

Leonardo Alves

**O PAPEL DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS NO REGIME AMBIENTAL  
INTERNACIONAL**

Trabalho de Conclusão apresentado ao  
Curso de Relações Internacionais da  
Universidade de Santa Cruz do Sul,  
modalidade monografia, para obtenção  
do título de Bacharel em Relações  
Internacionais.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Ma. Mariana  
Dalalana Corbellini

Santa Cruz do Sul

2020

## AGRADECIMENTOS

Sempre tive muito a agradecer. Ainda que nada fosse fácil, sempre tive, ao meu lado, pessoas que tornaram dias cinzas mais bonitos. A beleza de superar obstáculos e conquistar objetivos reside em poder dividi-los com quem nos apoiou durante a trajetória. Minha trajetória foi longa, e não faltam pessoas a quem sou profundamente grato, pelo simples fato de estarem comigo, nos dias cinzas.

Meu agradecimento inicial será àqueles que prepararam o ninho para que eu pudesse abrir minhas asas ao mundo: pai e mãe, vocês são o meu firmamento. O amor de vocês, por mim, permitiu que eu pudesse buscar por crescimento no além-mar. A despedida nem sempre foi fácil, mas o retorno ao ninho sempre teve a alegria do reencontro.

Minha irmã, meu riso é mais fácil contigo. És minha pequena gigante, e não há dia cinza, ao teu lado.

À toda minha família, obrigado por serem parte de mim. Minha história é feliz, por causa de vocês. Sorte ou destino, agradeço imensamente por cada momento ao lado de vocês.

Aos meus colegas e professores, não poderia deixar de agradecê-los. Iniciamos uma jornada de estudos juntos, e construímos um aprendizado para toda a vida. Não só lhes agradeço, mas desejo-lhes sucesso. Minha gratidão, em especial, à minha professora orientadora, por ser inspiração, e por ter aceitado escrever uma carta de recomendação que me levou às Nações Unidas, no primeiro ano da graduação. No México, ensinaram-me a diferença entre “professor” e “mestre”: o primeiro caracteriza aquele que transmite conhecimentos; e o segundo é aquele que vai além da docência, e, com sabedoria, ensina e contribui na formação do caráter do aprendiz. Tu és mestre!

A meus amigos, faltariam linhas para agradecer a cada um de vocês. Vocês são como música, para mim: diferentes idiomas, estilos e ritmos, mas são a mais bela arte.

Por fim, agradeço aos dias cinzas, pois sem conhecê-los, não saberia o quanto valorizo os dias de Sol. E chegar até aqui, é dia de Sol!

*“The best investment for one year is to grow grains; the best investment for ten years is to grow trees; the best investment for a lifetime is to educate people.”*  
(Guan Zhong)

## RESUMO

A questão ambiental, nas relações internacionais, recebe maior destaque à medida que os impactos humanos ao meio ambiente demandam respostas conjuntas para a solução de problemas transfronteiriços. A governança global, nesse sentido, é salientada, necessitando a formulação de um regime ambiental internacional que integre os diferentes agentes, em um espaço de construção mútua de normas e princípios que orientem a sua ação. O regime ambiental internacional dá origem a uma agenda ambiental compartilhada, cuja formulação é resultado da interlocução entre Estados e organizações internacionais. Nesse sentido, o problema de pesquisa se dá em compreender-se o papel das organizações internacionais, na construção do regime ambiental internacional. As Nações Unidas são uma das mais relevantes organizações internacionais, principalmente no âmbito ambiental. Dessa forma, o objetivo geral se concentra em analisar a atuação delas, em conjunto com as Organizações Não-Governamentais, na construção do regime ambiental. Para chegar-se ao objetivo geral, é retomada a construção histórica da agenda ambiental internacional, a partir de um recorte de pesquisa que se estende da Conferência de Estocolmo, em 1972, até a Rio+20, em 2012, bem como o regime ambiental internacional é descrito, enquanto parte da governança global. Por fim, uma análise que identifique os elementos de construção do regime ambiental internacional entre Estados e organizações internacionais na promoção da proteção do meio ambiente, e na promoção do desenvolvimento sustentável, é feita, com base na teoria construtivista, considerando-se as identidades e os interesses que levam a esse trabalho conjunto.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento sustentável. Governança Global. Meio ambiente. Organizações internacionais. Regime ambiental internacional.

## ABSTRACT

The environmental issue in the international relations receives more prominence as far as the human impacts on the environment demand joint responses to the solution of cross-border problems. In this sense, global governance gains visibility, requiring the formulation of an international environmental regime that integrates the different agents in a space of mutual construction of norms and principles that guide their action. The international environmental regime gives rise to a shared environmental agenda, the formulation of which is the result of dialogue between states and international organizations. Therefore, the research problem is to understand the role of international organizations in the construction of the international environmental regime. The United Nations is one of the most relevant international organizations, especially in the environmental area, so the general objective is to analyze its performance in conjunction with Non-Governmental Organizations in the construction of the environmental regime. In order to reach the general objective, the historical construction of the international environmental agenda is resumed, based on a section of research that extends from the Stockholm Conference, in 1972, to Rio+20, in 2012, as well as the international environmental regime that is described as part of global governance. Finally, an analysis that identifies the elements of construction of the international environmental regime between states and international organizations in the promotion of environmental protection and promotion of sustainable development is made, based on constructivist theory, considering the identities and interests that lead to this joint work.

**Keywords:** Sustainable Development. Global Governance. Environment. International Organizations. International Environmental Regime.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>7</b>
<b>1.1</b>	<b>Problema de Pesquisa</b> .....	<b>8</b>
<b>1.2</b>	<b>Objetivos</b> .....	<b>8</b>
<b>1.2.1</b>	<b>Objetivo Geral</b> .....	<b>8</b>
<b>1.2.2</b>	<b>Objetivos Específicos</b> .....	<b>8</b>
<b>1.3</b>	<b>Justificativa</b> .....	<b>9</b>
<b>1.4</b>	<b>Metodologia</b> .....	<b>9</b>
<b>2</b>	<b>CONSTRUTIVISMO: AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS SOB UMA NOVA PERSPECTIVA</b> .....	<b>12</b>
<b>3</b>	<b>REGIMES INTERNACIONAIS: UM SISTEMA DE VÁRIAS CAMADAS E MÚLTIPLOS AGENTES</b> .....	<b>22</b>
<b>4</b>	<b>REGIME AMBIENTAL INTERNACIONAL: UMA ANÁLISE DO PAPEL DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS</b> .....	<b>32</b>
<b>4.1</b>	<i>United Nations Conference on the Human Environment - Conferência de Estocolmo: o direito humano ao meio ambiente</i> .....	<b>34</b>
<b>4.2</b>	<i>United Nations Conference on Environment and Development - Rio-92: a proteção ambiental não pode ser dissociada do processo de desenvolvimento</i> .....	<b>39</b>
<b>4.3</b>	<i>World Summit on Sustainable Development - Rio+10: reafirmando o compromisso com o desenvolvimento sustentável</i> .....	<b>44</b>
<b>4.4</b>	<i>United Nations Conference on Sustainable Development - Rio+20: comprometimento com novos objetivos</i> .....	<b>46</b>
<b>4.5</b>	<b>Organizações Internacionais: catalisadoras do regime ambiental internacional</b> ...	<b>51</b>
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>60</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>63</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A dimensão das questões ambientais, pautada, hoje, no combate à mudança climática e no desenvolvimento sustentável, atinge um nível de importância coletivo, colocando ao lado dos Estados, em termos de atuação e poder de discurso, as organizações intergovernamentais e as organizações não-governamentais, entre outros agentes. As transformações do regime ambiental internacional são marcadas por iniciativas conjuntas que criam normas e compromissos aos Estados, de forma que a soberania, quanto aos assuntos ambientais, dá lugar aos arranjos preiteados nos espaços criados por Organizações Internacionais Governamentais (OIGs) e Organizações Não-Governamentais (ONGs) para deliberação e demanda de respostas aos problemas desencadeados pelos fatores relacionados ao meio ambiente.

Através da perspectiva de um espaço de constante construção entre os agentes, e da mudança no comportamento estatal, no decorrer do estabelecimento de um regime ambiental internacional, em uma lógica de cooperação mútua dos agentes, o sistema internacional converte-se em um espaço menos hostil, indicando que a anarquia, de fato, é o que os Estados fazem dela, culminando com uma visão construtivista das relações internacionais (WENDT, 1992). Da Conferência de Estocolmo ao Acordo de Paris, tanto a Organização das Nações Unidas (ONU) quanto as ONGs desempenharam um papel fundamental de incorporação e responsabilização dos Estados, no regime ambiental internacional, o que justifica um maior aprofundamento do papel que essas organizações representam, enquanto atores do sistema internacional.

É evidente que a interdependência existente no sistema, e mantida pelos regimes internacionais, impede uma emancipação dos compromissos coletivos, fazendo com que os Estados se sintam compelidos, pelo comportamento dos demais, a cooperarem com o regime (KEOHANE; NYE, 2012; KRASNER, 1982). O emergir de novos atores, no regime internacional, como as organizações internacionais marcam uma mudança na conjuntura internacional, com desempenho ímpar nos avanços da agenda ambiental internacional. A mudança climática e o desenvolvimento sustentável passam a ser, portanto, propulsores da influência de atores não estatais sobre questões sobrepostas à soberania nacional. Nesse contexto, aprofundar-se o conhecimento na participação das organizações internacionais e da forma com a qual elas desempenham seu papel, na construção do regime ambiental internacional, é parte importante da compreensão de um dos mais constantes e atuais temas de Relações Internacionais.

A pesquisa, inicialmente, aprofunda questões pontuais, como a teoria construtivista e suas contribuições quanto a conceitos e diferentes perspectivas sobre as estruturas do sistema internacional, as identidades sociais e o papel dos agentes, bem como a teoria de formação de regimes internacionais. Posteriormente, relaciona os acontecimentos históricos que contribuíram para a formulação da governança global e da constituição do regime ambiental internacional, por meio de normas e políticas elaboradas entre seus atores, em conferências ambientais, no âmbito das Nações Unidas. Destaca-se, subsequentemente, a participação das organizações internacionais, e a sua importância na elaboração e manutenção da agenda ambiental, ponderando-se sobre sua capacidade de atuação e a forma com a qual se organizam para desempenharem o seu papel no âmbito ambiental.

### **1.1 Problema de Pesquisa**

Qual é a função das Organizações Internacionais, na construção do regime ambiental internacional?

### **1.2 Objetivos**

#### **1.2.1 Objetivo Geral**

O objetivo geral deste trabalho é a análise da atuação das organizações internacionais, intergovernamentais e não-governamentais, sobretudo, na articulação das Nações Unidas com as organizações não-governamentais, na construção e manutenção do regime ambiental internacional.

#### **1.2.2 Objetivos Específicos**

- a) Retomar a construção histórica da agenda ambiental internacional.
- b) Descrever o regime ambiental, enquanto parte da governança global.
- c) Analisar e identificar elementos, em documentos selecionados, que evidenciem o processo conjunto entre os diferentes atores do regime ambiental internacional, na proteção do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável.



### 1.3 Justificativa

A conjuntura atual do sistema internacional revela a complexidade das relações, em diferentes níveis, entre os seus atores, dos quais se destacam o Estado e as organizações internacionais. Os problemas ambientais afetam os países constantemente, em um contexto de desenvolvimento e aquecimento global. Compreender-se a maneira como esses atores atuam no regime ambiental é uma importante ferramenta de conscientização e direito, uma vez que compartilhamos dos benefícios, além de sermos afetados pelos problemas ambientais resultantes da ação – ou falta desta –, enquanto população.

Ainda que amplamente discutido pela Academia, em suas diversas áreas, o tema é pouco investigado, com foco específico na atuação das organizações internacionais na construção do regime ambiental internacional. Além de sua relevância acadêmica, o assunto é pauta constante na agenda dos líderes políticos e dos noticiários, revelando a sua importância e necessária discussão. A contribuição deste trabalho não intenta ser inédita, mas enseja lançar perspectivas que contribuam e despertem novas discussões acerca do tema.

### 1.4 Metodologia

A pesquisa é predominantemente descritiva, em sua metodologia, pressupondo uma análise crítica de revisões de literatura sob uma óptica qualitativa, método de investigação largamente utilizado dentro da área das ciências sociais aplicadas. A governança global desenvolvida na práxis ambiental é menos centralizada do que nos demais regimes e políticas. Mitchell e Bernauer (2011, p. 83, tradução nossa) destacam que “a política ambiental internacional também apresenta diferentes desafios que outras questões na falta de consenso sobre o que constitui a eficácia da política (...)”, e, por essa razão, não se pretende julgar a efetividade das políticas formuladas ou a adoção delas na esfera Estatal *per se*, mas sim, evidenciar a singularidade, no âmbito das organizações, na promoção da existência de políticas ambientais que garantam a proteção do meio ambiente e o desenvolvimento sustentável. Kratochwil e Ruggie (1986) assinalam que os regimes são criações conceituais, e, assim como em qualquer construção analítica nas ciências humanas, tal conceito reflete entendimentos de senso comum, as preferências dos atores e os propósitos particulares para os quais as análises são realizadas, sendo o conceito de regimes uma concepção que continuará sendo questionada

– da mesma forma que “poder”, “Estado” ou “revolução”, por exemplo –, o que aproxima esse estudo dos métodos da ciência interpretativa.

Optou-se por recorte de pesquisa em documentos de direito internacional específicos do escopo das Nações Unidas, pela sua relevância e representatividade enquanto Organização Internacional Governamental, e pela sua atuação em sistematizar a agenda ambiental internacional, além de atuar conjuntamente com as Organizações Não-Governamentais, na promoção e manutenção do regime internacional, buscando medidas de preservação do meio ambiente e incentivando a adoção do desenvolvimento sustentável. Castro (2012, p. 260), vê no recorte e limitação do objeto de estudo, uma estratégia metodológica essencial para as ciências sociais, em particular, nas Relações Internacionais, uma vez que “o saber internacional é amplo, denso, complexo e multifacetado”. A escolha por documentos elaborados no escopo das Nações Unidas, e por uma diversificada bibliografia, justifica-se pela sua credibilidade e representatividade sobre o tema ambiental, uma vez que tem-se a premissa de que “o pesquisador que trabalha com documentos deve superar vários obstáculos e desconfiar de inúmeras armadilhas, antes de estar em condição de fazer uma análise em profundidade de seu material” (CELLARD, 2008, p. 296).

Esta pesquisa não objetiva formular alguma nova teoria de orientação pós-positivista que negue o papel primário do Estado, em questões de soberania e atuação no plano internacional. Tampouco propõe uma análise antissistêmica, se não se utilizar de uma perspectiva que responda a questões mais complexas, em que uma análise tradicional, quiçá, não contemple ou não atenda às transformações do sistema internacional nem à pluralidade das mudanças que acontecem nas relações internacionais contemporâneas. Para isso, uma análise focada na teoria do construtivismo, para a explicação de um regime internacional que emerge do interesse coletivo dos diferentes agentes, dentro da governança global – a qual será fundamental para compreender a formação dos regimes internacionais, entre eles, o regime ambiental – será utilizada. Hopf (1998, p. 192) sugere que o construtivismo oferece um relato político da identidade, ao afirmar que “ele propõe uma maneira de entender como o nacionalismo, a etnia, a raça, o gênero, a religião e a sexualidade, e outras comunidades entendidas intersubjetivamente, estão envolvidas em um relato da política global”.

Além disso, a compreensão de como as identidades são construídas, quais as práticas e normas que a acompanham, em sua reprodução, e como elas se constroem estão intimamente relacionadas ao programa de pesquisa construtivista. Para que se compreenda o regime ambiental e a governança global, a contribuição de Krasner (1982) e outros artigos publicados

na revista *International Organization* (1982), sobre o tema, serão fundamentais para a pesquisa, assim como a contribuição de Karns e Mingst (2010). Essas ideias serão parte importante desse entendimento, tanto para a compreensão da governança global quanto do papel das organizações interacionais.

Uma intersecção entre o estudo bibliográfico e documental, com as práticas formuladas por meio de normas e regulamentos do direito internacional, aos Estados no âmbito dos organismos internacionais, e pela atuação dos organismos não governamentais, também será parte do trabalho, evidenciando um método dedutivo dos processos que conduziram ao atual regime ambiental. Por tratar-se de uma dedução, entretanto, o conhecimento pela lente epistemológica pós-positivista não pode dissociar-se da influência do pesquisador (SILVA, 2016).

O trabalho está estruturado em quatro capítulos, iniciando com o referencial teórico da teoria de Relações Internacionais que orienta a pesquisa, o Construtivismo, seguindo para a teoria complementar, de formação dos regimes internacionais. A terceira etapa consiste na análise do regime ambiental internacional, aprofundada em relatórios oriundos das primeiras cúpulas ambientais do escopo das Nações Unidas, bem como um estudo da participação das organizações internacionais, nesse contexto. Por fim, as considerações finais com os resultados obtidos do estudo bibliográfico e documental. A forma escolhida para a elaboração do trabalho foi determinada para articular logicamente os conceitos teóricos de Relações Internacionais, com práticas do sistema internacional, no que diz respeito ao regime ambiental internacional, bem como as cúpulas selecionadas dispõem de significativas contribuições, na criação a manutenção deste regime, corroborando, ainda, para uma narrativa temporal linear, evidenciando os avanços e desafios da agenda ambiental internacional.

## **2 CONSTRUTIVISMO: AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS SOB UMA NOVA PERSPECTIVA**

A evolução da disciplina de Relações Internacionais pode ser associada a debates teóricos elaborados a partir da formação da disciplina, após a Primeira Guerra Mundial. Os resultados da guerra levaram acadêmicos da universidade escocesa de Aberystwyth a estudá-la enquanto fenômeno, bem como suas causas, a fim de evitarem que uma nova Grande Guerra trouxesse devastações ainda maiores do que aquela que ocorrera entre 1914 e 1918. Pouco antes do início da Segunda Guerra Mundial, Edward Carr publicara, em 1939, seu livro *Vinte Anos de Crise*, no qual afirmava que a preocupação normativa dos primeiros acadêmicos de Relações Internacionais os havia cegado para a realidade de uma eminente nova Grande Guerra, tendo-os como Idealistas, e definindo um segundo grupo: dos Realistas, cujo entendimento era menos utópico e mais próximo das dimensões de poder que permeiam a política internacional. Dessa forma, por meio de uma discussão ontológica, surgia o primeiro debate teórico das Relações Internacionais (NOGUEIRA; MESSARI, 2005).

O segundo debate teórico, conhecido como debate Neo-Neo, surgiu no contexto da revolução behaviorista das ciências sociais, dando destaque à metodologia das Relações Internacionais, no lugar da ontologia. Os Realistas científicos defendiam maior rigor científico e a influência das ciências exatas para estudos com métodos quantitativos, nas Relações Internacionais. A Guerra Fria demandava um maior grau de previsibilidade por parte dos tomadores de decisão, concentrando-se em questões político-militares (NOGUEIRA; MESSARI, 2005). Já os tradicionalistas, tidos como Idealistas no primeiro debate, criticavam a quantificação das Relações Internacionais, a falta de apreço pela filosofia e a história, além da ausência de um compromisso normativo. Esse debate concentrou-se entre duas correntes nacionais: a inglesa e a estadunidense, ocultando a diversidade do debate (PEREIRA; ROCHA, 2014).

