

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
DEPARTAMENTO DE DIREITO  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

ANA BEATRIZ MAYR

**A ATUAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS NO REGIME DAS  
MUDANÇAS CLIMÁTICAS: UMA ABORDAGEM À LUZ DA GOVERNANÇA  
GLOBAL AMBIENTAL.**

Florianópolis

2014

ANA BEATRIZ MAYR

**A ATUAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS NO REGIME DAS  
MUDANÇAS CLIMÁTICAS: UMA ABORDAGEM À LUZ DA GOVERNANÇA  
GLOBAL AMBIENTAL.**

Trabalho de Conclusão apresentado ao Curso de Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. José Rubens Morato Leite.

Coorientadora: Flávia França Dinnebier

Florianópolis

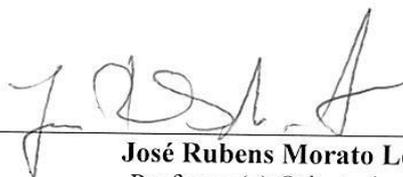
2014

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
COLEGIADO DO CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

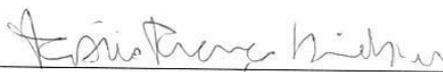
TERMO DE APROVAÇÃO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso, intitulado "**A atuação das Organizações Não-Governamentais no Regime das Mudanças Climáticas: uma análise à luz da Governança Ambiental Global**", elaborado pelo(a) acadêmico(a) **Ana Beatriz Mayr**, defendido em **03/12/2014** e aprovado pela Banca Examinadora composta pelos membros abaixo assinados, obteve aprovação com nota 10 (dez), cumprindo o requisito legal previsto no art. 10 da Resolução nº 09/2004/CES/CNE, regulamentado pela Universidade Federal de Santa Catarina, através da Resolução nº 01/CCGD/CCJ/2014.

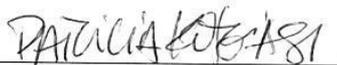
Florianópolis, 3 de Dezembro de 2014



**José Rubens Morato Leite**  
Professor(a) Orientador(a)



**Flávia França Dinnebier**  
Coorientador(a)



**Patrícia Kotzias**  
Membro de Banca



**Natália Jodas**  
Membro de Banca

Dedico este trabalho às minhas queridas avós Raymunda, Tula e Adélia,  
mulheres de amor e de força.

## **AGRADECIMENTOS**

À família, pelo carinho e constante apoio e incentivo aos estudos: Ana Angélica, minha mãe, parceira de aventuras, que incentivou desde cedo o gosto pela leitura e o aprendizado música e idiomas; Fátima, minha madrastra e segunda mãe, pelo suporte diário e pelos conselhos e orientações dados ao longo desta pesquisa; Ana Carolina, minha irmã, que mesmo longe, mostra-se presente e é exemplo de que estudar vale sempre à pena e, um agradecimento especial a Luiz Roberto, meu pai, por ter sido meu orientador particular, ajudando desde o projeto de pesquisa, até a apresentação final;

Ao Prof. Dr. José Rubens Morato Leite e à Flávia França Dinnebier, pela amizade e por conseguir orientar uma aluna tão desorientada, bem como ao Grupo de Pesquisa e Extensão em Direito na Sociedade de Risco (GPDA), que teve um papel significativo na minha formação e despertou meu interesse pela pesquisa na área ambiental;

Aos bons amigos feitos durante a graduação, Vanessa Ferreira, Gustavo Novelli, Olga Swiech, Márcia Irigonhê e Rodrigo Sartori, que fizeram o CCJ ser um local mais habitável e, em especial, a meu grande amigo Joanir Fernando Rigo, por ter dividido tantas alegrias e angústias comigo nos últimos anos;

A meu namorado Michael McCarney, pela compreensão e amor nos tempos do cólera e stress;

À poltrona branca da sala, que me aguentou o ano inteiro, desde os estudos para a OAB até a conclusão final do TCC. Espero que dure bastante.

*Es ist nicht Deine Schuld, dass die Welt ist, wie sie ist*

*Es wär nur Deine Schuld, wenn Sie so bleibt*

– Die Ärzte

## RESUMO

O presente estudo objetiva analisar a atuação das Organizações Não-Governamentais (ONGs) no regime das mudanças climáticas, à luz da Governança Global Ambiental. Busca-se investigar a participação e influência das ONGs nas tomadas de decisões relativas à proteção do clima, como novos atores do direito internacional, questionando-se sua representatividade e legitimidade. Analisa-se os riscos das mudanças climáticas sob a ótica da Sociedade de Risco de Ulrich Beck e do Direito Planetário e percebe-se a necessidade da participação da sociedade civil no trato das questões ambientais, frente à ineficácia e insuficiência do Estado soberano.

**Palavras-chave:** Organizações Não-Governamentais; Mudanças Climáticas; Governança Global; Sociedade de Risco; Direito Planetário; Novos-atores.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CI - *Conservation International* (Conservação Internacional)

CNUMAD- Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento

COP- *Conference of the Parties* (Conferência das Partes)

CQNUMC- Conferência-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças do Clima

ECOSOC- *Economic and Social Council* (Conselho Econômico e Social)

ECO-92- Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento

FBMC- Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas

GEE- Gases de Efeito Estufa

IPCC- *Intergovernmental Panel on Climate Change* (Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas)

OIG- Organização Internacional Governamental

ONG- Organização Não-Governamental

ONU- Organização das Nações Unidas

OSCIP- Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

PNUMA- Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente

TNC- *The Nature Conservancy*

UNESCO- *United Nations Education, Science and Culture Organizations* (Convenção das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura)

UNFCCC- *United Nations Framework Convention on Climate Change*

WWF- *World Wildlife Fund* (Fundo Mundial da Natureza)

## **LISTA DE FIGURAS E TABELAS**

Figura 1- Funcionamento do efeito estufa.....	21
Figura 2- Gráfico do aquecimento global nos últimos anos.....	24
Tabela 1- Os 21 desafios ambientais a serem enfrentados no século XXI.....	25

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>7</b>
<b>1. MEIO AMBIENTE ECOLÓGICAMENTE EQUILIBRADO NUMA ABORDAGEM PLANETÁRIA: AS NOVAS NECESSIDADES PERANTE AS MUDANÇAS CLIMÁTICAS</b> .....	<b>10</b>
1.1. Sociedade de Risco e as gerações de problemas ambientais .....	10
1.2 A tomada de consciência da sociedade internacional para os problemas da degradação ambiental global .....	13
1.3. Mudanças climáticas .....	19
1.3.1 O funcionamento do sistema climático .....	20
1.3.2 Riscos e Perigos .....	23
1.4. Novas necessidades ecológicas da comunidade internacional frente às mudanças climáticas: a ineficácia do Estado soberano na garantia do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado .....	25
1.5. As propostas de um Direito Planetário: para além das fronteiras políticas .....	29
<b>2. AS ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS: ATUAÇÃO FRENTE ÀS MUDANÇAS CLIMÁTICAS</b> .....	<b>34</b>
2.1 Definição e características .....	34
2.1.1 Breve histórico .....	35
2.1.2 Definição .....	37
2.1.3 Características .....	38
2.2 Regulamentações ambientais internacionais com expressiva participação das ONGs .....	39
2.3.1 Conferência de Estocolmo, 1972 .....	40
2.3.2 Conferência do Rio de Janeiro, 1992 .....	40
2.3.4 Protocolo de Kyoto à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática, 1997	41
2.3.5 Conferência do Rio de Janeiro, 2012 .....	41
2.3 A atuação e inserção das ONG's no regime de mudanças climáticas .....	42
2.4.1 <i>World Wildlife Fund</i> (WWF) .....	47

2.4.2 <i>Greenpeace</i> .....	48
2.4.3 <i>Conservation International</i> (CI) .....	50
2.4.4 <i>The Nature Conservancy</i> (TNC) .....	51
2.5 O papel transformador das ONGs no trato das questões ambientais a nível internacional	51
<b>3.GOVERNANÇA GLOBAL AMBIENTAL E O PAPEL DAS ONGS: NOVA ORDEM INTERNACIONAL À PROTEÇÃO AMBIENTAL .....</b>	<b>56</b>
3.1. Governança Global .....	56
3.1.1 Surgimento do conceito .....	56
3.1.2 Conceito de Governança Global .....	59
3.2. Governança Global e o meio ambiente.....	63
3.3. A ONGs como Novos Atores do Direito Internacional.....	66
3.4. Atuação das ONGs na esfera internacional .....	70
3.5. A questão da personalidade jurídica das ONGs .....	72
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>75</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>79</b>

## INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, a questão das mudanças climáticas passou a ser objeto de discussão no plano nacional e internacional devido às catástrofes ambientais sentidas em diversas regiões do planeta, como tsunamis, furacões, inundações e secas, com perda da biodiversidade e a ocorrência de refugiados ambientais, bem como pelo fato de que os relatórios publicados pelo Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) têm revelado dados preocupantes quanto ao futuro próximo, atentando às ações antrópicas para a alteração do clima.

Essa problemática, concernente, sobretudo, às futuras gerações, abrange grandes incertezas científicas, o que a torna de certa forma abstrata e intangível, dificultando uma ação mais concreta dos Estados, temerosos em sofrer prejuízos econômicos, e da própria população, não disposta a alterar seu modo de vida pelo fato de não reconhecer o aquecimento global como uma ameaça visível e imediata.

Percebe-se que o modelo do Estado-Soberano se mostra insuficiente para solucionar questões globais, que transcendam as fronteiras políticas artificialmente criadas e demandam arranjos cooperativos para serem solucionados, como é o caso da alteração climática. Assim, inicia-se uma mudança de paradigma na qual os problemas precisam ser solucionados por uma combinação e permutação de vários atores sociais em nível nacional e internacional.

É nesse contexto que se observa nas últimas décadas a emergência, no plano internacional, de atores não-estatais como as Organizações Não-Governamentais (ONGs), que se consideram representantes da sociedade civil global e participam tanto na propositura de soluções, com base em seu *know-how*, quanto na fiscalização do cumprimento de tratados e convenções internacionais, integrando-se a um grande sistema de governança global.

De que maneira as ONGs buscam se legitimar como representantes da sociedade civil global? Será que existem condições, no âmbito do Direito Internacional, para a efetiva atuação destas organizações? Enfim, de que forma se dá a atuação das ONGs no sistema de governança global em relação às mudanças climáticas?

O presente trabalho tem como objetivo principal analisar a atuação e a influência das Organizações Não Governamentais diante das mudanças climáticas, como novos atores do Direito Internacional, dentro do contexto da governança global.

Essa investigação também se propõe a alcançar os seguintes objetivos específicos:

a) analisar a crise ambiental e a necessidade de respeitar a capacidade dos limites planetários; b) observar a emergência das ONGs no cenário internacional e discutir a questão de sua capacidade jurídica; c) analisar as características e fundamentos da governança ambiental global como contexto de atuação de atores não-estatais na gestão internacional dos problemas ambientais.

A pesquisa se justifica pelas transformações que o Direito Internacional Ambiental tem sofrido pela atuação de atores não-estatais em campos que anteriormente eram reservados somente aos Estados, bem como pelo destaque que a questão das mudanças climáticas têm ganhado no cenário internacional. Esta reflexão é fruto do interesse da autora, pelas disciplinas de direito ambiental e direito internacional, durante a graduação em Direito, situando-se, pois, no âmbito de ambas.

O trabalho busca demonstrar que a ausência de personalidade jurídica internacional das ONGs é um empecilho para a efetiva participação destas organizações nas tomadas de decisões internacionais, principalmente devido ao fato de que o sistema internacional ainda é predominantemente conservador e soberanista, restando a elas atuar, majoritariamente, na divulgação de informação e influência da opinião pública. Além disso, a questão da Governança Global, apesar de progressivamente mostrar-se como solução à gestão dos problemas ambientais, apresenta-se ainda distante de ser efetivamente implementada.

Para alcançar seus objetivos, esta pesquisa apoia-se em diferentes disciplinas como História, Geografia e Direito, para abordar três temas principais: o meio ambiente, e a questão planetária; a atuação e a influência das organizações não governamentais, e; o Direito Internacional e a governança global.

O trabalho está organizado em três capítulos. No primeiro, busca-se evidenciar necessidade de uma abordagem planetária para a manutenção de um meio ambiente

ecologicamente equilibrado e as novas necessidades emergentes do contexto das mudanças climáticas. Contextualiza-se, pois, a problemática das mudanças climáticas no paradigma da Sociedade de Risco, como descrita por Ulrich Beck, investigando as gerações de problemas ambientais e o fenômeno da irresponsabilidade organizada, bem como é observada a tomada de consciência tardia da comunidade internacional para os problemas ambientais. Além disso, analisa-se cientificamente o fenômeno do aquecimento global e suas consequências, colocando em pauta a necessidade de mudança de paradigma para uma abordagem planetária do trato do meio ambiente, tendo em vista que as ações isoladas de cada país ou comunidade mostram-se insuficientes.

No segundo capítulo tem-se ênfase no papel das ONGs frente às mudanças climáticas. Para isso, passa-se à análise da definição e características das ONGs, buscando-se na história as regulamentações internacionais que tiveram expressiva participação dessas organizações, bem como se investiga o trabalho de quatro ONGs transnacionais no regime de mudanças climáticas, quais sejam a *World Wild Fund* (WWF), o *Greenpeace*, *The Nature Conservancy* (TNC) e a *Conservation International* (CI), visualizando-se de que forma sua participação é relevante no trato das questões ambientais a nível internacional.

Por fim, no terceiro capítulo procura-se contextualizar a participação das ONGs no sistema de uma Governança Ambiental Global, problematizando sobre a questão da legitimidade de agir desses atores não-estatais. Assim, conceitua-se a governança global ambiental e apresentam-se aspectos desse sistema de gestão ambiental amparada numa visão holística dos problemas que afetam a humanidade e que abre espaço para a influência de novos atores no cenário internacional, conscientes e capazes de influenciar tomadas de decisões, refletindo-se, derradeiramente, a respeito da ausência de capacidade jurídica internacional das ONGs

No tocante aos aspectos metodológicos, o trabalho utiliza o método indutivo como abordagem, tendo em vista que a presente pesquisa consiste em extrair conclusões gerais a partir da investigação de casos específicos. Quanto aos fins, essa pesquisa pode ser classificada como descritiva e explicativa, pois irá expor características do cenário de governança global, bem como visa esclarecer a atuação das ONGs no campo da proteção do clima. Quanto aos meios, essa pesquisa é bibliográfica, pois o conteúdo teórico foi desenvolvido com base em material publicado em legislações, livros, artigos, revistas, redes eletrônicas e dissertações.

## **1. MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO NUMA ABORDAGEM PLANETÁRIA: AS NOVAS NECESSIDADES PERANTE AS MUDANÇAS CLIMÁTICAS**

Para discutir a atuação das ONGs no regime das mudanças climáticas e nos fundamentos da governança global ambiental, é necessário inicialmente contextualizar as mudanças climáticas dentro da crise ambiental, a fim de evidenciar os motivos que levaram a sociedade civil a atuar no cenário político internacional. Neste capítulo, insere-se a problemática da alteração clima no paradigma da Sociedade de Risco, criada por Ulrich Beck, e demonstra-se que a tomada de consciência do homem para problemas ambientais globais deu-se tardiamente. Igualmente são apontados os riscos concernentes à mudança climática e as necessidades ecológicas da comunidade internacional decorrentes desses, explicitando uma necessária abordagem holística e planetária do trato do meio ambiente, tendo em vista que a problemática transcende fronteiras e as ações isoladas dos Estados já não se mostram eficazes.

### **1.1. Sociedade de Risco e as gerações de problemas ambientais**

A chamada “sociedade de risco” (*Risikogesellschaft*) é um conceito criado pelo teórico alemão Ulrich Beck, na década de 1980, que se tornou um marco teórico em matéria ambiental. Tal conceito expressa a incapacidade da ciência em prever e controlar os riscos oriundos do desenvolvimento tecnológico e científico da sociedade, gerando consequências graves para a saúde humana e ao meio ambiente, muitas vezes irreversíveis. Entre os riscos apontados pelo autor, estão os riscos ecológicos, químicos, nucleares, genéticos e, mais recentemente, os econômicos.

Beck aborda os problemas do risco ambiental no contexto europeu, dividindo-os em duas fases: a sociedade industrial e a sociedade de risco. Para ele, a sociedade industrial constitui a Primeira Modernidade (*Die Erste Moderne*), ou a Modernidade Simples, e foi impulsionada pelo processo de industrialização, num período em que a natureza era percebida

apenas como fonte de recursos e matérias primas à produção industrial, regida apenas pelas normas do mercado. Já a sociedade pós-industrial ou moderna, Segunda Modernidade (*Die Zweite Moderne*), Modernidade Reflexiva, ou então Sociedade de Risco, seria aquela que sofre ainda as consequências do modelo econômico adotado pela sociedade industrial do século XVIII, em função da manutenção do sistema capitalista predatório dos recursos naturais, sendo potencializada pelas incertezas quanto às atividades tecnológicas oriundas do desenvolvimento tecnológico e científico de risco, o que resulta num estado de permanente perigo de catástrofes ambientais (BECK, 2010).

O autor também aponta que os riscos da Segunda Modernidade não são tão perceptíveis quando os riscos da Primeira Modernidade, pois o homem não conhece, nem domina todos os efeitos que o uso de determinadas técnicas pode causar à sociedade, ao meio ambiente e às gerações futuras. Assim, diante das incertezas geradas pelos avanços científico-tecnológicos da modernidade reflexiva, surgem questões de ordem mundial, como é o caso do uso de alimentos transgênicos e energia nuclear, cujos impactos futuros ainda são desconhecidos. O autor afirma, ainda, que, provavelmente, quando as consequências forem identificadas, tenderão a ser irreversíveis.

No mesmo entendimento, Leite e Belchior corroboram que a sociedade de risco, oriunda da pós-modernidade, demanda transformações do Estado e no Direito para que se possa minimizar os impactos da crise ambiental e controlar o risco. Se lidar com o risco certo e em potencial já era difícil no paradigma anterior, tem-se que gerir riscos imprevisíveis, em abstrato, em virtude das incertezas científicas, torna-se uma tarefa ainda mais árdua (LEITE e BELCHIOR, 2012, p. 13).

Percebe-se, pois, que a teoria de Beck guarda íntima relação com a divisão teórica das gerações de problemas ambientais: A primeira geração tem forte ligação com a prevenção e é marcada pela linearidade e pela concretude dos riscos, o que facilita a responsabilização jurídica pelos danos. Já a segunda geração é pautada na indivisibilidade, na globalidade, imprevisibilidade, abstração e, conforme Canotilho, “relaciona-se com efeitos que extravasam a consideração isolada dos elementos constitutivos do ambiente e as implicações dos mesmos” (CANOTILHO, 2005, p. 47), sendo que sua resposta jurídica se dá com base na prevenção e na precaução. Portanto, essa segunda geração está relacionada com aspectos globais e controle dos efeitos colaterais das ações presentes às futuras gerações, trazendo riscos muitos mais difíceis de serem geridos do que os de primeira geração.

Beck aponta, ainda, que essa difícil percepção dos riscos dificulta a responsabilização dos agentes causadores dos danos, uma vez que muitas instituições,

públicas e privadas, ocultam os riscos e se organizam para manter o sentimento de normalidade de suas atividades e afirmar a continuidade do progresso trazido pelo desenvolvimento de novas tecnologia, resultando no fenômeno da irresponsabilidade organizada (*Organisierte Unverantwortlichkeit*) (BECK, 2003). No ponto, observam Leite e Pilati (2012), que se de um lado há o agravamento dos problemas ambientais e a conscientização da existência dos riscos, de outro, tem-se a ineficácia de políticas de gestão ambiental (LEITE e PILATI, 2012, p. 9).

A respeito da irresponsabilidade organizada, assim leciona Beck:

A selva institucional está organizada de modo que justamente aqueles que deviam ser chamados à responsabilidade são liberados para a irresponsabilidade. Para mim, esse é um dos aspectos mais interessantes do diagnóstico do risco, o fato de estarmos às voltas com uma irresponsabilidade organizada, no sentido de que todos os instrumentos desenvolvidos pela Primeira Modernidade para estabelecer a imputabilidade, a responsabilidade, e atribuir custos, nas condições dos riscos globalizados, levam, pelo contrário, a que se diga: “Nós não temos nada a ver com isso” ou “Nós somos meros participantes subalternos de um processo” no qual não se pode atribuir absolutamente nenhuma responsabilidade (BECK, 2003, p. 135).

A teoria da sociedade de risco atenta para o uso ilimitado do bem ambiental, para a sua apropriação, mercantilização, expansão geográfica e para o capitalismo predatório, evidenciando a necessidade de reestruturação do Estado, com vistas a transferir à população e à coletividade a gestão e as decisões ambientais<sup>1</sup>.

No centro da questão estão os riscos e efeitos da modernização, que se precipitam sob a forma de ameaças à vida de plantas, animais e seres humanos. Eles já não podem – como os riscos fabris e profissionais no século XIX e na primeira metade do século XX – ser limitados geograficamente ou em função de grupos específicos. Pelo contrário, contêm uma tendência globalizante que tanto se estende à produção e reprodução como atravessa fronteiras nacionais e, nesse sentido, com um novo tipo de dinâmica social e política, faz surgir ameaças globais supranacionais e independentes de classe (BECK, 2010, p. 16).

Nesse cenário de contraposição entre os interesses do homem e da natureza que surge a crise ambiental, a qual é marcada pela incompatibilidade entre o modelo econômico capitalista e a manutenção da qualidade de vida, e demonstra a necessidade de se ter proteção jurídica ao meio ambiente, inserindo-o como direito. Todavia, essa tomada de consciência se deu tardiamente, conforme será visto no tópico seguinte.

---

<sup>1</sup> A participação da sociedade civil na gestão de riscos e decisões relativas à proteção do meio ambiente é objeto de estudo da Governança, que será tratada nos capítulos seguintes.

## 1.2 A tomada de consciência da sociedade internacional para os problemas da degradação ambiental global

O Direito Internacional do Ambiente é relativamente novo, se comparado a outros ramos da ciência jurídica, tendo em vista que a tomada de consciência para a regulamentação internacional do meio ambiente é igualmente recente. Devido ao caráter difuso do bem jurídico que protege, sua eficácia se dá majoritariamente por meio de providências transnacionais, pautadas no princípio da cooperação, conflitando muitas vezes com a soberania dos Estados.

Até o século XX, de modo geral, o homem ocidental não tinha consciência da necessidade de respeitar o meio ambiente e encarava a natureza como uma fonte infinita de recursos, capaz de se regenerar. Ninguém ousava antepor ao progresso do homem a necessidade de conservação da natureza, muito menos condicionar o desenvolvimento industrial e comercial a valores relacionados ao equilíbrio ambiental. Soares (2003) descreve que as primeiras preocupações na esfera ambiental ocorridas na segunda metade do século XX, tinham como fim último o próprio homem, pois não abordavam temas como a sanidade da vida animal e vegetal, tampouco as interações dos seres vivos e seu entorno<sup>2</sup>.

Sobre o assunto, critica o autor:

A atitude de considerar os animais como irmãos, como fazia São Francisco de Assis, e, portanto, com direitos próprios, é raridade na história do Ocidente, e não deixa de ser desconcertante para a maioria dos pensadores ocidentais, para os quais as atitudes éticas ou justas de um indivíduo ou de empresas são unicamente aquelas referíveis a seres humanos. Sendo objetos a serviço das necessidades do homem, os componentes da vida animal e vegetal deveriam sempre curvar-se aos caprichos do mesmo (SOARES, 2003, p. 16).

No período entre guerras (de 1919 a 1945), iniciou-se a percepção de que os Estados estavam cada vez mais interdependentes e de que a cooperação internacional deveria ser um valor importante nas relações internacionais<sup>3</sup>. No Pacto da Sociedade das Nações, por exemplo, fruto do Tratado de Versalhes de 1919<sup>4</sup>, firmado em Paris, as altas partes contratantes deveriam aceitar certas obrigações de não recorrer à guerra, mantendo abertamente relações internacionais fundadas sobre a justiça e a honra e observar

---

<sup>2</sup>Como exemplo, a Convenção para a Regulamentação da Pesca da Baleia (1931), Convenção Internacional da Pesca da Baleia (1946), e o Tratado da Antártida (1959).

