e Doutorado em Direito do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB). Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2150240733840094> / ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5538-0838> / e-mail: [marcelodvarella@gmail.com](mailto:marcelodvarella@gmail.com)

***WHY STATES PROTECT THE ENVIRONMENT? THE  
INFLUENCE OF CULTURAL DIVERSITY IN THE  
INTERNATIONAL ENVIRONMENTAL LAW MAKING PROCESS***

***ABSTRACT***

*The environment is understood differently, with the cultural background of each group of countries. The reasons why States engage themselves in environmental legal treaties vary, so that it can be said that their objectives are different with the same multilateral treaties. Understanding this dynamic is important to understand the positions, limits and objectives of each group of States, as well as to understand international environmental law itself. In this paper, based on legal anthropology of complex societies, we analyze how the different perceptions about the environment, in four groups of countries, influenced the formation of international law. We study four groups of countries: the Nordic countries and Germany; France; the United Kingdom and the United States; and Brazil. The paper analyse the arguments used for the protection of the environment statements by the heads of state of these countries in the main environmental conferences during the period of construction and consolidation of this branch of law (1972-1992). The analysis includes a study of how the environment is understood and its effects on the international statements of the country at the main international environmental conferences.*

**Keywords:** *international environmental law; legal anthropology of complex societies; international negotiations.*

## INTRODUÇÃO

A participação da sociedade civil no desenvolvimento do Direito Internacional do Meio Ambiente possibilita uma maior contribuição da cultura dos povos ao tratamento dos assuntos internacionais, o que não ocorre na mesma intensidade em outros subsistemas jurídicos, como o Direito Internacional Econômico ou o Direito do Desarmamento Nuclear, por exemplo. No Direito Internacional do Meio Ambiente, esse estado de coisas é favorecido por pressões de partidos políticos, organizações não governamentais, comunidades científicas ou, diretamente, dos próprios indivíduos.

No Direito Internacional do Meio Ambiente, a relação homem-natureza desempenha um papel essencial. A importância cultural do meio ambiente decide se o Estado participará ou não da formulação das normas jurídicas sobre o assunto. Para demonstrar tal hipótese, foram selecionados quatro grupos de Estados: (a) Estados Nórdicos; (b) Estados Anglo-Saxônicos; (c) França; e (d) Brasil, devido às particularidades de cada um e sua importância na regulação jurídica global do meio ambiente. Esses grupos serão analisados caso a caso, de forma que seja possível demonstrar como as diferentes relações com a natureza podem contribuir para aumentar ou destruir as diferenças econômicas na formulação de normas jurídicas relativas a um campo de maior ou menor importância cultural para um Estado., em todas as especificidades de cada grupo. A ideia é demonstrar os motivos que levam os Estados a proteger o meio ambiente e como as diferenças culturais influenciam nesta proteção.

### 1 JUSTIFICATIVA DA ESCOLHA DOS QUATRO GRUPOS DE ESTADOS PARA UMA ANÁLISE EMPÍRICA

Foram escolhidos quatro grupos de países para analisar: (a) os países nórdicos, compreendendo Suécia, Noruega, Alemanha, Holanda e Dinamarca; (b) Estados Unidos e Inglaterra; (c) França; e (d) Brasil. A análise dos aspectos antropológicos de sociedades complexas é uma atividade difícil devido às heterogeneidades presentes em qualquer grande sociedade, e ainda mais se levarmos em conta vários países diferentes em um mesmo contexto de análise.

Os países nórdicos apresentam posições comuns nas negociações internacionais. A relação homem-natureza é mais focada na proteção e menos na dominação. A Alemanha foi incluída neste grupo com base em

suas semelhanças em negociações ambientais internacionais com países selecionados. A Finlândia foi excluída porque teve uma evolução cultural particular em termos ambientais e em função da influência russa exercida durante um determinado período nos assuntos internacionais pode comprometer a análise.

O grupo com Estados Unidos e o Reino Unido se justifica não apenas porque compartilham o mesmo idioma e têm uma cultura anglo-saxônica comum, mas também pela influência do liberalismo na formação cultural desses dois países. Isto dá, nas relações internacionais, uma dualidade de pressões, ora opostas, ora unidas, oriundas de grupos ambientalistas, decorrentes da relação cultural com a proteção do meio ambiente, e de grupos econômicos, particularmente importante dado o valor dado pela cultura liberal ao dinheiro.

A França foi isolada em um grupo próprio, por assim dizer, porque não tem nem a relação de natureza humana dos países latinos, nem dos países do Norte, mas uma posição muito especial. Em função da dualidade entre o desejo cartesiano de dominar a natureza e o humanismo iluminista que moldou a cultura francesa, nota-se uma visão bastante antropocêntrica. Se a natureza é protegida, é para garantir a proteção do homem. Por fim, pode-se ver o surgimento do movimento ambientalista que está se tornando um importante contrapeso à visão antropocêntrica, mais humanitarista.

O Brasil foi incluído na análise por sua heterogeneidade cultural e por ser um importante líder dos países do Sul nas negociações ambientais. Abriga 60% da floresta amazônica, além de um dos maiores parques industriais do Sul, o que lhe confere um lugar crucial nas negociações para o desenvolvimento sustentável.

Não se pode falar de uma relação homem-natureza estável em nenhuma das sociedades complexas mencionadas. Em cada caso, existe uma relação dinâmica e dialética entre natureza e sociedade. A natureza molda a cultura, enquanto a cultura impõe suas formas à natureza. A interpretação dos meios de interação varia com a corrente teórica da antropologia adotada, seja o estruturalismo ou o simbolismo, dos quais excluímos a análise deste estudo (DESCOLA; PÁLSSON, 1996). Os quatro grupos selecionados são representativos da visão ocidental da natureza, tomada em uma classificação mais geral, marcada pela dualidade entre a sociedade humana e a natureza, em uma hierarquia “sujeito humano – mestre” e “objeto natural – protegido”, até certo ponto que varia com cada um dos quatro grupos escolhidos. A proteção do meio ambiente tem

um significado, na medida em que o meio ambiente é o outro e não o eu, e ainda assim está sujeito à proteção. Embora ainda distintas, a evolução das relações internacionais e do Direito Internacional do Meio Ambiente, na direção de regulamentações globais e da expansão de um movimento ambientalista internacional, está contribuindo para uma homogeneização gradual da relação homem-natureza. Claro, pode-se distinguir enormes variações na posição de cada grupo de países e mesmo em cada país isolado, o que pode variar de uma visão monista onde a natureza faz parte da sociedade e, portanto, a proteção não tem significado, até a ecologia profunda, onde o homem está completamente separado da natureza e onde a natureza deve ser isolada para ser protegida. Contudo, a formação de um consenso global sobre a proteção do meio ambiente e os meios para protegê-lo parece cada vez mais clara.

Cada um dos grupos isolados tem uma ideia própria sobre o meio ambiente e essa ideia repercute em seus posicionamentos no Direito Internacional do Meio Ambiente. A posição nas negociações internacionais desses países está diretamente ligada às relações culturais com a natureza.

Uma vez identificados os grupos de países, eles devem ser analisados, o que será feito na seguinte ordem: os países nórdicos, os Estados Unidos e Reino Unido, a França e o Brasil.

## 2 OS PAÍSES NÓRDICOS

Na Alemanha, Dinamarca, Holanda, Suécia e Noruega, a visão predominante da natureza é praticamente a de um valor em si. Protege-se a natureza pela natureza e não para a preservação indireta do homem, que seria atingido em caso de destruição do planeta. Alguns povos, como os antigos escandinavos, tinham uma visão menos dualista da relação entre o homem e a natureza e viam a Terra como uma extensão do eu. Segundo Gurevich, “*o fato de um homem estar, portanto, pessoalmente ligado aos seus bens, encontra seu reflexo na consciência geral da indivisibilidade entre o homem e o mundo natural*” (GUREVICH, 1992). A honra social estava embutida na terra. Nessa concepção o antropocentrismo não é muito marcado e no antigo Direito germânico não era estranho encontrar um conceito de natureza tomado como sujeito de Direito (ROGER, 1991). O meio ambiente, para estes países, é menos quantificável financeiramente do que em países mais liberais. Isso significa que esses países estão dispostos a

dedicar mais recursos ao meio ambiente e a sacrificar mais facilmente a melhoria dos seus direitos sociais para preservar a natureza.

