

O REGIME JURÍDICO DE RAMSAR E A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL NO PARADIGMA DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

*Livia Gaigher Bósio Campello*⁵⁹

*Rafaela de Deus Lima*⁶⁰

*Rodrigo de Oliveira Ferreira*⁶¹

Resumo: As zonas úmidas, ecossistemas de grande importância para a biodiversidade global e para o bem-estar humano, estão entre os sistemas mais ameaçados do mundo. Apesar da Convenção de Ramsar fornecer uma série de diretrizes e estratégias para garantir a conservação e o uso racional das zonas úmidas, a perda de *habitat* e de espécies nesses sistemas

⁵⁹ Pós-Doutorado em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo (USP), Doutorado em Direito das Relações Econômicas e Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP) e Mestrado em Políticas Públicas e Processo pelo Centro Universitário Fluminense (UNIFLU). Professora da graduação e mestrado na Faculdade de Direito (FADIR/UFMS). Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos (PPGD/UFMS). Coordenadora local do Programa de Doutorado Interinstitucional (DINTER - USP/UFMS). Líder do Grupo de Pesquisa «Direitos Humanos, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável Global» (UFMS/CNPq). Coordenadora do Projeto de Pesquisa «Cooperação Internacional e Meio Ambiente» (Fundect/MS). Editora-chefe da Revista Direito UFMS. Associada ao Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação (CONPEDI) desde 2005. Filiada à Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) desde 2011. Representante da ANPG no Conselho Deliberativo do CNPq (2013-2014).

⁶⁰ Mestranda em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (PPGD-UFMS). Bolsista pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Graduada em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (FADIR-UFMS) (2014-2018). Integrante do grupo de pesquisa “Direitos Humanos, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável Global” - CNPq/UFMS desde 2016. Membro do projeto de pesquisa “Saúde Planetária: uma abordagem a partir da efetividade dos direitos humanos ambientais na época do Antropoceno” (UFMS) (2020-atual). Bolsista UFMS no projeto de pesquisa “Participação pública, direito à informação e acesso à justiça em matéria ambiental” - PIBIC/UFMS (2017-2018). Bolsista FUNDECT do Projeto de Pesquisa Cooperação Internacional e Meio Ambiente MS/FUNDECT (2016-2017).

⁶¹ Mestrando em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). Graduado em Direito pela Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul - UEMS. Especialista em Direito Tributário pela Universidade do Sul de Santa Catarina. Especialista em Direito Municipal pela Universidade Anhanguera-Uniderp. Especialista em Direito Público pela Universidade Anhanguera-Uniderp. Especialista em Processo Civil, Arbitraje y Mediación pela Universidad de Salamanca - USAL - Espanha. Especializando em Direito Processual Civil pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Integrante do grupo de pesquisa “Direitos Humanos, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável Global” - CNPq/UFMS desde 2020.

ainda é alarmante. A Convenção de Ramsar é um dos primeiros tratados que tem como objetivo a conservação da natureza em escala global, em particular, das zonas úmidas. Nesse trabalho, apresentamos as definições e características dessas áreas, destacando a sua relevância ambiental e a necessária proteção jurídica, tendo como base a Convenção de Ramsar. Apesar de alguns indicadores positivos e iniciativas isoladas, seus signatários devem se empenhar mais para colocar em prática as recomendações da Convenção, especialmente no tocante à harmonização da estrutura política e legal do país voltada à conservação, ao manejo dos sítios Ramsar e à conscientização do valor das zonas úmidas para a manutenção da biodiversidade e do bem-estar humano. Somente com a cooperação internacional no cumprimento dos compromissos firmados na Convenção, assim como divulgação de sua importância para conter e mitigar os fatores que ameaçam as zonas úmidas, ela será um instrumento efetivo de conservação. A pesquisa utiliza o método dedutivo, partindo de conceitos e características das zonas úmidas, enfatizando a relevância da Convenção de Ramsar e da cooperação internacional com vistas à promoção da conservação e o uso racional destas áreas. Quanto ao enfoque teórico e metodológico, tem-se o dogmático, com ênfase na análise do regime internacional de proteção das áreas úmidas e dos mecanismos de cooperação internacional. Quanto aos fins, é exploratória, descritiva e bibliográfica, recorrendo a obras jurídicas, periódicos e doutrinas.

Palavras-chave: Zonas úmidas; Convenção de Ramsar; Cooperação internacional; Desenvolvimento Sustentável

Abstract: Wetlands, ecosystems of great importance for global biodiversity and human well-being, are among the most threatened systems in the world. Although the Ramsar Convention provides a series of guidelines and strategies to ensure the conservation and rational use of wetlands, the loss of habitat and species in these systems is still alarming. The Ramsar Convention is one of the first modern treaties that aims to conserve nature on a global scale, in particular, wetlands. In this paper, we present the definitions and characteristics of these areas, highlighting their environmental relevance and the necessary legal protection, based on the Ramsar Convention. Despite some positive indicators and isolated initiatives, its signatories should do more to put the Convention's recommendations into practice, especially with regard to harmonizing the country's political and legal framework for conservation, the management of Ramsar sites and the awareness of value wetlands to maintain biodiversity and human well-being. Only with international cooperation in fulfilling the commit-

ments signed in the Convention, as well as disclosing its importance to contain and mitigate the factors that threaten wetlands, will it be an effective instrument of conservation. The research will use the deductive method, starting from concepts and characteristics of wetlands, emphasizing the relevance of the Ramsar Convention and international cooperation with a view to promoting conservation and the rational use of these areas. As for the theoretical and methodological approach, it will be dogmatic, with an emphasis on the analysis of the international regime for the protection of wetlands and international cooperation mechanisms. As for the purposes, it will be exploratory, descriptive and bibliographic, using legal works, periodicals and doctrines.

Keywords: Wetlands; Ramsar Convention; International cooperation; Sustainable development.

1 INTRODUÇÃO

A visão antropocêntrica do homem enquanto dominador da natureza sucumbe à constatação de que os recursos naturais são limitados. A humanidade depende da natureza para sobreviver e a garantia de existência das gerações futuras está na proteção e conservação da natureza e manutenção de seus ecossistemas.

A ideia de natureza objeto, que se encontra disponível para a livre utilização humana, levou ao desencadeamento da crise ecológica global enfrentada pela humanidade. Os resultados desse cenário modificaram, inclusive, a própria história da Terra, direcionando-a para uma nova época geológica⁶² denominada Antropoceno, cuja característica principal é a manifestação dos impactos das atividades antrópicas no planeta, colocando o ser humano na qualidade de agente geológico com capacidade de modificar os rumos da história da Terra. Logo, o Antropoceno realça o cenário de crise enfrentado na atualidade, mostrando que o ser humano, e o modo como esse se coloca e se comporta frente à natureza, está no cerne das problemáticas ambientais.

⁶² O planeta Terra tem aproximadamente 4,5 bilhões de anos. A geologia, por intermédio do estudo das camadas rochosas do planeta, enquadra esses anos em uma Escala de Tempo Geológico, cujas divisões representam mudanças e períodos de transição que marcaram a história geológica da Terra. A Época é uma das divisões que compõem essa Escala.

Considerando a importância da preservação da natureza e de seus ecossistemas como forma de garantia de sobrevivência das presentes e futuras gerações, o Direito Internacional do Meio Ambiente cria diversos mecanismos legais destinados à preservação ambiental, os quais também atuam como parâmetros para a elaboração de normas e regras internas dos Estados signatários dos tratados e convenções internacionais.