<sup>3</sup>Após os estragos causados pela Primeira Guerra Mundial, criou-se em 1920 a Liga das Nações, com a finalidade de promover a cooperação, paz e segurança internacional, estabelecendo sanções econômicas e militares a serem impostas pela comunidade internacional contra os Estados que violassem suas obrigações, o que representou uma redefinição do conceito de soberania estatal absoluta.

<sup>4</sup>Tratado de Versalhes de 28.06.1919, promulgado no Brasil pelo Decreto 13.990/1920.

rigorosamente as prescrições do direito internacional, a fim de promover o desenvolvimento da cooperação entre as nações e garantir a paz e a segurança internacionais. Neste período, portanto, surgem algumas convenções relativas à matéria ambiental, como é o caso da Convenção para a Proteção da Fauna e da Flora e das Belezas Cênicas Naturais dos Países da América, assinada em Washington, em 1940<sup>5</sup>.

Soares (2003) leciona que somente após o famoso caso da Fundação *Trail Smelter*<sup>6</sup>, se demonstrou pela primeira vez, de forma pública e solene, uma norma internacional de cunho ambiental, prescrevendo que os Estados Soberanos devem sofrer limitações de ordem jurídica em seu próprio território a fim de não comprometer o ambiente saudável dos demais. Tal norma é vista como a primeira manifestação do direito internacional do ambiente e serviu de base para a formulação do Princípio 21, da Declaração de Estocolmo, e do Princípio 2, da Declaração do Rio de Janeiro (SOARES, 2003, p. 23)

O mesmo autor também destaca que na década de 1960 problemas como os das poluições transfronteiriças, tanto das águas quanto da atmosfera, precipitaram a tomada de consciência da comunidade internacional para uma proteção jurídica do meio ambiente. Evidenciou-se, neste período que soluções eficazes somente seriam possíveis através da cooperação internacional, forçando “os países a reconhecer que, no universo do planeta Terra, existe somente um único meio ambiente e a única maneira de se ter uma regulamentação racional em relação a ele seria unificar os vários “meios ambientes” (Soares, 2003, p. 40).

Em 1972, a organização não-governamental conhecida como Clube de Roma, constituída por cientistas, economistas, industriais e políticos de diversos países, publicou o relatório intitulado “Os Limites do Crescimento”<sup>7</sup>. Este documento continha prognósticos catastróficos para o futuro da humanidade, e alertava para o esgotamento dos recursos naturais e para a possibilidade de um colapso na economia mundial.

A maturação do direito internacional ambiental, conforme Soares (2003), deu-se somente com a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, realizada também no ano de 1972, em Estocolmo, na Suécia. Nessa oportunidade, o meio ambiente foi tratado pela primeira vez como um bem jurídico autônomo, a ser protegido por si só, bem como se

---

<sup>5</sup>É considerada a precursora das convenções que tratam da regulamentação dos grandes espaços ambientais (SOARES, 2003, p. 19)

<sup>6</sup>A problemática consistia em danos sentidos pelos habitantes de Washington, nos EUA, causados por partículas sólidas de uma fundição de cobre e zinco, localizada na cidade de Trail, no Canadá.

<sup>7</sup> Disponível no site da ONG: <[www.clubofrome.org](http://www.clubofrome.org)>.

estabeleceu a necessidade de compatibilizar o progresso com a preservação do ambiente. Isso se solidificou na forma de três importantes documentos: 1) a Declaração das Nações Unidas sobre o Meio de Ação para o Meio Ambiente, com seu Preâmbulo de 7 pontos e os famosos 26 Princípios que reconhecem a dependência da vida humana em relação à natureza; 2) Plano de Ação para o Meio Ambiente, consistente em 109 recomendações, divididas em política, gestão e medidas de apoio; 3) resolução sobre aspectos financeiros e organizacionais da ONU e; 4) resolução que institui o Programa das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente (PNUMA)<sup>8</sup>, órgão subsidiário da Assembleia Geral da ONU, com sede em Nairóbi.

As consequências diretas e os frutos da realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, em 1972, foram incalculáveis, tanto do ponto de vista das relações internacionais, quanto de seu reflexo direto nos ordenamentos internos dos Estados. O número de tratados e convenções multilaterais adotados a partir de 1972 cresceu numa velocidade até então inexistente na história da humanidade, sendo que os mesmos passaram a versar sobre temas cada vez mais técnicos, e agora negociados sob uma égide de um órgão altamente especializado da ONU, o Pnuma (SOARES, 2003, p. 47).

Dez anos depois de Estocolmo, em 1982, foi promovido em Nairóbi, no Quênia, um encontro para avaliar aspectos discutidos anteriormente na Suécia e também para a formação de uma Comissão Mundial do Meio Ambiente e Desenvolvimento. Deste encontro resultou o Relatório Brundtland,<sup>9</sup> apresentado em 1987, no qual falou-se pela primeira vez em desenvolvimento sustentável. Este relatório também constituiu uma grande síntese dos problemas ambientais da atualidade, bem como trouxe um repertório de estratégias sugeridas para a solução de determinados problemas.

E após 20 anos da Conferência de Estocolmo, a Assembleia Geral da ONU convocou, em 1992, no Rio de Janeiro outra conferência sobre o tema Meio Ambiente e Desenvolvimento, visto que, apesar de já ter se iniciado uma grande conscientização mundial acerca dos problemas ambientais, o período após 1972 foi marcado por grandes catástrofes ambientais que repercutiram nas relações internacionais<sup>10</sup>.

A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, conhecida como Rio-92 ou ECO-92, segundo Soares (2003), foi a maior conferência já realizada pelas Nações Unidas até aquele momento e contou com a participação de 175 países

---

<sup>8</sup> Em inglês conhecido pela sigla UNEP, e em francês PNUE.

<sup>9</sup> É assim denominado, pois foi presidido pela primeira-ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland.

<sup>10</sup> Como exemplo, o derramamento de óleo do superpetroleiro Amoco Cadiz, no Mar do Norte, em 1978 e o dano ambiental causado pelo vazamento de radioatividade na usina núcleo-elétrica em Tchernobyl, na Ucrânia, em 1986.

e centenas de organizações não-governamentais, propiciando, inclusive a reunião do Fórum Global, evento este que consistiu em diversas reuniões informais paralelas à reunião oficial. Na ocasião, foram celebradas duas convenções: a) Convenção sobre Diversidade Biológica, assinada por 156 Estados e pela Comunidade Europeia, cujo objetivo é a preservação de espécies animais, vegetais e de microorganismos no seu habitat natural<sup>11</sup> e, b) a Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas<sup>12</sup>, assinada por 154 Estado e pela Comunidade Europeia, e estabelece normas para reduzir o lançamento de gases do efeito estufa na atmosfera.

Além da assinatura dessas duas importantíssimas convenções, a ECO-92 teve como segundo grande resultado a subscrição de três documentos: a) A Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento<sup>13</sup>, b) a Declaração de Princípios sobre as Florestas e c) a Agenda 21. No primeiro deles estabeleceu-se importantes regras que fixam deveres dos Estados, bem como os princípios da precaução<sup>14</sup>, do poluidor-pagador<sup>15</sup> e o da responsabilização civil<sup>16</sup>. Em relação ao terceiro documento, importante anotar que a Agenda 21<sup>17</sup> constituiu um importante plano de ação para viabilizar o desenvolvimento sustentável em todos os países, apesar de ser um documento de normatividade reduzida, sem a efetividade de uma declaração e muito menos de um tratado ou convenção internacional.

No campo da cooperação internacional, a ECO-92 tornou ainda mais explícita a necessidade de os Estados entrosarem suas respectivas políticas com os demais, caso almejassem alcançar resultados de proteção ambiental, a nível nacional e internacional. Como bem explana Soares:

A cooperação entre os Estados não é um ideal a ser atingido por atitudes de abstencionismo do uso da força mas, bem ao contrário, reveste-se de um dever com um conteúdo determinado, como um fim nele mesmo, pois, para haver qualquer efeito de uma norma internacional de proteção ao meio ambiente, esta deve repousar numa cooperação eficiente e necessária. O dever de cooperação entre Estados, coincide com o fato de o conceito de meio ambiente repelir fronteiras artificiais, instituídas pelo homem [...] que devem ser desprezadas à medida que se busca a proteção daqueles espaços ambientais. Tal levantamento de fronteiras e desconsideração de limites políticos somente se verifica por meio de normas com conteúdo no qual a cooperação é uma necessidade, e não uma consequência. (SOARES, 2003, p. 76).

<sup>11</sup> No Brasil, promulgada pelo Decreto 2.519/1998.

<sup>12</sup> No Brasil, promulgada pelo Decreto 2.652/1998.

<sup>13</sup> Não é tecnicamente um tratado e não houve assinatura dos Estados-partes nem foi aberta à ratificação ou adesão.

<sup>14</sup> Art. 15 da Declaração do Rio

<sup>15</sup> Art. 16 da Declaração do Rio

<sup>16</sup> Art. 13 da Declaração do Rio

<sup>17</sup> De origem latina, a palavra *agenda* significa “coisas que devem ser realizadas”, portanto a expressão Agenda 21 significa o conjunto de realizações que devem obrigatoriamente ser empreendidas pelos Estados, tendo em vista o século XXI (SOARES, 2003, p. 66).

Posteriormente, em 1997, realizou-se em Nova York a 19ª Sessão Especial da Assembleia Geral das Nações Unidas, conhecida como Rio + 5, com o objetivo de avaliar os cinco primeiros anos de implementação da Agenda 21. Assim, este encontro reafirmou o compromisso das partes com os princípios e programas descritos na Declaração do Rio e da Agenda 21. Ainda em 1997, no Japão, foi celebrado o famoso Protocolo de Quioto à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática<sup>18</sup>, com o intuito de reduzir as emissões de GEE por parte dos Estados, ressaltando a necessidade de se pensar em fontes alternativas de energia e tecnologia limpa.

No ano 2000, celebrou-se em Montreal, no Canadá, o Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança da Convenção sobre Diversidade Biológica<sup>19</sup>, ocasião em que se buscou assegurar um nível de proteção no campo da transferência, manipulação e uso dos organismos geneticamente modificados.

Em 2002, foi realizada a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, conhecida como Conferência de Johannesburg, na África do Sul, com a finalidade de avaliar os resultados das metas propostas pela Agenda 21, passados 10 anos da ECO-92. Na oportunidade, foram ampliadas as chamados “metas do milênio”, que passaram a abranger a proteção do ser humano, aproximando meio ambiente e direitos humanos (MORATO e PILATI, 2012, p. 104-107). Desta Conferência resultam dois importantes documentos: 1) O Compromisso Johannesburg sobre Desenvolvimento Sustentável, que reafirma os princípios adotados em Estocolmo e no Rio, e 2) Plano de Implementação.

Recentemente realizou-se a Rio + 20, em 2012, no Rio de Janeiro, cuja pauta também foi o desenvolvimento sustentável e outras questões de cunho social e contou com a participação de chefes de 190 nações. Na oportunidade, ocorreram aproximadamente 3.500 eventos paralelos à agenda oficial, com a participação de ONGs, setor privado e associações científicas. Todavia, segundo Viola e Franchini, a Rio + 20 tinha uma agenda menos ambiciosa do que sua antecessora, na medida em que não havia pretensão de estabelecer acordos de caráter legalmente vinculante, como ocorreu na Convenção do Clima, bem como a participação das ONGs mais radicais foi limitada, se comparada com o Fórum da Rio 92 (VIOLA e FRANCHINI, 2012, p. 478).

Viola (2012) critica os fracassos da conferência, apontando como um deles a eliminação da questão dos respeito aos limites planetários do documento final, por pressão do

---

<sup>18</sup> Adotado em Quioto, Japão, em 1997, por ocasião da Terceira Conferência das Partes da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima. No Brasil, promulgado pelo Decreto 5.445/2005.

<sup>19</sup> No Brasil, promulgado pelo Decreto 5.705/2006.

vários países do G77, como a Índia. Segundo ele, três limites planetários já foram ultrapassados: as mudanças climáticas, a perda da biodiversidade e o ciclo de acumulação do nitrogênio. Outro fracasso da Rio + 20 ressaltado pelo autor, foi de que a maioria dos países, com exceção da União Europeia, não quis ceder a soberania nacional para desenvolver governanças globais, o que dificultou a proposta de transformar o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), que ainda é uma declaração genérica, em uma agência especializada da ONU, como ocorreu com Organização Mundial da Saúde (OMS).

Assim, percebe-se que a passos curtos, a comunidade internacional foi tomando consciência de que a proteção jurídica do meio ambiente, acompanhada de metas e de comprometimento dos Estados com base na cooperação, era necessária para a manutenção da qualidade de vida do planeta. Ademais, a visão anterior antropocênica, que regulava a natureza em benefício do próprio homem, aos poucos foi dando espaço à ideia do meio ambiente como um objeto de proteção por si só. Percebe-se, também, que após a Conferência de Estocolmo, ocorreu o fenômeno do “esverdeamento” das Constituições de diversos países, que, visando a um Estado de Direito Ambiental, incorporaram o direito ao ambiente equilibrado como um direito fundamental constitucional, como é o caso de países como o Brasil<sup>20</sup>, Portugal<sup>21</sup>, Colômbia<sup>22</sup>, Espanha<sup>23</sup>, Panamá<sup>24</sup>, Cuba<sup>25</sup> e Costa Rica<sup>26</sup>, e, mais recentemente o Equador, que em 2008 conferiu à natureza (*pachamama*) o *status* de sujeito de direitos<sup>27</sup>.

---

<sup>20</sup> Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (1988).

<sup>21</sup> Art. 66- Todos têm direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender (1976)

<sup>22</sup> Art. 79. *Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines* (1991).

<sup>23</sup> Art. 45-*Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo. [...]* (1978).

<sup>24</sup> Art. 118- *Es deber fundamental del Estado garantizar que la población viva en un ambiente sano y libre de contaminación, en donde el aire, el agua y los alimentos satisfagan los requerimientos del desarrollo adecuado de la vida humana.*

<sup>25</sup> Art. 27.- *El Estado protege el medio ambiente y los recursos naturales del país. Reconoce su estrecha vinculación con el desarrollo económico y social sostenible para hacer más racional la vida humana y asegurar la supervivencia, el bienestar y la seguridad de las generaciones actuales y futuras. Corresponde a los órganos competentes aplicar esta política* (1976).

<sup>26</sup> Art. 50.- *[...]. Toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecologicamente equilibrado. Por ello, está legitimada para denunciar los actos que infrinjan esse derecho y para reclamar la reparación del daño causado. El Estado garantizará, defenderá y preservará esse derecho. La ley determinará las responsabilidades y las sanciones correspondientes* (incluído em 1994).

<sup>27</sup> Art. 72. A natureza ou Pachamama onde se reproduz e se realiza a vida, tem direito a que se respeite integralmente sua existência e a manutenção e regeneração de seus ciclos vitais, estrutura, funções e processos evolutivos (2008).

Os danos e catástrofes ambientais presentes no cenário atual demonstram, todavia, que ainda há um longo caminho a ser trilhado na proteção do meio ambiente. Conforme será visto, a questão climática, como outras relacionadas à biodiversidade e recursos hídricos, demonstra a falência do Estado-soberano no trato ambiental, bem como a carência no ordenamento jurídico internacional de uma visão planetária do meio ambiente, que respeite os seus limites.

### **1.3.Mudanças climáticas**

As mudanças climáticas podem ser consideradas um dos problemas mais graves da crise ambiental do século XXI. Isso porque, apesar de já haver provas robustas quanto ao impacto humano negativo ao clima, ainda há grandes incertezas científicas acerca do ciclo climático natural da Terra, bem como sobre qual será o cenário futuro se os níveis de emissões dos gases causadores do efeito estufa (GEE) não forem controlados. Além disso, em função da alteração do clima, paralelamente observa-se a desertificação de certos territórios, deterioração dos recursos hídricos e perda da biodiversidade.

Ademais, os estudos realizados pelo Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) até o presente momento indicam que há muito superamos o grau de exposição ao risco aceitável, fato este que vem despertando a urgência do problema na comunidade internacional, e fez com que muitos países introduzissem políticas para lidar com as alterações ambientais oriundas das mudanças climáticas.

Criado em 1988 pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e pela Organização Meteorológica Mundial (OMM), o IPCC<sup>28</sup> congrega pesquisadores dos países-membros das Nações Unidas que analisam a literatura científica e técnica disponível e elaboram relatórios sobre o estado do conhecimento de todos os aspectos relevantes à mudança do clima, tendo como objetivo não a prescrição de soluções, mas sim servir de subsídio aos governos e à sociedade na adoção de políticas relacionadas à mudança climática.

Segundo Barros de Oliveira (2008), o primeiro relatório do IPCC foi completado em 1990 e teve grande importância para o estabelecimento da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática (*United Nations Framework Convention on Climate Change*- UNFCCC), em 1992, tendo concluído que as mudanças climáticas representavam

---

<sup>28</sup> Informações relativas ao IPCC e suas publicações podem ser acessadas no site < <http://www.ipcc.ch>>.

uma ameaça à humanidade e que negociações para solucionar o problema deveriam começar o mais rápido possível. O segundo relatório, de 1995, contribuiu para as negociações que levaram à adoção do Protocolo de Kyoto em 1997. Em 2001, foi publicado o terceiro relatório, que se consagrou como referência para o fornecimento de informações para as deliberações nas Conferências das Partes (COP), constando uma série de dados técnicos relacionados às causas e efeitos do aumento da temperatura da Terra. Já o quarto relatório, de 2007, consolidou o progresso científico desde 2001 e aprofundou o conhecimento das influências antrópicas sobre o clima, sendo composto por três textos, que tratam da mudança do clima sob o ângulo: 1) das bases das ciências físicas (Grupo de Trabalho I); 2) dos impactos, adaptações e vulnerabilidade (Grupo de Trabalho II); 3) das possibilidades de mitigação (Grupo de Trabalho III) (BARROS DE OLIVEIRA, 2008, p. 19-20). E, recentemente, em setembro de 2013 foi publicado o quinto relatório do IPCC, o qual, dentre outras conclusões, destaca que o mundo aqueceu em média 0,85°C entre 1880 e 2012, e que a manifestação do fenômeno não é uniforme pelo globo, tendo em vista que o Ártico é onde o aquecimento se faz sentir com maior intensidade. Além disso, ressalta que o mar está se tornando mais ácido pela continuada absorção de gás carbônico e seu nível aumentou em cerca de 19 cm entre 1901 e 2010 devido à ao aquecimento das águas, demonstrando que no cenário mais pessimista, a elevação poderá chegar a mais de 80cm até 2100 (IPCC, 2013).

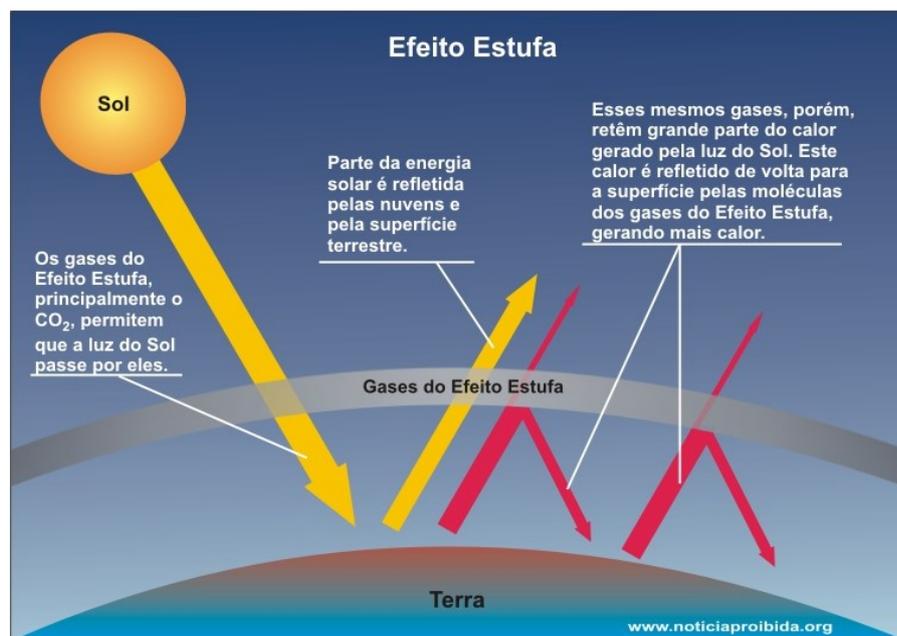
### 1.3.1 O funcionamento do sistema climático

Para que se possa compreender os riscos e perigos relativos ao aquecimento global, é necessário, antes de tudo, entender como funciona o sistema climático. Segundo a Organização Meteorológica Mundial (*World Meteorological Organization- WMO*) ele é composto pela interação dos componentes ar, água, gelo, terra e vegetação, sofrendo influência de sua própria dinâmica interna, como variações da circulação atmosférica e oceânica, e por forças externas, as quais podem ser naturais, como as erupções vulcânicas e as variações da energia emitida pelo sol, ou antrópicas, como a mudança da composição da atmosfera e as mudanças no uso da terra.

Barros de Oliveira (2008) complementa, indicando que o sistema climático terrestre é determinado fundamentalmente pela energia emitida pelo Sol, da qual 30% é refletida de volta para o espaço, e 70% é absorvida e reemitida como calor (radiação infravermelha). A reflexão ocorre nas nuvens, aerossóis, certas regiões da superfície terrestre,

como campos nevados e, em menor grau, nos desertos, sendo que o total da energia refletida constitui o “albedo terrestre”, que é a medida do brilho da Terra vista do espaço. Por outro lado, a absorção da energia solar é efetuada pela superfície, na fração de três quartos, e pelas nuvens e vapor d’água na atmosfera, na fração de um quarto, aquecendo a Terra e a parte inferior da atmosfera (troposfera), provendo, assim, energia para as trocas de calor entre os componentes do sistema climático, principalmente através da circulação atmosférica e oceânica (BARROS DE OLIVEIRA, 2008, p. 21).

Como a Terra recebe continuamente energia do Sol e está em equilíbrio térmico, é necessário que ela emita para o espaço a mesma quantidade de energia que recebe do Sol, descontando o albedo. Todavia, a perda do calor não ocorre diretamente: parte do calor retido, quando reemitido para a atmosfera, é absorvido pelos gases do efeito estufa (GEE) e é emitido novamente para a superfície, como ilustrado na Figura 1.



(Figura 1- Fonte: Notícia Proibida, 2008, disponível em <http://www.noticiaproibida.org/>).

Conforme descreve Molion (2008), a fonte primária de energia para o planeta Terra é o Sol. Ele emite radiação eletromagnética (energia) principalmente nos comprimentos de onda entre 0,1  $\mu\text{m}$  e 4,0  $\mu\text{m}$ <sup>29</sup>, que caracterizam a chamada radiação de ondas curtas (ROC). O albedo planetário controla o fluxo de ROC que entra no sistema terra-atmosfera-oceanos: menor albedo, maior a entrada de ROC, aquecimento do sistema terra-atmosfera, e

<sup>29</sup> 1 micrômetro = 1  $\mu\text{m}$  =  $10^{-6}$  metros

vice-versa. O fluxo de ROC não-refletido passa através da atmosfera terrestre e boa parte dele é absorvido pela superfície, que se aquece. Porém, para as temperaturas dos corpos, encontrados tanto na superfície como na atmosfera terrestre, os comprimentos de onda emitida estão entre 4,0  $\mu\text{m}$  e 50  $\mu\text{m}$ , numa faixa espectral denominada radiação de ondas longas (ROL). Cumpre anotar que o comprimento da onda é inversamente proporcional ao calor emanado. O fluxo de ROL emitido pela superfície é absorvido por gases, pequenos constituintes, como o vapor d'água ( $\text{H}_2\text{O}$ ), gás carbônico ( $\text{CO}_2$ ), metano ( $\text{CH}_4$ ), o ozônio ( $\text{O}_3$ ), óxido nitroso ( $\text{N}_2\text{O}$ ) e compostos de clorofluorcarbono (CFC), vulgarmente conhecidos como fréons. Esses, por sua vez, emitem ROL em todas as direções, inclusive em direção à superfície e ao espaço exterior. A absorção/emissão desses gases pelas várias camadas atmosféricas reduz a perda de ROL, emitida pela superfície, que escaparia para o espaço exterior, e constitui o chamado “efeito estufa”. Em resumo, a estabilidade do clima da Terra resulta do balanço entre o fluxo de ROC absorvido pelo planeta e o fluxo de ROL emitido para o espaço. O aquecimento global ocorre, por exemplo, ou pela redução de albedo planetário, que aumenta a ROC absorvida, ou pela intensificação do efeito estufa, que reduziria a perda de ROL para o espaço exterior (MOLION, 2008, p. 55-57).