No Direito interno, esses países e os Estados Unidos foram os primeiros a criar ministérios do meio ambiente. Os demais países seguiram o exemplo: a Suécia criou seu ministério em 1969, seguida pelos Estados Unidos (LAROCHE, 1998), Alemanha, Noruega e Holanda. Quatro anos depois, especialmente entre 1970 e 1972, 26 Estados criaram ministérios do meio ambiente ou outras estruturas administrativas equivalentes (RÈMOND-GOUILLOUD, 1989). Por consequência, esses países foram os percussores do Direito Internacional do Meio Ambiente, especialmente a partir dos anos sessenta e setenta. São também, até hoje, os principais autores de propostas de normas jurídicas no Parlamento Europeu, nas Nações Unidas e em praticamente todas as organizações internacionais. O Direito Ambiental nasceu e se desenvolveu nessas regiões. Tornou-se Direito Internacional do Meio Ambiente, sobretudo graças à influência de países como Dinamarca e Alemanha, que foram os únicos no início dos anos 1970 a ter uma política interna definida e estiveram na origem do Direito Internacional do Meio Ambiente.

A evolução dos representantes do Partido Verde na Comunidade Europeia é bastante ilustrativa desse movimento: vários deputados verdes foram eleitos para a Comunidade Europeia, no início da ascensão do movimento ambientalista:

- a. Em 1989: 23 deputados eleitos, incluindo 12 alemães, 4 italianos, 2 belgas, 2 irlandeses, 1 dinamarquês, 1 luxemburguês e 1 holandês (PRIEUR, 1996).
- b. Entre 1994 e 1999, 27 deputados verdes eleitos, incluindo 12 alemães, 4 suecos, 3 italianos, 2 holandeses, 2 belgas, 1 irlandês, 1 finlandês, 1 do Reino Unido e 1 austríaco (PRIEUR, 1996).
- c. Entre 1999 e 2004, já havia 46 deputados europeus, incluindo 9 franceses, 7 belgas, 6 do Reino Unido, 5 alemães, 4 holandeses, 4 espanhóis, 2 suecos, 2 italianos, 2 irlandeses, 2 austríacos, 2 finlandeses, 1 luxemburguês.

Os verdes ganharam influência em todas as partes da Europa., Nos países nórdicos, eles foram, pelo menos proporcionalmente, os mais importantes no início. A partir da década de 1980, a ideologia da preservação do meio ambiente passou a ser um elemento comum da agenda política de todos os partidos. Cada vez mais, vem se estabelecendo uma homogeneização do discurso sobre a proteção da natureza. Então, quanto mais se

avança no tempo, menos os dados são representativos da realidade, visto que os cidadãos votam pelo meio ambiente, mas não necessariamente pelos Verdes. É possível que alguém vote, por exemplo, em um socialista ou comunista, que integrou a proteção da natureza em sua plataforma política.

A ação destes países na formação do Direito Ambiental Europeu é particularmente decisiva. Uma parte considerável das normas ambientais foram propostas pelos países nórdicos. Os representantes destes países conseguiram alterar as regras de aprovação das normas ambientais, o que antes era feito por unanimidade, mas hoje basta a maioria qualificada. Assim, grande parte dos países que ainda não aderiram ao Direito Internacional do Meio Ambiente se viram obrigados a adotar essas normas. Os standards aprovados passaram a fazer parte do Direito Comunitário e se tornaram Direito Internacional global, devido à influência do Direito Ambiental Europeu, como o ocorrido com o princípio da precaução, por exemplo.

É difícil demonstrar que um país é o único ou principal responsável por uma norma internacional, porque as normas são sugeridas pela Comissão Europeia, e não é possível saber exatamente de quem foi a iniciativa ou qual foi o país mais combativo para conseguir a sua aprovação no Parlamento. Mas, em alguns casos, a origem é óbvia. Nas discussões sobre poluição do ar, a participação alemã foi decisiva. Foi este país que iniciou e forneceu as bases da discussão após 1972. A Diretiva 80/779, sobre a limitação do dióxido de enxofre apresenta dois sistemas de medidas, porque a Alemanha insistiu em manter seu próprio sistema. Da mesma forma a Diretiva 85/210, relativa à gasolina sem chumbo. Reino Unido e a Alemanha apoiaram esta norma, o primeiro por razões de proteção da saúde humana, o segundo, por razões de proteção do meio ambiente. Para o controle de produtos químicos, por exemplo, todos os limites impostos ao pentaclorofenol (Directive du Conseil 91/173; 1991 OJ (K 85) 34, asbestos, benzeno, PCB e cádmio vieram do padrão alemão.

No Direito Internacional do Meio Ambiente, o discurso dos países nórdicos a favor do desenvolvimento sustentável é facilmente identificável. A análise das propostas e discursos dos representantes desses países ajuda a compreender a influência que exerceram nas normas jurídicas em vigor e na visão de meio ambiente que prevalece. O discurso de Olof Palme, primeiro-ministro sueco, na Conferência de Estocolmo em 1972, é baseado mais na luta contra a destruição da natureza do que na proteção do meio ambiente humano. O meio ambiente apresenta-se como um bem tendo relação com as atividades humanas, mas sua proteção está tanto associada

à proteção do homem quanto à proteção de um bem autônomo, neste caso a natureza.

Os recursos da Terra são limitados e nosso meio ambiente é vulnerável às forças em movimento do desenvolvimento técnico e econômico. As quantidades de ar e água são restritas e, portanto, são fontes de energia. ... As questões ambientais são a preocupação urgente de todos os povos do mundo. Eles demonstram de forma dramática a necessidade de cooperação internacional e de um sistema jurídico internacional. Os mares são propriedade comum e as fronteiras nacionais não atuam como barreiras à poluição do ar e aos resíduos tóxicos. Se o solo for destruído, se a água for poluída e se os recursos naturais forem desperdiçados, todos sofreremos as consequências. A guerra é o pior destruidor de nosso meio ambiente. Esta sempre foi a causa, mas as técnicas modernas de guerra estendem a ameaça às gerações vindouras e roubam-lhes o futuro ... A catástrofe, se vier, será resultado de decisões políticas erradas ou de nenhuma decisão política. O meio ambiente não precisa se deteriorar. Podemos controlar nosso desenvolvimento. Podemos ser mestres do nosso futuro (TOLBA, 1972).

A posição assumida pela Dinamarca na Conferência de Estocolmo enfatiza a proteção do meio ambiente ainda mais do que a proteção do homem:

Hesitação de nossa parte significará que os danos que infligimos aos nossos ambientes e, portanto, às nossas condições de vida, irão em alguns aspectos são irremediáveis até mesmo pela tecnologia mais avançada e por qualquer sacrifício econômico. Já tivemos as primeiras advertências terríveis: a descarga de metais pesados, como mercúrio e cádmio, já cobrou um grande número de vidas humanas e incapacidades incuráveis, e espécies de animais foram exterminadas como resultado da intromissão do homem na natureza. Devemos buscar uma melhor compreensão dos problemas ambientais e, não menos importante, sua relação com outros fatores sociais.

A ecologia é a chave para a compreensão do complexo processo de nosso meio ambiente e da interdependência dos organismos vivos e seus arredores. A ecologia nos mostrou que os processos ambientais estão interligados e que os processos individuais não podem ser isolados – exceto, talvez, em laboratórios. A partir deste ramo da ciência, temos negligenciado fatores essenciais na aplicação de tecnologia e know-how industrial (TOLBA, 1972).

Dez anos depois, em 1982, na Conferência de Nairóbi, essa visão ainda está centrada na natureza, com uma visão geral dos efeitos sobre os humanos. Ambos os elementos são enfatizados. A participação do Príncipe Claus da Holanda é uma ilustração disso:



A consciência ambiental é maior agora do que há dez anos e nossa percepção do meio ambiente aumentou consideravelmente. [...] Observando o estado contínuo de pobreza em muitas partes do mundo, no contínuo esgotamento e destruição dos recursos naturais e suas consequências, especialmente para as pessoas mais pobres, em suma, olhando para os problemas gêmeos da pobreza e da degradação ambiental, devemos, infelizmente, concluir que ainda temos um longo caminho pela frente.

Como todos devem se lembrar, as baleias se tornaram o símbolo da preocupação mundial com a preservação da natureza nos anos imediatamente posteriores a Estocolmo. Podemos ficar felizes porque as chances de sua sobrevivência agora aumentaram. As baleias, o maior mamífero, foram salvas pelo mamífero mais sábio, o *Homo sapiens*. Então, por que o sábio mamífero não consegue se salvar? ...

Algumas centenas de milhas a oeste daqui, encontramos exemplos de um dos ecossistemas mais complexos e exuberantes deste planeta, as florestas tropicais. É difícil conceber a riqueza de recursos que esses tesouros naturais contêm. Mas, neste exato momento, centenas de milhares de pessoas em todo o mundo precisam fazer uso intensivo de então ... o controle os está forçando a destruir anualmente muitas centenas de milhares de ricas florestas (TOLBA, 1988).