A preocupação com o meio ambiente emergiu em nível mundial, englobando inúmeras questões como, por exemplo, a biodiversidade, o clima e a questão hídrica. Dentre as inúmeras problemáticas existentes, também se destaca a perda e degradação das zonas úmidas que, conforme indicam os levantamentos científicos, aumentaram rapidamente nos últimos anos. Com efeito, passa-se a demandar respostas no campo jurídico visando a proteção efetiva dessas áreas.

Desse modo, com o objetivo de promover o uso racional das zonas úmidas, a Convenção de Ramsar, elaborada em 1971 no Irã, inaugura o regime jurídico internacional de proteção das áreas úmidas, operando como verdadeiro norteador para os Estados soberanos, seja para oferecerem uma base em prol da adoção de políticas voltadas para a preservação ambiental, seja para a implementação de normas jurídicas que garantam a proteção dessas áreas ou para o incentivo do diálogo entre nações que compartilham do mesmo ecossistema.

Nesse sentido, a cooperação internacional entre Estados é reconhecida como mecanismo essencial na medida em que espécies e ecossistemas cruzam fronteiras e os problemas ambientais alcançam interesse internacional. Assim, muitos instrumentos jurídicos globais e regionais foram desenvolvidos e outros mais devem ser realizados para promover a conservação e gestão de espécies, ecossistemas e recursos naturais, tratando de categorias específicas de ameaças ambientais.

Nessa perspectiva, a presente pesquisa visa apresentar as definições e características das zonas úmidas, demonstrando a necessidade de sua preservação e proteção jurídica, tendo como base o regime adotado pela Convenção de Ramsar e, também, evidenciar a importância da cooperação internacional para que as zonas úmidas sejam protegidas e não sofram impactos ambientais negativos.

O paradigma epistemológico adotado pela pesquisa será o pós-positivista, à luz dos valores, princípios e regras do direito internacional e nacional que regem a proteção das áreas úmidas, no paradigma do desenvolvimento sustentável. Quanto ao enfoque teórico e metodológico, será dogmático, com ênfase na análise do regime internacional de proteção das áreas úmidas e dos mecanismos de cooperação internacional.

A pesquisa utilizará o método dedutivo, partindo de conceitos e características das zonas úmidas, enfatizando a relevância da Convenção de Ramsar e da cooperação internacional com vistas à promoção da conservação e o uso racional destas áreas. Quanto ao enfoque teórico e metodológico, será dogmático, com ênfase na análise do regime internacional de proteção das áreas úmidas e dos mecanismos de cooperação internacional. Por fim, os meios utilizados serão o documental, bibliográfico, trabalhando com materiais publicados como livros, artigos, relatórios e legislações.

2 DEFINIÇÕES E CARACTERÍSTICAS DAS ZONAS ÚMIDAS

As zonas úmidas, também conhecidas como áreas úmidas, são ecossistemas complexos e específicos, situados na interface de ambientes terrestres e aquáticos, podendo ser continentais ou costeiras, de ocorrência natural ou construídas pelo homem, permanente ou periodicamente inundadas ou com solos encharcados (JUNK et al., 2014). Essas zonas estão presentes por toda a Terra, cobrindo, aproximadamente, 6% da superfície terrestre e abrangendo regiões desde os trópicos equatoriais até aquelas próximas aos polos (SCHUYT; BRANDER, 2004).

A conceituação dessas zonas foi trazida, primeiramente, em 1971, pela Convenção sobre Zonas Úmidas de Importância Internacional, mais conhecida como Convenção de Ramsar, que definiu zonas úmidas como:

[...] áreas de pântano, charco, turfa ou água, natural ou artificial, permanente ou temporária, com água estagnada ou corrente, doce, salobra ou salgada, incluindo áreas de água marítima

com menos de seis metros de profundidade na maré baixa (Artigo 1.1 do texto da Convenção).

Posteriormente, esse conceito foi ampliado, passando a constar, também, as zonas ribeirinhas ou costeiras a elas adjacentes, bem como ilhas ou porções de água marítima com mais de seis metros de profundidade na maré baixa situada dentro da área de zona úmida, principalmente onde estas tiverem importância como habitat de aves aquáticas⁶³ (CONVENÇÃO DE RAMSAR, 1971).

As zonas úmidas são descritas como “supermercados biológicos” em razão das extensas cadeias alimentares e da rica biodiversidade que sustentam, também, são conhecidas como “rins da paisagem” devido às funções que desempenham nos ciclos hidrológicos e químicos, diferenciando-as dos demais biomas existentes por também funcionarem como áreas de transição entre a vida terrestre e a vida aquática, podendo ser encontradas tanto no litoral, quanto em áreas internas.

Essas zonas apresentam mecanismos para a manutenção do equilíbrio hidrológico, viabilizando o armazenamento e abastecimento de água e regulação do lençol freático, por intermédio da manutenção e recarga de água superficial e subterrânea. Logo, a segurança dos recursos hídricos é obviamente uma questão crítica, igualmente importante para a estabilidade regional em várias partes do mundo (SHINE; KLEMM, 1999).

No que concerne à questão microclimática de tais zonas, a evaporação localizada das áreas úmidas ou a transpiração das florestas úmidas mantém a umidade local e os níveis de precipitação. Ademais, acredita-se que essas áreas desempenham funções importantes no sequestro de carbono. Com efeito, a sua destruição implica na diminuição das chuvas locais, ocasionando uma desregulação climática que pode, inclusive, prejudicar a produtividade das safras (SHINE; KLEMM, 1999).

Ainda, a alta produtividade das zonas úmidas indica que há um amplo suprimento de alimentos para manter cadeias complexas, fazendo com que as zonas úmidas saudáveis sejam capazes de fornecer *habitat* fértil e terrenos de desova e berçário para muitas espécies selvagens as quais, muitas vezes, apresentam importância inclusive para o ser humano, como aquelas com caráter comercial.

⁶³ A essas definições aliam-se aquelas que se valem de critérios mais técnicos, considerando-se as características ecológicas, botânicas, zoológicas, hidrológicas.

As zonas úmidas também constituem a base para diversas atividades humanas gerando recursos como peixes e madeiras, plantas medicinais, terras férteis para agricultura, abastecimento de água, ecoturismo, entre outros. Muitos recursos beneficiam as comunidades locais e os povos indígenas que vivem nas áreas úmidas, permitindo que estas mantenham suas formas tradicionais de exploração de recursos animais e vegetais, resguardando, desse modo, o ambiente cultural dessas comunidades (SHINE; KLEMM, 1999).

Essas áreas oferecem um significativo reservatório de materiais genéticos, que podem ser usados no desenvolvimento de pesquisa agrícola e de produtos (por exemplo, para variedades de arroz resistentes a doenças), bem como na aquicultura e na indústria farmacêutica. Ainda, os processos biológicos que ocorrem em espécies selvagens podem ser muito relevantes para a medicina humana (SHINE; KLEMM, 1999).

Além disso, as áreas úmidas possuem papel relevante para o desenvolvimento das atividades humanas, na medida em que a riqueza de sua biodiversidade enquadra essas zonas como instrumentos naturais determinantes para a purificação das águas e controle dos ciclos hidrológicos.

Em 28 de agosto de 2020 foi divulgado pelo Secretariado da Convenção (*The Secretariat of the Convention on Wetlands*) (RAMSAR, 2020) uma lista contendo as zonas úmidas de importância internacional. A Lista de Zonas Úmidas de Importância Internacional⁶⁴ (*The List of Wetlands of International Importance*) foi estabelecida em resposta ao Artigo 2.1 da Convenção sobre Zonas Úmidas (CONVENÇÃO DE RAMSAR, 1971), que diz:

as Partes Contratantes indicarão as zonas úmidas apropriadas dentro de seus territórios para constar da Lista de Zonas Úmidas de Importância Internacional, a seguir referidas como “a Lista”, que ficará a cargo do bureau criado pelo Artigo 8. Os limites de todas as zonas úmidas serão descritos pormenorizadamente e também delimitados no mapa, podendo incorporar área ribeirinhas ou litorais adjacentes às zonas úmidas e ilhas ou porções de água marítima com mais

⁶⁴ Disponível em <<https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/sitelist.pdf>>.

de seis metros de profundidade na maré baixa situada dentro da área de zona úmida, principalmente onde estas tiverem importância como habitat de aves aquáticas (CONVENÇÃO DE RAMSAR, 1971).

