



Emergências na Governança Ambiental Global: Responsabilização Estatal, Conservação da Biodiversidade e Sistema Internacional de Controle

Emergencies in Global Environmental Governance: State Responsibility, Biodiversity Conservation and International Control System

Vinícius de Souza Garcia

Estudante do curso de Direito na Universidade Católica de Santos.

Giovanni Pedrassoli Pasquerelli Matos

Estudante do curso de Direito na Universidade Católica de Santos.

Pietra Mangue Haidar

Estudante do curso de Direito na Universidade Católica de Santos.

Gabriel de Souza Duarte Bonavides

Estudante do curso de Direito na Universidade Católica de Santos.

Guilherme Zabeu Araújo

Estudante do curso de Direito na Universidade Católica de Santos.

João Pedro Henrique Nascimento Abreu

Estudante do curso de Direito na Universidade Católica de Santos.

Gabriel Garrido Farias Mendes

Estudante do curso de Direito na Universidade Católica de Santos.

Vitória Afonso Lino Joaquim

Estudante do curso de Direito na Universidade Católica de Santos.

Resumo: O presente estudo examina os desafios emergentes na governança ambiental global à luz da crescente degradação da biodiversidade planetária. Considerando os marcos internacionais mais recentes — como a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) e o Marco Global de Kunming-Montreal —, o trabalho sustenta que os governos nacionais, enquanto entes dotados de poder político, orçamentário e normativo, são os principais responsáveis pela conservação da biodiversidade, devendo responder por omissões ou atos lesivos com potencial transfronteiriço ou global. O papel de povos indígenas e comunidades locais é reconhecido como valioso na implementação de medidas de conservação, mas não substitui a ação coordenada dos Estados. Argumenta-se ainda pela necessidade urgente de criação de um sistema internacional de monitoramento independente, com mecanismos eficazes de sanção, reparação e resposta rápida a ameaças à biodiversidade, alinhado aos princípios da CDB e à responsabilização por danos ecológicos severos.

Palavras-chave: biodiversidade; governança ambiental; responsabilização estatal; CDB; sanções internacionais.

Abstract: This study examines emerging challenges in global environmental governance in the context of accelerating biodiversity loss. Taking into account recent international frameworks — such as the Convention on Biological Diversity (CBD) and the Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework —, the paper argues that national governments,

as entities holding political, budgetary and regulatory power, are primarily responsible for biodiversity conservation. Indigenous peoples and local communities are acknowledged as important partners in conservation efforts, but not as central actors. The article advocates the urgent creation of an independent international monitoring system with enforcement mechanisms, sanctions, and reparations to prevent environmental harm, especially when biodiversity loss results from state negligence or misconduct.

Keywords: biodiversity; environmental governance; state responsibility; CBD; international sanctions.

INTRODUÇÃO

O direito ambiental internacional é construído sobre uma base principiológica sólida, a qual orienta a conduta dos Estados e legitima a responsabilização em caso de omissão ou violação. Entre os princípios fundamentais, destacam-se: o princípio da precaução, que determina a adoção de medidas preventivas mesmo diante de incertezas científicas; o princípio do poluidor-pagador, segundo o qual quem causa o dano ambiental deve arcar com seus custos; o princípio da responsabilidade comum, porém diferenciada, consagrado na Rio-92, que reconhece diferentes capacidades e responsabilidades dos países; e o princípio da cooperação internacional, que exige ação conjunta diante de ameaças globais.

A governança ambiental global enfrenta uma das mais graves encruzilhadas de sua história: o colapso da biodiversidade em escala planetária.

Segundo a Avaliação Global da Plataforma Intergovernamental sobre Biodiversidade e Serviços Ecossistêmicos (IPBES), cerca de um milhão de espécies correm risco de extinção, muitas dentro de décadas.

Frente a esse cenário, o presente trabalho se propõe a investigar, com base no Direito Ambiental Internacional, os principais mecanismos de enfrentamento das chamadas emergências ambientais — em especial, a crise da biodiversidade —, com destaque para a responsabilização de Estados e a urgência de se instituir um sistema de controle internacional efetivo.

A delimitação do objeto compreende três eixos: (i) a análise do papel da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) e do Marco Global de Kunming-Montreal; (ii) a crítica à noção de centralidade dos povos indígenas como agentes da conservação; e (iii) a defesa da criação de um sistema internacional de monitoramento e responsabilização ambiental. A metodologia é qualitativa, com abordagem jurídico-dogmática, baseada na análise normativa da CDB, em relatórios oficiais da ONU, literatura especializada e documentos técnicos internacionais.

