

UNISANTOS – Universidade Católica de Santos  
Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* - Doutorado  
Área de concentração: Direito Ambiental Internacional

**GOVERNANÇA AMBIENTAL GLOBAL:  
O PAPEL DOS ATORES NÃO ESTATAIS PARA O FORTALECIMENTO DA  
DEMOCRACIA AMBIENTAL PARTICIPATIVA.**

**Juliana Buck Gianini**

Santos/SP  
2021

**JULIANA BUCK GIANINI**

**GOVERNANÇA AMBIENTAL GLOBAL:  
O PAPEL DOS ATORES NÃO ESTATAIS PARA O FORTALECIMENTO DA  
DEMOCRACIA AMBIENTAL PARTICIPATIVA.**

Tese apresentada à banca examinadora da Universidade Católica de Santos – Unisantos, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor.  
Área: Direito Ambiental Internacional.  
Orientação: Prof. Dr. Fernando Cardozo Fernandes Rei.

Santos/SP  
2021

[Dados Internacionais de Catalogação]

Departamento de Bibliotecas da Universidade Católica de Santos

---

G433g Gianini, Juliana Buck  
Governança Ambiental Global : o papel dos atores não  
estatais para o fortalecimento da democracia ambiental  
participativa / Juliana Buck Gianini ; orientador  
Fernando Cardozo Fernandes Rei. -- 2021.  
220 p.; 30 cm

Tese (doutorado) - Universidade Católica de Santos,  
Programa de Pós-Graduação stricto sensu em Direito  
Ambiental Internacional, 2021  
Inclui bibliografia

1. Teses. 2. Atores não Estatais. 3. Rede Multinível  
de interessados. 4. Governança Ambiental Global. 5.  
Democracia ambiental participativa I.Rei, Fernando  
Cardozo Fernandes - 1960-. II. Título.

CDU: Ed. 1997 -- 34(043.2)

---

Viviane Santos da Silva - CRB 8/6746

**JULIANA BUCK GIANINI**

**GOVERNANÇA AMBIENTAL GLOBAL:  
O PAPEL DOS ATORES NÃO ESTATAIS PARA O FORTALECIMENTO DA  
DEMOCRACIA AMBIENTAL PARTICIPATIVA.**

Tese apresentada à banca examinadora da Universidade Católica de Santos – Unisantos, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor.  
Área: Direito Ambiental Internacional.  
Orientação: Prof. Dr. Fernando Cardozo Fernandes Rei.

Banca Examinadora:

---

Orientador - Membro Nato: Prof. Dr. Fernando Cardozo Fernandes Rei

---

Membro - Titular: Prof. Dr. Alcindo Gonçalves

---

Membro - Titular: Prof. Dra. Marcia Brandão Carneiro Leão

---

Membro - Titular: Prof. Dra. Deise Marcelino da Silva

---

Membro - Titular: Prof. Dra. Gabriela Soldano Garcez

Santos/SP  
2021

À Claudia de Souza Gianini: a pessoa mais incrível que conheço, minha maior incentivadora na vida, àquela que me ensinou o significado da empatia e resiliência.

## AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, Prof. Dr. Fernando Cardozo Fernandes Rei, por sua generosidade em compartilhar seu conhecimento acadêmico ímpar, por sua paciência na correção da tese de forma minuciosa e por confiar em mim.

Ao Prof. Dr. Alcindo Gonçalves, pessoa de senso crítico refinado que fomenta o debate acadêmico e incentiva o diálogo.

Aos professores do curso de pós-graduação *stricto sensu* (Mestrado e Doutorado) da Universidade Católica de Santos - Unisantos, pela inestimável contribuição na minha formação acadêmica.

Ao meu filho Ricardo, por seu amor incondicional, mesmo na minha ausência nos momentos de estudo e pesquisa, e por acreditar como eu, que o mundo pode ser mais justo e cooperativo.

Aos meus amores Martha Vergine e Renata Bonavides, seres humanos extraordinários, que fazem minha vida ter mais sentido todos os dias, obrigada pela confiança, palavras de incentivo e por acreditarem nas minhas competências acadêmicas.

E por fim agradeço a você, que me fez descobrir o amor.

“A alegria que se tem em pensar e aprender, faz-nos pensar e aprender ainda mais”.

(Aristóteles)

## LISTA DE SIGLAS

**ADI** - Ação Direta de Inconstitucionalidade

**AI** - Anistia Internacional

**ARPA** - Áreas Protegidas da Amazônia

**ATTAC** - *Association pour la Taxation des Transactions Financière et l'Aide aux Citoyens*

**BINGOs** - *Business or Industry*

**BPG** - Bem Público Global

**BREXIT** - Junção das palavras inglesas “*Britain*” (Bretanha) e “*Exit*” (saída)

**CAIC** - Centro de Apoio à Implementação e ao Cumprimento do acordo Regional sobre Acesso à Informação

**CCI** - Câmara Internacional do Comércio

**CDB** - Convenção sobre Diversidade Biológica

**CENAFLO** - Centro Nacional de Apoio ao Manejo Florestal

**CEPAL** - *Comisión Económica para América Latina y el Caribe*

**CEPI** - *Coalition for Epidemic Preparedness Innovations*

**CGG** - Comissão sobre Governança global

**CIC** - Corte Internacional de Arbitragem.

**CII** - Centro de Intercâmbio de Informações

**CIJ** - Corte Internacional de Justiça

**CITES** - *Convention on International trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora*

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

**CONAMA** - Conselho Nacional do Meio Ambiente

**COP** - Conferência das Partes

**CTA** - Centro dos Trabalhadores da Amazônia

**EA** - Educação Ambiental

**ECOSOC** - *Economic and Social Council*

**EDI** - *Environmental Democracy Index*

**FNDF** - Fundo Nacional para Desenvolvimento Florestal

**FVA** - Fundação Vitória Amazônica

**GAG** - Governança ambiental Global



**GTA** - Grupo de Trabalho Amazônico

**IBAMA** - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

**ICMBIO** - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

**IMAFLORA** - Amigos da Terra e Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola

**IMAZON** - Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia

**ISEE** - *International Society for Ecological Economics*

**IUCN** - *International Union for Conservation of Nature*

**MMA** - Ministério do Meio Ambiente

**MOBLAB** - Laboratório de Mobilização

**OEA** - Organização dos Estados Americanos

**OMC** - Organização Mundial do Comércio

**ONG** - Organização Não Governamental

**ONGI** - Organização Não Governamental Internacional

**ONU** - Organização das Nações Unidas

**OTCA** - Organização do Tratado de Cooperação Amazônica

**PNUD** - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

**PNUMA** - Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente

**QAS** - Quadro Ambiental e Social

**RAA** - Rede Amigos da Amazônia

**RSA** - Responsabilidade Social Ambiental

**SCBD** - *Secretariat of the Convention on Biological Diversity*

**SEMA** - Secretaria Especial de Meio Ambiente

**SISNAMA** - Sistema Nacional do Meio Ambiente

**STF** - Superior Tribunal Federal

**SUDAM** - Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia

**TAC** - Termo de Ajustamento de Conduta

**TCA** - Tratado de Cooperação Amazônica

**UNDP** - *United Nations Development*

**UNECE** - *United Nations Economic Commission for Europe*

**UNICEF** - *United Nations International Children's Emergency Fund*

**WBCSD** - *World Business Council for Sustainable Development*

**WMCS** - *World Business Council for Sustainable Development*

**WRI** - *World Resources Institute*

**WWF** - *World Wide Fund*

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	14
<b>1 A GOVERNANÇA AMBIENTAL GLOBAL COMO PROTAGONISTA</b> .....	19
1.1 O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL COMO FUNDAMENTO DA GOVERNANÇA AMBIENTAL GLOBAL .....	20
1.2 A GOVERNANÇA AMBIENTAL GLOBAL COMO PROTEÇÃO INTERNACIONAL DO MEIO AMBIENTE .....	26
1.3 A GOVERNANÇA AMBIENTAL GLOBAL NO DIREITO AMBIENTAL INTERNACIONAL .....	36
1.4 OS REGIMES AMBIENTAIS INTERNACIONAIS E A GOVERNANÇA AMBIENTAL PRIVADA .....	41
1.5 O PAPEL DA ÉTICA AMBIENTAL NA GOVERNANÇA AMBIENTAL GLOBAL	40
<b>2 OS ATORES NA REDE MULTINÍVEL DE INTERESSADOS E A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NA GOVERNANÇA AMBIENTAL GLOBAL</b> .....	54
2.1 A LEGITIMIDADE DOS ATORES NÃO ESTATAIS NA GOVERNANÇA AMBIENTAL GLOBAL .....	57
2.2 A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NA GOVERNANÇA AMBIENTAL GLOBAL: CONVENÇÃO DE AARHUS .....	71
2.3 A ATUAÇÃO DOS ATORES NÃO ESTATAIS NA GOVERNANÇA AMBIENTAL GLOBAL .....	77
2.4 REDE MULTINÍVEL DE PROTEÇÃO AMBIENTAL: AMAZÔNIA BRASILEIRA	89
<b>3 GLOBALIZAÇÃO E OS NOVOS CONTORNOS DA SOBERANIA ESTATAL</b> ...	113
3.1 A GLOBALIZAÇÃO AMBIENTAL .....	114
3.2 BENS PÚBLICOS GLOBAIS E MEIO AMBIENTE GLOBAL .....	124
3.3 GOVERNANÇA AMBIENTAL PARTICIPATIVA E COLABORATIVA .....	134
3.4 A SOBERANIA ESTATAL NA ERA DA GLOBALIZAÇÃO AMBIENTAL .....	141
<b>4 O ACORDO DE ESCAZÚ PARA O FORTALECIMENTO DA DEMOCRACIA AMBIENTAL PARTICIPATIVA BRASILEIRA</b> .....	157
4.1 DELINEANDO A DEMOCRACIA AMBIENTAL .....	160
4.2 ACORDO DE ESCAZÚ - CONSTRUÇÃO DA DEMOCRACIA AMBIENTAL ...	170
4.3 AMPLIAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL, ACESSO À INFORMAÇÃO E JUSTIÇA AMBIENTAL PELO ACORDO DE ESCAZÚ .....	180
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	193
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	200

## RESUMO

A gestão dos recursos de uso comum tornou-se pauta constante das rodadas de negociações internacionais diante do frequente debate sobre sua escassez na esfera global/doméstica e/ou regional, exigindo novas capacidades de articulação entre Estado e atores não estatais, com o intuito de solucionar questões complexas e de ampla magnitude, como é o caso da perda da biodiversidade. Esta tese é resultado de uma pesquisa com o objetivo principal de investigar os atores não estatais na governança ambiental global para o fortalecimento da democracia participativa ambiental, analisando de que forma esses atores, juntamente com a sociedade civil, podem contribuir para o aprimoramento da representação popular ambiental, em um contexto social globalizado. Partiremos do pressuposto de que o modelo atual de concretização de políticas ambientais, de competência quase exclusiva do poder público dos Estados soberanos, não tem sido suficiente para mitigar ou solucionar os problemas ambientais hodiernos. Assim sendo, recorrendo ao modelo de GAG, tendo como premissa o meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito humano, busca-se, nesta nova forma de governar, mecanismos de ação mais efetivos e amplos, visando a implementação das políticas públicas ambientais através das redes de multi-interessados, propondo que as redes são instrumentos de maior efetividade, exemplificando alguns casos de redes nacionais e internacionais já existentes na região amazônica brasileira e o grau de participação da sociedade civil na proteção ambiental da região. Apresentaremos o Acordo Regional sobre Acesso à Informação, à Participação Pública e à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe - Acordo de Escazú - como instrumento viável para o fortalecimento da democracia ambiental participativa brasileira. A pesquisa divide-se, assim, em quatro capítulos: o primeiro sobre a governança ambiental global, o segundo sobre os atores na rede multinível de interessados e a participação da sociedade civil, o terceiro sobre a globalização e os novos contornos da soberania estatal e o quarto sobre como o Acordo de Escazú poderá fortalecer a democracia ambiental participativa brasileira. Recorreremos às principais doutrinas mundiais que estudam os assuntos em causa, e documentos e publicações oficiais como suporte.

**PALAVRAS-CHAVE:** Governança ambiental Internacional; Atores não Estatais; Rede Multinível de interessados; Democracia Ambiental Participativa.

## ABSTRACT

The conservation and management of common use resources has arisen as a popular subject on international negotiation rounds due to recurrent debate about resource shortage on home, regional or global spheres. It is required new skills for dialogue between the Government and non-governmental agencies in order to solve complex, overwhelming questions, such as biodiversity loss. This doctoral thesis is the outcome of a research which goal is to investigate non-governmental agencies participation on global environmental governance (GEG) for improving deliberative democracy on environmental issues, by analysing how those agencies alongside civil society can collaborate to increase popular representation on environment solutions, and set by a globalized social context. We presume the current model for environmental policies, which are almost exclusively executed by the government of sovereign states, has not been able to mitigate or solve contemporary environmental issues. So, we propose the global environmental governance model, by taking into account an ecologically-balanced environment as a human right, to become a new way of governing which might offer more effective and encompassing action plans. We intend to apply environmental public policies through multistakeholders, presuming networks are more effective, and we offer some cases of national and international networks already in place in the Brazilian Amazon area, as well as the commitment of civil society for the environmental protection. We also bring up the Regional Agreement on access to information, public participation and Justice in environmental matters in Latin America and the Caribbean – the Escazu Agreement – as a viable tool for improving Brazilian deliberative democracy on environmental issues. This research is composed of four chapters: The first one consists of Global Environmental Governance; the second one is about agencies on multistakeholder networking and collaboration of civil society; the third chapter consists of globalization and updated nuances of state sovereignty; and the forth one details how the Escazu Agreement can improve the Brazilian deliberative democracy on environmental issues. This work relies on the most notable international teachings which study the object, as well as on articles and official statements as supplement to this research.

**KEYWORDS:** Global Environmental Governance; Non-governmental Agencies; Multistakeholder Networking; Deliberative Democracy on Environmental issues.

## RESUMEN

La gestión de los recursos comunes utilizados se ha convertido en una agenda constante de las rondas de negociaciones internacionales ante el frecuente debate sobre su escasez en las esferas mundial/nacional y/o regional, que requiere nuevas capacidades de articulación entre el Estado y los actores no estatales, a fin de resolver cuestiones complejas y de gran magnitud, como la pérdida de biodiversidad. Esta tesis es el resultado de una investigación con el objetivo principal de investigar a los actores no estatales en la Gobernanza Ambiental Global para el fortalecimiento de la Democracia Participativa Ambiental, analizando cómo estos actores, junto con la sociedad civil, pueden contribuir a la mejora de la representación ambiental popular en un contexto socializado globalizado. Asumiremos que el actual modelo de aplicación de las políticas ambientales, casi exclusivamente competencia del gobierno de los Estados soberanos, no ha sido suficiente para mitigar o resolver los problemas ambientales actuales. Así, utilizando el modelo GAG, basado en el entorno ecológicamente equilibrado como derecho humano, buscamos, en esta nueva forma de gobernar, mecanismos de acción más eficaces y amplios, con el objetivo de implementar políticas públicas ambientales a través de las redes de múltiples partes interesadas, proponiendo que las redes sean instrumentos de mayor eficacia, ejemplificando algunos casos de redes nacionales e internacionales ya existentes en la región amazónica brasileña y el grado de participación de la sociedad civil en la protección del medio ambiente de la región. Presentaremos el Acuerdo Regional de Acceso a la Información, Participación Pública y Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe - Acuerdo de Escazú - como un instrumento viable para fortalecer la Democracia Ambiental Participativa Brasileña. Así, la investigación se divide en cuatro capítulos: el primero sobre gobernanza ambiental global, el segundo sobre los actores de la red multinivel de partes interesadas y la participación de la sociedad civil, el tercero sobre globalización y los nuevos contornos de la soberanía del Estado y el cuarto sobre cómo el Acuerdo de Escazú puede fortalecer la democracia ambiental participativa brasileña. Utilizamos las principales doctrinas mundiales que estudian los temas en cuestión, así como los documentos oficiales y las publicaciones como apoyo.

**PALABRAS CLAVE:** Gobernanza Ambiental Internacional; Actores no estatales; Red multinivel de partes interesadas; Democracia Ambiental Participativa.

## INTRODUÇÃO

No limiar do século XXI, as mudanças ambientais revestem uma gravidade particular e apresentam, em vários pontos, riscos de irreversibilidade.

O sexto Panorama Ambiental Global (GEO-6), principal avaliação periódica da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre a situação do meio ambiente, evidencia novamente a urgência de uma mudança na postura em relação aos problemas ambientais. De acordo com o relatório, caso isso não ocorra, daqui a alguns anos os acordos que visam à melhoria das condições do planeta não serão cumpridos e, mais que isso, a sobrevivência na Terra se tornará insustentável.

Nesse cenário, quais as oportunidades que emergem atualmente para a GAG em um mundo globalizado, com a inserção no sistema internacional de atores não estatais juntamente com a sociedade civil como protagonistas? Poderiam fortalecer a democracia ambiental participativa?

Atualmente a GAG é utilizada para definir uma agenda de cooperação com múltiplos atores, em arenas sobrepostas (internacional, transnacional e nacional/subnacional), com novas agendas de pesquisa que demandam ferramentas para a análise de processos decisórios mais complexos, incorporando o papel funcional dos atores não estatais que, por sua vez, possuem uma relação de complementaridade e/ou de competição em assuntos que tradicionalmente seriam de responsabilidade exclusiva dos Estados.

O GAG trata-se de uma proposta de gerenciamento ambiental em que impera a cooperação e a solidariedade entre os atores globais, com destaque à participação da sociedade civil e com a finalidade de solucionar ou minimizar os problemas ambientais de efeitos globais.

Para tanto, a atuação da sociedade civil, de instituições e do Estado na formulação de políticas públicas globais que objetivam a proteção do meio ambiente tem como característica a estrutura em rede como um espaço mais abrangente de participação decisória, flexível, democrática e de interação dinâmica dos arranjos institucionais. O objetivo é a consolidação de uma convivência humana pacífica, que visa satisfazer as presentes e futuras gerações, diante das efetivas vulnerabilidades que comprometem a continuidade da vida humana no planeta.

Partindo da premissa de que a GAG é pressuposto do desenvolvimento sustentável, encontramos suas raízes na Conferência das Nações Unidas sobre o

Meio Ambiente e Desenvolvimento Humano (CNUMAD), realizada em Estocolmo em 1972, onde pela primeira vez a ONU introduziria a questão ambiental – um dos pilares de um desenvolvimento que se pretende sustentável – em sua agenda, caracterizando a importância do tema proposto, consagrando o meio ambiente como direito fundamental e estabelecendo a proteção e a melhoria do meio físico como contrapartida necessária ao desfrute deste direito.

Tais questões impuseram a criação de novas formas de cooperação global e regional, com o reforço das organizações internacionais existentes e o destaque para os atores não estatais neste contexto, onde o contínuo deslocamento da autoridade do Estado, seja no âmbito externo, em direção aos organismos internacionais, seja no domínio interno, em direção a grupos da sociedade civil organizada, tornou cada vez mais necessário aferir os contornos e a extensão da GAG e do desenvolvimento sustentável.

Dentro desta perspectiva, a principal característica da nova GAG a ser identificada é a participação de atores não estatais e da sociedade civil nas discussões, formais e informais, sobre temas relativos à proteção ao meio ambiente, analisando a possibilidade desses atores delinearem a pauta da agenda internacional ambiental, através do estímulo aos debates e da influência nos trabalhos conduzidos no âmbito dos regimes internacionais ambientais.

Com base nesse contexto, buscar-se-á verificar quais as atividades de maior concentração dos atores não estatais, no que diz respeito aos instrumentos tradicionais de GAG, e sua possível influência sobre o discurso e efetiva promoção de interesses e tomada de decisões no âmbito da proteção internacional ao meio ambiente, analisando a existência ou não da legitimidade desses atores não estatais, e como essa legitimidade está sendo construída sob o manto do Direito Ambiental Internacional.

O fato é que o Estado já é reconhecido como um ator legítimo, o que faz com que os outros atores busquem formas para conquistar sua legitimidade. Assim, a legitimidade da GAG será analisada no contexto de sua efetividade, ou seja, através dos resultados alcançados pelos atores estatais e não estatais. O grande desafio está em demonstrar a efetividade em regras que não são obrigatórias, por emanarem de atores não estatais, como os princípios, critérios e indicadores desenvolvidos por empresas privadas e ONGs, pelo fato de serem voluntárias.

Neste sentido, o estudo tenta nos mostrar mais uma saída para essa situação paradoxal, através da implementação da ética ambiental na promoção da GAG, partindo de uma premissa óbvia, mas importante, de que o objetivo da implementação da ética não é simplesmente a harmonia e eficiência institucionais, e sim trazer melhorias ambientais tangíveis para o objetivo final, que é o desenvolvimento ambiental sustentável.

Partindo dessa premissa, defenderemos a crescente preocupação da sociedade civil organizada na realização de ações ambientais mais éticas e coordenadas, formando uma nova interligação ética homem-natureza através dos diversos atores não estatais da rede de governança ambiental. Assim, a implementação de uma ética ambiental no contexto social globalizado, que contemple os aspectos da consciência ecológica coletiva em todos os setores da sociedade, é de salutar importância, no que tange à resolução dos problemas ambientais globais.

Será defendido que as respostas para a crise ambiental pertencem, em rigor, muito mais à ética do que à técnica, pois as questões relacionadas à ética abrangem um largo campo da vida humana, já que o homem, além de sua dimensão individual, é também um ser social, e, sendo a ética um dos valores pelo quais os homens constroem a sociedade, é por meio dela que se vão confrontar os desafios ecológicos globalizados.

Desta feita, tomando a globalização como contexto social moderno, o estudo faz referência a essa nova era da humanidade, marcada por um processo de alteração constante da geopolítica mundial, tendo como sintoma mais visível o progressivo aumento do entrelaçamento dos povos, envolvidos em uma rede de interdependência ambiental, ligados pela circulação e influência de informações e ideias.

Neste mundo globalizado, com a consequente perda do monopólio estatal nas relações políticas, passa-se a compartilhar decisões de GAG para o fortalecimento da democracia ambiental participativa, reconhecendo e respeitando o fato de que, hoje, a proteção internacional ao meio ambiente se desenrola em vários palcos e é conduzida por vários atores.

A formulação de um novo pensamento e de uma nova consciência em matéria ambiental tem tomado um espaço cada vez maior, com múltiplos atores, internos e externos, ocasionando por consequência impactos sobre o funcionamento e a legitimidade das instituições representativas.



Com intuito de minimizar estes efeitos, a comunidade internacional se une para traçar princípios e obrigações próprias à proteção do meio ambiente, permanecendo o poder soberano dos Estados sujeito à observação das obrigações internacionais e ao respeito aos princípios consagrados no Direito Internacional do Meio Ambiente. Já não se admite que a soberania estatal implique na liberdade dos Estados atuarem independentemente e de forma isolada, à luz do seu interesse específico e próprio.

Será discutido que a soberania estatal aponta para a existência de um Estado não isolado, mas membro da comunidade e do sistema internacionais. É o esgotamento dos recursos naturais que vem provocando discussão sobre o papel do Estado como único assegurador do bem-estar da geração atual e da existência das futuras gerações.

O presente estudo irá ponderar ainda sobre o papel da sociedade civil organizada e dos atores não estatais na GAG, sendo de grande relevância que medidas sejam tomadas. Desse modo, a democracia ambiental, ao abrir espaço para o gerenciamento participativo na problemática ecológica ganha uma desenvoltura maior, pois fundada em maior interação e maior participação das populações locais.

O Acordo Regional sobre Acesso à Informação, à Participação Pública e à Justiça em assuntos ambientais na América Latina e no Caribe - Acordo de Escazú – será apresentado como instrumento viável para o fortalecimento da democracia ambiental Participativa brasileira, pois reafirma e estabelece a tríade de direitos, como o acesso à informação pública, a participação cidadã e a justiça em questões ambientais, permitindo a ativação de ferramentas e mecanismos para reconhecer e garantir o direito a um meio ambiente saudável.

Partindo dessas questões, a presente pesquisa irá se desenvolver a partir de um objetivo central:

Estudar a influência dos novos atores e da sociedade civil na construção da governança ambiental global e sua importância para o fortalecimento da democracia ambiental participativa.

Com base nesses argumentos, pretende-se sustentar, como hipótese, que o estudo da GAG adquiriu importância central para o Direito Internacional, uma vez que remete a questões relevantes, como o debate sobre a soberania dos Estados diante da globalização, o papel dos atores não estatais e da sociedade civil organizada para o aprimoramento da democracia ambiental participativa.

O método de procedimento utilizado foi o dedutivo.

A metodologia utilizada foi a bibliográfica, descritiva, exploratória. O conteúdo teórico da pesquisa foi desenvolvido a partir da leitura de legislação, obras doutrinárias, artigos científicos, dentre outros. Para análise dos aspectos práticos, foram abordados diversos relatórios quanto à GAG, elaborados em especial por organizações internacionais não estatais.

Para cumprir com os objetivos propostos, o estudo será dividido e apresentado em quatro partes, cada uma ocupando um capítulo.

O primeiro capítulo abordará a legitimidade da GAG na contemporaneidade do Direito Internacional, partindo do entendimento de que a cooperação entre diversos atores não estatais, em prol do enfrentamento dos desafios contemporâneos, é corolário do desenvolvimento sustentável, pressuposto principal da GAG.

Será demonstrado que somente através da cooperação internacional poderão ser desenvolvidas ações conjuntas para formulação de instrumentos de GAG, transformando as relações entre Estados e instituições intergovernamentais de proteção ambiental através de atores não estatais, cuja relevância cresce a cada dia.

O segundo capítulo tem como objetivo a análise da capacidade de organização de atores não estatais na construção de arranjos institucionais para solucionar questões sobre a preservação/conservação do meio ambiente, e, conseqüentemente, a contribuição para a resolução das contendas ambientais globais, vinculando-se aos instrumentos de GAG, onde os Estados (eventualmente) não estão presentes, pois o meio ambiente é um assunto melhor considerado por arenas transnacionais em um contexto multinível e policêntrico.

Serão apresentados os diferentes atores que participam do sistema multinível de gestão ambiental na Amazônia Brasileira, por meio do referencial teórico dos estudos de GAG e cogestão compartilhada entre as instituições estatais e não estatais. Identificando se a gestão ambiental estatal se tornou mais aberta à participação pública nas estruturas de tomada de decisões que afetam os recursos terrestres na Amazônia, e demonstrando a pertinência, ou não, do potencial que as redes possuem como meio de garantir maior efetividade na proteção ambiental.

Já no terceiro capítulo será discutida a proteção internacional do meio ambiente no contexto da globalização, defendendo que a globalização ambiental induz a uma evolução do conceito de soberania adequado às novas exigências criadas pela crise ambiental, assim como pelo fortalecimento da democracia participativa através da incorporação de novos métodos de representatividade da sociedade civil, como o

estabelecimento de redes cooperativas de intercâmbios de conhecimentos e de recursos.

Pretende-se assim demonstrar que hoje a humanidade é uma civilização transnacional, com o desaparecimento das fronteiras nacionais, onde os Estados deixam de gerenciar os indivíduos, perdendo o controle sobre grande parte de suas ações, e onde problemas ambientais de um país, em pouco tempo, podem afetar nações vizinhas, ou até mesmo Estados em continentes diferentes.

No último capítulo apresentaremos o Acordo Regional sobre Acesso à Informação, à Participação Pública e à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe, adotado em Escazú (Costa Rica) em 4 de março de 2018. O acordo foi negociado pelos Estados, com participação significativa da sociedade civil organizada e do público em geral, como instrumento viável para fortalecimento da democracia ambiental, pois garante o direito ao acesso à informação de maneira oportuna e adequada, a participação popular significativa nas decisões que afetam o meio ambiente, além do acesso à Justiça quando estes direitos forem violados.

A relevância da pesquisa repousa na premissa que se pretende sustentar, de que a busca de soluções éticas para a gestão do meio ambiente depende de uma consciência global, e que a GAG passa a ser utilizada para definir uma agenda de cooperação através de múltiplos atores, com suas novas agendas de pesquisa em processos decisórios cada vez mais complexos, incorporando de forma legítima o papel fundamental dos atores não estatais e da sociedade civil organizada, que, por sua vez, possuem uma relação de complementaridade e/ou de cooperação em assuntos que tradicionalmente seriam de responsabilidade exclusiva dos Estados.

## **1 A GOVERNANÇA AMBIENTAL GLOBAL COMO PROTAGONISTA.**

Atualmente, o conceito de governança global está sendo utilizado para definir uma nova agenda de cooperação com múltiplos atores, em arenas sobrepostas (internacional, transnacional e nacional/subnacional), incorporando o papel funcional dos atores não estatais que, por sua vez, possuem uma relação de complementaridade e/ou de cooperação em assuntos que tradicionalmente seriam de responsabilidade exclusiva dos Estados, onde essas novas agendas de pesquisa demandam ferramentas para a análise de processos decisórios cada vez mais complexos.

A abrangência de temas e a dificuldade de aplicar o conceito de governança global com maior precisão acerca de seus resultados verificáveis implicou tanto no redimensionamento dos níveis de análise (diferentes arenas) como também dos processos de tomada de decisão, que se tornaram, em consequência, mais difíceis de uma abordagem tradicional baseada na autoridade do Estado (MATHEWS, 1997; ROSENAU, 2002; DEEPAK, 2002).

Ao mesmo tempo, a chamada política para além das fronteiras estatais, característica da globalização, é uma tendência inerente às relações internacionais contemporâneas e acompanha o movimento de revisão das teorias de abordagem realista e liberal, dando espaço à teoria construtivista, que tem como precursores os autores Nicholas Onuf, e Alexander Wendt.

O fenômeno da globalização, ampliou o conceito de governança, não sendo um fenômeno apenas econômico, mas também social, cultural, político e ambiental, que acabou mudando as relações entre sociedade e Estado.

Os problemas ambientais globais reconfiguraram o papel do Estado nacional, impulsionando a discussão sobre novos padrões de articulação entre indivíduos, organizações, empresas e o próprio Estado, uma vez que deslocou o poder de uma orientação local e nacional no sentido de uma crescente interconexão na esfera global.

Dessa forma, com a diminuição dos poderes soberanos nacionais, a partir da emergência de Organizações não Governamentais Internacionais (ONGs), organizações supranacionais e empresas multinacionais, o balanço do poder alterou-se bastante, sendo relevante o estudo da evolução dos novos contornos da GAG neste novo cenário, tendo como fundamento o desenvolvimento sustentado.

## 1.1 O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL COMO FUNDAMENTO DA GOVERNANÇA AMBIENTAL GLOBAL.

Durante sua existência o ser humano vem se apropriando dos recursos naturais sem se preocupar em utilizá-los de maneira consciente, sobretudo no tocante à capacidade regenerativa do meio ambiente. O desenvolvimento baseado na exploração insustentável de matérias primas, sem a mínima consideração com sua possível escassez, predominou e ainda faz parte da agenda de diversos países (GÜNTER et.al, 2011). A consciência da insuficiência de recursos e da insuficiência

em fornecer bens materiais a toda a população mundial, tais quais os padrões de consumo, não são capazes de mudar a atitude dos países dominantes do sistema internacional.

Dentro dessa perspectiva, o desenvolvimento sustentável é apresentado como viável e necessário dentro do sistema operacional de GAG. A necessidade de tal sistema é defendida sob o argumento de que conciliar a sustentabilidade global com as atuais forças econômicas da globalização exige algum tipo de regime de governança.

Uma série de agendas de pesquisas acadêmicas preocupadas com a governança global para o desenvolvimento sustentável convergiram-se em um programa de governança do sistema terrestre, que é definido como “sistema inter-relacionado, cada vez mais integrado de regras formais e informais, bem como a criação de regras e redes de atores em todos os níveis da sociedade humana (local e global, criados para orientar as sociedades a fim de prevenir, mitigar e adaptar-se às políticas globais e mudanças ambientais locais, em particular a transformação do sistema terrestre dentro do contexto normativo do desenvolvimento sustentável” (BIERMANN et al. 2009, p. 4, tradução nossa).

A própria definição de governança global pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – PNUMA corrobora esse entendimento:

Múltiplas interações entre, mas não limitadas a três atores principais: Estado, mercado econômico e sociedade civil, os quais interagem uns com os outros, formal ou informalmente; constante formulação de políticas para as demandas ambientais vinculadas por regras, procedimentos, processos e comportamento amplamente aceitos, possuindo características da "boa governança", com a finalidade de alcançar o desenvolvimento ambientalmente sustentável. (UNEP, 2008).

Tal definição é de suma importância para a plena compreensão do tema, pois a criação do PNUMA confunde-se com o desenvolvimento do conceito de governança global, tendo em vista que foi neste momento que a política de preservação e Desenvolvimento Sustentável foi centralizada em um órgão multifacetado.

Desde a década de 70, quando da sua criação, o PNUMA passou a agrupar os anseios daqueles que desejavam ver agrupada toda a arquitetura do desenvolvimento sustentável com os demais países que torciam desde sempre pelo seu fracasso. Este posicionamento crítico ao sistema atual é baseado na fragmentação da arquitetura

ambiental entre as numerosas agências da ONU, as instituições financeiras internacionais e a Organização Mundial do Comércio (OMC) (IVANOVA, 2006, p.160).

Dentro dessa perspectiva, em 1971 em Founex (Suíça), por solicitação da ONU, reuniram-se 27 especialistas no painel de peritos em ecologia e desenvolvimento. A iniciativa da ONU visava apoiar os países pobres na discussão de sua perspectiva ambiental com vistas à contribuição dos mesmos à Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano (Estocolmo, 1972). O Relatório de Founex pode ser considerado um marco histórico, pois conseguiu convencer os países de que crescimento econômico e sustentabilidade não são antagônicos, mas sim convergentes.

Assim, desde a Conferência Mundial da ONU sobre Ambiente Humano em 1972, já se discutia a necessidade de reformas do então cenário mundial internacional, sendo esta Conferência um dos marcos para a GAG, por colocar o Desenvolvimento Sustentável na pauta dos assuntos de relevância mundial, e por levar os governos a assinarem tratados internacionais mais rigorosos e efetivos sobre o tema.

Nesta conferência foram discutidas as posições conservacionistas dos países ricos, que defendiam "crescimento zero" e posições desenvolvimentistas dos países pobres, que lutavam pelo seu direito a melhores condições de vida. Nasce dali um posicionamento conciliador — sintetizado na expressão "ecodesenvolvimento" — sendo também criado a seguir o PNUMA, com o propósito de catalisar e apoiar os esforços internacionais de preservação e melhoramento ambientais.

A partir da conferência de Estocolmo, o caráter pluridimensional e multidisciplinar do tema é reconhecido, ao mesmo tempo em que é identificada uma estreita correlação entre desenvolvimento e qualidade de vida, portanto entre questões socioeconômicas e ambientais.

A partir da década de 1970, um imenso avanço foi registrado na produção de legislação internacional sobre meio ambiente e desenvolvimento sustentável. Diversos tratados, convenções e protocolos foram assinados desde então, com ênfase na responsabilização, mesmo que de forma indireta e não coercitiva (*soft law*), sensibilizando a sociedade internacional para o tema (SPETH, 2006, p.57).

Neste contexto mundial, o desenvolvimento sustentável apresentou-se como uma alternativa para o enfrentamento das crises globais, e a ONU, enquanto importante instituição de governança, esteve, e continua, na vanguarda das

discussões que envolvem o tema, institucionalizando um dos pilares de um desenvolvimento que se pretende sustentável.

Os defensores da pauta ambiental mundial ainda enfrentaram a problemática de provar para os países desenvolvidos e para a própria ONU a correlação entre crescimento econômico e desenvolvimento sustentável.

Seguindo essa linha, e na tentativa de aproximar as agendas “desenvolvimentistas” e “ambientalistas”, a assembleia geral da ONU fundou, em 1983, a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, com o propósito principal de “[...] conciliar a preocupação com a proteção ambiental no Norte com o desejo de desenvolvimento econômico no Sul” (DRESNER, 2002, p. 35).

A importância das questões suscitadas logo fez com que a temática do desenvolvimento sustentável fosse definitivamente incorporada ao repertório da ONU.

O mais significativo desses eventos de cúpula aconteceu no Rio de Janeiro, em 1992 e contou com a participação de líderes de mais de cento e sessenta países, além de grandes grupos de interesses não governamentais e da iniciativa privada: a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD), também chamada Rio 92, apresentou relevância política muito superior à Conferência de Estocolmo, uma vez que, vinte anos antes, o Desenvolvimento Sustentável não figurava como um problema político central (DRESNER, 2002, p. 48).

No entanto, foi o relatório de *Brundtland*, em 1987 o responsável por popularizar o termo Desenvolvimento Sustentável, que alertava sobre a existência de uma crise planetária, constituída por problemas interconectados: “[...] as várias crises globais não são separadas: uma crise ambiental, uma crise de desenvolvimento, uma crise de energia. Todas elas são apenas uma crise” (UN, 1987, p. 4).

Tal conceito buscou, no mais, conciliar duas perspectivas contrárias que imperavam na época e ainda atualmente: a de desenvolvimento econômico e a de proteção ambiental. Assim, concluiu-se que uma perspectiva não excluía a outra, e que devesse primar um desenvolvimento sustentável, no qual as necessidades do presente não comprometam a possibilidade de gerações futuras satisfazerem suas próprias necessidades.

Busca-se ainda um modelo de desenvolvimento baseado no crescimento econômico, que permita a manutenção ou o aumento, ao longo do tempo, do conjunto econômico/ecológico, sem o qual o desenvolvimento econômico não seria

sustentável. Em outras palavras, é necessário considerar a interdependência entre crescimento econômico, justiça social e conservação dos recursos naturais, que reflete a interação economia/natureza, tendo como eixo central a melhoria da qualidade de vida humana dentro dos limites de capacidade dos ecossistemas, que moldam a proposta de desenvolvimento sustentável.