Com uma dinâmica cada vez mais difícil de alcançar respostas satisfatórias aos acontecimentos da política internacional, as Relações Internacionais, no terceiro debate, ganham caráter interparadigmático, com teorias que pareciam competir entre si. O fundo epistemológico que resulta dessas perspectivas paradigmáticas transcorre entre o Realismo, o Institucionalismo e o Estruturalismo, com forte inferência em questões ideológicas. O quarto debate emerge de uma bifurcação do terceiro debate: de um lado, os Neorrealistas e Neoliberais, e, de outro lado, Positivistas e Pós-Positivistas, resgatando uma visão metodológica das

Relações Internacionais, ainda que predominantemente discuta a epistemologia (NOGUEIRA; MESSARI, 2005; PEREIRA; ROCHA, 2014). Durante o quarto debate, surge o Construtivismo, trazendo a influência de outros debates que ocorriam nas ciências sociais para as Relações Internacionais, revelando a riqueza e a diversidade de teorias e análises com as quais se pode observar a política internacional.

Sánchez e Croal (2012) destacam que o Construtivismo pode ser considerado uma metateoria, e não uma teoria, no sentido em que se aproximou de importantes conceitos do campo das Relações Internacionais, mas questionam o conceito de teoria de Relações Internacionais *per se*. Além disso, o Construtivismo está longe de ser uma corrente homogênea, mas evidencia-se a percepção de que o sistema político internacional tenha diferentes formas com base na ação dos agentes, em sua construção, desconstrução e reconstrução, enquanto sistema. O Construtivismo é, possivelmente, a corrente que mais cresce na área, apresentando uma concepção intersubjetiva da realidade social, voltando-se analiticamente ao papel das ideias, das regras e das instituições para a compreensão das relações internacionais (NOGUEIRA; MESSARI, 2005). Essa concepção intersubjetiva corrobora ao analisar-se o tema ambiental, que apresenta um caráter mais amplo do que aqueles apresentados, nos debates anteriores.

Segundo Wendt (1992; 1994; 1999), ainda que o Estado seja o principal ator do sistema internacional, ele é dotado de identidade e interesses que moldam a forma com que a interação interestatal acontece. Da mesma forma que Keohane e Nye (2012) percebem a interdependência, Wendt (1999) reforça que os Estados não se encontram em completo isolamento uns dos outros, mas que eles habitam um sistema relativamente estável em que um reconhece a soberania do outro e inclui um esforço em reproduzir sua própria identidade e o sistema do qual fazem parte. A anarquia<sup>1</sup> pode ser um sistema de autoajuda<sup>2</sup>, mas também pode ser um sistema de segurança coletiva. Uma vez que a estrutura anárquica explicará pouco por si só, pela perspectiva construtivista da anarquia internacional, o que vai importar são as identidades e os interesses que os Estados trazem para suas interações, e o impacto que isso causará aos demais Estados (WENDT, 1992; 1994).

A anarquia é vista como um processo interativo, não uma estrutura pré-determinada, e, por isso, é passível de mudanças, podendo reverter tanto lógicas de conflito quanto de

---

<sup>1</sup> Segundo Waltz (1979, p. 114, tradução nossa): “(...) anarquia é entendida como significando não apenas a ausência de governo, mas também a presença de desordem e caos”.

<sup>2</sup> Para Waltz (1979, p. 105, tradução nossa): “Em um sistema de autoajuda, cada uma das unidades dedica uma parte de seu esforço, não para encaminhar o seu próprio bem, mas fornecendo os meios de se proteger contra os outros”.

cooperação, dependendo do que os Estados querem fazer dela. É preciso considerar, ainda, que os Estados são fortemente dependentes de suas sociedades para sua sobrevivência política, e, por essa razão, os interesses sociais são instrumento norteador das redes sociais que o Estado fará parte (WENDT, 1992).

De certa forma, a relação Estado-sociedade é parte natural da formação da identidade estatal. Wendt (1999) ainda vê no Construtivismo uma ponte entre as filosofias positivista/materialista e idealista/interpretativista, tentando responder àquilo que as teorias anteriores não puderam realizar. Adler (1999) contribui significativamente com essa concepção de que o Construtivismo seja um ponto médio que conecta o racionalismo positivista e o pós-estruturalismo interpretativista, articulando conceitos similares aos de Wendt (1999) para representar a linha racional construtivista e apresentá-la como uma teoria sintética das Relações Internacionais, sem intitular-se antiliberal ou antirrealista, nem otimista ou pessimista.

Castro (2012) ressalta a origem diversificada do Construtivismo e suas relações de proximidade dialética com a construção do saber e do agir internacionais, nas ciências sociais e políticas. O Construtivismo surge como uma alternativa arrojada aos tradicionais debates liberais e realistas, da primeira geração de debates de Relações Internacionais, e dos debates neoliberais e neorealistas, da segunda geração. A teoria associa mutuamente os agentes e a estrutura, constituindo o *ethos* das Relações Internacionais. Nas palavras de Castro:

Outras premissas são importantes a serem expostas: o pensamento, as ideias e os valores possuem força maior que as estruturas materiais disponíveis; as crenças intersubjetivas representam os meios (canais) por onde passam os fluxos de relacionamento internacional; e, por fim, a formação das ideias e dos ideais fazem parte da construção dos interesses, das identidades e da consciência partilhada dos agentes internacionais (CASTRO, 2012, p. 386).

A própria denominação utilizada pelos construtivistas, ao titularem as ações internacionais, não é a de ator, como em grande parte das demais teorias de Relações Internacionais, nem de sujeito, como utiliza a Academia, sobretudo, do Direito Internacional. O termo utilizado é o de agente, denotando a capacidade de ação de esse titular. A estrutura é a outra parte constituinte da dicotomia construtivista, e representa o meio em que os agentes interagem, independentemente da designação dada, seja: comunidade, sistema, sociedade ou cenário internacional (CASTRO, 2012).

Reus-Smit (2005) assinala que o Construtivismo deve ser visto, principalmente, como uma consequência da Teoria Crítica<sup>3</sup>, uma vez que muitos dos pensadores pioneiros do Construtivismo buscaram empregar as ideias dessa teoria, em diversos aspectos da política mundial. O Construtivismo é uma abordagem que desafia o racionalismo e o positivismo, ao mesmo tempo em que distancia os teóricos críticos da crítica metateórica para a análise empírica da política mundial. Enquanto os teóricos críticos das primeiras gerações propuseram o ser humano como socialmente incorporado, cultural e comunicativamente constituído, os construtivistas adotaram essa ontologia alternativa para interpretar e explicar dimensões políticas mundiais atípicas ao neorealismo e ao neoliberalismo. Da mesma maneira, enquanto os teóricos críticos questionavam a metodologia neopositivista das perspectivas neorealista e neoliberal, demandando modos de análise mais interpretativos, discursivos e históricos, os construtivistas fruíram dessas técnicas para difundirem suas explorações empíricas.

Reus-Smit (2005) menciona quatro fatores de ascensão do Construtivismo. O primeiro deles é motivado pelo desafio dos racionalistas aos teóricos críticos, a irem além da teoria crítica para uma análise mais substantiva das relações internacionais, motivados pela tentativa de reafirmação da predominância das próprias concepções racionalistas da política mundial. Nesse sentido, os teóricos críticos condenaram os motivos intrínsecos a esse desafio, enquanto os construtivistas viram uma oportunidade para demonstrarem o poder heurístico das percepções não-racionalistas.

O segundo fator foi o fim da Guerra Fria, posto que neorealistas e neoliberais não anteciparam tal acontecimento de modo a compreenderem e explicarem as transformações sistêmicas que passavam a remodelar a ordem global. Tampouco os teóricos críticos puderam manter seu argumento de que a teoria conduzia a prática de maneira restrita ou direta, pois a dinâmica da política global contradizia as expectativas e os preceitos realistas. O fim da Guerra Fria, portanto, favorece a ascensão de perspectivas alternativas, levando os acadêmicos com inclinações críticas a afastarem-se de uma crítica metateórica estritamente definida (REUS-SMIT, 2005).

---

<sup>3</sup> “A teoria crítica das Relações Internacionais (...) questiona o estatuto ético sobre o qual se baseia a exclusão das maiorias interessadas de decisões que dizem respeito a seu futuro e mesmo sua sobrevivência. (...) propõem a adoção de uma ética discursiva que inclua o máximo de pessoas no diálogo aberto em busca de um consenso que possa ser considerado verdadeiramente universal, e não um universalismo com a marca etnocêntrica do Ocidente civilizado. (...) Um passo importante para construir essas novas bases para as relações internacionais é repensar o Estado soberano, relativizando o significado moral de suas fronteiras, admitindo sua responsabilidade em atos que tenham reflexos sobre o bem-estar de estrangeiros e introduzindo mecanismos democráticos e representação na decisão no plano transnacional. Ou seja, a ampliação – ou universalização – da comunidade política mundial requer que imaginemos estruturas democráticas de poder regional e internacional, nas quais os Estados sejam apenas um ator relevante, mas não o único” (NOGUEIRA; MESSARI, 2005, p. 157-158).

O terceiro motivo abrange, ainda, as transformações da política mundial para além da Guerra Fria, o que levantou novos questionamentos, e trouxe, ao cerne dos questionamentos sobre as dinâmicas da mudança internacional, o papel das agências não-estatais, a natureza das práticas institucionais básicas e o problema dos direitos humanos. No início dos anos 1990, uma nova geração de estudiosos que adotavam as proposições da teoria crítica, e viam potencial de inovação empírica na elaboração de conceitos e desenvolvimentos teóricos, somado ao fracasso dos racionalistas em explicar as transformações sistêmicas recentes, levou essa geração de estudiosos a revisar antigas questões e conceitos que, há muito, eram vistas através das lentes neorrealistas e neoliberais – como o controle de armas de destruição em massa, o papel e a natureza da cultura estratégica e as implicações da anarquia. O quarto motivo, por fim, foi o avanço que a perspectiva construtivista trouxe, auxiliado pelo entusiasmo dos principais estudiosos que, ao se frustrarem pelas falhas analíticas das teorias dominantes, adotaram a nova perspectiva, e, assim, moveram-na para o centro dos debates teóricos, junto das principais correntes do pensamento (REUS-SMIT, 2005).

Os construtivistas, para Reus-Smit (2005), ainda destacam a importância normativa e ideacional das estruturas, pois estas são pensadas para moldar as identidades sociais dos atores políticos, desse modo, as normas do sistema internacional condicionam a identidade social da soberania estatal. O papel das ideias, normas, conhecimento, cultura e argumento na política fazem parte do foco dos construtivistas, ressaltando, particularmente, o papel mantido pela coletividade, pelas ideias intersubjetivas e os entendimentos sobre a vida social (FINNEMORE; SIKKINK, 2001). De acordo com Kratochwil e Ruggie (1986), a epistemologia interpretativa contribui para a eficácia dos mecanismos informais de ordenação, a exemplo dos regimes internacionais, pela sua capacidade de aumentar e de diminuir as expectativas intersubjetivas e os significados normativos estabelecidos, compondo a própria base do que seriam os regimes. As organizações internacionais, dessa forma, contribuem para as modalidades de criação da transparência, atenuando seu papel na legitimação e planejamento das agendas futuras por intermédio de políticas epistêmicas.

Sánchez e Croal (2012) sinalam a premissa de que o enfoque construtivista é um produto das próprias decisões dos seres humanos, que vivem em um mundo no qual constroem e são protagonistas. Em outras palavras, o mundo é socialmente construído, e o que não faz parte desse mundo organizado é elaborado por eles mesmos. Dessa forma, o mundo é compreensível aos agentes que o constituem.



Assim, as identidades constituem o mais importante fator que permeia o Construtivismo, pois os interesses e o comportamento dos agentes são uma construção social de interpretações e significados coletivos do mundo em que se encontram. Adler (1999) acrescenta que o direcionamento que as nações tomam não é apenas determinado por forças ou constrangimentos físicos, pondera-se, portanto, a influência das preferências pessoais e escolhas racionais, ainda que essas também não possam ser avaliadas como determinantes no direcionamento dos agentes. Para Adler (1999, p. 206), o Construtivismo é uma “(...) perspectiva segundo a qual o modo pelo qual o mundo material forma a, e é formado pela, ação e interação humana depende de interpretações normativas e epistêmicas dinâmicas do mundo material”. Ele prossegue afirmando que nossas instituições mais duradouras são baseadas em entendimentos coletivos, porque nada surge do acaso na consciência humana, são entendimentos difundidos e consolidados ao patamar de inevitáveis no entendimento humano.

Os construtivistas reafirmam que a capacidade de reflexão e aprendizado têm maior impacto na maneira em que os indivíduos e agentes atribuem sentido ao mundo material e o fazem para conhecer, viver e compreender o seu mundo. Dessa forma, “os entendimentos coletivos dão às pessoas razões pelas quais as coisas são como são e indicações de como elas devem usar suas habilidades materiais e seu poder” (ADLER, 1999, p. 206).

A possibilidade de que haja a persuasão dos entendimentos normativos e coletivos facilita a compreensão da política internacional, bem como da disciplina de Relações Internacionais, de modo a conduzir a uma construção de síntese sociocognitiva que se forma em três níveis: no material, no subjetivo, e no intersubjetivo. As crenças coletivas legitimam as identidades, sendo os atores sociais, como as organizações não-governamentais, parte importante dessa representatividade coletiva, que forma normas que funcionam como um reflexo constitutivo e direito das identidades (ADLER, 1999). Mais além, Adler (1999) compreende que os interesses coletivos não são o mesmo que os interesses nacionais, seja o interesse de um indivíduo governante ou de um grupo de pessoas, pois constituem entendimentos intersubjetivos daquilo que é necessário para promoção de poder, influência e riqueza, a fim de sobreviver-se ao processo político, em relação à distribuição de poder e de conhecimento nessa sociedade. Portanto,

O Construtivismo pode fazer mais, e não menos, que outras abordagens científicas na explicação das relações internacionais, porque, além de se fiar em meios lógicos dedutivos de conhecimento e verificação, ele também evoca uma variedade de métodos interpretativos, tal como narrativas e “histórias” densamente descritas de processos sociocognitivos de descobrir significado coletivo, identidade dos atores e a substância dos interesses políticos (ADLER, 1999, p. 222).

O Construtivismo apresenta características cognitivas evolutivas, estrutura-se à medida que os atores individuais e sociais introduzem inovações que transformam e, até mesmo, constroem novos entendimentos coletivos, os quais, conseqüentemente, moldam as identidades e interesses – bem como as expectativas – dos atores sociais. Os agentes não agem unicamente pelas normas, pois elas não são causa suficiente para a ação. Os agentes agem pelo que ditam as suas identidades e seus interesses. A característica evolutiva apresenta-se, por exemplo, ao pensar-se que o controle de armas, o desenvolvimento sustentável e os direitos humanos não tinham valor político anteriormente, e, portanto, não possuíam o interesse. Contudo, é presente, na atualidade, tanto valor, quanto interesse na intersubjetividade de defender-se essas práticas como parte da identidade dos agentes, porque, cada vez mais, são definidas as identidades sociais (ADLER, 1999; FINNEMORE; SIKKINK, 2001).

Finnemore e Sikkink (2001) ressaltam que uma das principais contribuições do Construtivismo é a noção de que a identidade estatal fundamentalmente molda as preferências e ações desse Estado, mas pontuam sobre as divergências entre os construtivistas, no nível de interferência que as políticas internacionais e domésticas têm, sobre a formação dessa identidade. Ainda, apresentam a dificuldade em definir-se o que é a identidade, e como ela pode ser definida, porque a identidade explica ricamente uma ampla variedade de ações, e, dessa forma, é um termo abrangente. Wendt (1999) vê a identidade como algo enraizado nos entendimentos dos atores, e no reconhecimento dessa identidade, pelos demais atores, de forma que a identidade possa ser analisada de duas formas, na política internacional: o tipo de identidade e o papel da identidade. Desse modo, um Estado pode ter múltiplas identidades, o tipo de identidade pode ser democrático, capitalista, europeu, entre outras, recebendo maior ou menos reconhecimento no sistema internacional. O papel das identidades dá-se pela relação interestatal, com os Estados podendo ser amigáveis, rivais ou inimigos (WENDT, 1999; FINNEMORE; SIKKINK, 2001).

Hopf (1998) afirma que as identidades são necessárias para garantir um mínimo de previsibilidade e ordem, na política internacional e na sociedade doméstica. Padrões de comportamento previsíveis permitem que as expectativas entre os Estados sejam suficientemente estáveis, uma vez que um mundo sem identidades seria um mundo de caos, ainda mais perigoso do que a anarquia (HOPF, 1998; AYALA, 2018).

As identidades desempenham três funções essenciais na sociedade: indicam quem nós somos, quem elas são, e quem os outros são. Ao assumir-se uma identidade, implicitamente

afirma-se os interesses e preferências, em relação às demais possíveis identidades que não são assumidas, e com os atores que assumem essas diferentes identidades, em outras palavras, a identidade implica em preferências que desencadeiam ações consequentes (HOPF, 1998).

Um Estado compreende os demais pela identidade que atribui a eles, ao passo que reproduz sua própria identidade diariamente por meio da prática social. A questão a ponderar-se, com base na reprodução da própria identidade, é que o ator que a reproduz não tem controle de como os demais percebem-na. Por isso, é indissociável das identidades a estrutura intersubjetiva em que essas relações ocorrem – ela serve como árbitro dos significados gerados durante as relações estatais de produção e reprodução de suas identidades. Entre as variáveis que corroboram na forma como uma identidade se forma, e como ela é externalizada, estão os contextos históricos, culturais, políticos e sociais. Por isso, as práticas sociais que constituem uma identidade não podem implicar em interesses que não são condizentes com as práticas e estruturas que formam aquela identidade (HOPF, 1998). Wendt (1999, p. 229, tradução nossa) considera que:

A identidade coletiva leva a relação entre o Eu e o Outro à sua conclusão lógica, a identificação. A identificação é um processo cognitivo no qual a distinção Eu-Outro se torna obscura e o limite transcende completamente. O Eu é categorizado como Outro. A identificação normalmente é específica do assunto e raramente total (embora possa se aproximar do amor e do patriotismo), mas sempre envolve estender os limites do Eu para incluir o Outro. Esse processo faz uso, mas vai além do papel e tipos de identidades. Ele se baseia no papel das identidades, no sentido em que também se baseia no mecanismo de incorporar o Outro ao Eu na forma de um “Eu” socialmente construído. Porém, enquanto os papéis das identidades atuam para que o Eu e o Outro possam desempenhar papéis diferentes, a identidade coletiva atua para fundi-los em uma única identidade. E se baseia nos tipos de identidade porque a identidade coletiva envolve características compartilhadas, mas nem todos os tipos de identidade são coletivos porque nem todos envolvem identificação.

Segundo Hopf (1998), um ator não é capaz de agir de acordo com sua identidade até que uma comunidade relevante de significados a reconheça, e legitime as ações desse ator, no contexto social dele. É uma forma de limitar-se ou disciplinar-se a interpretação da realidade, dentro de uma comunidade de atores. Os significados das ações dos membros dessa comunidade e as ações tornam-se fixos, conforme praticam suas preferências, o que fará com que a prática possibilite uma reprodução e policiamento de uma realidade intersubjetiva, de forma que “as práticas sociais, na medida em que autorizam, disciplinam e policiam, têm o poder de reproduzir comunidades inteiras, incluindo a comunidade internacional, bem como as muitas comunidades de identidade nela encontradas” (HOPF, 1998, p. 179). Ayala (2018) acrescenta que, da mesma forma que um Estado constitui sua identidade baseada em seus próprios atributos, Estados que

compartilham aspectos iguais ou semelhantes, como idioma, sistema de governo ou religião, terão maior facilidade em reconhecerem um ao outro como iguais.