Conforme a publicação, as zonas úmidas incluídas na Lista adquirem novo estatuto a nível nacional e também são reconhecidas pela comunidade internacional como tendo valor significativo não só para o país, ou os países onde se encontram, mas para a humanidade como um todo. A Convenção estabelece que “as áreas úmidas devem ser selecionadas para a Lista devido à sua importância internacional em termos de ecologia, botânica, zoologia, imunologia ou hidrologia”. Ao longo dos anos, a Conferência das Partes Contratantes (COP) adotou critérios mais específicos de interpretação do texto da Convenção, bem como um Informativo sobre sítios Ramsar e um sistema de classificação dos tipos de zonas úmidas.

Todas as questões relativas à Lista Ramsar foram encapsuladas na Resolução VII.11 adotada pela Conferência das Partes em maio de 1999 e intitulada Estrutura Estratégica e Diretrizes para o Desenvolvimento Futuro da Lista de Zonas Úmidas de Importância Internacional, que tem sido frequentemente atualizada (RAMSAR, 2020).

Na América do Sul, o Pantanal consiste em importante zona úmida e se destaca por ser a maior planície inundável continental do mundo, com cerca de 175 mil km². Segundo a *World Wide Fund for Nature* (WWF), o bioma abriga 656 espécies de aves, 159 de mamíferos, 325 espécies de peixes, 98 de répteis, 53 de anfíbios e mais de 3,5 mil plantas. No Pantanal, há 10 sítios Ramsar, áreas úmidas reconhecidas pela Convenção Internacional. Três deles ficam no Brasil: o Parque Nacional do Pantanal Mato-grossense, a RPPN Sesc Pantanal e a RPPN Fazenda do Rio Negro (MMA, 2018).

A despeito da extrema relevância das zonas úmidas para a biodiversidade e para o bem-estar humano, já que a importância desse ecossistema se volta para a manutenção do equilíbrio ambiental, ecológico, biológico e hidrológico, as zonas úmidas são um dos ecossistemas mais ameaçados do planeta, sujeitas à perda e degradação de habitat por fatores como construção de infraestrutura, conversão de terra, drenagem de água, poluição, exploração indevida de recursos

e introdução de espécies exóticas (MILLENNIUM ECOSYSTEM ASSESSMENT, 2005). Portanto, é evidente a necessidade de protegê-lo e conservá-lo de forma legal, o que não é unânime ou pacífico, já que envolve intensos debates com os proprietários de terras onde estão localizadas essas zonas úmidas

Com efeito, infere-se que o equilíbrio ambiental mantido pelas áreas úmidas é vital para a população terrestre, pois, quanto maior a preservação dos processos ecológicos desse ecossistema, maiores são os benefícios socioambientais para as pessoas. Por outro lado, quanto maior a degradação dessas áreas, mais consequências negativas recairão sobre a coletividade.

A preservação e conservação das áreas úmidas ultrapassam os limites ambientais e devem ser incorporadas nos valores culturais e sociais da humanidade. Sendo assim, é evidente a necessidade de adotar medidas de proteção e conservação desse ecossistema por se tratar de importante instrumento de garantia do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, sobretudo para as futuras gerações.

2.1 Cenário ecológico atual das zonas úmidas: perda e degradação

As áreas úmidas são ecossistemas dinâmicos que estão em mudança constante por meio de processos contínuos de subsidência, inundações, aumento do nível do mar, seca, erosão e assoreamento. Embora certas pressões sobre as zonas úmidas surjam de causas naturais, as atividades humanas que alteraram significativamente sua natureza, particularmente no último século. Muitos locais do mundo sofrem com perdas ou degradação de áreas úmidas em grande escala, ocasionando a redução da sua capacidade de fornecer bens e serviços para as necessidades ecológicas e humanas (SHINE; KLEMM, 1999).

Primeiramente, importa apontar o conceito e as diferenças dos termos “perda” e “degradação”. A perda pode ser definida como “a perda de áreas úmidas, devido à conversão de áreas úmidas em áreas não úmidas, como resultado da atividade humana” (SHINE; KLEMM, 1999, p. 13), enquanto a degradação é “o comprometimento das funções das áreas úmidas como resultado da atividade humana” (SHINE; KLEMM, 1999, p. 13).

A precisão dos dados mundiais sobre essas áreas está aumentando. As zonas úmidas continentais e costeiras em escala global cobrem mais de 12,1 milhões de km², uma área maior do que o Canadá, com 54% de área inundada permanentemente e 46% sazonalmente. No entanto, as zonas naturais estão diminuindo em todo o mundo, entre 1970 e 2015, as áreas úmidas (continentais, marinhas e costeiras) sofreram uma redução de 35%, nos casos em que os dados estavam disponíveis, correspondendo a uma taxa três vezes maior do que a perda de florestas. De outro lado, áreas artificiais (principalmente, campos de arroz e reservatórios) quase dobraram durante este período e, agora, constituem 12% das zonas úmidas; todavia, o aumento dessas áreas artificiais não compensa a perda de naturais (SECRETARIA DE LA CONVENCION DE RAMSAR, 2018).

Os dados gerais disponíveis sugerem que espécies dependentes das áreas úmidas, como peixes, aves aquáticas e tartarugas, têm experimentado um sério declínio, e um quarto delas estão ameaçadas de extinção, especialmente nos trópicos. Desde 1970, 81% das populações de espécies de áreas úmidas continentais e 36% de espécies costeiras e marinhas diminuíram (SECRETARIA DE LA CONVENCION DE RAMSAR, 2018).

Desde a década de 1990, a poluição da água piorou em quase todos os rios da América Latina, África e Ásia. As principais ameaças incluem águas residuais não tratadas, resíduos industriais, escoamento agrícola, erosão e mudanças em sedimentos. Em 2050, é provável que um terço da população mundial esteja exposta à água com excesso de nitrogênio e fósforo, o que levará ao rápido crescimento e deterioração das algas causando a morte de peixes e outras espécies. A salinidade aumentou em muitas áreas, mesmo nas águas subterrâneas, prejudicando a agricultura. Outro dado interessante é que, em quase metade dos países que compõem a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a água em áreas agrícolas contém pesticidas acima dos limites nacionais recomendados. Esses impactos são prejudiciais à saúde humana, minam os serviços de ecossistemas e causam ainda mais danos à biodiversidade (SECRETARIA DE LA CONVENCION DE RAMSAR, 2018).

Atualmente, um grande número de zonas úmidas reconhecidas como de importância internacional está ameaçado pelas atividades humanas. A conversão de terras em áreas agrícolas, industriais ou residen-

ciais não foi compensada pela criação de áreas úmidas artificiais. Ainda que existam técnicas em prol da recuperação dessas áreas que estão sendo utilizadas em países desenvolvidos, as mesmas são excessivamente onerosas e dificilmente poderão recuperar ou compensar toda a gama de funções das zonas úmidas (SHINE; KLEMM, 1999).

O Brasil também conta com uma importante zona úmida de caráter transfronteiriço que abrange o bioma do Pantanal⁶⁵, o qual, segundo pesquisas realizadas pela Embrapa, nas últimas três décadas, vem sofrendo os resultados das ações antrópicas, praticadas não somente na planície, mas principalmente nos planaltos adjacentes. Atualmente, os impactos ambientais e socioeconômicos no Pantanal são muito evidentes, decorrentes da inexistência de um planejamento ambiental que garanta a sustentabilidade dos recursos naturais desse importante bioma.