Não por acaso, a ideia de governança global logo começou a ser apresentada como mecanismo mais efetivo para o enfrentamento desses desafios transnacionais, recebendo o conceito destacada projeção na metade dos anos 1990, com o advento do relatório “*Our Global Neighbourhood*”, da Comissão de governança global da ONU.

No nível global, informa o documento, embora a governança tenha se apresentado, historicamente, como relações entre governos, a partir do fenômeno globalizante passou a envolver, também, organizações não governamentais, movimentos da sociedade civil, corporações transnacionais e o mercado de capitais global, atores que, com influência ampliada, estão engajados na promoção de objetivos de impacto global considerável.

A intenção de construir uma nova agenda de desenvolvimento, alicerçada na ideia de governança por meio de objetivos não vinculantes, que pudesse dar novo ímpeto à mobilização social em torno de um desafio que já somava mais de quarenta anos de debate público, fez surgir o projeto denominado “Transformando nosso Mundo: Agenda 2030 das Nações Unidas”, que representa a completa incorporação do conceito pluridimensional de desenvolvimento sustentável nos instrumentos da ONU, e pretende alcançar sucesso por meio de um arranjo de governança multiatores e multinível.

A noção de governança global encontra-se, portanto, fortemente vinculada à da existência de organizações internacionais, e, do ponto de vista de seu mérito, é possível deduzir que tem como principal objetivo a tentativa de solucionar os problemas coletivos gerados pelos desafios da contemporaneidade, de forma a ampliar a participação da sociedade civil nas discussões e atingir o desenvolvimento sustentado.

Meadowcroft (2007, p. 111), no mesmo sentido, ao defender que a governança para o desenvolvimento sustentável pressupõe um processo de direção social, destaca o papel da discussão coletiva para a definição das linhas de desenvolvimento a serem adotadas. A governança para o desenvolvimento sustentável, afirma o autor,



“é interativa, não apenas no sentido instrumental, de que as contribuições sociais podem facilitar o progresso em direção aos objetivos delineados, mas também no sentido mais profundo, de que os objetivos em si devem ser definidos coletivamente”.

Assim, a sustentabilidade implica em que o desenvolvimento da sociedade sustentável não pode desconhecer as dimensões culturais, as relações de poder existentes e o reconhecimento das limitações ecológicas.

Do mesmo modo, Jacobi (1999, p.175) menciona que “a sustentabilidade, como novo critério básico e integrador, precisa estimular permanentemente as responsabilidades éticas, na medida em que a ênfase nos aspectos extraeconômicos serve para reconsiderar os aspectos relacionados com a equidade, a justiça social e a ética dos seres vivos”, pois reforça o comprometimento de responsabilização da sociedade e de constituição de valores éticos.

O conceito de desenvolvimento sustentável defende que o crescimento zero pode ser tão prejudicial ao meio ambiente quanto o crescimento econômico descontrolado, e introduz a ideia de que qualidade de vida, justiça social e combate à pobreza são fundamentais para garantir a sustentabilidade em termos ambientais, econômicos e sociais.

Reduzir a injustiça e incrementar a justiça, são objetivos do desenvolvimento sustentável e da boa governança, que se fortalecem com cidadãos cada vez mais participativos, passando a ser uma condição *sine qua non* para a manutenção de governos no poder.

Tanto o é que, em tempos recentes, o tema da boa governança tem estado na tônica do discurso político e sido alvo de inúmeros estudos que tentam identificar os princípios basilares de uma boa governança. O livro branco da governança Europeia, por exemplo, identifica os seguintes: abertura, participação, responsabilização, eficácia e coerência. Esse documento utiliza o termo “eficácia”, afirmando que “as políticas deverão ser eficazes e oportunas, dando resposta às necessidades com base em objetivos claros, na avaliação do seu impacto futuro e, quando possível, na experiência anterior” (COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS, 2001).

Alguns estudos destacam ainda outros princípios, dentre os quais o da legitimidade, da democracia, da eficiência etc. (FIDÉLIS, 2008).

Importante destacar para o objetivo desta pesquisa a democracia participativa-deliberativa – sendo um sistema democrático que, para além da existência dos elementos clássicos da democracia contemporânea (o voto livre e universal e as

eleições periódicas), possibilita também uma constante e ampla participação deliberativa da população em outros espaços e momentos da vida política e social do país/região/município.

O desenvolvimento sustentável, torna-se mais eficaz com uma maior participação popular nos processos de tomada de decisão, onde a equidade, a segurança e o meio ambiente são elementos-chave, que exigem uma abordagem integrada que permita entender o complexo relacionamento sociedade/natureza.

Portanto, o desenvolvimento sustentável possui um grande conjunto de preocupações, a saber: preservação ambiental; solidificação de estruturas sociais mais justas; maior participação ativa da sociedade civil nas decisões políticas; preservação dos recursos naturais e do meio ambiente em geral; formulação e implementação de políticas públicas relacionadas à infraestrutura; etc.

Temos, portanto, o meio ambiente como sistema uno e impossível de ser dividido fisicamente entre as diversas jurisdições existentes<sup>1</sup>.

O desenvolvimento sustentável atende às necessidades da presente geração sem impedir que as gerações futuras possam atender às suas próprias necessidades, e a GAG aponta para um caminho mais efetivo e representativo na proteção do meio ambiente.

## 1.2 A GOVERNANÇA AMBIENTAL GLOBAL COMO PROTEÇÃO INTERNACIONAL DO MEIO AMBIENTE.

Neste momento será estabelecida a base conceitual sobre governança visando sua exata compreensão, considerando os novos parâmetros de organização da sociedade internacional.

As raízes teóricas sobre a governança são distintas e, com o avanço dos estudos, passaram a convergir e ganhar um corpo teórico abrangente, embora não homogêneo, e aplicável no contexto das organizações, tanto no setor público quanto no setor privado. As ideias que precedem o conceito de governança e lhe fornecem

---

<sup>1</sup> Neste sentido, ver Márcia Brandão Carneiro Leão (LEÃO, 2006), para quem “a consciência de que o meio ambiente é uno – não respeita fronteiras em seu processo de degradação ou regeneração – e, posteriormente, de que seu equilíbrio depende da cooperação de todos os países e, em cada um deles, da contribuição de cada grupo humano, traz à tona a discussão sobre a conservação e manutenção dos sistemas que possibilitam, ao ser humano, as condições essenciais à sua sobrevivência na face da Terra”.

um alicerce teórico remontam as discussões sobre a própria formação do Estado, com os questionamentos de Rousseau sobre como e por que as pessoas se organizam para manter a ordem social.

O contrato social iguala a todos sob a vontade de um soberano, a quem cabe o direito de usar o poder para a promoção da ordem social. No entanto o soberano carece de legitimidade para exercer o poder a ele confiado, e em determinado momento pode ser questionado por não atender às demandas da sociedade. Este embate cria um clima de indiferença recíproca entre a sociedade e o Estado, estabelecendo uma crise do contrato social.

Neste momento, a sociedade movimenta-se para estabelecer um contrato social viável, com novas formas de engajamento e criação de novos mecanismos para a participação e o reconhecimento de necessidades sociais ora não atendidas pelo Estado, nascendo assim a oportunidade da efetivação da governança.

Importa dizer que o Estado incorporou um papel assistencialista, mas que lhe impunha o severo ônus de assumir a manutenção de um *status* de bem-estar do cidadão, em paralelo a uma economia de mercado. Essa situação não conseguiria se firmar por muito tempo, conforme constatou Streeck (2015, p. 20): “[...] a falta de crescimento econômico ameaçou a perenidade do modo de pacificação das relações sociais que pusera fim aos conflitos do pós-guerra”.

Assim, no final da década de 1960 e início da década seguinte, a figura do Estado provedor passou a ser questionada, haja vista que sozinho não conseguia manter as políticas sociais, e tampouco, ante a força do modelo capitalista, mantinha uma economia socialmente equilibrada. O resultado foi o descolamento progressivo do equilíbrio entre os sistemas social e econômico, em razão de uma primazia deste último.

O festejado modelo do *Welfare State* ou Estado do Bem-Estar não se sustentou em face de uma economia com acelerado crescimento inflacionário, elevados índices de desemprego, alto endividamento privado e público. Essa equação tornou-se insustentável.

Duarte (2013, p. 64) resume as transições dos modelos de Estado:

Com o estudo da evolução do Estado, verificamos que houve a passagem do Estado Imperioso, concentrado no soberano, para um Estado Liberal. Em seguida, tentando reduzir as desigualdades, o Estado tornou-se social, mas as diversas obrigações assumidas levaram à incapacidade de resolver todos os problemas sociais. Para

se reorganizar, o Estado tomou uma postura neoliberal, reduzindo investimentos sociais e mantendo uma estrutura mínima de funcionamento.

A insuficiência do Estado para resolver problemas ampliou as demandas ambientais, que alçaram nas últimas décadas um status de bem internacionalmente tutelado. Problemas tornaram-se transnacionais (poluição atmosférica e fluvial, desmatamento, diminuição na pesca, diminuição da biodiversidade), exigindo a participação efetiva de diversos países com o intuito de minimizar o impacto de degradação ambiental.

Surgem neste contexto alternativas de soluções com o objetivo imediato de romper com a degradação ambiental continuada, surgindo o conceito de governança ambiental.

Nos dizeres de Speth (2006, p.18), “governança global ambiental é a intersecção da governança global com a pauta ambiental, não excluindo a governança dos bens comuns internacionais”. Por outro lado, a partir da segunda metade do século XX, novas instituições e interlocutores passaram a interagir nos âmbitos público e privado, iniciando uma nova governança mundial: “[...] além de corporações transnacionais e organizações da sociedade civil terem expandido o seu escopo e meios de atuação, elas passam a formar, dentre a multiplicidade de modalidades de alianças resultantes da governança global, constituída na segunda metade do século XX, formas de governança privada [...]” (PAGOTTO et al., 2016, p. 36).

Nesse cenário de redes, o desenho das políticas públicas tem se ampliado e se tornado mais complexo. O estabelecimento de redes de parcerias com o setor privado, organizações sociais e comunidade tem sido uma das formas do Estado gerir a questão social, por meio da governança.

Neste contexto social, em 1996 a Comissão sobre governança global da ONU (CGG 1996, p.11) definiu governança como “[...] a totalidade das diversas maneiras pelas quais os indivíduos e as instituições, públicas e privadas, administram seus problemas comuns”, referindo ainda que “[...] governança diz respeito não só a instituições e regimes formais, autorizados a impor obediência, mas também a acordos informais que atendam os interesses das pessoas e instituições”.

Ainda quanto ao conceito a ser utilizado para definir governança enquanto termo geral, e governança global de forma mais específica, é oportuno trazer o conceito traduzido pela ONU, que define governança como “o exercício contínuo das

autoridades econômicas, políticas e administrativas em gerir os interesses do Estado em todos os níveis” (UNDP, 2005). Apesar de simples, esse conceito vem sendo desenvolvido ao longo do tempo por inúmeros autores que buscam adequá-lo à nova ordem mundial.

A ONU é considerada fundamental para a governança global desde o término da II Guerra Mundial, quando se constituiu como organização intergovernamental de abrangência universal, incluindo diversas questões relativas à governança. Dentre suas preocupações está o meio ambiente, sempre levando em conta programas existentes e programas no âmbito da ONU.

Numa visão que se pode afirmar negativa, Talbott (2005, p.15) assim escreve:

A governança é o maior desafio da comunidade internacional. De fato, somente se as nações do mundo cooperarem no estabelecimento de instituições e regras voltadas para o bem comum é que a expressão comunidade internacional terá significado prático. Caso contrário, nações soberanas viverão e, muito provavelmente, morrerão não numa comunidade, mas numa selva hobbesiana.

A temática da governança baseia-se na “inclusão e participação, como guias da interação, as instituições locais, tanto passivas e responsivas quanto ativas e propositivas, moldando os instrumentos de governança global”. Ou seja, uma “valorização das decisões coletivas, inseridas em um processo político por meio da participação popular e administradas com a intenção de mudanças” (LUBAMBO e MACIEL, 2015, p. 141)

Assim para uma GAG efetiva, com os predicados de um sistema articulador e de cooperação, capaz de responder às demandas ambientais com resultados eficazes, permitindo uma ação coletiva eficaz de todos os países, há de se pensar num mecanismo institucional em nível planetário, que leve em conta o *know-how* das atuais instituições, mas que também crie mecanismos e assegure, permanentemente, o entrosamento entre as necessidades ambientais e o desempenho ambiental no sistema internacional.

Em relação à internacionalização de redes, a governança global vem se movimentando por uma nova gama de atores sociais ligados em redes de cidades. É uma nova forma de governança, inserida num contexto de governança global, na medida em que as ações das cidades têm importante relevância internacional.

Desta feita, unidades subnacionais, governos locais, empresas e ONGs passaram a ser entendidos como objetos centrais de análise e atuação internacionais, constituindo-se assim em atores internacionais que efetivam a governança ambiental.

Seria na realidade a governança a última saída como forma de evitar o caos ambiental mundial?

Neste sentido, será trabalhada a perspectiva da construção de novos espaços públicos de governança para além do Estado Constitucional Moderno (territorial e nacional), ou seja, a construção de espaços públicos transnacionais de proteção socioambiental de perspectiva emancipatória – para orientar a vida prática dos atores e poderes globais (sociedades civis transnacionais) na nova ordem global, pressupondo a adoção de uma nova ética, pelo princípio da responsabilidade de longa duração, da solidariedade e da educação ambiental.

O fortalecimento da governança representa a possibilidade de estabelecer um processo político mais abrangente, eficiente e justo. Assim, governança global é meio e processo capaz de produzir resultados eficazes, sem que haja necessariamente utilização expressa da coerção. Embora não exclua a dimensão estatal, é mais ampla, reforçando a necessidade da participação de atores não estatais.

A ideia de governança promove o pluralismo político, a eficiência e a transparência nas escolhas e decisões públicas, visando incluir uma ampla gama de atores sociais e processos decisórios.

Streeck (2015, p. 139-140) enfatiza que os instrumentos de política internacional, os quais existem para atuação nas relações internacionais (tratados, instituições, agências), “têm se mostrado lentos e insatisfatórios, sendo substituídos por redes flexíveis e integradoras como forma de abordar os problemas internacionais com mais rapidez e eficácia”.

Para o autor a governança global sempre foi vista como a “cooperação entre governos com o objetivo de solucionar problemas”. Mas, avaliando estas características hoje, se tem “governos competindo com organismos privados por poder, influência e representatividade. Um mundo de crescente interdependência, de liberalização política e econômica cada vez maior e de profundas mudanças tecnológicas”.

É possível assim entender que a governança é fruto de ações, interesses e forças naturais de três sujeitos, formando um triângulo – Estado, sociedade civil e mercado. Do conflito, da discussão, da apresentação do problema e formas de

solução, deste consenso de vontades e interesses destes sujeitos, vem a expressão do exercício do poder. A manifestação da governança.

Nesse aspecto, não se pode definir governança sem explorar o conceito de soberania experimentado entre as nações do mundo contemporâneo. Porém, não é objetivo neste momento adentrar a esta temática, apenas permear a questão dentro da ótica da GAG.

A soberania dos Estados representa a doutrina basilar da lei das nações, estabelecendo, em princípio, a personalidade jurídica internacional uniforme de cada Estado (CRAWFORD, 2012, p. 447). Tal afirmação pressupõe a existência de um ordenamento jurídico internacional, do qual emanam regras capazes de estabelecer o respeito à ordem jurídica interna de cada Estado.

Possuir uma jurisdição exclusiva, um território próprio e uma população permanente, por um lado, e cumprimento do dever de não intervenção em outros Estados e dos tratados e demais fontes do direito internacional, por outro, constituem um Estado soberano (ACCIOLY, 2008; SHAW, 2010).

Porém, como esclarece Azambuja (2001, p.50), a soberania deve ser considerada sob dois aspectos: o interno e o externo. A soberania interna quer dizer o poder do Estado nas leis e ordens que edita aos seus indivíduos e que predomina, sem contrastes e sem interferência de nenhum outro poder. A soberania externa, por sua vez, significa que, nas relações recíprocas entre os Estados, não há subordinação nem dependência, e sim igualdade. Priorizou-se, assim, o pensamento quase intocável segundo o qual um país não obedeceria às normas internacionais a que não tivesse aderido ou se obrigado por meio de pactos internacionais.

A atual fase mundial, contudo, exige um pensar diferente. Seja por questões técnicas, políticas, financeiras, seja por influência política, o Estado não está mais sozinho no exercício do poder.

Ferrer (2012) explica que a soberania dos povos e dos Estados tem sido um dos princípios inspiradores do mundo moderno, tendo a comunidade internacional se articulado em torno desse paradigma, fazendo com que neste momento (atual) a hibridação da soberania se faça necessária, haja vista o cenário ambiental mundial que se tem pela frente. Como híbridos, entende-se os elementos de distinta natureza. Como explica o citado autor, “a soberania que permanecerá na sociedade global será híbrida, pois será consequência e expressão tanto para clássicas estruturas políticas

dos Estados modernos como das complexas relações próprias do espaço transnacional”.

Sabe-se também que a força dos tratados é limitada à aceitação de cada país consoante sua soberania nacional frente ao Direito Internacional, até o momento em que se torne regra internacional de aceitação pela maioria ou costume internacional. Daí a necessidade de preceitos gerais e cogentes na comunidade internacional, que se integrem e possam ser exigidos por cada país.

O conceito de soberania, frente ao mundo globalizado, deve ser encarado sob um novo prisma, de acordo com a complexidade das organizações internacionais e respeitando o direito de igualdade entre os povos. A soberania como tantos outros institutos está em plena metamorfose, porém essa temática será desenvolvida no último capítulo.

Neste contexto, tendo-se por base que GAG se refere a compartilhamento de decisões de indivíduos e instituições internacionais para dar destino a bens comuns da humanidade, e considerando tais bens como de interesse da comunidade internacional, importa sintetizar os pensamentos sobre a formação e o desenvolvimento da comunidade internacional.

Aliada a essa ideologia de cooperação internacional entre os Estados, o professor Hedley Bull inaugura a denominada *english school*, introduzindo o conceito definitivo de sociedade internacional. Em resumo, pois não é objeto do presente estudo, quando um grupo de Estados, conscientes de certos valores e interesses comuns, no sentido de se considerarem ligados por um conjunto de regras e instituições comuns, tem-se formada a sociedade internacional. (BULL, 2002, p. 118).

Afirma o autor que seria impossível a congregação de uma sociedade internacional sem que houvesse o equilíbrio de poder, no qual nenhum Estado possui posição de preponderância absoluta ou condições de determinar a lei para os demais. Somente a partir destes conceitos passou-se a idealizar a proteção incontestável dos bens cuja importância transcendia a soberania dos países, em especial o meio ambiente.

Assim, inicia-se a construção dos conceitos de governança e GAG, pois, em ambos os casos, tem-se como regra geral cinco aspectos: cooperação, bem comum, administração, governabilidade e soberania.

Sendo assim, a cooperação é hoje, segundo Perrez (2000, p. 262), parte integrante do próprio conceito de soberania, no sentido de que representa a mudança



para uma ordem internacional onde prevalece um 'sistema de comunidade', diante da 'interdependência' que hoje caracteriza as relações entre Estados, que não mais se encontram num 'sistema de independência para proteção da integridade territorial', mas sob um 'direito de coexistência'.

Atualmente, segundo o autor, impera um 'direito de cooperação', que impõe sobre os Estados um 'dever geral de cooperar', com uma responsabilidade de participar ativamente na resolução de problemas comuns e na defesa de interesses também comuns, e assim manter a ordem pública internacional. Ainda, diversas são as obrigações específicas de cooperação, que estabelecem atividades também específicas, delineadas por diversas fontes do Direito Internacional Ambiental.

Necessário se faz, neste momento, separar os termos governabilidade e governança, pois o conceito de ambos é muito correspondente.

A governabilidade se restringe apenas ao meio essencialmente estatal, estando ligada diretamente ao sistema político. Assim, podemos dizer que a governabilidade se refere às próprias condições substantivas/materiais de exercício do poder, de legitimidade do Estado e do seu governo, derivadas da sua postura diante da sociedade civil e do mercado (em um regime democrático).

A governabilidade tem como autoridade política o Estado em si, entendida como a capacidade que este tem para agregar os múltiplos interesses dispersos pela sociedade e apresentar-lhes um objetivo comum para curto, médio e longo prazos. Estas condições são realizadas pelo Estado com políticas públicas e sua capacidade de articular alianças e coalizões/pactos entre os diferentes grupos sociopolíticos para viabilizar o projeto de Estado.

É importante lembrar também, como mais um elemento distintivo da governança, que a fonte ou origem principal da governabilidade são os cidadãos e a cidadania organizada, ou seja, é a partir deles (e da sua capacidade de articulação em partidos políticos, associações e demais instituições representativas) que surgem e se desenvolvem as condições citadas acima como imperativas para a governabilidade plena.

Já a governança pode ser entendida como a outra face de um mesmo processo, ou seja, além dos aspectos adjetivos/instrumentais da governabilidade em geral, seu sentido compreende também relações sociais, ambientais, culturais, políticas e pessoais. É, conseqüentemente, a ação conjunta entre a sociedade e o Estado, na busca de melhores resultados. Apesar de englobar dimensões presentes na

governabilidade, a governança tem um caráter mais amplo e opera em um contexto mais extenso, abrangendo toda a sociedade.

Segundo Weiss (2000, p. 803), a governabilidade necessita, invariavelmente, de um poder político de um Estado ou grupo de Estados, pois é a decorrência natural das atividades deste poder. Por outro lado, em termos atuais, a governança resume-se a atividades e esforços contínuos de atores internacionais não estatais – sem qualquer tipo de poder político originário – para cooperar na administração de bens comuns à dita sociedade internacional.

Tais afirmações importam dizer que o modelo tradicional de poder centralizado, exercido por um ou alguns representantes, passa por uma reformulação ao ser confrontado com o modelo de governança ambiental do século XXI.

Feitas tais considerações, importa saber a viabilidade da aplicação de ambos os conceitos – governabilidade e governança global – no âmbito da sociedade internacional contemporânea, pois ainda se discute a relação da governança global entre Estados soberanos, pois toda a forma de compartilhamento e divisão de poder poderia ser uma ameaça direta ao citado modelo de concentração, pouco aceito por países desenvolvidos.

Revela-se, assim um dilema: como impor a um sujeito de direito internacional pleno (Estado ou organismo internacional) uma ruptura na estrutura de poder construída há séculos? E, ainda, como se há de sugerir ou até mesmo obrigar a tutela de bens comuns de forma equitativa?

Apresenta-se assim, como objeto do presente estudo, um dos maiores desafios para a GAG: identificar o papel e a relevância dos atores internacionais não estatais para o aprimoramento da democracia ambiental participativa, através da participação da sociedade civil nas políticas ambientais.

É certo que vivemos em um período de notável inovação institucional na governança global, com diferentes tipos de instituições – algumas com antecedentes históricos, outras inéditas – desempenhando papéis fundamentais.

Na seara ambiental, como os Estados têm frequentemente falhado em negociar, implementar e garantir a efetividade das normas necessárias para a proteção do meio ambiente, grupos privados, com ou sem a participação do setor público, e a sociedade civil têm-se adiantado quanto à promoção e à implementação de outros conjuntos de normas, não dependentes das instâncias tradicionais de negociação.

Essas mudanças, cada vez mais rápidas e abundantes, tornam necessário aprofundar a reflexão e o debate quanto às transformações institucionais no âmbito da GAG, para que se possa identificar e compreender os desafios que hoje enfrentamos e – em especial – propor alternativas para superá-los.

A implementação, nesses casos, se dá através de mecanismos inovadores, tais como sistemas de certificação, que permitem que os consumidores escolham produtos ditos verdes, a partir de 2018, através do Acordo Regional sobre Acesso à Informação, à Participação Pública e à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe (Acordo de Escazú). Essas mudanças, cada vez mais rápidas e abundantes, tornam necessário aprofundar a reflexão e o debate quanto às transformações institucionais no âmbito da governança global, para que se possa identificar e compreender os desafios que hoje enfrentamos e – em especial – propor alternativas para superá-los.

Tais desafios são enormes, como será demonstrado.

Sem dúvida o Estado contemporâneo é um dos mecanismos de governança mais avançados já criados, capaz de garantir um grau razoável de segurança e prosperidade a seus cidadãos. Entretanto, como já vimos, governança não é sinônimo de governo.

Em um mundo de interdependências, nenhum Estado individualmente considerado, por mais competente que seja, tem condições de lidar com problemas essencialmente transnacionais, como aqueles relativos ao meio ambiente.

A amplitude das questões ambientais alçou, nas últimas décadas, um *status* de bem internacionalmente tutelado. Problemas tornaram-se transnacionais (poluição atmosférica e fluvial, desmatamento, diminuição na pesca, diminuição da biodiversidade), exigindo a participação efetiva de diversos países com o intuito de minimizar o impacto ora percebido (IVANOVA, 2007).

Urge encontrar soluções com o objetivo imediato de romper com a degradação continuada. Nos dizeres de Speth (2006, p.18) “a GAG se enquadra como importante temática no âmbito da governança, considerado o meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito humano universal”, cuja gestão deve, portanto, contemplar a participação de diferentes atores. Quanto à dimensão transnacional, a questão ambiental desafia as fronteiras e a soberania dos Estados-nação, ao exigir o reconhecimento da interdependência ecológica entre os territórios globais.

A governança global adquiriu importância central para o Direito Ambiental Internacional (DAI), uma vez que remete a questões relevantes, como a da soberania dos Estados diante da globalização e a da participação da sociedade civil nas decisões e formulações de política internacional. Especificamente para o DAI, justifica-se plenamente a pesquisa, pois, o estudo tem por finalidade compreender os novos paradigmas da tutela internacional do meio ambiente.

A esse respeito, a GAG e a cooperação entre os Estados constituem, para nós, a base da proteção internacional contemporânea do meio ambiente. Sabemos que a função do Direito Internacional clássico era a de permitir a coexistência de Estados soberanos, tidos por juridicamente iguais. Em vez disso, o Direito Internacional contemporânea busca, como uma de suas principais funções, proteger o meio ambiente para o interesse geral da comunidade internacional como um todo, afastando-se, pois, da ideia de que, em razão da soberania, poderia ser tratado de forma unilateral pelos Estados.

A evolução das estruturas da comunidade internacional foi, desse modo, impulsionada pelo aumento da reflexão e da consciência de proteção ambiental global.

Considerando que a questão ambiental diz respeito a um bem público global, sobrepondo-se, pois, aos limites estabelecidos pelas fronteiras físicas dos Estados-nação, é dada especial ênfase à análise das questões da legitimidade e da participação dos novos atores internacionais na condução das novas agendas, e da fragmentação da estrutura organizacional do sistema de governança transnacional em vigor atualmente.

### 1.3 A GOVERNANÇA AMBIENTAL GLOBAL NO DIREITO AMBIENTAL INTERNACIONAL.

Neste tópico será apresentada a GAG, enquanto fenômeno que consubstancia e contextualiza a participação de diversos atores presentes nas atividades relacionadas às questões globais ambientais e contribuintes para as respostas às demandas da humanidade no contexto do DAI.

Pretende-se identificar, neste contexto, a legitimidade da governança ambiental Internacional na órbita de proteção do meio ambiente, no contexto de sua efetividade, ou seja, através dos resultados alcançados pelos atores estatais e não estatais.

Consolidando a discussão em torno da legitimidade da governança global, Gonçalves (2011) apresenta três dimensões relevantes que convergem com estas considerações:

A primeira diz respeito a seu caráter de instrumento, ou seja, de meio e processo capazes de produzir resultados eficazes; a segunda envolve os atores envolvidos no seu exercício, salientando a questão da participação ampliada nos processos de decisão; e a terceira enfatiza o caráter do consenso e persuasão nas relações e ações, muito mais do que coerção. Assim, a governança existe quando ela é capaz de articular os diferentes atores – estatais e não estatais – para enfrentar dificuldades. Sua forma de agir, portanto, é a articulação, construindo consensos para resolver problemas.

No início do século XXI, a governança passou a ser uma expressão comum nas áreas das Ciências Humanas, Sociais Aplicadas e afins, sendo imprescindível para os processos de desenvolvimento tanto econômico quanto social, além de solução para problemas entre Estados e atores não estatais, tendo em vista que:

[...] é cada vez maior a preocupação de estabelecer formas e mecanismos de gestão compartilhada do poder, de maneira transparente, onde Estados, Organizações Internacionais, empresas multinacionais e organizações da sociedade civil possam ter papel relevante (GONÇALVES, 2014, p. 83).

Surge assim a governança global como meio e processo capazes de resolver conflitos e problemas, com participação ampliada, baseada no consenso e persuasão dos diferentes atores envolvidos.

Na discussão que se apresenta, sobre se a governança daria ou não conta das questões globais, surge o aspecto da legitimidade e da forma de demonstrá-la através de regras que não são obrigatórias, por emanarem de atores não estatais. No mesmo caso estão os princípios, critérios e indicadores desenvolvidos por empresas e ONGs (denominados genericamente por padrões ou *standards*), pelo fato de serem voluntários.

A ação e articulação de múltiplos atores, tanto os sujeitos tradicionais do Direito Internacional Público, como os novos atores que ingressam no cenário de governança, compõem o quadro viável para o avanço do DAI.

O Direito Ambiental Internacional trata-se de um novo arranjo de normativa ambiental internacional que avança para além do regime jurídico, incorporando estruturas de outras ciências, novos atores e instrumentos de enfrentamento, pois a

sociedade internacional é tradicionalmente concebida somente pelos Estados, bem como pelas organizações internacionais.

Rei e Granziera (2017) analisam a contribuição do DAI como uma área nova e dinâmica da ciência jurídica, que resulta da evolução do Direito Internacional do Meio Ambiente (DIMA), cuja maior contribuição é ter se tornado um segmento autônomo do Direito Internacional que considera a participação dos novos atores internacionais e que permite a construção de regimes internacionais específicos.

Nesse quadro, a inserção e oportunidade crescente de instrumentos como o *soft law*, balizadores de solução, e a contribuição do substrato científico/tecnológico na análise sistêmica de soluções ambientais, abrem caminho para um novo paradigma, qual seja, o da GAG e sua legitimidade.

As evidências científicas, os conhecimentos tradicionais, a colaboração das ONGs, ou outras entidades têm sido características peculiares do DAI diante do enfrentamento de questões ambientais globais. Esse direito hoje trabalha também com uma base principiológica específica, onde prevalecem o princípio da precaução, o princípio da responsabilidade comum, porém diferenciada, o princípio de informação e participação e o princípio da cooperação internacional, entre outros.

No contexto do DAI, defende-se que a efetividade poderá ser alcançada através das funções regulatórias identificadas em princípios, critérios e indicadores, na forma de *standards*, que muitas vezes atuam em vácuos do poder Estatal, em complementaridade às políticas públicas existentes ou mesmo em sua reforma ou criação.

Segundo o Livro da governança Europeia, a 'boa governança' é baseada em princípios de abertura, participação, responsabilização, efetividade e coerência, que garantem a democracia e o Estado de Direito (Comissão Europeia, 2001).

Tradicionalmente o Direito Internacional é compreendido como o complexo jurídico que rege as relações entre os Estados, visão que predominou durante séculos e que reforça a ideia de que somente os Estados soberanos são detentores de direitos e obrigações no plano internacional. Embora seja a noção que ainda prevalece, a realidade é que os Estados não são mais os únicos atores no plano global, dividindo espaço com atores não estatais. No entanto, apesar da existência fática desses "novos atores", dos exemplos de influência e de interferência de suas ações, eles não possuem uma qualificação clara pelo Direito Internacional.

A ausência de atribuição de personalidade jurídica não impede que os atores não estatais atuem fora das fronteiras nacionais, restando a questão acerca do impacto dessa atuação, ou seja, a influência que exercem no sistema transnacional e sua importância para a governança global.

Nos termos da análise proposta por Villa (1999), a influência permitiria explicar os termos efetivos e concretos da ação transnacional desses atores, ou seja, sua capacidade de determinar certos resultados, independentemente das estruturas formais de autoridade, como as utilizadas pelo Estado. Dessa forma, um ator seria influente quando, mesmo sem meios de coerção, sua atuação fosse capaz de produzir influência.

Segundo o autor, as formas de influência comportariam padrões qualitativos e quantitativos: os primeiros relacionam-se ao valor da participação pela maneira como ocorre, por exemplo, a participação em fóruns paralelos ou como adidos das delegações oficiais em Conferências Internacionais; em relação ao aspecto quantitativo, a influência vem da capacidade institucional, exemplificada pelo orçamento que administram ou pela relevância da entidade para as causas e os temas envolvidos.

Nesse sentido, o papel do direito é de intrínseca importância para garantir o bom funcionamento deste modelo, ao estabelecer padrões de conduta e organizar os processos deliberativos e decisórios, ao garantir direitos e deveres de modo igualitário e objetivo, ao oferecer meios de participação, de execução normativa e de resolução de eventuais conflitos.

Ao se analisar a arquitetura do regime de GAG, observa-se: sua fragmentação, a ênfase nas instâncias formais de participação e a carência de recursos; aspectos esses que são o tema desta seção.

Esty e Ivanova (2005) pontuam que, se algumas das atuais deficiências poderiam ser atribuídas a um histórico de questões administrativas e burocráticas, há outras dimensões do problema que são de natureza mais profunda e estrutural, afirmando ainda que o problema não é a existência de várias organizações com responsabilidades no campo ambiental, mas sim a ausência de mecanismos eficientes de coordenação e de troca de informações; portanto, de governança.

Observa-se que a resolução de problemas ambientais está dispersa por uma grande quantidade de acordos ambientais internacionais e suas instituições, e que as

atividades de cada área temática são coordenadas a partir de diferentes locais no mundo, o que traz dificuldades de comunicação e coordenação.

Um ótimo exemplo quanto à participação da sociedade civil é a articulação nacional da Carta de Belém<sup>2</sup>, que reúne movimentos sociais, ONGs, povos e comunidades tradicionais, sindicatos e pesquisadores brasileiros. A Carta vem monitorando e incidindo nas negociações internacionais de mudanças do clima desde 2009. Entre as ações do grupo estão o acompanhamento dos impactos das políticas climáticas no Brasil e a promoção das alternativas existentes nos territórios.

O Grupo Carta de Belém é uma articulação nacional brasileira formada por um conjunto de dezoito organizações sociais, fóruns e articulações entre movimentos sociais, ONGs, povos e comunidades tradicionais, sindicatos e pesquisadores brasileiros<sup>3</sup>.

Ao refletirem sobre os problemas referidos, Esty e Ivanova (2005) recomendam a criação de um mecanismo ou sistema de governança global do meio ambiente, calçado nas tecnologias e nas redes da era da informação, e que ofereça respostas aos problemas nacionais e às exigências especiais das questões transfronteiriças.

Atribui-se essa situação paradoxal principalmente à ineficácia do sistema de GAG.

Construídos *coup par coup*, os diagnósticos realizados mostram que o sistema de GAG sofre de falta de coerência, cooperação, coordenação e implementação. A dispersão e a fragmentação da GAG, aliadas à falta de vontade política para uma ação coletiva global efetiva, colocam em xeque o conjunto de esforços da comunidade internacional em favor do meio ambiente (IVANOVA et al., 2007).

Existe, portanto, um desafio na continuidade da implementação de um sistema de GAG fortemente *state-centric*, ou seja, centrado em torno dos atores estatais, com a criação de novos espaços político-institucionais que permitam uma participação

---

<sup>2</sup> Disponível em: <<https://www.cartadebelem.org.br/wp-content/uploads/2020/07/carta-de-belem-A-CAR- TA .pdf.>> Acesso em 2 de abril de 2020.

<sup>3</sup> O Grupo Carta de Belém é uma rede de articulação de movimentos sociais, sindicais, organizações não-governamentais e pesquisadoras/es que atuam na defesa dos direitos à terra e territoriais e socioambientais de povos e comunidades tradicionais, camponesas, povos indígenas, agricultora/es familiares e populações periféricas das cidades, frente às crises ambiental e climática. Formado em 2009 a partir de um processo que culminou num seminário em Belém, o Grupo estabelece uma visão crítica às soluções de mercado e aos processos de financeirização da natureza apresentadas pela economia verde. Vem incidindo, no âmbito nacional e internacional, sobre os marcos legais e as políticas sobre clima, florestas, usos da terra e biodiversidade, como também promove formações com e de lideranças comunitárias e movimentos sociais do campo e da cidade. Disponível em: <<https://www.cartadebelem.org.br/>>. Acesso em 03 de abril de 2021.



mais efetiva dos atores não estatais no processo de concepção de regimes internacionais ambientais.

Esse desafio está fundamentado no pressuposto de que a inclusão e participação ativa e legítima dos atores não estatais no processo de regulação internacional do meio ambiente é essencial para a melhoria da efetividade dos acordos multilaterais ambientais e, portanto, da GAG.

#### 1.4 OS REGIMES AMBIENTAIS INTERNACIONAIS E A GOVERNANÇA AMBIENTAL PRIVADA.

Importante destacar, neste momento, a crescente participação da iniciativa privada no processo de regulação ambiental e o motivo da perda do protagonismo dos Estados na construção dos principais regimes ambientais internacionais. Também, como os regimes podem ser usados na busca de interesses coletivos mais amplos, garantindo que sejam mais eficientes, legítimos, e em conformidade com as perspectivas dos novos atores envolvidos.

Dentro deste cenário, analisaremos os motivos dos governos, *a priori* considerados atores egoístas, que buscam promover seus próprios interesses, se conformarem às regras de um regime internacional ambiental mesmo quando as percebem como contrárias ao seu auto interesse.