Cabe mencionar, como uma preocupação importante quanto à política de identidade, o retorno das diferenças entre Estados. Um Estado pode ser muitos atores diferentes, na política internacional, comportando-se de maneira diferente, em relação aos outros Estados, conforme as identidades de cada um. As identidades oferecem aos Estados uma compreensão dos demais, a sua natureza, motivos, interesses, ações prováveis, atitudes e papel, em distintos contextos e cenários políticos. A identidade possui um significado muito mais profundo do que meramente um rótulo adotado para reproduzir sua identidade (HOPF, 1998). A identidade gera interesses nos agentes, que estabelecem uma relação direta, na qual os interesses não existem sem os agentes, e não há agentes sem que existam culturas ou estruturas normativas que os gerem. Assim, as identidades configuram-se como pontes entre as estruturas e os interesses. Para tanto, a identidade deve ser defendida por meio do interesse nacional, pois detém as tradições políticas e o contexto cultural no qual o Estado formula sua política externa. A política externa, por sua vez, é operada baixo os padrões do interesse nacional, e reforça as entidades físicas, políticas e culturais que a contemplam como nação, e através da política externa, negociam o que convém, para satisfazerem os interesses nacionais (AYALA, 2018; HOPF, 1998).

Karns e Mingst (2010) reforçam que, ainda que o construtivismo seja uma abordagem mais recente das relações internacionais, ele se torna cada vez mais importante para o estudo de questões-chave da governança global, particularmente o papel das normas e das organizações. Segundo as autoras (2010, p. 50, tradução nossa), “embora existam variantes, os construtivistas concordam que o comportamento dos indivíduos, estados e outros atores é moldado por crenças compartilhadas, regras socialmente construídas e práticas culturais”. O que os atores fazem, como se relacionam entre si e como interpretam seu comportamento, cria e pode mudar o significado das normas. Além disso, a preocupação com a identidade e os interesses, bem como como ambos podem mudar em decorrência de crença em ideias, valores, normas e crenças compartilhadas são ímpares para a visão de que os seres são capazes de moldar e mudar o mundo quando mudam ideias, por isso é importante revelar a construção social das identidades e dos interesses, a nível nacional e internacional.

A teoria Construtivista sugere que os Estados não possuem identidade ou interesses nacionais, antes de interagirem com os demais. Wendt (1992; 1995) argumenta que aquilo que um Estado faz aos demais afeta a estrutura social na qual eles estão inseridos, numa lógica de reciprocidade, ou seja, se um Estado começar a se armar, os demais farão o mesmo ao se

sentirem ameaçados, criando dilemas de segurança que definirá esses atores como egoístas em seu comportamento e identidade. Porém, se os Estados se comprometerem com políticas de garantia mútua, poderiam cooperar para uma comunidade de segurança. A construção social da política internacional reside em analisar esses processos de interação e como eles produzem e reproduzem estruturas sociais, variando entre cooperação e conflito, moldando as identidades e os interesses dos atores em seu contexto material. Karns e Mingst (2010) apontam que os construtivistas dão elevada importância às instituições enquanto normas, práticas e organização formal incorporadas aos atores, sendo a soberania a mais significativa das instituições, sendo a responsável pela identidade dos Estados. Ainda assim, considerar-se a soberania e, conseqüentemente, a identidade de um Estado como imutável, diante das várias transformações e entendimentos sobre soberania influenciados por Estados e demais atores não-estatais, é uma das críticas feitas pelos construtivistas. Karns e Mingst (2010) ainda relatam que

(...) os construtivistas também estão preocupados com o potencial das OIs de socializar entre formuladores de políticas e Estados divididos. (...) Quando as normas da instituição se tornam profundamente enraizadas e, assim, internalizadas, as identidades dos atores podem ser transformadas e os interesses mudados (KANRS; MINGST, 2010, p. 52, tradução nossa).

Além disso, os construtivistas procuram descobrir o conteúdo social das organizações internacionais. A forma com que as normas dominantes regem o comportamento e moldam os interesses, e como estes influenciam os atores, também fazem parte da busca do entendimento construtivista. O multilateralismo é um dos elementos principais que afetam o comportamento estatal, pois há significativos impactos das normas e princípios debatidos internacionalmente, e de seus resultados na criação de regimes internacionais. As organizações internacionais, para os construtivistas, apresentam um poder real, uma vez que ajudam a definir os interesses que os Estados e outros atores venham a adotar. Esse importante exercício de poder tem relação com o papel das burocracias das organizações internacionais, residindo em sua capacidade de apresentarem-se como neutras para servirem aos interesses dos demais Estados (KARNRS; MINGST, 2010).

### **3 REGIMES INTERNACIONAIS: UM SISTEMA DE VÁRIAS CAMADAS E MÚLTIPLOS AGENTES**

Antes de tratar-se de regimes internacionais, é importante compreender-se a governança global como contribuinte deste processo de formação de regimes. A Comissão sobre Governança Global (1996, p. 2) define a governança como:

(...) a totalidade das diversas maneiras pelas quais os indivíduos e as instituições, públicas e privadas, administram seus problemas comuns. É um processo contínuo pelo qual é possível acomodar interesses conflitantes ou diferentes e realizar ações cooperativas. Governança diz respeito não só a instituições e regimes formais autorizados a impor obediência, mas também a acordos informais que atendam aos interesses das pessoas e instituições.

A governança, no plano global, foi entendida, em um primeiro momento, como um conjunto de relações intergovernamentais, mas deve ser mais abrangente ao contexto atual, e compreender organizações não-governamentais, movimentos civis, empresas multinacionais e mercados de capital globais, além dos meios de comunicação que também apresentam poder de influência. Contribuindo para a governabilidade, há um vasto número de novos atores, preocupados por questões que atendem diferentes temáticas, envolvendo desde direitos humanos, democracia, desmilitarização, até proteção ambiental (COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL, 1996). Karns e Mingst (2010) contribuem destacando que nenhum dos problemas globais, como crises humanitárias, pandemias, terrorismo, proliferação de armas nucleares, Estados falidos e pobreza profunda, e mudanças climáticas, pode ser resolvido por Estados soberanos agindo sozinhos. Todos esses problemas demandam algum tipo de cooperação entre os governos e o crescente número de atores não estatais;

Para Karns e Mingst (2010, p. 3, tradução nossa), “tudo ilustra os efeitos da globalização na identificação das conexões entre povos e Estados ao redor do mundo”. É dizer, dessa forma, que a diversificação dos problemas da política internacional exige a existência de uma governança. A governança pode ter diferentes níveis, como, por exemplo, o terrorismo ou a mudança climática, que apresentam um escopo global, ou podem apresentar um escopo regional, como no gerenciamento de um rio ou mar que banhe diferentes países. Ainda que governança e governo relacionem-se, no que se refere a comportamento intencional, a atividades orientadas a objetivos e a um sistema de regras, o governo difere-se pela autoridade formal em que se apoia, para a implementação de suas políticas públicas, como os poderes policiais, enquanto a governança apoia-se em objetivos compartilhados que nem sempre são

resultantes em responsabilidade legais e não dependem dos poderes da polícia para transpor obstáculos ao desafio de atingir a conformidade.

A governança global acolhe instituições governamentais, mas também se relaciona com mecanismos informais e não-governamentais. Por isso, é equivocado presumir-se que governança global seja um governo global – ela não é uma ordem mundial única, tampouco apresenta uma hierarquia que imponha uma autoridade. Por mais que os Estados ainda exerçam poder coercitivo, observa-se o declínio dessa força coercitiva, dando-se novas bases para a governança transnacional global e regional. Os regimes são, portanto, peças fundamentais da governança global, pois abrangem regras e normas, assim como as práticas dos atores que convergem para a aceitação e cumprimento das regras e normas estabelecidas, nos procedimentos de tomada de decisão das organizações internacionais. O conceito de regimes internacionais é uma forma de “entender a governança, onde princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão estão ligados entre si em uma área específica” (KARNS; MINGST, 2010, p. 11, tradução nossa).

Onde existem regimes internacionais, os Estados e demais atores internacionais, como as organizações, reconhecem a existência de determinadas obrigações, e sentem-se compelidos a honrá-las com base na aceitação da legitimidade dessas regras e normas, uma vez que são validadas nos procedimentos de tomada de decisão. Dessa forma, espera-se que os Estados e demais atores cumpram e busquem esses procedimentos, na solução de controvérsias e outras questões de interesse. Isso visto que os regimes internacionais possuem, como uma de suas principais características, a associação a uma área específica, e os vínculos estabelecidos entre os seus elementos constituintes (KARNS; MINGST, 2010).

Assim, na busca por explicar-se as normas, estruturas, processos e desafios da governança global, entre o final dos anos 1970 e o início dos anos 1980, uma série de trabalhos trouxe maior relevância ao conceito de regimes internacionais. Para Puchala e Hopkins (1982), a ascensão dos estudos dos regimes nesse período é similar ao que houve com “sistema internacional”, nos anos de 1950. Stein (1982, p. 299, tradução nossa) ressalta que o termo “regime” é usado com disparidade, dentro do estudo das relações internacionais, pois é utilizado para explicar e descrever padrões de ordem da política internacional com tão pouca precisão que variam “de um guarda-chuva para todas as relações internacionais a pouco mais do que sinônimo de organizações internacionais”. Keohane (1982) afirma que se estuda regimes para entender-se a ordem existente na política internacional. Krasner (1982, p. 186, tradução nossa) explana que:

Os regimes podem ser definidos como conjuntos de princípios implícitos ou explícitos, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão em torno dos quais as expectativas dos atores convergem em uma determinada área das relações internacionais. Princípios são crenças em fatos, causas e questões morais. Normas são padrões de comportamento definidos em termos de direitos e obrigações. Regras são prescrições ou proscições específicas para a ação. Os procedimentos de tomada de decisão são práticas predominantes para executar e implementar a decisão coletiva.

Para Stein (1982), um regime existe quando não há restrições de interação entre as partes, ou elas não são baseadas em uma tomada de decisão independente. A sociedade doméstica é mencionada como um exemplo de regime, pois, até nas sociedades mais livres, encontra-se um acordo entre os indivíduos para evitar-se o uso da força, na resolução de disputas, e essa restrição de comportamento violento é compreendida como um regime. Mas, diferentemente do regime doméstico, o regime internacional surge porque os atores evitam a tomada de decisão independente, não por escolhas circunstanciais, como predominantemente no âmbito doméstico. Os regimes existem, então, como um comportamento estatal padronizado que resulta da tomada de decisão conjunta e não independente. Puchala e Hopkins (1982) definem um regime como um conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos nos quais as expectativas dos atores convergem, servindo para canalizar a ação política dentro de um sistema, e conferir, a essa ação política, um significado. Além disso, para cada sistema político, em diferentes níveis, a exemplo das Nações Unidas, os Estados Unidos da América, ou ao nível de uma cidade, existe um regime correspondente que restringe e regulariza o comportamento dos participantes.

Young (1982) acredita que o fato de os regimes internacionais serem instituições sociais torna tentador abordá-los como um termo estático, desconsiderando-se os impactos do tempo e das mudanças sociais. Por isso, os regimes se desenvolvem e evoluem no decorrer do tempo. Reafirma, ainda, que os regimes são artefatos humanos, sem existência ou significado aparte de como se comportam os indivíduos individualmente ou em grupos, por isso, eles pertencem à esfera dos sistemas sociais e não aos sistemas naturais.

Stein (1982) ainda traz a ideia de uma coerção mútua entre os atores. Para ele, o dilema dos prisioneiros<sup>4</sup> é usado pelos teóricos políticos para exemplificarem a conjunção contratual-coerção que existe na raiz do Estado moderno, na qual os indivíduos possuem uma estratégia dominante em desertar a ação comum, da mesma forma que a deserção mútua é negativa para

---

<sup>4</sup> O dilema dos prisioneiros é um dos mais populares jogos da Teoria dos Jogos, que coloca dois prisioneiros diante de possibilidades de traírem ou cooperarem entre si. Porém, ambos estão separados, e não sabem da escolha um do outro, e a escolha pode mudar o destino deles, em cenários que aumentam a pena, reduzem-na ou possibilitam a liberdade.



todos. Porém, o resultado da cooperação mútua tampouco é equilibrado, uma vez que existe a possibilidade de sair em vantagem, ao trapacear. Assim, os indivíduos que se uniram para formar o Estado concordam em uma coerção mútua para garantir um resultado ideal de cooperação mútua. Resumindo, os atores concordam em coagir um ao outro para que ninguém se aproveite da cooperação, deserte do pacto cooperação ou se recuse a cooperar.

Ainda com base em dilemas, Stein (1982) acredita que os regimes também solucionam aversões comuns. Quando há interesses comuns, os atores organizam-se de modo a atingirem e garantirem um resultado específico, mas também podem cooperar para evitar um resultado específico que não seja do interesse deles. Nesse caso, os atores que adotam estratégias contingentes concordam que, dentre os resultados possíveis, há um que seja possível evitar-se, definindo-se a coordenação necessária para evitar o resultado menos preferível, contribuindo-se para que se incentive os atores a evitarem a tomada de decisão independente.

Os regimes facilitam acordos, uma vez que são entendidos como arranjos que não mudam conforme há a alteração de poder ou os interesses de um Estado. Os regimes abrangem princípios e normas que incorporam, aos Estados, um sentido de obrigação geral, que evita que interesses de curto prazo se sobreponham ao princípio da reciprocidade. A reciprocidade pode ser entendida como sacrifícios de interesses de curto prazo, feitos pelos Estados para que outros atores retribuam esse sacrifício no futuro, ainda que não exista uma norma específica reguladora que obrigue um ator a retribuir qualquer sacrifício como troca – mas, a longo prazo, essas interações tornam-se um benefício para todos. Essa relação é uma mistura de comportamentos com princípios e normas guiadas pela avaliação de interesses (KRASNER, 1982).

O interesse próprio que é base para o sistema internacional anárquico confere aos regimes internacionais a forma de ordem internacional. As forças que unem os indivíduos para abandonarem o estado de natureza também conduzem os Estados a coordenarem suas ações, e, até mesmo, a colaborarem entre si. Isso porque o interesse próprio nem sempre trará os melhores resultados, e fará com que os atores abandonem a tomada de decisão independente em favor da tomada de decisão conjunta (STEIN, 1982).

Um regime pode ter mudança em suas regras e procedimentos de tomada de decisão, sem que altere seus princípios e normas, mas quando princípios e normas são abandonados, então, tem-se um novo regime, ou, ainda, o desaparecimento de um regime em determinada área das relações internacionais (KRASNER, 1982). Para Puchala e Hopkins (1982), a eficácia de um regime depende, majoritariamente, do consenso ou concordância dos participantes em sua importância.

O surgimento de regimes, de acordo com Stein (1982), se dá pela renúncia à tomada de decisão independente, com o objetivo de lidar com os dilemas de interesses e aversões comuns. “Eles fazem isso por seu próprio interesse, pois, em ambos os casos, os resultados acessíveis em conjunto são preferíveis aos que são ou podem ser alcançados independentemente” (STEIN, 1982, p. 311, tradução nossa). Estabelecer acordos que moldem o comportamento subsequente, e que, ainda, permitam que se tenha expectativas que convirjam para solucionarem os dilemas da tomada de decisão é de interesse dos atores. Assim, os regimes funcionam em dois aspectos: aqueles que surgem para lidar com dilemas de interesse comum exigem cooperação, enquanto aqueles que surgem da necessidade de resolver aversões requerem coordenação. E os fatores que explicam a formação de um regime, para ele, são os mesmos fatores que o mantêm, mudam ou dissolvem. Portanto, os regimes se mantêm, enquanto permanecem os padrões de interesse que o originaram, mas, conforme os interesses mudam, um regime altera-se ou pode até dissolver-se inteiramente.

Um regime também pode enfraquecer, quando princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão perdem sua coerência ou as práticas correntes se tornam inconsistentes – aí, então, um regime perde sua força. Por configurarem iniciativas que não surgem involuntariamente, os regimes são percebidos como um produto final em si, não meros processos acidentais (KRASNER, 1982). Em outras palavras,

(...) as mudanças no interior de um regime envolvem alterações de regras e procedimentos de tomada de decisões, mas não de normas ou princípios; as mudanças de regimes envolvem alteração de normas e princípios; o enfraquecimento de um regime envolve ou uma incoerência entre os componentes do regime ou uma inconsistência entre o regime e o comportamento correspondente dos membros (KRASNER, 1982, p. 189, tradução nossa).

Ainda que existam mudanças, nos interesses que originam os regimes, eles podem ser mantidos. As nações não reavaliam periodicamente seus interesses e o seu poder, menos ainda para avaliar arranjos institucionais que foram criados para atenderem uma configuração específica deles (STEIN, 1982). Consequentemente, Stein (1982, p. 322, tradução nossa) aponta que, ainda que interesses mudem,

(...) uma vez instaladas, as instituições servem para orientar o comportamento padronizado, e os custos do recálculo contínuo são evitados. Os custos de decisão são altos e, uma vez pagos no contexto da criação de instituições, eles não são suportados continuamente.

Outro argumento mencionado por Stein (1982) é que a legitimidade das organizações internacionais não surge de uma renúncia aos interesses nacionais, mas, sim, de um interesse

desenvolvido nas próprias instituições. Não obstante, uma mudança no interesse de um ator não leva a uma mudança de regime ou à destruição deste. Isso porque as incertezas da permanência dele dependem de observação, e as instituições podem ser necessárias outra vez no futuro, tornando onerosa uma destruição de regime ou de uma organização por um interesse ou mudança de curto prazo. Dessa maneira, a manutenção institucional se torna um fator sobreposto e decisivo frente às escolhas e interesses de curto prazo dos atores.

Krasner (1982) afirma que é preciso coragem para negar a importância dos regimes, mas destaca que há três diferentes visões a respeito dos regimes: (1) a visão estrutural convencional que vê o regime como um conceito inútil ou enganoso; (2) a visão estrutural modificada que aponta que pode haver importância nos regimes, porém em condições bastante restritas; e (3) a visão grociana que percebe os regimes de maneira mais disseminada, como uma atribuição intrínseca a qualquer padrão do comportamento humano, de forma complexa e persistente.

A tradição grociana oferece uma contraposição às visões realistas estrutural e modificada, pois considera que os padrões de comportamento refletem conjecturas de interesse que conduzem à criação dos regimes internacionais, e estes tendem a acentuar tais comportamentos, os regimes seriam como dados a serem descritos, enquanto a perspectiva realista convencional tem nos regimes um fenômeno que precisa ser explicado (KRASNER, 1982). Puchala e Hopkins (1982) notam que os regimes estão intimamente relacionados ao poder e ao interesse, e estes se aproximam dos objetivos entre elites dominantes, bem como princípios como a soberania podem se tornar difusos para atender a um regime quanto a suas características e fazer parte dele, o que Krasner (1982) interpreta como se o Estados fossem abstrações rarefeitas e a soberania uma variável comportamental, ao dialogar em seu texto com a contribuição de Puchala e Hopkins (1982), publicados na mesma edição da *International Organizations*.