Barros de Oliveira (2008) acrescenta que a atmosfera é composta, em mais de 99%, por três gases: Nitrogênio ( $\text{N}^2$ ), Oxigênio ( $\text{O}^2$ ) e Argônio (Ar), contendo também pequenas quantidades<sup>30</sup> de outros gases, tais como o gás carbônico ( $\text{CO}^2$ ), metano ( $\text{CH}_4$ ), óxido nitroso ( $\text{N}^2\text{O}$ ), ozônio ( $\text{O}^3$ ) e vapor d'água. Estes últimos, ao contrário dos gases dominantes, são os responsáveis por absorver a radiação infravermelha e, por isso, denominados “gases do efeito estufa”, pelo fato de que suas moléculas apresentam modos de vibração e rotação na mesma frequência da radiação infravermelha, possuindo, assim, capacidade de absorvê-la (BARROS DE OLIVEIRA, 2008, p. 25).

Importante lembrar, contudo, que a presença dos gases do efeito estufa na atmosfera é essencial à manutenção de quaisquer formas de vida, porquanto no cenário de total ausência destes, não seria possível absorver a radiação emitida pela superfície terrestre e o planeta seria absolutamente gelado e inabitável.

Nesse contexto, pode-se apontar que há fundamentalmente três maneiras de alterar o balanço radioativo da Terra, de forma a modificar a temperatura de equilíbrio, quais sejam:

---

<sup>30</sup> Medidas em ppmv ou ppbv, que são medidas de concentração de gases e exprimem respectivamente partes por milhão e partes por bilhão em volume.

1) variar a energia solar incidente por alterações na órbita da Terra e do próprio Sol; 2) variar a fração da radiação refletida (albedo); 3) variar a radiação infravermelha emitida pela Terra pela variação no teor dos gases de efeito estufa (Barros de Oliveira, 2008, p. 22), sendo o último objeto do presente.

As atividades antrópicas estão acentuando as concentrações dos GEE na atmosfera, ampliando a quantidade total de radiação infravermelha absorvida. Klink evidencia que os níveis de dióxido de carbono aumentaram em volume de 280 partes por milhão (ppm), antes da Revolução Industrial, para 368 ppm, em 2000, ou seja, um aumento de 31,4%. Além disso, as emissões de dióxido de carbono, o gás que mais contribui para a intensificação do efeito estufa, decorrem principalmente do uso de carvão, petróleo e gás natural, assim como a destruição de florestas e outros “sumidouros” e “reservatórios” naturais que absorvem dióxido de carbono no ar (KLINK, 2007, p. 22).

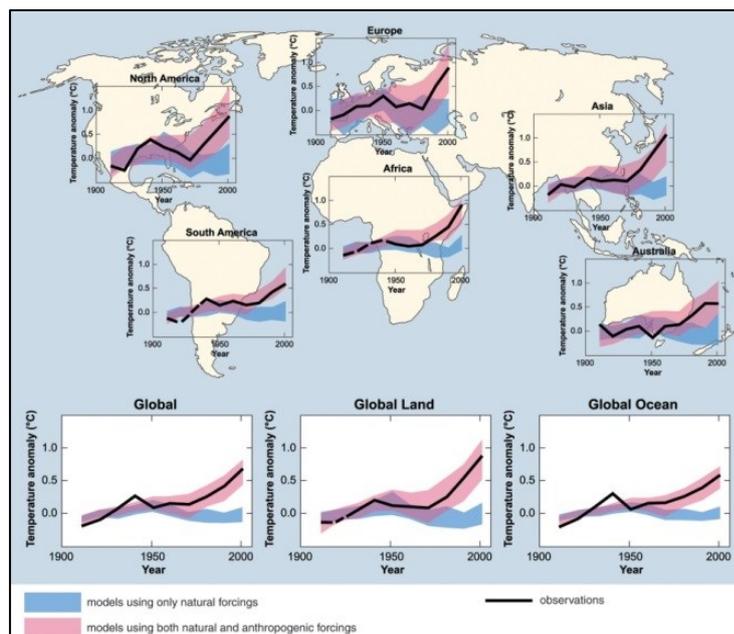
Muito embora o clima possua uma variação natural, os relatórios do IPCC vêm reduzindo cada vez mais a margem de incerteza sobre a tendência ao aquecimento global, evidenciando de que parte do aumento da concentração dos gases do efeito estufa na atmosfera decorre das atividades humanas e pode levar a mudança do clima do planeta, acarretando gravíssimos problemas ambientais. Cabe lembrar, ainda, que apesar da mudança no clima ser comumente conhecida como “aquecimento global”, pelo fato de uma das suas consequências mais sentidas ser a elevação das temperaturas médias, ocasiona igualmente outros efeitos, como alteração no padrão de ventos, chuvas e circulação dos oceanos.

### 1.3.2 Riscos e Perigos

Primeiramente, cabe uma breve diferenciação entre riscos e perigos. Segundo Hansel & Calgaro (2010), os perigos sempre estiveram presentes na sociedade, todavia independem da ação humana. Por outro lado, o risco pressupõe um perigo, estando relacionado com a ação humana e, sobretudo, com a ação humana voltada ao futuro. Portanto, os riscos são aqueles perigos que decorrem de nossas ações. Conforme GIDDENS (1995, p. 42) “toda ação implica decisão, escolha e aposta. Em toda aposta, há riscos e incertezas. Tão logo agimos, nossas ações começam a escapar de suas intenções; elas entram num universo de interações e o meio se apossa delas, contrariando, muitas vezes, intenção inicial” (GIDDENS *apud* HANSEL & CALGARO, 2010).

Assim, os riscos ambientais passam a estar claramente dependente das ações, tanto dos indivíduos quanto das forças sociais, econômicas e tecnológicas de âmbito mais vasto e intimamente ligados à expansão da racionalidade capitalista, e, no caso das mudanças climáticas, principalmente pelo desenvolvimento industrial e emissões dos gases de efeito estufa (GEE).

Ultrapassada essa diferenciação, importante destacar que numa análise feita dos últimos 150 anos pelo Grupo de Trabalho I, no Quarto relatório do IPCC de 2007, observa-se que os gases provocadores do efeito estufa aumentaram progressivamente com a expansão da produção industrial, bem como a temperatura média mundial elevou-se 0,74°C desde 1901. Não se olvida que oscilações relacionados a quantidade do CO<sup>2</sup> na atmosfera e por consequência, alterações climáticas, são fatores naturais que sempre afetaram o Planeta. Todavia, como bem aponta Giddens (2010), os dados demonstram que em nenhuma ocasião, nos últimos 650 mil anos, o teor de CO<sup>2</sup> foi tão elevado quanto o atual, o que é bem demonstrado pelo gráfico a seguir:



(Figura 2. Fonte SPM 4, Cambridge University Press).

O gráfico demonstra que o aquecimento é maior nas áreas continentais do que nos oceanos, bem como é mais acentuado nas latitudes setentrionais do que nos demais pontos do globo. Entretanto, a elevação das temperaturas das águas é igualmente preocupante, tendo em vista ser mais acelerada do que o esperado, ameaçando a vida marinha. Do mesmo modo, dentre outras catástrofes que já ocorrem ou que possuem grandes chances de acontecer, Giddens chama a atenção para o fato da calota de gelo do Ártico estar com menos da metade

do tamanho que tinha há 50 anos, e a previsão apresentada pelo *American Geophysical Union*, em 2007, é de que desapareçam até o verão de 2030 (GIDDENS, 2010, p. 40).

No mesmo norte, Barros de Oliveira aponta que, de modo geral, houve decréscimo na cobertura de gelo no planeta registrada por medidas satelitais a partir de 1978. Um dos grandes problemas causados pelo degelo é o gás metano, cerca de 20 vezes mais potente que o dióxido de carbono. Cientistas chegaram à conclusão de que as geleiras servem com um super depósito de metano, e conforme elas vão derretendo, mais acelerado se torna a liberação desses na atmosfera (BARROS DE OLIVEIRA, 2008, p. 30-31).

Ademais, segundo avaliações feitas pelo quarto relatório do IPCC, de 2007, há seis grupos diferentes de cenários possíveis até o final do século atual, dependendo de fatores como os níveis de crescimento econômico, escassez de recursos, aumento populacional, expansão de tecnologia com baixa emissão de carbono e intensificação das desigualdades regionais. No mais favorável desses cenários, o aquecimento global ainda ocorrerá, numa faixa entre 1,1°C e 2,9°C, e os níveis dos oceanos se elevarão entre 18 e 38 centímetros. Atenta-se, ainda, ao fato de que o século atual pode vir a ser dominado por guerras travadas em função de recursos naturais, havendo inundações de cidades costeiras, miséria e migrações em massa, e também secas em certas regiões que se tornarão cada vez mais áridas (GIDDENS, 2010, p. 41).

#### **1.4. Novas necessidades ecológicas da comunidade internacional frente às mudanças climáticas: a ineficácia do Estado soberano na garantia do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado**

No Fórum Mundial de Ministros do Conselho Administrativo da ONU, realizado em Nairóbi, em 2012, em preparação para a Conferência RIO + 20, o PNUMA listou os 21 desafios ambientais a serem enfrentados no século XXI<sup>31</sup>. Esta lista, conforme o diretor do PNUMA, Achim Steiner, é relevante para a formulação de políticas ambientais e definição de prioridades científica para os anos seguintes, bem como para a trajetória do programa de trabalho futuro do PNUMA. (UNEP, 2012, p. IV)

As novas necessidades ecológicas (algumas um tanto antigas, porém ainda atuais) estão relacionadas com as questões emergentes acerca do desenvolvimento sustentável global,

---

<sup>31</sup> 21 Issues for the 21<sup>st</sup> Century: Results of the UNEP Foresight Process on Emerging Environmental Issues. Fevereiro 2012.

que são aquelas reconhecidas como de grande importância para a comunidade científica e que, todavia, não estão recebendo a atenção adequada pela política internacional. Para este trabalho, cabe destacar que no ranking de importância e emergência elencado pelo PNUMA (UNEP, TABLE 1: THE 21 EMERGING ISSUES TABLE, p. 4) os temas de Governança Global e Mudanças Climáticas encontram-se entre os dez primeiros, conforme se infere da Tabela 1, a seguir.

Item	THE 21 EMERGING ISSUES TABLE	Ranking
	<b>Questões transversais</b>	
1	Alinhar Governança para os desafios da sustentabilidade global;	1
2	Transformar as capacidades humanas para o século XXI: responder aos desafios ambientais globais, rumo a uma Economia Verde;	2
3	Pontes Quebradas: Reconectar a ciências e a política;	4
4	Catalisar mudanças rápidas e transformadoras no comportamento humano em relação ao meio ambiente;	5
5	Novos conceitos para lidar com mudanças progressivas e limiares iminentes;	18
6	Lidar com a migração causada por novos aspectos da mudança ambiental;	20
	<b>Questões de Alimentos, Biodiversidade e Terras</b>	
7	Garantir a segurança alimentar para 9 bilhões de pessoas;	3
8	Além da conservação: integrar biodiversidade nas agendas ambientais e econômicas;	7
9	Reforçar a sustentabilidade urbana e resiliência;	11
10	Nova Corrida pela Terra: Responder às novas pressões nacionais e internacionais	12
	<b>Questões das Águas Doces e Marinhas</b>	
11	Novas percepções sobre as interações entre terra e água: uma mudança no paradigma do manejo ambiental;	6
12	Diminuir a degradação de águas interiores em países desenvolvidos;	15
13	Potencial colapso dos sistemas oceânicos requer governança integrada;	13
14	Ecossistemas costeiros: endereçar pressões crescentes com governança adaptativa;	19
	<b>Questões das Mudanças Climáticas</b>	
15	Novos desafios para a mitigação e adaptação à mudança do clima: lidar com possíveis consequências;	7
16	Atuar nas mudanças climática frente a frequência de eventos extremos;	16
17	Manejo do derretimento das geleiras;	21
	<b>Questões Energéticas, Tecnológicas e de Resíduos</b>	
18	Acelerar a implementação de energia renovável ambientalmente saudável;	7
19	Necessidade por uma nova abordagem para minimizar os riscos de novas tecnologias e químicos;	10
20	Resolver a iminente escassez de minerais estratégicos e evitar o desperdício eletrônico;	14



seguinte - afirmando o papel de novos atores como auxiliares essenciais ao atores tradicionais das relações internacionais.

No mesmo diapasão, com base na lista do PNUMA (UNEP, 2012), as mudanças climáticas também são vistas como um dos grandes desafios a serem enfrentados neste século, principalmente no que concerne à adaptação do homem e mitigação dos efeitos, levando-se em consideração as incertezas científicas e os prognósticos catastróficos esperados para um futuro próximo.

Os novos desafios trazidos pelas alterações do clima são complexos, visto que os perigos representados pelo aquecimento global não são palpáveis, imediatos ou visíveis no decorrer da vida cotidiana. Ademais a gestão do clima abrange subtemas igualmente delicados, como o esgotamento dos recursos naturais e de fontes energéticas tradicionais, as novas tecnologias e impostos, políticas de adaptação e mitigação, negociações internacionais, mercado de carbono, e a nova geopolítica ocasionada pela alteração climática.

Cabe acrescentar que os efeitos das mudanças climáticas não sentidos de forma igualitária pelo globo. São as populações mais vulneráveis que mais sofrem com a degradação ambiental, por viverem à margem da sociedade, em zonas de risco, presenciando deslizamentos de terras e inundações. Outra questão que ganha destaque é a dos refugiados ambientais, que se deslocam devido a catástrofes ambientais e que ainda não encontram regulamentação no ordenamento jurídico internacional. Esses são alguns dos objetos de estudo da Justiça Ambiental, que também evidencia a emergência do trato da proteção do clima<sup>33</sup>.

Nesse contexto, e diante de outros os temas apontados pela lista do PNUMA, é incontroverso de que as ações humanas cada vez mais desafiam os limites do planeta e questões que anteriormente poderiam ser abordadas individualmente agora devem ser analisadas conjuntamente, dentro de uma nova perspectiva, mais abrangente e transversal. Para isso, faz-se necessária uma administração planetária dos recursos naturais e uma mudança de paradigma a fim de que reconheçamos que os humanos são partes integrantes da biosfera e dependem do funcionamento e do suporte das demais formas de vida para sobreviveram.

---

<sup>33</sup> Sobre o assunto, interessante o artigo “As mudanças climáticas como uma questão de justiça ambiental: contribuições do direito da sustentabilidade para uma justiça climática”, publicado em 2008, nos Anais do 12º Congresso Internacional de Direito Ambiental. Autores: CAVEDON, VIEIRA & DIEHL. Disponível em: [http://www.planetaverde.org/arquivos/biblioteca/arquivo\\_20140212143643\\_6469.pdf](http://www.planetaverde.org/arquivos/biblioteca/arquivo_20140212143643_6469.pdf). Acesso em 19 nov. 2014

### 1.5. As propostas de um Direito Planetário: para além das fronteiras políticas

Conforme o exposto anteriormente observa-se, do ponto de vista do direito internacional, uma forte limitação do Estado-Nação, limitado por suas fronteiras artificiais, de tratar dos problemas ambientais. Desde a queda do Berlim o planeta globaliza-se em ritmo acelerado, levando diversos ramos do conhecimento, como, por exemplo, a Economia, a se adaptar neste novo cenário, para além da ideia de fronteira. Todavia, a ciência jurídica ainda resiste em pensar num Direito que ultrapasse o Estado, fato que explica sua tamanha ineficácia na proteção do meio ambiente.

Segundo Portanova (2012), o Direito Planetário possui o mesmo objeto do Direito Internacional e do Direito Internacional Ambiental, mas não se confunde com esses em função de seu estatuto epistemológico partir de um outro paradigma, chamado de sustentabilidade. O conceito de sustentabilidade foi abordado pela primeira vez na Conferência de Estocolmo de 1972, com a elaboração da concepção de desenvolvimento sustentável, que é aquele capaz de atender necessidade humanas do presente sem comprometer as necessidades das futuras gerações, tendo base em três pilares: a economia, a sociedade e o meio ambiente.

Em comemoração ao dia da Terra, em 2 de abril de 2013, o Secretário-Geral das Nações Unidas, Ban Ki-moon, assim declarou:

Embora os desastres naturais sejam um problema grave e crescente, este dia comemorativo é um lembrete de que a Terra sustenta toda a vida. É uma oportunidade para reafirmar a nossa responsabilidade coletiva de promover a harmonia com a natureza. Agora, temos que encarar a dura verdade de que o planeta está sob ameaça. A mudança climática é um problema crescente e real. A exploração insustentável dos recursos naturais está erodindo os ecossistemas frágeis do planeta. Estamos perdendo a biodiversidade e mais e mais espécies desaparecem. [...]. Quando ameaçamos o Planeta, minamos a nossa única casa- e nossa sobrevivência futura. Felizmente, milhões de pessoas em todo o mundo reconhecem o problema. Elas fazem parte do crescente movimento para o desenvolvimento sustentável<sup>34</sup>(press release do Secretariado-Geral da ONU, 22/04/2013- tradução livre da autora).

<sup>34</sup> No original: “*Although natural disasters are a serious and growing problem, this commemorative day is a reminder that the Earth sustains all life. It is a chance to reaffirm our collective responsibility to promote harmony with nature. Right now, we have to confront the hard truth that our planet is under threat. Climate change is a real and growing problem. Unsustainable exploitation of natural resources — often driven by greed — is eroding our planet’s fragile ecosystems. We are losing biodiversity as more and more species disappear. Short-sighted commercial fishing practices are depleting fish stocks. Acidity in the oceans is threatening the whole marine food chain. When we threaten the planet, we undermine our only home — and our future survival.*”

A insustentabilidade ecológica é, portanto, uma consequência histórica e epistemológica da ruptura do ser humano com o seu entorno natural, bem como da dicotomia entre sociedade e natureza. Portanova (2012) sugere que devemos voltar a pensar o Direito de acordo com o próprio fluxo da sociedade. Assim, surge o marco teórico de um Direito Planetário, onde os indivíduos voltam a ser cidadãos e os seus direitos estejam à altura dos deveres para com as atuais e futuras gerações, incluindo todas as raças e gêneros. Somente então, a partir desta nova cidadania “o direito terá que dialogar com as questões além da fronteira e se tornar de fato mais do que Global, verdadeiramente Planetário” (PORTANOVA, 2012, p. 20).

Aragão (2014), no mesmo norte, aponta que os novos problemas ambientais são globais na medida em que afetam o Planeta como um todo, apesar de muitas vezes derivarem de atuações locais. Assim, tais problemas, como poluição, aquecimento global, e até mesmo o “continente de lixo” formado pelas correntes oceânicas do Pacífico Norte, atingem uma escala planetária e nos obrigam a pensar globalmente o Planeta. Como consequência, a autora indica que o direito do ambiente tende a globalizar-se, deixando de ser um direito interno dos Estados, para ser um direito transnacional do Planeta (ARAGÃO, 2014, p. 3).

A ideia de “governança do Planeta”, todavia, não é nova. Segundo Aragão (2014), ela já foi abordada anteriormente, na década de 40 por Aldo Leopold, nos anos 60 por Kenneth E. Boulding e Buckminster Fuller, na década de 70 por Hans Jonas e James Lovelock, nos anos 80 por Edith Brown Weiss, Alexandre Kiss e Michael Prieur, até Ulrich Beck no século XXI e mais recentemente por Kauss Bosselmen.

Com os avanços das ciências e identificação dos problemas terrestres globais, o conceito de “governança do Planeta”, ganha um novo objeto jurídico: O Planeta e os seus sistemas terrestres globais, quais sejam o clima, a circulação atmosférica, hidrológica e a biodiversidade. Todavia, conforme a autora, para a salvaguarda deste novo objeto jurídico, de condições bio-geo-físico-químicas que suportam a vida, somente uma abordagem holística se revela adequada, e tal abordagem consistiria em tratados sobre a Terra e os sistemas terrestres, e leis e decisões públicas à luz do contributo estadual, regional, local e individual, a fim de garantir os equilíbrios planetários (ARAGÃO, 2014, p. 5-6).

E como bem anotou Aragão (2014), importante frisar que já existem abordagens mundiais relativas aos problemas globais:

- a) Tratados sobre zonas delimitadas do globo: tratam de zonas que devem ser utilizadas exclusivamente a fins pacíficos e no âmbito do interesse geral da humanidade. Este é o caso do Tratado de Washington, de 1959, que atribuiu à Antártida o estatuto de patrimônio comum da humanidade.
- b) Tratados sobre recursos naturais concretos: é o caso da Convenção das Nações Unidas, de 1992, sobre diversidade biológica, tendo como objetivo a conservação da biodiversidade no globo.
- c) Tratados sobre controle de atividades humanas: são voltados ao controle de atividade humanas prejudiciais ao Planeta, na maioria das vezes referindo-se à atmosfera e controle de emissões do gases do efeito estufa (GEE). Como exemplo, pode-se citar a Convenção Quadro das Nações Unidas de 1992 e o Protocolo de Kyoto, de 1997 (que entrou em vigor somente em 2005).

Aragão ressalta, todavia, que a proteção parcelada de certos bens ou aspectos não surte eficácia, ao se esquecer das interações que ocorrem entre os diferentes subsistemas, como atmosférico, hidrológico, terrestre e biológico. O Tratado sobre a Antártida, por exemplo, não serve para os propósitos de preservação dos serviços e funções ecossistêmicas<sup>35</sup>. A Antártida, apesar de importante, não esgota a criosfera, a qual representa cerca de 10% da superfície terrestre e inclui além dos dois pólos os glaciais, icebergs, montanhas nevadas e lagos gelados. No mesmo sentido, Ferrer (2002) partilha da ideia de se pensar num Direito Ambiental Planetário e ilustra seu pensamento comparando a proteção parcial do Planeta como tão inoperante, quanto seria recuperar um rio quando não se possui mais que a disponibilidade de uma parte do seu curso.

Segundo Aragão (2014), o primeiro fundamento jurídico para a necessidade de pensar no Planeta como objeto de proteção e desenvolver o domínio jurídico do direito planetário, é a saída do período Holoceno<sup>36</sup> e a entrada do Antropoceno. Galaz (2014) indica que o termo Antropoceno sugere que a Terra deixa para trás sua época geológica natural, e começa a sofrer impactos profundos pelas ações humanas que afetam as funções sistêmicas do

---

<sup>35</sup> Serviços ecossistêmicos são aqueles que amparam uma parcela específica da natureza, já as funções ecossistêmicas são compostas pelos componentes ambientais (água, ar, solo, espécies, habitats), e mantêm o próprio ecossistema e, assim o equilíbrio ecológico. Aragão (2014, p. 11).

<sup>36</sup> Holoceno é o período iniciado há aproximadamente 11,7 mil

planeta, fazendo com que possua menos florestas, menos diversidade biológica, seja mais quente, mais úmido e, provavelmente, mais tempestuoso (GALAZ, 2014, p. 2-3).