Regimes internacionais são construções políticas, intelectuais e sociais, com vista a facilitar o estudo das negociações multilaterais sobre temas específicos. Efetivamente, notou-se na teoria das Relações Internacionais a necessidade de explicar como os acordos internacionais são elaborados, a partir de uma perspectiva de política internacional.

Isto porque, após a segunda guerra mundial, a cooperação internacional foi acelerada e diversos acordos ambientais multilaterais entraram em vigor. Os especialistas em Direito Internacional, como Alexandre Kiss, explicavam como as obrigações internacionais eram criadas, mas não iluminavam a questão de como e por que foram negociadas. Também não se interessavam em saber quem eram os principais atores do acordo e nem as condições de efetividade destes. Em outros termos, havia uma lacuna entre o “vazio jurídico”, isto é, a falta de normas internacionais sobre um tema e, em seguida, a entrada em vigor de um acordo multilateral, em um contexto internacional de crescente interdependência ecológica.

Existem definições diferentes sobre os regimes internacionais.

No entanto, há base comum a todos eles, qual seja: são instituições – criações sociais – que reúnem diversos atores – públicos e privados –, com expectativas convergentes – interesse de encontrar uma solução a um problema específico – e, portanto, que procuram negociar em encontros multilaterais.

Para Krasner (1983), os regimes internacionais apresentam-se como princípios, normas, regras e processos decisórios que envolvem atores no sistema internacional – preferencialmente Estados soberanos, que desencadeiam processos de cooperação em torno de uma questão/problema. Ou seja, são processos de convergência de comportamentos em torno de um problema transfronteiriço que precisa de solução.

Em geral, os regimes ambientais contemporâneos foram e são negociados por grande número de países, sob condução da ONU, no âmbito do PNUMA ou do PNUD.

Os temas não são mais tratados como meramente ambientais, mas envolvem questões comerciais, tecnológicas, estratégicas e de segurança, entre outras, como acesso a recursos genéticos, direitos de propriedade intelectual, biotecnologia, desenvolvimento, energia, comunidades tradicionais, segurança alimentar, para citar apenas algumas. Além disso, as obrigações estabelecidas são cada vez mais flexíveis (*soft norms*), ou seja, detêm caráter moral e ético.

Os regimes são negociados por anos e alguns tratados levam décadas para serem ratificados pelos Estados signatários antes de entrarem em vigor, enfraquecendo o protagonismo destes como atores principais na resolução dos problemas ambientais, em especial pela baixa efetividade na gestão dos conflitos ambientais.

Da mesma forma, a adesão às regras é voluntária, o que demanda instrumentos de monitoramento custosos para a provisão dessa informação em nível global. O resultado dessa dinâmica propriamente transnacional são arranjos institucionais de cooperação público-privada, que estão ganhando forma em áreas como meio ambiente, padrões trabalhistas, ajuda humanitária, direitos humanos e privatização da segurança coletiva (BÜTHER, 2011).

Como o debate sobre os “bens comuns globais” ainda é polêmico, e será apresentado em momento oportuno, os regimes internacionais raramente são impostos, mas sim negociados com ampla participação de Estados com capacidades absolutamente assimétricas, o que coloca em questão sua equidade.

Uma última característica interessante, e muito contestada, é o uso crescente de instrumentos econômicos e comerciais para a proteção ambiental. Certo é que não se trata da substituição do mecanismo jurídico de comando e controle, mas sim de alternativas paralelas que envolvem diretamente atores do setor privado, como o mercado de carbono, as bolsas de valores, as empresas de biotecnologia etc. Finalmente, surge a pergunta: por que os Estados soberanos cooperam nas questões ambientais, que são extremamente complexas e sensíveis?

De forma simplificada, existem duas grandes linhas de resposta, na teoria das Relações Internacionais, que poderiam explicar a adesão dos Estados aos regimes internacionais. A primeira é funcionalista, explicando que cooperam porque são atores racionais e calculam as vantagens do diálogo, da negociação com concessões e compromissos recíprocos, e troca de informações sobre as políticas de cada Estado. Esta corrente da teoria serviu de ponto de partida para justificar o interesse crescente pela cooperação internacional.

A segunda é cognitivista ou construtivista, mantendo o foco da análise no fato de que os Estados compartilham valores, ideias, identidades e conhecimento. Ou seja, a cooperação seria algo desejável na percepção deles.

Segundo Barros-Plantiau (2011) em geral, ambientalistas, acadêmicos e juristas ficam mais próximos dos construtivistas, apregoando que o conhecimento científico e a consciência comum seriam a base da ação política e da regulação jurídica, as quais aumentariam com as pesquisas e o conhecimento. Além disso, ressaltam o fato de que os problemas ambientais não são só nacionais, mas transnacionais, regionais e até globais, ou seja, não respeitam fronteiras políticas.

Essa “nova forma” de governança e regulação é “produzida” pela cooperação entre ONGs e o setor privado. Ambos desempenham papel fundamental para que as temáticas da governança global possam evoluir de forma complementar ou mesmo substitutiva às políticas contempladas em âmbito intergovernamental, que muitas vezes são ineficientes.

Dessa forma, a crescente participação dos atores não estatais é um fato e está ligada às novas formas de governança, para além das estruturas hierárquicas dos Estados. A mudança dos assuntos de arenas intergovernamentais para arenas transnacionais público-privadas cria arranjos institucionais transnacionais que caracterizam o declínio da capacidade regulatória exclusiva dos Estados (PATTBERG, 2007).

Entretanto, apesar do crescente reconhecimento sobre a importância do papel dos atores não estatais na ecopolítica mundial, poucos estudos colocam o setor privado no centro das pesquisas sobre GAG (LEVY & NEWELL, 2005) mesmo sendo considerado importante, já que seus interesses são diretamente afetados pela regulação ambiental.

Nesse sentido, nos anos 1990, período em que a abordagem liberal-institucionalista das Relações Internacionais prevaleceu, o conceito de governança global passou a enfatizar a coordenação de ações “sem governo” em parceria com o terceiro setor e as empresas privadas.

Na contemporaneidade, em adição ao termo governança global, tem-se abordado uma nova configuração de poder que envolve agentes públicos e privados: a governança privada.

A ideia de governança privada vai além de cooperação, tendo em vista que abrange, de acordo com Donadelli (2011, p. 6) “mecanismos institucionalizados, legítimos e permanentes que, algumas vezes, acabam até por se sobrepor aos cálculos de interesses mais imediatos”.

Segundo a autora, as chamadas “regulações privadas” são a forma de expressão mais característica da governança privada. Embora as regulações privadas não sejam diretamente requeridas ou autorizadas por atores públicos oficiais, considera-se a possibilidade de tais ferramentas regulatórias virem a apresentar potencial de organização de espaços políticos equivalentes aos de mecanismos de administração pública, o que resultaria na produção de bens públicos.

Neste sentido, a ONU, no início do século XXI, passou a trabalhar de modo mais incisivo com empresas, empresários e o mundo dos negócios, com a prerrogativa de transformar o mundo em um lugar melhor através da responsabilidade corporativa.

Em 2005, o então Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, adotou a resolução A/RES/70/224 da Assembleia Geral, que criou o Pacto Global da ONU, com o objetivo de “promover práticas empresariais responsáveis e valores das Nações Unidas entre a comunidade empresarial global e o Sistema da ONU”.

Com o crescente envolvimento de empresas e empresários nas atividades e objetivos do Pacto Global, em especial no que se refere à coadunação de práticas empresariais com os objetivos de desenvolvimento sustentável, as Nações Unidas afirmaram que “a comunidade empresarial internacional agora quer se associar à

comunidade internacional para ajudar a resolver os problemas da humanidade. Isso não é apenas uma boa cidadania global por parte deles. Também é um bom negócio”.

As associações empresariais contribuíram bastante, a partir da década de 1990, para aumentar a visibilidade e a influência do mundo dos negócios nos fóruns ambientais internacionais. O Conselho Mundial das Empresas para um Desenvolvimento Sustentável (*World Business Council for Sustainable Development - WBCSD*), é um dos atores empresariais mais atuantes na GAG.

Sob essa ótica, o *World Business Council for Sustainable Development (WBCSD)* e o *Climate Disclosure Standards Board (CDSB)* desenvolveram a *Insights from the Reporting Exchange: ESG Reporting Trends*, uma pesquisa que mapeia as tendências globais e regionais de relatórios ambientais, sociais e de governança (sigla em inglês ESG).

A publicação mostra que, após a ECO 92, o número de relatórios de sustentabilidade aumentou mais de dez vezes. Nos últimos 25 anos, os temas ambientais foram os mais abordados, enquanto os temas de governança foram os que menos prevaleceram. A pesquisa também descobriu que, nos últimos 10 anos, o número de requisitos voluntários reportados em todo o mundo aumentou de menos de 10 para 182, sendo 80% emitidos por ONGs. Isso ressalta o aumento da importância das questões ambientais, sociais e de governança para a comunidade financeira e para os negócios.

O estudo foi realizado com o apoio da plataforma online *Reporting Exchange*, criada em 2016 pelo WBCSD, com o objetivo de ajudar as empresas a navegarem no universo dos relatórios corporativos, além de saber mais sobre os requisitos e recursos dos relatórios de sustentabilidade de mais de 70 setores, em 60 países.

Outras associações empresariais que contribuíram bastante para aumentar a visibilidade e a influência do mundo dos negócios nos fóruns ambientais internacionais são as chamadas *Business or Industry (BINGOs)* pelas instituições da ONU. Elas exercem um papel importante nas negociações multilaterais ambientais e estão relacionadas com o acesso das empresas à arena internacional. As BINGOs funcionam como o canal oficial de acesso das corporações às negociações multilaterais, já que o sistema de governança da ONU permite somente a presença de quatro categorias: delegações nacionais, imprensa, ONGs e observadores filiados a ONGs.

Assim, para ter presença física na arena internacional de negociações, uma empresa deve ser membro de uma BINGO devidamente registrada nas secretarias de Convenções da ONU.

Uma segunda função muito importante das BINGOs é a negociação de consenso entre seus membros, visando apresentar uma voz uniforme quando participam das negociações multilaterais e aumentar, portanto, o seu poder de influência na ecopolítica mundial.

Um terceiro papel das BINGOs na arena ambiental internacional é servir como canal oficial e legítimo para colocar seus membros dentro do processo político. Para tal, utilizam várias estratégias de comunicação e transferência de informação visando influenciar a direção das negociações multilaterais: *lobbying*, preparação de relatórios e *position papers* cooperação e participação como convidadas nas delegações nacionais etc. (PULVER, 2005).

Assim, tradicionalmente percebido como um ator ausente na cena ambiental internacional, a partir dos anos 1990, parte do setor privado passa a adotar uma postura mais ativa, visando tornar-se um ator da ecopolítica mundial. Entretanto, convém salientar que, em algumas circunstâncias, a influência dos atores corporativos na arena ambiental internacional mostra-se limitada.

Segundo Porter (1996), uma das dificuldades encontradas pelo setor privado ao atuar nas arenas ambientais internacionais é justamente conseguir ser percebido pelos outros atores como defensor de interesses coletivos/globais e não apenas de seus próprios interesses individuais/particulares. Esses autores destacam o esforço que vem sendo dispendido pelos atores empresariais para representarem interesses econômicos e sociais mais amplos e não apenas interesses particulares de determinado setor industrial.

Evidentemente, a legitimidade das atividades políticas desempenhadas pelos atores corporativos na GAG é uma questão complexa e controversa. Existe toda uma literatura crítica sobre o papel das empresas privadas como ator ativo na busca de soluções para os problemas ambientais e não como objeto de regulação estatal, pois tradicionalmente são vistos como poluidores e lobistas contra regulações ambientais. No entanto, a partir da década de 1990 o setor privado passou a ser incentivado pelo sistema das Nações Unidas a contribuir como um ator-chave para uma governança ambiental mais forte, eficiente e eficaz.

Convém salientar que os instrumentos de autorregulação voluntária e os mecanismos de regulação privada baseados no mercado mostram-se limitados na ausência da regulação estatal efetiva.

Nesse contexto, a efetividade do sistema de GAG é alcançada não pela diminuição do poder regulatório dos Estados, mas pelo seu fortalecimento e complementaridade com os modos de regulação privada. Ou seja, a efetividade da GAG depende do equilíbrio entre regulação pública do tipo mandatória e regulação privada voluntária.

O vazio político ou institucional, ou seja, a presença insuficiente do Estado nas questões do meio ambiente, tem desencadeado processos e iniciativas que visam reduzir a lacuna entre as necessidades e as práticas na GAG, especificamente nas questões de biodiversidade.

Desta forma, a regulamentação ambiental internacional tem sido gradualmente compartilhada com a iniciativa privada, porém, o principal argumento não é que o Estado tenha perdido sua capacidade regulatória, mas sim que existe um processo em andamento, caracterizado pela presença dos atores privados, pressupondo-se que o domínio público das relações internacionais está sendo reconstituído, e que os atores não estatais são em grande parte responsáveis por isso.

## 1.5 O PAPEL DA ÉTICA AMBIENTAL NA GOVERNANÇA AMBIENTAL GLOBAL.

Como visto, a problemática ambiental não se esgota nos limites dos territórios das nações, tornando-se tema importante no âmbito da GAG, emergindo a democracia como instrumento para o debate amplo e a garantia do meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito humano fundamental universal, contemplando a participação de diferentes atores.

Nesse sentido, Junges (2004) afirma que a governança seria um modo de gerir e lidar com questões sociais por parte da sociedade civil, que tem de ser participativa e atuante, com transparência, corresponsabilidade, organização e busca do consenso. “A governança, como uma inovação do poder no modo de lidar com problemas de cunho global, pode ser o caminho para criar um *ethos* planetário, fundado no valor solidário da humanidade e no bem ecológico da biosfera, com vistas a uma metamorfose civilizacional”.

Neste contexto, a questão ambiental desafia as fronteiras e a soberania dos Estados, ao exigir o reconhecimento da interdependência ecológica entre os territórios globais, pois a humanidade avança em direção ao desenvolvimento tecnológico e ao controle da natureza; porém, se esse avanço trouxe benefícios, também apresenta malefícios para o meio ambiente e para o ser humano, pois coloca em risco a sua própria sobrevivência, como resultado dos crescentes desequilíbrios provocados pela contínua interferência do homem sobre a natureza e/ou recursos naturais. (LUIZ, 2009, p. 3-5).

Jonas (2006, p.19) salienta que “só uma ética que nos responsabilize a todos pode cumprir o papel de apontar os valores e os fins a serem perseguidos e a utilizar os meios como aquilo que realmente são, sem transformá-los em fins em si mesmos”. O compromisso da tecnologia moderna converteu-se em ameaça, e a ciência protesta por uma ética social.

Assim, o processo de globalização altera papéis tradicionais no cenário mundial, com o fim de torná-los autônomos, onde as discussões sobre a governança implicam a consideração de novos atores nas questões mundiais, propondo que os atores não estatais, principalmente as ONGs, assumam lugar central no espaço público mundial, levantando novas demandas sociais.

Há de se reconhecer que faltam articulações para que o diálogo entre atores ocorra de modo efetivo no tocante à sua aplicação, indicando o papel da ética como salutar para a questão ambiental.

Neste contexto, o estudo tenta nos mostrar uma saída para essa situação paradoxal: a implementação da ética ambiental pelos atores não estatais na promoção da GAG, partindo de uma premissa óbvia, mas importante, de que o objetivo da implementação da ética não é simplesmente a harmonia e eficiência institucionais, e sim trazer melhorias ambientais tangíveis para o objetivo final, que é o desenvolvimento ambiental sustentável.

A ética ambiental existe nas diversas faces dessa dimensão comportamental, a qual pressupõe a discussão dos valores humanos, como qualidade de vida, igualdade, solidariedade, responsabilidade para com as gerações futuras. Pereira conceitua (2008, p.197) ética ambiental como um “[...] conjunto de princípios de caráter imperativo, mediante os quais devem ser regidas todas as interações entre o homem e a multiplicidade de biomas existentes.”



Os enfoques das diferentes teorias de ética ambiental (“ecologia social”, “ecofeminismo”, “ecologia profunda”), embora específicos, apresentam questões em comuns, que dizem respeito à qualidade socioambiental coletiva, para o planeta e os seres vivos como um todo.

Figueiredo (2010) destaca que a ética ambiental pressupõe uma abordagem interdisciplinar que contemple os aspectos políticos, econômicos e educacionais, e onde fica evidenciada a necessidade de uma integração entre ética e formas de controle, que são os indicadores de desenvolvimento sustentável.

No que se refere a abordagem educacional é oportuno trazer a pesquisa a questão da existência dos objetivos éticos em toda teoria da Educação, norteando os conteúdos e práticas educativas. É possível afirmar que a “preocupação ética” tornou-se presente também nos debates a respeito da temática ambiental e, de forma mais específica, ao campo da educação ambiental.

Bonotto (2008, p. 298) propõe, neste contexto da Educação Ambiental (EA), que os “valores ambientalmente desejáveis”, pensando na relação entre seres humanos e meio ambiente, precisa ser considerado além da escolha pessoal:

Como as questões envolvidas com o meio ambiente dizem respeito à vida e à sobrevivência de todos os seres do planeta, tais questões – e os valores a elas associados – abrangem muito mais do que opções pessoais. Nesse caso, deve ser explícita nossa posição em favor desses valores, que denomino valores ambientais desejáveis, constituindo mais uma fonte possível de trabalho relativo aos valores universalmente desejáveis.

A autora identifica esses valores junto aos princípios presentes no Tratado de Educação Global para Sociedades Sustentáveis e Responsabilidade Global, elaborado pela sociedade civil e apresentado na ECO 92, e enfatiza que os princípios presentes no tratado contemplam as relações entre os homens e entre estes e os demais seres.

Com isso, forma-se o conjunto de valores que devem ser trabalhados em Educação Ambiental, buscando a construção de relações mais justas na sociedade e ambientalmente mais responsáveis, detentoras de um padrão de relação sociedade-natureza mais adequado.

Cada vez mais as ameaças ao meio ambiente são questões eminentemente éticas. A antiga filosofia sustentava que a função do conhecimento era sustentar uma ética.

O movimento ecológico tem afirmado a necessidade de uma ética que tome princípios universais de regulamentação da inter-relação do homem com o meio, pois o ser humano é o único capaz de afirmar essa diretriz, criando meios de uma relação equilibrada com a natureza.

Surge então, a necessidade dessa nova forma de conduta em relação à natureza. Uma nova forma de importância, uma nova concepção filosófica homem-natureza. A ética passa a ser também, nesse caso, um estudo extra social e extrapola os limites intersociais do homem, surgindo assim uma nova ética diversa da tradicional.

Infelizmente, o caráter subjetivo da moral e da consciência de respeito ao meio ambiente acaba não refletindo aquilo que deveria ser esperado das sociedades. Elas promovem bandeiras de sustentabilidade e conscientização, sem pensar que práticas sociais são altamente falíveis e que apenas a objetivação de preceitos de caráter preservacionista seria capaz de propiciar a perpetuação da vida na Terra.

Nesse rumo segue o interessante pronunciamento do teólogo Kung (1998, p. 08):

O que para mim se coloca como resultado é a necessidade de uma ética para toda a humanidade. Nos últimos anos, ficou-me cada vez mais claro que este mundo em que vivemos somente terá uma chance de sobreviver se nele não mais existirem espaços para éticas diferentes, contraditórias ou até conflitantes. Este mundo uno necessita de uma ética básica. Certamente a sociedade mundial não necessita de uma religião unitária, nem de uma ideologia única. Necessita, porém, de normas, valores ideais e objetivos que interliguem todas as pessoas, e que todas sejam válidas.

Não há como chegar a uma ética ambiental através de meros trabalhos de conscientização e promoção, como advogam inúmeros estudiosos e tematizadores da matéria, visto que:

[...] a consciência é de caráter subjetivo e diferencia-se na multiplicidade da existência individual, e a moral atende a critérios meramente localistas; a sustentabilidade depende também de parâmetros pessoais, pois, para difundir-se, carece de consenso e compromisso da integralidade. (PEREIRA, 2008, p. 199-200)

Apenas por meio de uma ética ambiental é que pode surgir, ainda que tempestivamente, um consenso global com a finalidade de manutenção da vida planetária, auxiliado pelos novos atores na condução das agendas ambientais.

Os diferentes padrões culturais, que influenciam as escolhas dos indivíduos na sociedade, justificam o relativismo ético, sendo possível admitir, de um lado, o desejo

de um ambiente empresarial cooperativo e, de outro, estratégias obscuras e oportunismos (geralmente relacionados ao interesse de maximização do lucro). O que enseja a pergunta “[...] como as sociedades, e dentro delas as organizações, podem ser induzidas a incorporar princípios éticos?” (ZYLBERSZTAJN, 2002, p.2-4).

A discussão em torno dos incentivos para que a empresa aja de forma ética e responsável é recorrente. A competitividade a que está submetida no curto prazo e o retorno dos investimentos sociais no longo prazo, pode pesar desfavoravelmente na decisão por uma conduta pautada na Responsabilidade Social Ambiental (RSA).

Como há falhas no comportamento ético dos indivíduos, das organizações e das sociedades, índices, normas e indicadores estão sendo continuamente criados e aprimorados, servindo para referenciar boas práticas no mercado, orientando os empreendedores interessados em rotas seguras e protegendo os consumidores de perdas e riscos evitáveis. Assim como as normas, as certificações são padrões aceitos e validados, cuja conformidade foi aferida por um órgão certificador externo. Na área da RSA isso não é diferente e pode fazer diferença.

A RSA praticada em situações de normalidade é um exercício de contrapartida cidadã, a ser incentivado para humanizar o mercado, banir práticas destituídas de ética e diminuir o fosso entre ricos e pobres. O setor empresarial é um dos mais poderosos da sociedade, possuindo imensos recursos financeiros, tecnológicos e econômicos, por esta razão exerce grande influência na política e tem acesso privilegiado aos governantes. Esse grande poder implica em uma grande responsabilidade.

Assim, nada mais lógico do que mobilizar essa rede para a adoção de práticas éticas e humanizadas, de respeito aos direitos humanos, aos direitos trabalhistas, ao meio ambiente e contra a corrupção.

As práticas de RSA adotadas pela organização também podem servir de modelo para os *stakeholders* e inspirar mudanças para que se tornem multiplicadores em sua rede de influência.

Segundo Young (2006, p.9), uma empresa social e ambientalmente responsável é a que considera os impactos de sua atividade sobre todos os públicos de seu relacionamento – funcionários, fornecedores, comunidade, governos, entidades da sociedade civil e prestadores de serviço, consumidores, acionistas e investidores.

Dessa feita, a ética ambiental é de suma importância para que o ser humano possa reconhecer seu papel preservacionista e a responsabilidade que tem diante do meio ambiente, pois as tentativas de conscientização e de controle por meio de normas jurídicas têm se demonstrado insuficientes. A consciência tem caráter subjetivo, e as normas infelizmente não conseguem prevenir integralmente as atitudes prejudiciais ao ambiente.

A emergência de uma nova forma de considerar a relação do homem com o meio pode ser vista como um dos grandes desafios dentro do campo ético-jurídico na atualidade. Nunca em tempos anteriores algo desse tipo necessitou ser pensado.

Com a quebra atual de inúmeros paradigmas, a ética parece vir perdendo o caráter imperativo e norteador da relação entre os homens, pois eles têm perdido seus referenciais, visto que: “[...] não sabem mais com base em que normas fundamentais devem tomar as pequenas decisões do dia-dia. Não sabem mais que preferências seguir, que prioridades colocar e que imagens orientadoras escolher. Pois as instâncias orientadoras não têm mais o mesmo valor”. (KUNG, 1998 p. 24)

A proteção ao meio ambiente é destaque na agenda política, além de representar, junto com outras questões, um ponto de inflexão na ética tradicional. O meio ambiente constitui um bem essencial à vida humana e às futuras gerações. A esse respeito não há dúvidas, inúmeros são os estudos consagrados que diagnosticam a crise ambiental e o risco advindo de catástrofes ambientais, originárias da perversão.

Contudo, não basta a inclinação para o cuidado com o meio ambiente, que conduz ao estudo e à participação. Ainda restará a cooperação na partilha de uma consciência ética.

Ainda nesse sentido, Kung (1998. p. 08) aduz que:

O que para mim se coloca como resultado é a necessidade de uma ética para toda a humanidade. Nos últimos anos, ficou-me cada vez mais claro que este mundo em que vivemos somente terá chance de sobreviver se nele não mais existirem espaços para éticas diferentes, contraditórias ou até conflitantes. Este mundo uno necessita de uma ética básica. Certamente a sociedade mundial não necessita de uma religião unitária, nem de uma ideologia única. Necessita, porém, de normas, valores, ideais e objetivos que interliguem todas as pessoas, e que todos sejam válidos.

Ninguém pode desconsiderar que os problemas ambientais são globais, por isso as propostas de solução devem ser tomadas em nível mundial. Nesse ponto, é

interessante a atuação da ONU no sentido de visar à promoção de ações integradas e coordenadas entre os países. Já que os riscos ambientais não respeitam fronteiras, a solidariedade não deve apresentar-se apenas individualmente, mas voltadas para as futuras gerações, e também como uma postura ética assumida pelos países ricos em relação aos países mais frágeis, em desenvolvimento.

Neste sentido, a Câmara Internacional do Comércio — CCI (*International Chamber of Commerce*), organização internacional não governamental que trabalha para promover e assessorar o comércio internacional e a globalização, mantida pelo setor empresarial, além de oferecer o serviço de solução de controvérsias entre seus membros (Corte Internacional de Arbitragem - CIC), mantém órgãos especializados responsáveis pela elaboração de normas voluntárias (autorregulação) direcionadas ao aperfeiçoamento da atividade empresarial global, com o objetivo de difundir práticas comuns.

As regras sobre combate à corrupção da CIC são a principal iniciativa da instituição no assunto. Conforme introdução do documento, trata-se de regras de natureza autorregulatórias. Sua aceitação voluntária pela comunidade empresária visa promover e difundir padrões de integridade e ética nas transações comerciais internacionais.

Os códigos de ética apresentam os princípios mais relevantes a serem observados, princípios que têm aplicação prática e não podem ser vistos como um conjunto de meras intenções. Como princípios, são inseparáveis da identidade da atividade e da responsabilidade ética e social.

O objetivo não é substituir as normas nacionais e internacionais, mas auxiliar as empresas a cumprirem suas obrigações legais, de maneira sustentável e ética.

Assim, para prevenir e combater as práticas de má governança, torna-se imperativo que o setor privado juntamente com a sociedade civil, assumam uma postura proativa na adoção dos valores e princípios éticos e de integridade em seus negócios, rejeitando totalmente a prática de atos ilegais, ilegítimos ou de corrupção.

As respostas dadas até então para o problema do respeito ao ambiente raramente buscam meios de superação do paradigma antropocêntrico, pois carregam em seu bojo a promoção preferencial do ser humano acima de qualquer pretexto. Por isso, pensar e aplicar uma ética ambiental na atualidade é difícil, e, sem embasamento por meio de preceitos éticos gerais, poucas mudanças significativas podem ocorrer.

Não há uma única forma de proteger a natureza. A sustentabilidade exige a integração entre práticas, através da GAG, e o constante repensar sobre os modelos adotados, sem o predomínio de uma ou outra concepção.

A respeito da ética ambiental, verificou-se o interesse comum contra a destruição da natureza sob as mais diferenciadas formas, o que é mais do que solidariedade entre ambientalistas, haja visto que as diferenças ideológicas tendem a ser suprimidas em função dos interesses comuns.

Nos encontramos hoje, assim, diante da possibilidade de ampliação da esfera ético-ambiental, tendo como objetivo não apenas relações mais equilibradas e justas entre os homens, mas entre o homem e a natureza não-humana.

Desta feita, demonstrou-se que a educação ambiental consiste em um instrumento primordial na busca pela solução da crise que afeta o meio ambiente, uma vez que promove uma mudança de paradigmas, de valores, princípios e interesses humanos, culminando com a conscientização do homem acerca da escassez progressiva dos recursos naturais, das consequências maléficas causadas à natureza pelas suas ações, bem como da urgência em exercer de forma responsável e participativa, através da governança ambiental e seus atores não estatais, a proteção ecológica e, dessa forma, concretizar a cidadania ambiental.

## **2 OS ATORES NA REDE MULTINÍVEL DE INTERESSADOS E A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NA GOVERNANÇA AMBIENTAL GLOBAL.**

Em 21 de setembro de 2014, cerca de 300.000 pessoas na cidade de Nova York participaram da maior demonstração de mobilização social sobre as mudanças climáticas da História, clamando por justiça e ações governamentais efetivas<sup>4</sup>. Este evento reflete a crescente mobilização da sociedade civil e das ONGs nas questões ambientais globais. Também levanta questões sobre processos democráticos de tomada de decisão e participação frente ao déficit de ação dos governos soberanos. Esse envolvimento sugere a seguinte questão: até que ponto a sociedade civil e as ONGs são os motores de mudança na GAG?

Neste cenário mundial, é cada vez mais crescente e influente a presença da governança ambiental através de novos atores, tendo em vista a implementação de

---

<sup>4</sup> Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2014/09/22/nyregion/new-york-city-climate-change-march.html?r=1>> Acesso em: 22 de nov. 2020.

novos processos para a busca de soluções para os problemas comuns, que devem envolver tanto os indivíduos, quanto as instituições públicas e privadas.

Apesar da ampliação da participação e da inserção e influência destes atores no cenário global, o Direito Internacional tradicional permanece voltado tão somente às relações entre os Estados, únicos sujeitos de Direito Internacional, assunto este que será tratado mais adiante.

A Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (CNUDS), conhecida também como Rio+20, foi uma conferência realizada entre os dias 13 e 22 de junho de 2013 na cidade brasileira do Rio de Janeiro, cujo objetivo era discutir sobre a renovação do compromisso político com o desenvolvimento sustentável.

A Rio+20 contou com a participação de chefes de Estado e governos de 188 nações (das quais, 185 dentre os 193 países-membro da ONU, além de representantes do Vaticano, da Palestina e da Comunidade Europeia) que reiteraram seus compromissos com a sustentabilidade do desenvolvimento, sobretudo, no que concerne ao modo como estão sendo usados os recursos naturais do planeta.

A Rio+20 foi marcada pelo esforço de se promover a participação social na construção e na implementação dos compromissos pela sustentabilidade. De forma inédita às conferências da ONU, a Rio+20 concedeu espaço de palavra aos representantes dos nove grupos sociais distinguidos na Agenda 21 (*Major Groups*)<sup>5</sup> para se manifestarem na plenária de alto nível - na qual tradicionalmente somente se manifestam os Chefes de Estado e de governo dos países-membro da ONU.

A "plena participação da sociedade civil" está realçada no primeiro parágrafo do documento resultante da Rio+20 intitulado "O futuro que queremos"<sup>6</sup>. No entanto, tal participação social nos resultados da Rio+20 foi questionada por diversos grupos sociais, gerando críticas ao texto da Conferência.

---

<sup>5</sup> Organizações não-governamentais. O *Major Groups* de ONGs é o mais diverso e com o maior número de organizações credenciadas junto ao PNUMA e ao sistema das Nações Unidas em geral. As Organizações Não Governamentais (ONGs) fazem contribuições valiosas na promoção do desenvolvimento sustentável por meio de sua experiência, expertise e capacidade diversificadas e bem estabelecidas, especialmente na área de análise, compartilhamento de informações e conhecimento, promoção do diálogo e apoio à implementação do desenvolvimento sustentável. As ONGs têm sido parceiros importantes para o PNUMA desde sua fundação em 1972 e atualmente estão envolvidas em muitas atividades do PNUMA, em nível de política e programático, incluindo a implementação de projetos por meio de parcerias. Disponível em: <<https://www.unep.org/civil-society-engagement/major-groups-modalities/major-group-categories>>. Acesso em 01 de abril de 2020.

<sup>6</sup> Disponível em: <<https://sc.movimentoods.org.br/wp-content/uploads/2019/10/O-Futuro-que-queremos-RIO20.pdf>>. Acesso em 01 de abril de 2020.

A Conferência Rio-92 foi um marco no reconhecimento das contribuições da sociedade civil para a governança ambiental. O Princípio 10 da Declaração do Rio defende que temas ambientais são melhor tratados quando conseguem mobilizar e levar a uma participação integrada da pluralidade de atores que compõem a sociedade.

A partir deste contexto e da evolução do cenário internacional, permitiu-se uma maior participação de atores não estatais, como ONGs, empresas privadas e comunidades científicas nos processos decisórios, notando-se o reconhecimento institucional de forças emergentes, capazes de trazer impulso à governança ambiental, do nível global ao local.

No momento atual da globalização, ampliou-se de certa forma o conceito de governança. Entretanto, somente no início do século XXI a governança ambiental se tornou uma expressão comum nas áreas das Ciências Humanas, Sociais Aplicadas e afins, como sendo imprescindível para os processos de desenvolvimento tanto econômico quanto social, além de solução para problemas entre Estados e atores não estatais, tendo em vista que:

É cada vez maior a preocupação em estabelecer formas e mecanismos de gestão compartilhada do poder, de maneira transparente, onde Estados, organizações internacionais, empresas multinacionais e organizações da sociedade civil possam ter papel relevante (GONÇALVES, 2014, p. 83).

Desta forma, faz-se necessário trazer à pesquisa o estudo da relevância dos atores não estatais, que passaram a assumir um lugar central no espaço público mundial, em nível transnacional, levantando novas demandas sociais e novas instâncias de regulação sistêmica, pois os eventos de âmbito global, que concorrem para o desenvolvimento sustentável, são sistemicamente relacionados e requerem correspondentes ações locais. Atualmente, a governança ambiental, em nível global, exige ampla estrutura institucional de ação, por intermédio de governos, do setor privado e de ONGs.

Neste sentido, este capítulo irá tratar da legitimidade que os novos atores internacionais assumem na GAG, pois fortalecem a participação da sociedade civil de forma ampliada, ou seja, com atores que não pertencem às estruturas clássicas dos Estados. Demonstrando, assim, a importância e a necessidade da gestão dos problemas entre todos os envolvidos, bem como da cooperação na busca de soluções



que atendam aos interesses das pessoas e das instituições (sejam públicas ou privadas).

## 2.1 A LEGITIMIDADE DOS ATORES NÃO ESTATAIS NA GOVERNANÇA AMBIENTAL GLOBAL.

O estabelecimento de redes de parcerias com o setor privado, organizações sociais e comunidade científica tem sido uma das formas do Estado gerir a questão ambiental, por meio da governança. Nesse sentido, visualizamos a estratégia da governança como um novo estilo de governar em um cenário democrático, caracterizado por diferentes graus de interação e cooperação entre o Estado e atores não estatais, constituindo redes de decisão conjuntas, diferente do modelo de controle hierárquico.

Os atores não estatais constroem redes e teias de informações que veiculam e realizam interlocuções com outros atores não estatais, contribuindo (ou não) para o equacionamento dos problemas sociais, ambientais e culturais que se manifestam na sociedade, em dimensão global ou local. Essa complexidade está relacionada à necessidade local, buscando trazer a esse meio experiências, atitudes e mudanças, objetivando a quebra de paradigmas e, ao mesmo tempo, permitindo que cada ator estatal entenda os anseios do local e do global.

Nesse sentido, Rei e Granziera (2014) asseveram que “os problemas ambientais em geral [...] somente podem encontrar soluções satisfatórias se negociados e regulamentados pelo conjunto dos Estados, sem desconsiderar o papel de novos atores do cenário internacional, que articulam interesses numa dinâmica mais eficiente que as conferências diplomáticas”.

A partir da emergência do fenômeno da globalização e das inúmeras transformações ocorridas na sociedade internacional nas últimas décadas, estes atores passaram a se manifestar para além das fronteiras nacionais. Conceber, hoje, que o Estado limite estes atores em sua atuação é um pensamento ultrapassado. Os atores não estatais podem ser ONGs, indivíduos, empresas transnacionais e movimentos sociais, dentre outros.

Como afirmado anteriormente, a principal característica da governança global contemporânea possivelmente seja o crescente reforço do papel dos atores não

estatais. Indivíduos, empresas, ONGs, comunidade científica<sup>7</sup>, igreja, e de modo geral a sociedade civil participam cada vez mais intensamente na formulação e implementação de instrumentos de governança.

Esses atores desenvolvem uma multiplicidade de atividades relevantes para a governança global: fornecem conhecimento técnico, definem agendas e tomam decisões regulatórias voluntárias complexas, participam da formulação de políticas públicas nos âmbitos internacional e doméstico, monitoram o cumprimento de obrigações e padrões, e até mesmo “sancionam” o descumprimento através da exposição pública das partes faltosas (*naming and shaming*)<sup>8</sup>.

A ONU é a peça central da governança global desde a II grande guerra, sendo a única organização intergovernamental de abrangência e adesão quase universais, cuja agenda inclui diversas questões relativas à governança. Isso é observado quanto à questão do meio ambiente, levando-se em conta uma série de organizações e programas existentes no âmbito da ONU, alguns deles apresentados neste momento.

Com a finalidade de acompanhar a implantação da Agenda 21, surgiu, a partir da Conferência Rio-92, a Comissão para o Desenvolvimento Sustentável (CDS). Essa comissão tem ainda as atribuições de dar orientação política sobre iniciativas futuras, promover a discussão e orientar a formação de parcerias para o desenvolvimento sustentável entre os diversos atores. Contudo, a comissão não tem autoridade para obrigar os Estados a agirem e não possui o comando de seus recursos financeiros.