Entre as variáveis causais básicas que explicam o desenvolvimento de regimes, Krasner (1982, p. 195, tradução nossa) elenca, como as mais proeminentes, o “autointeresse egoísta, o poder político, as normas e os princípios, os hábitos e costumes, e o conhecimento”, sendo as duas últimas mais relacionadas a interesse, poder e valores. O autointeresse egoísta manifesta-se pela essência do contratualismo: um ator deseja a maximização de suas capacidades de poder e a de seus oponentes, atribuindo para si uma maior função de utilidade, sem incluir a utilidade do outro. Dessa forma, um ator só se preocupa com o comportamento dos demais quando o comportamento destes afeta a sua própria utilidade.

Um alto nível de comunicação formal e informal, em um sistema de interdependência complexa, tende a reduzir custos de formação de um regime. Young (1982) argumenta que há

três ordens que levam à formação de regimes. O que ele chama de “tipos de ordem” corresponde a: ordem espontânea, na qual os regimes emergem das expectativas convergentes entre uma série de ações individuais, sem envolver coordenação consciente entre os indivíduos, e, por ser espontânea, não exige consentimento explícito; a ordem negociada, caracterizada por acordos explícitos, entre os participantes individuais e expressão formal dos resultados; e a ordem imposta, na qual os regimes são promovidos deliberadamente, por poderes ou conjunto de atores dominantes, cuja ação é estabelecida por meio de uma combinação de coerção, cooptação e manipulação de incentivos.

O poder político, por sua vez, é tido como a segunda variável causal mais importante, na explicação dos regimes. A partir dessa variável, duas visões de poder podem ser analisadas, sendo a primeira a cosmopolita e instrumental, na qual o poder é utilizado para garantir os melhores resultados, como um todo, para o sistema. Em suma, a utilização do poder para a maximização do bem comum. A segunda visão é a particularista e associada a objetivos específicos, na qual o poder é utilizado para fortalecer valores de atores específicos do sistema, maximizando os ganhos individuais – ou seja, o poder a serviço de interesses próprios (KRASNER, 1982).

Segundo Keohane (1982), dentro desse sistema de várias camadas, uma das principais funções dos regimes internacionais reside em facilitar a realização de acordos específicos de importância substantiva, na área de abrangência do regime em questão, isso permite que as expectativas dos governos sejam consistentes entre si. Os atores da política mundial desenvolvem regimes porque acreditam que com esses arranjos serão capazes de se beneficiar mutuamente em acordos que seriam difíceis ou impossíveis de alcançar na ausência de um regime. Contudo, ressalta-se que é importante distinguir regimes internacionais e meros acordos *ad hoc*. Os regimes compreendem uma estrutura de regras, normas, princípios e procedimentos para a negociação, enquanto acordos são parte dos regimes ou funcionam em aspectos em que não há a necessidade de um regime.

Keohane (1982) observa o sistema político como demandante de regimes. Conforme o autor, os regimes tornam os interesses coletivos mais claros para os atores, e, com o aumento das questões nas quais os atores se interessam, existe uma demanda por regimes que gerem compromissos eficazes.

Stein (1982) manifesta que a ausência de um ator hegemônico favorece e fortalece um regime, pois com o declínio de uma hegemonia, os bens coletivos deixam de ser garantidos por aquele ator. Dessa forma, haverá maior colaboração entre os atores, uma vez que estes estarão

mais cientes de como seu comportamento afetará os demais. Já Young (1982) acredita que regimes são imposições, em um cenário em que atores dominantes podem utilizar-se de sanções e incentivos para coagirem outros atores a agirem conforme um conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisões explicitamente defendidos pelos atores dominantes. Quando isso ocorre, o regime torna-se refém da continuidade da distribuição do poder existente no sistema internacional – portanto, se o Estado hegemônico decair, o regime colapsa.

Krasner (1982) argumenta que as normas e princípios foram tidos como endógenos aos regimes. Porém, influenciam em determinadas áreas das relações internacionais para a criação, persistência e dissipação de regimes. Aponta, ainda, que a soberania é um princípio que afeta o comportamento dos atores, pois ela estabelece que os Estados são atores com direitos ilimitados, enquanto outras agências estão sujeitas a desafios. Além disso, uma alteração no sentido constitutivo do princípio da soberania alteraria, compulsoriamente, qualquer outro regime internacional.

As duas últimas variáveis que compõem os regimes, segundo Krasner (1982) – os usos e costumes e o conhecimento –, não são vistas como capazes de gerar regimes sozinhas, mas servem para sustentar e reforçar pressões relacionadas ao autointeresse egoísta, aos valores e ao poder político. O uso está associado a padrões regulares de comportamento, e o costume, a práticas de longa duração. Desse modo, é possível que comportamentos padronizados acompanhados de expectativas compartilhadas tenham um significado normativo, dando legitimidade a esses comportamentos.

Young (1982) ressalta que o comportamento que, inicialmente, é uma questão de autointeresse egoísta pode ser reforçado por normas amplamente compartilhadas, ou seja, ordens impostas com sucesso passam a se sustentar por hábitos de obediência. Krasner (1982) aborda o conhecimento como interveniente aos regimes, mas não exógeno a ele. O conhecimento sedimenta uma base para a cooperação, trazendo novos entendimentos àquilo que antes não era entendido, e, conseqüentemente, apresentando novas possibilidades de comportamento entre os atores estatais. Contudo, o conhecimento deve ser amplamente aceito pelos detentores do poder de decisão, para que tenha impacto no sistema internacional. Ao considerar-se a complexidade elevada do mundo e das relações existentes, o conhecimento consensual oferece um caminho mais fácil a acordos para o desenvolvimento de regimes, fornecendo alternativas que antes estavam na obscuridade da falta dele. Stein (1982) acrescenta que mudanças na natureza do entendimento humano sobre o funcionamento do mundo e o

conhecimento em si também transformam e definem os interesses dos Estados e, conseqüentemente, as perspectivas de cooperação internacional e a formação de regimes.

Krasner (1982, p. 205, tradução nossa) ainda conclui que “esses fatores causais podem se manifestar através do comportamento de indivíduos, de burocracias específicas e das organizações internacionais, além dos Estados”. Também sugere que os regimes apenas surgem em condições restritas quando há falhas na tomada de decisão individual, e comprometem os resultados desejados, tendo o poder e o interesse, como as variáveis causais básicas, para o surgimento de regimes, o que dá aos Estados o papel central e básico para tanto.

Stein (1982) defende que os regimes internacionais podem se manter e se sustentar pela tradição e legitimidade que é atribuída a eles. As organizações internacionais existentes em um ambiente anárquico podem obter certa legitimidade que as mantenham como um comportamento internacional padronizado, mesmo após o desaparecimento das bases que as originaram. A explicação disso pode ser dada com base no argumento de que os atores atribuem algum valor à reputação, e que sua reputação é prejudicada ao romperem com um comportamento costumeiro. Ou seja, o ator valoriza mais uma reputação elevada do que aquilo que poderia obter, ao afastar-se da ordem estabelecida.

De acordo com Stein (1982), os regimes ajudam a esclarecer o papel das instituições internacionais, uma vez que muitas se equiparam aos regimes. Apesar de os regimes não precisarem ser institucionalizados, sua institucionalização é uma de suas principais dimensões. Ainda que organizações e regimes internacionais não dependam um do outro para existirem, os regimes podem ser institucionalizados ou não, e as organizações internacionais não necessitam ser regimes, embora o possam ser.

As Nações Unidas são um exemplo de organização internacional que não é um regime, pois a mera composição não restringe a tomada de decisão independente. A ONU oferece um fórum para interação e discussão formal e informal, mas não é um regime, porque a associação não gera expectativas convergentes que restrinjam e moldem as ações subsequentes (STEIN, 1982, p. 317-318, tradução nossa).

Assim sendo, as organizações internacionais são criadas para garantirem a coordenação ou colaboração internacional, podendo servir para mudar os critérios de decisão, e, desse modo, levar as nações a considerarem os interesses dos demais, além do seu próprio interesse, enquanto detentores do poder tomador de decisões. Ao invés de se tornarem automaximizadoras de resultados, a ação conjunta permite que as nações viam maximizadoras de forma ampla. Pode-se notar que essa restrição ao individualismo leva os atores a reconhecerem a importância da maximização conjunta (STEIN, 1982).

Puchala e Hopkins (1982) acreditam que os princípios reverenciados, normas explícitas e implícitas, bem como as regras escritas ou não, são reconhecidas pelos atores nas relações internacionais, e governam o seu comportamento no sistema internacional. Com isso, a adesão aos regimes pode trazer um mínimo de ordem às interações e transações internacionais. Keohane (1982) reforça que os regimes são similares a contratos que envolvem atores com objetivos de longo prazo, interessados em estruturarem seus relacionamentos de maneira estável e mutuamente benéfica.

#### **4 REGIME AMBIENTAL INTERNACIONAL: UMA ANÁLISE DO PAPEL DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS**

Conforme apresentado anteriormente, os regimes internacionais formam-se em diferentes áreas de interesse dos agentes. Dessa forma, a partir deste capítulo, aprofunda-se o entendimento de como se estabeleceu o regime ambiental internacional. Ainda nesse capítulo, terá início a retomada histórica dos fatos que vieram a compor a agenda ambiental internacional, evidenciados na análise em cada uma das conferências promovidas pela ONU. Dessa forma, intersecções entre o estudo bibliográfico dos documentos originados por meio dessas conferências e as práticas indicadas na regulamentação em normas do regime ambiental são mencionadas, a fim de demonstrar-se esses processos de construção do regime ambiental e internalização à identidade dos agentes.

Capinzaiki (2014) acredita que a construção de um regime ambiental internacional represente um tema complexo pela problemática ambiental estar relacionada a questões econômicas e de desenvolvimento. Desde o século XIX, as sociedades europeias manifestam preocupação com a poluição e consequências ambientais da Revolução Industrial, mas é a partir da segunda metade do século XX que os problemas ambientais alcançam um patamar global, demandando medidas conjuntas no mesmo nível, sendo elas “governamentais e não governamentais, políticas, jurídicas, econômicas e educacionais” (DUARTE, 2004, p. 5). Para Duarte (2004), a rápida assimilação da agenda ambiental, nas décadas de 1980 e 1990, transcorreu em função do estreito laço entre meio ambiente e as questões socioeconômicas.

Sato (2000) caracteriza agenda internacional como uma mudança contínua, que ocorre pela natureza do meio internacional composta de atores em contínua transformação, que atentam e formulam políticas para uma variada gama de temas. Certos temas requerem cooperação entre os atores do Sistema Internacional, como as mudanças climáticas e problemas com recursos compartilhados, como os oceanos e a atmosfera. Existem, ainda, problemas locais ou regionais, como a chuva ácida ou o depósito de materiais tóxicos, que demandam cooperação transnacional, podendo esse mesmo problema perdurar e afetar diferentes partes do planeta, sendo necessária a busca de soluções comuns entre os atores. Também é recorrente a atuação de grupos ambientalistas não governamentais que dão projeção e visibilidade a tais problemas, ao trabalharem em diferentes regiões daquelas em que ocorrem esses problemas (DUARTE, 2004).



McCormick (2010, p. 96, tradução nossa) nota que as questões ambientais se tornaram objeto de vários regimes internacionais. Isso porque:

(...) refletem a dificuldade em compartimentar as questões ambientais e separá-las de outras questões (como o comércio internacional), bem como o fato de que a resposta internacional aos problemas ambientais frequentemente exige gerenciar o que é conhecido como "recursos comuns". São recursos cujo tamanho ou características tornam caro ou impossível controlar o acesso (...).

Duarte (2004) aponta que o contexto global do período da Guerra Fria, a descolonização de países africanos e asiáticos, a ênfase dada ao desenvolvimento, o crescimento das lutas por direitos civis e políticos pelo fim da segregação racial e pela garantia dos direitos das minorias sociais, além do fim da guerra no Vietnã, tornaram-se movimentos da contracultura, rejeitando os padrões materialistas de produção e consumo, além de reivindicarem novas formas de convívio e de ordenamento social. Isso, posteriormente, convergiria para o ambientalismo, somado a movimentos de maior ou menor proporção, a níveis locais e regionais, criando espaço para as conferências ambientais. O ambientalismo que Duarte (2004) sugere é um conjunto de ideias e movimentos em defesa da preservação do meio ambiente. A Organização das Nações Unidas, em 1968, realizou a Conferência da Biosfera, em Paris, com caráter científico na produção de prognósticos sobre o estado do planeta. Diferentes organismos da própria ONU diagnosticaram alterações ambientais severas, e propunham um debate sobre a situação, reunindo os Estados para debaterem politicamente a condição ambiental.

Desse modo, a investigação a respeito da relação entre mudanças climáticas, e da ação humana, suas consequências e a necessidade de uma possível resposta política para isso, passou a integrar a agenda internacional, há poucas décadas. A Organização Nações Unidas, em 1972, organizou a sua primeira grande conferência sobre questões ambientais internacionais, a *United Nations Conference on the Human Environment*, popularmente chamada de Conferência de Estocolmo. Representantes dos 113 países que aceitaram o convite a participarem do evento elaboraram um relatório final, que configura o primeiro documento do direito internacional a tratar do direito humano a um meio ambiente que possibilite ao ser humano viver com dignidade (UNITED NATIONS, 1972).

#### **4.1 *United Nations Conference on the Human Environment* - Conferência de Estocolmo: o direito humano ao meio ambiente**

Um comitê especial das Nações Unidas foi aprovado para preparar o evento, em 1970, com base em uma série de relatórios solicitados, no escopo do Conselho Econômico e Social, discutidos desde 1968 (UNITED NATIONS, 1972; RIO..., [200-?]). Além dos representantes de 113 Estados, participaram representantes de organizações internacionais intergovernamentais e de organizações não-governamentais. O evento proclamou “a necessidade de uma perspectiva comum e princípios comuns para inspirar e guiar os povos do mundo na preservação e aprimoramento do ambiente humano” (UNITED NATIONS, 1972, p. 3, tradução nossa).

O documento elaborado a partir da Conferência de Estocolmo enumera uma série de benefícios e direitos do homem, frente ao seu ambiente. Strong (1972, apud LAGO, 2006, p. 25), Secretário-Geral da Conferência, anunciava, em seu discurso de abertura do evento, que Estocolmo iniciara um movimento de libertação que viria a livrar o homem da ameaça de sua escravidão, frente aos perigos que ele mesmo criara para o meio ambiente. O homem é visto como criatura e modelador de seu ambiente, sendo que este lhe proporciona seu sustento e oportunidade intelectual, moral, social e crescimento espiritual. O ambiente é considerado tanto pelo aspecto natural quanto pelo ambiente transformado pela ação humana, sendo ambos essenciais para o bem-estar e para a garantia do gozo dos direitos humanos básicos (UNITED NATIONS, 1972).

A Conferência de Estocolmo surge em um momento de efervescência dos movimentos civis de luta pelos direitos humanos, principalmente em torno do pós-Guerra do Vietnã, nos anos 1960. Ainda que, inicialmente, o tema ambiental fizesse parte da discussão de pequenos foros, em países desenvolvidos, o ritmo acelerado com que a questão do meio ambiente se disseminou internacionalmente o transformou em “um tema de grande impacto político e econômico, recebendo amplo apoio da opinião pública (...)” (LAGO, 2006, p. 31). Dessa forma, Estocolmo foi uma plataforma para a crescente legitimidade internacional que o tema ambiental vinha adquirindo, ganhando ainda maior poder retórico, após o evento.

A proteção e melhoria do ambiente humano é um dever de todos os governos, representando um desejo urgente de todos os povos do globo, uma vez que afeta seu bem-estar e o desenvolvimento econômico, em todo o mundo. O ambiente transformado pelo homem deve ser utilizado com sabedoria, para o benefício de todos os povos, ao proporcionar o desenvolvimento e a melhora da qualidade de vida – ou seja, o ambiente é um poder. O uso

equivocado ou desatento desse poder poderá gerar danos incalculáveis aos seres humanos e ao seu ambiente (UNITED NATIONS, 1972). A declaração da ONU assinala que:

(...) vemos à nossa volta evidências crescentes de danos causados pelo homem em muitas regiões da terra: níveis perigosos de poluição na água, no ar, na terra e nos seres vivos; distúrbios importantes e indesejáveis no equilíbrio ecológico da biosfera; destruição e esgotamento de recursos insubstituíveis; e deficiências grosseiras, prejudiciais à saúde física, mental e social do homem, no ambiente criado pelo homem, particularmente no ambiente de vida e de trabalho (UNITED NATIONS, 1972, p. 3, tradução nossa).

O documento apresenta, ainda, as diferenças socioeconômicas entre os países desenvolvidos daqueles em situação de subdesenvolvimento, algo recorrente em documentos posteriores da ONU, indicando a importância na redução das desigualdades, para que os níveis mínimos necessários para uma vida digna sejam possíveis a todos. O crescimento populacional é tido como um problema para a preservação do meio ambiente, mas as pessoas são abordadas como as mais valiosas a existirem, pois impulsionam o progresso social, desenvolvem a ciência e a tecnologia, criam riqueza, e transformam continuamente o ambiente humano. Contudo, chegou-se a um momento em que as ações humanas precisam ser mais prudentes pelas consequências ambientais causadas, uma vez que a vida humana depende desse ambiente, sendo uma meta imperativa para a humanidade a defesa e melhora do ambiente humano, para as gerações presentes e futuras (UNITED NATIONS, 1972).

Mais além, a declaração indica que, para atingir-se os objetivos ambientais, será necessária a aceitação da responsabilidade, tanto pelos cidadãos quanto pelas empresas e instituições, em todos os níveis, somando esforços comuns de modo equitativo. Indivíduos e organizações moldarão o ambiente mundial do futuro, pelos seus valores e pela soma de suas ações. Os governos, em diferentes níveis, arcarão com a incumbência de execução de políticas e ações ambientais, dentro de suas jurisdições. Destaca-se a importância da cooperação internacional, sobretudo, na necessidade de arrecadação de recursos para auxiliar-se os países em desenvolvimento, no cumprimento dessas responsabilidades. Além disso, é importante considerar-se que “uma classe crescente de problemas ambientais, porque são regionais ou globais em extensão ou porque afetam a esfera internacional comum, exigirá ampla cooperação entre nações e ação de organizações internacionais de interesse comum” (UNITED NATIONS, 1972, p. 4, tradução nossa).

São enumerados 26 princípios que abrangem convicções comuns entre os participantes da Conferência de Estocolmo. Entre elas, um ambiente de qualidade que possibilite uma vida digna e o bem-estar, enquanto parte dos direitos fundamentais do homem. Os recursos naturais

da terra devem ser salvaguardados para a benesse das gerações presentes e futuras. Da mesma forma, a conservação da natureza e da vida selvagem deve receber importância, ao planejar-se o desenvolvimento econômico (UNITED NATIONS, 1972).

A transferência de tecnologia e de financiamento a países em desenvolvimento são essenciais para a garantia de um desenvolvimento econômico e social, seja na melhoria da qualidade de vida ou na amenização das deficiências ambientais geradas pela condição de subdesenvolvimento e por desastres naturais. As políticas ambientais não devem afetar adversamente o potencial de desenvolvimento de Estado algum, tampouco dificultar a melhora nas condições de vida de sua população, sendo preciso que os Estados e as organizações internacionais tomem medidas apropriadas, visando um acordo sobre o cumprimento dessas políticas e suas consequências econômicas. Para se alcançar uma gestão racional dos recursos e, assim, melhorar o meio ambiente, os Estados devem adotar uma abordagem integrada e coordenada de seu planejamento de desenvolvimento, assegurando que desenvolvimento seja uma prática compatível com a necessidade de criação de um ambiente benéfico para a população (UNITED NATIONS, 1972).