Isso porque, a capacidade do homem de interferir no funcionamento de todos os sistemas terrestres (sua ingerência ecológica), desde os nanossistemas passando por manipulação genética, até construções de ilhas artificiais em forma de palmeira em Dubai, justificaria que o Homem fosse considerado, atualmente, como a maior força geológica do Planeta, conseguindo perturbar o funcionamento dos sistemas planetários, desequilibrando-os e impedindo-os de realizar as suas funções. Assim, se considerarmos que se a ciência já é capaz de ter uma visão global do Planeta a ponto de definir os chamados “limites planetários”<sup>37</sup>, vendo o planeta como finito, faz-se mister o Direito também incorporar essa visão e dar cobertura a este novo bem jurídico (Aragão, 2014, p. 8).

Nesse contexto, a autora propõe, como estratégia de preservação dos serviços e funções ecossistêmicas, a nível internacional, um Tratado sobre a Terra e sistemas terrestres, que pudesse ser aceitável por todos os Estados, imaginando-o nos seguintes termos:

Art. 1º- Os Estados signatários reconhecem a Terra e os Sistemas Terrestres como o único sistema viável conhecido de sustentação da vida para a humanidade e outras formas de vida;

Art. 2º- Os limites do Planeta, tal como definidos pelos últimos desenvolvimentos científicos, são o último reduto intocável que deverá ser protegido contra impactos de origem humana; [...];

Art. 4º, n. 1º- Estados deverão apresentar relatórios periódicos sobre a sua contribuição positiva ou negativa para os limites do Planeta, a um organismo imparcial (ARAGÃO, 2014, p. 12-13).

Importante, neste ponto, ressaltar a Carta da Terra<sup>38</sup>, escrita durante a Conferência Rio-92, cuja versão final se deu no ano 2000, em Paris, e foi definida pela Comissão da Carta da Terra. Trata-se de uma declaração de princípios éticos fundamentais para a construção, no século 21, de uma sociedade global justa, sustentável e pacífica. Este documento busca inspirar todos os povos a um novo sentido de interdependência global e responsabilidade compartilhada voltado para o bem-estar de toda a “família humana, da grande comunidade da vida” e das futuras gerações, sendo considerado uma visão de esperança e um chamado à ação. A redação da Carta da Terra foi fortalecida pela adesão de mais de 4.500 organizações, incluindo organismos governamentais e organizações internacionais, sendo reconhecida pela grande maioria dos juristas como *soft law*, ou seja, é considerada como moralmente, mas não

<sup>37</sup> Os limites planetários definidos pela Organização *Planetary Boundaries* referem-se: 1) à camada de ozônio, 2) biodiversidade, 3) dispersão de químicos, 4) acidificação dos oceanos, 5) ao ciclo hidrológico global, 6) às mudanças no uso do solo, 7) aos ciclos do nitrogênio e do fósforo e 8) aos aerossóis de origem antropogênica presentes na atmosfera.

<sup>38</sup> disponível em: < [http://www.cartadaterra.org/prt/what\\_is.html](http://www.cartadaterra.org/prt/what_is.html)>. Acesso em 17 nov. 2014.

juridicamente obrigatórias para os Governos de Estado, que aceitam subscrevê-las e adotá-las, e muitas vezes servem de base para o desenvolvimento de uma lei *stritu senso (hard law)*<sup>39</sup>.

O Direito Planetário, em suma, tem como marco o reconhecimento de que há sistemas terrestres globais que suportam e regulam toda a vida no Planeta e que são merecedores de proteção jurídica. Dessa forma, não se propõe um direito universal, e sim, multiversal, que admita diferentes objetivos para a relação homem-natureza, respeitando as diferentes tradições jurídicas e culturais, desde que compatíveis com o respeito aos limites do Planeta.

Diante dos riscos dos problemas ambientais de ordem global e das mudanças climáticas evidencia-se a necessidade de uma abordagem planetária para a manutenção de um meio ambiente ecologicamente equilibrado. A relevância da questão ambiental, que diz respeito principalmente às futuras gerações e às comunidades que já sofrem com as alterações do clima, e a falta de efetividade das ações dos Estados, acaba por despertar o interesse e o engajamento da sociedade civil na resolução do problema, seja pressionando os Estados ou o setor privado ou até mesmo com atuação direta. Cabe então saber mais sobre como a sociedade se organiza.

---

<sup>39</sup> Outro exemplo de *soft law* é Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1945.

## 2. AS ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS: ATUAÇÃO FRENTE ÀS MUDANÇAS CLIMÁTICAS

Neste capítulo será estudado o papel das ONGs frente às mudanças climáticas, as quais ganham destaque no cenário internacional por apresentarem, principalmente, conhecimento técnico especializado que os Estados não possuem e, por isso, são capazes de propor soluções adequadas à natureza dos problemas ambientais. Para isso, em um primeiro momento, analisa-se a definição e características das ONGs e busca-se na história as regulamentações internacionais que tiveram expressiva participação dessas organizações. Por último, investiga-se o trabalho de quatro ONGs transnacionais no regime de mudanças climáticas, quais sejam a *World Wild Fund* (WWF), o *Greenpeace*, *The Nature Conservancy* (TNC) e a *Conservation International* (CI), visualizando-se de que forma sua participação é relevante no trato das questões ambientais a nível internacional.

### 2.1 Definição e características

Após a Guerra Fria com a quebra de paradigmas e de fronteiras, acentuou-se o processo de globalização e observou-se a emergência de atores não-estatais no plano da política internacional, que passaram a buscar maior espaço de participação nas tomadas de decisões. Conforme aponta Haas (2008), a principal característica das relações internacionais do século XXI, é a não polarização, ou seja, um mundo dominado não por Estados, mas sim por dezenas de atores que possuem e exercem vários tipos de poder (HAAS, 2008, p. 44-45).

No mesmo entendimento, Vieira (2001) aponta que as relações internacionais já não podem ser apenas explicadas em termos de relações entre Estados e mercado. Isso porque, devido ao crescimento das organizações da sociedade civil nas últimas décadas, agrupadas em torno do interesse público e erguendo bandeiras da democracia, diversidade cultural e sustentabilidade ambiental, vislumbra-se a formação de uma sociedade civil global,

que cada vez mais exerce influência nas decisões internacionais, contribuindo para a democratização do sistema político (VIEIRA, 2001, p. 24).

Os processos e as forças da globalização e da regionalização, uma vez que desafiam seriamente as capacidades de autonomia e soberania do Estado-nação, contribuem para a emergência de uma ordem pós-Vestfália bem menos estadocêntrica, que inaugura a necessidade normativa e a possibilidade de ampliar a democracia para além das fronteiras (VIEIRA, 2001, p. 96).

Dentro contexto que se encontram as emergentes Organizações Não-Governamentais, que se autodenominam representantes da sociedade civil. Num cenário de problemas globais, impossíveis de serem resolvidos por meio de políticas nacionais isoladas, como, por exemplo, a proteção do clima, a sociedade civil se agrupa em torno do interesse público, defendendo no plano transnacional os princípios da cidadania, ideais de democracia política, diversidades e desenvolvimento sustentável.

As ONGs atuam em objetivos diversos, dentre os quais: a) ajuda humanitária (Cruz Vermelha); b) cooperação para o desenvolvimento (OXFAM, Agrônomos & Veterinários Sem Fronteiras); promoção dos direitos do Homem (Amnesty Internacional, Human Rights Watch); c) Proteção do Meio Ambiente (Greenpeace, WWF, Conservation International, Natural Conservation); d) Política (Federações socialistas, liberais, etc); e) social e investigação (Associações profissionais).

### 2.1.1 Breve histórico

Leciona Vieira (2001) que a tradição internacional das organizações da sociedade civil remonta a meados do século XIX, com a criação da Cruz Vermelha e outras federações. Todavia, foi somente depois da Primeira Guerra Mundial que o crescimento das organizações não-governamentais teve impulso, com a fundação de trezentas organizações privadas de caráter internacional entre 1919 e 1929, ao mesmo tempo que foram criadas 31 organizações intergovernamentais. E consta ainda do site do Fórum de Política Global que em 1939 existiam cerca de setecentas ONGs internacionais (STOSIC apud VIEIRA, 2001 p. 115).

As organizações da sociedade civil possuíram participação ativa na ONU, desde a sua fundação em 1945. Tal afirmação pode ser comprovada pela própria carta das Nações Unidas, assinada em 26 de junho de 1945 que inclui em seu preâmbulo a frase “nós, os povos das Nações Unidas, decididos”, que expressa a participação de ONGs na Convenção de São Francisco.

Vieira comenta que ao longo dos anos, as ONGs ganharam papel consultivo em várias agências e fundos das Nações Unidas, todavia permaneciam fora das discussões do Banco Mundial e do FMI. Além disso, essas organizações colaboraram em projetos de reconstrução da Europa no pós-guerra e, desde os anos 60, acompanham a implantação de projetos de desenvolvimento, em níveis nacional e local (VIEIRA, 2001, p. 115).

As ONG's passaram a ter maior presença internacional, principalmente as organizações ambientalistas, de desenvolvimento, de mulheres e direitos humanos, além dos grupos de assistência humanitária, desarmamento e organizações religiosas. Tais organizações possuem relações complexas com os Estado-membros, atuando desde aliadas temporárias até opositoras combativas. Além disso, muitos governos convidam representantes de ONGs a integrar suas delegações oficiais em importantes reuniões das Nações Unidas, proximidade esta que favorece parcerias entre ambos e auxilia na troca de informações.

Como um dos principais exemplos de participação das ONGs, tem-se a Conferência do Rio de Janeiro sobre o Meio Ambiente, conhecida como ECO-92, realizada em 1992, a qual foi um dos primeiros passos para a intensa participação das ONGs no processo de discussão e decisão das Nações Unidas, e, mais recentemente a Rio + 20, ocasião em que elas também se fizeram presente em peso nos eventos paralelos à agenda oficial.

Além de Conferências, ressalta Vieira, que as ONGs promoveram campanhas internacionais que influenciaram a elaboração de políticas globais, sendo um exemplo a campanha “50 Anos Basta!”, que denunciava a irresponsabilidade e a má-fé das políticas do Banco Mundial. Outros exemplos foram as campanhas contra as minas terrestres, contra a falta de regulação de empresas transnacionais bem como a que pressionou os EUA e outros países a pagarem suas dívidas financeiras com a ONU (VIEIRA, 2001 p. 118).

E nesse sentido são as declarações do ex-secretário geral da ONU, Kofi Annan, em 1997, no discurso de abertura da 50ª Conferência Anual do Departamento de Informação Pública (DPI):

Em 1947, os Estados-membros da ONU eram virtualmente os únicos atores no processo internacional. As organizações não-governamentais eram vistas como aliadas da ONU, importantes, mas modestas, e sobretudo como mobilizadores de opinião pública em apoio unicamente aos objetivos e valores da Carta das Nações Unidas. Hoje, a relação se transformou numa parceria. As ONGs agora são vistas como parceiros indispensáveis da ONU, não apenas na mobilização pública, mas também no processo de deliberação e formulação de políticas, e, ainda mais importante, na execução de políticas, no trabalho de campo (*press release* do Secretariado-Geral da ONU, 10/09/97 apud VIEIRA, 2001, p. 121).

O reconhecimento do papel significativo das ONGs é um consenso entre os governos, pois além de monitorarem reuniões, as ONGs apresentam recomendações diplomáticas e pressionam para a adoção de medidas e posições no âmbito internacional, fornecendo, ainda, assistência humanitária, pessoal especializado, informação local, voz para os povos sem representação, como os índios, e fiscalizam o cumprimento de tratados internacionais.

### 2.1.2 Definição

Segundo Alfaia (2008) o termo “organizações não-governamentais” foi utilizado pela primeira vez na Carta das Nações Unidas, ao ser incluído no artigo 71 - sem definição – nos seguintes termos:

Art. 71- O Conselho Econômico e Social poderá entrar nos entendimentos convenientes para a consulta com organizações não governamentais, encarregadas de questões que estiverem dentro de sua própria competência. Tais entendimentos poderão ser feitos com organizações internacionais e, quando for o caso, com organizações nacionais, depois de efetuadas consultas com o Membro das Nações Unidas no caso (CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945, art. 71)<sup>40</sup>.

Coube, pois, ao Conselho Econômico e Social (ECOSOC) conceituá-las na resolução 2/3 de 1946, que as definiu como todas as organizações não estabelecidas por uma entidade governamental ou acordos intergovernamentais<sup>41</sup>(ALFAIA, 2008, p. 71).

Todavia, seu conceito é impreciso, na medida em que a partir dessa definição negativa, muitas instituições poderiam ser enquadrada como não-governamentais. Assim, conforme Alfaia (2008), muitos autores buscaram outros critérios, chegando a classificá-las em QUANGO (*quase-nongovernmental organizations*), DONGO (*donor-organised nongovernmental organizations*) ou até mesmo CONGO (*government oriented nongovernmental organizations*)(ALFAIA, 2008, p. 72).

No Brasil, as ONGs podem ser associações civis sem fins lucrativos ou então OSCIP (organizações da sociedade civil de interesse público), classificadas pela lei n.

<sup>40</sup> No Brasil, promulgada pelo Decreto 19.841/1945.

<sup>41</sup> O Conselho Econômico e Social é o principal órgão coordenador das atividades econômicas, sociais e conexas dos 14 organismos especializados das Nações Unidas e é o principal fórum para a discussão de questões econômicas e sociais e elaboração de recomendações aos Estados-Membros, sendo também o principal meio de acesso das ONG's ao sistema ONU. Em 1946 o ECOSOC concedeu pela primeira vez o *status* consultivo às ONG's, e atualmente mais de 3.400 ONG's também o possuem (ONU, 2011, disponível em <[https://www.unric.org/pt/images/stories/2012/ECOSOC\\_2012.pdf](https://www.unric.org/pt/images/stories/2012/ECOSOC_2012.pdf)>).

9.790/1999). As associações são as organizações constituídas pela união de pessoas que objetivem a promoção de um objetivo social, sem fins lucrativos. Elas possuem regimentos de constituição e de atuação nos termos do Código Civil e a sua finalidade não lucrativa não impede a atividade remunerada, apenas impede a distribuição de excessos operacionais (lucros) entre seus dirigentes. Já as OSCIPs compreendem “pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos que tenham sido constituídas e se encontrem em funcionamento regular há, no mínimo, 3 (três) anos, desde que os respectivos objetivos sociais e normas estatutárias atendam aos requisitos instituídos”. Conforme esta lei, considera-se sem fins lucrativos pessoa jurídica de direito privado que não distribui entre seus membros eventuais excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, bonificações, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, mas que, ao contrário, os aplica integralmente na consecução do respectivo objeto social, mas que permite a remuneração de seus dirigentes.

### 2.1.3 Características

Segundo Jean Meynaud (*apud* TAVARES, 1999), para que uma organização possa ser reconhecida como ONG, ela deve ter as seguintes características: natureza privada, composição internacional, ausência de fins lucrativos, estrutura corporativa e existência de meios administrativos.

Alfaia (2008) atenta para a importância outra característica das ONGs, que seria a de fazer parte de um setor não lucrativo, conhecido como Terceiro Setor. Tal setor é representado principalmente pelas ONGs e sustenta que cabe ao Estado as tarefas mais complexas como segurança interna e externa, aplicação da justiça, serviços públicos básicos, saneamento, cabendo à sociedade civil o planejamento e a planificação de atividades que supram as deficiências do setor público (Primeiro Setor) e as que não puderem ser abarcadas efetivamente pelo mercado (Segundo Setor) (ALFAIA, 2008, p. 74)

Nesse aspecto, conforme Cardoso (*apud* ALFAIA, 2008, p. 75), presencia-se o surgimento de uma esfera pública não-estatal e de iniciativas privadas com sentido público, enriquecendo a dinâmica social, que até então era dividida entre o público e o privado, na qual o público era sinônimo de estatal e o privado de empresarial. No mesmo diapasão, Fernandes (*apud* ALFAIA, 2008 p. 75) reconhece o Terceiro Setor como um conceito, com ainda pouco uso no Brasil, mas que consiste na participação de organizações sem fins lucrativos, criadas e

mantidas pela ênfase na participação voluntária, em âmbito não-governamental, dando continuidade às práticas tradicionais da caridade, da filantropia e do mecenato.

Como bem sintetiza Alfaia (2008), as ONGs compartilham de uma série de elementos:

- São formadas, total ou parcialmente, por cidadãos que se organizam de maneira voluntária;
- Não têm fins lucrativos, sendo organizações voluntárias, no sentido de que são organizações estatutárias emanadas do setor governamental;
- O corpo técnico normalmente resulta de profissionais que se ligam à organização por razões ideológicas e têm um forte compromisso com o desenvolvimento e a luta por causas sociais (ALFAIA, 2008, p. 75-76).

Outro aspecto que o mesmo autor aponta é de que muitas ONGs transnacionais promovem e apoiam os trabalhos realizados por ONGs nacionais em diferentes países, podendo-se dizer que há certa influência de algumas organizações sobre as demais, bem como que as ações promovidas na esfera nacional possam servir como base para reivindicações na esfera pública internacional.

Barros-Platiau (2002) ressalta que devido ao fato de que o controle da ação pública e a denúncia de um tratado não cumprido são um dos principais papéis exercidos pelas ONGs, muitas das organizações recusam o apoio financeiro governamental e a criação de um Estatuto Internacional, a fim de manter a independência e a liberdade de expressão, sem sofrer pressões políticas. Assim, as ONGs buscam muitas vezes recursos financeiros através de serviços ou de doações de pessoas ou entidades ligadas à causa que defendem. Todavia, como relembra Fonseca (2002), a prática dessas doações também pode levar a uma vinculação da ONG com interesses privados do doador, dando prioridades a uma atividade em detrimento de outras.

## **2.2 Regulamentações ambientais internacionais com expressiva participação das ONGs**

Segundo Liszt Vieira (2001), antes da Conferência de Estocolmo sobre o Meio Ambiente, em 1972, as ONGs ambientalistas tinha um papel reduzido dentro dos assuntos ambientais gerenciados pela ONU. A conservação dos recursos naturais era parte do mandato da FAO (Organização para Alimentos e Agricultura da ONU), cuja ênfase na produção e

extração de recursos naturais reduzia seu foco ambientalista. A Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) também cumpriu importante função, em 1948, com a formação da *International Union for the Conservation of Nature* (IUCN), a qual, por sua vez, engendrou, em 1961, uma importante ONG ambientalista, a *World Wildlife Fund* (WWF). Assim, muito embora não sejam consideradas sujeitos de Direito Internacional, desde Estocolmo, é crescente a participação das ONGs ambientalistas nas Conferências das Nações Unidas, que tiveram como tema a proteção do meio ambiente global, como será exposto a seguir.

### 2.3.1 Conferência de Estocolmo, 1972

Vieira (2001), explica que a Conferência de Estocolmo enquadrava dois debates essenciais da política ambiental internacional: agudas discordâncias quanto às relações entre meio ambiente e desenvolvimento e resistência governamental a pressões que os Estados consideravam comprometedoras da soberania sobre os recursos naturais e ecossistemas de seus territórios.

Nesta oportunidade, muito embora a participação das ONGs ainda não tenha sido significativa, se comparada com a da ECO-92, tem-se que elas contribuíram com o engajamento de diversos países no debate sobre danos ambientais, despertando a consciência internacional e levando à criação do PNUMA. Essa foi a primeira participação de ONGs ambientalistas num contexto internacional (134 no total), as quais se engajaram nos procedimentos oficiais e nos protestos, bem como em atividades extra-oficiais. Todavia, ressalta o autor, que a divisão Norte-Sul ficou marcada pela pequena presença de ONGs do Sul, apenas 10% das participantes (VIEIRA, 2001, p. 134).

### 2.3.2 Conferência do Rio de Janeiro, 1992

De acordo com o exposto no capítulo anterior, a ECO-92, no Rio de Janeiro, foi a maior conferência já realizada pelas Nações Unidas até aquele momento, sendo inclusive denominada de Cúpula da Terra, pois propiciou a reunião do denominado Fórum Global, consistente em diversas reuniões informais paralelas à reunião oficial, contando com a presença de centenas de organizações não-governamentais. Viola (2012) aponta que na ocasião, reuniu-se cerca de 7000 membros de ONGs de todo o mundo. E de acordo com a publicação GEO 3, do PNUMA, mais de 90% das organizações da sociedade civil que lidam

hoje com a questão do desenvolvimento sustentável foram criadas em decorrência da conferência.

### 2.3.3 Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável de Johannesburg, 2002

Conforme Lago (2004), a Cúpula de 2002 procurou reforçar a importância dos atores não-estatais, como forma de pressão dessas para um maior comprometimento do governo. O autor afirma, ainda, que as ONGs já haviam conquistado legitimidade na Rio-92 e demonstraram mais uma vez em Johannesburg estar mais avançadas, integrando-se de maneira mais construtiva. Assim, fortaleceram seu papel e atuaram como membros em diversas delegações oficiais, defendendo interesses locais, regionais e nacionais, tanto é que a Cúpula defendeu o conceito de parceria entre o governo e atores sociais.

### 2.3.4 Protocolo de Kyoto à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática, 1997

As ONGs tiveram um papel fundamental tanto na criação do documento quanto para que ele passasse a entrar em vigor e forçar que demais países passassem a ser signatários. Isso se deu principalmente pelo conhecimento técnico que as ONGs dispunham durante as discussões sobre o Protocolo de Quito, como de questões como sumidouros e comércio de emissões, que eram solicitadas por governantes para subsidiar suas decisões.

De acordo com o estudo “*A comparative look at NGO Influence in International Environmental Negotiations*”, publicado em 2001 na revista *Global Environmental Politics*, do *Massachusetts Institute of Technology*<sup>42</sup>, as ONGs tiveram uma influência moderada no resultado do Protocolo de Quioto, porque a sua habilidade de influenciar os resultados ficou restrita pelo enfoque econômico do controle das emissões de gases do efeito estufa. Além disso, embora seja um avanço que as nações que possuem metas de redução tenham que submeter ao secretariado da Conferência do Clima um relatório anual sobre suas emissões, por outro lado, alguns pedidos nas ONGs não foram atendidos, como é o caso da criação de sanções legais para o não-cumprimento do tratado.

### 2.3.5 Conferência do Rio de Janeiro, 2012

---

<sup>42</sup> Disponível em <<http://www.mitpressjournals.org/>>. Acesso em 17 nov. 2014.

Segundo Viola (2012), ocorreram pelo menos quatro mil eventos paralelos, tanto no Rio Centro como em outros locais do Rio de Janeiro, além da Cúpula dos Povos no aterro do Flamengo, os quais demonstraram uma vibração grande da sociedade civil em relação à consciência do problema ambiental, ao desapontamento da dinâmica governamental, e a tentativa de encontrar novos caminhos. Do ponto de vista não-governamental, a conferência aumentou a capacidade de rede e de empoderamento, todavia o impacto destes foi tênue, se comparado com a antecessora em 1992.

### **2.3 A atuação e inserção das ONG's no regime de mudanças climáticas**

O tema das mudanças climáticas vem ganhando espaço na agenda política mundial nos últimos anos devido às catástrofes sentidas por todo o globo sejam tsunamis, furacões, incêndios, perda de biodiversidade por destruição de habitats naturais, inundações e secas, seja pelos 5 relatórios publicado pelo IPCC<sup>43</sup> com dados científicos que demonstram a ação degradante do homem.

Segundo Viola, Barros-Platiau e Leis (2008), no último meio século, a combinação do crescimento populacional, consumo generalizado de energia fóssil e o desenvolvimento tecnológico num cenário de carbono intensivo tem sido uma das principais causas do processo de aquecimento global. Desde 2005, vários eventos tornaram perceptíveis as ameaças da alteração do clima: furacões Kathrina e Wilma, nos EUA, fortes incêndios nos EUA e Austrália, mortes por onda de calor na Europa, intensificação de tufões no Japão e na China e inundações catastróficas paralelas às secas severas na Índia.