O recorrente apelo à formação de parcerias entre agências das Nações Unidas e governos nacionais, com representantes de setores empresariais e sociais, reflete, no plano processual, o que vimos ser a tendência do novo papel do Estado, que aceita a redução do seu poder soberano e admite a cooperação como sendo parte do novo paradigma de sua atuação no cenário jurídico internacional e interno, aliando-se

---

<sup>7</sup> Há de se ressaltar que o importante trabalho da comunidade científica acerca da questão ambiental mostra-se um instrumento ímpar no que se refere à formulação e aplicação das políticas ambientais, não apenas no âmbito internacional, onde a cooperação entre as organizações intergovernamentais e as comunidades científicas e acadêmicas é comum, mas também na esfera regional/local, onde é mais complicada essa colaboração. Geralmente os Estados recorrem à comunidade científica com intuito de elaborar resposta para um determinado problema, e dessa forma assumem uma posição substanciada perante as negociações internacionais.

<sup>8</sup> *Naming and shaming* é uma prática que não traz quaisquer sanções formais. Consiste em colocar em evidência o país violador de Direitos Humanos, sob o holofote da imprensa internacional e de Organizações Não-Governamentais, apontando-lhe o dedo direto às violações. Cuida-se de dar um exemplo de costume como fonte do Direito no âmbito da ONU, pois não se encontra expressamente prevista na Declaração Universal dos Direitos do Homem ou na Carta das Nações Unidas, e não deve ser confundida com a recomendação, esta sim, prevista. A ideia da prática é constranger e pressionar, a fim de que sejam corrigidas as causas das mazelas.

a outros sujeitos, que passam a ter legitimidade reconhecida, em prol da concretização efetiva de resultados para questões complexas, como as ambientais.

Compreender a governança como um dos mais relevantes temas da sociedade internacional contemporânea pressupõe perquirir os meandros do poder e sua estreita conexão com a globalização, entendida como um fenômeno não somente econômico, mas também político, jurídico, social e ambiental.

Dentre os atores, incluem-se tanto os estatais (políticos e burocratas), quanto os não estatais (grupos do setor privado e da sociedade civil ou o cidadão), que interagem não só para selecionar e implementar políticas públicas, mas também para entabular novas regras por meio das quais essas interações serão construídas

Para ter acesso à arena internacional de negociações ambientais, o setor privado articula-se através de associações empresariais. Sua participação ocorre, por exemplo, pela elaboração de relatórios e pela cooperação com delegações nacionais. Entretanto, essa participação não ocorre sem que haja tensões, principalmente devido ao questionamento da legitimidade da iniciativa privada como defensora de interesses coletivos. Para transpor esse obstáculo, o setor privado tem procurado apresentar contribuições através, por exemplo, de inovação tecnológica, como o desenvolvimento de substitutos para os CFCs – poluentes nocivos à camada de ozônio –, e de práticas de responsabilidade socioambiental (ANDRADE, 2009).

No que se refere à composição da sociedade civil, pode-se afirmar que é bastante diversificada, compreendendo desde pessoas físicas até instituições religiosas e acadêmicas, sem contar os grupos de interesse específico, como as ONGs.

Gemmill e Bamidele-Izu (2005) identificaram cinco principais papéis que a sociedade civil pode desempenhar na GAG. São eles: i) coletar, difundir e analisar informações; ii) fornecer dados para a fixação de agenda e para os mecanismos de desenvolvimento de políticas; iii) desempenhar funções operacionais; iv) avaliar as condições do meio ambiente e monitorar o cumprimento de acordos ambientais; e v) pleitear justiça ambiental.

No âmbito da governança ambiental, as ONGs ocupam um lugar de destaque. Entretanto, os mecanismos formais previstos para a sua participação, no contexto da ONU, continuam limitados. Os autores defendem que a participação da sociedade civil deve ocorrer através de uma estrutura de engajamento mais formalizada e institucional, que requer um comprometimento significativo de tempo, além de

recursos financeiros de governos e organismos intergovernamentais. Eles propõem a utilização de formas inovadoras de rede, por meio de coalizões regionais, para ajudar a promover a inclusão de uma multiplicidade de vozes.

No que se refere à influência voltada ao campo jurídico, Kiss (1996) afirma que os atores não estatais participam essencialmente da “primeira etapa” da construção do Direito Internacional, na qual ocorre a constatação da necessidade de regulação de certos aspectos e dos valores comuns que tornam essa regulação desejável a todos.

Barros-Platiau (2004) adverte ainda que esses atores estariam sim criando normas de conduta internacional, mesmo que não formais, sendo tal fenômeno ligado ao conhecimento especializado sobre determinados assuntos, o que os torna conhecedores das lacunas do Direito Internacional e capazes de propor soluções adequadas ou completar convenções internacionais.

Todavia, não obstante a importante contribuição do *soft law*, o monopólio de elaboração das normas jurídicas internacionais ainda pertence aos Estados, por razões ligadas à própria história do Direito Internacional.

Oliveira (2014), ao analisar a participação da sociedade civil, ainda na fase de elaboração dos documentos preparatórios para a Rio+20, constatou que, em relação à produção dos documentos oficiais, essa participação é desordenada e pouco efetiva. A autora defende que tal cenário poderia ser modificado a partir de chamadas por temas específicos e indicação de setores com potencial envolvimento com o tema, o que contribuiria para a organização da sociedade civil em redes.

Em decorrência da situação ambiental frente ao desafio da sustentabilidade, a Igreja apresenta-se como fonte de colaboração e reflexão do tema elencado, buscando equilíbrio, harmonia ambiental e a auto sustentabilidade para o bem comum.

A Igreja, como entidade organizada, preocupa-se com o meio ambiente e o desenvolvimento sustentável, colaborando no despertar e na conscientização das pessoas em relação ao meio ambiente e à ecologia. Nesta vertente, deve-se avançar a reflexão, no sentido de sustentá-la e protegê-la.

A Igreja Católica, juntamente com outros atores não estatais, vem procurando exercer seu papel de protagonista, fazendo alertas à sociedade da real necessidade de mudanças de atitudes, para preservar e respeitar a vida dos seres e seu habitat, e assim garantir um mundo mais justo, fraterno e de harmonia com o meio ambiente.

A despeito da função informativa e formadora de opinião dos atores não estatais, estes também exercem influência direta na política internacional, especialmente na seara ambiental, na qual, em várias instâncias internacionais, as ONGs não agem como simples observadoras, mas como equivalentes a diplomatas, e desempenham muitas funções semelhantes às dos delegados dos Estados, representando os interesses de seus constituintes, trocando informações, negociando e aconselhando.

As ONGs constituem-se juntamente com as organizações internacionais, os mais importantes atores das relações internacionais, pois são organismos civis formados pela associação voluntária de cidadãos, que objetivam cobrir espaços não ocupados pelo Estado e pelas organizações internacionais, para suprir demandas e dar respostas a problemas verificados pela população mundial.

As ONGs internacionais, a exemplo da *Greenpeace*, *Friends of the Earth*, *International Union for Conservation of Nature* (IUCN) e *World Wildlife Fund* (WWF), entre muitas outras, assumiram uma importante contribuição no desenvolvimento do Direito Internacional Ambiental, face à ingerência que exercem no processo de regulação das decisões multilaterais.

Para Barros-Platiau (2011), por essa razão as referidas organizações se intitulam como representantes da sociedade civil global, malgrado não possuírem personalidade jurídica internacional e não integrem o rol dos sujeitos de direito internacional público, o que não as tem impedido de criar “um espaço público autônomo em relação aos Estados”.

A atuação das ONGs na implementação e na observância (controle) das normas internacionais ambientais já é uma realidade, como no caso da participação ativa da IUCN e do WWF nas ações da CITES – *Convention on International trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora*<sup>9</sup>. Trata-se de uma inevitável convergência de interesses, facilitada pelo alto grau de especialização dessas organizações não governamentais internacionais.

---

<sup>9</sup> CITES é um acordo internacional ao qual os Estados e as organizações regionais de integração econômica aderem voluntariamente. Embora a CITES seja legalmente vinculativa para as partes - em outras palavras, elas têm que implementar a convenção - ela não substitui as leis nacionais. Em vez disso, fornece uma estrutura a ser respeitada por cada parte, que deve adotar sua própria legislação interna para garantir que a CITES funcione em nível nacional. Disponível em: <<https://cites.org/eng/disc/what.php>>. Acesso em: 05 de jan. 2021.

As ONGs são estruturadas de forma mais flexível e ágil, caracterizando-se pela liberdade, espontaneidade e voluntariedade de seus associados, além da facilidade de intercâmbio com outras organizações. Representam o amadurecimento na forma de participação do cidadão na gestão dos problemas e das demandas sociais, configurando-se em um tipo de declínio das formas tradicionais de participação.

Não há consenso quanto a essa participação corresponder ou não a alguma forma de delegação, mas, de qualquer modo, a presença de atores não estatais nas instâncias internacionais não corresponde a um enfraquecimento do papel dos Estados, apenas a uma nova forma de participação, que não conflita necessariamente com os atores tradicionais.

Não se pode mais admitir que a soberania consista na liberdade dos Estados de atuarem independentemente e de forma isolada, à luz do seu interesse específico e próprio. A soberania, hoje, consiste numa cooperação internacional em prol de finalidades comuns. O novo conceito de soberania aponta a existência de um Estado não isolado, mas membro da comunidade e do sistema internacional.

A mundialização, assim como a globalização, possui propriedades de abrir as sociedades umas às outras, observando que as ONGs poderiam ser consideradas de grande importância nas relações de capital. Nesse sentido, essas últimas atuam de forma importante no fenômeno da governança, entretanto, seus mecanismos de participação, no contexto da ONU, continuam limitados, pois há o entendimento de que a participação da sociedade civil deve ocorrer através de uma estrutura de engajamento mais formalizada e institucional, que requer um comprometimento significativo de tempo, além de recursos financeiros de governos e organismos intergovernamentais.

Os Estados-nação não serão aqui abordados, dada a sua relevância quando o objeto de debate é a governança. Essa opção não pretende, todavia, subestimar a importância dos Estados, os quais se mantêm como atores chave da governança global. Entretanto, para que haja legitimidade nesse processo, faz-se necessário ampliar o escopo da participação, para assegurar a representatividade da sociedade civil.

Os atores internacionais passaram a influenciar consideravelmente o poder de decisão dos Estados, tanto de forma positiva como de forma negativa, por conta de seu protagonismo no cenário internacional.

Os processos de globalização alteram papéis tradicionais no cenário mundial, com o fim de torná-los autônomos. Neste sentido, as discussões sobre a governança implicam a consideração de novos atores nas questões mundiais e propõem que os atores não estatais, principalmente as ONGs, assumam lugar central no espaço público mundial, levantando novas demandas sociais, uma vez que o balanço do poder se alterou de forma significativa.

Para Barros-Platiau (2004), na verdade, os atores não estatais não são “novos”, mas possuem um caráter inovador, na medida em que influenciam de maneira crescente tanto a elaboração como a aplicação de normas internacionais. E, segundo a autora, o conceito de governança global tem sido analisado com o objetivo de trazer respostas sobre a influência de atores não estatais, tanto na política como no Direito Internacional.

Outras instituições e organizações preencheram o vácuo do poder, em razão das limitações existentes de autoridade e competências dos Estados nacionais.

Pode-se afirmar que a ideia de governança global pressupõe capacitação dos indivíduos que estão sendo governados, ou seja, qualquer definição de governança passará pela noção de democratização e legitimidade, ou de comunicação aberta e reflexividade coletiva.

Quando se fala de atores não estatais, a aplicabilidade da governança torna-se mais ampla e simples, uma vez que tais atores podem contribuir diretamente para a tomada das decisões dos Estados, apresentando, para tanto, fatos e argumentos que promovam melhorias na administração de interesse comum.

A presença cada vez mais crescente e influente de atores como ONGs ou companhias transnacionais no cenário internacional demonstra as mudanças ocorridas na maneira de atuar da sociedade, que não mais conhece ações puramente estatais em alguns assuntos.

Um fator como o fortalecimento da sociedade civil fez emergir um novo contexto, facilitado, em certa medida, pelo Estado, quando reconhece a atuação de organizações não governamentais ou lhes solicita auxílio em diversas ações de cooperação, ou até mesmo quando recorre a outros grupos, como as empresas privadas ou a mídia.

Gonçalves (2014, p.83) “cada vez maior a preocupação em estabelecer formas e mecanismos de gestão compartilhada do poder, de maneira transparente, onde

Estados, organizações internacionais, empresas multinacionais e organizações da sociedade civil possam ter papel relevante”.

Nessa lógica, os grupos de ativistas, as ONGs, a sociedade civil, a comunidade científica e o setor privado, como as empresas, reverberam sobre os que criticam o Estado e suas ações, no sentido de que são importantes parceiros da questão ambiental, podendo assumir inúmeros papéis com diferentes níveis de importância e de desempenho.

Entretanto, referente à perspectiva acerca da hierarquia, os Estados continuam sendo os únicos atores com autoridade decisória e aplicativa, como igualmente expõe O’neill (2009, p.49): “somente os representantes oficiais do Estado estão autorizados a votar, assinar e fazer cumprir os tratados internacionais. Não mais que os governos, por meio de sua autoridade soberana, estão habilitados a executar as normas ambientais em suas próprias populações”.

Em contrapartida, pensa-se que o estímulo e o suporte destas decisões são de suma importância, seja para sobrepujar seus próprios interesses ou defender o bom funcionamento de todo o sistema internacional. A verdade é que os países são frequentemente pressionados pelos seus órgãos governamentais, não governamentais e outros grupos de pressão. Alguns grupos pressionam mais que os outros, no entanto, percebe-se que todos possuem inclinações no que concerne aos resultados das negociações ambientais, visto que se expressam a fim de ter voz ativa e influenciar no processo de tomada de decisão, fortalecendo e legitimando a sociedade civil organizada.

Deste modo, a pluralidade de atores que apareceram no âmbito do multilateralismo ambiental refere-se a outro fato que fora discutido anteriormente: o fenômeno da GAG. A atuação das ONGs, sua influência e presença perante a comunidade internacional, representando a sociedade civil e empresarial, tornaram-se pontos chave acerca de uma possível concordância resolutive da questão, onde os atores não estatais ganharam cada vez mais voz e mais ação na política mundial ambiental, bem como as instituições de governança se abriram para a participação de uma gama mais ampla da sociedade civil organizada.

De acordo com os fundamentos acima, a governança ambiental possui três dimensões que são relevantes: instrumental, ou seja, processo capaz de produzir resultados eficazes; atores envolvidos com a questão da participação ampliada nos



processos de decisão; e por último o caráter do consenso e persuasão nas relações e ações.

Com base nesses questionamentos, buscar-se-á verificar a legitimidade das ONGs ambientais como atores não estatais, no que diz respeito aos instrumentos tradicionais de GAG, pois sua possível influência sobre o discurso e efetiva promoção de interesses e tomada de decisões no âmbito da proteção internacional ao meio ambiente já foi demonstrado nos fundamentos acima descritos.

Neste sentido, Gonçalves (2006, p. 11) apresenta perguntas fundamentais no que se refere à legitimidade das ONGs: as organizações não-governamentais, atuantes no processo da governança global, teriam legitimidade nas suas ações? Onde estaria a fonte dessa legitimidade? Em que medida estariam elas revestidas de autoridade para representar a sociedade civil global?

Para responder a essas questões, partiremos da premissa de que a legitimidade é um ativo fundamental para os atores da política global, especialmente para as organizações não governamentais internacionais ambientais, pois, em comparação com empresas ou Estados, elas têm menos meios coercitivos (sem recursos militares ou financeiros significativos) e, uma vez que as mesmas normalmente carecem de um status formal em assuntos globais, raramente podem reivindicar autoridade sem alguma forma de legitimação conferida por outros.

Embora muitas ONGs internacionais ambientais, como o *Greenpeace* e *WWF*, tenham se tornado marcas importantes, elas também enfrentam, individualmente, desafios crescentes à sua legitimidade. Alguns desses desafios surgiram externamente, incluindo mudanças tecnológicas (por exemplo, mídia social, inteligência artificial) ou a ascensão de governos populistas que restringem os espaços da sociedade civil (CIVICUS, 2018).

Muitos críticos do setor simplesmente querem que as ONGs internacionais voltem a uma época anterior, em que eram menores e menos engajadas em questões políticas. Por exemplo, regimes autoritários há muito invocam a soberania do Estado como forma de questionar a legitimidade das intervenções das ONGs para os direitos humanos ou a proteção ambiental. Mas muitos desses regimes há muito estão comprometidos com certas normas internacionais simplesmente por serem membros das Nações Unidas ou por terem assinado tratados internacionais.

As ONGs internacionais estabeleceram um conjunto diversificado de relacionamentos com uma variedade de atores estatais e não estatais (STROUP, 2020) o que exige uma análise mais complexa dos desafios de legitimidade.

Outros críticos das ONGs acusam o setor de abrigar elites não eleitas, promovendo agendas não democráticas (ANDERSON, 2000). Embora seja verdade que as ONGs não se candidatam a eleições regulares, sua legitimidade é apenas parcialmente baseada em fazer reivindicações representativas em nome daqueles que alegam beneficiar. O que importa não é que as ONGs internacionais ocasionalmente falem pelos outros, mas sim como exercem suas atividades ligadas ao meio ambiente.

Finalmente, um número crescente de acadêmicos culpa as ONGs internacionais por terem se tornado muito profissionais e grandes. Como resultado, correm o risco de abandonar suas missões por um foco na competição por recursos limitados (BUSH & HADDEN, 2019; PRAKASH & GUGERTY, 2010), ou se tornar parte das elites globais, abandonando o de desafiar o *status quo*.

Uma abordagem diferente para entender a legitimidade de ONGs começa com a suposição de que os fundamentos para julgar o que é legítimo mudaram profundamente. Hoje, simplesmente não é mais suficiente reivindicar boas intenções e fazer uma gestão responsável dos recursos dos doadores. Não se trata de ONGs retornando ao que eram no passado, mas da adaptação de práticas de legitimidade para expandir missões e objetivos (DELOFFRE & SCHMITZ, 2019).

Todas as questões sobre a legitimidade de ONGs, em última análise, se resumem a suposições implícitas sobre o propósito básico desses atores, especialmente porque essas suposições não apenas variam entre as partes interessadas, mas também porque mudaram profundamente com o tempo.

Para entender melhor essas mudanças nas expectativas em relação às ONGs internacionais, é útil distinguir entre pragmático (meios fins), normativo (moral), e fontes cognitivas (presumidas como certas) de legitimidade (KOPPELL, 2008).

A legitimidade pragmática surge quando uma ONG é percebida como uma resposta às necessidades de outros atores, incluindo governos, doadores, beneficiários ou organizações semelhantes. Normativamente, as principais ONGs internacionais, tradicionalmente, confiam em fazer afirmações morais sobre ação humanitária ou de Direitos Humanos (meio ambiente) que repercutem principalmente no público de seus países de origem. Cognitivamente, os marcos legais e

regulamentares do setor definem seu lugar na sociedade e estabelecem uma ampla aceitação de sua legítima existência.

As ONGs internacionais obtêm legitimidade cognitiva quando outros não conseguem imaginar um mundo sem este tipo de organização.

Durante décadas, as ONGs traduziram efetivamente sua legitimidade em poder e autoridade. As ONGs de desenvolvimento, com foco em serviços, tornaram-se canais importantes para investimento externo (DIELEMAN et al., 2015), enquanto grupos de defesa obtiveram grandes vitórias refletidas na criação de instituições globais, como a Convenção Anti-Minas Terrestres, em 1997<sup>10</sup>, ou o Tribunal Penal Internacional<sup>11</sup>, em 2003. Mas esses sucessos não solidificaram necessariamente a autoridade das ONGs. Em vez disso, eles expuseram as fracas bases de legitimidade subjacentes do setor.

As ONGs internacionais enfrentam maiores desafios para adquirir e manter a legitimidade do que governos ou empresas. Uma vez que as empresas têm proprietários ou acionistas e os governos estão vinculados a uma população claramente definida, suas principais partes interessadas são mais claramente definidas do que as das ONGs. Além disso, as empresas e os governos são regidos por estruturas legais e regulatórias muito mais extensas, principalmente no mercado interno, mas também no internacional. Em contraste, as ONGs internacionais não têm qualquer status legal em nível internacional, trabalham rotineiramente em contextos culturalmente diversos e não têm um eleitorado coerente e dominante (BEN-ARI, 2014; THRANDARDOTTIR & KEATING, 2018).

A primeira dinâmica subjacente aos debates recentes sobre a legitimidade das ONGs é impulsionada pela evolução dos objetivos e estratégias do setor. Para as ONGs, uma importante fonte de legitimidade tem sido tradicionalmente seu papel único na caridade destinada a lidar com o sofrimento.

Durante décadas, ser um intermediário para transferências de recursos de países ricos para países pobres foi uma fonte confiável de legitimidade. Mas, com o tempo, um quadro de ação mais filantrópico (GROSS, 2003) levou a maioria das ONGs seculares e religiosas a adotar uma visão de longo prazo e afirmar a solução das causas básicas dos males sociais.

---

<sup>10</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d3128.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3128.htm)>. Acesso: 13 de dez. 2020.

<sup>11</sup> Disponível em: <<https://www.icc-cpi.int/>>. Acesso em: 13 de dez. 2020.

Embora a caridade continue sendo um curso de ação importante e, às vezes, superior (SAUNDERS-HASTINGS, 2015), as ONGs internacionais se envolveram em décadas de inovação tática e estratégica para serem capazes de demonstrar sua capacidade de resolver, e não apenas trazer alívio temporário para a pobreza, as violações dos direitos humanos e a destruição do meio ambiente.

Por exemplo, a Anistia Internacional (AI)<sup>12</sup> mudou, na década de 1990, de uma ênfase na escrita de cartas a prisioneiros individuais, para uma abordagem em estilo de campanha mais abrangente, que inclui, no seu quadro de reivindicações, a erradicação da tortura, os desaparecimentos e outras violações (DORSEY, 2011).

Este novo quadro faz com que as ONGs internacionais evitem substituir os serviços do governo, mas se esforcem para capacitar as populações locais a exigir, de forma eficaz e sustentável esses serviços, pois são os principais responsáveis por eles.

A legitimidade dos trabalhos das ONGs internacionais vinculadas aos Direitos Humanos universalmente reconhecidos, como o meio ambiente, é reconhecida, pois muda fundamentalmente o que essas ONGs internacionais fazem ao defender com maior ênfase a defesa e a organização das comunidades locais.

Mudanças estratégicas adotadas por muitas ONGs transformaram os fundamentos sobre os quais as partes interessadas são solicitadas a avaliar pragmaticamente sua satisfação com o setor. Como resultado, novos públicos podem aparecer, enquanto os existentes (por exemplo, doadores) podem considerar o que essas mudanças significam para eles.

Com mandatos e ambições cada vez maiores, as ONGs mudaram as estruturas morais de suas ações e aumentaram o número de públicos com os quais se engajam.

Uma mudança fundamental que afeta as percepções de legitimidade normativa está relacionada a como as ONGs internacionais podem tentar mudar de um tipo de ativismo, dirigido principalmente por funcionários, para um tipo de ativismo mais dirigido por apoiadores (HALL et al., 2019).

---

<sup>12</sup> A Anistia Internacional (AI) é uma organização não-governamental e movimento global em mais de 150 países e territórios que luta pelo fim dos abusos contra os Direitos Humanos. A atuação da Anistia Internacional tem por base a defesa da Declaração Universal dos Direitos Humanos, mas também é regida por outros padrões internacionais de Direitos Humanos. Trata-se de uma organização não-governamental independente, sem ideologia política, interesse econômico ou religião. É financiada pelas quotas dos associados e doações. A Anistia Internacional é ainda um movimento que congrega pessoas de todo o mundo que se envolvem em campanhas para que os Direitos Humanos internacionalmente reconhecidos sejam respeitados e protegidos. Disponível em: <<https://www.amnesty.org/en/>>. Acesso em: 2 de dez. 2020.

Como parte da inovação estratégica contínua, essas organizações experimentam cada vez mais dar aos apoiadores maior controle dos serviços e campanhas. Por exemplo em 2011, o Laboratório de Mobilização (MOBLAB)<sup>13</sup> foi criado dentro do *Greenpeace* Internacional para servir como uma plataforma para facilitar novas formas de ativismo voltado para o apoiador, *online e offline*.

Esses esforços podem ser projetados para ampliar a participação alcançando novos públicos, ou podem se concentrar no aprofundamento da participação, atraindo apoiadores já existentes para mais perto da organização (SCHMITZ et al., 2020). Isso muda as expectativas normativas de legitimidade para ONGs porque a natureza da participação do apoiador se expande. Ele deixa de ser um doador para se envolver em atividades mais significativas, como identificar tópicos de campanha, contribuir com narrativas ou liderar um esforço específico.

Na Alemanha, organizações como ATTAC<sup>14</sup> e CAMPACT<sup>15</sup>, que enfrentaram a crise climática e a desigualdade global com estratégias inovadoras, perderam seus

---

<sup>13</sup> O Laboratório de Mobilização nasceu dentro do Greenpeace Internacional em 2011, em meio a um período de transformação radical para a organização e para o movimento ambientalista em geral. Imagens de vídeo e cobertura da imprensa eram parte integrante das campanhas do Greenpeace desde suas primeiras vitórias no mar. Mas os tempos mudaram. Desde a década de 1990, a adoção generalizada de e-mail, telefones celulares e mídia social levou a um novo tipo de campanha, que permite que um público passivo de indivíduos se torne participante da ação coletiva em uma velocidade histórica e em seus próprios termos. A crise que levou à criação do MobLab começou em 2009, quando a Conferência de Mudança Climática de Copenhague não conseguiu produzir um tratado vinculante, apesar de uma campanha massiva, liderada pelas principais organizações ambientais do mundo. Os líderes do Greenpeace reconheceram com humildade e ousadia que as estratégias e táticas que trouxeram à organização décadas de vitórias eram insuficientes para alcançar o progresso na escala de desafios como mudança climática e desigualdade. Então, eles adotaram um conjunto de princípios visionários que reconheciam as pessoas como parceiros de campanha poderosos e essenciais - não apenas constituintes ou apoiadores. Ao longo de cinco anos treinando, experimentando e construindo uma comunidade global de prática, o MobLab facilitou uma grande mudança cultural no Greenpeace. No início de 2017, o MobLab iniciou o processo de se tornar totalmente independente e expandir sua missão de servir a uma comunidade mais ampla de agentes de mudança. Disponível em: <<https://mobilisati onlab.org/about/our-roots/>>. Acesso em: 15 de dez.2020.

<sup>14</sup> ATTAC (*Association pour la Taxation des Transactions Financière et l'Aide aux Citoyens*) é um movimento internacional que busca alternativas sociais, ambientais e democráticas no processo de globalização. O movimento anti-globalização é um movimento emancipatório que se opõe à globalização neoliberal. Eles também pensam que a preservação do nosso planeta não pode ser alcançada por meio do progresso tecnológico e da comercialização dos recursos naturais, mas que requer uma redefinição radical do desenvolvimento econômico longe do produtivismo e do consumismo. Isso implica que os bens comuns da humanidade (saúde, educação, água, clima, biodiversidade) devem receber um status internacional que garanta sua proteção, e que sua preservação deve ser baseada em financiamento por meio de impostos globais. Disponível em: <<https://www.attac.org/node/3727/>>. Acesso em: 15 de dez. 2020.

<sup>15</sup> CAMPACT - É um movimento cívico com pessoas lutando por uma política progressista. Quando decisões importantes estão pendentes, fazem apelos online diretamente aos responsáveis em parlamentos, governos e empresas. Fazem alianças, debatem com políticos e levam os protestos às ruas, com grandes manifestações e ações locais. As campanhas impulsionam o progresso social, ecológico e democrático - por um mundo em que todas as pessoas vivam em paz e possam realizar sua liberdade igualmente, fortalecendo a participação democrática e garantindo oportunidades

*status* de utilidade pública<sup>16</sup> porque suas atividades foram consideradas “muito políticas” pelas autoridades fiscais.

À medida que as ONGs internacionais se tornam mais diretamente envolvidas na política de seus países de origem, sua legitimidade normativa está sujeita a um maior escrutínio. Embora as ONGs internacionais no passado operassem longe daqueles capazes de examinar seu trabalho, elas agora correm o risco de serem percebidas como operando fora do quadro normativo e regulatório definido pelas expectativas públicas, bem como pelas leis e regulamentos das organizações sem fins lucrativos.

A princípio, qualquer pessoa jurídica de direito privado estrangeira sem finalidade econômica e cujo fim seja lícito, segundo a lei brasileira, poderá ser autorizada a funcionar no Brasil (LEÃO, 2002), portanto, as ONGs possuem atuação legítima no território brasileiro.

Mudanças profundas na forma como as ONGs internacionais operam e estruturam suas ações alteraram fundamentalmente as percepções de sua legitimidade. Para alguns críticos, elas mudaram muito e não fazem mais o que seu propósito original (e legítimo) propunha. Para outros, elas não agiram rápido o suficiente para abraçar novas estratégias e papéis. Como resultado, as ONGs enfrentam a perda do tipo de certeza que fornece a base para sua legitimidade.

Embora as ONGs humanitárias, de desenvolvimento sustentável e de direitos humanos (meio ambiente) tenham, no passado, sido principalmente reativas, para responder às necessidades, crises ou violações, suas ambições de eliminar as causas profundas de forma proativa agora evoluíram além das expectativas públicas. O que definiu o sucesso das ONGs no passado foi muitas vezes o simples compromisso de enfrentar os principais problemas globais, sem necessariamente resolvê-los, porém esse quadro se ampliou, e agora elas pretendem a resolução dos problemas globais, como a destruição do meio ambiente.

---

educacionais iguais. Esses objetivos conectam seus membros a movimentos sociais dos quais participam e fazem parte. O Estado-nação geralmente é pequeno demais para atingir os objetivos. Por isso, defendem uma União Europeia democrática dos cidadãos. Querem que a Alemanha e a Europa tenham como obrigação cumprir sua responsabilidade pela justiça global. Disponível em: <<https://www.campact.de/campact/>>. Acesso em: 13 de dez. 2020.

<sup>16</sup> Disponível em: <<https://www.dw.com/en/german-tax-offices-target-charities-deemed-too-political/a-51420479>>. Acesso em: 13 de dez. 2020.

As mudanças descritas nesta seção oferecem novas e poderosas fontes de legitimação para ONGs internacionais, incluindo a realização de missões ou a capacidade de responder àqueles a quem servem. Dentro de tais estruturas modificadas, as ONGs promoveriam incentivos mais produtivos, projetados para manter a confiança e a legitimidade públicas.

As ONGs desempenham assim um papel cada vez mais importante na formação e implementação de políticas e instituições ambientais. O envolvimento crescente de atores não estatais na governança ambiental é geralmente bem-vindo, pois a sociedade civil presumivelmente ajuda os governos a chegarem a acordos mais eficazes e democráticos, ao fornecer informações e legitimidade.

A seção a seguir busca reexaminar o direito à participação pública através da Convenção de Aarhus, apresentando como essa participação pública pode ser mais bem integrada na GAG.

## 2.2 A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NA GOVERNANÇA AMBIENTAL GLOBAL: CONVENÇÃO DE AARHUS.

A participação pública na governança não é um conceito novo. O direito de cidadãos e grupos individuais de participarem na definição das decisões políticas que os afetam é um direito humano reconhecido.

O direito à participação representa a concreção do princípio democrático, *máxime* por implicar no acesso do indivíduo aos processos decisórios relativos à vida em sociedade. Trata-se, por conseguinte, segundo Bonavides (2019), de um direito de quarta geração, na medida em que os direitos à informação e à participação representam pontos essenciais para a formação de uma sociedade aberta e globalizada.

Em relação à participação ambiental de modo específico, pode-se asseverar ser esse direito um corolário do exercício da cidadania e da inclusão dos indivíduos acerca de temas relacionados ao meio ambiente – tais como os impactos (já ocasionados ou futuros) decorrentes da implementação de empreendimentos, a qualidade dos recursos naturais e os meios de preservação ambiental, entre outros – , além de reafirmá-lo como parte intrínseca da dignidade humana. Nos instrumentos internacionais de direito ambiental, por exemplo, o princípio tende a ser expresso como um meio para um fim.

O Princípio 10 da Declaração do Rio, por exemplo, apresenta a participação pública como uma ferramenta útil para resolver questões ambientais. No entanto, a participação pública no contexto da democracia e da emancipação na governança ambiental pode ser considerada como um fim.

Poder-se-ia argumentar que o objetivo da governança, inclusive governança ambiental, é a democracia, e assim a participação pública é um objetivo central das boas práticas ambientais de governança.

Neste momento, reconhece-se que a participação pública pode ser um meio e um fim, mas, independentemente da sua natureza, deve ser analisada e avaliada no contexto do desenvolvimento sustentável, pressuposto da GAG.

O conceito de governança ambiental engloba as relações e interações entre estruturas, procedimentos e convenções governamentais e não governamentais, onde o poder e a responsabilidade são exercidos na tomada de decisões ambientais. Refere-se assim que as decisões devem ser tomadas com ênfase particular na necessidade de cidadãos, grupos de interesse e comunidades em geral, e no direito de participar e ter suas vozes ouvidas.

A fim de alcançar um processo participativo público integrado, deve ser adotada uma abordagem integrada para a governança ambiental. Esta é uma tarefa onerosa para muitos governos, pois a maioria deles está estruturada de acordo com as linhas setoriais. Neste cenário, o processo de integração da participação pública nos diversos setores e nos diversos níveis do processo de governança torna-se um desafio que pode trazer muitos benefícios. Poucas jurisdições alcançaram esse nível de integração.

Segundo Coenen (2009), em termos gerais esses benefícios se enquadram em três categorias principais:

Primeiro: a participação pública contribui para a qualidade da tomada de decisões. Isso ocorre porque a própria natureza da governança ambiental e do DES incorpora fatores que são principalmente da competência do público. Tais fatores incluem, mas não se limitam, a necessidades culturais e sociais das pessoas, que são um ingrediente necessário para que a governança ambiental atinja o DES. Segundo: a participação pública aumenta a legitimidade no processo de governança ambiental e isso, a longo prazo, facilita a implementação e o cumprimento de políticas e leis ambientais. Terceiro: o processo de participação pública constrói capacidades locais que, em última análise, melhoram a qualidade de vida do público, contribuindo assim para o Desenvolvimento Sustentável.



Em reconhecimento aos benefícios da participação pública, na maioria das jurisdições já não é aceitável argumentar contra a participação pública nos processos de tomada de decisões ambientais. No entanto, o desafio está em garantir que essa participação seja genuína e não mera consulta.

Apesar dos desafios no desenvolvimento de sistemas de gestão que promovam a sustentabilidade, alguns avanços foram feitos na elaboração da governança ambiental e na identificação de princípios que promovam uma boa governança.

No âmbito internacional, diversos instrumentos normativos foram criados, com previsões genéricas sobre o acesso à informação, mas, em 1998, foi firmada a Convenção de Aarhus, que tem como objetos específicos o acesso à informação, a participação popular e o acesso à justiça em matéria de meio ambiente.

A Convenção de Aarhus<sup>17</sup> embora atualmente se aplique principalmente à região da Europa, tem significado global para a promoção da governança ambiental.

A importância da referida Convenção é a de conferir maior concreção ao princípio da transparência, por meio da iniciativa de viabilizar a qualquer cidadão ou pessoa jurídica a possibilidade de obter informações ambientais, inclusive os referentes a outros países, em uma verdadeira tentativa de regionalizar e promover o intercâmbio dos dados.

Celebrada no contexto europeu e fortemente influenciada pelas mudanças que a Europa tem passado nos últimos anos, a Convenção de Aarhus implementa o compromisso dos países europeus de garantir aos cidadãos (nacionais ou não dos seus Estados partes) o acesso à informação, a participação no processo de tomada de decisões e ao acesso à justiça no domínio do ambiente, reconhecendo que nesse domínio a melhoria do acesso à informação e da participação pública aumenta a qualidade das decisões e contribui para a sensibilização do próprio público para as questões ambientais, permitindo-lhe manifestar as suas preocupações às autoridades públicas sobre essas questões.

Outra importante contribuição da Convenção de Aarhus foi ter aumentado a responsabilidade e a transparência no processo de tomada de decisões, especialmente nos setores de Governança, que devem então passar a dar

---

<sup>17</sup>A Convenção foi adotada em Aarhus (Dinamarca) em 1998, por ocasião da IV Conferência Ministerial “Ambiente para a Europa”, entrando em vigor em 30.10.2001, e celebrada pela então Comunidade Europeia (hoje, União Europeia) em 17.02.2005 por meio da decisão 2005/370/CE. Disponível em: <[www.unece.org/env/pp/documents/cep\\_43e.pdf](http://www.unece.org/env/pp/documents/cep_43e.pdf)>. Status das ratificações. Disponível em: <[www.unece.org/env/pp/ratification.htm](http://www.unece.org/env/pp/ratification.htm)>. Acesso em: 5 de set. 2020.

conhecimento ao público dos procedimentos (quaisquer procedimentos) adotados ou a serem adotados sobre as questões ambientais.

O Brasil não é país signatário da Convenção de Aarhus, visto que se trata de instrumento normativo elaborado e negociado no âmbito da Comissão Econômica das Nações Unidas para a Europa (CEE/ONU), justamente por isso não é muito estudada ou divulgada no meio jurídico nacional, apesar de ser considerada pela ONU o instrumento mais avançado para a democracia ambiental.

Conquanto ainda não aplicada ao Brasil<sup>18</sup>, a Convenção de Aarhus serve ao nosso país como paradigma e referencial ético no que toca à cooperação internacional para a proteção do meio ambiente, na medida em que consagra aos cidadãos o acesso à informação, a participação na tomada de decisões e o ingresso à Justiça em matéria ambiental<sup>19</sup>.

Porém, no que se refere à participação da sociedade civil nas tomadas de decisão ambiental, o Brasil assinou o Acordo de Escazú, que representa o mais recente e amplo esforço regional para conferir efetividade ao Princípio 10 da Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, explicitamente inspirado na Convenção de Aarhus, que contém disposições que poderão elevar o direito ao acesso à informação ambiental a outro patamar, especialmente no que toca a pessoas e grupos sociais vulneráveis<sup>20</sup>.