Dentre as causas dessa degradação destaca-se a expansão desordenada e rápida da agropecuária, a utilização de grandes cargas de agroquímicos e a exploração de diamantes e de ouro nos planaltos, a qual, frequentemente, é realizada com o uso intensivo de mercúrio. Todas essas atividades provocam profundas transformações regionais, influenciando tanto o meio ambiente quanto a população local.

Outra problemática consiste na remoção da vegetação nativa nos planaltos para implementação de lavouras e de pastagens sem considerar fatores como a aptidão das terras, a adoção de práticas de manejo e a conservação de solo, além da destruição de habitats, que aceleraram os processos erosivos nas bordas do Pantanal. Ainda, de acordo com a Embrapa, a consequência imediata da remoção de vegetação tem sido o assoreamento dos rios na planície, o que leva à intensificação de inundações, causando sérios prejuízos à fauna, flora e economia do Pantanal.

O Ministério do Meio Ambiente (MMA, [s. d]) destaca que, de acordo com o Programa de Monitoramento dos Biomas Brasileiros por Satélite – PMDBBS, realizado com imagens de satélite de 2009, o bioma Pantanal mantém 83,07% de sua cobertura vegetal nativa. Entretanto, apenas 4,6% do Pantanal encontra-se protegido por Unidades de Conservação (UC), das quais 2,9% correspondem a UCs de proteção integral e 1,7% a UCs de uso sustentável (BRASIL, 2015) (MMA).

⁶⁵ O Pantanal está presente no território do Brasil, Paraguai e Bolívia.

Dados divulgados pela ONG WWF-Brasil informam que 18% do Pantanal foi desmatado; dentre as causas dessa devastação estão a expansão das commodities, principalmente para a produção extensiva de gado. Ainda, a parte alta da Bacia do Alto Paraguai (BAP), região com extensão total de aproximadamente 368 mil km², já perdeu 58% de sua cobertura vegetal original, onde se concentra a maior parte das nascentes que alimentam o bioma.

Conforme estudo realizado pela WWF-Brasil, *The Nature Conservancy* (TNC) e pelo Centro de Pesquisas do Pantanal, as principais ameaças que afetam com mais frequência essa sensível e vulnerável região consistem: na erosão e sedimentação por manejo inadequado de terras para agropecuária; no desmatamento e crescimento urbano e populacional associado a obras de infraestrutura, como rodovias, barragens, portos, hidrovias e barramentos hidrelétricos que podem alterar o regime hídrico natural do Pantanal.

Do mesmo modo que a fauna e flora da região se destacam devido às suas características e sofrem com as problemáticas ambientais, importa evidenciar os efeitos sociais de tais problemas na rica presença das comunidades tradicionais como as indígenas, quilombolas, os coletores de iscas ao longo do Rio Paraguai, comunidade Amolar e Paraguai Mirim, dentre outras. No decorrer dos anos essas comunidades influenciaram diretamente na formação cultural da população pantaneira (MMA, [s. d.]); essas populações também sofrem com as consequências advindas da degradação ambiental da região, que ameaça, inclusive, seu modo de vida.

Portanto, diante da importância das zonas úmidas na manutenção do equilíbrio ecológico, da sua característica transfronteiriça, e das ameaças e degradações sofridas por essas áreas, é de grande relevância a sua tutela jurídica, tanto no ordenamento internacional quanto nacional.

3 O REGIME JURÍDICO DE RAMSAR NA PROTEÇÃO DAS ZONAS ÚMIDAS

O meio ambiente é transfronteiriço. Portanto, frente à ubiquidade do bem ambiental, passa-se a exigir respostas na esfera internacional para assegurar sua efetiva proteção. Com efeito, o Direito Internacional do Meio Ambiente (DIMA) busca alcançar essa tutela

internacional, consolidando documentos multilaterais de grande relevância que também influenciam o ordenamento jurídico nacional.

Ainda que o marco inaugural do DIMA se deu na década de 1970, pode-se dizer que o movimento ambiental que colaborou para o seu desenvolvimento iniciou séculos atrás. Contudo, após a Segunda Guerra Mundial, novas preocupações emergiram como, por exemplo, aquelas relacionadas a era nuclear e aos temores ligados a um novo tipo de poluição por radiação.

Na década de 1960, o movimento ambientalista moderno ganhou novo impulso fomentado pela publicação de obras por parte da comunidade científica, com destaque ao livro de Rachel Carson, publicado em 1962, intitulado Primavera Silenciosa (*Silent Spring*), em que a autora alerta para as consequências da poluição decorrentes do uso de pesticidas, destacando a necessidade de respeitar o ecossistema em que vivemos para proteger a saúde humana e o meio ambiente.

Com o fim da década de 1960, seus ideais e visões começaram a ser colocados em prática. Entre estes estava a proteção ambiental que alcançou dimensões globais. Enquanto a preocupação universal sobre o uso saudável e sustentável do planeta e de seus recursos continuou a crescer, em 1972 a Organização das Nações Unidas (ONU) convocou a Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano, a qual foi realizada na cidade de Estocolmo (Suécia).

A Conferência de Estocolmo representa um marco no contexto internacional, pois inaugura o Direito Internacional do Meio Ambiente e leva as problemáticas ambientais ao debate internacional que, anteriormente, era ocupado tradicionalmente, em sua maioria, por questões diplomáticas.

É necessário destacar que a Convenção de Ramsar é estabelecida apenas um ano antes da Declaração de Estocolmo de 1972, apontada como marco que trouxe 26 princípios sobre temas de interesse comum da humanidade, tentando conciliar a proteção do Meio Ambiente e o direito ao desenvolvimento, buscando, para isso, critérios e princípios comuns. Portanto, é evidente que a Convenção de Ramsar, de 1971, nasce no mesmo contexto da Conferência de Estocolmo, sendo também resultado do movimento ambientalista em prol da preservação do meio ambiente que foi fortalecido na década de 1960.

A Convenção sobre áreas úmidas foi idealizada principalmente pelos países do hemisfério Norte, na década de 1960, empenha-

dos na preservação das aves aquáticas, principalmente as migratórias, compreendendo que a participação dos países do hemisfério Sul era necessária, por constituírem dimensão territorial de áreas úmidas, para onde as aves emigram. Posteriormente, os objetivos da Convenção foram ampliados de proteger o *habitat* natural de aves aquáticas para uso racional e conservação de zonas úmidas na visão de um ecossistema.

Estabelecida em fevereiro de 1971, na cidade iraniana de Ramsar, a Convenção sobre Zonas Úmidas de Importância Internacional, mais conhecida como Convenção de Ramsar, está em vigor desde 21 de dezembro de 1975. No contexto brasileiro, seu texto foi plenamente incorporado ao arcabouço legal, em 1996, pela promulgação do Decreto n. 1.905/96 (MMA, [s.d.]).

A Convenção de Ramsar determina marcos para ações nacionais e para a cooperação entre países com o objetivo de promover a conservação e o uso racional de áreas úmidas no mundo. Essas ações estão fundamentadas no reconhecimento, pelos países signatários da Convenção, da importância ecológica e do valor social, econômico, cultural, científico e recreativo de tais áreas.

Nesse contexto, a Convenção de Ramsar destaca-se como importante instrumento para a conservação desses ambientes em todo o mundo. Idealizada a partir da necessidade de conter as ameaças às zonas úmidas e de se listar áreas de importância internacional em um nível global, o tratado foi ratificado por governantes de 18 países no dia 3 de fevereiro de 1971 (RAMSAR CONVENTION SECRETARIAT, 2004). Atualmente, são 170 países signatários da Convenção, contando com 2.403 sítios designados que abrangem uma área de 254.307.159 hectares (RAMSAR, 2020).