Além disso, os autores apontam que a opinião pública foi fortemente impactada pelo filme “Uma verdade inconveniente”, de Al Gore<sup>44</sup>, pelo relatório Stern sobre o custo econômico da mudança climática<sup>45</sup>, e pelo quarto relatório do IPCC (Painel Internacional sobre Mudança Climática)<sup>46</sup>, demonstrando que não existe mais incerteza sobre a origem

<sup>43</sup> Conforme o item 1.3, os relatórios do IPCC podem ser consultados através do site [www.ipcc.ch](http://www.ipcc.ch).

<sup>44</sup> Filme lançado em 2006, nos Estados Unidos, o qual foi promovido e adotado como ferramenta educacional e motivacional, trazendo informações relativas ao problema das mudanças do clima e incentivando a população a reduzir a emissão de GEE.

<sup>45</sup> O relatório Stern foi encomendado pelo governo britânico, sendo concluído em 2006. Dentre várias conclusões, constatou-se que agir na redução dos GEE custa apenas 1% do PIB mundial anual e que os países desenvolvidos devem cortar suas emissões entre 60-80% até 2050.

<sup>46</sup> O quarto relatório do IPCC, de 2007 consolidou o progresso científico desde 2001 e aprofundou o conhecimento das influências antrópicas sobre o clima. Ele é composto por três textos que tratam da mudança do

antropogênica fundamental do aquecimento global, tornando-o mais acelerado do que se avaliava previamente (VIOLA, BARROS-PLATIAU, LEIS, 2008, p. 5). Assim, para eles, a questão climática é, atualmente, um dos maiores desafios político, econômico, jurídico e ambiental para a humanidade, pois tal crise pertence ao mundo físico e ultrapassa fronteiras, tornando ineficaz a ação isolada dos Estados Soberanos, e exigindo uma ação conjunta de todos os atores envolvidos, numa visão global.

Observa Kal Raustiala (1997) que as ONGs participam ativamente das negociações dos tratados de mudanças climáticas, estando presentes como observadoras em quase todas as sessões dos Comitês de Negociação Internacional do Clima e das Conferências das Partes da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima. Essas organizações também participaram fazendo declarações, debatendo e como membro de delegações de governos. (RAUSTIALA, 1997, p. 60) E explica Clair Gough e Simon Shackley (2001) que tal fato ocorre porque as questões relacionadas às mudanças climáticas são mais permeáveis à participação de organizações do setor privado do que demais assuntos da agenda internacional, o que permite às ONGs se firmarem como parceiras na formulação de princípios e na implantação de ações concernentes aos regimes climáticos.

É sabido que as ONGs precisam mobilizar uma parcela da opinião pública de forma a garantir sua legitimidade. Todavia, o assunto “mudanças climáticas” é tido como abstrato para a grande parte da doutrina, representando um empecilho no processo de mobilização, tendo em vista que os impactos das mudanças climáticas ainda não são tangíveis pela grande maioria da população, pois aborda temas de alta complexidade científica, além de que no ambiente de negociações é preciso lidar com um alto nível de incerteza, baixos níveis de informação e grandes interesses econômicos envolvidos.

Assim, percebe-se que para as ONGs participarem desta estrutura, precisam se distanciar muitas vezes das questões políticas e se aproximar da ciência e da técnica, o que, segundo Breitmeier e Riftberger (1998), dá seriedade a suas participações, tendo em vista que seu corpo administrativo é composto por profissionais especializados, como cientistas, advogados e especialistas em políticas. Por outro lado, devido a essas dificuldades, certas ONGs buscam inserção na comunidade epistêmica, obrigando-as a tomarem uma postura

---

clima sob o ângulo: 1) das bases das ciências físicas (Grupo de Trabalho I); 2) dos impactos, adaptação e vulnerabilidade (Grupo de Trabalho II); 3) das possibilidades de mitigação (Grupo de Trabalho III) (OLIVEIRA, 2008, p. 20).

diferente da que ocorreria em outros contextos, o que restringe bastante sua liberdade de atuação.

A competência das ONGs para assumir responsabilidades nos fóruns multilaterais, todavia, não depende apenas de funcionários especializados, mas também de seus recursos financeiros, tendo em vista que é o tamanho de seus orçamentos que determina se elas poderão participar em níveis locais, regionais ou internacionais da elaboração de políticas. Seus caixas também garantem a possibilidade de capacitarem seus profissionais, aumentando o grau de *expertise*, bem como através da interação com representantes de governos, organizações internacionais e outras ONGs.

Essas organizações não-estatais precisam recorrer muitas vezes a recursos através de parcerias com Estados, Organizações Internacionais e o setor privado. Porém, o trabalho das ONGs corre o risco de ser dominado pelos interesses dos financiadores, se dependerem de recursos advindos dessas entidades, pois se não mantiverem as suas ideologias e seu ativismo, podem perder doadores que outrora se identificavam com suas causas, impondo um dilema entre manter seus valores originais ou buscar uma orientação que garanta legitimidade e seriedade.

Raustiala (1997) leciona que estas instituições contribuíram para popularizar as questões ambientais, junto com a mídia e a comunidade científica, frente ao público e aos governos, gerando estímulo à ação política. (RAUSTIALA, 1997, p. 59). Geralmente, são utilizadas técnicas de marketing e imagens poderosas para vender as questões das mudanças do clima. Gough e Shackley (2001) argumentam que é preciso muito cuidado com o uso dessas ferramentas, pois a credibilidade das ONGs pode ser comprometida. O uso de desastres é efetivo para ganhar apoio, mas é uma estratégia arriscada, uma vez que pode ser considerado sensacionalismo.

As ONG exercem o papel de construção do conhecimento, produzindo pesquisas e publicações para esclarecer ou introduzir nova evidência sobre determinado assunto. Além disso, conforme Raustiala (1997), as ONGs fazem resumos e sumários de documentos e relatórios detalhados, informando as delegações. Todavia, este autor alerta para a idoneidade desses documentos, que depende da credibilidade e da neutralidade do autor. Tais documentos possuem uma importância tão significativa dentro das negociações que, para estabelecer sua reputação, muitas ONGs contratam acadêmicos estabelecidos para realizar o trabalho, produzindo um portfólio que possua qualidade e influência.

Cabe lembrar que muitos governos, especialmente os de países em desenvolvimento, não possuem recursos suficientes para providenciar técnicos para tratar das mudanças do clima nas políticas públicas, ou mesmo sofrem com a falta de profissionais capacitados na área. Raustiala (1997) relata que as ONGs exercem a importante tarefa de recomendar políticas, encaminhando às delegações desses governos análises de políticas, recomendações e críticas de políticas já propostas, sendo que algumas, inclusive, atuam em delegações como conselheiros dos governos, oficial ou extraoficialmente.

Outra tarefa das ONGs apontada pelo autor é a de monitoramento dos Estados. Os próprios governos estão encarregados de informar sobre o andamento de suas ações, porém não há uma maneira pública formal de conferir o que outros governos estão fazendo. Assim, as ONGs preparam análises comparativas detalhadas entre o que os governantes alegam fazer e a realidade de suas ações, e distribuem essas informações extensivamente.

O autor observa que as ONGs também tentam influenciar diretamente o comportamento humano. Além de agir dentro dos processos de negociações, as ONGs procuram tomar atitudes próprias para mitigar os impactos do clima. Há uma intenção de transformar a sociedade, internalizando valores e criando uma cultura de respeito ao ambiente. O autor assim aponta:

ONG não apenas influenciam ações, elas assumem ações também. Uma das mais importantes ações que assumem é a de disseminação de informação. Agindo na educação do público pelo mundo para os problemas e soluções das mudanças climáticas, as ONG podem atingir maiores mudanças do que as previstas por lei (RAUSTIALA, 1997, p. 61).<sup>47</sup>

Dessa forma, tais atividades se mostraram úteis aos Estados e deixaram claro que as ONGs são atores políticos relevantes. No entanto, a resposta à mudança do clima continua a cargo dos governos. Além disso, as ações citadas podem ser consideradas apenas tentativas de influenciar essa resposta, nem sempre tendo impacto significativo. Raustiala (1997) explica que as ONGs têm alcançado nas negociações determinado poder político, mas as decisões ainda ocorrem numa esfera extremamente politizada e marcada por interesses muito divergentes.

Giddens (2010) critica que as ONGs tendem a se revestir de um traje moralista e decerto são sinceras em seu desejo de melhorar o mundo. Contudo, também são elas grupos

---

<sup>47</sup> No original: *NGOs do not merely seek to influence action; they take action as well. One of the most important actions they take is dissemination of information. By acting to educate the public around the world of the problem and potential solutions of climate change, NGO may effect as much change as that achieved by law.*

de pressão, tal como as novas associações que vêm surgindo como representantes das indústrias de tecnologia renovável. Como assinalados muitas vezes pelos críticos, as ONGs não são órgãos eleitos nem estão sujeitas à disciplina do mercado que as organizações industriais têm de enfrentar, tornando-se difícil avaliar o nível de sua influência, uma vez que suas atividades tendam a ser menos formalizadas que as dos *lobbies* da indústria (GIDDENS, 2010, p. 154).

Como exemplo, Giddens (2010) relata que a Rede de Mudanças Climáticas é uma organização de 365 ONGs de diversos países e regiões e inclui as mais conhecidas como o *Greenpeace*, os Amigos da Terra e o *World Wildlife Fund* (WWF). A rede conta com 20 milhões de membros em todo o mundo, dando-lhe a falsa percepção de que pode falar em nome de um grande público de cidadãos conscientes. Ela segue uma abordagem “em três trilhas”. A primeira implica em pressionar as nações a estabelecerem metas rigorosas para elas mesmas, conforme acordado na Conferência de Bali, em 2007, a fim de preparar uma nova rodada de acordos internacionais sobre limitação das mudanças climáticas. A segunda, “a trilha da descarbonização”, consiste em ajudar os países em desenvolvimento a adotarem tecnologias renováveis. A terceira, “trilha da adaptação”, volta-se para ajudar os países mais vulneráveis a prevenir e se prepararem para as consequências inevitáveis das mudanças climáticas (GIDDENS, 2010, p. 154)

O autor ressalta que as ONGs não são apenas um grupo de pressão, como também desempenham um papel significativo ao coordenar informações científicas e levá-las à atenção dos tomadores de decisões e do público. Ademais, os dois seminários que levaram ao surgimento do IPCC, no fim da década de 1980, foram organizados por ONGs. Estas também se envolveram de perto no estabelecimento da política das mudanças climáticas em muitos países, nos quais tentaram instigar a ação dos governos, e depois exerceram pressão para que os atos destes tivessem longo alcance.

Giddens (2010) anota, também, que a pressão exercida pelas ONGs tem como consequência recente o surgimento de uma onda de parceria entre empresários e as ONGs, que não apenas reconhece os perigos das alterações climáticas, como passam a ser atuantes na vanguarda da reação a elas. Como exemplo, o Wal-Mart, visto por muitos anos pelos ambientalistas como um inimigo, planejou reduções substanciais de suas emissões a curto e a longo prazo e exigiu que seus fornecedores também medissem e informassem suas emissões. Outro exemplo é a Tesco, que se comprometeu a pôr “etiquetas de carbono” em todas as suas

80 mil linhas de produto, a fim de que os consumidores saibam o volume de GEE que entrou na produção dos artigos. Já a empresa Nike, reduziu a pegada de carbono em 75% num período de dez anos. A companhia declarou ter o objetivo de chegar ao lixo zero, à toxicidade zero e à reciclabilidade completa de toda a sua linha de produtos até 2020 (GIDDENS, 2010, 157).

Certo é que muitas empresas “ambientalizam-se” por motivos comerciais e para responder à chegada dos mercados de carbono e dos impostos sobre o carbono, mas também o fazem porque a mensagem da necessidade de mudança foi compreendida. A seguir, será analisado o trabalho que quatro ONGs transnacionais têm realizado referente às mudanças climáticas:

#### 2.4.1 *World Wildlife Fund (WWF)*<sup>48</sup>

Fundada em 1961, em Morges, na Suíça, atua em relação às mudanças climáticas, das seguintes formas:

- a) Auxilia na adaptação das pessoas e da natureza às mudanças do Clima: a organização entende que devido ao aumento das temperaturas, assim como do nível dos oceanos e das catástrofes ambientais, precisamos, além de medidas de mitigação, estar preparados para as consequências do aquecimento global. O WWF atua especificamente no aumento de resiliência de comunidades no Nepal, promovendo novas técnicas agrícolas, monitoramento meteorológico e criação de bancos de sementes, bem como, nas ilhas do Caribe, auxilia na restauração da vegetação das praias, com o intuito de formar sombra para os ninhos das tartarugas marinhas, tendo em vista que a temperatura da areia interfere no sexo dos filhotes. Ademais, na Tailândia, assegura o acesso seguro dos elefantes à água potável durante os períodos de seca, e, ainda, no Ártico, identifica quais são as áreas sólidas em que os ursos polares poderão viver nas próximas décadas;
- b) Contribui com as políticas de proteção ao clima: A ONG trabalha a nível local na promoção de políticas que reduzam a poluição, apoiem as tecnologias limpas, auxiliem na adaptação ao clima e monitorem o desmatamento. Internacionalmente, incentiva os Estados para desempenharem um papel

---

<sup>48</sup> Todas as informações a respeito da ONG WWF foram retiradas do site [www.worldwildlife.org](http://www.worldwildlife.org), sendo a tradução livre da autora.

construtivo no desenvolvimento de acordos globais do clima que reduzam a poluição, bem como fornece apoio financeiro a países em desenvolvimento para que possam se adaptar e combater o desflorestamento e proteger a vida selvagem, além de ajudar no desenvolvimento de energias limpas nestes locais.

- c) Combate o desflorestamento: Devido ao fato de que as florestas são importantes na regulação do clima, através da absorção de CO<sub>2</sub>, a WWF certifica-se de que os acordos relacionados à proteção do clima incluam na pauta o combate à destruição de florestas e degradação da vida selvagem. Ademais, trabalha diretamente com países em desenvolvimento para auxiliar na proteção das florestas em harmonia com a subsistências das comunidades locais, monitorando por satélite e mapeamento aéreo a extração ilegal da madeira, além de estudar a vulnerabilidade de diversas florestas à alteração climática e de que forma elas poderão se adaptar;
- d) Engaja o setor privado na redução das emissões de gás carbono: Trata-se de parcerias com empresas, através da campanha “*WWF’s Climate Savers Program*”, para definir e cumprir metas de emissão do gás carbono, garantindo a sustentabilidade do negócio. Como exemplo, em parceria com a *Coca-Cola Company*, o WWF desenvolveu o “Top 10” de práticas de eficiência energética, a fim de educar as indústrias engarrafadoras de todo o mundo a poupar tanto energia quanto dinheiro, tendo como objetivo “fazer crescer o negócio e não o carbono”<sup>49</sup>
- e) Desafia cidades para se prepararem para climas extremos: A ONG desafia cidades nos Estados Unidos para transitar para energia 100% renovável, implementando medidas que melhorem a qualidade do ar, proteja os recursos hídricos e reduza enchentes.

#### 2.4.2 Greenpeace<sup>50</sup>

Fundada em 1971, no Canadá, por imigrantes americanos, esta ONG tem uma atuação mais combativa e radical para compelir governos e corporações transnacionais a se adequarem às normas e princípios de proteção ambiental. Como exemplo de atuação, o

<sup>49</sup> Projeto “*Working with Coca-Cola to Improve Energy Efficiency and Reduce Emission*”, disponível no site [www.worldwildlife.org](http://www.worldwildlife.org).

<sup>50</sup> Todas as informações a respeito da ONG Greenpeace foram retiradas do site [www.greenpeace.org](http://www.greenpeace.org), sendo a tradução livre da autora.

Greenpeace propôs uma Declaração para o Ártico e mobilizou uma petição assinada por mais de 6 milhões de pessoas clamando por proteção dessa região, a qual foi entregue neste ano ao Secretário Geral da ONU, Ban Ki-Moon, na ocasião do *UN Climate Summit*, em Nova York. Como resposta, o Secretário Geral declarou que “recebe a petição como um compromisso comum para o nosso futuro comum, protegendo o nosso meio ambiente, não apenas o Ártico, mas de todo o mundo” (*Greenpeace press release 19/09/2014 - tradução livre*)<sup>51</sup>, acrescentando que adoraria viajar a bordo de uma das expedições-campanha do Greenpeace ao Ártico num futuro próximo.

Ainda em relação à proteção do Ártico, o Greenpeace estimula a prática sustentável de forma combativa, como, por exemplo, com o a campanha de boicote contra a empresa Shell (exploradora de petróleo na região). Uma das grandes vitórias da campanha que mobilizou mais de um milhão de pessoas em todo o mundo, foi a declaração da empresa LEGO de que não irá mais renovar o seu contrato com a petrolífera Shell. Parte da campanha constou com a presença de dezenas de crianças que construíram animais do Ártico em grande escala, usando peças de LEGO, na frente da sede da Shell em Londres.

O Greenpeace também realiza intervenções. Em 2009, por exemplo, dirigentes da ONG invadiram o jantar dos chefes de Estado durante a UN Climate Summit, em Copenhague, sob os dizeres “*Politicians Talk, Leaders Act*”, sustentando que a voz da sociedade civil fora marginalizada durante a Conferência e que exigiam um real acordo pelos Estados a fim de lidar com a crise das mudanças climáticas.

Essa ONG, igualmente, organiza diversas campanhas que tem por objetivo a mudança de comportamento de empresas e pessoas à proteção do clima. Como exemplo tem-se a campanha *Cool IT Challenge*, criada em 2009 com o objetivo de impulsionar a criação de energia limpa pelas Indústria da Tecnologia da Informação (*Information Technology- IT*), tendo em vista que a produção de computadores, MP3s, e demais tecnologias custam caro à natureza. O Greenpeace opina de que forma as empresas líderes no setor podem modificar sua tecnologia, bem como fiscalizará a redução de emissão delas de GEE até 2020. Pode-se citar também a Campanha *Forest for Climate*, na qual propõe medidas de como os governos de países em desenvolvimento podem proteger as florestas e como países desenvolvidos podem cortar a emissão de CO<sub>2</sub>.

---

<sup>51</sup> No original: “*I received his as a commom commitment toward our commom future, protecting our environment, not only in the Arctic, but alls over the world*”.

### 2.4.3 *Conservation International* (CI)<sup>52</sup>

Criada em 1987, nos Estados Unidos, é uma das pioneiras em soluções de adaptação às mudanças do clima e atua das seguintes formas:

- a) Adaptação baseada nos ecossistemas (EbA): a CI fomenta o uso da biodiversidade e serviços ecossistêmicos como parte de uma estratégia global de adaptação aos efeitos adversos da mudança climática, reduzindo a vulnerabilidade das comunidades locais, em especial nas Filipinas, África do Sul e Brasil.
- b) Promoção de práticas sustentáveis de agricultura: Para auxiliar pequenos agricultores na América Central a suportar o clima e minimizar os impactos sobre ele, criaram o projeto CASCADE, em parceria com a *Tropical Agricultural Research and Higher Education Center* (CATIE), para implementarem a EbA, evitando o desflorestamento, erosões, bem como mapeando regiões e problemas.
- c) Criação de políticas públicas ligadas às mudanças climáticas: a CI fornece orientação técnica, oficinas de capacitação e envolvimento da comunidade, a fim de informar e orientar políticas nacionais de longo prazo. A nível global trabalha junto com organismos internacionais, fornecendo assessoria política e técnica aos governos e delegações antes e durante das Conferências das Nações Unidas sobre alterações do clima.
- d) Projetos: Em 2000, a CI lançou o Fundo de Parceria para Ecossistemas Críticos como mecanismo de financiamento para apoiar a sociedade civil na proteção da biodiversidade. Na primeira década o programa ajudou cerca de 1.600 organizações em mais de 50 países e expandiu a área de proteção para mais de 10,8 milhões de hectares. Em 2004, juntamente com a *BlueSky Sustainability Consulting*, iniciaram uma parceria com o *Walmart* para ajudar a empresa a incorporar a sustentabilidade ambiental nos seus negócios, desde linhas de jóias “limpas”, até óleos e carnes que não tenham contribuído com o desflorestamento na Amazônia brasileira.

---

<sup>52</sup> Todas as informações a respeito da ONG *Conservation International* foram retiradas do site [www.conservation.org](http://www.conservation.org), sendo a tradução livre da autora.

#### 2.4.4 *The Nature Conservancy* (TNC)<sup>53</sup>

Fundada em 1951, nos EUA, possui mais de um milhão de associados e já ajudou na proteção de aproximadamente 50 milhões de hectares de terra pelo mundo, sendo que na América Latina e Caribe, tem protegido 33 milhões de hectares de terras e recursos hídricos. Em relação às mudanças climáticas, também tem foco em projetos de adaptação, principalmente no ambiente marinho.

O projeto Corredor Ecológico Monte Pascoal- Pau Brasil, no sul da Bahia, do qual a TNC é membro, foi o primeiro projeto brasileiro de restauração florestal a receber o selo Clima, Comunidade e Biodiversidade (CCB). O selo CCB é considerado um dos mais importantes certificados internacionais para o sequestro de carbono, tendo em vista que indica que o projeto é capaz de minimizar os efeitos das mudanças climáticas e ao mesmo tempo dar suporte ao desenvolvimento sustentável e conservar a biodiversidade.

Quando da COP-16, em Cancun, em 2010, a TNC, a fim de demonstrar aos líderes mundiais de que eles não estavam de férias e de que as mudanças climáticas são um problema real a ser enfrentado, pediu auxílio da população para imprimir uma cópia do cartaz “*This is Not a Vacation*”, gravarem um vídeo explicando o porquê se quer ver uma ação efetiva sobre a mudança do clima, e compartilharem ao final nas redes sociais.

Já durante a *Climate Week*, em Nova York, neste ano, a TNC firmou parceira com 100 cidades ao redor do mundo para ajudá-los a se tornarem mais resilientes aos desafios físicos, sociais e econômicos, advindo das mudanças climáticas, bem como participou do lançamento do projeto global *Alliance for Climate-Smart Agriculture*, durante a Cúpula do Clima das Nações Unidas (*UN Climate Summit*). Além disso, a TNC é uma das mentoras da “*New York Declaration on Forest*”, que delineia metas para reduzir o desmatamento e encorajar compromissos mais fortes na Próxima Conferência das Partes das Nações Unidas, a ser realizada em dezembro de 2015, em Paris.

## **2.5 O papel transformador das ONGs no trato das questões ambientais a nível internacional**

---

<sup>53</sup> Todas as informações a respeito da ONG *The Nature Conservancy* foram retiradas do site <[www.nature.org](http://www.nature.org)>, sendo a tradução livre da autora.

Barros-Platiau (2002) aponta que as ONGs cumprem papel essencial quando demonstram a necessidade de se criar regulações para determinados assuntos, fornecendo informações e incentivando o debate. E muito embora ainda caiba somente ao Estado Soberano a elaboração das normas jurídicas internacionais, devido ao fato de possuírem prerrogativas histórica para fixar as instâncias jurídicas, tem-se que, atualmente, os atores não-estatais ganham voz e espaço na criação de um espaço público autônomo de defesa dos interesses da sociedade.

Guido Soares (2003) acrescenta que as ONGs, apesar de não serem reconhecidas pelo Direito Internacional como sujeitos, são muito eficazes no mundo jurídico na medida em que monitoram acordos internacionais e tomam providências no caso de descumprimento (SOARES, 2003, p. 98). No mesmo norte, Barros-Platiau (2002), explicita que as ONGs contribuem com a redação de minutas de acordos internacionais e legislação nacional, bem como fortalecem o comprometimento com as normas, agindo como órgãos de cobrança, através da mobilização da opinião pública, dando mais efetividade ao direito internacional público nas últimas décadas. As ONGs, portanto, levam as preocupações de parcela da sociedade para dentro das discussões interestatais e criam valores globalizados, gerando uma espécie de consenso obrigatório para os Estados, como no caso das grandes catástrofes climáticas.