A declaração de posição alemã, de 1982, carrega uma visão tão antropocêntrica quanto biocêntrica:

Estamos convencidos de que, a longo prazo, a proteção ambiental só pode ser praticada com sucesso em caráter preventivo. O importante é evitar e reduzir os efeitos nocivos ao meio ambiente desde o início e não – como infelizmente ainda é a prática hoje – eliminá-los posteriormente com grande custo. Isso naturalmente exige um planejamento futuro de longo prazo por todas as partes responsáveis. Também exige que se considerem as múltiplas e sistemáticas inter-relações entre os seres vivos e entre eles e o ambiente inanimado. Este princípio de prevenção que defendemos deve constituir a base da abordagem ecológica dos problemas ambientais que se tornou indispensável, sobretudo do ponto de vista global. Em tempos economicamente difíceis, as medidas de proteção do meio ambiente são tão necessárias quanto em períodos de recuperação econômica.

A mesma situação se repetiu na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, no Rio de Janeiro, em 1992. Naquela época, o discurso era mais homogêneo, mas as diferenças ainda estavam presentes. Os dois sujeitos – homem e natureza – são colocados em paralelo. A Suécia faz uma relação constante entre a destruição do meio ambiente e o aumento da população. A posição do Sr. Lubbers, Primeiro-Ministro da Holanda, ilustra bem este ponto ao fazer uma comparação entre a evolução dos acordos de proteção dos direitos humanos e a dos acordos ambientais globais:

Alguns diriam que a falta de acordos vinculativos torna a Conferência um fracasso. Eu não concordo. Esperar a aceitação mundial das obrigações legais é provavelmente um objetivo muito alto nesta fase. Demorou um século e meio para que os direitos humanos consagrados nas constituições de vários países fossem traduzidos em um instrumento jurídico internacional na Declaração Universal dos Direitos Humanos. Sobre meio ambiente, não temos muito tempo. Ao aceitar os princípios da Declaração do Rio, no entanto, os países da comunidade internacional estarão lançando as bases para um futuro sustentável na forma de normas, objetivos e compromissos políticos, ancorados em uma nova parceria.

Outros aspectos do discurso básico que acompanha a participação dos países nórdicos na Convenção do Rio também podem ser usados para destacar essa conexão com a natureza. A ajuda ao desenvolvimento, geralmente ligada ao desenvolvimento dos seres humanos, pode ser interpretada neste contexto. Embora todos os países tenham citado a necessidade de ajuda ao desenvolvimento, um dos principais pontos de debate à época, o vínculo necessário entre a ajuda prestada ao desenvolvimento humano e a proteção do meio ambiente sempre foi uma constante na posição dos países nórdicos. Isso não significa que a ajuda não seja destinada ao homem, mas significa que essa ajuda é tanto para o homem quanto para a natureza. O mesmo discurso proferido pelo representante da Holanda é mais uma vez um exemplo:

No que diz respeito ao financiamento da Holanda, o meu Governo está disposto a fornecer, para além dos atuais compromissos de cooperação para o desenvolvimento, que agora ultrapassam substancialmente a meta de 0,7 por cento do PNB, recursos financeiros novos e adicionais até um máximo de 0,1 por cento do PNB para a implementação de acordos ambientais globais, desde que outros países sigam um curso semelhante na geração de recursos para tal incremento terrestre.

A Holanda foi convidada a entrar em uma nova forma de cooperação com a Costa Rica e o Butão. Essa cooperação em questões ambientais terá como foco o desenvolvimento sustentável, tendo a Agenda 21 como seu guia, impõe obrigações mútuas em conformidade com as medidas ambientais adotadas em cada um dos três países em causa. As declarações de intenções foram assinadas aqui no Rio.

Na implementação do desenvolvimento sustentável, os países nórdicos são os mais dedicados à efetivação dos acordos internacionais. Internamente, aceitam mais facilmente as restrições orçamentárias para a proteção do meio ambiente. A nível internacional, Holanda, Suécia e Noruega são os únicos a ceder os 0,7% dos seus orçamentos previstos para a cooperação internacional, em acordos-quadro. A cooperação privada também é importante. Esses três países estão entre aqueles com a maior contribuição per

capita. Na Holanda, é oito vezes superior ao dos Estados Unidos e duas vezes superior à média dos países da OCDE (LAROCHE, 1998).

Estes países têm uma perspectiva do desenvolvimento sustentável bem consolidada. As contribuições financeiras e técnicas desses países se concentram tanto na preservação do meio ambiente quanto no fortalecimento dos meios de ação da sociedade civil, representada sobretudo por associações. As taxas de adesão ao movimento associativo são mais altas do que nos demais grupos selecionados. Parte-se da ideia de que a associação de pessoas pode ser capaz de promover o desenvolvimento de forma mais efetiva. Portanto, os países nórdicos querem reproduzir essa realidade nos países em desenvolvimento. Assim, as doações aos povos indígenas e às organizações não governamentais são sempre mais relevantes. Dinamarca, Holanda e Noruega, por exemplo, foram os primeiros países do Norte a assinarem a Convenção 169, da Organização Internacional do Trabalho, que fortalece o papel dos povos indígenas nas negociações nacionais e internacionais. A Dinamarca fornece recursos para permitir a participação de comunidades indígenas em reuniões internacionais.

A cooperação para aumentar a infraestrutura das ONGs no Sul é significativamente maior – como uma porcentagem do Produto Interno Bruto – do que a cooperação direcionada a outros atores importantes. Esses países têm uma tradição de financiar a participação de ONGs em fóruns internacionais de negociação e apoiar seu direito de voto. Resumindo, 18% das doações de ONGs vêm da Dinamarca e 24% da Noruega (STUAN, 1998), números muito acima da sua relevância na economia global.

Essa predisposição cultural para dar importância ao assunto não significa que ele não tenha limites. Os países nórdicos também levam em consideração seus interesses econômicos e políticos antes das decisões internacionais. A Noruega se opôs à regulamentação da poluição no Mar do Norte por causa de suas empresas de petróleo, enquanto do outro lado da discussão estavam os Países Baixos, a Alemanha e a Suécia.

### **3 OS ESTADOS UNIDOS E O REINO UNIDO**

Na cultura anglo-saxônica, o meio ambiente é protegido mais porque é dado um valor específico à natureza, do que para a proteção do homem. A natureza tem grande valor econômico. Não se deve esquecer que a influência do dinheiro é um aspecto fundamental da cultura liberal dos Estados Unidos e do Reino Unido. Tudo se torna economicamente mensurável,

inclusive a natureza. Essa influência econômica contribui para a diferença de posição dos países anglo-saxões nas negociações internacionais.

Os primeiros parques nacionais foram criados nos Estados Unidos, com Yellowstone Park em 1872, Niagara Falls e Yosemite em 1885 (CO-NAN, 1991). Seu propósito declarado era preservar o meio ambiente. C. Potvin associa a criação dos parques a uma visão romântica que pretende manter o ambiente natural como o era na época da colonização americana. É uma visão de conservação *versus* uma visão de preservação. Mas a visão puramente conservacionista no sentido de congelar uma situação tem se mostrado difícil de ser alcançada, em função da própria dinamicidade dos ecossistemas (POTVIN, 1998).

Os Estados Unidos concentram um extenso território preservado, o que demonstra a importância do meio ambiente para o povo americano. Para os americanos, a biosfera é mais fundamental do que a geosfera. Pesquisa Gallup, realizada nos Estados Unidos, em 1988, demonstrou que apenas 57% dos consultados sabiam como localizar a Inglaterra em um mapa mundial, apenas 55% sabiam onde ficava o estado de Nova York; um em cada sete não conseguiu localizar os Estados Unidos no mapa-múndi; e apenas 25% sabiam onde era a União Soviética. Um em cada três não conhecia nenhum outro membro da OTAN; 16% acreditavam que a União Soviética fazia parte da OTAN. Mesmo entre os estudantes universitários, 10% acreditavam que a União Soviética era membro da OTAN, 50% não sabiam nomear um membro do Pacto de Varsóvia e 11% acreditavam que os Estados Unidos faziam parte da aliança soviética. Como me disse uma vez um General do Exército Americano, se alguém nos Estados Unidos sabia onde era o Brasil no mapa, era provavelmente porque se tratava de um professor de geografia.

Por outro lado, no que diz respeito à biosfera, a realidade é inversa: 84% sabiam que os CFCs são prejudiciais à camada de ozônio e 94% sabiam das repercussões da perda da camada de ozônio no clima global. 68% estavam cientes dos problemas associados à chuva ácida, um em cada três sabia sobre o problema do desmatamento na Amazônia brasileira e os impactos do desmatamento na estabilidade do ecossistema global (RIFKIN, 1991). Dificilmente um norte-americano não saiba falar sobre as mudanças climáticas. Isso sem dúvida explica porque, apesar da recusa dos Estados Unidos em assinar o protocolo de Quioto, Estados e empresas privadas decidiram adotar medidas importantes para reduzir as emissões de carbono.