Justifica-se este estudo pela lacuna institucional que persiste quanto à responsabilização eficaz de Estados por omissões na proteção da biodiversidade, assim como pela necessidade de reconduzir o debate ambiental à esfera de soberania responsável, que envolve o uso de sanções e deveres jurídicos vinculantes, sob pena de agravamento irreversível das perdas ambientais.

A CONVENÇÃO SOBRE DIVERSIDADE BIOLÓGICA E O MARCO KUNMING-MONTREAL

A Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), firmada na Rio-92 e em vigor desde 1993, é o principal instrumento jurídico multilateral para tratar da biodiversidade. Seus três objetivos centrais — conservação, uso sustentável e repartição justa e equitativa dos benefícios derivados dos recursos genéticos — moldam o regime internacional de proteção ecológica. O Brasil desempenha papel de destaque na CDB, tendo sediado negociações cruciais e contribuído para a adoção do Protocolo de Nagoya, em 2010, sobre acesso a recursos genéticos e repartição de benefícios.

Como observa Paulo Affonso Leme Machado² “os princípios do direito ambiental são mais que diretrizes políticas; são normas jurídicas com força estruturante, que moldam o comportamento dos Estados no cenário internacional”.

Édis Milaré³ complementa ao afirmar que esses princípios “são instrumentos de equilíbrio entre soberania e dever de proteção ambiental, numa era marcada por interdependência ecológica”.

O Marco Global da Biodiversidade pós-2020, aprovado na COP 15 (Montreal, 2022), consagrou 23 metas ambiciosas, entre elas conservar pelo menos 30% das áreas terrestres e marinhas, restaurar 20% de ecossistemas degradados, reduzir substâncias poluentes e valorizar conhecimentos tradicionais. Apesar do avanço, o texto padece de lacunas operacionais quanto à fiscalização e ao cumprimento efetivo das metas.

O Brasil, como detentor da maior biodiversidade do planeta (estimada em cerca de 13% da biota mundial), tem obrigação reforçada perante a comunidade internacional. Suas florestas tropicais, sobretudo a Amazônia, influenciam o regime de chuvas de todo o cone sul e servem como gigantesco reservatório de carbono. Em 2013, apenas a produção extrativa florestal brasileira representou 24% da produção primária do setor (IBGE). O país, portanto, ocupa posição estratégica na estabilidade climática e ecológica do planeta.

O Acordo de Paris e os impactos climáticos sobre a biodiversidade

O Acordo de Paris, adotado em 2015 e em vigor desde 2016, é o principal tratado internacional sobre mudanças climáticas. Embora seu foco central seja a redução de emissões de gases de efeito estufa para conter o aquecimento global a 1,5°C acima dos níveis pré-industriais, seus efeitos estendem-se diretamente à conservação da biodiversidade.

A implementação do Acordo de Paris exige transformação econômica e social, baseada na melhor ciência disponível. O Acordo de Paris funciona em um ciclo quinquenal de ações climáticas cada vez mais ambiciosas.

Reconhecendo que uma ação acelerada é necessária para limitar o aquecimento global a 1,5°C, a COP27 solicitou que as partes revisem e fortaleçam

as metas de 2030 em suas NDCs para alinhá-las com a meta de temperatura do Acordo de Paris, levando em consideração diferentes circunstâncias nacionais.

O Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima (IPCC) alerta que a ultrapassagem desse limiar de temperatura pode provocar eventos extremos mais frequentes e intensos, como secas, enchentes e alterações nos padrões migratórios de espécies, bem como o colapso de ecossistemas sensíveis como recifes de coral e florestas tropicais.

Assim, a inoperância dos Estados em cumprir suas Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs) representa não apenas infração climática, mas também ecológica, colocando em risco a biodiversidade mundial. A articulação entre o Acordo de Paris e a CDB torna-se essencial para consolidar um sistema de governança que preveja sanções proporcionais por omissões climáticas com efeitos sobre a diversidade biológica.

GOVERNOS COMO AGENTES CENTRAIS E A FUNÇÃO LIMITADA DE POVOS INDÍGENAS E COMUNIDADES LOCAIS

É corrente na literatura internacional a exaltação do papel de povos indígenas e comunidades locais (PICs) como “agentes centrais” da conservação. De fato, os modos de vida tradicionais contribuem para práticas de uso sustentável da biodiversidade, especialmente quando combinados com governança territorial baseada em direitos. No entanto, atribuir centralidade exclusiva a tais atores ignora a estrutura real de poder sobre políticas públicas, financiamento ambiental e legislação ambiental internacional.