Em princípio, tinha-se por objetivo a conservação de aves aquáticas e de seus habitats; porém, a partir da década de 1980, com o avanço do debate sobre conservação, a Convenção ampliou suas preocupações de forma a abarcar as demais áreas úmidas, inclusive de água salgada, assim como outros temas, tais como a qualidade da água, a produção de alimentos e a biodiversidade em geral. Reconheceu-se a importância das zonas úmidas na manutenção da fauna e flora e para o bem-estar da população humana, refletindo uma nova perspectiva, ecossistêmica e socioambiental.

Finalmente, já no século XXI, a Convenção passou a se preocupar com o uso racional das zonas úmidas em todo o mundo,

tornando-se ainda mais abrangente (RAMSAR CONVENTION SECRETARIAT, 2004). Nesse conjunto de áreas úmidas são encontrados alguns dos ambientes mais produtivos e de maior diversidade biológica do planeta. A Lista de Ramsar é o principal instrumento adotado pela Convenção para implementar seus objetivos, sendo composta por áreas caracterizadas como ecossistemas úmidos importantes, selecionados pelos países e aprovadas por um corpo técnico especializado da Convenção.

Após essa aprovação, as áreas recebem o título de “Sítios Ramsar”, sob esse *status*, esses ambientes úmidos tornam-se objeto de compromissos a serem cumpridos pelo país contratante, visando a manutenção das características ecológicas das zonas úmidas, incluindo os elementos da biodiversidade e os processos ecológicos que as mantêm, de modo a garantir suas funções e serviços ambientais. Com efeito, deve-se atribuir prioridade para a consolidação desses compromissos frente a outras áreas protegidas, desenvolver políticas, legislações, ações de gestão e educação que contribuam com a preservação das zonas úmidas e cooperar com a conservação de áreas que sejam transfronteiriças.

Ainda, a área pode ter acesso a benefícios decorrentes dessa condição, os quais podem ser financeiros e/ou relacionados à assessoria técnica para o desenho de ações orientadas à sua proteção, além da possibilidade de obtenção de fundos internacionais para o financiamento de projetos. Ao mesmo tempo, o título de Sítio Ramsar confere às áreas úmidas prioridade na implementação de políticas governamentais e reconhecimento público, tanto por parte da sociedade nacional como por parte da comunidade internacional, o que contribui para fortalecer sua proteção (MMA, [s. d]).

A designação de uma área como sítio Ramsar passa pelo atendimento a critérios para a identificação de zonas úmidas de importância internacional, desenvolvidos pela própria Convenção. Há nove critérios no total, divididos em dois grupos principais: áreas contendo zonas úmidas representativas, raras ou únicas e áreas de importância internacional para a conservação da biodiversidade (RAMSAR CONVENTION SECRETARIAT, 2014).

Além disso, cria-se um cenário favorável à cooperação internacional, aumenta-se o prestígio das áreas indicadas como sítio Ramsar e do país no painel intergovernamental e facilita-se o desenvolvimento de políticas nacionais e ações governamentais, o que contribui

para a proteção das zonas úmidas (RAMSAR CONVENTION SECRETARIAT, 2004).

A Convenção de Ramsar cria um regime jurídico internacional de proteção das zonas úmidas que é constantemente atualizado. Nesse sentido, a Conferência das Partes Contratantes (COP) destaca-se como instância de formulação e aprovação de políticas para a Convenção. Convocada por seu Secretariado, a COP ocorre a cada três anos com o propósito de promover políticas e diretrizes para a progressão dos objetivos da Convenção⁶⁶.

A COP é também responsável pela aprovação dos planos estratégicos, os quais contêm objetivos gerais, objetivos operacionais e ações estratégicas a serem desenvolvidas pelas partes, com a participação de instâncias da Convenção - como o Comitê Permanente, o Painel de Revisão Técnico-Científico, o próprio Secretariado e as organizações não-governamentais parceiras⁶⁷. Além de zelar pelo funcionamento do tratado, a COP também elabora as resoluções, de ordem geral ou específica, às partes contratantes sobre conservação, gestão e exploração racional/uso sustentável das zonas úmidas.

Ademais, as partes da Convenção já se comprometeram a manter as características ecológicas de mais de 2.300 zonas úmidas de importância internacional. As obrigações podem ser colocadas em três pilares: (i) conservar e usar as áreas úmidas de maneira racional; (ii) designar e conservar ao menos uma área úmida de importância internacional ou sítio Ramsar; (iii) cooperar para além das fronteiras nacionais em áreas úmidas transfronteiriças, sistemas de áreas compartilhadas e espécies compartilhadas.

⁶⁶ Art. 6.2. A Conferência das Partes Contratantes tem competência para: a) examinar a execução desta Convenção; b) examinar inclusões e mudanças na Lista; c) analisar a informação relativa às mudanças de caráter ecológico de zonas úmidas incluídas na Lista, fornecida em conformidade com o parágrafo 2 do Artigo 3; d) formular recomendações, de ordem geral ou específica, às Partes Contratantes acerca de conservação, gestão e exploração racional de zonas úmidas, da sua flora e fauna; e) solicitar aos organismos internacionais competentes a elaboração de relatórios e estatísticas sobre assuntos de natureza especialmente internacional relativas às zonas úmidas, e f) adotar outras recomendações ou resoluções para promover o funcionamento desta Convenção (CONVENÇÃO DE RAMSAR, 1971).

⁶⁷ A Convenção conta, oficialmente, com cinco organizações internacionais parceiras - BirdLife International; International Water Management Institute (IWMI); União Internacional para a Conservação da Natureza (UICN); Wetlands International e WW - que fornecem avisos e assistência técnica especializada.

No contexto brasileiro, o país firmou a Convenção em 1993⁶⁸, ficando responsável pelo levantamento de suas áreas úmidas, por sua classificação e pela realização de estudos para o seu manejo e proteção. O Brasil possui sítios Ramsar de relevância internacional, dentre os quais, destaca-se o bioma Pantanal.

A despeito da importância dessas áreas úmidas, não há ferramentas legais fundamentadas na Convenção; as áreas úmidas são objeto de proteção por intermédio de outras legislações ambientais como, por exemplo, a Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC (LEI n. 9.985, de 18 de julho de 2000)⁶⁹. Portanto, no contexto legislativo brasileiro, há uma lacuna quanto a existência de um regime jurídico específico que proteja os sítios Ramsar.

Dessa forma, considerando as mais diversas intervenções humanas degradantes nas áreas úmidas, a Convenção de Ramsar busca tutelar e evidenciar a importância dessas zonas sob os aspectos de diversidade biológica e produtividade, sendo patente a proteção jurídica dessas áreas.

Insta salientar a relevância dessas zonas no contexto do desenvolvimento sustentável global. Diante da sua importância para manutenção dos processos ecológicos, bem como para o ser humano, a sua proteção deve também ser pautada no tripé da sustentabilidade, conciliando os fatores ambientais, sociais e econômicos.

Nesse contexto, a Agenda 2030 da ONU, com seus 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), destaca-se enquanto uma agenda política global que apresenta a possibilidade de trabalhar em prol da proteção dessas áreas tanto no âmbito internacional quanto nacional sob o paradigma do desenvolvimento sustentável.

4 COOPERAÇÃO INTERNACIONAL À LUZ DE RAMSAR

Diante da proporção tomada pela crise ecológica vivenciada, a conservação do meio ambiente se transforma em um objetivo global,

⁶⁸ Governo brasileiro depositou a Carta de Ratificação do instrumento multilateral em 24 de maio de 1993, passando o mesmo a vigorar, para o Brasil, em 24 de setembro de 1993, na forma de seu artigo 11.