O interesse especial que se dedica à Convenção reside na abordagem diferenciada proposta ao tema da cooperação, ao expô-lo por meio do que se pode chamar “tripé de Aarhus”. Este se encontra baseado na vinculação entre os elementos informação, participação pública nos processos de tomada de decisões e acesso à Justiça, como pressupostos indispensáveis para o desenvolvimento de um novo ambiente cultural: o de uma sociedade com informação ambiental.

---

<sup>18</sup> Apesar de a Convenção ter sido inicialmente adotada por países europeus, há nela permissão para que outros Estados adiram ao texto, se autorizados pela Reunião das Partes (*Meeting of the Parties*, MOP) como expressamente prevê o seu artigo 19º.

<sup>19</sup> Frise-se que a Convenção de Aarhus, por versar tema ambiental, enquadra-se na categoria dos tratados de direitos humanos *lato sensu*. Assim sendo, sua incorporação ao Direito brasileiro (se e quando ocorrer) dar-se-á com *status* hierárquico privilegiado (que na nossa concepção é o *status* de “norma constitucional”). Não é neste artigo, porém, o lugar de se versar o tema da hierarquia dos tratados sobre meio ambiente na ordem jurídica brasileira.

<sup>20</sup> O objetivo do Acordo é: [...] garantir a implementação plena e efetiva, na América Latina e no Caribe, dos direitos de acesso à informação ambiental, participação pública nos processos de tomada de decisões ambientais e acesso à justiça em questões ambientais, bem como a criação e o fortalecimento das capacidades e cooperação, contribuindo para a proteção do direito de cada pessoa, das gerações presentes e futuras, a viver em um meio ambiente saudável e desenvolvimento sustentável (artigo 1).

É uma Convenção inovadora, uma vez que estabelece relações entre os direitos ambientais e os direitos humanos, assumindo que o desenvolvimento sustentável só poderá ser atingido com o envolvimento de todos os cidadãos e dando relevo às interações que se devem estabelecer entre o público e as autoridades, nos mais diversos níveis, num contexto democrático.

Deste modo, a Convenção não constitui apenas um acordo internacional em matéria de ambiente, mas tem em conta também os princípios de responsabilização, transparência e credibilidade que se aplicam aos indivíduos e às instituições.

A Convenção desenvolve um dos princípios mais fundamentais e cruciais da governança ambiental: a necessidade de participação civil nas questões ambientais, que deve ser objeto de discussão neste momento da pesquisa.

Para além de reconhecer o direito à participação do público, a Convenção de Aarhus concede o direito público de acesso à informação e impõe às autoridades públicas a obrigação de fornecer essa informação. O acesso à informação ambiental leva a um público bem-informado, mais capaz de questionar as ações do governo. Esses fatores são um pré-requisito para que a participação pública na governança ambiental seja significativa.

Este direito tem sua origem na Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, cujo Princípio 10 declara que:

As questões ambientais são mais bem tratadas com a participação de todos os cidadãos envolvidos, no nível relevante. No nível nacional, cada indivíduo deve ter acesso adequado a informações relativas ao meio ambiente que sejam mantidas pelas autoridades públicas, incluindo informações sobre materiais e atividades perigosas em suas comunidades, e a oportunidade de participar nos processos de tomada de decisões. Os Estados devem facilitar e incentivar a conscientização e a participação do público, tornando a informação amplamente disponível. O acesso efetivo aos processos judiciais e administrativos, incluindo reparações e recursos, deve ser fornecido<sup>21</sup>.

A Agenda 21 também reconhece esse princípio, defendendo a inclusão de grandes grupos sociais na governança ambiental. Uma grande parte deste documento é dedicada ao fortalecimento do papel de grandes grupos, com referência especial a mulheres, crianças e jovens, pessoas indígenas e suas comunidades, ONGs, autoridades locais, trabalhadores e sindicatos, empresas e indústrias, comunidades científicas e tecnológicas, bem como agricultores.

---

<sup>21</sup> Disponível em: <[www.unece.org/env/pp/documents/cep43e.pdf](http://www.unece.org/env/pp/documents/cep43e.pdf)>. Acesso em: 9 jan. 2021.

Para a incorporação do desenvolvimento sustentável, exige-se que a governança ambiental incorpore pesquisas, estratégias e processos ecológicos, sociais, econômicos e culturais. Esta abordagem integrativa torna essencial a participação de um grupo de atores na governança ambiental. A participação pública na governança ambiental tornou-se uma característica marcante do DAI.

A Declaração do Rio e a Agenda 21, bem como outras leis ambientais internacionais que preveem a participação do público, identificam os princípios necessários para a governança ambiental alcançar a sustentabilidade. A Convenção de Aarhus, apesar de ser um instrumento regional, é importante na medida em que procura desenvolver os direitos legais decorrentes do princípio da participação do público.

A Convenção, corretamente descrita como “de longe a elaboração mais impressionante do Princípio 10 da Declaração do Rio”, fornece ligações explícitas entre os Direitos Ambientais e os Direitos Humanos.

Começando com o preâmbulo, declara no 7º e nos 8º parágrafos:

Reconhecendo também que toda pessoa tem o direito de viver em um ambiente adequado à sua saúde e bem-estar, e o dever, tanto individualmente quanto em associação com outros, de proteger e melhorar o ambiente para o benefício do presente e das gerações futuras. Considerando que, para poder afirmar esse direito e observar este dever, os cidadãos devem ter acesso à informação, ter o direito de participar da tomada de decisões e de ter acesso à justiça em questões ambientais, reconhecendo, a esse respeito, que os cidadãos podem precisar de assistência para exercer seus direitos<sup>22</sup>.

A ligação dos direitos ambientais aos direitos humanos é importante, pois contribui para a mudança do mero encorajamento dos formuladores e implementadores de políticas, para incluir o público em alguns processos de governança, definindo o direito do público de participar do processo de governança ambiental.

A compreensão da participação pública no contexto de um direito facilita sua implementação, uma vez que fornece ao público os mecanismos de execução utilizados em direitos humanos. A Convenção de Aarhus é um bom exemplo da

---

<sup>22</sup> A articulação entre Direitos Ambientais e Direitos Humanos é mais articulada no objetivo declarado da Convenção (art. 1) da seguinte forma: “A fim de contribuir para a proteção do direito de todas as pessoas presentes e futuras de viver em um ambiente adequado à sua saúde e bem-estar, cada parte garantirá os direitos de acesso à informação, a participação pública na tomada de decisões e o acesso à Justiça em questões ambientais, de acordo com as disposições desta Convenção”.

elaboração dos aspectos processuais da participação pública exigidos na governança ambiental, a fim de garantir o desenvolvimento sustentável.

Nesta medida, a Convenção é um claro avanço na área de governança ambiental. É um instrumento que está sendo considerado por seus méritos, não apenas pelos países europeus, mas também por muitos países ao redor do mundo.

A lei depende da sanção do público para sua efetiva implementação.

Essa reconceitualização do conceito de participação pública contribui para sua integração no processo de desenvolvimento e implementação de políticas ambientais, alcançada apenas através de um repensar dos sistemas de governança ambiental.

### 2.3 A ATUAÇÃO DOS ATORES NÃO ESTATAIS NA GOVERNANÇA AMBIENTAL GLOBAL.

Os atores não estatais podem ser definidos como todos os agentes que, não pertencendo à estrutura estatal, atuam em determinado plano e de alguma forma produzem nele seus efeitos. A GAG, por sua vez, guarda íntima relação com o plano transnacional, por ser aquele onde ocorrem os processos e ações não restritas às relações puramente interestatais, considerando a ideia de que a participação de todos os envolvidos é a essência, ou seja, incorpora a participação de outros atores, além dos Estados.

Os atores não estatais são inseridos no sistema transnacional, que, atualmente, compreende os Movimentos de Libertação Nacional e Oposições Armadas; as Companhias Multinacionais ou Transnacionais; as Organizações Não Governamentais; e as Organizações Intergovernamentais Internacionais (NOORTMANN 2001). Em se tratando dessas últimas, apesar de guardarem relação com a figura dos Estados soberanos que as compõem, em algumas ocasiões são elencadas como atores não estatais, na medida em que é comum possuírem finalidade, objetivos e personalidade jurídica própria, e posição, em determinados assuntos, diversa da de alguns membros.

Os atores internacionais passaram a influenciar consideravelmente o poder de decisão dos Estados, tanto de forma positiva como de forma negativa, por conta de seu protagonismo no cenário internacional. Dessa forma, diante de tal realidade, é necessário analisar os limites de atuação dos atores internacionais e sua influência no cenário internacional.

Os Estados são, sem dúvida, os principais sujeitos do direito internacional. Um conjunto heterogêneo de atores que não os Estados, no entanto, têm se comprometido cada vez mais com o direito internacional, contribuindo em vários níveis para a sua elaboração, monitoramento e fiscalização. Embora atores não estatais tenham ganhado destaque crescente, eles são participantes adicionais em um processo centrado no Estado.

Ainda assim, os atores não estatais exercem uma influência cada vez mais importante na legislação formal internacional, agindo como lobistas e consultores. Além disso, eles se envolvem em uma série de atividades informais de definição de padrões, que interagem muito com o direito internacional, além de desempenharem um papel importante como vigilantes sobre a implementação e aplicação de instrumentos internacionais.

A presença cada vez mais crescente e influente de atores como ONGs ou Companhias Transnacionais no cenário internacional demonstra as mudanças ocorridas na maneira de atuar da sociedade, que não mais conhece ações puramente estatais em alguns assuntos. Demonstrem, ainda, que não se trata somente de novos atores (BARROS-PLATINAU, 2004, p.5), mas também de um novo cenário, que não pode mais ser visto apenas como internacional.

Devido à presença simultânea em várias partes do planeta, bem como ao aporte financeiro e às modificações culturais que causam às localidades nas quais se estabelecem, as companhias transnacionais também são consideradas atores no cenário transnacional.

Por essa razão, na atualidade, padrões comportamentais e regulatórios tornaram-se mais fáceis de serem estabelecidos com a ajuda ou o impulso desses atores. Significa, portanto, que as empresas precisam ser chamadas à negociação quando seus interesses são atingidos, sob pena de frustração dos objetivos. A necessidade, pois, se dá em virtude do interesse social e não da empresa.

Nesse sentido, cabe mencionar os acordos sobre a camada de ozônio, que dificilmente teriam êxito sem a colaboração das transnacionais responsáveis pela fabricação dos aerossóis. No caso, a participação da DuPont<sup>23</sup>, uma das multinacionais mais importantes do mercado, foi fundamental.

---

<sup>23</sup> Disponível em: <<https://www.dupont.com/>>. Acesso em: 6 dez.2020.

Além disso, elas se envolveram em uma série de atividades de definição de padrões, na ausência de vinculação a acordos internacionais, como por exemplo no caso da certificação florestal da Amazônia<sup>24</sup>.

A aliança entre representantes das ONGs, empresas e instituições governamentais permitiu o desenvolvimento de iniciativas centrais para a modificação do quadro institucional da produção madeireira regional, isto é, a constituição de centros para a difusão da tecnologia de exploração florestal de impacto reduzido, esforços para a promoção da comercialização dos produtos certificados e o estabelecimento de mecanismos de financiamento apropriados à atividade econômica florestal (CARNEIRO, 2007).

Destacar o papel da certificação florestal na mudança do padrão de funcionamento de parcela da indústria florestal na Amazônia tem um significado importante, pois contesta o argumento de vários autores de que aquele instrumento seria incapaz de promover mudanças substantivas na atividade florestal. Para esses autores, a certificação apenas reforçaria o poder de algumas ONGs e favoreceria um número reduzido de empresas (THORNBUR, 2000; LASCHEFSKI, 2003).

No que se refere às companhias transnacionais, a sua importância como ator não-estatal influente pode ser demonstrada pela grande possibilidade dessas corporações violarem os Direitos Humanos e as regras relacionadas ao meio ambiente, pois é crescente o número de contratos que celebram com os Estados e que serão regulados pelo Direito Internacional Público e Privado. Nessa esteira, a discussão sobre a personalidade jurídica desse ator ganha sentido, pois lhes são impostas obrigações pelo Direito Internacional, em especial no tocante aos Direitos Humanos, sem que, contudo, seu *status* sofra qualquer modificação formal.

NOORTMANN (2001, p. 69), ao analisar a situação dessas companhias, afirma que “as companhias transnacionais estão em uma fase de transição entre ser objeto e sujeito de Direito Internacional”. Todavia, ele adverte que a questão ainda é controversa, apesar das obrigações dessas empresas estarem cada vez mais internacionalizadas.

---

<sup>24</sup> Um dos principais resultados da promoção da certificação florestal do *Forest Stewardship Council* (FSC) na Amazônia foi a constituição de uma aliança entre seus principais defensores: as ONGs, Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia – IMAZON, *Greenpeace*, *World Wildlife Fund* – WWF Brasil, Amigos da Terra e Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola – IMAFLORA, grupo específico de empresários florestais e integrantes da burocracia estatal situados em órgãos ambientais federais e estaduais.

As ONGs são comumente consideradas exemplo da sociedade civil, não sendo raros os momentos em que se proclamam como seus representantes exclusivos, o que traz questionamentos do ponto de vista teórico e político, pois podem ser portadoras de interesses afetos a determinados grupos e antagônicos a outros. Essa característica vem do fato de que, embora resultem de uma iniciativa privada, dedicam-se a propósitos públicos e, em geral, sem a participação do Estado.

No plano internacional, o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC), em 1950, concordou em considerar qualquer Organização Internacional não estabelecida por um acordo intergovernamental como uma ONG. (REINALDA, 2011, p.14).

Embora a descrição seja ampla, é essa a realidade na conceituação das ONGs externamente, pois os propósitos, temas e membros dessas organizações são variados. Nesse sentido, existem ONGs que têm Estados como membros associados, como no caso da ONG Canadense *Forum of Federations*<sup>25</sup> que possuem aporte financeiro maior do que muitas empresas privadas.

Portanto a atuação das ONGs no sistema político mundial se dá fundamentalmente através de ações voltadas a informação, pressão política, pressão empresarial e monitoramento. O crescimento de sua atuação pode ser atribuído à intensidade de processos transnacionais, como os desequilíbrios ecológicos, que estimulam essas organizações a agir em planos não locais; e, por outro ângulo, à modernização tecnológica dos meios de comunicação e à facilidade de transporte, que interferem na capacidade de deslocamento de pessoas, aumentando o intercâmbio de informação e a oportunidade de manifestações. Apesar de não possuírem personalidade jurídica de direito internacional, suas atuações são reconhecidas em vários organismos internacionais, ganhando *status* consultivo.

As empresas multinacionais e ONGs aproveitaram essas oportunidades, trazendo questões ambientais problemáticas para fora da esfera puramente doméstica e criando um vetor adicional para a expansão do transnacionalismo, um dos novos domínios das Relações Internacionais.

Analisando a influência das organizações não governamentais em decisões de proporções globais, apesar de concordar que os Estados ainda sejam os atores

---

<sup>25</sup> Disponível em: <[www.forumfed.org/pt/index.php](http://www.forumfed.org/pt/index.php)>. Acesso em: 12 dez. 2020.



principais do direito e das relações internacionais, não se pode excluir os não-estatais, mesmo que suas contribuições sejam limitadas.

Importante ainda destacar o papel da sociedade civil, na perspectiva da democracia participativa, que tem permitido inseri-la ao lado do Estado como um dos sujeitos da governança ambiental democrática.

Nesse mesmo sentido o cientista político T. M. Thomas Isaac afirmou que “uma democracia possui duas características inter-relacionadas – uma sociedade civil robusta e um Estado capaz” (ISACC, 2003).

Sociedade civil e Estado, portanto, são os sujeitos da governança democrática, que dialogam e se conformam mutuamente, exercendo influências recíprocas. E essa mútua influência ocorre tanto na arena institucional como não institucional (pois o fenômeno político é bem mais amplo do que a política institucionalizada), e nas escalas local, nacional, regional e global. O Estado é o sujeito que ocupa primariamente a arena institucional da governança democrática, e todas as ações do Estado caracterizam-se por estarem revestidas com o manto da institucionalidade.

A sociedade civil, por outro lado, tem como principal foco a arena não institucional, ou seja, a arena onde os atos não estão vinculados ao Estado, não foram mandados nem planejados pelo mesmo, ainda que tais atos tenham grande força política.

Como exemplo, podemos citar a atuação majoritária dos movimentos sociais e ONGs, os quais, por si próprios, com ou sem a aquiescência do Estado (e muitas vezes estão protestando contra atos do Estado), promovem, sob diversas formas, intensa argumentação pública<sup>26</sup>.

Da mesma forma, poderíamos citar os meios livres de imprensa, a comunidade científica, as empresas e o setor corporativo, as escolas, as comunidades religiosas

---

<sup>26</sup> Os novos atores sociais (movimentos sociais e ONGs) são, hoje, um dos maiores exemplos da sociedade civil politicamente atuante. Adentrando um pouco mais na história desses novos atores sociais, observamos que o processo de surgimento e conformação dos mesmos ocorreu nas décadas de 60 e 70 do século XX. Essa época observou o fenômeno do surgimento dessas “organizações até então pouco convencionais e que, dada sua flexibilidade, capacidade de mobilização, informalidade, largo espectro de tática de atuação e espontaneidade, provaram estar mais aptas para cativar a opinião pública, catalisar potenciais reivindicativos, agregar interesses e resgatar no imaginário coletivo esperanças e motivações ofuscadas” (PEREIRA, R., 2008, p. 194). Podemos ainda resumir o “papel pró-democrático” desses novos sujeitos em seis assertivas: 1) facilitam a criação de elos para o entendimento mútuo; 2) promovem o reconhecimento, a reconstrução e a proteção de identidades coletivas marginalizadas; 3) facilitam a melhor representação dos interesses; 4) alargam os canais de participação institucionais; 5) externalizam os dissensos; 6) ajudam na fiscalização e controle do poder (PEREIRA, R., 2008, p. 201).

etc. Todos fazem parte da sociedade civil e são sujeitos aptos a promoverem a argumentação pública no seio da sociedade. Entretanto, a atuação da sociedade civil não se confina somente na arena não institucional: é cada vez mais frequente a abertura de espaços e instrumentos institucionais à participação da sociedade civil. Mais relevante ainda é quando tais espaços estão inseridos em processos de tomada de decisão na área ambiental, conforme se verá adiante.

Nesse sentido, considerando esses atores como importantes e essenciais, independentemente de sua personalidade internacional, ao menos três dimensões de atuação podem ser destacadas pela sua relevância: em primeiro lugar, a atuação em conferências intergovernamentais, sob a forma de grupos de pressão; em segundo, a participação nos processos de decisões intergovernamentais, nos casos de *status* consultivo; e, por fim, o papel em funções públicas que lhes são conferidas por delegação durante a implementação nacional de acordos ou programas internacionais.

Neste momento, é importante trazer à discussão a temática da pluralidade de ONGs envolvidas na GAG e os principais caminhos através dos quais elas procuram influenciar os resultados na área de meio ambiente e Desenvolvimento Sustentável em geral, tendo como foco as ONGs que atuam no domínio da governança ambiental, além do surgimento e da influência das Organizações Não Governamentais (ONGs) no cenário internacional.

As ONGs ambientais de atuação global representam o novo paradigma do Direito Internacional e das próprias Relações Internacionais, enquanto relevantes atores que desenvolvem suas atividades independentes do Estado. Exatamente nas lacunas da estrutura estatal, encontram as ONGs espaço para defender seus objetivos, principalmente em matéria de Direito Ambiental.

Capazes de influenciar a opinião pública, as ONGs ampliam seu âmbito de atuação diariamente, inclusive com participação em conferências internacionais e através de pressões sobre os Estados para que eles tratem sobre a proteção ambiental de maneira eficaz.

Diferentemente das organizações internacionais, as ONGs são organismos criados pela sociedade civil, através da associação voluntária de cidadãos, não se configurando, portanto, como estruturas intergovernamentais ou organismos criados

e sustentados pelos Estados modernos. Ao contrário, são estruturas voluntárias da cidadania<sup>27</sup>.

O fato é que o Estado, de forma isolada, não atende satisfatoriamente a todas as necessidades e demandas da sociedade. Por esta razão, retomou-se a discussão sobre o seu papel social e sobre qual seria a melhor forma de atuação para atender com eficiência as demandas sociais.

Tal fato exige uma reflexão por parte da sociedade internacional, que, embora consciente das obrigações estatais, encontra em si mesma uma alternativa capaz de auxiliar o Estado nas questões não totalmente abrangidas por este, como ocorre em relação às demandas ambientais. A partir das lacunas deixadas pela atuação estatal, membros da sociedade civil, no exercício da cidadania, uniram-se e fundaram as ONGs, destacando-se aquelas relativas à defesa do meio ambiente em esfera global.

As referidas organizações caracterizam-se por ser independentes do Estado, não possuir fins lucrativos e perseguir objetivos bem definidos. Encontram as ONGs ambientais respaldo internacional, pelo fato de ser a proteção do meio ambiente um fim globalmente almejado, estando inclusive entre os objetivos propostos pela ONU.

A seção seguirá, em seu desenvolvimento, a análise das mais importantes atividades de ONGs para a legitimidade e eficácia da GAG.

Como já foi tratado nesta pesquisa, sabe-se que danos ambientais, como mudanças climáticas, chuva ácida e destruição da camada de ozônio, são problemas transnacionais por natureza, significando que mesmo os países mais poderosos e desenvolvidos não podem, sozinhos, tomar medidas unilaterais para resolver esses problemas (O'NEILL, 2017). Consequentemente, a cooperação internacional para questões ambientais assumiu muitas formas, em especial na atuação dos atores não-estatais.

Embora a atividade humana sempre tenha impactado o meio ambiente, o avanço da tecnologia desde a Revolução Industrial e o processo de globalização têm contribuído para multiplicar os efeitos danosos ao meio ambiente. Assistimos, no século XX, a uma aceleração na escala e no escopo dos problemas ambientais.

---

<sup>27</sup> Muitos estudos de ONGs internacionais definem sua população usando o Anuário de Organizações Internacionais - *Union of International Associations (UIA). Yearbook of International Organizations. Union of International Associations, 2018.*

Dada a natureza transfronteiriça de muitos desses problemas, a cooperação internacional entre os atores não estatais e os Estados soberanos tem sido necessária para diminuir seus efeitos danosos, porém ainda com baixa eficácia.

Uma forma importante de cooperação internacional é a assinatura de acordos multilaterais. Na verdade, os pesquisadores codificaram mais de 1.280 acordos multilaterais que os Estados soberanos têm concebido para resolver problemas ambientais (MITCHELL, 2018). As ONGs desempenharam um papel importante em muitos desses processos, desde aumentar a conscientização sobre questões ambientais e levá-las para a agenda internacional, até influenciar nos resultados, implementar decisões e monitorar compromissos estatais.

Importante destacar o longo processo de legitimação das ONGs no campo da GAG, tendo como seu primeiro marco a Conferência da ONU de 1972 sobre o meio ambiente humano em Estocolmo, na Suécia.

Com a participação de 113 países e mais de 250 ONGs como observadores, esta conferência lançou as bases para a GAG moderna. Este também foi um momento chave para as ONGs, por vários motivos. Primeiro, porque foram alistadas como especialistas ainda na fase preparatória da Conferência, e assim tiveram a chance de influenciar documentos que prepararam o cenário para as discussões.

Em segundo lugar, quarenta e sete países incluíram ONGs como parte de sua delegação oficial, fornecendo-lhes novas percepções sobre as negociações internacionais. Terceiro, a conferência incluiu um fórum aberto paralelo, o Fórum do Meio Ambiente, onde as ONGs puderam expressar mais livremente suas opiniões e destacar suas causas. Algumas dessas discussões se mostraram muito importantes, como por exemplo a questão da caça às baleias, que foi incluída na agenda diplomática da Conferência oficial.

Este modelo de envolvimento Estados-ONGs em nível internacional foi desde então adotado em outras conferências ambientais multilaterais.

Na Cúpula da Terra, que ocorreu no Rio de Janeiro em 1992<sup>28</sup>, as ONGs se mobilizaram para garantir que suas vozes não ficassem de fora dos trabalhos: 2.400

---

<sup>28</sup> A Agenda 21 da Cúpula da Terra reconhece a importância das ONGs para lidar com desenvolvimento e as categoriza em nove grupos principais. São eles: Mulheres, Crianças e Juventude, Pessoas Indígenas, Autoridades Locais, Trabalhadores e Sindicatos, Negócios e Indústria, Comunidade Científica e Tecnológica, Agricultores, bem como uma categoria geral chamada Organizações Não-Governamentais. Esta lista fornece uma indicação da amplitude dos interesses representados pela comunidade de ONGs em conferências ambientais da ONU (O'Neill 2014).

representantes de ONGs participaram da Cúpula como observadores (o que lhes deu direito de participação, porém sem nenhum poder de negociação ou tomada de decisão) e 17.000 estiveram no Fórum paralelo de ONGs, no que foi descrito como o “momento de lançar o envolvimento de ONGs nas discussões da política ambiental internacional” (BURGIEL & WOOD 2012, p.127).

Este evento foi descrito por BACKSTRAND (2006, p.470) como o “evento participativo da virada da GAG”, em que a participação das ONGs passou a ser vista como parte integrante e legítima da cooperação ambiental internacional.

A participação de ONGs continuou a crescer em duas Conferências sucessivas sobre o desenvolvimento sustentável da ONU. Da primeira delas, a Cúpula Mundial sobre desenvolvimento sustentável de 2002, em Johannesburgo, Sul África, participaram 8.000 representantes de ONGs. Muito embora esta conferência não tenha produzido qualquer grande tratado, um acordo foi alcançado em iniciativas de menor escala, conhecidas como Parcerias do Tipo II<sup>29</sup>. Nelas, as ONGs juntaram forças com governos e outros atores para implementar iniciativas. A segunda foi a Conferência Rio + 20, em 2012, que atraiu milhares de representantes de ONGs (O'NEILL 2014).

Na conferência Rio+20, as ONGs estiveram ativamente envolvidas na tentativa de influenciar o documento final “O Futuro que Queremos”, bem como na organização de eventos paralelos e eventos fora da conferência, no que foi descrito como “uma feira comercial extraordinária de política social, tecnológica e ideias comerciais” (VIDAL 2012).

---

<sup>29</sup> Em reconhecimento das limitações dos mecanismos intergovernamentais tradicionais (os chamados mecanismos do Tipo I) para atingir as metas de Desenvolvimento Sustentável, a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável de 2002, em Johannesburgo, propôs o desenvolvimento de parcerias do Tipo II, caracterizadas por colaborações entre governos nacionais ou subnacionais, atores do setor privado e da sociedade civil, para formar acordos transnacionais voluntários, a fim de cumprir metas específicas de desenvolvimento sustentável. As Parcerias do Tipo II devem atender a sete critérios principais: I) devem ser voluntárias e baseadas na responsabilidade compartilhada; II) devem complementar, em vez de substituir, estratégias intergovernamentais de desenvolvimento sustentável; III) devem consistir de uma gama de partes interessadas multinível, de preferência dentro de uma determinada área de trabalho, e ter objetivos claros; IV) devem garantir transparência e responsabilidade; V) devem ter metas claras e produzir resultados tangíveis; VI) a parceria deve ser nova financiamento adequado deve estar disponível; e VII) um processo de acompanhamento deve ser desenvolvido. Naquela época, as Parcerias Tipo II eram vistas como uma mudança inovadora na governança ambiental dos mecanismos tradicionais de cima para baixo, para abordagens mais colaborativas, de múltiplas partes interessadas e descentralizadas, que poderiam ser mais participativas, flexíveis e responsivas. Hoje, essas parcerias, mesmo que não sejam do Tipo I, são formas de operação generalizadas e comumente aceitas. WITTE, J.M.; STRECK, C.; BENNER, T. (2003). **Networks and Partnerships in Global Environmental Governance**. Washington D.C.: Global Public Policy Institute.

ONGs também estiveram envolvidas em mais de 700 compromissos voluntários de Desenvolvimento Sustentável registrados no âmbito desta Conferência, como uma forma de estimular ações para o Desenvolvimento Sustentável.

As ONGs continuaram a se manter engajadas nos processos originados na Rio+20, que em 2015 culminaram com a adoção da Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável e seus dezessete objetivos. Por meio de amplas consultas, o mundo agora tem dezessete objetivos universais e 169 Objetivos Específicos para alcançar o desenvolvimento sustentável. Como parte desta agenda, as ONGs foram reconhecidas por desempenhar um papel importante na implementação, monitoramento e revisão de ações voltadas ao Desenvolvimento Sustentável (ONU 2015).

Uma visão histórica do envolvimento das ONGs nas principais cúpulas do meio ambiente global mostra que elas se tornaram parte integrante e imprescindível para a efetivação da GAG.

Considerando que, no início, apenas ONGs com especialização em particular foram convidadas para participar da Conferência de Estocolmo de 1972, o número e os tipos de ONGs rapidamente cresceram nas reuniões subsequentes. Na verdade, o reconhecimento na Cúpula da Terra, em 1992, de que o Desenvolvimento Sustentável só poderia ser alcançado através do envolvimento de um amplo conjunto de atores, resultou num elaborado sistema para interações com diferentes tipos de ONGs, e estas passaram a ser organizadas nos "Grupos Principais", como uma forma de categorizar as organizações com interesses similares.

Dessa forma, a partir da emergência do fenômeno da globalização e das inúmeras transformações ocorridas na sociedade internacional nas últimas décadas, os atores não estatais passaram a se manifestar para além das fronteiras nacionais. Pensar que o Estado limita estes atores hoje é um conceito ultrapassado.

A crescente literatura sobre ONGs destacou seus diferentes papéis na política ambiental global. Por exemplo, elas foram descritas como "agitadoras da ação ambiental, arquitetas de soluções financeiras e empreendedoras para novos tipos de iniciativas" (O'NEILL 2014, p. 26).

O que todos esses relatos de atividades de ONGs na área ambiental têm em comum é que as ONGs são atores políticos com papéis importantes a desempenhar na governança do meio ambiente. O que às vezes não é devidamente destacado é a

diversidade nos tipos de atores que compõem a comunidade de ONGs que buscam abordar problemas ambientais.

As ONGs trabalham em muitos níveis, do local ao global, e o foco desta seção serão aquelas que trabalham a nível internacional. A definição de ONGs usada será ampla e seguirá a abordagem adotada pela ONU, ao admitir as organizações como observadores, delineando a gama de abordagens adotadas, as estratégias utilizadas e sua influência.

Exceto pela diversidade de causas, as diferenças que distinguem as ONGs incluem recursos, estratégias, tamanho, nível de profissionalização, base de membros e acesso aos formuladores de políticas. ONGs mais conhecidas, como *World Wide Fund for Nature*<sup>30</sup> (WWF) e *Greenpeace*<sup>31</sup> têm várias décadas de experiência no trabalho com questões ambientais e, portanto, acesso a redes bem estabelecidas com formuladores de políticas e outros atores internacionais, como empresas multinacionais.

Ambas têm uma base de membros considerável e fundos consideráveis. Essas ONGs podem, portanto, enviar seus representantes para várias conferências ambientais internacionais a cada ano. Tendem a ter sedes em diferentes países e, portanto, podem trabalhar em várias questões ao mesmo tempo. As organizações de bases menores, por outro lado, não contam com o mesmo acesso a recursos e, portanto, sua presença em conferências globais tende a ser mais limitada – a participação aumenta quando a conferência está localizada nas proximidades de onde são baseadas, para que os grupos locais possam viajar com mais facilidade para as conferências.

---

<sup>30</sup> A *World Wide Fund for Nature (WWF)* tem como suas áreas de atuação, no Brasil, a proteção do Cerrado, da Mata Atlântica e do Pantanal. Uma das primeiras iniciativas do WWF-Brasil foi promover o turismo, a agroecologia, a educação ambiental e a conservação na Chapada dos Veadeiros, localizada em Goiás e detentora de um dos maiores e mais importantes remanescentes de Cerrado no país.

<sup>31</sup> O *Greenpeace* é uma ONG que se destaca entre os demais atores não-governamentais, principalmente por promover estratégias de ação diretas, bem como pressionar os Estados durante conferências internacionais. Todos esses fatores, aliados a protestos constantes, sensibilizam a opinião pública mundial, possibilitando a aderência de novos membros à organização e um interesse pelas causas ambientalistas. O Protocolo de Madri, elaborado no ano de 1991, que dispõe sobre a proibição de prospecção mineral na Antártida durante 50 anos, foi influenciado diretamente pelo *Greenpeace*, juntamente com outras ONGs. Nesse caso da Antártida, os atores ecológicos, representados pelo *Greenpeace*, agiram com muita eficácia – através da presença direta, mobilização da opinião pública e pesquisas – e influenciaram o Protocolo de Madri, instrumento legal dos países do Tratado Antártico, que congelou por 50 anos qualquer possibilidade de prospecção mineral na Antártida.

Além disso, a gama de abordagens que as ONGs empregam difere. Dependendo do alinhamento de suas agendas, elas podem escolher uma abordagem colaborativa ou de confronto quando interagem com outros atores.

Enquanto a maioria das ONGs procura empregar estratégias internas e externas, algumas preferem não participar das reuniões oficiais, mas fazer sua voz ser ouvida em conferências alternativas, como a Cúpula dos Povos organizada em conjunto com a Rio + 20. No outro extremo, algumas ONGs são convidadas a sentar-se com as delegações oficiais do governo, ganhando assim acesso às negociações que estão fechadas para observadores. No entanto, os países tendem a aplicar diretrizes rígidas sobre o que essas ONGs podem e não podem dizer, levando-as a perder muito de sua independência enquanto fazem parte das delegações oficiais (NASIRITOUSI, 2016).

Essa diferença entre as ONGs que participam dos eventos oficiais, é clara, pois desempenham um papel importante na determinação de quais delas podem influenciar os documentos oficiais de resultados. Para influenciar o texto oficial, geralmente requer-se ampla cooperação com uma ou mais delegações, e as chances aumentam muito se os representantes conhecerem bem os problemas tratados, falarem inglês fluente (principal idioma de negociação) e dominarem a linguagem técnica do processo, tendo uma boa relação de trabalho com os negociadores. ONGs menores podem aumentar seu impacto ingressando em redes (O'NEILL 2014).

Um exemplo é a Ação Climática<sup>32</sup>, uma rede mundial que reúne cerca de 1.000 ONGs de mais de 100 países, que lidam com mudanças climáticas. Unindo forças e trabalhando juntas, as ONGs menores, que compartilham um objetivo comum, podem representar mais atores e exercer maior influência política do que as organizações individuais.

Estes últimos exemplos mostram como as ONGs também podem se envolver no que WAPNER (1995) chama de “políticas para além do estado”, pelo que visam outros atores que não os atores estatais. Notavelmente, aumentando a conscientização e promovendo a mudança de práticas, as ONGs têm tido sucesso em destacar questões de sustentabilidade para o público em geral. Grupos como o *Zero Waste Europe*<sup>33</sup>, por exemplo, contribuíram para aumentar a conscientização sobre o conceito de

---

<sup>32</sup> Disponível em: <[www.climatenetwork.org/about/about-can](http://www.climatenetwork.org/about/about-can)>. Acesso em: 16 de out. 2020.

<sup>33</sup> Disponível em: <<https://zerowasteurope.eu/about/>>. Acesso em: 6 de nov. 2020.



economia circular e os efeitos nocivos dos plásticos no ambiente. Ao mudar atitudes em favor das práticas aceitáveis, as ONGs podem apoiar a diminuição dos impactos ambientais dos padrões de consumo e produção.

Em suma, existe uma gama considerável de ONGs que trabalham com questões de meio ambiente, em vários locais e de muitas maneiras diferentes, contando com serviços voluntários e promovendo atividades de educação ambiental, campanhas de mobilização, publicações científicas e publicações diversas sobre políticas públicas, entre outras. O objetivo de suas atividades é, basicamente, estimular a consciência crítica e transformar suas ações em políticas públicas mais efetivas.

Tendo delineado os contornos gerais do envolvimento de ONGs na GAG, a próxima seção se volta para um exame aprofundado de seus diferentes papéis na proteção da região amazônica.

#### 2.4 REDE MULTINÍVEL DE PROTEÇÃO AMBIENTAL: AMAZÔNIA BRASILEIRA.

O objetivo dessa seção é avaliar a efetividade dos diferentes atores que participam do sistema multinível de gestão ambiental na Amazônia Brasileira, por meio do referencial teórico dos estudos de GAG e cogestão de recursos.

A floresta amazônica está no foco da mídia e da sociedade há décadas, até mesmo séculos. Outrora alvo de conquistadores, devido ao seu vasto potencial e recursos naturais, mais tarde tornou-se uma preocupação da comunidade global por causa de sua importância para o equilíbrio ambiental do planeta e a enorme biodiversidade que guarda dentro de seus limites.

As terríveis consequências que o esforço de desenvolvimento econômico e industrial vem causando dentro das fronteiras da floresta amazônica foram abordadas já na década de 1970. Demorou, no entanto, mais de uma década para que este problema assumisse uma posição de liderança entre as preocupações da sociedade global, atingindo seu pico no início de 1990 (ROMAN, 1998).

Os motivos do interesse pela floresta amazônica variaram ao longo do tempo, mas a importância desse patrimônio natural foi enfatizada em diversas ocasiões por ambientalistas, historiadores, economistas e políticos. Em suma, a floresta amazônica é um recorte único da natureza, habitat de quase 500 espécies de mamíferos e 1.300 espécies de pássaros, 40.000 espécies de plantas e inúmeras espécies de insetos,

muitas das quais não podem ser encontradas em qualquer outro lugar do mundo. Novas espécies endêmicas de certas microrregiões da floresta são descobertas continuamente (DA SILVA, 2005).