Governos nacionais detêm monopólio da força, controle de fronteiras, instrumentos fiscais, aparato jurídico e meios institucionais de comando e controle ambiental. Em outras palavras, são os únicos capazes de impedir desmatamentos em larga escala, criar unidades de conservação, fiscalizar biopirataria e punir agentes degradadores. Portanto, sem comprometimento governamental, não há regime de conservação viável.

Embora seja essencial respeitar os direitos territoriais e culturais dos povos indígenas, como reforçado pelo Marco Global de Kunming-Montreal, a condução da política ambiental é uma responsabilidade primária e indelegável dos Estados. O protagonismo estatal deve ser compatível com obrigações internacionais vinculantes, como as previstas no art. 4º da CDB, que exige dos Estados Parte a prevenção de danos ambientais inclusive fora de sua jurisdição, quando decorrentes de ações sob seu controle.

A URGÊNCIA DE UM SISTEMA INTERNACIONAL DE MONITORAMENTO E RESPONSABILIZAÇÃO

A ausência de mecanismos robustos de enforcement (cumprimento coercitivo) internacional representa uma das principais fragilidades da governança ambiental global. Apesar de compromissos como os assumidos na CDB, a ineficácia de cumprimento e a inexistência de sanções a Estados infratores perpetuam a impunidade climática e ecológica.

O agravamento das emergências ecológicas globais demanda que os Estados sejam responsabilizados não apenas por ações diretas, mas também por omissões sistemáticas no cumprimento de seus deveres ambientais.

O conceito de responsabilidade internacional por omissão é especialmente relevante quando se trata de biodiversidade, dado o seu impacto difuso e transfronteiriço.

A Comissão de Direito Internacional (CDI), por meio de seu projeto sobre a Responsabilidade de Estados por Atos Internacionalmente Ilícitos, sustenta que a omissão também pode configurar ilícito internacional, quando o Estado falha em prevenir danos que poderia evitar. Essa concepção se aplica plenamente à inércia governamental diante da destruição de habitats críticos.

Jurisprudencialmente, o caso *Trail Smelter* (EUA vs. Canadá) consolidou o entendimento de que “nenhum Estado tem o direito de usar seu território de modo que cause danos ambientais significativos a outro Estado”. Embora antigo, o precedente segue atual e fundamenta muitas decisões contemporâneas.

O jurista Philippe Sands⁷, em *Principles of International Environmental Law*, defende que “o direito ambiental internacional não pode mais se limitar a recomendações morais; ele deve prever consequências jurídicas reais para violações que coloquem em risco o patrimônio comum da humanidade”.

Sendo assim, defende-se, neste estudo, a criação de um sistema de monitoramento internacional independente, dotado de autoridade para:

- Exigir a avaliação de impacto ambiental de projetos com efeitos transfronteiriços significativos sobre a biodiversidade;
- Permitir participação pública qualificada nos processos de autorização ambiental;
- Garantir notificações recíprocas entre Estados quanto a riscos iminentes à biodiversidade além-fronteiras;
- Estabelecer sanções políticas e econômicas proporcionais aos danos causados;
- Promover planos de contingência regionais em caso de catástrofes ecológicas;
- Reparar integralmente os danos causados à diversidade biológica, inclusive por meio de indenização, restauração ou compensação ambiental.

Michel Prieur⁸, defensor da criação de um Tribunal Internacional do Meio Ambiente, sustenta que: “A ausência de um sistema judicial ambiental internacional robusto favorece a impunidade ecológica e mina os avanços normativos conquistados nas últimas décadas”.

Antônio Augusto Cançado Trindade⁶, por sua vez, reconhece que a proteção do meio ambiente transcende o interesse dos Estados e atinge a esfera dos direitos humanos e da justiça intergeracional, justificando, assim, a internacionalização da tutela ecológica.

Além dos tratados formalmente vinculantes, a governança ambiental global se apoia fortemente em instrumentos de *soft law*, como declarações, planos de ação e diretrizes políticas. Apesar de não terem força coercitiva, esses documentos exercem pressão normativa e influenciam comportamentos estatais e políticas públicas.