De acordo com o estudo de Lars Gulbrandsen e Steinar Andresen (2004)<sup>54</sup>, sobre a influência das ONGs no Protocolo de Quioto, é possível resumir em quatro tópicos o potencial de atuação das ONGs no cenário internacional:

- 1- Processo de negociações internacionais: O canal aberto pela participação das ONGs como observadores nas COPs é particularmente importante para os grupos de reflexão, que alimentam ideias no processo de negociação, ao mesmo tempo em que pressionam.
- 2- Política climática doméstica (e ratificação): No plano interno dos países, as ONGs participam das discussões com políticos e tomadores de decisões e tentam “vender” suas ideias para as delegações de seus governos. No contexto das mudanças climáticas, ativistas podem pressionar – como o fizeram – para a ratificação doméstica do Protocolo de Quioto e buscar influenciar o

---

<sup>54</sup> “NGO influence in the implementation of the Kyoto Protocol: compliance, flexibility mechanisms and sinks”, disponível em < <https://www.cbd.int/doc/articles/2004/A-00184.pdf>>.

desenvolvimento dos instrumentos da política doméstica do clima em ambos os estados, membros e não membros do Protocolo.

- 3- Opinião pública: Elas podem tentar influenciar a opinião pública e gerar mobilização para exercer pressão sobre os governos e grupos-alvo.
- 4- Política climática e comportamento das indústrias: Existem diversos grupos-alvo do setor privado quando o assunto é o clima: companhias de petróleo e gás natural, outras indústrias de energia, transporte, produção industrial e agricultura estão entre os mais importantes. Enquanto muitos Estados não estabelecerem políticas climáticas, as estratégias que objetivam influenciar diretamente o setor privado são partes potencialmente importantes do repertório dos ativistas das ONGs.

Além disso, de bom alvitre anotar que a partir 1995, quando foi realizada a primeira Conferências das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (COPs), as ONGs passaram a possuir um espaço institucionalizado para a sua atuação, participando como observadoras desses encontros. Elas não têm direito a voto e sua atual participação nas negociações tem variado bastante, mas, de maneira geral, tem sido circunscrita às seguintes formas: acesso às conferências, presença nas reuniões, intervenções durante debates, *lobby* junto às delegações e distribuição de documentos. Para participar das COPs, as ONGs necessitam de um registro que deve ser solicitado ao secretariado. Elas podem ser credenciadas independentemente, como uma organização não-governamental observadora ou como membro integrante da delegação de um país.

Nesse contexto, ressalta Vieira (2001) que as ONGs internacionais promovem filiação entre os cidadãos de muitos países, refletindo a ideia de sociedade civil que opera no âmbito global. Sua liberdade de organização e pressão pode ser considerada como medida de autonomia de associação de uma sociedade, e sua capacidade para atuar internacionalmente como medida do respeito dos Estados a este princípio. Seu papel na governança global é uma forma de democracia participativa (VIEIRA, 2001, p. 141).

As ONGs também são mais adequadas do que os governos, segundo Vieira (2001), para lidar com problemas que demandam soluções internacionais, que choquem a geografia fixa dos Estados e a natureza extraterritorial dos problemas, ou que afetam as sociedades lentamente, por meio de seus efeitos cumulativos sobre os indivíduos: as ameaça

‘brandas’ da degradação ambiental, desrespeito aos direitos humanos, pobreza e subdesenvolvimento, que já causam mais mortes do que os tradicionais atos de agressão.

Todavia, apesar da crescente participação das ONGs nos debates internacionais, na prática, elas não conseguem eficácia sozinhas. Como exemplo, Giddens (2010) informa que em 2007, o presidente da Coca-Cola entrou em parceria com a WWF, a fim de lutar pela causa da conservação da água. Essa parceria se estabeleceu porque tanto a Coca-Cola quanto o WWF reconheceram que havia necessidade uma mudança tática. A principal responsável pelas operações do WWF, Marcia Marsh, observou que:

A realidade pura e simples é que temos falhado em relação aos nossos objetivos mais amplos. Apesar do nosso sucesso na conscientização das pessoas e no levantamento de fundos, as espécies estão desaparecendo numa progressão histórica. O habitat continua a ser destruído. Trabalhando sozinhas, as ONGs simplesmente não tem capacidade para reverter a maré da mudança global ( apud GIDDENS, 2010, p. 157).

Por sua vez, Christine MacDonald, no livro *Green Inc* (2006), criticou as ONGs pelos laços estreitos que travara com o empresariado, alegando que isto as estaria corrompendo. E realmente, as ONGs, as empresas e os governos têm diferenças de interesses que não podem nem devem ser erradicadas. Até certo ponto, todos são grupos de interesse, com propósitos que nem sempre se coadunam, em absoluto, em com o interesse público. Todavia, como bem explica Giddens (2010), é difícil crer que as ONGs venham obter muito sucesso se não puderem estabelecer parcerias ativas e eficazes. As ONGs não só têm a credibilidade moral, como acumularam um reservatório de conhecimentos e perícia ambientais que normalmente faltam às empresas (GIDDENS, 2010, p. 153).

Além da Coca-Cola e WWF, Giddens (2010) aponta outras parcerias que estão se formando: A Unilever vem trabalhando com a *Rainforest Alliance* sobre os efeitos de sua fábrica de chá Lipton no meio ambiente; a Ikea tem colaborado com ONGs brasileiras no trabalho em prol da regulamentação da extração de madeira na floresta amazônica. A Alcoa, empresa produtora de alumínio que foi alvo de ataques de muitas ONGs no passado, vem fazendo o mesmo, como parte de um compromisso recém-estabelecido de reduzir seu impacto ambiental, tanto na redução do consumo de água, quanto na redução de emissão de GEE.

Segundo Vieira (2001), o surgimento de atores não-estatais no cenário internacional levou a uma redistribuição de papéis entre o Estado, o mercado e a sociedade civil. Para enfrentar os novos desafios e desempenhar novos papéis, as ONGs tiveram de se

tornar menos paroquiais e mais aptas a operar em larga escala. Todavia, apesar das conquistas das ONGs, estas enfrentam obstáculos para consolidar e fortalecer seus movimentos, pelas seguintes razões: a) os governos resistem à invasão de seu tradicional domínio de autoridade; b) os recursos das ONGs e seu acesso ao poder político são mínimos se comparados às forças que conduzem a destruição ambiental; c) diferenças culturais e ideológicas entre ambientalistas (VIEIRA, 2001, p. 133-7).

O conhecimento, como pode ser observado no conteúdo deste capítulo, parece ser a peça-chave para que as ONGs alcancem seus objetivos, permitindo que exerçam influência nos processos decisórios. Também se observa que as ONGs analisadas se mostram como tendo atuação essencial às políticas de mitigação e adaptação das mudanças climáticas. A sua efetividade se dá principalmente quando pressionam o setor privado a se adequarem às normas ambientais. Faz-se necessário analisar ainda quais aspectos da governança global ambiental dão margem à emergência das organizações não-estatais, que não possuem *status* de direito internacional, e demonstrar de que forma a ausência de capacidade jurídica ainda é uma lacuna para que a sociedade civil possa ser devidamente representada no plano internacional.

### **3.GOVERNANÇA GLOBAL AMBIENTAL E O PAPEL DAS ONGS: NOVA ORDEM INTERNACIONAL À PROTEÇÃO AMBIENTAL**

Neste capítulo são apresentados aspectos do sistema de Governança Ambiental Global para contextualizar a emergência e participação ONGs no cenário internacional. Assim, conceitua-se a governança global ambiental e apresentam-se aspectos desse sistema de gestão ambiental amparada numa visão holística dos problemas que afetam a humanidade e que abre espaço para a influência de atores não-estatais, conscientes e capazes de influenciar tomadas de decisões, refletindo-se, derradeiramente, a respeito da ausência de capacidade jurídica internacional dos mesmos.

#### **3.1. Governança Global**

Devido ao surgimento de diversos problemas ambientais – em especial de segunda geração, como é o caso das mudanças climáticas – e à conscientização de grande parcela da população e Estados acerca da finitude dos recursos naturais e dos limites planetários, o direito internacional ambiental desenvolveu-se em ritmo acelerado nas últimas décadas. Entretanto, percebe-se que os mecanismos para assegurar a implementação das normas elaboradas na esfera internacional ainda não surtem a eficácia desejada, tendo em vista que o ambiente continua a ser degradado e o cenário futuro mostra-se cada vez mais insustentável. Busca-se, assim, estudar a Governança Global Ambiental como uma solução ou, pelo menos, um suporte, para o fortalecimento e comprometimento das normas internacionais relativas à proteção ambiental, analisando o papel das ONGs como novos atores do direito internacional e de que forma influenciam o ordenamento jurídico.

##### **3.1.1 Surgimento do conceito**

Os elementos fundamentais do conceito de Governança surgem em meados do século XVII, período que compreende as chamadas Monarquias Universais, quando os impérios coloniais europeus tinham a convicção de que no decorrer do tempo todos os povos

se tornariam cristãos e adotariam o modelo europeu de organização política e formas europeias de organização social (A. PAGDEN *apud* CAMARGO, 1999, p. 5). Do mesmo modo, a existência de interdependência entre países europeus na formação dos tratados de paz de Westphal<sup>55</sup>, iniciado nos anos 1648 e, no Congresso de Viena, em 1815<sup>56</sup>, também podem ser considerado elementos que posteriormente integrariam a ideia de governança global.

Todavia, essa visão persistiu até meados do século XVIII, quando o declínio econômico e político da Espanha, o desmonte do império francês na América e o crescimento dos conflitos entre a Grã-Bretanha e suas possessões ultramar retiraram a validade desses postulados ideológicos. Até então, juristas como Hugo Grotius haviam tentado criar um direito internacional capaz de traçar limites para os empreendimentos das potências europeias. Porém, segundo Camargo (1999, p. 5), dois ensaios publicados por Immanuel Kant mudaram o rumo das discussões no plano internacional .

Na obra “Ideia para uma História Universal com propósito Cosmopolita<sup>57</sup>”, publicada em 1784, Kant expõe nove proposições para um mundo mais cosmopolita, sustentado por um “direito cosmopolita”, que se situa acima das leis nacionais (KANT, 1996, p. 6). Ele propõe a construção de uma constituição perfeitamente justa para administrar universalmente o direito, somente possível com a resolução dos problemas das relações exteriores dos países, cuja consequência seria a união civil da espécie humana num estado cosmopolita universal, o que pode ser visualizado pelas seguintes proposições:

- Quinta Proposição- O maior problema para a espécie humana, a cuja solução a natureza a obriga, é alcançar uma sociedade civil que administre universalmente o direito.
- Nona Proposição- Uma tentativa filosófica de elaborar a história universal do mundo segundo um plano da natureza que vise à perfeita união civil na espécie humana deve ser considerada possível e mesmo favorável a este propósito da natureza (KANT, 1996, p. 9-11).

Já na segunda obra, “Para uma Paz Perpétua”<sup>58</sup>, Kant indica os caminhos para se alcançar a paz perpétua, os quais deveriam ter como fundamento o ideal cosmopolita de uma federação entre repúblicas independentes, cada uma respeitando os direitos básicos de seus cidadãos e estabelecendo uma esfera pública na qual toda a população pudesse se sentir livre e

<sup>55</sup> O tratado de Westphal possibilitou aos Estados o exercício da soberania e consolidou a não-interferência externa em questões domésticas (SANTOS JUNIOR, 2007, p. 74-75)

<sup>56</sup> Teve como objetivo reorganizar as fronteiras europeias após o fim da época napoleônica, devido às mudanças políticas e econômicas em toda a Europa. Países vencedores, como a Áustria, Rússia, Prússia e Reino Unido sentiram a necessidade de selar um tratado para restabelecer a paz e a estabilidade política na Europa, já que momentos de instabilidade eram vividos e temia-se uma nova revolução (SETTE, 2010, p. 17).

<sup>57</sup> Título original: *Idee zu einer allgemeinen Geschichte in weltbürgerlicher Absicht*.

<sup>58</sup> Título original: *Zum Ewigen Frieden*.

fazendo parte de uma cidadania mundial. E conforme expõe Camargo, o autor demonstrou a necessidade de se ter instituições derivadas de um “direito cosmopolita”, situado em nível acima das leis nacionais, as quais deveriam então substituir as instituições precedentes, neutralizando a potencialidade de conflito inerente às leis locais e unificando globalmente a comunidade humana acima do nível do Estado Nacional (CAMARGO, 1999, p. 6).

Ademais, como bem lembra a autora, não seria difícil de relacionar as ideias de Kant com a formulação de uma “aldeia global”, cuja ordem procederia não de um governo, mas de uma governança, conceito que se refere a Estados e a organismos não-estatais e ostensivamente não-políticos, como exemplo principal das instituições monetárias internacionais e empresas multinacionais, transmitindo a ideia de que em uma aldeia global todos os valores são neutros do ponto de vista cultural e levando aspirações de um espírito comunitário, de divisão e parceria para a resolução de problemas comuns (A. PAGDEN *apud* CAMARGO, 1999, p. 9). Todavia, ressalta a mesma que

após quase dois séculos que se seguiram à obra de Kant, percebe-se que as aspirações do autor por uma paz permanente estão longe de serem atingidas. A esperança liberal de Kant de que o “espírito do comércio” traria a harmonia de interesses em escala mundial e impulsionaria a constituição de um direito cosmopolita, parece ter surtido um efeito contrário, da mesma forma que o aumento do número de Estados democráticos não foi acompanhado de democracia em relação aos Estados e muito menos na constituição de uma comunidade cosmopolita (CAMARGO, 1999, p. 9).

E segundo Camargo, a ideia de governança somente se materializa no século XX, em especial a partir dos anos 1980, quando autores relacionados às áreas das relações internacionais reexaminam o conceito de multilateralismo e assumem que o sistema internacional deveria ser entendido como uma combinação entre Estados e sociedades complexas, capaz de ir além das estratégias convencionais na preservação da ordem internacional (CAMARGO, 1999, p. 11). Dessa forma, o sistema de Estados, incorporando diferentes forças sociais, teria passado a uma estrutura plurilateral composta por blocos regionais, políticas comuns sustentadas por tratados e agências internacionais e transnacionais.

De fato, com a globalização e o fim da Guerra Fria, em 1989, gerou-se a expectativa de uma maior realização de objetivos comuns através do multilateralismo. A comunidade internacional passou a demandar desenvolvimento de estruturas de governança global que fosse eficazes na solução de problemas como a segurança, promoção da democracia, da equidade, dos direitos humanos, ações humanitárias e o desenvolvimento

sustentável (Comissão sobre Governança Global, 1996). Neste período, o termo Governança foi utilizado para uma nova caracterização das relações internacionais, tendo em vista que se acelerou o processo de globalização e de regionalização e o esgotamento do modelo de Estado-desenvolvimentista, colocando em xeque os mecanismos clássicos de regulação internacional, do papel do Estado e de sua soberania.

Conforme expõe o autor Carlos R. S. Milani,

O mundo produzido pela Paz de Westfalen (1648), que consagrou o papel do Estado-Nação nas relações internacionais, está em acelerada transformação desde meados de 1980.[...] A transição para o século XXI, marcada pela crise de legitimidade dos atores políticos tradicionalmente presentes no cenário mundial e pelo reforço considerável dos fluxos econômicos globalizantes, debate-se diante de contradições de estabelecimento de uma ordem global ou de segmentos de ordem caracterizados por regulações meramente parciais (MILANI, 1999, p. 97)

Conclui-se, portanto, que a noção de governança decorre da análise da crise da governabilidade, num contexto de perda de credibilidade da instância estatal, trazendo o Estado como impotente para responder às demandas da sociedade e, por outro lado a emergência do poder dos novos atores para preencher o vácuo das limitações sofridas pelos Estados nacionais.

### 3.1.2 Conceito de Governança Global

Apesar de muito debatido, não há um único entendimento a respeito do conceito de Governança Global, o qual se aproxima muitas vezes do conceito de “ordem mundial”. Afirmo Bento (2007) que há várias definições para Governança Global, e que, embora esteja vinculada às transformações contemporâneas da política internacional, acaba por incluir virtualmente tudo. Para ele, trata-se de uma construção conceitual que busca dar significado às profundas mudanças nas relações internacionais (BENTO *apud* SETTE, 2010, p. 22).

Antes de tudo, cabe diferenciar Governabilidade de Governança.

Segundo Nogueira (2001), *governar*, deriva do substantivo Governo, e significa “deter uma posição de força a partir da qual seja possível desempenhar uma função imediatamente associada ao poder de decidir e implementar decisões ou, ainda, de comandar e mandar nas pessoas” (NOGUEIRA *apud* GONÇALVES, 2007) Por outro lado, as expressões *governabilidade e governança*, como ensina Gonçalves, são muito mais qualificativas, ou

seja, representam atribuições e qualidades (no caso de governabilidade) ou qualidades e meios/processos (no caso de governança) (GONÇALVES, 2007 p. 2-3).

O liame entre os dois conceitos é tênue, mas, conforme Santos (1997) pode-se afirmar que a *governabilidade* refere-se mais à dimensão estatal do exercício do poder, e diz respeito às “condições sistêmicas e institucionais sob as quais se dá o exercício do poder, tais como as características do sistema político, a forma de governo, as relações entre os poderes, o sistema de intermediação de interesses” (SANTOS *apud* GONÇALVES, 2007, p. 3). E conforme Diniz (1995) pode-se observar três dimensões envolvidas no conceito de governabilidade: 1) capacidade do governo para identificar problemas críticos e formular políticas adequadas a seu enfrentamento; 2) capacidade governamental de mobilizar os meios e recursos necessários à execução dessas políticas, bem como à sua implementação; e 3) capacidade de liderança do Estado sem a qual as decisões tornam-se inócuas (DINIZ *apud* GONÇALVES, 2007, p. 3). Portanto, infere-se que a governabilidade está situada no plano do Estado, representando um conjunto de atributos essencial ao exercício do governo.

Por outro lado, a *governança* possui caráter mais amplo, e engloba, entre outros aspectos, as dimensões presentes na *governabilidade*. Extrai-se dos apontamentos de Santos (1997) que tal conceito não se restringe aos aspectos gerenciais e administrativos do Estado, tampouco ao funcionamento eficaz do aparelho de Estado (SANTOS, *apud* GONÇALVES, 2007, p. 3). A *governança* se refere a

padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e através das fronteiras do sistema econômico, incluindo-se aí não apenas os mecanismos tradicionais de agregação e articulação de interesses, tais como os partidos políticos e grupos de pressão, como também redes sociais informais (de fornecedores, famílias, gerentes), hierarquias e associações de diversos tipos” (SANTOS *apud* GONÇALVES, 2007, p. 3).

E conclui Gonçalves que a governança Global envolve três dimensões: a primeira diz respeito ao seu caráter de instrumento, ou seja, de meio e processo capaz de produzir resultados eficazes; a segunda envolve os atores para o seu exercício, ressaltando a questão da participação ampliada destes nos processos de decisão; e a terceira e última enfatiza o caráter de consenso e persuasão nas relações e ações, muito mais do que na coerção.

Para Galaz (2014), o termo governança descreve padrões de diferentes níveis de interação entre os atores, seus objetivos por vezes conflitantes, e instrumentos além das

instituições que são escolhidos para dirigir processos sociais e ambientais dentro de uma área política específica (GALAZ, 2014, p. 147).

Do mesmo modo, Barros-Platiau (2002) entende que a ideia de Governo Global está relacionada à de um ordenamento mundial, pressupondo a existência de uma hierarquia e um poder centralizado, enquanto que a Governança Global abrange também os chamados “novos atores”, assim denominado por não pertencerem à esfera estatal, tais como as ONGs, os indivíduos e comunidades epistêmicas (BARROS-PLATIAU, 2002, p.2).

E corrobora Rosenau (2000), destacando que Governança não é o mesmo que governo:

Governo sugere atividades sustentadas por uma autoridade formal, pelo poder de polícia que garante a implementação das políticas devidamente constituídas, enquanto que governança refere-se a atividades apoiadas em objetivos comuns, que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas e não dependem necessariamente, do poder de polícia para que sejam aceitas e vençam resistências (ROSENAU, 2000, p. 15).

Para o mesmo autor, a Governança é o resultado da conscientização dos indivíduos na esfera nacional de que sua mobilização pode ter resultados políticos importantes. Este autor entende, ainda, que a Governança demonstra a existência de regras, a todos os níveis da atividade humana, cujas finalidades são controladas para terem um efeito internacional, bem como que os indivíduos são capazes de se organizar para resolver problemas comuns, por meio de mecanismos interativos de decisão, constituindo a “Governança sem Governo” (ROSENAU, 2000, p. 14)

Todavia, como bem expõe Anne-Marie Slauther (1997), a expressão “Governança sem Governo”, proposta por Rosenau, deve ser utilizada com cautela, pois poderia significar um novo medievalismo, baseado no fim do Estado-Nação e o movimento inexorável para instituições supra e sub-estatais. Assim, a autora defende uma nova ordem mundial baseada na existência e no funcionamento de redes transgovernamentais, capazes de permitir que os governos se beneficiem da flexibilidade e descentralização dos atores não-estatais, possibilitando, simultaneamente, o fortalecimento do Estado como ator principal no sistema internacional.

Governança sem governo é governança sem poder, e governo sem poder raramente funciona. Muitos dos problemas internacionais e domésticos urgentes resultam do poder insuficiente dos Estados para estabelecer a ordem, realizar a infra-estrutura, e

prover serviços sociais mínimos. Atores privados podem assumir algum papel, mas não há substituto para o Estado (Slaughter, 1997, p. 195).

Barros-Platiau (2002) ressalta também que os novos atores, embora não tenham sua própria legitimidade reconhecida, acabaram conquistando espaço e importância no debate internacional, sendo inclusive legitimadores da ação internacional coletiva. Assim, a participação destes nas discussões da governança ambiental mostra-se imprescindível, sob pena de que instituições que não permitam sua participação sejam consideradas antidemocráticas, como é o caso da Organização Mundial do Comércio (OMC), que é reticente em considerar a participação de atores não-estatais. Todavia, isso não significa necessariamente que a participação ampliada de atores sem legitimidade reconhecida no processo decisório internacional contribui para a realização de objetivos de democracia, erradicação da pobreza e desenvolvimento sustentável, pois além da representatividade, os atores não-estatais devem contar com transparência e prestar contas (BARROS-PLATIAU, 2002, p. 4).

Para a construção de uma Governança Global, destaca-se, ainda, a Comissão sobre Governança Global da ONU, consistente num grupo independente, formado por 28 líderes intelectuais de diversas partes do mundo, cuja tarefa tem sido a de sugerir caminhos e alternativas para a construção de uma comunidade global. Como resultado dos trabalhos da comissão, tem-se o relatório “*Our Global Neighborhood*” (Oxford University, 1995)<sup>59</sup>, que explicita a tese de que não há alternativa senão trabalhar em conjunto e usar o poder coletivo para criar um mundo melhor, sustentando ainda, a necessidade de reformar as instituições internacionais em matéria de segurança, desenvolvimento econômico, proteção ambiental e efetivação dos direitos humanos. Tal relatório sugere um sistema de Governança Global para o século XXI e a define como sendo:

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 às instituições informais que atendam ao interesse das pessoas e instituições (COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL, 1996, p.2).

Para essa comissão, a Governança deve ser entendida como um conjunto de relações intergovernamentais envolvendo organizações não-governamentais, movimentos civis, empresas multinacionais e mercados de capital globais, aptos a garantir a eficácia da

---

<sup>59</sup> Publicado pela Editora Getúlio Vargas, em 1996, sob o título “Nossa comunidade Global”.

solução de problemas como a segurança, promoção da democracia, da equidade, dos direitos humanos, ações humanitárias e o desenvolvimento sustentável.