A Amazônia é a maior floresta tropical do mundo, cobrindo um território de sete milhões de quilômetros quadrados<sup>34</sup>, o que equivale a 40% das florestas tropicais remanescentes do mundo. A atenção global na floresta amazônica variou ao longo do tempo, e neste momento o foco é a possibilidade de sua destruição.

A Amazônia Legal corresponde à área de atuação da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) delimitada no Art. 2o da Lei Complementar n. 124, de 03.01.2007<sup>35</sup>. A região é composta por 52 municípios de Rondônia, 22 municípios do Acre, 62 do Amazonas, 15 de Roraima, 144 do Pará, 16 do Amapá, 139 do Tocantins, 141 do Mato Grosso, bem como, por 181 Municípios do Estado do Maranhão situados a oeste do Meridiano 44º, dos quais, 21 estão parcialmente integrados à Amazônia Legal. Possui uma superfície aproximada de 5.015.067,749 km², correspondente a cerca de 58,9% do território brasileiro<sup>36</sup>.

A floresta amazônica está dentro das fronteiras de nove países: Brasil (63%), Peru (13%), Bolívia, Venezuela, Equador, Suriname, Guiana Francesa, Guiana e Colômbia<sup>37</sup>. Esta característica, combinada com a enorme importância da floresta para o ecossistema global, bem como sua riqueza em recursos naturais, incluindo minerais, a tornam foco do interesse global.

O Tratado de Cooperação Amazônica<sup>38</sup> (ou Pacto Amazônico) foi uma tentativa de se considerar as questões referentes àquela região de acordo com uma perspectiva internacional. Por meio desse tratado, firmado em 1978 entre Brasil, Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela, os países membros procuraram promover uma ação coordenada pelo desenvolvimento local. O que se pretendia com tal iniciativa era impedir qualquer tentativa de controle internacional sobre aquela área, partindo do pressuposto de que, regionalizando a

<sup>34</sup> Disponível em: <<http://www.amazonfund.gov.br/pt/home/>>. Acesso em: 5 set. 2020.

<sup>35</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp124.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp124.htm)>. Acesso: 02 de nov. 2020.

<sup>36</sup> Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/geociencias/cartas-e-mapas/mapas-regionais/15819-amazonia-legal.html?=&t=o-que-e>>. Acesso em: 02 de nov. 2020.

<sup>37</sup> Disponível em: <[http://www.amazonfund.gov.br/FundoAmazonia/fam/site\\_en/](http://www.amazonfund.gov.br/FundoAmazonia/fam/site_en/)>. Acesso: 2 out. 2020.

<sup>38</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Atos/decretos/1980/D85050.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos/decretos/1980/D85050.html)>. Acesso em: 20 de nov. 2020.

solução dos problemas, os países signatários estariam resguardando sua capacidade de decisão sobre a Amazônia Continental<sup>39</sup>.

Em 2002, após um período letárgico, os países-membros resolveram relançar o projeto e criaram a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica<sup>40</sup> (OTCA). Não obstante a criação de uma entidade intergovernamental e de uma secretaria permanente não foi capaz de conferir à diplomacia Pan-Amazônica<sup>41</sup> o dinamismo pretendido nem maior proeminência.

Paulo Henrique Faria Nunes, doutor em ciência política pela Universidade de Liège, na Bélgica, e professor da PUC de Goiás, recebeu em dezembro o Prêmio Manuel Guerreiro, concedido pela Universidade do Algarve, em Portugal, pelo livro “A Institucionalização da Pan-Amazônia”, de 2019.

O debate do livro gira em torno da preocupação com a gestão dos recursos amazônicos, que cresce na medida em que aumentam as preocupações com as mudanças climáticas. Segundo o autor, desde os anos 1970 os países da região têm na OTCA um espaço de convergência, embora “o balanço geral evidencie pouca disposição dos Estados amazônicos para consolidar e fazer avançar” essa agenda.

Nesta esteira, pode-se afirmar que existem certas questões globais que favoreceram o diálogo amazônico. Primeiro pelas preocupações com a preservação e conservação do meio ambiente, segundo pelo discurso de medidas internacionais de proteção ambiental que despertaram temores nos governantes da região, além da inquietação a respeito da soberania sobre os recursos naturais da Amazônia.

É certo que o TCA é um tratado guarda-chuva, isto é, um instrumento cuja eficácia depende da celebração de acordos futuros, mas até o momento o que pôde ser constatado é que a sigla é invocada quando identificada alguma provável ameaça de retomada do discurso de internacionalização da Amazônia. As ações concretas

---

<sup>39</sup> O Tratado prevê a colaboração entre os países membros para promover a pesquisa científica e tecnológica e o intercâmbio de informações; a utilização racional dos recursos naturais; a liberdade de navegação nos rios amazônicos; a proteção da navegação e do comércio; a preservação do patrimônio cultural; os cuidados com a saúde; a criação e a operação de centros de pesquisa; o estabelecimento de uma adequada infra - estrutura de transportes e comunicações; o incremento do turismo e o comércio fronteiriço. Todas essas medidas devem ser adotadas mediante ações bilaterais ou de grupos de países, com o objetivo de promover o desenvolvimento harmonioso dos respectivos territórios. O TCA é um tratado que permite celebrar acordos sobre temas específicos e tem a flexibilidade necessária para ajustar-se às mudanças e necessidades da região.

<sup>40</sup> Disponível em: <[http://www.otca-oficial.info/about/who\\_we\\_are](http://www.otca-oficial.info/about/who_we_are)>. Acesso em: 23 de dez. 2020.

<sup>41</sup> Os princípios fundamentais do TCA retratam bem o ambiente político que envolve sua negociação: soberania; equidade; desenvolvimento harmônico ou sustentável; cooperação. A soberania aparece em destaque, pois um dos propósitos dos signatários era refutar, expressamente, quaisquer discursos referentes a uma possível internacionalização da Amazônia.

são poucas e de resultado questionável, necessitando da atuação de outros atores da sociedade civil para uma melhor gestão dos recursos naturais da região.

Entre os atores proeminentes de interesses na floresta amazônica estão os governos nacionais dos Estados, organizações globais ou internacionais, empresas estrangeiras, sociedade civil global, organizações não governamentais, ou seja, a efetiva GAG, ou, como formulado por Biermann (2009), “Governança do Sistema Terrestre”, entendida como uma forma de gestão não hierárquica de multicamadas, que inclui não só a preservação do meio ambiente, mas também práticas e processos com impacto na comunidade global.

Em tempos mais recentes, as taxas de desmatamento em torno da Bacia Amazônica levaram ambientalistas a alertar sobre suas consequências, como o aceleração do aquecimento global - questão que se tornou de alta prioridade para muitos dos principais Estados soberanos do mundo, bem como uma orientação política de liderança na União Europeia (UE)<sup>42</sup>.

De acordo com a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática, o desmatamento é responsável por cerca de 20% da emissão de gases que causam o efeito estufa<sup>43</sup>.

No Brasil, por causa dos vastos territórios desmatados na Amazônia, principalmente através de incêndios, o número é muito maior.

Segundo o trabalho intitulado "*Effects of climate and land-use change scenarios on fire probability during the 21st century in the Brazilian Amazon*"<sup>44</sup>, as futuras conversões de floresta para usos agropastoris não manejados adequadamente podem causar um aumento de mais de 70% na extensão de áreas com alta probabilidade de fogo no final deste século, em relação aos padrões observados.

O maior problema continua a ser o desmatamento da floresta e sua transformação em terras aráveis ou pastagens, porém uma outra razão está por trás do desmatamento na Amazônia.

Esta pesquisa não tem a pretensão de apresentar de forma holística todas as partes envolvidas na gestão dos recursos terrestres na Amazônia Brasileira através da governança ambiental, pois seria irreal para uma questão deste tamanho e escopo.

---

<sup>42</sup> Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-55168713>>. Acesso: 6 de dez. 2020.

<sup>43</sup> UNFCCC. *Reducing Emissions from Deforestation in Developing Countries: Approaches to Stimulate Action*. Disponível em <<http://unfccc.int/press/factsheets/items/4981.php>>. Acesso em: 6 set. 2020.

<sup>44</sup> Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/gcb.14709>>. Acesso: 2 set. 2020.

Em vez disso, o objetivo é apresentar algumas entidades que fazem parte da gestão ambiental da região amazônica, inicialmente com os atores estatais e, após, com os não estatais, analisando o quão aberto cada um está às práticas de cogestão e “boa governança”, e como ela está sendo implementada na região.

A conservação ambiental, tem exercido forte influência nas atividades da Amazônia Brasileira e na formação de práticas de governança ambiental. O número de empresas com impacto na gestão de terras na Amazônia é imenso. Não são apenas empresas nacionais, mas também estrangeiras e multinacionais.

Interesses corporativos são importantes na medida em que pressionam os políticos e fazem *lobby* a favor ou contra as políticas que dizem respeito à gestão da floresta.

O impacto da economia política global e os desenvolvimentos do mercado são muito mais relevantes para a gestão da Amazônia do que empresas individuais.

A região da floresta amazônica como um todo é gerida pelos governos nacionais dos países dentro dos quais ela se espalha. Além dos Estados soberanos, a governança ambiental da Amazônia depende de atores privados, públicos ou corporativos, organizações privadas e internacionais, ou seja, sinergias entre diferentes instituições e burocracias, além da pesquisa científica em redes de conhecimento, vinculando-se ao desenvolvimento de mercados e política econômica global.

Ao considerar a Amazônia brasileira, a definição de Biermann (2009) parece apropriada para definir o que a governança ou gestão da região amazônica incluiria: “(...) sistema inter-relacionado e cada vez mais integrado de regras informais e redes de atores em todos os níveis da sociedade humana (do local ao global), que são estabelecidas a fim de influenciar a coevolução do ser humano e dos sistemas naturais de uma forma que assegure o Desenvolvimento Sustentável da sociedade humana”.

Em outras palavras, a governança ambiental da região é multifacetada, pois envolve uma mistura complexa de autoridades, tanto verticais - atores locais, nacionais, internacionais e supranacionais ou globais -, quanto horizontais - uma interação entre diferentes sistemas de criação de regras e acordos internacionais, sustentado por vários grupos de atores diversos.

Esta interação de diferentes níveis levou à criação de redes entre os diferentes atores e instituições governamentais e não estatais, que se formaram em uma interação horizontal entre os diferentes atores da política nacional ou mundial, bem

como com organizações internacionais, nacionais e locais, formações econômicas e científicas, e esses diferentes atores em todos os níveis, trabalhando juntos em colaboração, beneficiam todas as partes mais do que se trabalhassem sozinhos.

O desenvolvimento do problema de gestão da terra (uso e mudança da terra) na região amazônica depende atualmente da colaboração de todos os atores envolvidos, mas a adequação e o sucesso das iniciativas de conservação dependem principalmente da colaboração ou parceria entre essas instituições e as pessoas que habitam a Amazônia.

Aqui é importante destacar que a relação entre as instituições do Estado e os demais atores não estatais (incluindo a sociedade civil e outras formas de ativismo ambiental) pode ter duas grandes direções: cooperação e rivalidade.

Ao cooperar, a sociedade civil organizada auxilia com participação ativa e apoio a determinadas políticas que concorrem com seus objetivos. Quando em estado de rivalidade, os programas ou políticas ambientais são recebidos com desprezo em nome da sociedade civil que mobiliza sua força e capacidades contra essas iniciativas. A última situação é “mais ruidosa”, e muito mais divulgada do que a cooperação, levando a suposição equivocada de que a sociedade civil na maioria dos casos age contra as instituições do Estado quando se engaja na gestão ambiental, o que não é bem a situação.

De acordo com uma estrutura proposta por Berkes (2007) a cogestão com a criação de redes de governança ambiental e o compartilhamento de poder seria um processo mais democrático, responsável, legítimo e transparente, que incluiria os degraus mais baixos dos afetados pela gestão de recursos, e que, portanto, levaria em consideração as necessidades daquela comunidade na tomada de decisões.

A cogestão em que há diversidade de atores, incluindo os públicos e os privados, ligados uns aos outros por meio de uma variedade de relacionamentos, pode muito bem ser caracterizada como Governança efetiva e mais representada pela sociedade civil.

Como o gerenciamento de recursos naturais é um trabalho de responsabilidade social e ambiental, em alguns casos isso tem sido feito tradicionalmente pelas comunidades locais, geralmente em interação com o Estado, já que dependem de recursos específicos e demandam desempenhar um papel na tomada de decisão sobre a exploração.

O compartilhamento de poder pode ter muitas formas e o nível de envolvimento da comunidade também varia nos diferentes casos. Mas, em qualquer deles, algum nível de poder e responsabilidade é necessário para que haja uma cogestão eficiente. Um dos problemas destacados aqui é que, neste sistema, os participantes mais fracos (geralmente a comunidade, em oposição ao Estado) são deixados de fora da tomada de decisões.

Uma maneira de abordar este problema é através da criação de legislação apropriada e fortalecimento institucional, que poderiam aperfeiçoar a cooperação e a inclusão. Na Amazônia Brasileira, a comunidade dos povos indígenas e as ONGs podem ser consideradas o lado mais fraco, em comparação com o Estado brasileiro, pois têm menos voz nas decisões em relação à gestão de recursos na região.

Um outro ponto importante é que a cogestão dos recursos naturais, ou seja, a colaboração entre instituições governamentais, o setor privado, a sociedade civil e a comunidade como um todo, podem levar a um uso sustentável dos recursos naturais da floresta amazônica.

O estabelecimento de parcerias e sinergias, que por sua vez conduzem a um sistema de coordenação mais flexível entre as diferentes entidades envolvidas nas práticas de cogestão ambiental, tem melhores chances de sucesso em seus objetivos. Desta forma, os participantes de uma estrutura de cogestão ambiental não precisam necessariamente aprender com sua própria experiência de tentativa e erro, mas sim usar o conhecimento acumulado por seus parceiros em experiências anteriores.

Quando as redes ambientais estão envolvidas na gestão de recursos naturais, o processo de cogestão é mais rápido, pois as partes envolvidas não têm que acumular aprendizagem social e experiência, mas sim negociar com as experiências anteriores uns dos outros em circunstâncias semelhantes e, assim, construir mais rápido um modelo mais forte de gestão.

Neste momento, a apresentação de uma visão geral dos principais participantes na gestão das várias camadas de governança ambiental na Amazônia brasileira é apropriada, inicialmente com os atores estatais brasileiros e após com os atores não estatais nacionais e globais. No entanto, esta separação é relativa, pois é difícil tocar em uma "camada" de gestão, sem mencionar muitas outras, devido à interconexão de fatos e eventos, assim como pelas redes que se formaram ao longo

dos anos entre diversas entidades envolvidas com atividades na região de preservação ambiental.

Quando se estuda o envolvimento do Estado nas questões e instituições ambientais no Brasil, uma clara separação deve ser feita entre as políticas e instituições federais e estaduais.

Na gestão ambiental e de recursos, as responsabilidades são distribuídas entre as autoridades federais, estaduais e municipais, cabendo ao nível federal o maior peso, embora nos últimos anos as esferas estadual e municipal tenham reunido força e autoridade, devido a uma tendência geral de descentralização, para proteger os interesses ambientais da comunidade. Além disso, devido ao federalismo, as políticas e práticas estaduais e locais variam muito de um estado ou município para outro, bem como a organização social, a distribuição de riqueza e outros fatores.

A proteção do meio ambiente tem sido amplamente coberta pela legislação federal brasileira, que é uma das mais elaboradas do mundo neste setor. Na verdade, conforme mencionado anteriormente, não é a falta de legislação, mas sim a falta de implementação que torna a proteção ambiental brasileira em muitos casos tão ineficaz.

Prevista na Constituição Federal de 1988 com o apoio de um forte *lobby* ambiental, organizado por representantes da sociedade civil antes da aprovação da Carta, a proteção ambiental foi beneficiada pela inclusão um texto forte, declarando inclusive ser a floresta amazônica um patrimônio nacional<sup>45</sup>.

Antes mesmo da Constituição de 1988, a Lei de Ação Civil Pública (Lei n. 7.347, de 1985)<sup>46</sup>, que apesar de não ser uma lei ambiental também pode ser considerada parte do sistema federal de legislação ambiental, pois abriu ainda mais a possibilidade de os interesses ambientais serem representados em juízo pelo Ministério Público, organizações ambientais e outras unidades governamentais já se preocupavam com os interesses ambientais difusos e coletivos, permitindo sua proteção legal.

Em 1998, a tão esperada Lei de Crimes Ambientais (Lei 9.605, de 1998)<sup>47</sup> foi aprovada, fazendo avançar muito a legislação ambiental existente, com a introdução de ampla definição dos crimes ambientais e inclusão de punições a servidores

---

<sup>45</sup> A CF/88 em seu art. 225, § 4º: A floresta amazônica brasileira, a mata atlântica, a serra do mar, o pantanal Mato-Grossense e a zona costeira são patrimônios nacionais, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação ambiental e uso dos recursos naturais.

<sup>46</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm)>. Acesso em: 03 de dez.2020.

<sup>47</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9605.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm)>. Acesso em: 03 de dez. 2020.



públicos que permitam informações falsas em licenças ambientais. Isso representou um grande avanço no combate à corrupção e às práticas corruptas dentro dos órgãos ambientais, tanto no âmbito federal quanto em nível estadual.

Com a promulgação dessas duas leis, um ambiente melhor foi formado para a participação da sociedade civil nas práticas de gestão dos recursos naturais no Brasil, pois representantes da sociedade civil puderam acionar o Ministério Público para abrir investigações de atividades ilegais dentro dos limites da Amazônia, bem como de ações ou omissões de funcionários de órgãos ambientais federais ou estaduais.

A gestão dos recursos florestais foi tratada na Lei de Florestas Públicas de 2006<sup>48</sup> (Lei de Gestão de Florestas Públicas), onde estipulou-se que o desenvolvimento das florestas públicas (mais de 60% das florestas da Amazônia) deve ser de produção sustentável. Assim foram criados o Serviço Florestal Brasileiro (SFB), o Fundo Nacional para Desenvolvimento Florestal (FNDF) e um Registro Nacional de Florestas Públicas (Cadastro Nacional de Florestas Públicas)<sup>49</sup>.

Ao assinar a lei, o então presidente Lula chamou-a de “revolucionária” e afirmou que a política ambiental do seu governo seria administrada por todos os setores da administração federal. Ressaltou ainda que a intenção da lei é proteger a floresta e incentivar as empresas que operam de forma sustentável e dentro dos parâmetros legais, reduzindo as oportunidades para o mercado negro e os madeireiros que operam ilegalmente<sup>50</sup>.

Além disso, ao exigir a demarcação e registro de terras onde as florestas estão localizadas, a lei também poderia ser eficaz no combate à ocupação ilegal, considerada uma das principais causas dos conflitos na Amazônia, pois estima-se que mais de 90% da madeira vendida no país seja de origem ilegal<sup>51</sup>.

Em 2020, a Lei nº 12.651, que instituiu o novo Código Florestal completou oito anos de sua promulgação, ocorrida em 25 de maio de 2012. Essa lei, que tramitou durante cerca de 13 anos no Congresso Nacional (Projeto de Lei nº 1.876/99), substituiu o antigo Código Florestal (Lei nº 4.771/1965) que já era alvo de diversas modificações normativas, mediante extenso conjunto de Medidas Provisórias que

---

<sup>48</sup>Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11284.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11284.htm)>. Acesso em: 4 dez. 2020.

<sup>49</sup>Disponível em:<<http://www.ibama.gov.br/institucional/historico/>>. Acesso em: 7 dez. 2020.

<sup>50</sup>Disponível em:<<http://www.brasiloste.com.br/noticia/1770/gestao-de-florestas-publicas>>. Acesso em: 3 dez. 2020.

<sup>51</sup>Disponível em:<<https://www.brasildefato.com.br/2019/09/16/amazonia-em-chamas-90-da-madeira-exportada-sao-ilegais-diz-policia-federal>>. Acesso em: 3 dez. 2020.

alteravam, principalmente, dentre outros aspectos, o percentual de reserva legal exigível nos imóveis.

Outro elemento ensejador da elaboração da nova lei de proteção da vegetação nativa era a necessidade de delimitação dos marcos temporais, tendo em vista a promulgação da Lei de Crimes Ambientais em 1998 (Lei nº 9.605) e de seu regulamento em 2008 (Decreto nº 6.514), que previam como tipos criminais e infracionais condutas como, por exemplo, a supressão de vegetação sem autorização, além da obrigatoriedade de averbação da Reserva Legal nas matrículas dos imóveis.

Some-se como elemento deste contexto, por fim, os elevados índices de desmatamento ilegal verificados no território nacional naquele período, além da existência de uma norma que não era respeitada, sendo necessária sua modernização.

Dessa forma, a promulgação da nova lei veio com a promessa de estabilização na regulação do tema, regularização de passivos quanto à vegetação nativa em imóveis rurais e efetivação de instrumentos capazes de promover a proteção da vegetação no país. Ao mesmo tempo, viabilizaria o uso econômico de atividades essenciais envolvendo a produção nacional. Apesar do texto final não agradar a todos, houve um processo democrático extenso, com muitos debates e ajustes, iniciando-se o novo desafio de implementar as novas regras<sup>52</sup>.

O Código Florestal é uma norma viabilizadora do desenvolvimento sustentável, uma vez que integra as regras de utilização e exploração florestal, com conservação e proteção das florestas, pois congrega normas de comando e controle com políticas de incentivo para serviços ecossistêmicos, tais como regulação do clima, proteção dos recursos hídricos e da biodiversidade.

Por fim, na questão climática, que cada vez mais preocupa investidores, bancos, empresas e governos, além da própria sociedade, o Brasil comprometeu-se a reduzir as emissões de gases de efeito estufa e, para tanto, uma de suas principais metas é o fortalecimento do cumprimento do Código Florestal.

---

<sup>52</sup> Ato contínuo à sua promulgação, o Código Florestal foi objeto de intensa judicialização, no que se destacam as ações quanto à constitucionalidade de diversos dispositivos junto ao Supremo Tribunal Federal – STF (ADIs nº4.901, 4.902, 4.903 e 4.937 e ADC nº 42). O Supremo Tribunal Federal (STF) concluiu, no dia 28 de fevereiro de 2018, a análise sobre a constitucionalidade de dispositivos do Código Florestal. O tema entrou em debate e julgamento conjunto e, após análise dos diversos dispositivos questionados, a Corte acolheu parte dos pedidos nas ações contra a norma, julgando-as parcialmente, para declarar a constitucionalidade da Lei 12.651/2012.

Diante disso, refletindo sobre o ano de 2020 e sobretudo projetando a construção de uma sociedade que perceba o meio ambiente como parte fundamental para o desenvolvimento de uma economia sustentável, a implementação efetiva do Código Florestal se mantém como peça fundamental para lidar com os desafios que enfrentaremos nos próximos anos.

Embora haja transparência na legislação ambiental, a responsabilidade pelos órgãos estatais ainda não é ideal no sistema federativo brasileiro, e as práticas corruptas ainda têm uma presença marcante. Mas uma grande melhoria foi feita nas últimas quatro décadas, desde que as instituições ambientais começaram a ser estabelecidas.

Com o tempo, e principalmente com a pressão pública e internacional, as agências federais foram equipadas com algumas das ferramentas necessárias para a participação em arranjos de gestão. Porém, com o surgimento de novas personagens não estatais ainda em formação, a inclusão de representantes da sociedade civil organizada na construção de instituições ambientais estatais efetivas ainda é insuficiente, mesmo existindo práticas de cogestão ambiental estabelecidas.

A criação do primeiro órgão ambiental em nível federal foi incentivada em 1972, após a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, em Estocolmo. A Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA) foi criada em 1973, como parte do Ministério da Administração Interna do Brasil, e era responsável pelo controle da poluição, pela conservação ambiental, pelo monitoramento do uso de recursos naturais, bem como pela educação em diferentes órgãos estaduais.

Uma das conquistas importantes da SEMA foi o início do projeto de lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938 de 1981<sup>53</sup>), que estabeleceu o marco legal para a proteção ambiental e lançou a definição de padrões, avaliações de impacto ambiental, licenciamento e monitoramento ambiental, informações ambientais, sanções administrativas e criminais, e responsabilidade por danos ambientais. Também foi a primeira lei a envolver o Ministério Público na proteção ambiental. Esta lei provocou a criação de um Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), primeiro quadro institucional holístico, que incluiu todos os níveis de governo: federal, estadual e municipal, de acordo com o âmbito geográfico.

---

<sup>53</sup> Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil03/leis/l6938.htm>>. Acesso em: 8 dez. 2020.

O SISNAMA foi incorporado no topo do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), criado em 1984, que é presidido pelo ministro do Meio Ambiente e composto por representantes de cinco camadas da sociedade, a saber: governos federal, estadual e municipal, setor empresarial e a sociedade civil<sup>54</sup>.

No caso do CONAMA, por exemplo, a obrigatoriedade de estudos de impacto ambiental e a consequente publicação de um relatório que se destina a ser acessível ao público, bem como aos tomadores de decisão, leva a uma melhor transparência no caso de projetos potencialmente prejudiciais ao meio ambiente a serem executados, inclusive, dentro dos limites da Amazônia brasileira.

Quando informados desta forma, tomadores de decisão, representantes da sociedade civil, organizações e o público em geral podem reagir ou buscar respostas em nome de instituições relevantes. Isso capacita a comunidade e permite que ela participe indiretamente na gestão da região, com a possibilidade de tentar bloquear atividades que acredita serem contrárias aos interesses do público. Esta capacitação pode ser considerada como um compartilhamento de poder.

Como não exerce poder direto e não participa das decisões diretamente ou por meio de representante, o público poderia, através do compartilhamento de informações difundidas de forma transparente, ter conhecimento sobre determinadas intenções de gestão e seus impactos ambientais nas comunidades locais. O compartilhamento de informações, de sua parte, não leva necessariamente ao conceito de cogestão (compartilhamento de poder), mas à construção de confiança. Dessa forma, o CONAMA ganharia um status positivo, na medida em que exigisse e proporcionasse estas informações à população, mas isso não acontece.

Sendo uma instituição que inclui explicitamente a sociedade civil em suas decisões, com representantes de todos os principais níveis relacionados com a gestão dos recursos naturais, obviamente o CONAMA contém o conceito de Governança ambiental - representação de todos os níveis verticais, mesmo dos degraus mais baixos, afetados pela gestão de recursos naturais e controle ambiental: nível federal, nível estadual e nível municipal.

Horizontalmente, o conselho inclui representantes de organizações trabalhistas e ambientais, bem como representantes da população indígena. Portanto, pode-se esperar que esta seja a instituição ideal de cogestão ambiental - uma sinergia entre

---

<sup>54</sup> Informações sobre a estrutura do CONAMA. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/estr.cfm>>. Acesso em: 3 dez. 2020.

autoridades, setor empresarial e representantes da sociedade civil, que, juntos, resolvem problemas e aprendem com suas experiências. No entanto, essa impressão é apenas superficial e não corresponde à real situação da sociedade civil e da participação pública dentro do Conselho.

No CONAMA, bem como nos conselhos ambientais de outros níveis, como estadual e local, a participação formal dos ambientalistas, na prática, não tem muita influência nas decisões e políticas. Uma reclamação comum entre ativistas participantes é que muitas vezes são informados tarde sobre as reuniões e têm que ratificar decisões já tomadas sem a sua participação (HOCHTETLER, 2007, p.42). Além disso, uma organização ambiental geralmente detém assentos em vários conselhos, o que limita a capacidade dos representantes de estarem presentes e de tomarem decisões, por causa da falta de tempo, informações e recursos financeiros.

Se os ambientalistas decidem protestar contra esta ostensiva ausência de representação da sociedade civil por meio do boicote às reuniões do Conselho, eles são prontamente substituídos por membros de organizações ambientais alternativas que estejam em conformidade com as políticas governamentais. Assim, as licenças continuam a ser concedidas, com a aparente participação e apoio das estruturas da sociedade no processo de tomada de decisão, o que lhes confere a legitimidade prevista na lei.

A falsa participação da sociedade civil em instituições governamentais leva à destruição de componentes do modelo de cogestão compartilhada de poder representativo, pois em vez de compartilhar o poder, aprendendo com as experiências, resolvendo problemas e instituindo um modelo de boa governança que fortaleça a democratização e a inclusão das estruturas da sociedade civil nas decisões ambientais, o que ocorre é a cisão ainda maior entre as instituições controladas pelo Estado e o público, dificultando o processo de construção de confiança, com base em falsas impressões.

No entanto, o simples fato de os ambientalistas terem acesso às estruturas do Estado permite que trabalhem por mudanças internas e não apenas externas. Apesar das pesadas críticas feitas pelos ativistas ambientais que participam de conselhos em vários níveis no Brasil, o CONAMA ainda é considerado um forte marco legislativo em matéria de proteção ambiental.

Com intensidade variável, a sociedade civil esteve envolvida no CONAMA desde a sua criação, e dessa forma, em certa medida, participou da cogestão dos recursos terrestres da Amazônia brasileira, entre outras questões.

Outra instituição federal importante na construção da governança ambiental da região amazônica é o IBAMA<sup>55</sup>, que não se destina apenas a implementar legislação e fiscalizar atividades dentro da floresta amazônica, mas também pode atuar em conjunto com departamentos e agências do Governo Federal, bem como, direta ou indiretamente, com autoridades estaduais, municipais e membros da sociedade civil organizada para atingir os objetivos de política ambiental nacionais.

O IBAMA tem papel fundamental na fiscalização ambiental nos estados amazônicos, pois é responsável pela implementação das leis florestais. Por se tratar de uma organização criada a partir de agências com foco na gestão de recursos, suas principais responsabilidades passaram a ser a gestão dos recursos naturais da região.

Além disso, funcionários do IBAMA atuam como inspetores terrestres dentro dos limites da floresta, o que dá à agência conhecimento sobre as particularidades locais, necessidades e organizações. Esse conhecimento, por sua vez, ajuda a desenvolver práticas de cogestão com representantes do nível local, sejam eles parte das autoridades ou parte da sociedade civil.

Através de seu órgão instrutivo, o Centro Nacional de Apoio ao Manejo Florestal (CENAFLO), legalmente constituído como órgão especializado do IBAMA em 2003, o Instituto tem condições de educar nas práticas de gestão sustentável tanto as populações locais quanto as empresas.

O CENAFLO tem como principal objetivo promover a adoção de técnicas de manejo florestal de corte com impacto reduzido para todos os tipos de desenvolvedores na floresta: agricultores, empresários e comunidades, inicialmente na região amazônica, estendendo-se posteriormente para todas as regiões. Com o objetivo de atingir esse objetivo, o CENAFLO se engaja em *networking* e em ações

---

<sup>55</sup> O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) criado em 1989, é um órgão federal com autonomia jurídica, administrativa e financeira, nos termos da supervisão do Ministério do Meio Ambiente. O IBAMA está sediado em Brasília e tem jurisdição em todo o território nacional, com atribuição de propor e publicar normas e padrões ambientais, avaliações de qualidade, zoneamento e impacto ambiental e emissão de licenças ambientais. Isto também é atuar como uma “polícia ambiental” responsável pelo monitoramento ambiental e aplicação de penalidades administrativas, principalmente no que se refere à prevenção e controle de desmatamento e incêndios florestais e emergências ambientais, fazer cumprir programas de educação ambiental, desenvolver um sistema de informação e estabelecer critérios para a gestão da vida selvagem e dos recursos naturais, incluindo silvicultura, bem como para autorizar a sua utilização e fiscalizá-la.

conjuntas envolvendo diferentes atores e sua criação foi o resultado dos esforços combinados de várias instituições governamentais e organizações da sociedade civil.

Semelhante ao CONAMA, o CENAFLOR possui Conselho próprio, que conta com representantes do governo, sociedade civil, setor empresarial e trabalhadores florestais. A sociedade civil é representada por meio do Centro dos Trabalhadores da Amazônia (CTA), organização dos trabalhadores tradicionais da floresta.

Para atuar em diferentes regiões, o CENAFLOR firma parcerias com ONGs e órgãos governamentais (federais, estaduais e municipais), para a implantação de centros de manejo florestal. Entre seus programas estão iniciativas de treinamento apoiadas através do PPG-7 (Programa Piloto para Conservação da Floresta Tropical Brasileira)<sup>56</sup>.

Em geral, o nível federal tornou-se mais aberto à participação pública na tomada de decisões estruturais que afetam a gestão dos recursos terrestres na Amazônia. A legislação federal brasileira e suas agências reguladoras traçaram as estruturas fundamentais que permitem a descentralização e a participação pública na governança ambiental dos recursos ambientais.

Neste momento, apresentamos algumas das maiores e mais influentes organizações não governamentais internacionais que estão ativamente envolvidas na governança ambiental da Amazônia brasileira. O perfil das organizações é não conformista e às vezes transformistas (especialmente o Greenpeace), ou seja, elas buscam mudar o *status quo* atual por meio da implementação de novas políticas ou revisão de antigas<sup>57</sup>.

As ONGs ligadas às questões ambientais devem ser muito flexíveis e adaptáveis às mudanças dinâmicas de fundo, além de compreenderem como essas questões devem ser tratadas, reconhecendo o que atualmente é uma questão urgente e o que é de importância secundária.

Por exemplo: na Amazônia brasileira houve uma mudança de prioridades, com perda de *habitat* e de biodiversidade, além de mudanças climáticas, competindo pela primeira posição no foco de atenção da comunidade global, por causa do *lobby* ativo

---

<sup>56</sup>Disponível em: <[http://www.ibama.gov.br/cenafior/index.php?id\\_menu=112](http://www.ibama.gov.br/cenafior/index.php?id_menu=112)> Acesso: 4 de dez. 2020.

<sup>57</sup> Para uma apresentação detalhada dos diferentes tipos de organizações da sociedade civil, ver SCHOLTE, 2002. **Civil Society and Governance em Towards a Global Polity**. Routledge, pp. 145-165.

e da pressão de empresas transnacionais e ONGs por mudanças, alteração de certas práticas ou implementação de programas ambientais.

Como resultado, as ONGs participam ativamente da formação de redes e sinergias, que preenchem uma lacuna institucional dentro da GAG. O “período” de parceria é bastante novo. ONGs que tradicionalmente se opunham a governos ou iniciativas intergovernamentais começaram a se tornar cada vez mais propensas a parcerias com organizações intergovernamentais e bancos multilaterais de desenvolvimento, o que coincide com a vontade de parceria destes últimos também (ZHOURI, 2004, p.76).

As ONGs nacionais e globais têm um impacto na governança ambiental brasileira, às vezes nos mesmos campos e de maneira semelhante. Outras vezes, práticas aplicadas de ONGs nacionais são mais eficazes do que as de suas contrapartes globais, ou vice-versa.

Ao considerar a floresta amazônica brasileira e estudar os diferentes movimentos ativistas na região, é difícil fazer distinções nítidas entre o que é movimento social e movimento ambiental.

Iniciativas “verdes” em países desenvolvidos tradicionalmente estão mais preocupadas com a conservação ambiental em geral, enquanto as organizações de base nos países em desenvolvimento lutam pela preservação de um determinado ecossistema, a fim de proteger seus meios de subsistência, e assim desenvolver e implementar projetos com resultados mais concretos.

Consequentemente, nos países em desenvolvimento pode-se argumentar que essas organizações são responsáveis pela chamada “conservação produtiva” - apoiando os meios de subsistência das pessoas, mas preservando os recursos naturais dos quais dependem.

Somando-se à dificuldade de separar os movimentos sociais dos puramente ambientais no Brasil, é fato que, ao explorar o relato do nascimento de movimentos ativistas com o objetivo de preservar a floresta amazônica, sua natureza fragmentada é aparente. No entanto, com uma história de mais de três décadas, hoje os pesquisadores falam de um “movimento amazônico”, conectando-o à tendência global de aumento do interesse pelas questões ambientais.

Além disso, também é difícil estabelecer limites claros entre a influência das preocupações nacionais e transnacionais, ou na definição da agenda em relação à floresta amazônica e seus problemas.



As relações, atividades e políticas relativas à Amazônia se desenvolveram e foram se transformando muito rapidamente. Ativistas locais e transnacionais aprofundaram sua cooperação. Atores e instituições do Estado brasileiro, tanto em nível federal quanto estadual, começaram a formar parcerias e a colaborar com representantes não governamentais, a fim de implementar certos programas e estratégias. Com tudo isso, as parcerias foram construídas não apenas entre ativistas nacionais e agências e atores estatais, mas também com instituições internacionais não governamentais e governamentais, outros estados, bem como bancos multilaterais de desenvolvimento.

O estabelecimento da gestão ambiental foi se tornando uma realidade.

Consequência desse esforço de transferência de *know-how* foi a criação do Grupo de Trabalho Amazônico (GTA), em 1992, novamente com apoio das organizações ambientais estrangeiras. Atualmente, o Grupo inclui mais de 600 organizações em todos os nove estados amazônicos, com perfis que vão desde o ambientalismo até a preocupação com os direitos humanos e com a pesca<sup>58</sup>.

O GTA foi criado por algumas ONGs locais da região amazônica, com o objetivo de participar do Programa Piloto para Conservação da Floresta Tropical Brasileira (PPG7), projeto financiado pelos países do G7, Holanda e UE, administrado pelo Banco Mundial, mas coordenado pelo MMA brasileiro. O planejamento e a implementação dos projetos do programa envolvem uma série de parcerias, principalmente com entidades federais, órgãos governamentais, governos estaduais e municipais, movimentos sociais e do meio ambiente, organizações e do setor privado, além de financiar a capacitação de ONGs e organizações locais<sup>59</sup>.

Importante mencionar ainda a Fundação Vitória Amazônica (FVA), uma forte organização local que ainda é ativa participante de projetos de gestão ambiental. Formada em 1990 no estado de Amazonas, a ideia de sua criação surgiu durante encontro realizado em Manaus denominado “Workshop 90”. Na ocasião, cerca de 100 pesquisadores, considerados os maiores especialistas em estudos da Amazônia, discutiram prioridades para a conservação da região<sup>60</sup>.