⁶⁹ Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências.

comum a todos os Estados, e essencial ao bem-estar humano, “constituindo um vínculo solidário a todos os membros da comunidade internacional” (CAMPELLO, 2014, p. 271). A ideia de solidariedade e responsabilidade é essencial no enfrentamento da crise ecológica e para a compreensão da relevância da cooperação internacional. Nesse sentido, a solidariedade “expressa a necessidade formal de coexistência do ser humano em um corpo social” (SARLET; FENSTERSEIFER, 2017, p. 91), sendo necessária a existência de vínculos de fraternidade para a efetivação dos direitos ecológicos (SARLET; FENSTERSEIFER, 2017).

Por conseguinte, a ideia de um patrimônio comum da humanidade também toca de forma direta a questão ambiental, pois busca dar a dimensão de importância dos bens ambientais de forma alijada de uma perspectiva individualista, mas, acima de tudo, solidária e compartilhada entre todos (SARLET; FENSTERSEIFER, 2017). Desse modo, Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer (2017) evidenciam que há, além da responsabilidade na esfera moral, também a necessidade de imposição de responsabilidades (deveres e obrigações) no campo jurídico, com o propósito de frear o ímpeto destrutivo que tem nos guiado nos últimos séculos.

Nesse panorama, os Estados solidários – e a sociedade em geral – têm uma responsabilidade comum, tanto pelas consequências da crise ecológica, quanto pela proteção ambiental. Essa concepção é reforçada no Preâmbulo da Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente, o qual afirma que:

Para se chegar a esta meta [a defesa e melhoramento do meio ambiente humano para as gerações presentes e futuras] será necessário que cidadãos e comunidades, empresas e instituições, em todos os planos, aceitem as responsabilidades que possuem e que todos eles participem equitativamente, nesse esforço comum (ONU, 1972).

Portanto, diante do caráter transnacional das problemáticas ambientais, o seu enfrentamento demanda uma atuação planejada, cooperativa e solidária dos atores públicos e privados, nos mais diversos planos, partindo desde uma esfera local, regional e nacional até a esfera internacional. Para uma melhor compreensão da relevância desta ação cooperativa e, por conseguinte, da cooperação internacional:

o princípio [da cooperação internacional] deve ser interpretado sob a luz do princípio da solidariedade internacional ambiental, vez que serve como instrumento à concretização do direito de todos, inclusive das futuras gerações, à qualidade de vida e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (CAMPELLO, 2014, p. 273).

A cooperação internacional foi consagrada no direito internacional ambiental na Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente (1972), sendo prevista tanto em seu Preâmbulo quanto nos Princípios, com destaque aos princípios 22⁷⁰ - que se preocupa com os danos ambientais ocorridos fora da jurisdição de um Estado - e 24⁷¹ - que impõe o dever do Estado de cooperar - bem como o princípio 12⁷², que faz previsão a uma assistência técnica e financeira internacional para auxiliar os países em desenvolvimento.

Nesse contexto, afirma-se que tal abordagem, em relação à cooperação internacional do meio ambiente, consiste no surgimento do “Direito Internacional da Cooperação”, regendo um novo tipo de relações internacionais, voltadas para o interesse comum da humanidade, bem como sua sobrevivência ao se preocupar com a preservação dos recursos naturais.

Posteriormente, a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992) colocou a cooperação internacional como instrumento indispensável para a efetivação do desenvolvimento sustentável, estando presente nos Princípios 5, 7, 12, 13, 14, 18, 19 e 27, além de também ser contemplada na Agenda 21, com

⁷⁰ Os Estados devem cooperar para continuar desenvolvendo o direito internacional no que se refere à responsabilidade e à indenização às vítimas da poluição e de outros danos ambientais que as atividades realizadas dentro da jurisdição ou sob o controle de tais Estados causem às zonas fora de sua jurisdição.

⁷¹ Todos os países, grandes e pequenos, devem ocupar-se com espírito de cooperação e em pé de igualdade das questões internacionais relativas à proteção e melhoramento do meio ambiente. É indispensável cooperar para controlar, evitar, reduzir e eliminar eficazmente os efeitos prejudiciais que as atividades que se realizem em qualquer esfera, possam ter para o meio ambiente, mediante acordos multilaterais ou bilaterais, ou por outros meios apropriados, respeitados a soberania e os interesses de todos os estados.

⁷² Recursos deveriam ser destinados para a preservação e melhoramento do meio ambiente tendo em conta as circunstâncias e as necessidades especiais dos países em desenvolvimento e gastos que pudessem originar a inclusão de medidas de conservação do meio ambiente em seus planos de desenvolvimento, bem como a necessidade de oferecer-lhes, quando solicitado, mais assistência técnica e financeira internacional com este fim.

destaque aos Capítulos 2, 16, 17, 20, 31, 34 e 37. A preocupação com a cooperação internacional fica evidente, pois a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992) elenca dentre seus objetivos:

[...] estabelecer uma nova e justa parceria global mediante a criação de novos níveis de cooperação entre os Estados, os setores-chaves da sociedade e os indivíduos, trabalhando com vistas à conclusão de acordos internacionais que respeitem os interesses de todos e protejam a integridade do sistema global de meio ambiente e desenvolvimento, reconhecendo a natureza integral e interdependente da Terra, nosso lar (ONU, 1992).

Ainda que a cooperação internacional encontre previsão em inúmeros princípios da Declaração do Rio e capítulos da Agenda 21, insta destacar o Princípio 27⁷³ que, embora bastante discreto na estrutura geral da Declaração do Rio, introduziu vários conceitos inovadores no direito internacional e na governança, com foco na relação de cooperação (VIÑUALES, 2015) bem como, “inspirou uma ampla gama de projetos e parcerias [...] para o desenvolvimento sustentável” (VIÑUALES, 2015). Em um primeiro momento, é possível ter a concepção de que o princípio supramencionado busca meramente reiterar o que foi afirmado nos demais dispositivos da Declaração do Rio. Contudo, por meio de uma análise mais aprofundada, constata-se que o Princípio 27 não consiste apenas em mais um postulado normativo, mas em uma diretriz para a implementação da Declaração do Rio como um todo (VIÑUALES, 2015).

Nesse aspecto, houve o reconhecimento – no princípio 27 – de uma responsabilidade compartilhada para a efetivação dos demais princípios, manifestada na cooperação entre os Estados e os povos. Consequentemente, a implementação operacional deste princípio ocasionou a emergência de programas e projetos, objetivando a efetivação da Declaração do Rio (VIÑUALES, 2015) e também a estimu-

⁷³ Os Estados e os povos devem cooperar de boa fé e imbuídos de um espírito de parceria para a realização dos princípios consubstanciados nesta Declaração, e para o desenvolvimento progressivo; do direito internacional no campo do desenvolvimento sustentável.

lação do desenvolvimento do direito internacional no que concerne ao desenvolvimento sustentável.

Posteriormente, em 2012, na Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável (Rio+20), no documento O Futuro que Queremos (2012), foi reafirmado o compromisso de fortalecimento da cooperação internacional com o objetivo de enfrentar os desafios decorrentes do desenvolvimento sustentável, em diversas perspectivas, bem como a relevância desta ferramenta nos acordos ambientais multilaterais.

Atualmente, a cooperação internacional também se encontra presente nos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), mais especificamente no Objetivo 17 que almeja “fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável”, demonstrando que os ODS só serão realizados mediante um compromisso renovado de cooperação entre a comunidade internacional e uma parceria global ampla que inclua todos os setores interessados e as pessoas afetadas pelos processos de desenvolvimento.