Exemplos notáveis incluem os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da ONU; a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento; e os relatórios do IPBES (Plataforma Intergovernamental sobre Biodiversidade e Serviços Ecossistêmicos), que têm moldado o debate técnico e político sobre conservação global.

Como ressalta Laurence Boisson de Chazournes¹, “o *soft law* ambiental, embora carente de sanção formal, tem poder real ao estabelecer padrões de conduta que influenciam decisões jurídicas, políticas e econômicas”.

Nesse sentido, a internalização de normas e compromissos internacionais, mesmo quando não vinculantes, tem gerado efeitos práticos na formulação de leis ambientais e orçamentos de conservação, principalmente em países que buscam manter credibilidade internacional.

Esses elementos estão, em parte, previstos nos arts. 14 e 22 da CDB, mas carecem de operacionalização vinculante. A Conferência das Partes (COP) deve examinar com prioridade a criação de uma autoridade técnica, nos moldes de um tribunal ou agência vinculada à ONU, capaz de aplicar tais instrumentos com imparcialidade e rigor.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A governança ambiental global enfrenta um impasse crítico diante do colapso da biodiversidade planetária. A despeito da existência de tratados multilaterais relevantes, como a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) e o Acordo de Paris, persiste uma fragilidade estrutural quanto à responsabilização de Estados por omissões ou ações lesivas ao meio ambiente com impacto transfronteiriço ou global. A inexistência de mecanismos efetivos de *enforcement* (cumprimento coercitivo) compromete a efetividade das metas assumidas pelas Partes e perpetua a degradação de ecossistemas essenciais à estabilidade climática e à vida.

A centralidade dos Estados na formulação, implementação e fiscalização de

políticas públicas ambientais é irrecusável, tendo em vista sua posição institucional singular, dotada de capacidade normativa, orçamentária, executiva e coercitiva. Atribuir protagonismo absoluto a povos indígenas e comunidades locais — embora relevantes como aliados estratégicos — configura erro de diagnóstico e de responsabilidade. Tais atores devem ser reconhecidos e protegidos, mas sua atuação é complementar e não substitutiva da obrigação estatal de proteger a biodiversidade.

O estudo sustenta a necessidade urgente de criação de um sistema internacional independente de monitoramento, dotado de legitimidade técnica e autoridade jurídica para aplicar sanções, exigir medidas corretivas e assegurar a reparação integral dos danos ambientais. Tal sistema deve operar com base nos princípios do Direito Ambiental Internacional, como precaução, prevenção, cooperação e justiça intergeracional, rompendo com o modelo atual excessivamente voluntarista e fragmentado.

Além disso, recomenda-se a revisão da estrutura institucional da CDB e da COP para incorporar mecanismos vinculantes de fiscalização e responsabilização, de modo a assegurar a implementação efetiva das metas pactuadas no Marco Kunming-Montreal. Somente com instrumentos jurídicos claros, coerentes e aplicáveis será possível enfrentar de forma eficaz as emergências ecológicas em curso.

A governança ambiental do século XXI exige, portanto, um novo pacto internacional baseado em soberania responsável, obrigações jurídicas robustas e mecanismos de controle supranacionais. Sem isso, o discurso de conservação permanecerá retórico, incapaz de conter o avanço da perda de biodiversidade em escala global.

REFERÊNCIAS

1. Chazournes, Laurence Boisson de. Environmental soft law. In: Fitzmaurice, M.; Ong, D.; Merkouris, P. (ed.). *Research Handbook on International Environmental Law*. 2nd ed. Cheltenham: Edward Elgar, 2020. p. 124–137.
2. Machado, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2022.
3. Milaré, Édís. *Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco*. 13. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.
4. Prieur, Michel. Proposta Para A Criação De Um Tribunal Internacional Do Meio Ambiente. In: Machado, Paulo Affonso Leme *et al.* (org.). *Direito ambiental internacional: desafios e perspectivas*. Curitiba: Juruá, 2020. p. 201–219.
5. Sands, Philippe. *Principles of International Environmental Law*. 4th ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2021.
6. Trindade, Antônio Augusto Cançado. *Direito internacional e desenvolvimento sustentável*. Belo Horizonte: Del Rey, 2015.

7. Sands, Philippe. *Principles of International Environmental Law*. 4th ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2021.
8. Prieur, Michel. Proposta para a criação de um Tribunal Internacional do Meio Ambiente. In: Leme Machado, Paulo Affonso *et al.* (Org.). *Direito ambiental internacional: desafios e perspectivas*. Curitiba: Juruá, 2020. p. 201–219