---

<sup>58</sup> Disponível em: <<http://www.gta.org.br/>>. Acesso em: 04 de dez. 2020.

<sup>59</sup> Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/ppg7/>>. Acesso em: 04 de dez. 2020.

<sup>60</sup> Disponível em: <[http://www.fva.org.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=87:20anos&catid=3:noticias](http://www.fva.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=87:20anos&catid=3:noticias)>. Acesso em: 04 de dez. 2020.

Logo após seu estabelecimento, a FVA passou a manter relações estreitas com organizações globais, como WWF, e colaborou estreitamente, ao longo dos anos, com várias instituições federais e associações profissionais, como o IBAMA e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio)<sup>61</sup>.

O produto mais concreto dessas colaborações, conforme afirmado pela própria FVA, são planos de gestão interagências e a gestão conjunta de três unidades estaduais e federais de áreas protegidas no entorno da bacia do Rio Negro; a geração de conhecimento sobre a biodiversidade regional e sua utilização pelos povos tradicionais; e o desenvolvimento de ações que visem a uma modelo de gestão territorial participativa que combina a conservação da biodiversidade com desenvolvimento humano das pessoas que vivem na região<sup>62</sup>.

A FVA percebeu desde o início que a conservação e a gestão bem-sucedidas dos recursos naturais da região só poderiam ser alcançadas por meio de cooperação ativa com agências federais e habitantes da área. Assim, a FVA começou a implementar iniciativas de alfabetização, saúde e até proporcionou eletricidade para a região, desta vez em cooperação com a Universidade do Amazonas e a Centrais Elétricas do Amazonas.

Da mesma forma, a FVA alcançou reconhecimento nacional muito depois de já ter sido conhecida por organizações transnacionais e depois de ter formado sinergias com estrangeiros, locais e entidades federais. Isso aconteceu com a ajuda do Fórum Brasileiro de ONGs, que atuou como um vínculo entre as inúmeras e diferentes ONGs brasileiras.

Essa possibilidade de ações “colaborativas” entre agências do Governo Federal e ONGs afasta-se da imagem de agências ambientais como entidades tecnocráticas apenas, com funcionários enterrados no trabalho administrativo sem nenhum conhecimento dos problemas reais da região.

Com a criação do GTA e da FVA, um processo de fortalecimento institucional dentro do setor ambiental não governamental doméstico parecia ter se aprofundado, com a influência de organizações estrangeiras. A transferência de experiência permitiu que as forças internas implementassem táticas e estratégias tradicionalmente praticadas pelos atores estrangeiros.

---

<sup>61</sup> Disponível em: <<https://www.gov.br/icmbio/pt-br>>. Acesso em: 25 de nov. 2020.

<sup>62</sup> Disponível em: <[http://www.fva.org.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=87:20anos&catid=3:noticias](http://www.fva.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=87:20anos&catid=3:noticias)>. Acesso em: 25 de nov. 2020.

Além disso, as organizações domésticas têm o conhecimento sobre a formação cultural e certas especificidades que muitas vezes são peculiares demais para que “estranhos” as entendam. Isso torna as ONGs nacionais muito melhor equipadas para participar de iniciativas de cogestão, ao mesmo tempo em que usam práticas adquiridas com agências estrangeiras.

A FVA, por outro lado, foi construída a partir de ativistas nacionais e só mais tarde formou redes com organizações estrangeiras. No entanto, o resultado de ambos os tipos de formação é bastante semelhante. ONGs nacionais que têm forte conexão e colaboração com atores estrangeiros ainda preservaram o caráter e a identidade “brasileira”. Por exemplo: com sua participação em muitos projetos de cogestão junto aos órgãos ambientais federais e estaduais, a FVA tem conseguido incorporar com sucesso as preocupações internacionais com a preservação da Amazônia brasileira, trabalhando, ao mesmo tempo, com populações da região.

Este tipo de cogestão pode ser simplesmente denominado como uma criação de redes de gestão ambiental, que é a formação de conexões entre entidades independentes, duradouras ou não, para o cumprimento de um objetivo comum, seja a conservação de um *habitat* natural, uma cultura ou outro. As conexões formadas são verticais e horizontais, e podem incluir comunidades locais e entidades governamentais.

As ONGs nacionais conseguiram construir parcerias duradouras com entidades governamentais e outras, ao longo dos anos, em diversos projetos relativos à floresta amazônica. Elas serviram como um mediador entre as populações locais e as agências governamentais brasileiras, tornando possível o compartilhamento de poder e construção de confiança por parte da sociedade civil, e assim uma cogestão de recursos naturais que mais se aproxima de uma boa governança ambiental, em comparação com períodos em que as ONGs não existiam ou não eram tão eficientes como atualmente.

No que se refere às ONGs internacionais, essas tiveram sem dúvida, uma influência séria sobre a política ambiental brasileira. Atores e organizações transnacionais trabalham geralmente em algum tipo de colaboração e até parceria de longa data com atores brasileiros, que funcionam como mediadores entre o nível global e o nível nacional ou local. Esta é uma situação ganha-ganha, pois legitima ainda mais os objetivos dos atores estrangeiros perante o público nacional e local,

enquanto ao mesmo tempo, ajudam os atores domésticos a ganhar experiência e reconhecimento na arena global.

Nessas parcerias, deve-se destacar que, embora haja uma relação entre internacionais e locais, as entidades internacionais costumam explorar o termo "gente local" quando se referem ao grupo com o qual colaboram em projetos de cogestão na arena nacional. O termo "local" tem um significado amplo e nele estão incluídas não apenas as comunidades locais e moradores da floresta, mas também as empresas que trabalham na região.

A infiltração de ONGs globais na política ambiental nacional já foi tratada nesta pesquisa de forma geral. Neste momento, é importante trazer alguns exemplos de atores não governamentais transnacionais influentes, apresentando sua experiência no Brasil em relação à preservação da floresta amazônica.

Uma das ONGs internacionais mais conhecidas no mundo é o Greenpeace, sendo importante destacar um ponto que torna essa organização diferente da maioria dos grupos ativistas. O Greenpeace é altamente centralizado e conta, em grande medida, com ativistas profissionalizados pagos, ao contrário da maioria das organizações ambientalistas brasileiras, que dependem claramente do trabalho voluntário.

Ativistas do *Greenpeace* chegaram ao Rio de Janeiro em abril de 1992 para participar da Conferência da ONU sobre o meio ambiente. Isso marcou o início do *Greenpeace* Brasil, que desde então tem sido o principal envolvido nos embates relativos ao uso insustentável de recursos naturais, desmatamento, destruição da Amazônia e da Mata Atlântica, além do uso de cultivos transgênicos<sup>63</sup>.

Apesar das tensões, o *Greenpeace* lançou com sucesso no Brasil as campanhas na região da Amazônia, inicial e principalmente voltadas contra exploração madeireira. Um proeminente ativista ambiental do Rio de Janeiro, José Augusto Pádua, foi nomeado coordenador do *Greenpeace* Brasil para a Amazônia e, no final da década de 1990, as questões da região haviam se tornado uma prioridade internacional.

Em grande parte, devido a uma grande rede transnacional e a uma sólida formação financeira, o *Greenpeace* Brasil realizou várias campanhas de sucesso na década de 1990 e início de 2000, revelando redes criminosas envolvidas na extração ilegal de madeira e convencendo os municípios a proibirem o uso de madeira ilegal

---

<sup>63</sup> Disponível em: <<http://www.greenpeace.org/brasil/quemsomos/o-desembarque-no-brasil>>. Acesso: 2 de nov. 2020.

em canteiros de obras no seu território. Esta iniciativa mais tarde se espalhou para toda aquisição pública de madeira e foi batizada de Rede Amigos da Amazônia<sup>64</sup>.

A origem da Rede Amigos da Amazônia está ligada a dois programas criados pelo Greenpeace Brasil, o Cidade Amiga da Amazônia e o Estado Amigo da Amazônia, ambos iniciados na primeira década dos anos 2000, período de índices alarmantes de desmatamento na Amazônia.

Nesse período, identificou-se que aproximadamente dois terços da produção madeireira de origem amazônica eram consumidos no Brasil, a maior parte pelo poder público. Diante desse cenário, entendeu-se a necessidade de disseminar os princípios do consumo responsável da madeira dentro das instâncias locais de governo, desenvolvendo massa crítica e aproximando dos polos consumidores a preocupação com a conservação da floresta.

Apesar do sucesso obtido na adesão de municípios, verificou-se que as compras responsáveis realizadas pelos municípios seriam possíveis somente com uma forte ação de regulamentação (comando e controle) dos governos estaduais, uma vez que ambas as instâncias desempenham papéis complementares. Assim, foi criado o programa Estado Amigo da Amazônia, em 2006, cujo objetivo consiste em criar uma política de compras e aprimorar o modelo de fiscalização do transporte e comércio de madeira em suas fronteiras, tornando-o mais rigoroso e eficiente.

Constatada a oportunidade e os benefícios de promover a interação de organizações e governos em uma rede, o *Greenpeace* Brasil buscou a Fundação Getúlio Vargas, pelo seu potencial de produção de conhecimento, mobilização e articulação, para que coordenasse os dois programas. Em 2008, a Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP) abraçou os programas sob a rubrica Rede Amigos da Amazônia (RAA), com missão e forma de atuação renovadas.

Atualmente, a Rede Amigos da Amazônia continua expandindo o número de estados e municípios membros, tanto em regiões com alto potencial consumidor de madeira e produtos florestais, como em estados e municípios amazônicos produtores. Além da articulação para adesão voluntária desses governos, a RAA ainda pesquisa

---

<sup>64</sup> A Rede Amigos da Amazônia (RAA) tem por missão ser um espaço de cooperação e construção de sinergias entre governos, empresas e sociedade civil, promovendo o aprendizado por meio do intercâmbio de experiências sobre ações e políticas de sustentabilidade na produção e no consumo de produtos florestais amazônicos. Disponível em: <<https://raa.fgv.br/>>. Acesso em: 04 de jan. 2020.

uma série de políticas e práticas no contexto florestal amazônico, para disponibilizá-las como referências no ambiente da rede.

A RAA vem envolvendo atores interessados em contribuir com políticas e práticas que criem condições para o cumprimento da legalidade e a inserção de critérios de sustentabilidade nas atividades econômicas envolvendo produtos florestais da Amazônia, em especial a madeira tropical.

O *Greenpeace* também lançou, em 2006, uma campanha contra a mudança de uso da terra dentro dos limites da Amazônia para a produção de soja. Seguindo um relatório do *Greenpeace* e sofrendo pressão dos consumidores, grandes companhias, como *McDonald's* e *Wal-Mart* decidiram deixar de usar a soja cultivada em áreas desmatadas na Amazônia Brasileira. Essa pressão foi transferida para comerciantes de produtos agropecuários, como a *Cargill*, que, por sua vez, concordou em não mais adquirir soja de fazendas que desmataram para expandir seus campos de cultivo.

O acordo com o setor privado, um tipo de governança ambiental em rede de suprimentos, foi chamado de “Moratória da Soja” e denunciou o desmatamento causado pela produção desse grão na Amazônia.

Em um novo estudo para avaliar o acordo, publicado recentemente na revista *Science*, a pesquisadora Holly Gibbs, da Universidade de Wisconsin-Madison, em parceria com pesquisadores americanos e brasileiros aponta que a Moratória contribuiu com a redução drástica nas taxas de desmatamento ligadas à produção de soja na região e foi mais eficaz na contenção do desmate do que as políticas públicas<sup>65</sup>.

Segundo a pesquisadora, a legislação ambiental brasileira é uma das mais rigorosas do mundo. Políticas públicas, incluindo a aplicação de leis estaduais e federais, já fizeram muito para desacelerar a destruição da Floresta Tropical. Mesmo assim, o estudo mostra que “políticas governamentais sozinhas não são suficientes”, reforçando a ideia de que intervenções do setor privado serão necessárias a longo prazo para manter a produção sem desmatamento<sup>66</sup>.

---

<sup>65</sup>Segundo Holly Gibbs: antes da moratória, 30% da expansão da soja aconteceu com base em desmatamento e, depois do acordo, esse número foi quase zero. Apenas cerca de 1% da nova expansão da soja veio sobre áreas que antes eram florestais, mas o estudo mostra que o comprometimento do setor privado contra o desmatamento é essencial. Disponível em: <<http://nelson.wisc.edu/sage/>>. Acesso em: 2 de set. 2020.

<sup>66</sup> Disponível em: <<https://www.greenpeace.org/brasil/blog/moratoria-da-soja-e-renovada-por-tempo-indeterminado>>. Acesso em: 23 de set. 2020.

Em maio de 2016 a moratória a Moratória da Soja foi renovada por prazo indeterminado, em cerimônia realizada em Brasília, na sede do Ministério do Meio Ambiente (MMA). O compromisso, garante acesso ao mercado apenas à soja que não esteja envolvida com desmatamento, trabalho escravo ou ameaças à terra.

Em uma análise mais precisa, torna-se evidente que as diferentes organizações aplicam diversas táticas e criam diferentes redes e parcerias com entidades governamentais e não governamentais domésticas, visando o aprimoramento da representação da sociedade civil na gestão ambiental da região amazônica.

No entanto, a organização que está mais intensamente envolvida na GAG é o *WWF*<sup>67</sup>, que possui parcerias em diversos projetos visando a conservação ambiental na Amazônia. São iniciativas que representam não apenas os interesses das comunidades locais, mas também os da comunidade global, interessada na preservação e no equilíbrio ecológico da Amazônia brasileira.

Por meio do programa ARPA (Áreas Protegidas da Amazônia) e das parcerias por ele firmadas, o *WWF* tem participado da criação de instituições, construção de confiança e compartilhamento de poder entre comunidades locais e autoridades federais e locais, tanto por meio da mediação quanto da colaboração, bem como através de financiamento.

O envolvimento do *WWF* com a conservação da Amazônia, mais precisamente através do ARPA<sup>68</sup>, lançado em 2002 em parceria com o governo brasileiro e outros atores, tem por objetivo desenvolver e implementar um programa holístico para a conservação da biodiversidade da Amazônia brasileira. Inclui não só o uso sustentável da floresta em reservas, mas também o estabelecimento de áreas de preservação integral. De acordo com a própria organização, o ARPA requer a colaboração de vários níveis - da base aos níveis nacional e internacional.

O *WWF* auxilia as autoridades governamentais não apenas com financiamento de consultas públicas sobre áreas de proteção, mas também com a execução de

---

<sup>67</sup> O *WWF*-Brasil é uma organização da sociedade civil brasileira, apartidária e sem fins lucrativos que trabalha em defesa da vida, e para isso o propósito é mudar a atual trajetória de degradação socioambiental. Atua em todo Brasil e integra a Rede *WWF* presente em mais de 100 países.

<sup>68</sup> O ARPA (Áreas Protegidas da Amazônia) é um programa do Governo Federal, coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente, gerenciado financeiramente pelo FUNBIO (Fundo Brasileiro para a Biodiversidade) e financiado com recursos do Global Environment Facility (GEF) – por meio do Banco Mundial, do governo da Alemanha – por meio do Banco de Desenvolvimento da Alemanha (KfW), da Rede *WWF* – por meio do *WWF*-Brasil, e do Fundo Amazônia, por meio do BNDES, da Fundação Gordon e Betty Moore e do grupo privado Anglo American. Disponível em: <<http://arpa.mma.gov.br/>>. Acesso em: 7 de dez. 2020.

estudos técnicos e científicos, e fornecendo suporte material para o desenvolvimento de estratégias de conservação, com os governos nacionais e estrangeiros, agências ambientais internacionais e locais, e organizações governamentais e não governamentais.

As ONGs ambientais transnacionais e suas formas de influenciar a gestão da Amazônia brasileira têm um impacto positivo na tomada de decisões e nas escolhas feitas pelos governos. Ainda que indiretamente, influenciam também medidas legislativas e comportamentos de mercado, tendo como principais objetivos a conscientização da sociedade sobre práticas ambientais poluidoras e o rastreamento e exposição de atividades ilegais relativas à exploração de recursos naturais.

As ONGs transnacionais tiveram uma influência positiva nas práticas de gestão de terras dentro da Amazônia brasileira, uma vez que deram às comunidades a oportunidade de aumentarem a consciência sobre os problemas locais em um nível global, usando suas conexões e influências para colocar pressão sobre o Governo nacional e estabelecendo certas práticas ambientais, com a captação de recursos financeiros para projetos e programas.

A presença de organizações ambientais globais estrangeiras em território brasileiro e seu engajamento ativo na gestão e proteção dos recursos da floresta amazônica são positivos na medida em que apoiam os movimentos nacionais e locais.

Esses fatos só confirmam que quando atuamos na cogestão da Amazônia, os atores estrangeiros precisam trabalhar em estreita colaboração com entidades nacionais, governamentais ou não. Eles necessitam das especificações locais para apresentarem melhores soluções e práticas de cogestão que funcionem de uma maneira que realmente preserve o ecossistema. A cogestão como formação de rede é um requisito chave para que as ONGs transnacionais sejam capazes de colaborar de forma eficiente com entidades locais e nacionais, e para que a GAG seja realmente alcançada.

Durante a análise do material, tornou-se evidente que foi a formação de parcerias horizontais e/ou verticais entre entidades independentes, ou “cogestão”, com a criação de parcerias em rede duradouras ou não, para a realização de um objetivo comum, que levou a ganhos para a sociedade civil organizada e para o aprimoramento da representação popular nas decisões relacionadas ao meio ambiente da floresta amazônica.



### 3 GLOBALIZAÇÃO E OS NOVOS CONTORNOS DA SOBERANIA ESTATAL.

Tomando a globalização como contexto social moderno, o estudo faz referência a essa nova era da história, marcada por um processo de alteração constante da geopolítica mundial, tendo como sintoma mais visível o aumento do entrelaçamento dos povos, envolvidos em uma rede de interdependência ambiental, ligados pela circulação e influência de informações e ideias.

A globalização trata “de um processo complexo que atravessa as diversas áreas da vida social, da globalização dos sistemas produtivos e financeiros à revolução nas tecnologias e [...] das novas práticas culturais e identitárias aos estilos de consumo globalizado”.

Os processos da globalização consistem em um fenômeno múltiplo com dimensões econômicas, sociais, políticas e culturais, interligadas de modo complexo, em escala local e global. (SANTOS, 2002, p. 11).

As sociedades pré-modernas, por sua vez, fundamentam-se em relações sociais que são adequadas no tempo e no espaço.

Ainda neste contexto, confirma que:

A globalização pode assim ser definida como a intensificação das relações sociais em escala mundial, que ligam localidades distantes de tal maneira que acontecimentos locais são modelados por eventos ocorrendo a muitas milhas de distância e vice-versa. Este é um processo dialético porque tais acontecimentos locais podem se deslocar numa direção anversa às relações muito distanciadas que os modelam. A transformação local é tanto uma parte da globalização quanto a extensão lateral das conexões sociais através do tempo e do espaço. (GIDDENS, 1991 p. 60)

Devido às consequências da globalização, as ações dos Estados Nações tornam-se impotentes diante do desenvolvimento de relações sociais globalizadas. Além das relações intra e internacionais, o panorama mundial da atualidade apresenta relações de índole diversa: transnacionais e supranacionais. Nestes âmbitos, a participação estatal é necessária, mas não suficiente.

As características do processo contemporâneo de globalização postulam que os problemas comuns de escala mundial contem com agentes avaliadores e decisões que se somem aos Estados soberanos (organizações internacionais, entes subnacionais, empresas transnacionais, ONGs, mercados de capitais globais etc.),

através do estabelecimento de redes cooperativas para intercâmbios de conhecimentos e de recursos, que podem ser caminhos tangíveis.

Desta feita partiremos da seguinte premissa: a universalidade dos problemas ambientais e a necessidade de uma abordagem global já formam uma convergência entre os especialistas ambientais, no entanto, para que ocorra a efetiva implementação da proteção ambiental como direito humano fundamental<sup>69</sup>, são necessárias ações coordenadas e colaborativas, através de novos formatos organizacionais.

Será apontado que na governança colaborativa é um processo eficaz, capaz de contribuir para os desafios relativos ao meio ambiente, onde a colaboração é o principal mecanismo de envolvimento entre atores públicos e privados, proporcionando uma articulação conjunta e buscando equilibrar os interesses da coletividade para um desenvolvimento ecologicamente sustentado.

Identificando ainda que no mundo globalizado, com a conseqüente perda do monopólio Estatal nas relações políticas, passa-se a compartilhar decisões com múltiplos atores, internos e externos, ocasionando impactos sobre o funcionamento e a legitimidade das instituições representativas.

Será discutido que a soberania estatal aponta para a existência de um Estado não isolado, mas membro da comunidade e do sistema internacionais. É o esgotamento dos recursos naturais que vem provocando discussão sobre o papel do Estado como único assegurador do bem-estar da geração atual e da existência das futuras gerações.

### 3.1 GLOBALIZAÇÃO AMBIENTAL.

No fenômeno atual da globalização existem duas facetas, com aspectos positivos e negativos. Entre os reflexos positivos estão o aprimoramento da pesquisa e da ciência; os avanços tecnológicos da humanidade em vários segmentos; melhor

---

<sup>69</sup> O direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado é, em síntese, indispensável para o atendimento de outro valor fundamental, que é o direito à vida das gerações presentes e futuras, pois, quando não equilibrado, todos os demais direitos do homem ficam ameaçados. Destaca-se que, embora o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado não esteja expressamente previsto no rol dos direitos e garantias fundamentais, isto não lhe retira o caráter de direito fundamental. O artigo 5º, §2º, da Constituição Federal de 1988 apresenta um conceito aberto de direitos fundamentais, sem limitá-los ao Título II, mas estendendo-os a outros que decorrem do regime e dos princípios adotados pela Constituição ou, ainda, dos tratados internacionais de Direitos Humanos dos quais o Brasil faça parte.

acessibilidade/obtenção de bens e serviços pelos países em desenvolvimento, por força de acordos comerciais; fortalecimento da competitividade entre os países nas transações comerciais, preços mais baixos etc. (STIGLITZ, 2007, pg. 69).

Porém, se por um lado a globalização tem propiciado avanços tecnológicos (BECK, 2010, p. 19) e facilitado a obtenção de bens e serviços, por outro, tem provocado aspectos negativos, como o aumento das vulnerabilidades e desigualdades, e, principalmente, escassez de recursos naturais e danos ambientais.

Sem dúvidas, o fortalecimento da globalização no modelo atual acentua as relações de conflitos éticos-ambientais-sociais, diminuindo a possibilidade de efetivação da dignidade humana, na perspectiva de um “diamante ético” - que na visão de Flores (2009, p. 122) traduz-se pelo “acesso igualitário aos bens materiais e imateriais necessários, de modo que todos possam ter suas particulares e diferenciadas formas de vida” -, mas também afastando, cada vez mais, a possibilidade de consensos em nível internacional, quando se trata da questão da ambiental.

Neste cenário de contemporaneidade, a partir da segunda metade do século XX e do início do século XXI, passa-se a tomar forma uma verdadeira sociedade global, onde as relações mundiais contraíram, por um lado, relevante complexidade, polaridade incerta e uma expansão do vínculo de cooperação e interdependência entre os povos, mas, por outro, intolerância e acentuação de conflitos locais e regionais. Tais mudanças alicerçaram novas possibilidades e alternativas mundiais mais integradas, corroborando para a construção de uma nova ordem social que se imagina mais justa e solidária, mas também se caracteriza por ser repleta de riscos e contradições.

Segundo Beck (2010, p. 36), o conceito de sociedade de risco global expressa "a acumulação de riscos ecológicos, financeiros, militares, terroristas, bioquímicos, informacionais – que tem uma presença esmagadora hoje em nosso mundo". Portanto, a atual sociedade caracteriza-se pela potencialização dos riscos oriundos da modernização, pelo célere desenvolvimento dos centros de convergência mundial e pelas ameaças e fragilidades ambientais.

Assim, o conceito de globalização é entendido através dessa interface com a ecologia política, observada sob os aspectos de “comércio, produção e financiamento” e dos “padrões de uso dos recursos naturais”, na dimensão global das trocas e

práticas transnacionais (teoria do Capitalismo Global<sup>70</sup>) entre o Norte Global e o Sul Global (teoria do Sistema-Mundo<sup>71</sup>).

Nesse ínterim, Rodriguez e Silva (2009, p.30) percebem o meio ambiente a partir de uma visão global (globalização ambiental), informando que:

O meio ambiente é não só biofísico, mas também um meio social e econômico, ou seja, é também um meio cultural. Assim, o meio ambiente, segundo esta visão, não é a sociedade nem a natureza, mas sim a inter-relação entre ambas. É comum, de acordo com esta visão, distinguirem-se no meio global, o meio natural ou físico, o meio construído e o meio social. Essa articulação realiza-se como resultado das interações entre as ofertas de suporte natural e as demandas dos grupos sociais. Esta é uma definição clássica, na qual divide-se o objeto (o meio) do sujeito (os seres humanos) e se dá maior atenção àquilo que influi sobre o sujeito, ou seja, privilegia-se o meio como objeto. Como se considera que o meio ambiente é o conjunto de fatores naturais e sociais e suas interações em um espaço e tempo dados, esta visão está perto da visão espacial.

Em um sentido amplo, verifica-se que o debate acerca da proteção do meio ambiente se consolidou como fundamentalmente necessário, em especial, nas últimas duas décadas, momento em que se percebeu a magnitude da crise ambiental acarretada pelo modelo de desenvolvimento capitalista e expansionista, o qual passou a impactar negativamente na qualidade da vida humana, em virtude da significativa degradação dos recursos naturais.

No contexto da globalização, acentuam-se as agressões ao meio ambiente, devido à forte liberalização das atividades econômicas, à intensa desregulação da vida econômica e produtiva e à ausência de uma estrutura regulatória em termos ambientais. Por outro lado, os negócios globais, implementados por empresas transnacionais, criam fortes pressões sobre o meio ambiente, especialmente nos países em desenvolvimento, dificultando a implementação de políticas alternativas guiadas pela interação bidirecional Desenvolvimento/Meio Ambiente.

---

<sup>70</sup> A globalização é o fenômeno que caracterizou a atual fase capitalista pela concorrência global. Foi a partir da década de 80 que a globalização se tornou possível, graças às novas tecnologias em comunicação, transporte e informação. Por isso, a criação de novas tecnologias é estimulada e provoca uma acelerada mudança técnico-científica. A palavra de ordem é flexibilidade na acumulação do capital, da produção, do trabalho e do mercado, através do Estado mínimo como principal característica de uma economia neoliberal.

<sup>71</sup> Immanuel Wallerstein desenvolve sua obra "O Sistema Mundial Moderno, vol. I, II e III" a partir do conceito de divisão internacional do trabalho produzido pela estrutura capitalista. A partir desse conceito, ele elabora a tese central de sua obra, enunciando que a componente central dessa estrutura internacional resulta na divisão do mundo em três estamentos hierárquicos: centro, periferia e semiperiferia.

Na atualidade, Zuboff (2019) em seu livro “A era do capitalismo de vigilância”, analisa o capitalismo em que vivemos, imersos por tecnologias “gratuitas” ou pagas das quais fazemos uso diariamente, a todo tempo, como mecanismos de busca, redes sociais, aplicativos, revelando como as empresas se valem de toda essa gama de tecnologias para investir no “mercado de comportamentos futuros”<sup>72</sup>.

Nesse sentido, a expressão “vigilância” constitui a centralidade do capitalismo do ponto de vista econômico, mas, sim, do político e social. A autora, apresenta o modo como o capital está passando a operar para manter o controle e a dominação sobre as sociedades. Nesse “capitalismo de vigilância”, a mercadoria, por excelência, será o próprio tempo, artigo que os humanos (a minoria que pode participar da economia de mercado) terão cada vez mais em abundância num mundo cujo trabalho será progressivamente realizado pelos algoritmos”.

Zuboff alerta ainda que “se destruímos a democracia, tudo o que resta é esse tipo de governança computacional, que é uma nova forma de absolutismo”. Por isso a vigilância vem, aos poucos, se constituindo como o novo motor da ordem comercial, tendente a destruir os regimes democráticos e a assumir o lugar da democracia de mercado que prevaleceu por quinhentos anos, onde atualmente, a sociedade enfrenta um novo fenômeno tecnológico que se caracteriza pela extrema concentração de conhecimento, que não possui supervisão democrática.

Dessa forma, a não contabilização dos recursos provenientes da natureza acarreta um verdadeiro crescimento econômico, o qual se torna inconciliável com a proteção ambiental. Todo esse distanciamento existente entre o célere avanço tecnológico-econômico e o meio ambiente traz à tona os desequilíbrios ecológicos de grandes proporções, os quais produzem impactos globais para toda a humanidade.

Nesse sentido, a relação do social com a natureza ainda acontece sem ressonância entre os planos local e global. Embora as ações sejam estimuladas por meio de acordos multilaterais entre Estados poderosos e em desenvolvimento, os

---

<sup>72</sup> Segundo Zuboff o capitalismo de vigilância surgiu por volta de 2001 como desdobramento da crise financeira que atingiu as gigantes ponto.com, quando a Google enfrentou a perda de confiança dos investidores e os seus líderes foram pressionados a explorar o nebuloso mercado de publicidade. A partir daí, os dados comportamentais dos usuários tornaram-se um valioso ativo no mundo das chamadas Big Techs, hoje lideradas pelo Facebook, Amazon e Tesla. Como no passado, a mesma dinâmica de “sobrevivência do mais apto” que impulsionou o capitalismo mercantil do final do século XV, o capitalismo de vigilância, de acordo com Zuboff, “é uma criação humana. Vive na história, não na inevitabilidade tecnológica. Ele foi criado e elaborado por meio de tentativa e erro no Google, da mesma forma que a Ford Motor Company descobriu a nova economia da produção em massa ou a General Motors descobriu a lógica do capitalismo gerencial.” (ZUBOFF, 2020).

problemas ambientais identificados são transnacionais e, portanto, exigem ordenamentos jurídicos que sejam supranacionais.

Newell (2012, p.4) afirma que esse fenômeno “sempre tem sido, e continua a ser impulsionado por ações deliberadas”, principalmente no modo evidente como “os governos têm se submetido às Organizações Mundiais”, desenvolvendo “acordos jurídicos para promover e proteger direitos de investimento das empresas transnacionais”. Apesar da retórica ambientalista, a “nova arquitetura financeira” ou criação de um Novo Acordo (*Green New Deal*) não se aplica rigorosamente ao controle do equilíbrio ambiental assegurado pelo Estado.

Portanto, para o autor, a relação entre globalização e o ambiente é mediada por políticas, instituições e processos desde o nível local até global e no setor público e privado e não são, em sua maior parte, anônimas, provocadas por forças econômicas incontroláveis, como convém à caricatura popular”.

Em virtude desses novos contextos, os Estados e as sociedades contemporâneas apresentam-se, atualmente, imersos em uma complexidade de condições mundiais sem qualquer precedente histórico. Isso porque nunca as fronteiras entre Estados verificaram-se tão inócuas e transponíveis do ponto de vista econômico, social, cultural e ambiental. Ademais, percebe-se um irrefreável avanço técnico-científico, bem como a multiplicação dos riscos e das inseguranças em escala planetária. Dessa forma, a globalização permite à civilização humana “pensar o presente, rebuscar o passado e imaginar o futuro” (IANNI, 1996a. p. 9)

Os processos de globalização provaram que o poder dos Estados-nação, em relação aos inúmeros problemas que sobrecarregam a agenda internacional – como os relacionados à tutela dos direitos humanos e do meio ambiente – caracterizam-se como funcionalmente desequilibrados e insuficientes. Portanto, falar na dimensão ética do uso dos recursos naturais para o bem viver na sociedade de risco globalizada pressupõe a proteção do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, diante da atual geração modernizada que cresce trabalhando intensamente. Entretanto, para que a sociedade possa se desenvolver economicamente, faz-se plenamente necessária a utilização dos recursos fornecidos pela natureza ambiental.

De fato, a própria dinâmica da evolução, que impulsiona a trajetória da civilização, faz com que os direitos humanos e os riscos globais não percam a atualidade, tendo em vista os novos contextos da convivência social e do meio ambiente mundial. Nesse sentido, ressalta-se que a comunidade internacional foi

palco de profundas transformações que a tornaram mais complexa e menos centrada na figura dos Estados soberanos.

Dessa forma, as linhas entre o interno e o externo tornaram-se menos nítidas, isso porque, na medida em que se relativizam as fronteiras políticas dos Estados, as relações internacionais caracterizam-se muito mais complexas, as tomadas de decisões e atividades transcendem os espaços territoriais, repercutindo de uma forma bastante significativa em outros lugares, em outras sociedades e em outras pessoas.

Alguns autores descrevem a perspectiva hiperglobalista como caracterizada pelo declínio da relevância e autoridade do Estado-nação, provocada em grande parte pela lógica econômica de um mercado global (HIRST, 1997; JONES, 1995). Dessa forma, para os hiperglobalistas, com a crescente globalização da economia, as organizações de governança transnacional se tornarão cada vez mais importantes e, como resultado, os governos nacionais perderão influência.

Junto com a globalização, tivemos a ascensão de movimentos sociais que a contestavam, como o denominado “movimento dos movimentos” (LEITE, 2003), que surgiu no fim dos anos de 1990, e ganhou visibilidade devido aos protestos que fazia durante as reuniões do grupo dos países mais ricos. Como a mídia já estava voltada para a cobertura desses eventos, sua repercussão no âmbito mundial foi inevitável. Ele, progressivamente, ganhou força e articulação graças à internet, que, na segunda metade da década de 1990, já era uma realidade, e teve como clímax os protestos em Seattle, em 1999, na reunião da Organização Mundial do Comércio (OMC)<sup>73</sup>.

O movimento antiglobalização, devido à sua heterogeneidade<sup>74</sup>, deu origem, em 2001, à formação do Fórum Social Mundial<sup>75</sup>, que tentava unificar o movimento

---

<sup>73</sup> Este protesto organizado nos EUA tinha como pontos principais a crítica à globalização e a questão ecológica. No protesto de Seattle, 50 mil pessoas foram às ruas e enfrentaram a repressão policial, dando o panorama do que aconteceria nos próximos anos: protestos nas cidades onde se realizavam as reuniões dos países mais ricos. A reunião da Organização Mundial do Comércio em Gênova, Itália, também foi marcada por grandes protestos e por uma feroz repressão do Estado (LUDD, 2002).

<sup>74</sup> Essa heterogeneidade se manifesta tanto na composição social (classes, frações de classes, gerações, entre outras subdivisões sociais), quanto nas concepções ideológicas.

<sup>75</sup> O Fórum Social Mundial foi criado em 2001 por organizações e movimentos sociais que se auto convocaram e se mobilizaram para um grande encontro em Porto Alegre, em oposição ao neoliberalismo representado pelo Fórum Econômico Mundial, que aconteceu na mesma época em Davos, na Suíça. Os participantes discutiram formas de enfrentar a ditadura do sistema financeiro, o imperialismo das corporações transnacionais, a opressão dos regimes autoritários, a escravidão pela mídia, a cultura do patriarcado e o racismo. Eles discutiram propostas alternativas para a construção de sociedades mais justas e soberanas. Foi o primeiro grande encontro da diversidade das muitas lutas libertárias, reunindo movimentos históricos e jovens auto organizados. Milhares de workshops e conferências colocaram em debate os dilemas, projetos e utopias da virada do milênio. Em oposição ao pensamento único proposto pelo Fórum de Davos, o encontro de Porto Alegre anunciou que “Outro

em torno de uma agenda comum e que fizesse oposição ao Fórum Econômico em Davos, na Suíça.

Dentro dos movimentos havia aqueles com perspectivas declaradamente anticapitalistas, e outros apenas reformistas; aqueles de ação, radicais com enfrentamento nas manifestações, e outros moderados, defendendo as manifestações “sem violência”.

O movimento antiglobalização é uma forma de identificação e defesa dos interesses nacionais e da identidade nacional, e vem ganhando força nas últimas décadas, pois com a globalização as barreiras culturais, econômicas e políticas tornam-se cada vez mais fluidas - o que, à primeira vista, parece indicar uma tendência jamais vista de “homogeneização cultural” e de “identidade global” em escala planetária.

Contudo, a emergência de conflitos e a existência de resistências frente a esta homogeneização – por exemplo, as recentes reações xenófobas aos imigrantes, na Europa, e mesmo a atual política de imigração restrita dos Estados Unidos, com a exaltação de valores nacionais diante da aversão ao estrangeiro, que passa a ser visto como “inimigo”, dentre outros casos – representam um convite para a problematização do alcance do poder de homogeneização constantemente referido à globalização, fortalecendo os movimentos nacionalistas atuais<sup>76</sup>.

Exemplo desse movimento foi a saída do Reino Unido da União Europeia (BREXIT), potencializada pelos recentes momentos de tensão social e crise econômica na área. Ele preconizou a valorização do nacionalismo em detrimento da interdependência entre Estados, e assim contestou a validade dos blocos regionais em nome de sua agenda política de protecionismo e retração da integração regional, sendo um acontecimento de efeitos sem precedentes e de notável relevância internacional.

Nesse mesmo contexto dos movimentos nacionalistas, no dia 04.11.2020 o então presidente Donald Trump retirou formalmente os EUA do Acordo de Paris,

---

Mundo é Possível". Disponível em:<<https://wsf2018.org/en/glish-world-social-forum-2018/>>. Acesso em: 12 de jan.2021.