No nível parlamentar, o meio ambiente está na agenda política dos dois principais partidos políticos dos Estados Unidos: democratas e republicanos e foi mesmo ponto central de discussões durante as últimas campanhas presidenciais. O Reino Unido, por sua vez, tem elegido de forma consistente um grande número de parlamentares verdes ao Parlamento Europeu. A proteção ao meio ambiente é uma constante nos discursos dos poderes públicos.

O movimento ambientalista é muito desenvolvido nos Estados Unidos. Lá nasceram as primeiras associações, como a Audubon Society em 1886, o Boone and Crockett Club em 1887 para a defesa das espécies animais e o Appalachian Mountain Club em 1876 e o Sierra Club em 1892 para os locais de proteção (CONAN, 1991). As principais organizações ambientais não governamentais são apoiadas por recursos de ajuda públicos e privados dos Estados Unidos e do Reino Unido. Várias organizações não governamentais influentes nasceram nestes dois países, como Greenpeace, Friends of the Earth e WWF na Inglaterra. Em resumo, a expansão do movimento ambientalista, no âmbito global, deve-se principalmente à atividade dos anglo-saxões e nórdicos.

As visões das ONGs ambientalistas não são homogêneas, o que reflete a diferença de concepções culturais sobre a proteção da natureza em cada país. Parte significativa das ONGs usa um discurso em que o homem ocidental é o “dono da natureza”, e a natureza, inclusive os povos que vivem em harmonia na floresta, são “bens protegidos”. Por fim, G. Pálsson vê a ilustração desse discurso nos movimentos de proteção aos animais, que muitas vezes diferenciam entre “nós”, euro-americanos e “eles”, populações locais e povos indígenas, considerados parte da floresta. Apenas alguns segmentos da sociedade humana pertencem à natureza, enquanto outros não. Os segmentos que a integram são designados pelos termos “primitivos”, “filhos da natureza” ou “naturvölker” (PÁLSSON, 1996).

No entanto, o processo decisório norte-americano e britânico inclui um contrapeso importante, que não encontra nada semelhante no contexto nórdico: o peso econômico (REMOND-GOUILLOUD, 1998). Os anglo-saxões, pelo menos os governos eleitos por eles, têm *menor probabilidade* de fazer sacrifícios econômicos em nome da proteção da natureza e do desenvolvimento sustentável. Os Estados Unidos, principalmente, em nome de seus interesses econômicos, recusam-se ou retardam ao máximo em assinar a maioria das convenções internacionais mais importantes relacionadas à proteção do meio ambiente. É o caso da Convenção sobre

Diversidade Biológica, da Convenção de Montego Bay, do Protocolo de Quioto, do marco da Convenção sobre Mudança do Clima. A atitude deles é a mesma quando se trata de aceitar novos princípios.

A Convenção de Londres sobre a Eliminação de Resíduos no Oceano é uma boa ilustração das diferenças. Enquanto os Estados Unidos e o Reino Unido relutavam em adotar o princípio da precaução, dada sua confiança na suficiência do princípio da prevenção, os escandinavos e os alemães já apoiavam a preeminência do princípio da precaução (STAIRS; TAILOR, 1992) sobre o princípio da prevenção.

Aqui encontra-se a influência marcante do capitalismo na cultura dos Estados Unidos e do Reino Unido. O individualismo capitalista teve repercussões importantes em sua formação cultural. Como afirma J. Gray, “o capitalismo individualista subverte as tradições culturais com mais sucesso do que qualquer governo” (GRAY, 1999). Na verdade, esses dois países são os que conheceram a experiência capitalista mais profunda. Nenhum outro país europeu experimentou formas individualistas de família e propriedade tão distintas como as encontradas nos Estados Unidos e na Inglaterra (GRAY, 1999).

A relação com a terra mudou consideravelmente com a revolução industrial e a criação de *cercados* na Inglaterra. Funcionários do governo foram de porta em porta para definir um valor monetário para as áreas agrícolas, dividindo terras e delimitando propriedades. As relações entre o homem e a natureza, culturalmente estabelecidas há muito tempo, ficaram desacreditadas. Esses processos têm contribuído para a monetização da vida, a intensificação do individualismo e a mudança na relação entre o homem e a natureza, que está assumindo uma nova forma (RIFKIN, 1991).

Nas negociações internacionais, há a mesma coexistência de valores monetários e ambientais, que podem caminhar em harmonia ou em conflito. Esses países, mas especialmente os Estados Unidos, estão envidando esforços para reconciliar os dois valores e vincular as condições econômicas aos acordos ambientais, por exemplo, organizando o comércio de licenças de emissão no âmbito da Convenção sobre Mudança do Clima. O aspecto monetário é uma constante nas propostas feitas por esses países nas discussões internacionais. A análise das posições tomadas em Estocolmo, em 1972; Nairóbi, em 1982; e no Rio, em 1992, demonstra a hipótese. Embora vários países tenham citado a importância de realizar investimentos para a proteção do meio ambiente em seus discursos e em suas propostas,

apenas os Estados Unidos e o Reino Unido<sup>3</sup> citaram números e realçaram a importância dos seus sacrifícios monetários pelo meio ambiente.

Em Estocolmo, em 1972, o discurso do representante dos Estados Unidos é emblemático:

Ao abordar este assunto universal do meio ambiente humano, a visão de cada nação é condicionada por sua própria experiência histórica.

Há cerca de 65 anos, quando a fronteira americana era coisa do passado, o presidente Theodore Roosevelt escreveu que nossos recursos naturais estavam se esgotando rapidamente. Ele disse: “Chegou a hora de indagar seriamente o que acontecerá quando nossas florestas acabarem, quando o carvão, o ferro, o petróleo e o gás acabam, quando os solos devem ter sido ainda mais empobrecidos e arrastados para o riacho, poluindo os rios, desnudando os campos e obstruindo a navegação “. Mas ignoramos seus conselhos e, por meio do controle inadequado de nossa tecnologia cada vez mais poderosa, impomos fardos ao nosso meio ambiente, urbano e rural, como ele nunca sonhou.

Agora os EUA estão alterando seu curso. Examinamos os custos de corrigir o mais óbvio desses problemas – a poluição – e começamos a pagar o alto preço da ação corretiva demorada demais.

As aflições ambientais que enfrentamos são em grande parte as de uma nação rica. Meu país desfruta de bênçãos econômicas como muitos outros desejam sinceramente alcançar ... Meu país aprendeu que o desenvolvimento econômico às custas do meio ambiente impõe altos custos à saúde e à qualidade de vida em geral – custos que podem ser minimizados por premeditação e planejamento. Estamos aprendendo que é muito menos caro e mais eficaz construir a qualidade ambiental necessária em novas fábricas e novas comunidades desde o início do que reconstruir ou modificar as antigas instalações.

### Na Conferência de Nairóbi de 1982, a relação é ainda mais explícita:

O espírito de Estocolmo é paralelo à preocupação com o uso cuidadoso, conservação e enriquecimento de nosso patrimônio natural que foi expressa por líderes políticos nos EUA por muitos anos.

As questões ambientais são uma preocupação constante do povo norte-americano. Sua liderança política continuará a fazer cumprir as leis existentes e a desenvolver abordagens mais eficazes para lidar com os problemas ambientais emergentes. O presidente Reagan e toda a sua administração compartilham o compromisso de continuar a melhorar o meio ambiente para que as gerações futuras possam desfrutar de nossos recursos naturais.

Ao arcar com as despesas substanciais dessas medidas, o povo dos Estados Unidos demonstrou seu compromisso em garantir uma harmonia saudável e produtiva entre o homem e a natureza. Desde a adoção da Lei do Ar Limpo de 1970, por exemplo, as indústrias e o governo dos EUA gastaram cerca de US \$ 150 bilhões no controle

<sup>3</sup> A citação de recursos monetários foi feita pelo Reino Unido apenas em 1992. Na Conferência do Rio, Alemanha e Noruega citam números associados a valor da sua participação relativa na ajuda ao desenvolvimento.

da poluição do ar. ...

Nosso progresso em direção a um ar mais limpo foi complementado pelo progresso em direção a uma água mais limpa. Durante a última década, o governo dos Estados Unidos gastou 30 bilhões de dólares para ajudar as cidades de nosso país a reduzir o impacto de seu esgoto nas hidroviagens do país. Essas despesas foram complementadas pelas despesas de nossos governos estaduais e locais, bem como pelos custos suportados por cidadãos e indústrias, conforme cumprem nossa legislação ambiental. Muitos de nossos rios, os Grandes Lagos e outras vias navegáveis apresentaram melhorias marcantes. ...

Durante os últimos seis anos – do ano fiscal de 1978 ao ano fiscal de 1983 – o apoio financeiro da AID para programas ambientais aumentou mais de dez vezes, de \$ 13 milhões para \$ 153 milhões (TOLBA, 1982).