É garantido, ao Estado, o direito soberano de explorar seus próprios recursos, nos termos de suas políticas ambientais, além de caber ao Estado a responsabilidade de garantir que tais atividades não causem danos ao ambiente de outros Estados. As questões relativas à proteção e melhoria do meio ambiente devem ser tratadas com igualdade entre os Estados, por meio de acordos multilaterais que promovam a cooperação internacional para controlar, prevenir, reduzir e eliminar efeitos ambientais adversos, nas diferentes esferas, que sejam resultado da ação humana. Para isso, os Estados assegurariam que as organizações internacionais desempenhassem um papel coordenado, dinâmico e eficiente para a proteção e melhoria do meio ambiente (UNITED NATIONS, 1972).

Entre as recomendações da declaração, a Assembleia Geral estabelecia o Conselho de Governadores do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, cujas funções e responsabilidades incidiriam em:

- (a) Promover a cooperação internacional no campo ambiental e recomendar, conforme apropriado, políticas para esse fim;
- (b) Fornecer orientação política geral para a direção e coordenação de programas ambientais dentro do sistema das Nações Unidas;
- (c) Receber e revisar os relatórios periódicos do Diretor Executivo sobre a implementação de programas ambientais no sistema das Nações Unidas;
- (d) Manter sob revisão a situação ambiental mundial, a fim de garantir que problemas ambientais emergentes de amplo significado internacional recebam consideração apropriada e apropriada dos governos;

(e) Promover a contribuição das comunidades científicas internacionais e de outros profissionais relevantes para a aquisição, avaliação e intercâmbio de conhecimento e informação ambiental e, conforme apropriado, para os aspectos técnicos da formulação e implementação de programas ambientais no sistema das Nações Unidas; (f) Manter sob revisão contínua o impacto das políticas e medidas ambientais nacionais e internacionais nos países em desenvolvimento, bem como o problema de custos adicionais que podem ser incorridos pelos países em desenvolvimento na implementação de programas e projetos ambientais, para garantir que tais os programas e projetos devem ser compatíveis com os planos e prioridades de desenvolvimento desses países (...) (UNITED NATIONS, 1972, p. 29, tradução nossa).

O Conselho de Governadores do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) seria estabelecido formalmente durante a Assembleia Geral, em 15 de dezembro de 1972, pela Resolução 2997 (XXVII). A designação de “Conselho de Governadores do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente” mudaria, posteriormente, para “Assembleia das Nações Unidas para o Meio Ambiente” (UNEA, em inglês) como parte do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), sem que isso alterasse suas metas e propósitos ou o papel e funções do corpo diretivo, sendo comumente usados os termos UNEA, UNEP e PNUMA, para se referenciar o órgão decisório de mais alto nível do mundo, sobre o meio ambiente. Além disso, países em desenvolvimento destacaram a prioridade e a necessidade de que os programas ambientais estivessem em consonância com o desenvolvimento econômico e social, conclamando que a sede da secretaria do PNUMA fosse estabelecida em um país em desenvolvimento, que veio a ser o Quênia, cuja capital, Nairóbi, sedia a organização, e expressaram o interesse de que uma segunda Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano fosse realizada (UNITED NATIONS, 1972; 2013; WHERE..., 2019).

A Conferência de Estocolmo representou uma primeira avaliação dos impactos causados pela ação humana ao meio ambiente. Os objetivos e recomendações propostos pelo texto desse encontro são generalistas, bastante amplos quanto às políticas ambientais necessárias para enfrentamento dos desafios de preservação do meio ambiente e de melhoria deste para as gerações presentes e futuras, além de não evidenciarem algum detalhamento de um plano de ação normativo entre os Estados. A grande contribuição de Estocolmo reside em iniciar a construção da conscientização global sobre as questões ambientais, bem como a proposição de uma legislação ambiental internacional. Com isso, o ativismo ambiental ganhou proporções globais, e seu foco também se expandiu em atuação, passando por questões transfronteiriças e globais comuns até uma atuação intersetorial, na tomada de decisões ambientais (RIO..., [200-

?]). Lago (2006) sugere que Estocolmo elevou o tema ambiental a um nível que anteriormente era reservado a temas de longa tradição diplomática.

A contribuição de Estocolmo é significativa para que o meio ambiente viesse a conquistar a atenção da comunidade internacional. Entendeu-se que todos os aspectos do ambiente, sejam naturais ou artificiais, são essenciais para o bem-estar e gozo dos direitos humanos básicos, incluindo o direito à vida (UNITED NATIONS, 1972). Entretanto, foi no momento em que se criou o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC: *Intergovernmental Panel on Climate Change*), em 1988, uma parceria entre a Organização Meteorológica Mundial (WMO: *World Meteorological Organization*) e o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, que a comunidade epistêmica<sup>5</sup> passou a ter a devida atenção dos Estados. Através da Resolução 43/53, da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, de 6 de dezembro de 1988, o IPCC teve como tarefa inicial elaborar uma série de avaliações sobre todos os aspectos das mudanças climáticas, formulando estratégias realistas e recomendações sobre os impactos ambientais e socioeconômicos, assim como transmitir um parecer da necessidade de criar-se uma futura convenção internacional sobre o clima (UNITED NATIONS, 1988; KARNS; MINGST, 2010; INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE, 2018).

O papel e a credibilidade de uma comunidade epistêmica estão relacionados à sua capacidade de criar redes de comunicação a respeito de problemáticas de interesse mundial, aconselhando e influenciando tomadores de decisões para, assim, reafirmar e legitimar sua crença e sua existência (HAAS, 1992; VELTRONE, 2017). O IPCC, enquanto organização intergovernamental e comunidade epistêmica, apoiado pela ONU, constatou que a questão climática se tratava de um desafio que exigiria cooperação internacional, desempenhando papel fundamental para a realização da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas (UNFCCC: *United Nations Framework Convention on Climate Change*), adotada durante a segunda grande Conferência realizada pela ONU, a Rio-92.

---

<sup>5</sup> Segundo Haas (1992, p. 3) “Uma comunidade epistêmica é uma rede de profissionais com experiência e competência reconhecidas em um domínio ou área temática específica”.

## **4.2 *United Nations Conference on Environment and Development - Rio-92: a proteção ambiental não pode ser dissociada do processo de desenvolvimento***

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento foi sediada no Rio de Janeiro, Brasil, de 3 a 14 de junho de 1992. Também conhecida como UNCED, Rio 92, Eco-92 ou Cúpula da Terra (*Earth Summit*), a Conferência reafirmara a sua antecessora, de Estocolmo, na construção de uma parceria global equitativa que estabelecesse novos níveis de cooperação entre os Estados, setores-chave das sociedades e pessoas. Os trabalhos se concentrariam, dessa forma, em direção a acordos internacionais que protegessem a integridade do meio ambiente e o desenvolvimento globais (UNITED NATIONS, 1992).

Javier Pérez de Cuéllar, Secretário-Geral da ONU, de 1982 a 1991, convidou, em 1983, a ex-Primeira Ministra da Noruega, a médica mestre em saúde pública, Gro Harlem Brundtland, para elaborar e presidir uma Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. Por sua visão, que ultrapassava as barreiras da saúde em direção a assuntos ambientais e de desenvolvimento humano, sua escolha fora natural para ocupar tal posição. Em 1987, a Comissão Brundtland publicou o relatório “Nosso Futuro Comum”, trazendo o conceito de desenvolvimento sustentável para o discurso público. A publicação indica que somos capazes de “tornar o desenvolvimento sustentável - para garantir que as necessidades presentes não comprometam a capacidade das gerações futuras de atender às suas próprias necessidades” (UNITED NATIONS, 1987, p. 24, tradução nossa). Acrescenta, ainda, que

A satisfação das necessidades e aspirações humanas é o principal objetivo do desenvolvimento. As necessidades essenciais de um vasto número de pessoas nos países em desenvolvimento - alimentos, roupas, abrigo, empregos - não estão sendo atendidas e, além de suas necessidades básicas, essas pessoas têm aspirações legítimas por uma melhor qualidade de vida. Um mundo em que a pobreza e a desigualdade são endêmicas sempre estará propenso a crises ecológicas e outras. O desenvolvimento sustentável requer atender às necessidades básicas de todos e estender a todos.

(...) Em essência, o desenvolvimento sustentável é um processo de mudança em que a exploração de recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional estão em harmonia e aumentam o potencial atual e futuro de atender às necessidades e aspirações humanas (UNITED NATIONS, 1987, p. 54-57, tradução nossa).

Nesse sentido, as amplas recomendações feitas no relatório “Nosso Futuro Comum” levaram à realização da Rio-92, que contou com a presença de representantes de 172 países, sendo 108 deles a nível de chefe de Governo ou de Estado, diplomatas-sênior, delegados das agências da ONU, representantes de organizações internacionais e de organizações não-governamentais, considerado um evento-marco das relações internacionais por ser o primeiro a

reunir tal número de chefes de Governo e de Estado. O documento final, *The Rio Declaration on Environment and Development*, oficializava uma agenda internacional para o novo século sobre desenvolvimento sustentável: a Agenda 21. Os seres humanos seguem como o centro das preocupações para o desenvolvimento sustentável – assim como indicava a Conferência de Estocolmo –, os Estados têm o direito soberano de explorar seus próprios recursos, de acordo com suas políticas ambientais e de desenvolvimento, mas é de sua responsabilidade assegurar que tais atividades dentro de sua jurisdição não causem danos ao meio ambiente de outros Estados ou áreas além dos limites de sua jurisdição (UNITED NATIONS, 1992).

O desenvolvimento sustentável é apontado como uma das preocupações da organização, uma vez que a proteção ambiental não pode ser dissociada do processo de desenvolvimento, não pode ser considerado isoladamente o desenvolvimento sem se pensar nas necessidades ambientais das gerações presentes e futuras. Portanto, é preciso que tanto os Estados quanto a sociedade civil cooperem em tarefas essenciais para o desenvolvimento sustentável, como erradicar a pobreza, diminuir disparidades nos padrões de vida e, assim, atender melhor às necessidades da maioria da população mundial (UNITED NATIONS, 1992).

A ONU sugere, ainda, entre os princípios da Declaração da Rio-92, que os Estados se unam em uma “parceria global para conservar, proteger e restaurar a saúde e a integridade do ecossistema da Terra” (UNITED NATIONS, 1992, p. 4, tradução nossa). Os Estados possuem responsabilidades comuns em decorrência das suas contribuições na degradação ambiental global, ainda que em níveis diferentes, por isso, os países desenvolvidos reconhecem sua responsabilidade, tanto pela pressão que suas sociedades exercem quanto pelas tecnologias e recursos financeiros aos quais dispõem. É importante, para se alcançar o desenvolvimento sustentável, que os Estados reduzam e eliminem padrões de produção e consumo insustentáveis, promovendo políticas demográficas apropriadas (UNITED NATIONS, 1992).

A importância do IPCC e das comunidades epistêmicas em geral ganha destaque no nono princípio da Declaração, no qual a ONU indica aos Estados a cooperação para a capacitação e melhora do entendimento científico, por meio de trocas de conhecimento científico e tecnológico, o que contribuirá para o desenvolvimento, adaptação, difusão e transferência de tecnologias capazes de fomentar o desenvolvimento sustentável. A construção do regime ambiental dentro do escopo da ONU também reconhece o papel do indivíduo, sugerindo a participação de todos os cidadãos. No nível nacional, os indivíduos devem ter acesso às informações relacionadas ao meio ambiente, além da oportunidade de participarem dos



processos de tomada de decisão. Cabe ao Estado, assim, facilitar e incentivar a participação e conscientização ambiental de sua sociedade (UNITED NATIONS, 1992).

O respeito pela identidade dos agentes também é aludido, ficando mais evidente no Princípio 11 da Declaração, mencionando que os padrões ambientais, objetivos e prioridades de cada Estado devem refletir o contexto ambiental e de desenvolvimento no qual esses países estão circundados, uma vez que não há um padrão adequado para as distintas realidades e identidades dos agentes, seja em caráter econômico ou social. E essa construção de identidade ambiental coletiva seria responsável por um consenso internacional para solucionar problemas ambientais globais ou transfronteiriços. A institucionalização das normas e regras do regime se apresentam com o Princípio 13, que versa sobre a necessidade de que os Estados desenvolvam leis sobre responsabilidade e indenização para vítimas de poluição e outros danos ambientais, além de que:

(...) deverão cooperar de maneira expedita e mais determinada para desenvolver leis internacionais adicionais relacionadas à responsabilidade e compensação por efeitos adversos de danos ambientais causados por atividades em sua jurisdição ou controle em áreas fora de sua jurisdição (UNITED NATIONS, 1992, p. 5, tradução nossa).

A Declaração sugere que, em momentos de ameaças de danos graves ou irreversíveis ao meio ambiente, a falta de certeza científica não deve ser usada como motivo para postergar medidas de baixo custo que evitem a degradação ambiental. Além de recomendar que as autoridades nacionais internalizem os custos ambientais, uma vez que cabe ao poluidor arcar com o custo da poluição causada. Todos os esforços devem ser feitos pela comunidade internacional para ajudar os Estados que sofram com desastres naturais ou qualquer emergência que venha a produzir efeitos nocivos, ao meio ambiente desses Estados (UNITED NATIONS, 1992).

A abordagem pós-positivista do construtivismo pode ser percebida ao incitar a criatividade, os ideais e a coragem da juventude mundial para uma parceria global, bem como o papel vital das mulheres e a plena participação desses grupos para alcançar o desenvolvimento sustentável e a garantia de um futuro melhor para todos. Os povos indígenas e a suas comunidades também são reconhecidos como vitais, devido ao seu conhecimento e práticas tradicionais, “os Estados devem reconhecer e apoiar adequadamente sua identidade, cultura e interesses e permitir sua participação efetiva na conquista do desenvolvimento sustentável” (UNITED NATIONS, 1992, p. 7, tradução nossa). O meio ambiente também constitui a identidade de uma sociedade, os hábitos e modos de lidar com a natureza, e o meio no qual está

inserido moldam os indivíduos, e estes, por sua vez, criam costumes e interesses que representam, em parte, a identidade de uma nação.

A construção do regime ambiental vem a reforçar a paz e condenar a guerra, devendo não apenas o ambiente e os recursos naturais das pessoas serem protegidos, mas cabendo aos Estados garantirem o cumprimento do direito internacional em proteger o meio ambiente e as pessoas sob opressão, domínio e ocupação em situações de guerra. A paz, o desenvolvimento e a proteção ambiental são tidos como interdependentes e indivisíveis. É esperado, portanto, que quaisquer disputas ambientais sejam resolvidas pacificamente e por meios adequados, conforme a Carta das Nações Unidas (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945)<sup>6</sup>. Termina seus princípios destacando a cooperação de boa-fé, dentro do que Wendt (1992) teria por uma anarquia kantiana, para que os princípios consagrados pela Declaração sejam cumpridos, tanto no desenvolvimento do direito internacional quanto no campo do desenvolvimento sustentável, ou seja, reforçando e legitimando o regime ambiental como um conjunto de normas a orientar a ação coletiva dos agentes em torno da temática.

Outro grande avanço dentro do regime ambiental internacional foi a elaboração da Agenda 21, abordando problemas prementes da atualidade e que pretendiam preparar o mundo para os desafios do século seguinte, o que a ONU anunciava refletir um consenso global e compromisso político do mais alto nível em desenvolvimento e cooperação ambiental. A organização ainda sugere que:

Estratégias, planos, políticas e processos nacionais são cruciais para alcançar esse objetivo. A cooperação internacional deve apoiar e complementar esses esforços nacionais. Nesse contexto, o sistema das Nações Unidas tem um papel fundamental a desempenhar. Outras organizações internacionais, regionais e sub-regionais também são chamadas a contribuir para esse esforço. A participação pública mais ampla e o envolvimento ativo das organizações não-governamentais e de outros grupos também devem ser incentivados (UNITED NATIONS, 1992, p. 12, tradução nossa).

A Agenda 21 é estipulada como um programa dentro do escopo das Nações Unidas para firmar um trabalho conjunto entre os agentes, abrangendo ações, objetivos, atividades e meios de implementação comuns, refletindo um programa dinâmico que “será realizado pelos vários atores, de acordo com as diferentes situações, capacidades e prioridades dos países e regiões, respeitando integralmente todos os princípios contidos na Declaração do Rio (...)” (UNITED NATIONS, 1992, p. 13, tradução nossa), sendo possível evoluir ao longo do tempo e de acordo

---

<sup>6</sup> A Carta das Nações Unidas é o tratado que estabeleceu as Nações Unidas, em 1945.

com as necessidades e circunstâncias do processo dessa nova parceria global em prol do desenvolvimento sustentável.

A Declaração resume em seus princípios a extensa elaboração de 486 páginas, das quais reforçam a necessidade da existência de um regime ambiental que integre e desenvolva em diferentes níveis a política, o planejamento e o gerenciamento das ações dos agentes, com uma estrutura legal e regulamentar eficaz, com incentivos de mercado por meio de instrumentos econômicos que facilite o estabelecimento de sistemas para a integração ambiental e econômica, assegurando, ainda, a paz. A Declaração da Conferência Rio-92 se coloca de modo mais eminente do que sua antecessora, principalmente ao, repetidas vezes, elucidar as diferentes responsabilidades que os países possuem, indicando maior responsabilidade aos países desenvolvidos em relação aos demais na degradação do meio ambiente. Karns e Mingst (2010) destacam que o encontro foi marcado por divergências de interesse por parte dos Estados participantes, sobretudo na diferenciação e responsabilização na participação de emissão dos gases do efeito estufa e das desigualdades socioeconômicas entre países do Norte e países do Sul, além do evento não apresentar nenhuma iniciativa legal que obrigasse a redução de emissão desses gases, o que viria a acontecer com a suplementação do Protocolo de Kyoto, em 1997, mas se tratava de um passo singular no caminho para a sustentabilidade. As divergências entre os países também reforçam as identidades que são próprias das diferentes realidades nas quais os Estados estão inseridos, sendo um dos principais pontos de estudo do Construtivismo, pois a percepção de urgência ou de importância em um tema, como o meio ambiente, terá diferentes níveis de acordo com a identidade e os problemas aos quais estão expostos cada um dos agentes, conseqüentemente, ganhando maior ou menor importância.

Independentemente das diferenças, a Rio-92 resultou, ainda, na instauração da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC, da sigla em inglês), secretariado do sistema ONU responsável de apoiar a resposta global à ameaça da mudança climática. A entidade possui filiação de 197 Partes, à época da Rio-92 154 Estados e uma organização regional de integração econômica o haviam assinado, sendo o tratado base para o Protocolo de Kyoto (1997) e o Acordo de Paris (2015), posteriormente (UNITED NATIONS, 1992; ABOUT..., [20--?]).

### **4.3 *World Summit on Sustainable Development* – Rio+10: reafirmando o compromisso com o desenvolvimento sustentável**

A Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, Cúpula de Joanesburgo ou Rio+10, foi outro marco do regime ambiental internacional. O evento, que ocorreu dez anos após a Rio-92, foi sediado em Joanesburgo, na África do Sul, de 26 de agosto a 4 de setembro de 2002. A convocação ao evento ocorreu pela Resolução 55/199 da Assembleia Geral das Nações Unidas (2001), chamada “Revisão decenal do progresso alcançado na implementação dos resultados da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento”. O marco da Rio-92 no regime ambiental foi percebido pelo consenso político em torno do conceito de desenvolvimento sustentável e da formulação da Agenda 21. Lago (2006, p. 87) afirma que:

Avanços inegáveis ocorreram nas áreas de conhecimento científico, progresso tecnológico e envolvimento do setor privado, ao mesmo tempo em que, na maioria dos países, se fortaleceu a legislação ambiental e cresceram a informação e a participação da sociedade civil.