Galaz (2014) afirma que governança implica em mais do que instituições. Ela é também o resultado da forma como atores de diferentes níveis de organização social são capazes de construir coalizões, partilhar informações, extrair fundos, lançar projetos, compartilhar lições e atuar como polos de inovação. Como exemplo tem-se inúmeras parcerias globais publico-privadas para o desenvolvimento sustentável, redes internacionais que auxiliam municípios a combater as alterações climáticas e emergentes mercados regionais conectados pelo comércio de emissões de carbono (GALAZ, 2014, p. 51).

E como bem expõe Camargo, a Governança, assim como globalização, são conceitos cada vez mais utilizados na análise e na descrição da presente realidade mundial, apesar de trazerem um grande carga de indefinição e, na maioria das vezes, uma forte carga ideológica. A ideia de Governança traz a reflexão sobre as relações de autoridade e poder, refletindo novas formas de regulação política e organização dos planos nacional e mundial, bem como reflete a necessidade de se examinar o papel das organizações e de outros autores estatais e não-estatais nos mecanismos de regulação política (CAMARGO, 1999, p. 9).

### **3.2. Governança Global e o meio ambiente**

No contexto ambiental, Sette (2010) expõe que a Governança Global diz respeito à gestão sustentável do planeta e traduz a necessidade de uma visão sistêmica e abrangente dos problemas que afetam a humanidade. Tal questão se tornou parte constitutiva da agenda política mundial pela importância vital que os sistemas ecológicos desempenham na esfera da produção do modelo de desenvolvimento dominante, e pelo fato de que a problemática ambiental deriva de um conjunto de fatores complexos e interligados (SETTE, 2010, p. 30).

O caráter transnacional da problemática ambiental, por romper com fronteiras delimitadas e transmitir responsabilidades globais, acarreta no surgimento de arranjos políticos sólidos, comprometidos com as futuras gerações, além de uma visão multidimensional da problemática do desenvolvimento como um todo. É crescente, pois, a participação dos setores da sociedade, como as ONGs, que assumem papéis estratégicos na

implementação de políticas ambientais em todos os níveis, contribuindo para a formação de uma política cívica mundial (WAPNER *apud* SETTE, 2010, p. 31).

Nesse contexto, leciona Barros-Platiau (2002) que em relação à Governança para o desenvolvimento do direito internacional ambiental, duas abordagens coexistem. A primeira é a mais institucional e originou-se na proposta do embaixador Pardo, em 1967, da criação do conceito de patrimônio comum da humanidade e fundamenta-se no princípio de que o meio ambiente pertence à humanidade, devendo-se zelar pela equidade intergerações. A segunda abordagem, ao contrário, sustenta-se na incapacidade institucional para exigir que os Estados tomem medidas mais sérias para o desenvolvimento do direito internacional. Assim,

para que a Governança realmente possa existir como Rosenau a descreveu, é necessário considerar a crise do multilateralismo jurídico, político e econômico, que é feita da fragmentação do poder e das fontes reguladoras globais. Por isso o papel de atores não estatais tem sido evocado como uma contribuição ao desenvolvimento do direito internacional ambiental (BARROS-PLATIAU, 2002, p. 6).

Ressalta Sette (2010), igualmente, que as ações referentes à governança ambiental global, iniciaram-se na década de 1970, com a tomada de consciência por parte do governo e outros setores da sociedade acerca da importância do desenvolvimento sustentável e da responsabilidade pelo gerenciamento do planeta, fazendo tal tema ser inserido na agenda global. E citando Speth (2002), a autora aponta que as preocupações fundamentais sobre o meio ambiente que despertaram a atenção dos governos para os desafios de amplitude global foram:

- Perda de terras para a agricultura e pastagem causada por desertificação, erosão, conversão para usos não-agrícolas e outros fatores;
- Destruição das florestas tropicais do mundo, com a consequente perda de recursos florestais, sérios danos a bacias hidrográficas [...];
- Extinção em massa de espécies, principalmente com a perda de hábitat selvagem e a consequente perda de recursos genéticos; [...];
- Mudanças climáticas causadas pelo aumento dos gases que provocam o efeito estufa na atmosfera;
- Chuva ácida e, mais comumente, os efeitos de uma complexa mistura de poluentes atmosféricos em peixes, florestas e plantações;
- Destruição da camada de ozônio pelos CFCs e por outros gases (SPETH *apud* SETTE 2010, p. 32).

A Conferência Mundial sobre o Homem e o Meio Ambiente, em 1972, em Estocolmo- conforme o já apresentado no Capítulo 1-, é considerada um marco da

Governança Global contemporânea, tendo em vista que envolveu diversos países e propiciou a discussão da relação do homem com o meio ambiente. Segundo Sette (2010), esta conferência foi, de fato, o primeiro grande esforço de caráter global, envolvendo países desenvolvidos e em desenvolvimento, tendo em vista um diagnóstico bastante preocupante que apontava para a deterioração crescente dos ecossistemas. Além disso, a opinião pública desempenhou um papel de destaque, notadamente pela série de denúncias e alertas levadas a efeito pelas ONGs sediadas, principalmente, nos países desenvolvidos, o que enfraqueceu os argumentos contrários à tendência de maior responsabilização destes (SETTE, 2010, p. 33).

Assim, desde Estocolmo, passando-se pela Conferência de Viena (1985), Protocolo de Montreal (1987), Relatório Brundtland (1987), ECO-92, Conferências das Partes (COP) e Rio + 20, percebe-se que a agenda global avançou no sentido de uma maior preocupação com a sustentabilidade do planeta, envolvendo grande parte dos países do globo e seus diversos setores.

Para Gonçalves (2012) a efetiva Governança Ambiental Global exige, portanto, a presença e o envolvimento ativo de Estados e organismos internacionais ao lado da sociedade civil, representada pelas organizações não governamentais (ONGs), empresas transnacionais e a comunidade científica. Enquanto as ações governamentais são baseadas na coerção, na obrigação de cumprir, os fundamentos da governança estão no consenso e na cooperação. Mesmo em face de divergências (como grau de desenvolvimento na questão das mudanças climáticas e redução da emissão de gases de efeito estufa, ou nas disputas entre setor privado e público), o objetivo principal da Governança Ambiental Global é sempre construir pontos comuns capazes de trazer avanços, em muitos casos para superar a anarquia do sistema internacional.

No mesmo norte, Galaz (2014) aduz que a governança ambiental global envolver muito mais do que acordos ambientais multilaterais, como a UNFCCC ou o Protocolo de Montreal. O foco da governança implica também em um olhar mais amplo em como atores de vários tipos – desde Estados-nação, comunidades científicas e ONGs – interagem dentro de um conjunto mais amplo de regras formais e informais. Além disso, o autor sugere que a governança não diz respeito somente à colaboração e ações coletivas, mas também à governança adaptativa, ou seja, habilidades coletivas dos atores para ajustar e inovar no sistema operacional em face de novas circunstâncias e do fator “surpresa” (GALAZ, 2014, p. 45).

### 3.3. A ONGs como Novos Atores do Direito Internacional

Devido à diversidade de atividades que impactam o meio ambiente global, bem como os valores e aspirações que cada ator social possui, tem-se que, quando se trata de Governança Ambiental Global, conforme o já exposto, os Estados não são os únicos atores importantes na dinâmica deste processo. Segundo Barros-Platiau, denominam-se de “novos atores” do Direito Internacional aqueles que não pertencem à esfera estatal, sendo os mais importantes as ONGs, os indivíduos, as comunidades epistêmicas, os representantes de crime organizado e a Igreja (BARROS-PLATIAU, 2002, p. 2).

Não há dúvidas de que os Estados são e continuarão sendo os atores dominantes da política internacional relativa ao meio ambiente, porém, segundo Le Preste (2005), eles estão submetidos a novas coações, o que levou a perda de certas atribuições, provocando a dependência mútua entre Estados e sociedade civil global (LE PRESTE *apud* SETTE, 2010, p. 80).

Barros-Platiau, citando Wapner, expõe que a sociedade civil global é tudo o que se encontra entre as esferas pública e individual, ou seja, o que há abaixo do Estado e acima do indivíduo. A diferença desta para o conceito de sociedade internacional<sup>60</sup> é o fato de ressaltar o papel dos atores não-estatais, cada vez mais independentes da influência dos Estados. A autora afirma, ainda, que a sociedade civil global não foi construída por ninguém, ela se autoproclamou para contestar a ordem estabelecida e é composta por grupos que formam coalizões mais ou menos estáveis, ou redes, para entrar na cena política, cujo objetivo é o de criar um espaço público autônomo em relação aos Estados, ou aos atores poderosos, para realizar seus objetivos específicos de defesa de interesse comuns, como a proteção ambiental (BARROS-PLATIAU, 2002, p. 4).

Ressalta Barros-Platiau (2002) que não se deve confundir atores não-estatais e ONGs. Essa última é uma das categorias de atores internacionais mais militantes. Na verdade os atores não-estatais não são “novos”, mas possuem um caráter inovador na medida em que

---

<sup>60</sup> Em síntese, a sociedade internacional pode ser compreendida por um grupo de comunidades políticas independentes que buscam por meio do diálogo e do consenso de regras e instituições, organizar suas relações, tendo em vista o interesse que os ligam em torno de certos acordos, pactos e princípios. Diferentemente, a comunidade internacional constitui uma unidade natural e espontânea, enquanto que se apresenta como uma unidade de certa forma artificial. Na comunidade prevalecem os valores convergentes, éticos, comum; na sociedade, valores divergentes, primando a legislação, a convenção, o normatizado (OLIVEIRA, 2002, p. 138). Neste trabalho, optou-se pelo uso da expressão comunidade internacional, justamente por remeter a uma abordagem mais ampla, em que se deve prevalecer valores éticos e comuns a fim de promover a proteção do meio ambiente.

influenciam de maneira crescente tanto na elaboração como na aplicação de normas internacionais, independentemente de suas fontes.

Cada ator social possui um papel diferenciado na governança global e a seguir será explanado brevemente sobre os principais atores envolvidos neste processo de proteção ao meio ambiente em escala global. Contudo, dar-se á destaque às ONGs pelo fato de terem assumido um papel importante no desenvolvimento do direito internacional ambiental, principalmente, pelo fato de representarem os anseios da sociedade civil. Cabe lembrar, porém, que as ONGs não têm personalidade jurídica internacional e, portanto, não são sujeitos de direito internacional.

### 3.3.1 Estados Nacionais

Segundo Le Prestre (2005), “por Estado Nacional entende-se, geralmente, um conceito jurídico que descreve uma população ocupante de um território definido e organizada em torno de instituições políticas comuns” (LE PRESTE *apud* SETTE, 2010). Para este autor, portanto, o atributo principal do Estado é a sua soberania, que pressupõe ser ele o detentor de autoridade exclusiva e suprema na tomada de decisões e na aplicação desta autoridade em seu território. Assim, o princípio da soberania constitui a base sobre o qual os Estados fundem suas relações.

O Estado tornou-se uma estrutura centralizada de poder pelo fato de a sociedade necessitar de um elemento estimulador da cooperação entre grupos e indivíduos, regulador das relações de produção e que a defenda de possíveis agressores, internos e externos. É útil, então, no atendimento e representação dos interesses dos que vivem em seu território, apresentando, por isso, estreitos vínculos com ideologias, classes, localidades e culturas (SANTOS JÚNIOR, 2007, p. 66).

No processo de negociações e discussão política, as primeiras ações normalmente são feitas pelos Estados, os quais podem adotar medidas unilaterais para se fortalecerem ou formarem uma coalizão internacional com organizações internacionais governamentais e ONGs, garantindo seu fortalecimento na promoção de seus objetivos.

### 3.3.2 Organizações Internacionais Governamentais – OIG

Tratam-se de associações entre Estados que, apesar de distinguirem-se em particularidades, culturas e valores, possuem um objetivo comum. Pode-se dizer que a

melhoria da comunicação e a cooperação crescente entre países foram um dos fatores que estimularam, quando não tornando necessária, a criação destas organizações. Segundo Le Prestre (2005), uma vez que os problemas ultrapassaram as fronteiras e comprometeram os Estados, estes sentiram a necessidade de criar organizações específicas com o objetivo de coordenar suas ações, controlar as ações dos outros Estados ou se livrar de funções que eram incapazes ou não pretendiam assumir (LE PRESTRE *apud* SETTE, 2010, p. 85). E conforme o mesmo autor, a função principal dessas organizações é a de ser um fórum de negociações e servir de apoio aos Estados, multiplicando sua capacidade diplomática, facilitando a construção de coalizões e disseminando a informação dos pontos de vista dos Estados sobre o assunto.

Ademais, expõe Sette (2010) que na questão ambiental esta influência se faz principalmente através da geração e difusão de informações, contribuem com o agendamento colocando à frente os trabalhos de certos pesquisadores e difundindo suas perspectivas, podendo assumir um papel de controle, assistência técnica, assistência financeira ou de coordenação de esforços em domínios precisos, além de avaliar as disposições dos acordos internacionais pelos governos. Aponta, ainda, que um obstáculo enfrentado pelas OIGs diz respeito à execução de um papel que as transformariam em atores internacionais de pleno direito. Todavia, como o poder é uma virtude ensejada por todos os atores, estas organizações se chocam com o princípio da soberania dos Estados, e por isso os Estados as consideram como instrumentos de sua política e não como atores autônomos (SETTE, 2010, p. 85).

### 3.3.3 Setor Privado

Nas últimas décadas o setor privado se organizou com o intuito de promover seus interesses e contribuir com a busca de soluções sustentáveis. A conscientização da importância de se preocupar com assuntos relacionados ao meio ambiente, ainda que tardia, e a ampliação da ação política no setor empresarial foram fatores que auxiliaram o envolvimento e a atuação mais proativa deste ator nas questões globais. Além disso, outros fatores foram responsáveis pela sua maior presença internacional: o crescimento da indústria ambientalista, que se tornou um setor atrativo com oportunidades de crescimento e lucro nas atividades de adoção e regulamentação internacional ambiental; o apoio do setor à ação de certas poderosas ONGs ambientalistas, colaborando com elas na busca de soluções comuns; e o incentivo que tiveram dos governos e organizações internacionais para desempenharem um papel mais ativo e mais institucionalizado nas questões ambientais (SETTE, 2010, p. 84)

Além disso, os governos e OIG's incentivaram o setor privado a desempenhar um papel mais ativo na questão ambiental por três razões principais: a) por gerarem a maior parte das atividades econômicas mundiais a serem importantes atores enquanto produtores, administradores e fornecedores de bens e serviços, estando no seio da promoção do livre mercado; b) por fazerem parte da origem da poluição e emitirem uma grande parte dos gases de efeito estufa aumentando ainda mais sua responsabilidade pela mitigação desses gases e na proteção do ecossistema; c) por serem partes comprometidas nas soluções que a comunidade internacional adota diante dos problemas em escala mundial (LE PRESTE *apud* SETTE, 2010, p. 84).

### 3.3.4 Organizações Não-Governamentais

Conforme visto no capítulo anterior, as organizações não-governamentais são compostas por membros que não incluem os Estados nacionais. Segundo La Prestre (2005) existem duas tendências atuais com relação à formação de organizações, uma com relação à formação de coalizões nacionais e internacionais mobilizada para um único fim e a mobilização de populações locais (LE PRESTRE *apud* SETTE, 2010, p. 82).

No mesmo sentido, Barros-Platiau (2002) afirma que importante seria poder definir as ONGs como atores, instrumentos dos Estados, prestadoras de serviços ou forças da oposição. Todavia, devido a grande diversidade de ONGs, torna-se mais adequado classificá-las em função de seus tipos de atuação: contra o Estado, em parceria com ele ou substituindo-se a ele em casos específicos. Como exemplo do último, o caso mais representativo talvez seja o da campanha do Greenpeace contra a Shell, criando normas para evitar danos ambientais por poluição de petróleo. Já no contexto brasileiro, tem-se o Greenpeace e o Idec como fundamentais na exigência da observância das normas ambientais condicionantes da liberação de transgênicos (BARROS-PLATIAU, 2002, p. 7).

Além disso, nos últimos anos, diversas ONGs têm concentrado parte significativa das suas atividades na coleta e sistematização de informações estratégicas sobre a função dos ecossistemas a partir de levantamento completos e detalhados sobre as mudanças climáticas. Pode-se dizer que o crescimento e a disseminação dessas organizações estão atrelados ao desenvolvimento dos meios de comunicação e do crescimento do número de problemas que envolvem a comunidade global.

A atuação desses grupos se concentra nas reivindicações e agendamento das questões de impacto global, mas observa-se um aumento de sua participação na deliberação, formulação e implementação das decisões, seja como executoras ou controladoras, contribuindo, ainda, na disseminação da informação dentre os demais grupos de interesse da sociedade, bem como na iniciativa de proposição de cooperação e na vigilância contínua dos projetos. As ONGs agem junto aos parlamentos nacionais, através de mobilização de populações locais e difundindo novas informações e a formação de coalizões com outras organizações - governamentais, não governamentais, nacionais e internacionais- ajuda as ONGs a adquirirem credibilidade e legitimidade perante a comunidade global.

Segundo Le Prestre (2005) devido às carências locais, os organismos nacionais e internacionais de ajuda ao desenvolvimento apelam cada vez mais às ONGs para a implementação e administração de vários projetos. O autor indica que o papel desempenhado pelas ONGs não se limita à sua contribuição em certas fases da política pública, porquanto agem também como correias de transmissão entre as OIGs e os governos, como mediadoras entre Estados e como consultoras junto destes mesmos atores (as ONGs científicas são estreitamente associadas aos processos de negociação) ou como grupos de pressão em favor de novos domínios de ação e novas políticas (LE PRESTRE *apud* SETTE, p. 83).

### **3.4. Atuação das ONGs na esfera internacional**

Segundo Barros-Platiau (2002), a tendência mundial é no sentido de parcerias entre autoridades públicas e as ONGs, trabalhando juntos cada vez mais em matéria ambiental. Além das parcerias, há um crescente reconhecimento funcional das ONGs na esfera jurídica internacional, por exemplo, o *status* consultivo que as agências da ONU atribuem a algumas ONGs internacionais, como ocorre na Organização Mundial da Saúde (OMS).

A autora ressalta que as ONGs também desempenham um papel importante no direito costumeiro, criando normas de conduta internacional a serem aplicada a outras entidades, tanto públicas quanto privadas, até mesmo aos Estados, bem como na criação de necessidade de regulação internacional para assuntos determinados, como, por exemplo, a participação da IUCN, do WWF e da rede Traffic na implementação e na observância da

Cites (regime internacional que regula o comércio de espécies ameaçadas). Isso porque, tais organizações defendem causas específicas, conhecem as lacunas no direito internacional, sendo capazes de propor soluções adequadas ou completar convenções internacionais. Ademais, as ONGs possuem o papel de *clearinghouse*, que consiste no fornecimento de informações a fim de incentivar o debate sobre questões que têm necessidade de regulação efetiva. Assim, mais de 20.000 ONGs espalhadas pelo mundo servem de conselheiras aos Estados quando são solicitadas, mas nem todas possuem o estatuto reconhecido pelas agências da ONU (BARROS-PLATIAUS, 2002, p. 7).

Todavia, deve-se atentar para o fato de que, muito embora as ONGs fortaleçam a construção de normas costumeiras, em caráter de *soft law*<sup>61</sup>, cabe ainda aos Estados o monopólio da elaboração de normas jurídicas internacionais. O que existe, segundo Barros Platiau (2002), portanto, é a regulação das relações internacionais e não do direito internacional, pois as ONGs criam uma atmosfera de valores globalizados diante da qual os Estados não podem recuar, como por exemplo, a punição dos culpados por grandes catástrofes ecológicas, genocídios e guerras nessas últimas décadas (BARROS-PLATIAU, 2002, p. 9). Porém, a independência das ONGs perante os Estados é ainda relativa, pois normalmente elas são aceitas por eles sob a condição de não os criticar no seio das organizações internacionais.

E, ainda, conforme a autora, os efeitos da participação das ONGs são diversos. Um deles é o papel de vigilância, como a auditoria que a ONG Global Alliance fez nas contas da Nike, gerando consequência mais rápidas do que a OIT (Organização Internacional do Trabalho). Outro é das ONGs agindo na área humanitária e ambiental que já demonstraram seu poder no sistema jurídico internacional, como a Amnesty International, o WWF a IUCN e o Greenpeace (BARROS-PLATIAU, 2002, p. 9).

---

<sup>61</sup> As normas de *soft law* não chegam a ter o *status* de normas jurídicas, mas representam de qualquer forma obrigação moral aos Estados e possuem dupla finalidade: a) fixar metas para futuras ações políticas nas relações internacionais; b) recomendar aos Estados adequarem as normas de seu ordenamento interno às regras internacionais. Tais normas possuem diversas formas ou denominações, tais como *non binding agreements*, *gentlemen's agreements*, códigos de conduta, memorandos, declaração conjunta, declaração de princípios, ata final e até mesmo acordos e protocolos, que são denominações tradicionalmente reservadas às normas da *hard law*. Como efeitos de um *soft law*, tem-se o exemplo dos resultados da ECO-92, realizada em 1992 no Rio de Janeiro. Nesta ocasião houve duas decisões de *soft law* dirigidas a futuros comportamentos dos Estados, na esfera das relações internacionais: 1) fixação de forma imperativa dos temas, para a subsequente sessão da Assembléia Geral da ONU, de início de negociações sobre a questão do combate à desertificação; 2) convocação de uma conferência da ONU para tratar dos problemas da pesca em alto mar (Soares, 2003, p. 93).

### 3.5. A questão da personalidade jurídica das ONGs

Conforme Alfaia (2008) para se pensar sobre a personalidade jurídica das ONGs no plano internacional, deve-se primeiramente conceituar a noção de sujeito de direito internacional. Tal ponto é assunto polêmico na doutrina, pois há pelo menos duas visões sobre a determinação dos sujeitos do Direito Internacional: a *clássica*, que defende que os únicos sujeitos com capacidade de exercer direitos e obrigações e de fazer prevalecer seus direitos por meio de reclamação internacional seria o Estado; e as *individualistas* ou *realistas*, que consideram o indivíduo como destinatário do Direito Internacional, possuindo assim, preeminência (ALFAIA, 2008, p. 99).

Não há dúvidas quanto à titularidade e o reconhecimento da personalidade jurídica internacional dada aos Estados, sujeitos por excelência, e às Organizações Internacionais. Segundo a Convenção de Montevideú sobre Direito e Deveres dos Estados, de 1933, para que os Estados possam ser definidos como sujeitos, são necessários os seguintes requisitos: uma população permanente, um território, um governo, e a capacidade de relacionar-se com países terceiros. Já em relação às Organizações Internacionais (OI), destaca Guido Soares (2000, p. 22) que são consideradas como entidades coletivas estabelecidas por um ato solene entre Estados soberanos e que se caracteriza, por serem criadas por um acordo internacional.

Soares (2003) ressalta que apesar das ONGs estarem participando da vida internacional, sendo responsáveis inclusive, por muitas vezes, pela melhoria do sistema de verificação e monitoramento da implementação de acordos internacionais no interior dos Estados, isso por si só não indica que seus atos produzam efeitos jurídicos no direito internacional.

Alfaia (2008) destaca um ponto importante que é o da aceitação das ONGs nos órgãos de justiça internacionais, tendo em vista que um dos critérios para se considerar a existência de sujeitos do Direito Internacional diz respeito à capacidade de possuírem direitos e deveres no mundo jurídico internacional. Expõe o autor a divergência que existe: enquanto que a Corte Permanente de Justiça Internacional (CPJI) previa a participação das ONGs, a Corte Internacional de Justiça (CIJ) proíbe. Conforme os art. 34 e 66, § 2º, respectivamente, constitutivos da CIJ, tal impedimento ocorre, pois somente organizações públicas podem agir,

e somente organizações internacionais podem ter participação consultiva (VARELLA *apud* ALFAIA, 2008 p. 111).

Nesse contexto, observa Alfaia (2008) que embora haja a tendência de considerar as ONGs como sujeitos de Direito Internacional (DI), diferentemente dos Estados e das Organizações Internacionais (OI), elas ainda não são pessoas jurídicas de DI. No caso das ONGs transnacionais, o autor leciona que elas possuem personalidade jurídica de direito interno do Estado que lhe concedeu personalidade, sendo, portanto, sujeitos de direito e obrigações somente no plano interno estatal.