E, novamente no Rio, a mesma defesa com base em dinheiro, merece destaque:

Vimos ao Rio reconhecendo que os países em desenvolvimento devem desempenhar um papel na proteção do meio ambiente global, mas precisarão de ajuda para buscar esses crescimentos mais limpos. Portanto, estamos prontos para aumentar a ajuda ambiental internacional dos Estados Unidos em 66 por cento acima dos níveis de 1990, além dos mais de US \$ 2,5 bilhões (US \$ 2,5 bilhões) que fornecemos por meio dos bancos de desenvolvimento mundiais para os projetos da Agenda 21.

O forte vínculo cultural entre os aspectos econômicos e a proteção ambiental tem importantes repercussões no Direito Internacional. Dependendo de seu peso nas discussões sobre o assunto, os Estados Unidos podem subordinar a eficácia de um regime internacional a aspectos econômicos. A criação do mercado global de emissões no âmbito da Convenção sobre Mudança do Clima é um exemplo. O Direito Internacional, sob pressão dos Estados Unidos, adotou um sistema mais restritivo de regulamentação global. Contudo, diante da não participação dos países do Sul, os Estados Unidos desistiram das negociações, lembrando que o preço das emissões seria mais alto. Se os europeus estavam dispostos a pagar esse preço, os americanos não.

As consequências para o desenvolvimento sustentável são relevantes. Os Estados Unidos se opõem sistematicamente à criação de padrões internacionais com instrumentos concretos que favoreçam o desenvolvimento dos países do Sul, quando estes padrões têm qualquer impacto negativo em sua economia. A plena participação da Índia no Protocolo de Quioto estava condicionada à flexibilidade dos direitos de propriedade intelectual relativos a equipamentos menos poluentes, por exemplo. Contudo, os Estados Unidos se opuseram a qualquer concessão, ainda que os montantes fossem



residuais na sua economia. Com a expansão do liberalismo, principalmente após a década de 1990, e a queda do império soviético, a participação dos Estados Unidos na assistência ao desenvolvimento internacional sofreu um declínio significativo em várias áreas, sendo que o meio ambiente é uma das mais significativas.

#### 4 FRANÇA

A relação homem-natureza na França está mais ligada ao humanismo. Baseia-se em uma relação de dominação. A natureza deve ser controlada. A paisagem é moldada pelo homem. A proteção da natureza, principalmente até a década de 1980, é marcada por uma visão fortemente antropocêntrica. O meio ambiente global é protegido porque, ao protegê-lo, protege-se o homem. Se o meio ambiente for destruído, o homem também o será.

A visão francesa do mundo é construída em torno do homem. O homem, que pensa, se opõe à natureza, que não pensa e, portanto, é relegado a um segundo plano. O humanismo está se expandindo rapidamente, com um corolário perverso: o antinaturalismo (REMOND-GOUILLOUD, 1989). Colbert emitiu diretrizes para salvar as florestas de carvalhos de Bourbonnais, não para proteger a floresta, mas para ter o material necessário para o reparo da frota de guerra de Luís XIV (POTVIN, 1997). Antes de 1789, o Direito Ambiental era tratado principalmente em nível rural, e se constituía em uma multiplicidade de direitos relativos ao mesmo objeto, mas totalmente utilitarista. A madeira por exemplo, era considerada para aquecimento (*affouage*), para a reparação de edifícios (*marronage*), mas nunca como objeto de proteção por um valor próprio. A partir do Código Civil, as normas são unificadas, mas a visão utilitarista da natureza permanece a mesma (MALAFOSSE, 1973). “O Direito se interessava pelo meio ambiente apenas para afirmar que não se interessava pelo meio ambiente” (HERMITTE, 1991).

A tradição romana é notável na regulação da vida social francesa. No código civil, que inspirou o Direito Civil de vários países, especialmente na América Latina, os direitos reais não devem ser limitados, e a propriedade é definida como “o direito de desfrutar e dispor das coisas de forma absoluta”. O proprietário pode, assim, abusar, destruir sua propriedade, mesmo que seja contrária aos interesses da sociedade. Essa posição não muda até 1917, com a Constituição do México, onde a função social da propriedade é invocada, e é seguida pelo Código Civil Alemão de 1919. A

função ambiental da propriedade é exigida em algumas legislações, como no Brasil. Na França, apenas em 1988 se criou uma exceção à ideia de direito absoluto sobre a propriedade no Código Civil (DUPUY, 1998).

Logicamente, o Direito Romano também influenciou o Direito alemão, mas se na França houve uma mudança na paisagem, isso não aconteceu na Alemanha. Enquanto na França dividimos as terras e as florestas em propriedades, desde os tempos romanos, na Alemanha o ambiente natural ficou mais próximo do estado selvagem.

A reconstrução da paisagem rural, desde a Segunda Guerra Mundial, e o processo de urbanização também contribuem para essa lógica, pois até então 50% dos franceses viviam no meio rural (FROMAGEAU, 2002). O êxodo rural concentrado em direção aos centros urbanos, especialmente Paris, desmistifica a visão francesa da natureza. A ruptura entre o homem e a natureza feita desde o período humanista está se acelerando com o processo de urbanização e industrialização. Neste contexto, também é notória uma rápida mudança da paisagem rural, com a expansão do urbano.

A forte divisão entre sociedade e natureza e a representação do controle sobre a natureza como um sinal do desenvolvimento da sociedade são elementos específicos da cultura francesa. Os “jardins franceses” são um exemplo de natureza controlada, regularizada, dimensionada pelo homem. Cada árvore do Jardim de Luxemburgo deve ter um formato próprio, controlado pelo homem. A natureza é um elemento acessório da vida humana (GERARD; OST; VAN DE KERCHOVE, 1993). O homem deve ser seu mestre, e é apenas como um mestre que ele deve protegê-lo. A caça não é considerada não para defender a agricultura ou contribuir para a alimentação, como no Leste Europeu (Polônia, Hungria ou Eslováquia, onde a caça é considerada como uma forma de colheita), mas como esporte, praticada para obter um troféu (HELL, 1996), o que marca a visão francesa sobre seu ambiente natural (MALAFOSSE, 1973).

**Tabela 1.** Interpretação cultural da caça como agricultura e como coleta

<i>Caça incluída como agricultura</i>		<i>Caça incluída como coleta</i>	
<b>Região</b>	<b>Proporção</b>	<b>Região</b>	<b>Proporção</b>
Alemanha	0,4	Itália	2,6
Alsácia	0,6	França	3,6
Áustria	1,2	Espanha	2,1
Luxemburgo	0,6	Grécia	3,1

Fonte: Hell (1996, p. 208).

A criação dos “parques nacionais franceses”, considerados por alguns autores seja como uma “heresia jurídica” ou como resultado de um duplo reflexo tradicional, conservador e centralizador, também reflete essa visão (MALAFOSSE, 1973). Os parques franceses foram criados sob a forma de parques nacionais e parques regionais, com, entre outros propósitos, o de “responder ao objetivo de manter vivo um rico e complexo equilíbrio ecológico”, conforme afirmado em resposta ministerial anterior à criação do parque nacional de Cévennes, em 1970. No entanto, entre as finalidades declaradas nos documentos de criação dos parques, a conservação da natureza é um elemento acessório e que “a principal finalidade é o descanso e relaxamento daqueles que vivem nas cidades e a promoção do meio ambiente rural”, ou, em outros parques, “amostras simples para uso em pesquisa científica” (MALAFOSSE, 1973). Portanto, mesmo nos fundamentos para a constituição de parques nacionais, a preservação da natureza sempre tem um propósito utilitário e deve atender às necessidades humanas. Claro, a natureza já era preservada passado, como a polícia o fazia no século 19, mas mesmo naquela época, o objetivo da proteção era manter a segurança, a tranquilidade e a saúde pública (PRIUER, 1996; FROMAGEAU, 2002).

A visão antropocêntrica começou a mudar na França com a expansão de movimentos ambientalistas, por exemplo os verdes, motivados pelo surgimento do movimento ambientalista global. A influência de ONGs anglo-saxônicas e nórdicas tem sido essencial para o desenvolvimento do movimento verde na França, movimento em que há uma tendência à preservação da natureza como tal e não apenas como elemento intermediário da proteção do homem. A extensão do movimento verde na Alemanha, os fortes vínculos e pressões dos países nórdicos, a influência dos Estados Unidos e da Inglaterra também foram decisivos (HERMITTE, 1998; 1991).