Ainda assim, precedendo a Cúpula de Joanesburgo, o então Secretário-Geral das Nações Unidas, Kofi Annan, reconheceu que os avanços durante a década entre a Rio-92 e a Rio+10 foram de “uma demonstração de progresso penosamente lento e de uma crise ambiental que se profunda” (TIME, 2002, p. 22, apud LAGO, 2006, p. 87). A Rio+10 é constantemente lembrada pelo descompasso entre a disposição dos governos em negociar e se responsabilizar pelos problemas ambientais a serem enfrentados, algo que Kofi Annan reforça ao admitir que a “nossa compreensão – popular e científica – foi mais rápida do que a nossa resposta política” (TIME, 2002, p. 22, apud LAGO, 2006, p. 88).

Wendt (1992) possibilitou uma maior versatilidade ao construtivismo com sua abrangência em tornos dos agentes, mas reconhecendo que os Estados seguem como peças centrais da política internacional, o que justificaria esse descompasso entre os avanços da questão ambiental em diferentes grupos de agentes, como a sociedade civil e a comunidade científica, e um processo mais lento, em torno da resposta política estadista na execução daquilo que fora proposto na Rio-92. Além disso, o processo de integração e internalização de um regime consideravelmente novo levam, naturalmente, tempo para assimilação e para assumir seu papel enquanto norma.

Krasner (1989) já enunciara que um regime é um procedimento de tomada de decisões cujas expectativas dos agentes convergem, em determinado tema, para um entendimento comum. Isso, de fato, aconteceu, durante a Rio-92, mas ainda que o evento possa indicar uma perda de força do regime, é pouco provável que uma diminuição na intensidade das ações dos Estados venha a ameaçar ou anunciar o fim desse regime.

Outros pontos a serem considerados, no período que antecede a Rio+10, são os progressos tecnológicos e o aumento do fluxo de transações comerciais, além, é claro, do fim da Guerra Fria e o impulso da globalização como meio de desenvolvimento dos países, bem como a reconfiguração da agenda internacional, após os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, em Nova York. Esse contexto de desenvolvimento associado à globalização, de aumento do consumo e liberalização dos mercados, se distancia daquilo que era proposto, nas Conferências de Estocolmo e do Rio de Janeiro, mais voltado à uma visão humanista e na defesa do desenvolvimento sustentável. Nesse sentido, a falta de atenção ao que fora acordado, na Rio-92, demonstrou que a globalização que monopolizou a agenda dos Estados não foi capaz de reduzir a pobreza ou evitar o agravamento da situação ambiental. A soma dos diferentes contextos que precederam a Rio+10 reduziu consideravelmente a expectativa desse encontro, que trouxe poucas proposições, servindo como um memorando daquilo que fora tratado no Rio de Janeiro em 1992.

O desenvolvimento sustentável é o primeiro dos compromissos reafirmados no encontro, cujo comprometimento estende-se à construção e “uma sociedade global humana, equitativa e solidária, ciente da necessidade de dignidade humana para todos” (UNITED NATIONS, 2002, p.1, tradução nossa). A Declaração da Rio+10 volta a conclamar a garantia de que se deixe um mundo livre de pobreza, degradação ambiental e padrões insustentáveis de desenvolvimento. Assume-se a responsabilidade de avanço com os esforços que corroborem com o desenvolvimento sustentável, desenvolvimento socioeconômico e a proteção ambiental, a níveis local, regional e global.

A Declaração retoma aspectos significativos de Estocolmo e do Rio de Janeiro, ressaltando a necessidade de um plano prático que promovesse aquilo que fora discutido quanto à erradicação da pobreza e ao desenvolvimento humano, em um ambiente preservado para as gerações futuras, e que o programa global da Agenda 21 é um marco significativo, fruto da Conferência do Rio, que estabeleceu uma nova agenda para o desenvolvimento sustentável. Anuncia-se, ainda, que há consenso de que esse processo de implementação da Agenda 21 deva ser inclusivo, envolvendo todos os principais grupos e governos que participaram do histórico

evento em Joanesburgo. A ONU, enquanto agente do sistema internacional, tem um papel importante na inclusão das ONGs e outros grupos ambientais nas discussões sob seu escopo, atribuindo a eles uma dimensão de agente que fora desse espaço poderia ser reduzido, ainda que estes sejam grupos de pressão que agem independentemente da acreditação de uma organização tal qual a ONU ou de um Estado (UNITED NATIONS, 2002).

A Rio+10 detém um caráter mais superficial do que as conferências anteriores, mas foi fundamental no processo de reforço do regime ambiental, elucidando a urgência de que as metas coletivas sejam incorporadas, como norma, e aceitas, dentro do processo construtivo das identidades. Contudo, ainda que o avanço no aspecto geral da temática ambiental tenha sido aquém do esperado, o evento era uma oportunidade de demonstração de um dos problemas que sempre fora mencionado durante os eventos anteriores, e marcam uma das preocupações anunciadas, desde a primeira delas, em Estocolmo, de que os seres humanos são o centro das preocupações pelo qual se faz necessário o desenvolvimento sustentável, e o continente africano, apresentado como berço da civilização, é o mais faminto e precisa superar a pobreza extrema para estar em condições de incluir uma agenda ambiental como prioridade. Isso trouxe uma nova interpretação para a pobreza enquanto entrave para o desenvolvimento sustentável, pois os principais problemas do meio ambiente estão relacionados com a pobreza (UNITED NATIONS, 1972, 1992, 2002; LAGO, 2006).

#### **4.4 *United Nations Conference on Sustainable Development* - Rio+20: comprometimento com novos objetivos**

Após a Cúpula de Joanesburgo, a primeira das conferências planejadas para avaliar os progressos ambientais e de desenvolvimento sustentável após a Rio-92, o governo brasileiro apresentou uma proposta, às Nações Unidas, para receber, novamente, uma conferência que avaliasse os progressos ambientais, nos dez anos posteriores a Joanesburgo. Com o aceite da ONU, iniciava-se o planejamento da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (UNCSD, em inglês) ou a Rio+20. O enfoque do encontro estava evidenciado em seu nome, desenvolvimento sustentável. O encontro aconteceu de 13 a 22 de junho de 2012, sendo que a participação de líderes mundiais ocorreu a partir do dia 20. E ainda que pretendesse atrair um número elevado de Chefes de Estado e participantes da sociedade civil e ONGs, o que foi atingido, o evento foi marcado pela ambiguidade de seus objetivos, se comparado aos encontros anteriores. Uma das razões pode ser apontada pelo aumento dos encontros anuais, as

COPs, que surgiram na Rio-92, e pela multiplicação das reuniões intergovernamentais de alto nível sobre a temática ambiental (UNITED NATIONS, 2012; SÁNCHEZ; CROAL, 2012).

A Rio+20 já tinha a confirmação de participação de 183 países meses antes do evento, com 135 deles tendo solicitado direito de se pronunciar. O documento final do encontro anuncia “O Futuro que Queremos”, acordado por 188 países que registra mais de 700 compromissos e ações concretas entre os participantes, entre eles um fundo de 50 bilhões de dólares para levar energia sustentável a um bilhão de pessoas (UNITED NATIONS, 2012; ALÉM..., 2012; BRAGA, 2012).

O PNUMA, elaborado a partir da Conferência de Estocolmo, volta a ganhar atenção, no qual os participantes concordaram em fortalecer significativamente o programa por meio de financiamento e torná-lo um corpo de adesão universal. Dessa forma, aumenta-se a capacidade da ONU de lidar com questões ambientais, bem como monitorá-las e avaliá-las (ONURB, 2012). A pobreza também recebe destaque, como costumeiramente o fazem ao envolver aspectos que dificultam um desenvolvimento sustentável pleno entre os países, reafirmando a necessidade de atingir-se o desenvolvimento sustentável por meio da promoção do

(...) crescimento econômico sustentado, inclusivo e equitativo, criando maiores oportunidades para todos, reduzindo as desigualdades, elevando os padrões básicos de vida, promovendo o desenvolvimento e a inclusão social equitativos e promovendo a gestão integrada e sustentável dos recursos naturais e ecossistemas que apoiam, entre outros, desenvolvimento econômico, social e humano, facilitando a conservação, regeneração e restauração de ecossistemas e resiliência diante de novos e emergentes desafios (UNITED NATIONS, 2012, p. 1, tradução nossa).

A Rio+20 também relembra o que fora discutido em Estocolmo, reafirmando os princípios da Rio-92, principalmente na diferenciação das responsabilidades entre os países, sobre o desenvolvimento sustentável, e ressalta o comprometimento da Agenda 21, discutida durante a Rio-92, e o plano de implementação abordado em Joanesburgo, além de uma série de outros comprometimentos, estabelecidos no decorrer dos encontros anuais dentro do regime ambiental, sob escopo das Nações Unidas. A Rio+20 ainda retoma, em uma política de revigorar o comprometimento internacional, os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM)<sup>7</sup>, estabelecidos em Nova York no ano 2000 durante a Cúpula do Milênio, na qual os países adotaram uma série de oito medidas para erradicar a pobreza extrema até 2015, transformando os ODM em Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)<sup>8</sup>, além de ampliá-los para 17 objetivos. Com isso, os países buscaram acelerar o desenvolvimento desses

<sup>7</sup> Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: <https://www.un.org/millenniumgoals/bkgd.shtml>

<sup>8</sup> Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: <http://www.globalgoals.org/>

objetivos, reagrupando os oito ODM dentro dos 17 novos ODS, de modo a estabelecer ações orientadas, concisas e de fácil compreensão, tentando torná-los aplicáveis de modo universal em todo o globo, com empenho prioritário no desenvolvimento sustentável, bem como facilitar ao medir o progresso em cada uma das áreas abrangidas pelos ODS. Entretanto, ainda que a Rio+20 tenha servido como palco para a idealização desses novos objetivos, estes só viriam a se formalizar em 2015, ao final do prazo de alcance dos ODM (UNITED NATIONS, 2012; ALÉM..., 2012).

A Declaração também manifesta que o progresso desde a Rio-92 foi desigual, incluindo desenvolvimento sustentável e erradicação da pobreza, carecendo de um maior progresso na implementação dos comprometimentos anteriores. Corroborando com a perspectiva construtivista, o documento reconhece a participação de diferentes atores engajados na busca pelo desenvolvimento sustentável. Acrescenta que “a mudança climática é uma crise transversal e persistente” (UNITED NATIONS, 2012, p. 6, tradução nossa), e que ela afeta a capacidade de todos os países, requerendo ações urgentes e ambiciosas, seguindo os princípios e disposições propostos durante as Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas. Também reforçam o papel fundamental dos órgãos governamentais e legislativos em promover o desenvolvimento sustentável, ou seja, adequar aquilo que foi acordado na construção do regime ambiental em forma de norma e aplica-lo em seu território por meio de sua jurisdição, de modo a ser um esforço conjunto entre todos os agentes.

Além do papel importante das autoridades a nível local e subnacional, a inclusão de cidadãos e as partes interessadas são fundamentais na discussão com os tomadores de decisões. É bastante enfatizada a necessidade de envolver atores transnacionais, como as grandes companhias empresariais, para que elas integrem informações de sustentabilidade em seus relatórios periódicos. O acesso à informação e a procedimentos judiciais e administrativos também deve ser facilitado, pois a construção de práticas que promovam o desenvolvimento sustentável requer a inclusão de todos os principais grupos, dos quais a Declaração destaca:

(...) mulheres, crianças e jovens, povos indígenas, organizações não-governamentais, autoridades locais, trabalhadores e sindicatos, empresas e indústrias, comunidade científica e tecnológica, e agricultores, bem como outras partes interessadas, incluindo comunidades locais, grupos e fundações de voluntários, migrantes e famílias, bem como idosos e pessoas com deficiência (UNITED NATIONS, 2012, p. 8, tradução nossa).

As ONGs também recebem destaque, uma vez que fizeram parte, desde a Conferência de Estocolmo, da construção do regime ambiental. A ONU afirma observar



(...) as valiosas contribuições que as organizações não-governamentais poderiam e fazem na promoção do desenvolvimento sustentável por meio de sua bem estabelecida e vasta experiência, expertise e capacidade, especialmente na área de análise, compartilhamento de informações e conhecimentos, promoção do diálogo e apoio implementação do desenvolvimento sustentável (UNITED NATIONS, 2012, p. 10, tradução nossa).

Seguindo o reconhecimento do papel de diferentes agentes, as Nações Unidas também o recebem. A organização que deu início ao diálogo entre os diferentes atores para construir um regime que fosse amplamente debatido e defendido, criando uma agenda de desenvolvimento sustentável a nível global é referida pelas suas notáveis contribuições, assim como

(...) as contribuições de outras organizações internacionais relevantes, incluindo instituições financeiras internacionais e bancos multilaterais de desenvolvimento, e enfatizamos a importância da cooperação entre elas e com as Nações Unidas, em seus respectivos mandatos, reconhecendo seu papel na mobilização de recursos para o desenvolvimento sustentável (UNITED NATIONS, 2012, p. 10, tradução nossa).

O futuro econômico, social e ambientalmente sustentável do planeta foi discutido, ainda, abordando diferentes tópicos. Falou-se em economia verde, detalhando políticas econômicas que venham a ser uma ferramenta para o avanço dos objetivos ambientais, além do compartilhamento de experiência e lições que ensinem uns aos outros nesse processo. Estabelecer um fórum político para arquitetar medidas que fortaleçam globalmente a sustentabilidade é um consenso, unindo tomadores de decisão de governos e sociedade civil para articular a tríade social, econômica e ambiental (UNITED NATIONS, 2012).

O fortalecimento do PNUMA, enquanto principal autoridade ambiental global, sendo responsável por definir a agenda ambiental internacional, é comprometimento de todos, uma vez que ainda atua como defensor autorizado do ambiente global. Quanto ao fortalecimento do PNUMA, a resolução a ser adotada para o aprimoramento do programa convidava a:

- (a) Estabelecer a adesão universal ao Conselho de Governadores do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, bem como outras medidas para fortalecer sua governança, bem como sua capacidade de resposta e prestação de contas aos Estados Membros;
- (b) dispor de recursos financeiros seguros, estáveis, adequados e aumentados do orçamento ordinário das Nações Unidas e de contribuições voluntárias para cumprir seu mandato;
- (c) Aprimorar a voz do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente e sua capacidade de cumprir seu mandato de coordenação no sistema das Nações Unidas, fortalecendo seu envolvimento com os principais órgãos de coordenação das Nações Unidas e capacitando-o a liderar esforços para formular estratégias em todo o sistema das Nações Unidas sobre o ambiente;
- (d) Promover uma forte interface ciência-política, com base nos instrumentos internacionais, avaliações, painéis e redes de informação, incluindo o *Global*

*Environment Outlook*<sup>9</sup>, como um dos processos que visam reunir informações e avaliações para apoiar a tomada de decisão informada;

(e) Disseminar e compartilhar informações ambientais baseadas em evidências e aumentar a conscientização do público sobre questões ambientais críticas e emergentes;

(f) Fornecer capacitação aos países, bem como apoiar, e facilitar o acesso à tecnologia;

(g) Consolidar progressivamente as funções da sede em Nairóbi, bem como fortalecer sua presença regional, a fim de ajudar os países, mediante solicitação, na implementação de suas políticas ambientais nacionais, colaborando estreitamente com outras entidades relevantes do sistema das Nações Unidas;

(h) Garantir a participação ativa de todas as partes interessadas, baseando-se nas melhores práticas e modelos de instituições multilaterais relevantes e explorando novos mecanismos para promover a transparência e o engajamento efetivo da sociedade civil (UNITED NATIONS, 2012, p. 18, tradução nossa).

O financiamento do desenvolvimento sustentável, para além dos incentivos ao PNUMA, também incluiria esforços entre os países para que os ODS sejam alcançados. Um processo intergovernamental seria utilizado para analisar as necessidades de financiamento para facilitar a mobilização de recursos e as formas de aplicação para o alcance dos ODS. Esse processo intergovernamental se daria por meio de um comitê, compreendendo 30 especialistas nomeados por grupos regionais, considerando uma representação geográfica equitativa. Dentre outros temas, a pauta do encontro ainda abrangeu transporte sustentável e redução da emissão de gases do efeito estufa, compromissos estabelecidos por empresas em prol de uma sustentabilidade corporativa, educação e o comprometimento em incorporar sustentabilidade no ensino, segurança alimentar e agricultura sustentável, sustentabilidade e ciência, oceanos e uma parceria global em sua defesa, além de uma retrospectiva dos objetivos alcançados e dos desafios que ainda exigem um maior trabalho conjunto (UNITED NATIONS, 2012; ALÉM..., 2012).

McCormick (2010, p. 106-107, tradução nossa) ainda reforça que o PNUMA alcançou sua atuação máxima quando, se pôs como “um facilitador, reunindo governos e instituições com interesses compartilhados e incentivando-os a negociar e chegar a um acordo sobre esses interesses”, sem compelir que os governos agissem contra sua própria vontade, mas colocando-os a reconhecer o interesse e os valores comuns. Assim, levou as diferentes identidades a um entendimento de como eles se posicionam e se projetam, no sistema internacional, sobre a temática ambiental.

---

<sup>9</sup> Global Environment Outlook (GEO) é uma publicação em forma de relatório que o PNUMA divulga como sua principal ferramenta de avaliação ambiental, sendo publicada desde 1997.

#### 4.5 Organizações Internacionais: catalisadoras do regime ambiental internacional

A Organização das Nações Unidas exerce e desfruta de funções que lhe são conferidas por sua personalidade e capacidade de operar com base no plano internacional, tida como um tipo supremo de organização internacional. As Organizações Internacionais Governamentais desempenham diversas funções, ou possuem programas sob seu escopo que atendam as diretrizes necessárias para seu funcionamento, incluindo coleta de informações e monitoramento de tendências, a exemplo do PNUMA, ou em outras áreas, como o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), na prestação de serviços e ajuda. As OIGs são “fundamentais para ajudar os estados a formar hábitos estáveis de cooperação por meio de reuniões regulares, coleta e análise de informações e solução de controvérsias, além de atividades operacionais” (KARNS; MINGST, 2010, p. 6, tradução nossa). Ademais, aprimoram o bem-estar individual e coletivo, construindo um sistema internacional cooperativo e desafiando os interesses egoístas que os Estados e demais agentes possam ter.

Abbott e Snidal (1998, p. 4-5, apud KARNS; MINGST, 2010, p. 7, tradução nossa) sugerem que as OIGs permitem

(...) a centralização das atividades coletivas por meio de uma estrutura organizacional concreta e estável e um aparato administrativo de apoio. Isso aumenta a eficiência das atividades coletivas e aumenta a capacidade da organização de afetar os entendimentos, o ambiente e os interesses dos estados.

Dessa forma, os Estados se unem às OIGs para negociarem e implementarem acordos que refletem seus interesses próprios e comunitários. Consequentemente, concordam em moldar o debate internacional sobre importantes tópicos das relações internacionais e da política internacional, permitindo que eles componham normas de comportamento e implementem ações coletivas pontuais a temas de interesse mútuo. As OIGs não apenas criam oportunidades para seus Estados membros, elas ainda exercem influência e impõem restrições que comprometam o não cumprimento das políticas debatidas e adotadas sob seu escopo. Também estabelecem agendas internacionais e, portanto, nacionais, forçando que os Estados se posicionem sobre determinadas questões (KARNS; MINGST, 2010).