Os meios de implementação e as parcerias para o desenvolvimento sustentável são vitais para o crescimento sustentado e para o desenvolvimento sustentável das nações. O ODS 17 propõe o caminho para a realização efetiva da Agenda 2030 por todos os países, e a cooperação de esforços na arena internacional é essencial para isso. A Cooperação Sul-Sul e triangular, a transferência de tecnologia, o intercâmbio de dados e capital humano, bem como a assistência oficial ao desenvolvimento são alguns meios para o alcance dos ODS (Objetivo 17 da Agenda 2030). Neste objetivo, há a previsão do melhoramento da cooperação Norte-Sul, Sul-Sul e triangular regional e internacional, assim como o aprimoramento do acesso à ciência, tecnologia e inovação, aumentando o compartilhamento de conhecimentos de forma mutuamente acordada, por meio de uma melhor coordenação de mecanismos já existentes.

O ODS 17 também faz uma previsão referente à cooperação técnica e à transferência de tecnologia, bem como a utilização da cooperação internacional para a capacitação dos países em desenvolvimento. Dessa maneira, é evidente a necessidade e relevância da cooperação internacional para o enfrentamento da crise ecológica, uma vez que suas consequências não apresentam fronteiras.

Com efeito, frente à importância da cooperação internacional

para lidar com questões transfronteiriças e para implementar as disposições estabelecidas pelos documentos de proteção do meio ambiente bem como pelos objetivos da Agenda 2030, esses mecanismos apresentam grande relevância em prol da conservação e utilização responsável e sustentável das terras úmidas e seus recursos. Por conseguinte, a Convenção de Ramsar sobre Zonas Úmidas elenca a cooperação como um dos instrumentos a ser utilizado na proteção dessas áreas.

O artigo 2.6 da Convenção dispõe que os signatários deverão considerar as suas responsabilidades, no plano internacional, para a conservação, orientação e exploração racional da população migrante de aves aquáticas, tanto ao designar as zonas úmidas de seu território a serem inscritas nas Lista, bem como ao exercer o seu direito de modificar a inscrição.

Ainda, o artigo 5 prevê que as partes da Convenção consultar-se-ão mutuamente sobre a execução das obrigações convencionadas, principalmente nos casos em que uma zona úmida se estende sobre mais de um território ou quando há uma bacia hidrográfica compartilhada. O mesmo dispositivo também acrescenta que os signatários “deverão ao mesmo tempo empreender esforços no sentido de coordenar e apoiar políticas e regulamentos atuais e futuros relativos à conservação de zonas úmidas e à sua flora e fauna” (CONVENÇÃO DE RAMSAR, 1971).

Logo, a Convenção de Ramsar coloca a cooperação internacional como instrumento relevante na proteção das zonas úmidas, principalmente, porque algumas dessas áreas ultrapassam as fronteiras geográficas estabelecidas pela humanidade e compartilham territórios de estados soberanos distintos. Ademais, a degradação ambiental de um sítio Ramsar traz consequências drásticas não apenas para o território onde está localizado, mas para toda a região, fazendo com que seus efeitos negativos se manifestem em diversos países.

Com efeito, dada a importância dessas zonas úmidas e a característica transfronteiriça de seus recursos, bem como das problemáticas ambientais que lhes afligem, a busca por sua proteção deve ser vislumbrada não apenas nos limites territoriais do Estado, mas também no contexto internacional, colocando a cooperação como mecanismo que viabiliza a proteção transfronteiriça dessas áreas.

O interesse pela tutela internacional das zonas úmidas pode ser claramente verificado pelo fato de que, atualmente, a Convenção

de Ramsar conta com 170 Estados signatários, refletindo, claramente, o reconhecimento e a demanda, no contexto internacional, da proteção de tais áreas. Portanto, não há dúvidas quanto a relevância de ações multilaterais no resguardo de tais zonas, o que coloca a cooperação internacional - acadêmica, financeira, tecnológica e científica - como mecanismo primordial para a tutela das áreas úmidas e seu uso de modo sustentável.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A crise ecológica global representa um dos principais desafios a ser enfrentado pela humanidade no século XXI. As problemáticas que lhe são inerentes tornam-se mais complexas frente ao seu caráter transfronteiriço, o que demanda uma visão holística que busque soluções coordenadas tanto no contexto internacional quanto nacional, regional e local.

Dentre as inúmeras questões ambientais, destaca-se a proteção das zonas úmidas. Essas áreas são caracterizadas por complexos processos ecológicos e pela rica biodiversidade, além disso, apresentam grande relevância para as populações humanas. Contudo, atualmente, essas zonas sofrem com grande perda e degradação, o que se distancia da visão de desenvolvimento sustentável incentivada pela ONU em diversos tratados e convenções, a exemplo da Agenda 2030 (2015), evidenciando a necessidade de buscar sua tutela no ordenamento jurídico internacional e nacional.

No contexto internacional, como resultado do movimento ecológico moderno da década de 1960, foi estabelecido um regime de proteção das zonas úmidas, o qual tem como marco a Convenção de Ramsar de 1971 que, atualmente, conta com 170 países signatários. Trata-se de um importante marco normativo que se encontra em constante construção e atualização devido à atuação da Conferência das Partes (COP).

Com efeito, as zonas úmidas passam a ser objeto de compromissos a serem cumpridos pelo país signatário e, ao mesmo tempo, a ter acesso a benefícios decorrentes dessa condição. Ao mesmo tempo, essas áreas tornam-se prioritárias na implementação de políticas governamentais e reconhecimento público, tanto por parte da socie-

dade nacional quanto por parte da comunidade internacional, o que contribui no fortalecimento de sua proteção.

Portanto, para a concretização do objetivo da Convenção, importa buscar a tutela dessas áreas no paradigma do desenvolvimento sustentável, viabilizando a sua proteção ambiental e também considerando as questões sociais das populações que vivem nessas áreas, bem como sua importância econômica. Esse panorama coloca a Agenda 2030 da ONU, com seus 17 ODS, como uma agenda política que possibilita a proteção de tais zonas sob o enfoque do tripé da sustentabilidade.

Nesse contexto, a cooperação internacional apresenta-se como mecanismo de grande relevância na proteção dessas zonas pois, devido ao seu caráter transfronteiriço, a sua efetiva tutela demanda e a atuação multilateral de inúmeros atores no cenário internacional, tanto Estados quanto a população, organizações internacionais governamentais e não-governamentais, bem como os atores privados.

Com efeito, a Convenção de Ramsar prevê, em seus artigos 2.6 e 5, a cooperação enquanto instrumento para efetivação e alcance dos seus objetivos, evidenciando sua aplicabilidade no que concerne à proteção das zonas úmidas. Portanto, no paradigma do desenvolvimento sustentável - que demonstra a necessidade de conciliar os fatores ambientais, sociais e econômicos - a cooperação internacional (financeira, tecnológica, jurídica e acadêmica) destaca-se como instrumento que viabiliza a proteção multilateral das zonas úmidas no contexto global, nacional, regional e local.

REFERÊNCIAS

CAMPELLO, Livia Gaigher Bósio. (Coord.); LIMA, Rafaela de Deus (Org.) . Direitos Humanos e Meio Ambiente: os 17 objetivos de desenvolvimento sustentável da Agenda 2030. 1. ed. São Paulo: Instituto de Desenvolvimento Humano Global (IDHG), 2020.

CAMPELLO, Livia Gaigher Bósio; LOPES, João Felipe Menezes. A soberania externa enquanto fenômeno mutável e seus reflexos na teoria jurídica. *Revista Argumentum*. Marília, v. 18, n. 1, 2017, pp. 109-123.

CAMPELLO, Livia Gaigher Bósio. *Mecanismos de controle e promoção do cumprimento dos tratados ambientais no marco da solidariedade internacional*. Tese de doutorado apresentada na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP, 2013.