Essa dupla visão está presente nos discursos políticos e no posicionamento francês sobre a proteção da natureza. Isso coloca a França em uma situação *sui generis*, em comparação com outros atores importantes na discussão da proteção jurídica do meio ambiente. A ecologia política entrou no cenário eleitoral francês em 1974 com a candidatura de René Dumont à presidência da República, mas ao contrário dos países nórdicos, por exemplo e a Alemanha, onde os verdes têm uma ascensão mais rápida e se tornam a terceira força política em sete dos dezesseis Länders, só a partir de 1988 os ecologistas franceses conseguiram ter peso político (BOY; LE

SEIGNEUR; ROCHE, 1995). A proteção da natureza foi construída sobre o fundamento do domínio do homem sobre a natureza, do urbano sobre o rural (UNTERMAIER, 2001), numa visão humanista e utilitária.

A análise das posições francesas em conferências internacionais demonstra essa visão francesa da natureza:

Estocolmo, 1972:

Nossas aspirações por uma vida melhor são compartilhadas por toda a humanidade. No entanto, devemos ter o cuidado de subestimar essa universalidade, pois ao fazê-lo corremos o risco de esquecer as particularidades sociais, econômicas e culturais que dão originalidade e valor às aspirações de cada nação. ...

O desenvolvimento socioeconômico e a proteção do meio ambiente não se opõem: pelo contrário, um é condição para o outro. Só o crescimento nos dará a possibilidade de liberar recursos e investir em técnicas que irão melhorar nossas vidas. Algumas campanhas defendem um retorno ao estado de natureza. Este é um luxo para as pessoas que já estão bem abastecidas e uma verdadeira provocação ao Terceiro Mundo, assim como os rejeitos em nossas próprias sociedades de consumo. Tais visões prejudicam mais do que ajudam a causa do meio ambiente. As soluções para a maioria dos problemas ambientais são tecnológicas; isto implica, portanto, que é necessária uma aceleração do processo de modernização e também do desenvolvimento das nossas sociedades. A consciência da ameaça que paira sobre nosso planeta não é resultado do progresso da ciência?

A proteção do meio ambiente deve ser considerada em seu sentido mais amplo. Isso significa que, para os países em desenvolvimento, a luta contra a fome e contra as doenças é um de seus principais objetivos ambientais. Em países altamente industrializados, a questão não é parar o crescimento, mas sim se recusar a perseguir o crescimento a qualquer custo.

A importância que temos dado, nos últimos anos, à proteção da natureza, aponta as deficiências de uma teoria econômica que não leve em consideração os valores do nosso meio ambiente como a pureza da água, o silêncio, a qualidade do ar e do espaço”.

Em Nairóbi, em 1982, a França seguiu a mesma lógica, criticando a posição de proteger a natureza para a natureza e exigindo uma visão mais social:

“Destaco duas prioridades: a regionalização e a descentralização e a importância de uma melhor articulação entre a política ambiental e políticas de desenvolvimento. Uma política ambiental eficiente só pode funcionar por meio do contato com pessoas, lugares e ambientes. É necessária uma melhor articulação entre as políticas ambientais e as políticas econômicas e sociais.

Sabemos (como) que uma política ambiental ousada produzirá desenvolvimento, criará empregos, fornecerá melhores respostas às questões de uso da terra, restringirá o desperdício e indiretamente levará a economias substanciais.

Vincular o meio ambiente à vida econômica e social é também estimular uma gestão mais racional, desenvolvendo os meios de controle da vida econômica. Foi dada uma consideração inadequada de nosso patrimônio de recursos renováveis ou dos riscos

de superexploração ou esgotamento. A contabilidade pública deve ser realizada pelos principais setores da vida econômica. Como exercício objetivo, isso facilitará a tarefa dos legisladores e dos responsáveis pela negociação dos tratados (TOLBA, 1988).

No Rio, o discurso foi mais relacionado à proteção do homem. O discurso de Mitterrand na conferência do Rio em 1992 destaca o homem em quase todos os parágrafos. A justificativa para a preservação do meio ambiente está, se não diretamente, pelo menos indiretamente ligada à preservação da vida humana no planeta. O paralelismo de dois sujeitos (meio ambiente e homem), identificados no discurso nórdico, por exemplo, não encontra lugar no discurso francês.

O presidente Mitterrand oferece três visões sobre a natureza, em seu discurso<sup>4</sup>:

Na longa sequência de tempo, somos de fato a primeira geração, cerca de 3 milhões de anos após o surgimento de nossos ancestrais distantes, a adquirir consciência de as leis físicas que nos governam. Tentemos formular as leis que darão seu verdadeiro significado ao nosso encontro no Rio.

A primeira é que a Terra é um sistema vivo cujas partes são interdependentes e, portanto, que os destinos de todas as espécies – humana, animal, vegetal – estão conectados.

A segunda nos diz que os recursos da Terra são limitados.

O terceiro diz que a humanidade não pode ser separada da natureza, pois ela faz parte da própria natureza como a água, as árvores, o vento ou as profundezas dos mares. Dominada pelos elementos desde a era das trevas, a humanidade agora tem a capacidade de matar toda a vida na Terra e, assim, destruir a si mesma. Essa é realmente a questão. Um dia eles vão nos dizer: Você sabia de tudo isso e o que fez? Esse é o verdadeiro tema de nossa Conferência.

O meio ambiente é analisado sob duas perspectivas: a dos direitos humanos e a do Direito Ambiental. As duas visões coexistem. A contínua expansão do movimento pela proteção dos direitos humanos, especialmente a partir de 1990, tem contribuído para o acúmulo de duas lógicas. ONGs de origem francesa, como Médicos sem Fronteiras, que ganhou o Prêmio Nobel da Paz em 1999, Médicos do Mundo, a Federação Internacional de Direitos Humanos, que participou da coalizão mundial para remoção de minas e ganhou o Prêmio Nobel da Paz em 2000, são movimentos crescentes. Para eles, o meio ambiente faz parte dos direitos humanos, com uma forte visão antropocêntrica. A análise do ambiente como uma proteção dos direitos humanos pode ser visto, internacionalmente, através das decisões da Comissão Europeia dos Direitos Humanos e os do Tribunal Europeu

<sup>4</sup> O Ministério das Relações Exteriores não tinha cópias dos discursos da Conferência do Rio, de 1992.

dos Direitos Humanos, relativa à proteção do ambiente, com base no artigo 8, voltado à proteção da qualidade da vida humana.

Na prática, a França tem menos probabilidade do que os países nórdicos de ceder no campo econômico às exigências ambientais, por exemplo, mas, por outro lado, às vezes é muito mais avançada do que os Estados Unidos ou a Inglaterra, dependendo do caso. A discussão sobre a instalação de catalisadores catalépticos em motores baixos é um bom exemplo: a Alemanha era favorável à sua adoção e a França tentava bloquear as discussões (MOREAU DEFARGES, 1997). Na verdade, esta não é uma regra rígida e rápida, mas uma *tendência*. Nas negociações sobre poluição transfronteiriça da década de 1970, por exemplo, Alemanha, Reino Unido, Estados Unidos, Dinamarca se opuseram às restrições impostas às emissões responsáveis pela chuva ácida, enquanto França, Noruega e Suécia foram a favor da proteção ambiental padrões (PORTER; BROWN, 1991).

A cooperação internacional fornece exemplos dessa dualidade. A França foi em 1998, em termos de produto interno bruto, o país que mais contribuiu para o G7, com 0,40%. Sua ajuda aos países em desenvolvimento foi de CHF 5,742 bilhões, o que a coloca em terceiro lugar entre os 22 países que mais contribuem. Claro, esses números caíram para 47% entre 1994 e 1998, mas este é um fenômeno global, o que ajuda a manter a França na mesma posição. O principal objeto da cooperação francesa é o setor social, de inspiração humanitária, que representa 42% da ajuda. O meio ambiente ocupa uma percentagem menor e desaparece mais ou menos em vários gráficos, onde não tem direito sequer a uma rubrica própria.

## 5 BRASIL

No Brasil, criou-se um equilíbrio entre as forças de pressão vinculadas às diferentes visões do meio ambiente. O Brasil é um país grande, muito miscigenado, com visões diferentes sobre a natureza, que variam de acordo com a região, a etnia ou o ambiente natural em questão. Enquanto no Sul do país houve uma importante colonização alemã e eslava; no Norte, há grande influência indígena; no Sudeste, as influências italiana, espanhola, árabe; por toda parte a influência portuguesa e africana. É difícil, então, identificar uma única visão brasileira da natureza, apresentando, pelo menos, certo grau de homogeneidade como nos demais grupos apresentados acima. Além disso, a visão sobre o meio ambiente varia com os ecossistemas. A visão do brasileiro da região atlântica (*mata atlântica*), 92% desmatada,

não é a mesma que sua visão do cerrado ou do Pantanal ou da floresta amazônica. O objeto de análise é as diferentes posições dos grupos de pressão sobre a floresta amazônica, que é a maior floresta do Brasil.