Karns e Mingst (2010) apontam que o comportamento dos Estados é submetido à vigilância, por meio do compartilhamento de informações. As OIGs ainda incentivam o desenvolvimento de processos de tomada de decisão que facilitem a sua participação,

incorporando ou otimizando a criação de princípios, normas e regras de comportamento, nas quais os Estados alinhem suas políticas e se beneficiem da reciprocidade dos demais que seguirão esse alinhamento. Percebe-se que há benefícios, ao se ingressar em uma OIG, ainda que esta possa ser onerosa, em suas metas e proposições de normas e regras de adequação para a participação do Estado como membro dela.

A participação das Nações Unidas, enquanto espaço de mediação dos debates que constituíram o regime ambiental internacional, foi mencionada, ao longo da pesquisa, mas outro agente merece destaque por sua participação desde o início, não apenas pelo seu pioneirismo, mas pela sua capacidade de mobilização e participação ativa nas sociedades. Veltrone (2017) destaca que, do mesmo modo que as comunidades epistêmicas necessitam de instâncias políticas para legitimarem sua atuação, a sociedade civil, em conjunto com ONGs, sejam nacionais ou internacionais, em sua atuação e agendas, representam grupos de pressão política aos Estados e aos organismos intergovernamentais dos quais eles fazem parte.

As ONGs, de forma simplificada, são todas as organizações sem fins lucrativos que surgem através do trabalho de voluntários para ocupar as lacunas nas quais a ação estatal é falha. Os propósitos das ONGs são amplos, podendo atuar em diferentes níveis: da pressão política ao confronto, e da ação direta, adotando estratégias e meios de atingir seus propósitos (VILLA, 1999). O termo ONG foi utilizado, inicialmente, pela ONU, na década de 1940, para designar os trabalhos e projetos de interesse público ou de caráter humanitário que não tivessem vínculos com algum governo. Nos anos 1970, houve um forte movimento de apoio civil que proliferou as ONGs no regime internacional, sobretudo, nas áreas sociais. O termo foi ganhando notoriedade e repercussão, pela cooperação que envolvia esses atores e a sociedade civil. Com a Conferência de Estocolmo, nos anos 1970, e nos anos 1990, com a repercussão da Rio-92, o termo se popularizou e ganhou maior abrangência, em seu significado dentro da temática ambiental, denominando, em suma, todas as organizações não-estatais – tanto as nacionais quanto as internacionais (COUTINHO, 2005).

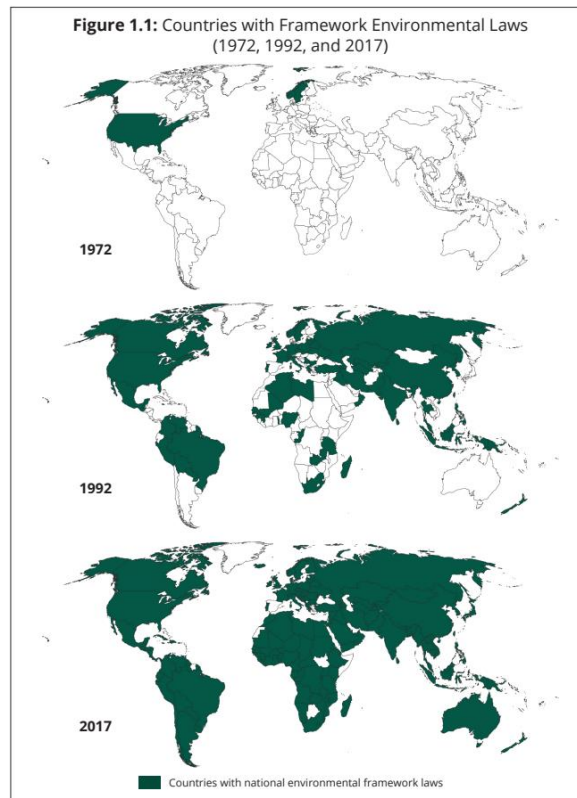
McCormick (2010) sugere que a criação das ONGs se deu pela frustração com a falta de ação política, levando cidadãos a se organizarem para aumentarem a pressão por mudanças ou mesmo para tomarem as medidas necessárias para que elas ocorram. A presença das ONGs desde a Conferência de Estocolmo atraiu atenção pública e política ao trabalho realizado por elas, incentivando-as a serem mais persistentes em seus esforços para trabalharem umas com as outras, influenciando, assim, as políticas públicas. Por serem independentes de governos, as ONGs empregam diferentes ferramentas para alcançarem seus objetivos,

(...) incluindo a pesquisa de problemas ambientais, fazendo lobby com governos locais e nacionais, exercendo pressão sobre organizações internacionais e corporações multinacionais, levantando e gastando os fundos necessários para implementar medidas práticas de gestão, monitorar as ações de governos e empresas, formar coalizões políticas em apoio às políticas públicas e promover a conscientização pública sobre os problemas ambientais (MCCORMICK, 2010, p. 92-93, tradução nossa).

Rustiala (1997, p. 720, tradução nossa) menciona o papel cada vez mais proeminente das ONGs, sobretudo, em instituições ambientais internacionais. A inclusão das ONGs nesses ambientes não é aleatória ou imprevisível, “se baseia na confluência de incentivos governamentais e vantagens e recursos comparativos das ONGs”. Conforme a regulamentação ambiental internacional mudou, foi alterado, também, o processo de criação e operação do regime. O aumento no escopo e na força do direito ambiental internacional que as ONGs ganham, nos últimos anos, reflete igualmente o aumento do escopo e da força do direito ambiental internacional. Assim, os Estados incorporam as ONGs, uma vez que a participação delas aprimora na alocação de recursos, do mesmo modo que proveem aconselhamento político, ajudam a monitorar comprometerimentos e delegações, minimizando os riscos de se ratificar um tratado. McCormick (2010) também menciona que a criação das ONGs ajuda a compensar falhas nas políticas públicas dos Estados, trazendo uma gama mais ampla de percepções para o debate ambiental, além de seu papel ativo ter garantido às ONGs ou indivíduos associados a elas o Prêmio Nobel da Paz dez vezes, apenas no período de 1974 a 2008.

O Primeiro Relatório Global sobre o Estado de Direito Ambiental traz um levantamento pertinente à adoção de leis ambientais, evidenciando, na Figura 1 (MEGA, 2019), a força que o direito ambiental internacional recebera, desde 1972, ano em que ocorreu a primeira das conferências, evoluindo, até 1992, quando ocorreu a Rio-92, e após, em 2017, quando há a ratificação do Acordo de Paris.

**Figura 1 – Países com Leis Ambientais (1972, 1992, e 2017)**



Fonte: Mega (2019, n.p.).

Percebe-se que a internalização das normas e princípios compartilhados a partir da construção do regime ambiental internacional levou os Estados a replicarem em sua própria legislação aquilo que era debatido no escopo das Nações Unidas em união com o trabalho das ONGs. Apenas três países possuíam legislação específica sobre o meio ambiente, até a Conferência de Estocolmo, passando a 76 países à época da Rio-92, e, em 2017, já chegava a 176 países (ENVIRONMENTAL..., 2019). A identidade nacional desses Estados, ao incorporarem as normas do regime ambiental, contribui para que outros Estados façam o mesmo, facilitando a compreensão da necessidade do regime internacional, e aclarando as expectativas entre os agentes envolvidos. Eis a importância normativa e ideacional das estruturas a que Reus-Smith (2005) se refere, com a capacidade de moldar as identidades sociais dos atores políticos e as normas do sistema internacional.

O texto da Agenda 21, elaborado durante a Rio-92, incentiva a participação de ONGs direta e indiretamente, dentro do regime ambiental internacional, sugerindo que seja criado um conselho consultivo de alto-nível com participação delas, além de contribuir com relatórios e acesso às negociações formalmente, ou seja, lhes é conferida personalidade jurídica para lidar

a mesmo nível nas deliberações ambientais promovidas pela ONU (UNITED NATIONS, 1992; RAUSTIALA, 1997).

Contudo, ainda que o acesso das ONGs tenha aumentado, e variado seu grau de relacionamento com as instituições, elas ainda ficam, de modo geral, dependentes do interesse dos Estados, e tê-las às portas abertas na discussão, seguindo o direito inalienável do acesso às ONGs, como um princípio do direito internacional, é o que Raustiala (1997, p. 724, tradução nossa) aponta ser “um privilégio concedido e mediado pelos estados”. McCormick (2010, p. 95, tradução nossa) também menciona que as regras mais importantes são estabelecidas pelos governos e por acordos entre governos, fazendo com que as ONGs funcionem “fora do processo de elaboração de regras, oferecendo consultoria especializada, realizando pesquisas e monitorando a aplicação dessas regras”.

Karns e Mingst (2010, p. 9, tradução nossa) asseguram que as ONGs são peças da governança, e “como peças da governança, elas fornecem processos em vários níveis para pressionar ou persuadir indivíduos, governos, OIGs, corporações e outros atores a melhorar os registros de direitos humanos, proteger o meio ambiente, combater a corrupção (...)”, bem como são frequentemente contratadas por governos ou OIGs para atividades que anteriormente eram controladas pelos Estados. Sua importância enquanto peças da governança global reside em sua maneira de permitir que os indivíduos ajam publicamente, da mesma forma que o caráter voluntário relacionado a elas, assim como sua atuação local e em temas específicos, e as conexões que criam entre os diferentes agentes as tornam um importante elo entre as comunidades subnacional, nacional e internacional, e instituições. Elas funcionam, dessa forma, como transmissoras entre múltiplos níveis da governança.

Karns e Mingst (2010) ressaltam que as ONGs estiveram presentes, com *status* consultivo, em todos os eventos ambientais organizados pela ONU e trazem a ideia do papel das ONGs na governança ambiental em quatro pontos-chave: o primeiro diz respeito ao criticismo internacional generalizado, uma vez que elas não estão vinculadas aos Estados e, em teoria, não dependem deles para arrecadar fundos, elas podem adotar posições críticas em relação à ação destes. O segundo ponto é a sua função integrante das comunidades epistêmicas ao lado das organizações intergovernamentais e das agências estatais, pois também são a origem de estudos e coleta de dados estatísticos a respeito das questões ambientais, além de trabalharem conjuntamente em temas de interesse comum. O trabalho em benefício mútuo com as organizações intergovernamentais é o terceiro ponto, pois além de ser uma alavanca para a atuação das ONGs e palco para tentar influenciar as políticas domésticas dos países, é

justamente onde os Estados se reúnem, agindo, sobretudo, através do UNEP, onde 322 ONGs de mais de 50 países estão cadastradas (LIST..., 2020). Por fim, o ponto-chave de maior importância é a tentativa de influenciar diretamente na política ambiental dos Estados. Há casos de ONGs que trabalharam diretamente com os governos ou os representantes destes para solucionar ou amenizar questões pontuais do interesse das ONGs, e que eram de interesse, de alguma forma, dos Estados. As ONGs trabalham, ainda, com as comunidades a níveis locais, desenvolvendo trabalhos e treinamentos que capacitem esses grupos de pessoas a atuar em parceria com os objetivos defendidos por eles, promovendo o desenvolvimento econômico e o aumento da participação local no desenvolvimento sustentável.

Fica evidente, com os pontos-chave apresentados, que as ONGs exercem pressão política, podendo, inclusive, usar de meios jurídicos para isso:

(...) Algumas ONGs podem iniciar procedimentos legais formais contra os Estados por não conformidade. Eles podem trabalhar através dos processos legislativos ou burocráticos dos Estados para pressionar as autoridades a impor sanções contra outras partes. (...) As ONGs podem trabalhar diretamente com os Estados para criar medidas aos problemas de modo a aumentar a possibilidade de cumprimento dos conjuntos de obrigações decorrentes de tratados ou de outras fontes (KARNS; MINGST, 2010, p. 509-510, tradução nossa).

Contudo, apesar do aumento da participação das ONGs no regime internacional, é o Estado quem tem a responsabilidade primária sobre a governança (WENDT, 1992), eis onde consiste a importância da pressão política exercida pelas ONGs, para fazer valer as normas estabelecidas pelos Estados em espaços de construção dos regimes. Para Duarte (2013), o construtivismo, ampliará o número de atores como uma característica da vida social e das identidades, pois elas criam as normas e regras que estruturam a ação dos múltiplos atores. Viotti e Kauppi (2012) discorrem que o construtivismo se interessa não apenas pelo Estado como ator, mas também as organizações internacionais e transnacionais, enfatizando as trocas e ações subjetivas e intersubjetivas que os agentes humanos adotam nessas entidades organizacionais estatais e não estatais. Dessa forma, é possível observar que no espaço de discussão do regime ambiental temos a participação de diversos agentes como os Estados, organizações interestatais, organizações não-governamentais, empresas transnacionais e multinacionais, e sociedade civil – relacionada ou não com as ONGs.

Conforme Castro (2012, p. 429-430), “a qualificação de ator no plano das Relações Internacionais contemporâneas exprime o exercício de titularidade, de representatividade e de capacidade de influência, de mando e de alteração dos atos e fatos internacionais”, colaborando para que os Estados, como atores principais da política internacional, não sejam os únicos a



participarem dos processos de decisão. Desse modo, constitui-se uma governança global com atores não estatais, com diferentes fontes de poder (KARNS; MINGST, 2010). A partir da constituição de uma governança global, aproximamo-nos do estabelecimento de um regime internacional (GONÇALVES, 2011). Krasner (1982) destaca a relação dos princípios como crenças em fatos, causas e questões da ordem moral, as normas como padrões de comportamento definidos por direitos e obrigações, as regras como prescrições ou proscricções específicas para a ação e, por fim, os procedimentos como parte da tomada de decisões enquanto práticas predominantes para a execução da decisão coletiva.

Conforme os Estados incorporam os padrões criados pelo direito internacional, e desenvolvem sua identidade nas práticas coletivas, percebe-se maior envolvimento em temas de interesse conjunto e de fortalecimento de uma agenda ambiental, como nos anos subsequentes a Rio-92, a partir de 1995, em que os mesmos países que compuseram, assinaram e ratificaram a Convenção, totalizando 196 países (formando as “Partes”) passaram a se reunir anualmente nas Conferências das Partes (COP). Em 1997, durante a COP-3, foi assinado o Protocolo de Kyoto, que estabeleceria metas de redução e limitação das emissões dos gases do efeito estufa por parte dos países desenvolvidos em no mínimo 5% abaixo dos níveis dos anos 1990, até 2010 (UNITED NATIONS, 1998; KARNS; MINGST, 2010).

Durante a COP-13, em Bali, ficou estabelecida a venda e compra de créditos de emissão de carbono para Estados e terceiro setor através do sistema de 1 crédito de emissão de carbono a cada tonelada de gases do efeito estufa não dispersados. Com base nos termos do Protocolo de Kyoto, a meta seria de contar com a ratificação dos principais Estados emissores dos gases do efeito estufa para alcançar 55% dos emissores trabalhando em conjunto para o benefício do sistema internacional, o que só se concretizou em 2005, sem a ratificação dos Estados Unidos e sem a participação dos países em desenvolvimento que não receberam limites e, ainda, poderiam vender seus créditos de emissão de carbono através do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (CDM: *Clean Development Mechanism*). O objetivo dessas transações foi de beneficiar os países com dificuldades em atingir as metas, concedendo a eles a opção de compra de créditos, e beneficiar também os países em desenvolvimento que mantivessem suas emissões dos gases do efeito estufa baixas, concedendo a eles a opção de venda de créditos. Contudo, ainda espera-se que o CDM implique em reduções que tragam benefícios reais e mensuráveis em longo prazo no combate do aquecimento global (KARNS; MINGST, 2010; ENTENDA..., 2014).

Posteriormente, após uma série de COPs e negociações, é iniciado o ambicioso Acordo de Paris durante a COP-21, em 2015. Distribuindo as responsabilidades das metas entre todas as Partes, mas mantendo o papel de liderança aos países desenvolvidos e encorajando os países em desenvolvimento a adotar medidas de redução e limitação das emissões dos gases do efeito estufa, prevendo a articulação entre as instituições que reforcem e apoiem as implementações recomendadas, a transferência e desenvolvimento de tecnologias que contribuam para o alcance das metas, além de promover o desenvolvimento e fomentar o diálogo entre as Partes, instituindo grupos de trabalho *ad hoc* para acompanhamentos e ações pontuais. Reconhece e saúda os esforços de todos os parceiros não Partes (atores não-Estatais) e incita as organizações regionais de integração econômica e seus Estados-membros a atuarem conjuntamente (UNITED NATIONS, 2015). Seitenfus (2004) assente sobre a importância das organizações internacionais no cenário internacional, pela sua construção de valores e princípios a serem compartilhados transnacionalmente, de modo a contribuir com a ação estatal, uma vez que:

Formalizadas por meio de tratados internacionais, certas OI detêm instrumentos de controle tanto de sua aplicação quanto de sua eficácia. Elas contribuem para o processo de juridicização das relações internacionais, concedendo-lhe um maior grau de previsibilidade e, por conseguinte, de estabilidade. Assim, as OI não se opõem aos Estados, constituindo, de fato, um instrumento complementar indispensável às ações estatais (SEITENFUS, 2004, p. 116-117).

O objetivo mais substancial e expressivo do Acordo de Paris é o de manter o aquecimento global abaixo de 2°C, somando esforços para limitar o aumento da temperatura a 1,5°C acima dos níveis pré-industriais, determinando o investimento de US\$ 100 bilhões por ano, por parte dos países desenvolvidos, em medidas de combate às mudanças climáticas e para a adaptação dos países em desenvolvimento (UNITED NATIONS, 2015). O Acordo de Paris foi aprovado pelos 195 países Parte da UNFCCC. Atualmente, 197 países assinaram o Acordo, dos quais 178 Partes já ratificaram e depositaram o documento junto as Nações Unidas (PARIS..., 2016). As 178 Partes já superam os 55% dos países emissores de gases do efeito estufa previstos no Protocolo de Kyoto, sendo, portanto, o maior compromisso ambiental interestatal da história, envolvendo diferentes atores do regime internacional e sociedade civil.

Ainda que o Acordo de Paris tenha tido excepcional adesão dos Estados, os desafios políticos não diminuíram, uma vez que agora é preciso transformar o engajamento em ação coletiva. Falkner (2016) pressupõe que uma faceta do problema é que a mudança climática exige um investimento considerável em curto prazo, porém, os resultados tendem a se materializar de médio a longo prazo. Afirma, ainda, que a brevidade dos ciclos eleitorais

dificulta despesas iniciais significativas, uma vez que se deixa de investir em problemas com resultados mais visíveis, no curto prazo. Outra importante consideração reside no fato de que a mudança climática não afeta todos os países igualmente, cabendo a cada país determinar os seus interesses nacionais e onde investir.