CAMPELLO, Livia Gaigher Bósio. Princípios do Direito Internacional do Meio Ambiente. In: CAMPELLO, Livia Gaigher Bósio; DE SOUZA, Maria Claudia da Silva Antunes; PADILHA, Norma Sueli. *Direito Ambiental no Século XX: efetividade e desafios*. vol. 3. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2014.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. *Relatório Brundtland*. 1987.

CONVENÇÃO de Ramsar. 1971.

CONVENCIÓN DE RAMSAR SOBRE LOS HUMEDALES. *Perspectiva mundial sobre los humedales*: Estado de los humedales del mundo y sus servicios a las personas. Gland (Suiza): Secretaría de la Convención de Ramsar, 2018.

DECLARAÇÃO para a conservação, desenvolvimento integral e sustentável do Pantanal. Brasília, 22 mar. 2018.

EMBRAPA PANTANAL. *Impactos ambientais e socioeconômicos no Pantanal*. Disponível em <<https://www.embrapa.br/pantanal/impac>-

tos-ambientais-e-socioeconomicos-no-pantanal> Acesso em 15 ago 2020.

DUBINSKYT, Paul R. Human Rights Law Meets Private Law Harmonization: The Coming Conflict. *The Yale Journal of International Law*, [s. l.], v. 30, n. 211, 2005.

FRIEDMANN, Wolfgang. *Mudança da estrutura do direito internacional*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1971.

HALL, Noah D. Transboundary pollution: harmonizing international and domestic law. *University of Michigan Journal of Law Reform*, [s. l.], v. 40, n. 4, 2007.

HOLZINGER, Katharina; KNILL, Christoph; SOMMERER, Thomas. Environmental Policy Convergence: The Impact of International Harmonization, Transnational Communication and Regulatory Competition, [s. l.], *International Organization*, v. 62, 2008.

IRIGARAY, Carlos Teodoro José Hugueney; BRAUN, Adriano; IRI-GARAY, Maira (Orgs.). *Pantanal Legal: a tutela jurídica das áreas úmidas e do Pantanal Mato-grossense*. Cuiabá: EdUFMT; Carlini & Caniato Editorial, 2017.

ITAMARATY. *Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. [S. l.], 2018. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/desenvolvimento-sustentavel-e-meio-ambiente/135-agenda-de-desenvolvimento-pos-2015>>. Acesso em: 1 jul. 2019.

LEEbron, David W. Claims for harmonization: a theoretical framework. *Canadian Business Law Journal*, [s. l.], v. 27, 1996.

MARKS, Stephen P. The Human Rights Framework for Development: Seven Approaches. In: SENGUPTA, Arjun; NEGI, Archana; BASU, Moushumi. *Reflections on the Right to Development*. New Delhi: Sage Publications, 2005.

MEZZAROBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. *Manual de metodologia da pesquisa no direito*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

MMA. Áreas Úmidas - Convenção de Ramsar. Disponível em <<https://www.mma.gov.br/biodiversidade/biodiversidade-aquatica/zonas-umidas-convencao-de-ramsar.html>> Acesso em 23 ago 2020.

NAÇÕES UNIDAS. Brasil. A ONU e o Meio Ambiente. Disponível em <<https://nacoesunidas.org/acao/meio-ambiente/>> Acesso em 29 ago 2020.

O'NEILL, Kate. *The Environment and International Relations*. 2 ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.

ONU. *Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano*. Estocolmo, 1972.

ONU. *Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento*. Rio de Janeiro, 1992.

ONU. *Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*, 2015.

ONU. *Relatório Mundial das Nações Unidas sobre Desenvolvimento dos Recursos Hídricos*. 2019.

PANTANAL BOLIVIANO. Disponível em <<https://observatorio-pantanal.org/pantanal-boliviano/>> Acesso em 15 ago 2020.

PANTANAL. Disponível em <<https://www.mma.gov.br/biomas/pantanal>> Acesso em 15 ago 2020.

PLATAFORMA AGENDA 2030. Disponível em <<http://www.agenda2030.com.br/>>. Acesso em 4 jul. 2019.

PNUMA. *GEO-6 Avaliação Regional da América Latina e do Caribe*. Nairóbi: Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, 2016.

PRESTON, Brian; HANSON, Charlotte. The Globalisation and Harmonisation of Environmental Law: an Australian Perspective. *Asia Pacific Journal of Environmental Law*, [s. l.], v. 16, 2013.

RAMSAR CONVENTION SECRETARIAT. *An Introduction to the Convention on Wetlands*. Gland, Switzerland: Ramsar Convention Secretariat, 2016.

RAMSAR CONVENTION SECRETARIAT. *International cooperation: Guidelines and other support for international cooperation under the Ramsar Convention on Wetlands*. Ramsar handbooks for the wise use of wetlands, 4 ed., v. 20, Gland, Switzerland: Ramsar Convention Secretariat, 2010.

RAMSAR CONVENTION SECRETARIAT. *Laws and institutions: Reviewing laws and institutions to promote the conservation and wise use of wetlands*. Ramsar handbooks for the wise use of wetlands, 4 ed., v. 3, Gland, Switzerland: Ramsar Convention Secretariat, 2010.

RAMSAR. Paraguay. [online] disponível em <<https://www.ramsar.org/es/humedal/paraguay>>. Acesso em 14 ago 2020.

RANDERS, Jorgen et al. *Transformation is feasible: How to achieve the Sustainable Development Goals within Planetary Boundaries*. A report to the Club of Rome, for its 50 years anniversary, v. 17, 2018.

ROMANELLI, Cristina et al. *Connecting global priorities: biodiversity and human health: a state of knowledge review*. World Health Organisation / Secretariat of the UN Convention on Biological Diversity, 2015.

SECRETARIA DE LA CONVENCION DE RAMSAR, *Perspectiva mundial sobre los humedales: Estado de los humedales del mundo y sus servicios a las personas*. Suiza, 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito ambiental: introdução, fundamentos e teoria geral*. São Paulo: Saraiva, 2014.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito constitucional ecológico: constituição, direitos fundamentais e proteção da natureza*. 6 ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2019.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Princípios do direito ambiental*. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

SCHUYT, K., BRANDER, L. 2004. *The Economic Values of the World's Wetlands*. Gland/Amsterdam, WWF.

SILVEIRA, Vladimir Oliveira da; ROCASOLANO, Maria Mendez. *Direitos humanos: conceitos, significados e funções*. São Paulo: Saraiva, 2010.

SHINE, Clare; KLEMM, Cyrile. *Wetlands, Water and the Law. Using law to advance wetland conservation and wise use*. Gland, Switzerland; Cambridge, UK; Bonn, Germany: IUCN, 1999.

UINC. World Conservation Strategy: living resource conservation for Sustainable Development. 1980.

VIÑUALES, Jorge E. *The Rio Declaration on Environment and Development: a commentary*. United Kingdom: Oxford University Press, 2015.

WAHL, Daniel. *Designing regenerative cultures*. Triarchy Press via PublishDrive, 2016.

WIEK, Arnim; WITHYCOMBE, Lauren; REDMAN, Charles L. *Key competencies in sustainability: a reference framework for academic program development*. Sustainability science, v. 6, n. 2, p. 203-218, 2011.

WILETS, James D. A unified theory of international law, the state, and the individual: transnational legal harmonization in the context of economic and legal globalization. *University of Pennsylvania Journal of International Law*, Pennsylvania, v. 31, n. 3, 2010.

WWF BRASIL. *Pantanal*. Disponível em <https://www.wwf.org.br/natureza_brasileira/areas_prioritarias/pantanal/> Acesso em 15 ago 2020.