As posições sobre cada ecossistema mudaram muito, desde o início da colonização, com a progressão do nacionalismo, a expansão da agricultura, o período do “milagre da borracha” na Amazônia, a progressão do movimento ambientalista nacional e internacional. Em relação à floresta amazônica, existem muitas posições diferentes. Esses grupos também se distribuem no poder de decisão, o que contribui para sua heterogeneidade.

Viola, que identificou seis grupos distintos:

- 1. Nacionalistas – conservacionistas:** são a favor da política de desenvolvimento dos anos sessenta, realizada pela ditadura militar, com a ocupação da Amazônia, passando pela migração, grandes projetos nacionais, a exploração dos recursos naturais. Eles são minoria nas Forças Armadas e na burocracia civil. Eles são fortes nos setores menos eficientes e mais internacionalizados de empresários e nas elites urbanas da Amazônia;
- 2. Nacionalistas – progressistas – sustentabilistas:** opõem-se às atividades econômicas de grande escala, mas favoráveis ao extrativismo artesanal, defendem os “povos da floresta”, e a preservação do meio ambiente com forte intervenção do Estado. Eles são minoria na burocracia civil e militar e nos partidos políticos de esquerda. Eles são fortes no movimento ambientalista;
- 3. Globalistas – conservacionistas:** são a favor de subsídios gerais ao investimento estrangeiro para a exploração dos recursos naturais, com uma certa preocupação ambiental. Eles se opõem a uma intervenção estatal massiva. Minorias na burocracia civil e militar, são fortes nos setores mais internacionalizados dos empresários e nos setores modernos dos partidos políticos conservadores;
- 4. Os globalistas – progressistas:** são favoráveis à rápida exploração dos recursos naturais amazônicos, com significativa participação do Estado. São fortes na burocracia civil e importantes nas forças armadas, nas classes médias urbanas da região Sul-Sudeste (as regiões mais economicamente e em população) e nos partidos políticos progressistas;
- 5. Globalistas – conservacionistas – sustentabilistas:** são a favor da preservação total da floresta, colocada sob o controle dos povos locais, em unidades de conservação. Eles têm expressão limitada, mas estão presentes no setor internacionalizado do movimento ambientalista;

**6. Globalistas – progressistas – sustentabilistas:** são a favor da preservação e do desenvolvimento sustentável, graças à alta tecnologia. Defendem a intervenção do Estado em consonância com os setores do mercado mundial favoráveis ao desenvolvimento sustentável, proteção ambiental, desenvolvimento científico e tecnológico regional, associação de setores produtivos intensivos; para o desenvolvimento social. Eles são representados nos setores de ciência e tecnologia, meio ambiente e governos estratégicos; no setor ambientalista dos empresários, nos setores mais profissionalizados das ONGs e com alguma representação nos partidos políticos mais progressistas (VIOLA, 1996).

Outros grupos também podem ser identificados. No Brasil existem mais de um milhão de indígenas, pertencentes a dezenas de culturas diferentes, cuja relação com a natureza é muito diferente entre si. Pode-se comparar a distância entre as culturas de diferentes povos indígenas amazônicos com a distância entre a cultura chinesa e a cultura americana, por exemplo. Essa diversidade cultural, ainda não totalmente conhecida, não é levada em consideração na classificação acima, mas não deve ser ignorada. Os povos indígenas não têm representação política efetiva. Infelizmente, eles não são ouvidos dentro do governo da mesma forma que os outros grupos políticos, cujas visões são apresentadas aqui. Portanto, a visão indígena da natureza no Brasil não tem grande influência nas posições diplomáticas do país.

Além disso, os 20 milhões de habitantes da Amazônia brasileira estão concentrados em poucas cidades, principalmente Manaus e Belém, que têm mais de dois milhões de habitantes cada. A visão desses moradores sobre a floresta é diferente da visão das populações das aldeias. Claro que a floresta tem uma importância para os habitantes dessas cidades, mas essa população não tem uma ligação tão próxima com a natureza. O número de áreas verdes per capita: jardins, bosques e árvores nas ruas dessas duas cidades, que ficam no meio da floresta, por exemplo, é muito menor que cidades europeias, distantes de qualquer floresta de grande porte. Assim, as ruas de Paris têm muito mais árvores e espaços verdes do que as ruas de Manaus, capital do estado do Amazonas, em meio à floresta amazônica.

A destruição da natureza é concebida nesta região como um sinal de desenvolvimento, já que a própria cidade está crescendo com a destruição da floresta que o circunda. Além disso, a inexistência da floresta também é vista como um símbolo de evolução social, uma vez que as comunidades mais pobres são as que vivem na floresta e não as da cidade.



Nas regiões Sul e Sudeste, a dois mil quilômetros de distância, que tocam os Estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Espírito Santo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, ao contrário, a existência de florestas ou parques urbanos é visto como um sinal de desenvolvimento. Nesses estados, o controle do desmatamento é feito em cada árvore e é necessária a autorização do órgão ambiental para alterar a paisagem local. De forma geral, ao menos nos ambientes urbanos, essa regra é observada. Em algumas cidades, como Florianópolis, capital do estado de Santa Catarina, a presença de indústrias é proibida para preservar o meio ambiente local e a presença da vegetação original.

Claro, as várias colonizações recentes dessas regiões contribuem significativamente para as diferenças entre uma região e outra. Os Estados do Sul foram colonizados principalmente a partir da segunda metade do século 19, por alemães, austríacos, poloneses, italianos, espanhóis e libaneses. Em algumas cidades, por exemplo, o alemão ainda é falado e a cultura germânica está viva e essa relação com o meio ambiente dificilmente poderia ser a mesma que nas regiões distantes do norte do país, colonizadas desde os séculos XVII e XVIII.

Nessa complexa realidade, as tendências quanto à aceitação de sacrifícios econômicos pela preservação do meio ambiente são muito variáveis, dependendo do grupo considerado. Como existe um equilíbrio importante entre as diferentes visões, é difícil falar de uma visão predominante da sociedade brasileira em relação à natureza amazônica, por exemplo.

A diplomacia no Brasil também não está muito aberta a pressões da sociedade civil no caso do meio ambiente, o que resulta em menor repercussão das visões antropológicas da natureza nas relações internacionais. O Ministério das Relações Exteriores mantém-se hermético, como uma forma para garantir seu poder político. É sempre difícil obter informações sobre as motivações dos diplomatas nas negociações internacionais. Assim, o serviço diplomático tem, por um lado, maior margem de manobra, uma vez que o controle da sociedade sobre as ações do Ministério não está no mesmo nível de um país desenvolvido, como os países estudados. O déficit de informações funciona como um filtro importante entre as posições culturais e as posições diplomáticas adotadas nas negociações internacionais. Além disso, é fácil notar que a proteção do ambiente nem sempre é uma prioridade, dado o pequeno número de diplomatas ligados a este setor.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Ao contrário dos demais grupos, não foi possível encontrar as manifestações do Brasil nas nego-

Além disso, embora o movimento ambientalista tenha crescido nos últimos trinta anos, ele não é uma prioridade na agenda política brasileira. Apesar da retórica contrária do governo e de seus representantes, o meio ambiente sempre foi colocado em segundo plano. Mesmo nos períodos em que se considerou que o país exercia uma função privilegiada, esta sempre esteve aquém das possibilidades de atuação do Brasil, face a importância ecológica do país.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Essas visões não são estáticas, são dinâmicas. A evolução do processo de globalização e a perda da diversidade cultural contribuem para a expansão de certas visões específicas das culturas dominantes. Hornborg critica a difusão do discurso do “desenvolvimento sustentável”, que muda a relação tradicional entre o homem e a natureza. A forma tradicional de entender a relação homem-natureza como uma relação recíproca passa a ser uma relação de investimento, especialmente para a “economia ecológica”, onde os ecossistemas são apresentados como uma forma de capital, tendo uma medida monetária. É o mesmo para o princípio do poluidor-pagador, para a progressão dos impostos verdes, que vêm ratificar essa visão monetária da relação homem-natureza. Esse discurso é falso, na medida em que os ecossistemas não prestam serviços ao mercado e a biosfera não pode ser restaurada com os impostos cobrados: “A compreensão metafórica da natureza em termos de ‘serviços’ a serem pagos tem o único propósito de servir decisivamente a função ideológica de organizar os efeitos perversos do ‘crescimento’ econômico com o único propósito de fortalecer nossa fé nele” (HORNBORG, 1996)

Vários períodos marcaram com a mesma importância uma mudança na perspectiva ocidental da relação entre o homem e a natureza. Pálsson destaca o Renascimento e o Cartesianismo. A visão da natureza como um elemento tridimensional quantificável, do qual o homem se apropria é típica dos artistas renascentistas e muito contribuiu para a formação da visão ocidental moderna. Da mesma forma, com Descartes, a natureza deixa de estar *próxima* para se tornar um objeto externo controlável. O idioma inglês apresenta uma explicação mais clara, já que a natureza deixa de ser *ela* a tornar-se *i* (BORDO, 1988).