O mesmo autor destaca, citando Archambault (1996), que a legitimidade das ONGs fundamenta-se no princípio da liberdade de associação, que é reconhecido como basilar de qualquer Estado de Direito.

A liberdade de associação, na visão deste autor atua das seguintes formas: a) contrapeso aos abusos possíveis do poder; b) ligam a vontade dos administrados e os serviços oferecidos pelo Estado; c) inovação social, na medida que se voltam a problemas atuais dos cidadãos e compele o Estado a agir; d) formação dos cidadãos, sendo escolas de civismo; f) meio de defesa e de promoção, na medida que seus membros defendem causas que também lhe são própria, rechassando-se a ideia de que as ONGs somente se destinam à promoção do altruísmo.

Já Norberto Bobbio (1986), p. 675), acrescenta que legitimidade é um atributo do Estado que consiste na presença, em grande parcela da população, de um grau de consenso capaz de assegurar a obediência sem a necessidade de recorrer ao uso da força, a não ser em casos esporádicos, sendo a crença na legitimidade “o elemento integrador na relação de poder que se verifica no âmbito do Estado” (BOBBIO *apud* ALFAIA, 2008, p. 112).

E em relação à representatividade, as ONGs são vistas como representantes da sociedade civil. Para Neiva (1999), o problema da representatividade “não deixa de estar relacionado com a definição que se aceita das ONGs”. Embora se outorguem mediadores entre Estado e sociedade, as ONGs não se definem como entidades representativas e, em grande parte, “deixam transparecer incapacidade de democratizar suas estruturas decisórias internas” (NEIVA *apud* ALFAIA, 2008, p. 115).

Ressalta Barros-Platiau (2002) que o aumento da capacidade de atores internacionais de se mobilizarem é crescente, mas também pode ser perigoso. Isso porque, a

sociedade civil global não tem dever de reserva e não sofre nenhum controle, sendo a mais autônoma em comparação às outras organizações internacionais. Além disso, seus representantes se autodesignam sem que a questão de sua legitimidade seja abordada. Por fim, não se deve ignorar o poder de *lobbying* desses atores. Assim, a autora afirma que a necessidade de um estatuto jurídico para as ONGs se dá tanto para compreender seus direitos de participação, como também os seus deveres, o que significa que as ONG's deverão demonstrar transparência em suas atividades.

Entretanto, ainda há controvérsias que não permitem uma solução jurídica a respeito da possibilidade de se definir um estatuto universal para atores não-estatais. A autora entende que seria desejável, em especial quanto às ONGs, pelo fato de que causam grande influência nas relações internacionais e de que suas decisões, sem caráter jurídico, são dificilmente concebidas e aleatórias. Ademais, os Estados são refratários à ideia de delegar qualquer tipo de poder a outros atores, principalmente se eles não foram identificados. Por isso, resulta-se no paradoxo de como incentivar a participação pública na elaboração de normas internacionais por meio do reconhecimento de atores que não são sujeitos do direito internacional (BARROS-PLATIAU, 2002, p. 5).,

Verifica-se, portanto, que a Governança Global exige a presença e o envolvimento dos Estados, organismos internacionais, setor privado e comunidade epistêmica ao lado da sociedade civil, representada pelas ONGs, numa gestão ambiental baseada no consenso e na cooperação. A Governança Ambiental Global é decorrente da crise de governabilidade dos Estados e abre espaço para que atores não-estatais participem das tomadas de decisões relativas ao meio ambiente. A questão da capacidade jurídica internacional ainda se mostra como uma lacuna, o que leva às ONGs atuarem principalmente em posições consultivas, sem direito de voto, ou então em abordagens mais radicais como protestos, denúncias e boicotes.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve por objetivo analisar a atuação e a influência das Organizações Não Governamentais diante das mudanças climáticas, como novos atores do Direito Internacional, dentro do contexto da governança global. Para isso, buscou na literatura elementos para: discutir a questão da crise ambiental e da necessidade de respeitar os limites da capacidade do planeta; observar a emergência das ONGs no cenário internacional e discutir a questão de sua capacidade jurídica; analisar as características e fundamentos da governança ambiental global como contexto de atuação de atores não-estatais na gestão internacional dos problemas ambientais.

Nessa pesquisa, estudou-se a emergência das ONGs como novos atores do direito internacional, em face da insuficiência dos Estados para lidar com questões de âmbito global, com tantas peculiaridades, como as mudanças climáticas, e procurou-se, por outro lado, demonstrar o problema da capacidade jurídica destes atores internacionais não-estatais que se organizam progressivamente no cenário internacional, percorrendo o conceito, as características e surgimento do sistema de Governança Global,

Para responder à questão formulada, sobre a forma de atuação das ONGs no sistema de governança global em relação às mudanças climáticas, verificou-se que a participação das ONGs no trato das mudanças climáticas se dá de diversas formas. Elas tentam sensibilizar o público para a problemática ambiental, através das campanhas e difusão de informação, fazem lobby às tomadas de decisão na esperança de afetar políticas nacionais e estrangeiras relacionadas ao meio ambiente, coordenam boicotes em larga escala para alterar práticas corporativas prejudiciais à natureza, participam com *status* consultivo nas negociações internacionais, e ajudam a monitorar a aplicação e cumprimento de acordos internacionais.

Além disso, constatou-se que no plano das negociações internacionais, as ONGs têm tido sucesso principalmente pelo uso de seu conhecimento especializado, que se torna um recurso valioso na resolução de problemas altamente complexos, e que os tomadores de decisões muitas vezes recorrem às ONGs para ajudá-los a compreender a natureza dos

problemas ambientais e visualizar as implicações de várias alternativas políticas em consideração. O conhecimento é, portanto, a peça-chave para que as ONGs alcancem seus objetivos, permitindo que exerçam influência nos processos decisórios.

Entretanto, observou-se que somente os Estados, sujeitos de direito internacional, têm poder de decisão formal durante as negociações internacionais e, em contraste, as ONGs participam predominantemente como observadoras e não possuem poder de voto, o que dificulta uma participação efetiva nos processos de negociação. Assim, torna-se um enigma concluir, numa relação de causa e efeito, de que forma as ONGs realmente influenciam a tomada de decisões dos Estados.

Deve-se levar em conta que na bibliografia são disponibilizadas inúmeras pesquisas sobre as atividades das ONGs (lobby, boicotes, campanhas, publicações), do seu acesso às negociações (como o número de ONGs que participam de cada negociação e as regras da participação) e sobre seus recursos (conhecimento, financeiros, número de membros, etc.) Estas informações, embora sejam úteis na identificação de como as ONGs se envolvem nas políticas internacionais, não evidenciam os efeitos posteriores surtidos de sua influência. Em outras palavras, não se identificou na literatura uma verificação de que certa tomada de decisão teve por base um projeto ou queixa apresentado por uma ONG, ou então, se ocorreria mesmo sem a influência da ONG.

A análise à atuação das quatro ONGs transnacionais analisadas, quais sejam o *World Wildlife Fund*, *The Nature Conservancy*, *Conservation International*, e *Greenpeace*, permite observar que as três primeiras atuam mais em políticas de mitigação e adaptação às mudanças climáticas que já ocorrem, ajudando às populações mais afetadas e ecossistemas vulneráveis a enfrentarem os problemas decorrentes das alterações do clima, principalmente a nível local, dando suporte financeiro às comunidades e instituições a fim de promover políticas públicas eficientes. Já em relação ao Greenpeace, verificou-se que atua de forma mais combativa e na mobilização de protestos, campanhas e boicotes, repudiando qualquer forma de degradação ambiental, em especial no Ártico. Além disso, percebeu-se que as ONGs são eficientes principalmente quando pressionam o setor privado, pois, ao mobilizar a parcela da população que é cliente/consumidor, forçam as corporações a se adaptarem, colocando em xeque seu próprio lucro.

Quanto aos objetivos específicos do trabalho, evidenciou-se que as mudanças climáticas enquadram-se na categoria dos problemas ambientais de segunda geração, e são contextualizadas na Sociedade de Risco descrita por Beck, tendo em vista que comportam riscos imprevisíveis, abstratos, e ainda guardam grandes incertezas científicas quanto a

cenários futuros, sendo tutelados, principalmente com base no princípio da precaução. Demonstrou-se, ainda, que este cenário de crise ambiental se dá em grande parte pela conscientização tardia do homem de que os recursos ambientais são finitos e de que o planeta possui limites que precisam ser protegidos. Observou-se também que as primeiras regulamentações jurídicas de proteção ambiental tinham um enfoque muito mais econômico, voltado ao desenvolvimento industrial e comercial do que protecionista, relacionado à sustentabilidade. Verificou-se, assim a necessidade de um trato global de proteção ambiental, que compreenda o Planeta e seus limites e assegure a participação da sociedade civil e outros atores.

A proposta de Governança Global, decorrente da constatação de que as questões atuais não devem se limitar somente ao Estado e às organizações internacionais, leva a atenuação das fronteiras entre o direito internacional público e privado, na medida em que a cooperação internacional e a confrontação de interesses deixam de ser interestatal para ser cada vez mais complexa e diversificada. Abre-se espaço para a emergência das ONGs, que, por não possuírem o *status* de sujeito de direito internacional, trazem à tona a questão de como reduzir a lacuna para que possam participar mais ativamente do desenvolvimento do direito internacional ambiental e defender seus interesses específicos.

A crescente importância das ONGs e a reflexão sobre o seu reconhecimento legal são um indicativo de mudança de paradigma no cenário do direito internacional. Dentro desse sistema de governança, os Estados estão perdendo sua posição dominante anterior, abrindo espaço para que organizações representativas dos interesses da comunidade ganhem destaque.

Todavia, importante frisar que as ONGs apresentam problemas estruturais que podem comprometer sua legitimidade junto ao processo de governança global, visto que não possuem métodos democráticos de escolha de seus membros, seus representantes são eleitos sem que a questão da legitimidade seja abordada, e por isso não podem dizer que são representantes da sociedade civil global. Outro ponto, é que as ONGs dependem de recursos financeiros que advém, muitas vezes, de corporações, fato este que pode desvirtuar o objetivo destas. Assim, é importante atentar que, apesar de ser importante a crescente participação da sociedade civil, tem-se que esta não sofre nenhum mecanismo de controle.

Como bem expôs Barros-Plautiau (2002), uma questão continua em aberto: estaríamos assistindo à privatização do direito internacional? Uma corrente afirma que o direito internacional tende a ser privatizado progressivamente, no sentido do aumento da

participação de atores internacionais que não possuem o *status* de sujeito de direito internacional. Outra corrente, por outro lado, defende que a participação de tais atores não significa a privatização do direito internacional, possuindo participação naquilo que Alexandre Kiss chama de ‘primeira etapa’ da construção do direito internacional: a percepção da necessidade de regulação e a convergência de valores comuns que tornam essa regulação desejável e em seguida aceitável.

Vivemos em um tempo em que fronteiras desaparecem, autoridades exercem o poder com dificuldades, dando a entender que os Estados soberanos podem estar em processo de extinção. Todavia, a questão não é assim tão simples. O Estado-nação já não pode ser visto como a entidade máxima que regula as relações de poder. Entrando no século XXI, temos um Estado dotado de funções que ainda são insubstituíveis por qualquer outra entidade presente. Suas funções como equacionador das falhas de mercado ainda permanecem, ele ainda é o provedor da defesa, o mantenedor da ordem, o gestor da macroeconomia e o responsável pela saúde e educação pública, por exemplo.

Quando dotado de capacidade e organização, o Estado também é o grande responsável pela proteção do meio ambiente e pelas iniciativas capazes de reverter ou atenuar as mudanças climáticas. Assim, ainda que as unidades políticas tenham se tornado menos dominantes e menos independentes nos últimos cinquenta anos, em virtude das novas forças surgidas pelo desenvolvimento tecnológico do século XX, este ainda não é o anúncio de seu fim. É preciso reconhecer que os estados nacionais vêm se adaptando a um novo tempo onde passam a aceitar cada vez mais a atuação de outras organizações, não-estatais, como meio legítimo de articulação e expressão da participação da sociedade, reconhecendo sua contribuição em termos de conhecimento e a sua importância na busca do bem comum.

## BIBLIOGRAFIA

### Livros, publicações e artigos:

- ALFAIA JÚNIOR, José Roberto Gioia. **O impacto da atuação das organizações não-governamentais transnacionais na elaboração de políticas públicas do estado brasileiro para a Região Amazônica**. Dissertação (mestrado) – Universidade de Brasília, Instituto de Relações Internacionais, 2008.
- Aragão, Alexandra. Direito do Ambiente, Direito Planetário. Revista Themis, Coimbra, 2014. No Prelo.
- ARTS, Bas. *The political influence of global NGOs: Case Studies on the Climate and Biodiversity Conventions*. Holanda: Internacional Books, 1998.
- BARROS-PLATIAU, Ana Flávia. A legitimidade da Governança Global Ambiental e o princípio da precaução. In: **Princípio da Precaução**. VARELLA, Marcelo Dias; BARROS-PLATIAU, Ana Flávia Barros (Org.). Belo Horizonte: Ed. Del Rey, 2004.
- \_\_\_\_\_. Atores, interesses e prospectivas das negociações multilaterais sobre o aquecimento global: que governança? In: **Direito ambiental comparado**. DAIBERT, Arlindo (Org.). Belo Horizonte: Fórum, 2008.
- \_\_\_\_\_. Novos Atores, governança global e o direito ambiental internacional. Brasília: **Publicações Escola Superior do Ministério Público da União**. Série grandes eventos – Meio Ambiente. 2002.
- BECK, Ulrich, 1944. **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade**. Tradução de Sebastião Nascimento. São Paulo: Ed. 34, 2010.
- \_\_\_\_\_. **Liberdade ou capitalismo: Ulrich Beck conversa com Johannes Willms**. Tradução Luiz Antônio Oliveira. São Paulo: Ed. UNESP, 2003.
- BODANSKY, Daniel. *The legitimacy of international governance: a coming challenge for international environmental law?* The American Journal of International Law, Vol. 93, n. 3, Jul, 1999. p. 596-624.
- BREITMEIER, Helmut & RITTBERGER, Volker. *Environmental NGOs in an Emerging Global Civil Society*. Tübingen, 1998. Disponível em: < [www.uni-tuebingen.de/uni/spi/taps/tap32.htm](http://www.uni-tuebingen.de/uni/spi/taps/tap32.htm)>. Acesso em 10 nov. 2014.
- CAMARGO, Sonia de. Economia e Política na Ordem Mundial Contemporânea. In: **Contexto Internacional**, vol. 19, no. 1, jan/jun, 1997.
- \_\_\_\_\_. Governança Global: utopia, desafio ou armadilha? In: NEVES, Carlos Augusto dos Santos. **Governança Global – A reorganização da política em todos os níveis de ação**. São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung. 1999.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito ao ambiente como direito subjectivo. In: **Boletim da Faculdade de Direito**. Tutela jurídica do meio ambiente: presente e futuro. Coimbra: Ed. Coimbra, 2005, p. 47-57.
- COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL. Nossa Comunidade Global. **Relatório da Comissão sobre Governança Global**. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas. 1996

- DINIZ, Eli. Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil dos Anos 90. In: **Dados- Revista de Ciências Sociais**, vol. 38, n. 3, 1995, Rio de Janeiro, p. 385-415.
- FERRER, Gabriel Real. *La construcción del Derecho Ambiental*. In: **Revista Aranzadi de Derecho Ambiental**. Pamplona (España), n. 1, v. 1, 2002, p. 73-93.
- FONSECA, Fúlvio Eduardo. **As Organizações Não-Governamentais como Atores da Sociedade Civil Transnacional e seu Papel da Proteção dos Direitos Humanos**. Dissertação (mestrado) - Universidade de Brasília, Instituto de Relações Internacionais, 2002.
- GALAZ, Victor. **Global Environmental Governance, Tchnology and Politics: The Anthropocene Gap**. Reino Unido: Edward Elgar Publishing, 2014.
- GARRISON, John W. **Do Confronto à Colaboração: Relações entre a Sociedade Civil, o Governo e o Banco Mundial no Brasil**. Brasília: Banco Mundial, 2000.
- GIDDENS, Anthony. **A política da mudança climática**. Tradução Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.
- GONÇALVES, Alcindo. **O conceito de governança**. XIV Congresso do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito (CONPEDI). Disponível em <http://conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/XIVCongresso/078.pdf>. Acesso 10 out. 2014.
- \_\_\_\_\_. Rio + 20 e a Governança Ambiental Global. **Política Externa**, n. 2, v.21, out. 2012.
- GOUGH, Clair & SHACKLEY, Simon. *The respectable politics of climate change: the epistemic communities and NGOs*. **International Affairs**, Vol. 77, n. 2, April, 2001. p. 329-345.
- HAAS, Richard. *The Age of Nonpolarity. What Will Flow U.S. Dominance*. **Foreign Affairs**, Vol. 87, n. 3 (maio/junho), p. 44-56, 2008.
- HANSEL, C. M; CALGARO, C. Modernização reflexiva e a sociedade de risco: o futuro da nova era social. **Diritto & Diritti**, v. 1, p. 1-12, 2010.
- KANT, Immanuel. *A Perpetual Peace*. In: **Kant's Political Writings**. REISS, Hans (Ed.), Cambridge University Press, 1979.
- KLINK, Carlos (Org.). **Quanto mais quente, melhor?: desafiando a sociedade civil a entender as mudanças climáticas**. São Paulo: Petrópolis; Brasília: IEB- Instituto Internacional de Educação do Brasil, 2007.
- LAGO, A. C. do. **Estocolmo, Rio de Janeiro, Joanesburgo: A Evolução do Discurso Brasileiro nas Conferências Ambientais das Nações Unidas**. Trabalho apresentado no XLVI CAE do Instituto Rio Branco/MRE, Brasília, 2004.
- LEIS, Hector. Um modelo político-comunicativo para superar o impasse do atual modelo político-técnico de negociação ambiental no Brasil. In: CAVALCANTI, Clóvis (Org.). **Meio ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas**. 4. Ed. São Paulo: Ed.Cortez, 2002.
- LEITE, José Rubens Morato (Coord); PILATI, Luciana Cardoso; Marcelo Buzaglo Dantas. **Direito ambiental simplificado**. São Paulo: Ed. Saraiva, 2011.
- \_\_\_\_\_. (Coord.); FERREIRA, Heline Sivini; FERREIRA, Maria Leonor Paes Cavalcanti (Org.). **Dano ambiental na sociedade de risco**. São Paulo: Ed. Saraiva, 2012.

- MILANI, Carlos R. S. Governança Global e meio ambiente: como compatibilizar economia, política e ecologia. Governança Global: utopia, desafio ou armadilha? *In: NEVES, Carlos Augusto dos Santos. Governança Global – A reorganização da política em todos os níveis de ação.* São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung, 1999.
- MOLION, Luiz Carlos. Aquecimento global: uma visão crítica. *In: Aquecimento Global: frias contendias científicas.* São Paulo: Ed. Senac São Paulo, 2008.
- NEIVA, Ricardo. **As Organizações Não-Governamentais nas Nações Unidas.** Coleção Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco. Brasília: Instituto Rio Branco; Fundação Alexandre Gusmão, 1999.
- NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Em defesa da política.** São Paulo: Ed. Senac, 2001.
- OLIVEIRA, Sonia Maria Barros de. Base científica para a compreensão do aquecimento global. *In: Aquecimento Global: frias contendias científicas.* São Paulo: Ed. Senac São Paulo, 2008.
- OLIVEIRA, O. M. **Relações Internacionais: estudos de introdução.** Curitiba: Juruá, 2002.
- PAGDEN, Anthony. *La genèse de la 'gouvernance' et l'ordre mondial 'cosmopolitique' selon les Lumières,* *In: Revue Internationale de Sciences Sociales*, 155, (março), 1998, p. 9-18.
- PORTANOVA, Rogério. **Impasses civilizatórios, pensamento latino-americano e o direito planetário.** *In: Anais da I Jornada Latino- Americana de Direito e Meio Ambiente: desafios para a conservação e o uso sustentável da biodiversidade. Grupo de Pesquisa em Direito Ambiental na Sociedade de Risco (GPDA), 2012. p. 10-28.*
- RAUSTIALA, Kal. *Non state-actors.* *In: LUTERBACHER, Urs & SPRINZ, Detlef et. All. International Relations and Global Climate Change. Potsdam Institute for Climate Impact Research. PIK Report n° 21, nov. 1997, p. 57-64.* Disponível em: <<https://www.pik-potsdam.de/research/publications/pikreports/.files/pr21.pdf>>. Acesso em 10 nov. 2014.
- ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernst-Otto (Org.). **Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial.** Tradução de Sérgio Bath. Brasília: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.
- SANTOS JUNIOR, Raimundo Batista dos. *A globalização ou o mito do fim do Estado.* Rio Grande do Sul: Ed. Unijuí, 2007.
- SANTOS, Maria Helena de Castro. Governabilidade, Governança e Democracia: Criação da Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós Constituinte. *In: Dados, Revista de Ciências Sociais*, v. 40, n. 3, Rio de Janeiro: 1997.
- SENARCLENS, Pierre. *Gouvernance et crise des mécanismes de régulation internationale.* *In: Revue Internationale des Sciences Sociales*, n. 155, (março), 1998, p. 95-107.
- SETTE, Ana Tarsila de Miranda e Souza. **Governança Global e redes globais de políticas públicas: atores brasileiros no cenário das mudanças climáticas.** Dissertação (mestrado) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa, 2010.
- SLAUGHTER, Anne-Marie. *The Real New World Order.* *In: Foreign Affairs*, 76, 5, September/October, 1997, pp. 183-197.
- SOARES, Guido Fernando Silva. **A proteção internacional do meio ambiente.** Barueri, SP: Ed. Manole, 2003.

- \_\_\_\_\_. **Direito internacional do meio ambiente: emergência, obrigações e responsabilidades**. 2. Ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- UNEP, 2012. **21 Issues for the 21<sup>st</sup> Century: Results of the UNEP Foresight Process on Emerging Environmental Issues**. United Nations Environment Programme (UNEP), Nairobi, Kenya. Disponível em: <[http://www.unep.org/pdf/Foresight\\_Report-21\\_Issues\\_for\\_the\\_21st\\_Century.pdf](http://www.unep.org/pdf/Foresight_Report-21_Issues_for_the_21st_Century.pdf)>. Acesso em 06 nov. 2014
- VIEIRA, Liszt. **Os argonautas da cidadania**. Rio de Janeiro: Record, 2001.
- VIOLA, Eduardo, BARROS-PLATIAU, Ana Flávia & LEIS, Hector Ricardo. **Governança e Segurança Climática na América do Sul**. São Paulo: Instituto Fernando Henrique Cardoso (IFHC); Santiago do Chile: Corporación de Estudios para Latinoamérica(CIEPLAN), 2008. Contribuição ao projeto: “Uma Nova Agenda Econômica e Social para a América Latina Trabalho escrito em contribuição ao projeto Uma Nova Agenda Econômica e Social para a América Latina. Disponível em: <http://www.ifhc.org.br/>.
- VIOLA, Eduardo; FRANCHINI, Matias. Sistema internacional de hegemonia conservadora: o fracasso da Rio + 20 na governança dos limites planetários. São Paulo: **Ambiente & Sociedade**, v. 15, n. 3, dez. 2012. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1414-753X2012000300002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-753X2012000300002&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 06 nov. 2014.

#### Sites da internet:

World Wildlife Fund: [www.worldwildlife.org](http://www.worldwildlife.org)  
 The Nature Conservancy: [www.nature.org](http://www.nature.org)  
 Conservation International: [www.conservation.org](http://www.conservation.org)  
 Greenpeace: [www.greenpeace.org](http://www.greenpeace.org)  
 IPCC: [www.ipcc.ch](http://www.ipcc.ch)  
 PNUMA: [www.unep.org](http://www.unep.org)