A partir da análise apresentada, por mais diferentes que os interesses nacionais e as identidades sejam, as Organizações Internacionais desempenham papel fundamental na manutenção do regime ambiental internacional, moldando e influenciando simultaneamente o comportamento dos Estados. As identidades se transformam com a internalização das normas e princípios propostos durante a construção do regime ambiental internacional, levando os países a adotarem leis ambientais nacionais que as formalizem e legitimem. Pode-se perceber, através da evolução histórica do regime ambiental internacional, dentro do recorte proposto, que a relação de cooperação entre Estados e Organizações Internacionais levou de uma percepção dos impactos humanos ao meio ambiente, em 1972, até um plano de ação ao modelo do Acordo de Paris, em 2015.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo geral desse trabalho era analisar a atuação das Organizações Internacionais dentro do regime ambiental internacional, sobretudo a relação entre as Nações Unidas, enquanto articuladora e promotora das conferências ambientais, com as organizações não-governamentais, enquanto agentes que mobilizam e participam ativamente junto à sociedade civil. Como o recorte de pesquisa se deteve a quatro conferências do sistema ONU: a Conferência de Estocolmo, a Rio-92, a Cúpula de Joanesburgo (Rio+10), e a Rio+20, e sendo elas eventos notáveis da temática ambiental, o acesso aos documentos e a bibliografias complementares não foi empecilho. Entretanto, nota-se que a participação das ONGs nesses eventos carece de um maior detalhamento, indicando um campo oportuno para futuros estudos, uma vez que a participação delas é amplamente reconhecida nos documentos, mas sem apontar especificamente como e quais contribuições são feitas por elas.

Para atingir o objetivo geral da pesquisa, foi realizada a retomada histórica da agenda ambiental internacional, que consiste no primeiro objetivo específico do trabalho. Pelo regime ambiental internacional e o contexto de globalização e multilateralismo que aproximaram o mundo no decorrer das últimas décadas serem questões contemporâneas, evidencia-se que a questão ambiental é um tema que vem ganhando cada vez mais notoriedade e que possui grande relevância tanto pelos impactos transfronteiriços da mudança climática quanto pelo número de atores que participam da formulação dessa agenda voltada ao desenvolvimento sustentável como forma de mitigar os danos causados pela ação humana.

O segundo objetivo específico foi a descrição do regime ambiental enquanto parte da governança global. A retomada histórica contribuiu para demonstrar a construção do regime ambiental, da necessidade de se iniciar um debate sobre o meio ambiente como um direito humano fundamental, para indicar um caminho comum com base no desenvolvimento sustentável e em níveis adequados às necessidades socioeconômicas de cada Estado, assim como um programa ambiental que permita investimentos em áreas específicas para a implementação da agenda ambiental se mostraram pertinentes para demonstrar, ainda, a configuração do sistema internacional e a convergência no interesse dos agentes a cooperar na construção coletiva de um regime ambiental. E na busca por uma ordem que oriente as ações dos agentes e suas expectativas em assuntos de interesse comum, Krasner (1982) demonstra que os Estados incorporam princípios e normas num sentido de obrigação geral, evitando que os interesses de curto prazo se sobreponham à reciprocidade estabelecida no âmbito ambiental.

Essa ação corrobora para que outros agentes tenham relevância, seja por meio de estudos científicos, como as comunidades epistêmicas, seja por mobilização, como as organizações não-estatais, seja por criar espaços de diálogo onde normas e princípios são compartilhados em entendimento comum, como o fazem as organizações internacionais governamentais, promovendo uma governança compartilhada e um regime que norteie as expectativas e resultados.

O terceiro e último objetivo específico, de analisar e identificar elementos que evidenciassem o processo conjunto de proteção do meio ambiente e de promoção do desenvolvimento sustentável, ganha maior expressão na contextualização das conferências ambientais das Nações Unidas. A evolução das preocupações registrados nos documentos ganha proporções distintas, ainda que temas-chave retornem ao centro do debate em cada um dos encontros. Conforme vimos com a obra de Karns e Mingst (2010), pode-se afirmar que os temas centrais das conferências, como o desenvolvimento sustentável, erradicação da pobreza como elemento fundamental para se atingir o desenvolvimento sustentável, a conservação do meio ambiente para gerações presente e futura, são meios de enraizar profundamente as normas da organização, internalizando esses objetivos como parte das identidades dos atores, transformando-os e mudando seus interesses diante do sistema internacional. Além disso, tem-se uma periodicidade nesses encontros que conferem a eles a sua manutenção, não apenas nas grandes cúpulas ambientais, mas nos encontros anuais das COPs.

A pesquisa, ao abordar o processo histórico de evolução do regime ambiental internacional e apresentar as contribuições do Construtivismo e da teoria de formação dos regimes internacionais, evidencia naturalmente o papel das Organizações Internacionais na construção do regime ambiental internacional. O problema de pesquisa é respondido de forma a reforçar a importância que os agentes não estatais apresentam em temas tão relevantes das relações internacionais, a exemplo do meio ambiente, do desenvolvimento sustentável e da agenda ambiental internacional.

A ONU é uma Organização Internacional Governamental, ou seja, é composta por representantes dos Estados de cada país membro. Ela mantém uma agenda ambiental em nome dos Estados que, assim como ela, percebem a necessidade de deliberar sobre o tema e buscar soluções conjuntamente com outros agentes a respeito desse problema global. A governança global resulta desse interesse conjunto, que elabora um regime internacional com normas e princípios que servem de orientação para a ação dos agentes atingirem seu objetivo comum, seja ele a preservação ambiental, o combate às mudanças climáticas, o desenvolvimento

sustentável ou qualquer outra proposição da agenda ambiental internacional. Isso atende aos interesses desses agentes, mas não no sentido de obter vantagem sobre os demais, mas no sentido do que Wendt (1992) sugere serem políticas de garantia, para cooperarem e criarem um sistema de segurança coletivo em determinada área das relações internacionais, nesse caso, o meio ambiente, e todos compartilhem dos benefícios desse regime internacional. No momento em que anarquia do sistema internacional é aquilo que os Estados fazem dela, por se tratar de um processo interativo e não uma estrutura pré-estabelecida, então, temos nas identidades e nas interações entre os agentes do regime ambiental os principais fatores a considerar no processo de construção desse regime.

As organizações internacionais são fundamentais para a manutenção do regime ambiental internacional, no sentido em contribuem com a criação da transparência e da legitimação da agenda ambiental. São elas quem mobilizam e intermediam as políticas necessárias para promover os avanços da agenda ambiental, além de ampliarem o espaço para que outros agentes tenham a oportunidade de contribuir.

## REFERÊNCIAS

ABOUT the Secretariat. **UNFCCC**, Bonn, [20--?]. Disponível em: <https://unfccc.int/about-us/about-the-secretariat>. Acesso em: 23 jun. 2020.

ADLER, Emanuel. O construtivismo no estudo das Relações Internacionais. Tradução de Clarice Cohn. **Lua Nova**, São Paulo, n. 47, p. 201-246, ago. 1999. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64451999000200011&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451999000200011&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 14 abr. 2020.

ALÉM da Rio+20: Avançando rumo a um futuro sustentável. **ONUBR**, [s.l.], 29 ago. 2012. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/alem-da-rio20-avancando-rumo-a-um-futuro-sustentavel/>. Acesso em: 04 jun. 2020.

AYALA, Einer David Tah. Las Relaciones Internacionales desde la perspectiva social. La visión del constructivismo para explicar la identidad nacional. **Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales (Nueva Época)**, Cidade do México, v. 63, n. 233, p. 389-404, 2018. Disponível em: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rmcpys/issue/view/4864/showToc>. Acesso em: 22 maio 2020.

BRAGA, Rodrigo. Rio+20: 183 países estarão presentes. **Ministério do Meio Ambiente**, Brasília, 11 maio 2012. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/informma/item/7858-rio-20-183-pa%C3%ADses-estar%C3%A3o-presentes>. Acesso em: 04 jun. 2020.

CAPINZAIKI, Marília Romão. Regimes Internacionais e Governança Climática: reflexões teóricas e perspectivas. *In*: SPI - SEMINÁRIO DE PESQUISA INTERDISCIPLINAR, 6., 2014, Florianópolis. **Anais** [...]. Florianópolis: UNISUL, 2014. p. 1-16.

CASTRO, Thales. **Teoria das Relações Internacionais**. 1. ed. Brasília: FUNAG, 2012.

CELLARD, André. A análise documental. *In*: POUPART, J. *et al.* **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Tradução de Ana Cristina Nasser. Petrópolis: Vozes, 2008. p. 295-316.

COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL. **Nossa Comunidade Global - Relatório da Comissão sobre Governança Global**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

COUTINHO, Joana A. ONGs: origens e (des)caminhos. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, 12., São Paulo. **Anais** [...]. São Paulo: PUCSP, 2005. p. 57-65.

DUARTE, Lílian C. B. A Política Ambiental Internacional: Uma Introdução. **Cena Internacional**, Brasília, v. 6, n. 1, p. 4-13, 2004. Disponível em: [https://archive.org/stream/Cena20021/Cena\\_2004\\_1](https://archive.org/stream/Cena20021/Cena_2004_1). Acesso em: 22 maio 2020.

DUARTE, Paulo. Os Jogos dos Estados: racionalismo vs construtivismo. **Revista de Estudos Internacionais (REI)**, João Pessoa, v. 4, n. 2, p. 83-99, 2013. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/228832195.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2020.

ENTENDA como funciona o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL). **GOV.BR**, Brasília, maio 2014. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/editoria/meio->

ambiente/2014/05/entenda-como-funciona-o-mecanismo-de-desenvolvimento-limpo-mdl. Acesso em: 09 jun. 2018.

ENVIRONMENTAL Rule of Law: First Global Report. **UN Environment Programme**, [s.l.], 24 jan. 2019. Disponível em: <https://www.unenvironment.org/resources/assessment/environmental-rule-law-first-global-report>. Acesso em: 27 maio 2019.

FALKNER, Robert. The Paris Agreement and the New Logic of International Climate Politics. **International Affairs**, Londres, v. 92, n. 5, p. 1107-1125, 2016. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/1468-2346.12708>. Acesso em: 23 jun. 2020.

FINNEMORE, M.; SIKKINK, K. Taking Stock: The Constructivist Research Program in International Relations and Comparative Politics. **Annual Review of Political Science**, Palo Alto, v. 4, p. 371-416, jun. 2001. Disponível em: <https://www.annualreviews.org/doi/pdf/10.1146/annurev.polisci.4.1.391>. Acesso em: 23 jun. 2020.

GONÇALVES, Alcindo. Regimes Internacionais como Ações da Governança Global. **Meridiano 47**, Brasília, v. 12, n. 125, p. 40-45, maio/jun. 2011. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/MED/article/view/4296/3926>. Acesso em: 23 jun. 2020.

HAAS, Peter M. Introduction: epistemic communities and international policy coordination. **International Organizations**, Cambridge, v. 46, n. 1, p. 1-35, 1992. Disponível em: <https://www.unc.edu/~fbaum/teaching/articles/IO-1992-Haas.pdf>. Acesso em: 09 jun. 2018.

HOPF, Ted. The Promise of Constructivism in International Relations Theory. **International Security**, [s.l.], v. 23, n. 1, p. 171-200, 1998. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/i323322>. Acesso em: 22 maio 2020.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. **History of the IPCC**, [s.l.], 04 set. 2018. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/about/history/>. Acesso em: 07 jun. 2018.

KARNS, M. P.; MINGST, K. A. **International Organizations: The Politics and Processes of Global Governance**. 2. ed. Boulder; London: Lynne Rienner Publishers, 2010.

KEOHANE, R. O.; NYE, J. S. **Power and Interdependence**. 4. ed. New York: Longman, 2012.

KEOHANE, Robert O. The Demand for International Regimes. **International Organization**, Cambridge, v. 36, n. 2, p. 325-355, 1982. Disponível em: <http://www.rochelleterman.com/ir/sites/default/files/Keohane%201982.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2020.

KRASNER, Stephen D. Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables. **International Organization**, Cambridge, v. 36, n. 2, p. 185-205, 1982. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2706520>. Acesso em: 23 jun. 2020.

KRATOCHWIL, F.; RUGGIE, J. G. International Organization: A State of the Art on an Art of the State. **International Organization**, Cambridge, v. 40, n. 4, p. 753-775, 1986. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/international->



organization/article/international-organization-a-state-of-the-art-on-an-art-of-the-state/92762CC250BA93A521DD0FDD8EB93EB4. Acesso em: 23 jun. 2020.

LAGO, André Aranha Côrrea do. **Estocolmo, Rio, Joanesburgo**: o Brasil e as três Conferências Ambientais das Nações Unidas. Brasília: Funag, 2006.

LIST of Accredited Organizations. **UN Environment Programme**, [s.l.], 2020. Disponível em: <https://www.unenvironment.org/civil-society-engagement/accreditation/list-accredited-organizations>. Acesso em: 23 jun. 2020.

MCCORMICK, John. The Role of Environmental NGOs in International Regimes. *In*: AXELROD, R.; VIG, N. J. (ed.). **The Global Environment: Institutions, Law, and Policy**. Washington, DC: Congressional Quarterly Press, 2010. p. 92-110.

MEGA, Emiliano Rodríguez. Environmental laws only look good on paper, UN says. **SixDegrees**, [s.l.], 02 abr. 2019. Disponível em: <https://www.sixdegreesnews.org/archives/26262/environmental-laws-only-look-good-on-paper-un-says>. Acesso em: 23 jun. 2020.

MITCHELL, R.; BERNAUER, T. Beyond Storry-Telling. *In*: SPRINZ, D. F.; WOLINSKY-NAHMIA, Y. (ed.). **Models, Numbers & Cases: methods for studying International Relations**. 7. ed. Michigan: University of Michigan Press, 2011. p. 81-106.

NOGUEIRA, J. P.; MESSARI, N. **Teoria das Relações Internacionais: correntes e debates**. 1. ed. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus, 2005.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Carta das Nações Unidas**. Nova York: ONU, 1945.

PARIS Agreement – Status of Ratification. **UNFCCC**, Bonn, 2016. Disponível em: <https://unfccc.int/process/the-paris-agreement/status-of-ratification>. Acesso em: 23 jun. 2020.

PEREIRA, D. C.; ROCHA, R. A. Debates Teóricos em Relações Internacionais: origem, evolução e perspectiva de “embate” neo-neo. **Monções – Revista de Relações Internacionais da UFGD**, Dourado, v. 3, n. 6, jul./dez. 2014. Disponível em: <http://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes/article/view/3919/2133>. Acesso em: 16 nov. 2019.

PUCHALA, D. J.; HOPKINS, R. F. International Regimes: Lessons from Inductive Analysis. **International Organization**, Cambridge, v. 36, n. 2, p. 245-275, 1982. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2706522>. Acesso em: 23 jun. 2020.

RAUSTIALA, Kal. States, NGOs, and International Environmental Institutions. **International Studies Quarterly**, Knoxville, v. 41, n. 4, p. 719-740, 1997. Disponível em: <https://academic.oup.com/isq/article-abstract/41/4/719/1786087?redirectedFrom=PDF>. Acesso em: 23 jun. 2020.

REUS-SMIT, Christian. Chapter 8: Constructivism. *In*: BURCHIL, S. *et al.* **Theories of International Relations**. 3. ed. Palgrave Macmillan: New York, 2005. p. 188-212.

RIO Declaration on Environment and Development. **Audiovisual Library of International Law**, [s.l.], [200-?]. Disponível em: <https://legal.un.org/avl/ha/dunche/dunche.html>. Acesso em: 07 maio 2020.

SÁNCHEZ, L. E.; CROAL, P. Environmental Impact Assessment, From Rio-92 to Rio+20 and Beyond. **Ambiente & Sociedade**, São Paulo, n. 3, v. 15, São Paulo, p. 41-54, set./dez. 2012. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1414-753X2012000300004](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-753X2012000300004). Acesso em: 23 jun. 2020.

SATO, Eiiti. A Agenda Internacional Depois da Guerra Fria: novos temas e novas percepções. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 43, n.1, 2000, p. 138-169. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbpi/v43n1/v43n1a07.pdf>. Acesso em: 04 maio 2020.

SEITENFUS, Ricardo Antônio Silva. **Relações Internacionais**. São Paulo: Manole, 2004.

SILVA, Cinthia Regina Campos Ricardo da. O Labirinto Metodológico das Relações Internacionais: dilemas e potenciais saídas. **Revista Política Hoje**, Recife, v. 24, n. 2, p. 47-72, 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/politica hoje/article/download/3719/3021>. Acesso em: 23 jun. 2020.

STEIN, Arthur A. Coordination and Collaboration: Regimes in an Anarchic World. **International Organization**, Cambridge, v. 36, n. 2, p. 299-324, 1982. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2706524>. Acesso em: 23 jun. 2020.

UNITED NATIONS. **Adoption of the Paris Agreement**. Nova York: UNITED NATIONS, 2015.

UNITED NATIONS. **Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change**. Nova York: UNITED NATIONS, 1998.

UNITED NATIONS. **Report of the United Nations Conference on Environment and Development**. Nova York: UNITED NATIONS, 1992.

UNITED NATIONS. **Report of the United Nations Conference on Sustainable Development**. Nova York: UNITED NATIONS, 2012.

UNITED NATIONS. **Report of the United Nations Conference on the Human Environment**. Nova York: UNITED NATIONS, 1972.

UNITED NATIONS. **Report of the World Commission on Environment and Development**. Nova York: UNITED NATIONS, 1987.

UNITED NATIONS. **Report of the World Summit on Sustainable Development**. Nova York: UNITED NATIONS, 2002.

UNITED NATIONS. **Resolution 43/53**. Nova York: UNITED NATIONS, 1988.

UNITED NATIONS. **Resolution 55/199**. Nova York: UNITED NATIONS, 2001.

UNITED NATIONS. **Resolution 67/251 - Resolution adopted by the General Assembly on 13 March 2013**. Nova York: UNITED NATIONS, 2013.

VELTRONE, Allan R. A formação do IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change) enquanto comunidade epistêmica. **Revista Ágora**, Santa Cruz do Sul, v. 19, n. 1, p. 133-144, jan./jun. 2017. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/agora/article/view/8673/6134>. Acesso em: 23 jun. 2020.

VILLA, Rafael A. D. Formas de Influência das ONGS na Política Internacional Contemporânea. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 12, p. 21-31, jun 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n12/n12a02.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2018.

VIOTTI, P. R.; KAUPPI, M. V. **International Relations Theory**. 5. ed. Londres: Pearson Education, 2012.

WALTZ, Kenneth N. **Theory of International Politics**. Boston, USA: Addison-Wesley Publishing Company, 1979.

WENDT, Alexander. Anarchy Is What States Make of It: the social construction of power politics. **International Organization**, Cambridge, v. 46, n. 2, p. 391-425, 1992. Disponível em: <http://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes/article/downloadSuppFile/2188/220>. Acesso em: 23 jun. 2020.

WENDT, Alexander. Collective identity formation and the international state. **American Political Science Review**, Cambridge, v. 88, n. 2, p. 384-396, jun. 1994. Disponível em: <http://www.risingpowersinitiative.org/wp-content/uploads/Identity-Formation-and-the-International-State.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2018.

WENDT, Alexander. Constructing International Politics. **International Security**, Cambridge, v. 20, n. 1, p. 71-81, 1995. Disponível em: [www.jstor.org/stable/2539217](http://www.jstor.org/stable/2539217). Acesso em: 15 jun. 2020.

WENDT, Alexander. **Social Theory of International Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

WHERE can I find information on the establishment of the United Nations Environmental Programme (UNEP)? **Dag Hammarskjöld Library**, [s.l.], 19 set. 2019. Disponível em: <http://ask.un.org/faq/29339>. Acesso em: 06 maio 2020.

YOUNG, Oran R. Regime Dynamics: The Rise and Fall of International Regimes. **International Organization**, Cambridge, v. 36, n. 2, p. 277-297, 1982. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/international-organization/article/regime-dynamics-the-rise-and-fall-of-international-regimes/6885F64E8C01664F4B7EA48C556AB5E8#>. Acesso em: 23 jun. 2020.