---

ciações internacionais porque tais documentos não estavam disponíveis no Ministério das Relações Exteriores ou nos arquivos dos Secretariados das próprias convenções.

A expansão do neoliberalismo, com a supervalorização do mercado em um processo de globalização, é fundamental para a compreensão desse contexto, onde a fetichização da natureza conhece uma significativa difusão (DESCOLA; PÁLSSON, 1996). Este movimento está sob a influência de uma nova realidade tecnológica, onde a natureza não é mais entendida apenas como um animal, uma planta ou uma cosmologia, mas como portadora de elementos como o código genético, os bancos de germoplasma, numa “nova paisagem antropológica multidimensional que pode surgir” (DESCOLA; PÁLSSON, 1996). No entanto, apesar da perda da diversidade cultural, as diferenças em relação à natureza ainda exercem grande influência no estabelecimento de metas e na forma como o assunto é tratado.

Como vimos acima, a defesa da natureza não é assumida pelos mesmos motivos pelos diferentes atores internacionais, e não tem o mesmo valor para cada ator porque cada um tem uma visão diferente do que é a natureza. A natureza dos países nórdicos não é a mesma dos anglo-saxões, franceses ou brasileiros. É o mesmo para cada sociedade complexa do Norte e do Sul. Apesar das discussões comuns, cada um defende em fóruns internacionais, um objeto é sentido de forma diferente dependendo do ator. É uma realidade complexa, mas cuja compreensão pode contribuir para melhor garantir a formação e o progresso do Direito Ambiental Internacional.

Essa diferença no valor atribuído à natureza tem repercussões importantes nas relações internacionais sobre o meio ambiente, na relação Norte-Sul. Essa mudança de valores pode ser um fator que diminui ou aumenta as diferenças em termos de capacidade de participação – econômica e técnica – nas negociações internacionais. Em casos concretos, vimos que a valorização do meio ambiente é maior nos países nórdicos e nos Estados Unidos do que no Brasil em geral. Isso ajuda a explicar o compromisso político de formular um marco legal para a proteção da natureza, embora implique perdas econômicas. Além disso, esses países estão vivenciando um maior amadurecimento dos órgãos democráticos, o que facilita a incorporação dos valores sociais nas relações internacionais. Em suma, no Norte, o meio ambiente é uma das primeiras preocupações dos governos; há esforços concretos, pesquisas para a produção de conhecimentos científicos e um maior investimento relativo de recursos alocados para a participação em negociações internacionais. No Brasil e no Sul, em geral, o meio ambiente nem sempre é uma prioridade, o que nos leva a concluir que a participação dos países do Sul na formação do Direito Internacional

está aquém de suas próprias capacidades, já fragilizadas pela conjuntura econômica.

## REFERÊNCIAS

BEURIER, J.-P. Introduction générale. Actes du Colloque Droit de l'environnement en Amérique tropicale', organisée à Fort-de-France, les 6 et 7 octobre 1993. *Revue Juridique de l'Environnement*, n. esp., 1994.

BOY, D.; LE SEIGNEUR, V. J.; ROCHE, A. *L'écologie au pouvoir*. Paris: Sciences Po, 1995.

CONAN, M. La nature sauvage, lieu de l'identité américaine. In: ROGER, A.; GUÉRY, F. *Maîtres & protecteurs de la nature*. Seyssel: Champ Vallon, 1991.

DAGOGNET, F. Pourquoi protéger ce qu'on maîtrise: réflexions sur l'arbre. In: ROGER, A.; GUÉRY, F. *Maîtres & protecteurs de la nature*. Seyssel: Champ Vallon, 1991.

DESCOLA, P.; PÁLSSON, G. (ed.). *Nature and society: anthropological perspectives*. London; New York: Routledge, 1996.

DUPUY, P.-M. *Droit International Public*. Paris: Dalloz, 1998.

EDELMAN, B. L'œil du droit: nature et droit d'auteur. In: GERARD, P.; OST, F.; VAN DE KERCHOVE, M. *Images et usages de la nature en droit*. Bruxelles: Facultés Universitaires Saint-Louis, 1993.

GRAY, J. *False dawn: the delusions of global capitalism*. London: Granta Books, 1999

GUREVICH, A. *Historical anthropology of the middle ages*. Cambridge: Polity Press, 1992.

HELL, B. Enraged hunters: the domain of the wild in north-western Europe. In: DESCOLA, P.; PÁLSSON, G. (ed.). *Nature and society: anthropological perspectives*. London; New York: Routledge, 1996.

HERMITTE, M.-A. Le droit et la vision biologique du monde. In: ROGER, A.; GUÉRY, F. *Maîtres & protecteurs de la nature*. Seyssel: Champ Vallon, 1991.

HORNBORG, Hornborg, A. Ecology as semiotics: outlines of a contextualist paradigm for human ecology. In: DESCOLA, P.; PÁLSSON, G. (ed.). *Nature and society: anthropological perspectives*. London; New York: Routledge, 1996.

LAROCHE, J. *Politique internationale*. Paris: LGDJ, 1998.

MALAFOSSE, J. *Le droit à la nature: aménagement et protection*. Paris: Montchrestien, 1973.

MALJEAN-DUBOIS, S. Bioéthique et droit international. *Annuaire Français de Droit International*, n. 46, p. 82-110, 2000.

MOREAU DEFARGES, P. *Relations internationales*. Paris: Seuil, 1997.

OST, F. Le juste milieu. Pour une approche dialectique du rapport homme-nature. In: GERARD, P.; OST, F.; VAN DE KERCHOVE, M. *Images et usages de la nature en droit*. Bruxelles: Facultés Universitaires Saint-Louis, 1993.

PÁLSSON, G. Human-environmental relations: orientalism, paternalism and communalism. In: DESCOLA, P.; PÁLSSON, G. (ed.). *Nature and society: anthropological perspectives*. London; New York: Routledge, 1996.

PORTER, G.; BROWN, J. W. *Global environmental politics*. Boulder: Westview Press, 1991.

POTVIN, C. La biodiversité pour le biologiste: protéger ou conserver la nature? In: PARIZEAU, M.-H. *La biodiversité: tout conserver ou tout exploiter?* Bruxelles: DeBoeck Université, 1997.

PRIEUR, M. *Droit de l'environnement*. Paris: Dalloz, 1996.

RÈMOND-GOUILLOUD, M. *Du droit de détruire: essai sur le droit de l'environnement*. Paris: Puf, 1989.

REMOND-GOUILLOUD, M. Le prix de la nature. In: EDELMAN, B., HERMITTE, M.-A. (ed.). *L'Homme, la nature et le droit*. Paris: C. Bourgois, 1988.

RIFKIN, J. *Biosphere politics: a new consciousness for a new century*. New York: Crown, 1991.

ROGER, A. Maîtres et protecteurs de la nature: contribution à la critique d'un prétendu «contrat naturel». In: ROGER, A.; GUÉRY, F. *Maîtres & protecteurs de la nature*. Seyssel: Champ Vallon, 1991.

STAIRS, K.; TAILOR, P. NGOs and legal protection of the oceans. In: HURRELL, A.; KINGSBURY, B. (ed.). *The international politics of the environment. Actors, interests and institutions*. Oxford: Clarendon Press, 1992.

STYAN, D. Les ONG anglaises et le débat public au Royaume-Uni. Survol bibliographique. In: DELER, J.-P. et al. *ONG et développement: société, économie, politique*. Paris: Karthala, 1998.

TOLBA, M. K. (ed.). *Evolving environmental perceptions: from Stockholm to Nairobi*. London: United Nations Environmental Programme and Butterworths, 1988.

UNTERMAIER, J. La violence et le développement du droit de protection de la nature. In: CORNU, M.; FROMAGEAU, J. (ed.). *Genèse du droit de l'environnement: fondements et enjeux internationaux*. Paris: L'Harmattan, 1991.

VIOLA, E. A multidimensionalidade da globalização, as novas forças sociais transnacionais e seu impacto na política ambiental no Brasil, 1989-1995. In: VIOLA, E. *Incertezas de sustentabilidade na globalização*. Campinas: Unicamp, 1996.

Artigo recebido em: 18/05/2021.

Artigo aceito em: 07/10/2022.

**Como citar este artigo (ABNT):**

VARELLA, M. D. Por que os estados protegem o meio ambiente? A influência da diversidade de concepções culturais na construção do Direito Internacional do Meio Ambiente. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 19, n. 45, p. 341-370, set/dez. 2022. Disponível em: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/2153>. Acesso em: dia mês. ano.