<sup>76</sup> O nacionalismo é uma ideologia política, uma corrente de pensamento que valoriza todas as características de uma nação. A ideologia nacionalista ganhou cada vez mais corpo e força com a herança cultural, com a noção de pertencimento a um povo e com a definição política das fronteiras nacionais. A eleição de Donald Trump nos Estados Unidos, no fim de 2016, a saída do Reino Unido da União Europeia, no mesmo ano – o famoso Brexit – a ascensão política de Marine Le Pen nas eleições presidenciais francesas (ela acabou perdendo para Emmanuel Macron nas eleições de 2020), identificam o ressurgimento de ideias do nacionalismo na contemporaneidade.



tornando-se aquele país o primeiro do mundo a abandonar o pacto climático internacional, firmado há cinco anos para controlar as emissões que causam o aquecimento global, com o argumento de que o pacto colocaria a economia e os trabalhadores americanos em "permanente desvantagem"<sup>77</sup>. A saída dos Estados Unidos do acordo isola ainda mais o país no cenário internacional<sup>78</sup>, mas não tem impacto imediato sobre os esforços para conter o aquecimento global.

O Acordo do Paris visa controlar o aumento das temperaturas mundiais, mantendo-o abaixo de 2°C e de preferência limitando-o a 1,5°C em comparação com os níveis pré-industriais<sup>79</sup>.

Para Rodrik (2011) “é impossível ter simultaneamente democracia, soberania nacional e globalização econômica. Para preservar a globalização é preciso abdicar ou dos Estados nacionais ou da democracia. Para reforçar a democracia é preciso escolher entre o Estado nacional e a integração econômica mundial. Se o Estado nacional quiser ser preservado, deve renunciar à globalização ou da democracia”.

Pode-se afirmar, no entanto, que o fenômeno da globalização oportunizou de fato maior inter-relação entre as nações do mundo. Sendo um verdadeiro marco simbólico-referencial da emergência de uma nova era dotada de paradoxos, caracteriza-se como um acontecimento intenso e com dimensões bastante abrangentes no que se refere à redução das distâncias, à aceleração do tempo, à quebra das identidades nacionais, à ruptura das fronteiras e à conformação de novas

---

<sup>77</sup> O artigo 28 do Acordo de Paris indica que qualquer país que tivesse ratificado o acordo, como é o caso dos EUA, somente poderia solicitar a saída três anos depois de sua entrada em vigor, ou seja, no dia 4 de novembro de 2019. Uma vez feito o pedido formal, era necessário esperar outro ano para que a saída fosse efetivada.

<sup>78</sup> Os Estados Unidos são o segundo maior emissor de gases de efeito estufa do mundo, atrás apenas da China. Por isso, a contribuição do país é vista como um passo importante para conter o aquecimento global.

Embora o governo Trump tenha evitado propor medidas para tal, Estados, cidades e empresas americanas assumiram esse papel e prometeram seguir em frente com seus próprios esforços. Desde que chegou ao poder, Trump retirou os EUA de diversos pactos e fóruns multilaterais, entre eles: Acordo Nuclear com o Irã; Conselho de Direitos Humanos da ONU; Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco). Em julho de 2019, Trump iniciou processo para retirar o país da Organização Mundial da Saúde (OMS), mas esta medida não seria efetivada antes de julho de 2021. Durante a campanha eleitoral, Joe Biden prometeu anular o processo caso vencesse as eleições (o que ocorreu em 2020), afirmando ainda que se chegasse à Casa Branca, pressionaria outros países a assumirem compromissos mais ambiciosos na luta contra o aquecimento global.

<sup>79</sup> Cientistas afirmam que um aumento da temperatura global superior a 2°C pode ter um impacto devastador em grande parte do mundo, elevando o nível do mar, provocando tempestades tropicais mais intensas e agravando fenômenos naturais como secas e inundações. Pelo acordo, os países se comprometeram a definir metas próprias para reduzir os gases de efeito estufa, como o dióxido de carbono. O único requisito obrigatório estabelece que as nações relatem com precisão seus esforços para alcançar essa meta.

relações políticas. Isso provocou uma verdadeira mudança de sentido, inclusive nas relações internacionais, que passam pelo questionamento das noções de soberania e de territorialidade estatal.

Notadamente, com a emergência do fenômeno da globalização, verificou-se o deslocamento do velho sistema anárquico westfaliano (BECK, 2015) para um conjunto internacional de arranjos bifurcados, assentado em uma sociedade multicêntrica e interdependente que, inclusive, influenciou nos sistemas político e econômico de todos os países do mundo, os quais passaram a admitir interposições dos novos atores internacionais (Organizações Internacionais, Organizações não Governamentais - ONGs e Empresas Transnacionais), através da efetivação da governança global.

Mingst e Muldoon (2015) afirmam que para essa governança global ser legítima, não pode ser enquadrada como um projeto econômico americano, ocidental, ou liberal, compatível só com o poder e as preferências dos Estados Unidos, das multinacionais, ONGs do Norte, ou especialistas ocidentais. Pelo contrário, o imperativo para entregar BPGs é moldar a visão das pessoas sobre a legitimidade das instituições de Governança global sob a interface do ambientalismo.

O desafio de pensar o mundo a partir do paradigma da sociedade global requer o reconhecimento desta como uma “totalidade complexa e problemática, articulada e fragmentada, integrada e contraditória” (IANNI, 1996a, p. 201) em suas relações, processos e estruturas, que se manifestam em escala mundial e que, muitas vezes, se sobressaem às dinâmicas políticas, econômicas, sociais e culturais que se desenvolvem em escala nacional.

A ampla discrepância da atualidade reside no fato de que, ao mesmo tempo em que aproxima, a globalização também distância, no sentido de que intensifica os graus de exclusão, os desafios interculturais e a emergência de inúmeros problemas socioambientais.

Fato é que a globalização não possui apenas aspectos positivos, nem se resume a um lado negativo; na medida em que a sociedade global abre inúmeros horizontes de interdependência, ela também revela, simultaneamente, uma série de tensões e antagonismos que atravessam os modos de vida e de pensamento dos indivíduos.

Pode-se afirmar que, em diferentes graus de intensidade, o mundo é constantemente desafiado pelos processos transfronteiriços que se entrecruzam e

produzem impactos ambientais dentro de uma sistemática de exploração natural, a qual traz à tona uma crise infinita de catástrofes que precisam ser evitadas.

Evidenciam-se assim, inúmeros riscos e inseguranças da sociedade globalizada.

Daí, portanto, é notório que a atual sociedade de risco foi impulsionada, principalmente, pelo crescimento econômico e pelo desenvolvimento tecnológico e científico, os quais acabaram tornando-se responsáveis pelos perigos onipresentes e pelas ameaças que a caracterizam. Destaca-se, então, que se os riscos ambientais se configuram como ameaças internas ao mundo, isto significa que esses são considerados globais e que originam as crises do futuro, no sentido de que “os perigos ambientais e técnicos resultam [...] das vitórias inexoráveis de uma industrialização linear, cega às consequências, que consome as suas próprias bases naturais e culturais” (BECK, 2015, p. 295).

Todos esses problemas denunciam a verdadeira crise ambiental vivenciada atualmente, a qual urge pela integração e pela cooperação universal solidária entre os Estados-nação, no sentido de uma melhor gestão do uso do meio ambiente em escala planetária.

Esse é o entendimento de Barrett (2012, p. 239) “uma vez que as catástrofes ambientais são problemas de ordem global e “todos os países emitem substâncias que reduzem a camada de ozônio e gases que causam o efeito estufa, todos são afetados por tais emissões e uma gestão eficaz desses problemas requer uma cooperação envolvendo muitos, senão todos os países” do mundo.

É notório que a crise ambiental e os desequilíbrios ecológicos situam-se no contexto da sociedade de risco globalizada e forjam a percepção de uma nova realidade, que tem coagido as comunidades estatais a refletir acerca da sua atual situação e do seu modelo de desenvolvimento, com o intuito de formular um conjunto de questões acerca do presente e do futuro.

Não se pode negar que as técnicas industrializadas e o domínio da ciência trouxeram enormes benefícios, dos quais ninguém abriria mão voluntariamente. No entanto, em um planeta onde os recursos naturais são finitos, o crescimento infinito dos modelos de produção e o consumo exacerbado dos bens ofertados pelo meio ambiente – de forma mais rápida do que a natureza consegue reabastecê-los – coloca em risco a sustentabilidade do planeta e, inclusive, a sobrevivência das presentes e futuras gerações.

Por conseguinte, a sociedade humana precisa florescer e viver bem dentro dos limites ecológicos da Terra, o que torna necessária a revisão de valores éticos, de convenções e de regramentos para a preservação do meio ambiente para o bem de todos os indivíduos. Esse novo pacto de ética mundial, dotado de uma ampla consciência ambiental, é indispensável para a sobrevivência dos seres humanos, uma vez que a falta de associação entre a ética e o meio ambiente pode transformar o futuro em uma ameaça constante para todos os habitantes da Terra.

Nessa perspectiva, pode-se afirmar que os indivíduos e os Estados soberanos se obrigam a assumir determinados consensos mínimos, pois “o interesse pelo patrimônio natural comum da vida e da humanidade, hoje vastamente ameaçado” já tem o senso comum de urgência. (BOFF, 2000 p.11).

A nova base dessa mudança necessária apoia-se na construção de uma cooperação internacional ampla entre os Estados e organismos não estatais, condicionados por meio do diálogo e com base na ciência, a partir da qual se abrem as possibilidades de uma responsabilidade sócio-ecológica com vistas à proteção ambiental. Dentro desta perspectiva, é oportuno trazer à pesquisa, a discussão sobre os “bens públicos globais”, que podem aumentar em muito as formas de cooperação internacional para conservação do meio ambiente.

### 3.2 BENS PÚBLICOS GLOBAIS E O MEIO AMBIENTE GLOBAL.

A noção de Bem Público Global (BPG), desconhecida até o início dos anos 1990, tornou-se um dos temas importantes para reflexão e discussão em instituições e fóruns de negociação sobre desenvolvimento, meio ambiente e riscos globais.

Além dos inúmeros artigos científicos publicados sobre o tema, diversas instituições internacionais têm dado forte contribuição ao debate: o Centro de Estudos para o Desenvolvimento do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento publicou em 1999 um primeiro trabalho intitulado *"Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century"* (KAUL, 1999) que forneceu muita discussão ao tema.

Um segundo livro complementar, lançado em 2003, intitulado *"Providing global public goods: managing globalization"* detalha as condições para o fornecimento desses bens e a maneira como a comunidade internacional poderia se organizar para financiá-los e gerenciá-los coletivamente (KAUL, 2016).

Mais ou menos concomitantemente, uma Força Tarefa Internacional sobre BPG foi estabelecida por iniciativa da França e da Suécia, co-presidida por Ernesto Zedillo, ex-presidente do México, que divulgou seu relatório *Meeting Global Challenges: International Cooperation in the National Interest* (2006)<sup>80</sup>.

Por meio dessas e de outras atividades, o conceito de BPG se tornou tão proeminente no discurso do desenvolvimento internacional que CARNOBE (2007, p.179) o chamou de “palavra da moda” da última década, como a Nova Ordem Econômica Internacional na década de 1970, a boa governança na década de 1980 e Desenvolvimento Sustentado na década de 1990.

O aumento da expansão da teoria de Bens Públicos para o nível global trouxe à luz que, em um mundo cada vez mais interconectado, os problemas de segurança, estabilidade financeira, saúde e proteção ambiental afetam inevitavelmente todos os países e, portanto, requerem uma ação coletiva em nível global.

À medida que a noção de BPG se tornou mais proeminente e adotada por diferentes disciplinas, sua definição também começou a variar e divergir.

A qualificação jurídica de BPG combina uma aparente contradição entre o universalismo dos direitos humanos estabelecidos pela Declaração Universal dos Direitos Humanos e o relativismo da humanização, que necessariamente deve levar em conta os particularismos e as diferenças culturais. Porém, como refere Delmas-Marty (2010a, p. 206), uma dinâmica interativa dos direitos do homem pode ajudar a resolver essa contradição, caso se tenha uma visão alargada deles, para neles englobar os Bens Públicos Mundiais.

Segundo o PNUD<sup>81</sup>, o termo público é justificado pelo triângulo de *publicness* no qual se inscrevem esses bens. Mais precisamente, eles são três vezes públicos: em seu consumo, pois o acesso a esse bem é livre e não exclusivo; no processo de participação, que é político, aberto e inclusivo; e na distribuição de privilégios, dos quais todos podem se beneficiar.

Constata-se que, atualmente, raros são os BPG que possam refletir, simultaneamente, essas três características.

---

<sup>80</sup> Disponível em: <<https://ycsg.yale.edu/sites/default/files/files/meetingglobalchallengesglobalpublicgoods.pdf>>. Acesso em: 29 de dez. 2020.

<sup>81</sup> As organizações internacionais contribuíram consideravelmente com o debate sobre o termo desde a publicação, em 1999, do PNUD, intitulado *Les biens publics à l'échelle mondiale: la coopération internationale*.

O termo BPG é amplamente usado em discursos políticos sobre como enfrentar desafios como mudanças climáticas, segurança alimentar e transmissão de conhecimento. Por um lado, em escritos acadêmicos e movimentos sociais, os bens comuns passaram a representar um “modelo alternativo de organização social” que vai além da dicotomia mercado-estado (MENATTI, 2017; KAUL,2016; KEOHANE, 1994).

Hoje, os bens comuns não designam apenas instituições de pequena escala para a gestão de recursos compartilhados em nível local, mas também uma gama mais ampla de luta, como a preservação ambiental, relacionando-se, esta, à busca de uma resposta à globalização pela via de uma solidariedade transnacional e transtemporal, cuja melhor gestão depende do fornecimento – e consideração – desses BPG.

Segundo Delmas-Marty (2010a), esse fenômeno poderia ser compreendido como uma “nova lei de três Estados”, apta a indicar três diferentes concepções de Direito Internacional: a) coexistência de Estados soberanos; b) identificação de interesses da comunidade internacional pela ONU; c) solidariedade entre os povos.

Nessa realidade, a expressão BPG incita a construção de uma nova etapa, embora repouse sobre o mesmo princípio da solidariedade transnacional.

Devido à incerteza de acesso ao patrimônio comum pelos Estados em desenvolvimento, ter-se-ia um alargamento do rol de atores responsáveis pela garantia desses bens comuns para além dos Estados, através de uma GAG, formada por instituições internacionais e atores privados, do que derivaria a tentativa de conciliar a territorialização, característica da modernidade, com as aspirações coletivas mundiais voltadas à efetivação dos Direitos Humanos e, mais precisamente, ao meio ambiente.

Contudo, falar de BPG perpassa a superação da visão que reduz os direitos fundamentais aos Direitos Humanos, para tecer uma concepção mais larga, que coloca o universalismo numa tripla evolução: biológica (hominização) ética (humanização) e tecnológica (globalização).

Assim, só os Bens Públicos Mundiais poderão reduzir as tensões entre hominização e humanização, e contribuir para a emergência de valores universalizáveis, cuja construção deverá exercer um papel fundamental como instrumento político a serviço da ética (DELMAS-MARTY, 2010a).

Cumprir destacar que o BPG não tem capacidade de gerar efeitos jurídicos atualmente, e não há indícios de que o faça em breve, por isso justifica-se sua discussão como ponto de análise desta pesquisa. No entanto, uma das possíveis contribuições do termo para a preservação ambiental é de caráter interpretativo, contribuindo para a apreciação de institutos jurídicos já consolidados no Direito Internacional. O conteúdo do Bem Público Mundial de cooperação é o aspecto central que deve pautar a gestão desses recursos.

Considerando que o termo BPG ainda está em fase de construção teórica, outros termos cuja utilização seja mais consolidada no Direito Internacional devem ser analisados. O termo Patrimônio Comum da Humanidade, por exemplo, possui contornos mais delimitados no que tange à Gestão Ambiental Global. Antes de analisar o conteúdo de cooperação existente nos dois termos, demonstrar-se-á que a obrigação de cooperação para a preservação ambiental já existe no Direito Internacional.

O princípio da cooperação consiste em princípio geral do Direito Internacional Público<sup>82</sup> e do DAI em particular. A ação conjunta dos Estados em razão de um interesse comum pode ser evidenciada em diversos tratados na área ambiental, principalmente nos preâmbulos nos quais se exige a cooperação<sup>83</sup> entre os sujeitos de Direito Internacional.

Exemplos de cooperação podem ser observados nos resultados do Protocolo de Montreal sobre a Camada de Ozônio e do Protocolo de Kyoto na área do clima, por meio de instrumentos sofisticados de mecanismos financeiros. Porém, mesmo que existam compromissos, vinculantes ou não vinculantes, a efetividade desses instrumentos ainda é questionável.

---

<sup>82</sup> Ver: Carta das Nações Unidas, art. 1º, inciso 3. Declaração relativa aos princípios do Direito Internacional relacionados às relações amigáveis e à cooperação entre os Estados.

<sup>83</sup> A obrigação de cooperação no campo do meio ambiente é enunciada de um modo geral na Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento: “Os Estados devem cooperar com um espírito de parceria mundial em via de conservar, de proteger e de restabelecer a saúde e a integridade do ecossistema terrestre” (princípio 7). A Declaração destaca a aplicação do princípio no âmbito científico e técnico (princípio 9), no domínio comercial (princípio 12), ou ainda no que tange à notificação aos Estados das catástrofes naturais e outras suscetíveis de efeitos transfronteiriços (princípio 18), ou ainda a informação e a consulta aos Estados suscetíveis de serem afetados pelas atividades que podem ter efeitos transfronteiriços sobre o meio ambiente (princípio 19). A Declaração termina pelo princípio 27, segundo o qual “os Estados e os povos irão cooperar de boa-fé e imbuídos de um espírito de parceria para a realização dos princípios consubstanciados nesta Declaração, e para o desenvolvimento progressivo do Direito Internacional no campo do desenvolvimento sustentável”.

É conveniente considerar se realmente as categorias ou os instrumentos consolidados do Direito Internacional são capazes de garantir a devida preservação dos recursos ambientais. Alguns aspectos tornaram-se evidentes nessa análise: o valor interpretativo do Bem Público Mundial; o conteúdo limitado dos regimes de *res communis*<sup>84</sup> e de Patrimônio Comum da Humanidade; a necessidade de maior precisão do conteúdo das obrigações de cooperar e das obrigações de *due diligence*<sup>85</sup>, tanto na sua aplicação em âmbito nacional quanto internacional.

As categorias jurídicas mais próximas do conceito de BPG são o Bem Comum e o Patrimônio Comum da Humanidade. Todavia, ambos os institutos estão mais conectados à internacionalização e à patrimonialização do que à gestão, o que os distancia da implementação da obrigação de cooperar e de prevenir no Direito Internacional.

O desafio, portanto, é utilizar os regimes jurídicos já existentes, como a *res communis* ou o Patrimônio Comum da Humanidade, com um conteúdo mais preciso e conectado às obrigações ligadas à preservação ambiental. Caso a ampliação dessa interpretação não seja possível, o conceito de Bem Público Mundial pode ser útil, na

---

<sup>84</sup> A teoria de *Communis* tem suas raízes no estudo de comunidades locais gerenciando coletivamente pastagens ou sistema de irrigação. Essas raízes têm duas implicações importantes na determinação do nível mais apropriado de governança. Em primeiro lugar, desde as suas origens, a teoria estabeleceu uma estreita ligação entre o sistema de governança e o sistema de recursos que é chamado a governar. Portanto, como os recursos são cada vez mais vistos como parte de ecossistemas maiores, a teoria dos bens comuns tem refletido cada vez mais a necessidade de sistemas de governança em várias camadas e em várias escalas. A teoria dos comuns admite que a confiança e a reputação dependem em grande parte da comunicação face a face. Embora a governança em um nível inferior pareça mais apropriada para o caso de bens comuns, isso não significa que a governança baseada em comuns seria completamente impossível em um nível superior ou com um número maior de atores. Novas formas de bens comuns, muitas de natureza digital, demonstraram o sucesso potencial desse modelo de governança com grupos maiores e com mais anonimato (BENKLER e NISSENBAUM, 2006). Por exemplo, em diferentes projetos de produção por pares ou voluntários em grande escala, como a Wikipédia. No entanto, em tais casos, mais esforços terão de ser despendidos para garantir que a confiança, a reputação e a prática de comunhão possam desempenhar seu papel apropriado.

<sup>85</sup> A obrigação de *due diligence* sugere o maior direcionamento dos sujeitos de Direito Internacional para a gestão dos recursos ambientais. As obrigações representam a obrigação dos Estados de adotarem instrumentos substanciais e processuais relacionados ao controle das atividades que estão sob a sua gestão. Trata-se de obrigação de conduta, o que já foi indicado em decisões e em opiniões consultivas no âmbito da Corte Internacional de Justiça (CIJ). Na decisão de 20 de abril de 2010, no caso Papeleiras, a CIJ avaliou que: [...] observa que o princípio da prevenção, sendo uma regra costumeira, possui a sua origem na diligência requerida (*due diligence*) do Estado sobre o seu território. Trata-se de uma obrigação de todos os Estados, de não utilizar o seu território com finalidades contrárias aos direitos de outros Estados. A Corte estabeleceu que essa obrigação faz parte do corpo de regras do Direito Internacional do meio ambiente. CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. Caso Papeleiras no Rio Uruguai (Argentina v. Uruguai). Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/>>. Acesso em: 06 out. 2020.



condução dos Estados, na implementação de medidas específicas para a conservação dos recursos ambientais.

Assim, pode-se afirmar que a interação entre ações bilaterais e multilaterais está evoluindo no contexto da globalização ambiental, conceito este que emerge da promoção de processos ambientais como um bem público global, através de uma pluralidade de mecanismos legais que se baseiam em uma pluralidade de ordens legais.

A noção de BPG pode, assim, ajudar a entender melhor recentes iniciativas bilaterais destinadas a apoiar a implementação de políticas multilaterais, como as ligações inovadoras entre o sistema de conformidade da Convenção sobre o Comércio Internacional de Animais em Extinção<sup>86</sup> e acordos comerciais bilaterais concluídos pela União Europeia e pelos EUA<sup>87</sup>, assim como as iniciativas bilaterais de apoio à implementação do Protocolo de Nagoya, de 2010, sobre acesso e compartilhamento de benefícios.

Essa nova abordagem multilateral visa apoiar os interesses da comunidade internacional com vistas a enfatizar o papel do Direito Internacional na identificação e proteção dos BPGs.

Os BPG são cada vez mais discutidos como uma estrutura útil à compreensão da cooperação internacional e dos incentivos necessários às conquistas que beneficiam a humanidade, na ausência de uma autoridade supranacional capaz de obrigar os Estados a fazê-lo (BARRET, 2012). Isso porque se referem a valores comuns, cujos benefícios estão indivisivelmente distribuídos por toda a comunidade e são tipicamente não rivais e não excludentes, ou seja, todos se beneficiam igualmente desses bens e ninguém pode ser privado de seus benefícios, como o meio ambiente.

Além disso, comprometer os BPG afeta necessariamente o gozo de seus benefícios por todos na comunidade, e à comunidade como um todo. Assim, esses bens não podem ser protegidos apenas para o benefício de certos membros, o que resulta em formas avançadas de cooperação, porque a avaliação de custos e benefícios não pode mais ser feita no individual. O interesse coletivo deve prevalecer mesmo quando implica em sacrifício na esfera individual.

---

<sup>86</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D3607.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3607.htm)>. Acesso em: 2 de fev. 2021.

<sup>87</sup> Protocolo de Nagoya sobre o acesso aos recursos genéticos e à partilha justa e equitativa dos benefícios que surgem de sua utilização. Convenção sobre Diversidade Biológica, 29 de outubro de 2010. (Protocolo de Nagoya). Disponível em: <[www.cbd.int/abs/text](http://www.cbd.int/abs/text)>. Acesso em: 30 de jun. de 2020.

Podemos identificar três categorias de BPG.

A primeira refere-se aos tratados tradicionais que, desde o século XVII, objetivam criar um quadro regulamentar comum, multilateral e de alcance global. É o caso da regulamentação do uso do alto-mar, do transporte de mercadorias, telecomunicações, aviação civil, entre outros. Uma segunda categoria refere-se àqueles BPG que até recentemente eram considerados nacionais, mas, com o processo de globalização, ultrapassaram o âmbito da soberania nacional, entrando em domínio global. Muitas vezes isso significa, na prática, uma coordenação ou harmonização de políticas nacionais, juntando o provimento de bens públicos nacionais com a necessária ação coletiva global. E a terceira são bens públicos naturais até pouco tempo fora do âmbito da política pública, os quais, devido ao seu consumo predatório e descuidado, foram reconhecidos como BPG a serem defendidos. Um exemplo seria a camada de ozônio.

O DAI contemporâneo passou, nesses casos, a usar uma nova expressão: Interesse Comum da Humanidade (*common concern of mankind*), que aparece, por exemplo, nos preâmbulos das convenções sobre o Clima e sobre a Biodiversidade (1992)<sup>88</sup>.

Uma linha de argumentação da relevância dos BPGs é evidenciar as externalidades negativas relacionadas à inadequação do seu provimento, no caso, por exemplo, das doenças transmissíveis e da degradação ambiental. Considerando que países e setores sociais mais fortes têm mais condições de se defender destas externalidades, os BPGs podem ser considerados um instrumental para tornar a globalização menos assimétrica e mais estável.

Como pode ser percebido, o conceito de BPG não é somente complexo, mas também vasto.

Kaul et al. (2016, p. 48) insistem na estreita relação entre o provimento do Bem Público no âmbito nacional e a coordenação internacional. Ou seja, é impossível realizar o provimento de um sem o do outro. O conceito de subsidiariedade se aplica:

---

<sup>88</sup> A Resolução do Clima de 1988 da Assembleia Geral das Nações Unidas declarou que as alterações climáticas eram *common concern of humankind* (Resolução 43/53 UNGA, 6 de dezembro de 1988 – *Protection of Global Climate for Present and Future Generations of Mankind*. Doc. Nações Unidas A/RES/43/53) ou Interesse Comum da Humanidade. Posteriormente, a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas também declarou, no seu preâmbulo, a alteração do clima da Terra e seus efeitos adversos como Interesse Comum da Humanidade (UNFCCC - Reconhecendo que a alteração do clima da Terra e os seus efeitos negativos são uma preocupação comum da humanidade”). Mais recentemente, o Acordo de Paris, de 2015, declarou novamente as alterações climáticas como Interesse Comum da Humanidade (Acordo de Paris, 2015, Doc. Nações Unidas).

o Bem Público só será objeto de negociação internacional quando a sua provisão não é (mais) possível ou eficiente no âmbito nacional. Um dos problemas dessa discussão estaria na negação de tal interdependência.

Os efeitos das emissões de poluentes e doenças transmissíveis são os exemplos mais claros das externalidades globais negativas, originárias de um país determinado, mas com potencial de afetar todos. Doenças infecciosas representam uma ameaça global que precisa de resposta também global. A própria globalização gerou interdependências que aumentaram os riscos de contaminação entre países (*transmission pathways*). A grande questão, aqui, é a capacidade de monitoramento e divulgação das informações.

O êxito mais discutido (até o momento) é o da erradicação da varíola (*smallpox*), em 1977, considerada porque havia uma Organização Internacional (OI) com capacidade de coordenação, a Organização Mundial da Saúde (OMS).

No que se refere ao COVID-19 sua transmissão internacional e os impactos transnacionais das respostas nacionais ao problema enfatizam a necessidade de cooperação e coordenação internacionais<sup>89</sup>.

Em um estágio inicial desta pandemia, rapidamente se tornou aparente que, para encerrar esta crise global, não precisávamos apenas desenvolver as vacinas, mas também garantir que todos os países do mundo tivessem acesso a elas. Isso levou os líderes globais a clamar por uma solução que acelerasse o desenvolvimento e a fabricação de vacinas COVID-19, bem como os diagnósticos e tratamentos, e garantisse o acesso rápido, justo e equitativo a eles para as pessoas em todos os países.

Neste sentido a COVAX<sup>90</sup> foi resultado de uma colaboração global extraordinária e única, que envolveu mais de dois terços do mundo e que tem o maior

---

<sup>89</sup> COVID-19 é o nome oficial, dado pela Organização Mundial da Saúde (OMS) à doença respiratória aguda, algumas vezes grave, causada pelo novo coronavírus. COVID quer dizer, em inglês, *Corona Virus Disease* (doença do Coronavírus em tradução livre). Já a numeração “19” representa 2019, ano no qual os primeiros casos em humanos foram diagnosticados, em Wuhan, na China, o epicentro da pandemia. Segundo a ONU, a vacina contra o COVID-19 deve ser considerada um Bem Público Global. Disponível em: <<https://www.un.org/development/desa/dspd/2020/07/recovering-from-covid19/>>. Acesso em: 13 de jan. 2021.

<sup>90</sup> COVAX é o pilar de vacinas do Acelerador de Acesso às Ferramentas COVID-19 (ACT). O A COVAX trabalha em parceria com fabricantes de vacinas de países desenvolvidos e em desenvolvimento, UNICEF, Banco Mundial e outros. É a única iniciativa global que está trabalhando com governos e fabricantes para garantir que as vacinas COVID-19 estejam disponíveis em todo o mundo, para países de alta e baixa renda.

e mais diversificado portfólio de vacinas COVID-19. Como tal, representa a melhor esperança de trazer a fase aguda da pandemia para um fim mais rápido.

A COVAX, lançada em abril de 2020 pela OMS, Comissão Europeia e França, é a maior resposta global para dirimir os efeitos da COVID-19, através de um sistema de governança global incrível, reunindo governos, organizações globais de saúde, fabricantes, cientistas, setor privado, sociedade civil e filantropia, com o objetivo de fornecer acesso equitativo aos diagnósticos, tratamentos e vacinas relacionados à COVID-19.

O pilar COVAX, focado na vacinação, é a única solução verdadeiramente global para esta pandemia, pois reúne esforços para garantir que as pessoas em todos os cantos do mundo sejam imunizadas contra COVID-19. As vacinas já estão disponíveis para todos os países, independentemente de sua riqueza, e, segundo a ONU, devem ser consideradas um Bem Público Global (BPG).

Embora as definições variem quanto ao que são exatamente os BPG para a saúde eles podem ser vistos como funções ou intervenções transfronteiriças que contribuem para o progresso da saúde e que não são produzidas de forma adequada pelas forças de mercado. Os exemplos incluem vigilância e controle de doenças, pesquisa sobre as causas e tratamento de doenças, pesquisa para uma vacina, compartilhamento de informações, preparação para surtos e normas e diretrizes

Equivalente ao sucesso da campanha pela erradicação da varíola no âmbito da saúde, é o esforço vitorioso para restabelecer a camada de ozônio que envolve o planeta, danificada principalmente pela emissão de gases clorofluorcarbono (CFC), mas também por algumas outras substâncias, como Methyl Bromide<sup>91</sup>.

O processo de ação, coordenado pelo PNUMA, começou em 1981 e foi gradativo, dando origem ao Protocolo de Montreal, em 1987<sup>92</sup>. Passou por vários ajustes, sendo o último em Roma, em 2019<sup>93</sup>.

---

<sup>91</sup> Disponível em:<<https://www.epa.gov/ods-phaseout/methyl-bromide>>. Acesso em 13 de jan.2021.

<sup>92</sup> Disponível em:<<https://ozone.unep.org/>>. Acesso em 13 de jan.2021.

<sup>93</sup> Após a trigésima primeira reunião das partes em Roma, em 2019, Stephanie Haysmith, oficial de comunicações do Secretariado do Ozônio, explicou por que o Protocolo de Montreal foi tão bem-sucedido e o que está por vir para o tratado: “O Protocolo de Montreal foi bem-sucedido na redução de substâncias destruidoras da camada de ozônio e de substâncias reativas como o cloro e o bromo na estratosfera. Como resultado, a camada de ozônio está mostrando os primeiros sinais de recuperação. Espera-se que retorne aos níveis anteriores aos anos 80 até a metade do século XXI, e o buraco de ozônio na Antártica por volta dos anos 2060. Isso ocorre porque, uma vez liberadas, as substâncias que destroem a camada de ozônio permanecem na atmosfera por muitos anos e continuam causando danos. O buraco de 2019 é realmente o menor desde que começamos a registrar o seu tamanho, em 1982, mas o ozônio também é influenciado pelas mudanças de temperatura e dinâmica na atmosfera

Vários aspectos chamam a atenção quando se analisa o sucesso desse esforço global.

O Protocolo de Montreal para a proteção da camada de ozônio da Terra é o único acordo ambiental das Nações Unidas ratificado por todos os países do mundo. É também um dos mais bem-sucedidos, pois corrobora a conscientização mundial de que o impacto da destruição da camada de ozônio é global, sem condições reais de que um país, individualmente, se proteja dos seus efeitos, apesar das imensas diferenças geográficas.

Desta forma, a proteção eficaz do meio ambiente passa por uma aproximação global, porque os bens em causa são importantes para toda a humanidade.

Diz o Princípio 21 da Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano, de 1972:

Os Estados têm o direito soberano de explorar seus próprios recursos em aplicação de sua própria política ambiental e a obrigação de assegurar-se de que as atividades que se levem a cabo, dentro de sua jurisdição, ou sob seu controle, não prejudiquem o meio ambiente de outros Estados ou de zonas situadas fora de toda jurisdição nacional.<sup>94</sup>

O Princípio 21 coloca o dano provocado ao ambiente de áreas além da jurisdição dos Estados no mesmo nível que o dano provocado ao ambiente no seu território. E estabelece a obrigação dos Estados de se absterem de adotar medidas que prejudiquem significativamente o ambiente de outros Estados ou de áreas além da jurisdição de qualquer Estado, e de cooperarem de forma a atingir este fim, o que pode ser descrito, em termos gerais, como a obrigação de prevenir danos ao ambiente.

Sabe-se que as florestas tropicais e a biodiversidade constituem elementos importantes para a manutenção da vida na Terra<sup>95</sup>. Mas a aplicação do conceito de BPG a esses elementos apresenta dificuldade, porque esses recursos encontram-se, na maior parte das vezes, no território dos Estados, e, de acordo com a lógica

---

pelos mudanças climáticas. Em 2019, a estratosfera estava particularmente quente durante o inverno e a primavera na Antártica". Disponível em: <<https://www.unenvironment.org/pt-br/noticias-e-reportagens/press-release/com-protocolo-de-montreal-pa-ises-comp-rometem-se-protoger>>. Acesso em 18 de jan.2021.

<sup>94</sup> Desde a Conferência, este princípio tem sido subsequentemente incorporado aos vários tratados de proteção do ambiente e noutros instrumentos de valor normativo inferior.

<sup>95</sup> É internacionalmente reconhecida a importância ambiental da Floresta Amazônia no Brasil. A elevada importância dos recursos por ela oferecidos à comunidade global justifica que a proteção destes bens seja, de certa forma, idêntica àquela dedicada às áreas globais comuns. Alan Boyle (1997, p.86).

tradicional de soberania, e especialmente com a Carta dos Direitos e Deveres Econômicos dos Estados<sup>96</sup>, estes podem explorar seus recursos sem qualquer interferência por parte de outros Estados.

No entanto, a classificação da atmosfera e da biodiversidade como *common concern of humankind* parte da ideia da existência e importância dos seus valores ecológicos, pois o ambiente tem por característica ser finito, limitado.

Juntamente com os fenômenos de globalização da degradação ambiental, assiste-se também a uma globalização dos Direitos Humanos, segundo a qual todo ser humano merece proteção, não por via da cidadania, mas por estar inserido numa comunidade global. Isso implica em uma alteração do paradigma das relações internacionais entre os Estados, através da celebração de tratados com natureza multilateral, em oposição às concepções bilaterais do Direito Internacional, tendo por objeto uma preocupação inerente a todos os Estados: a proteção destas áreas globais comuns.

Por fim, o ambiente é a base para a sobrevivência humana, e sua preservação representa um interesse superior e independente de qualquer interesse estatal. A aplicação do conceito de BPGs passa a focar as noções de solidariedade e de cooperação, não numa lógica de partilha de benefícios, mas de preservação do ambiente global.

### 3.3 GOVERNANÇA AMBIENTAL PARTICIPATIVA E COLABORATIVA.

As sociedades democráticas modernas de consumo, descentralizadas, participativas e orientadas para o consenso de governança com múltiplas partes interessadas, estão complementando e frequentemente substituindo as formas convencionais de gestão ambiental centrada no Estado soberano.

Em um mundo de constantes mudanças, complexo, com diversos interesses em jogo, já não cabe mais um modelo de administração pública centralizador e burocrático. O resultado é a dificuldade de aceitação pública das decisões. Na busca pelo enfrentamento desses problemas, a influência de atores não governamentais na gestão pública foi crescendo e ganhando espaço no debate literário sobre governança pública.

---

<sup>96</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm)>. Acesso em: 22 dez. 2020.

O envolvimento, em todas as fases do processo político, de diversos atores sociais tornou-se uma marca da boa governança ambiental. Isso não significa dizer, no entanto, que esses modelos de formulação de políticas se mostraram particularmente bem-sucedidos na resolução da crise de sustentabilidade múltipla, debatida nesta pesquisa. De fato, eles foram considerados carentes em termos de capacidade de responder às necessidades democráticas e de resolver problemas ambientais. Então, por que essas formas participativas de governança ambiental se tornaram tão proeminentes? Qual é exatamente o seu apelo? O que eles entregam?

Nesta perspectiva, a teoria sobre governança participativa e colaborativa afirma que o aprendizado é essencial para alcançar bons resultados ambientais. Acadêmicos e administradores públicos estão cada vez mais se envolvendo com modos participativos e colaborativos de Governança, a fim de melhorar os resultados ambientais da tomada de decisão pública.

Os motivos e justificativas para a participação pública, que tradicionalmente se centram em noções de emancipação e legitimidade, têm mudado em direção a uma expectativa de maior eficácia da governança. Seguindo essa lógica instrumental, a participação é defendida e usada para abrir a tomada de decisão, integrando o conhecimento local e as perspectivas de uma infinidade de atores e para promover a aceitação e implementação de decisões.

Presume-se que a participação leva a um grau mais alto de resultados sustentáveis e inovadores, e que o sucesso da governança colaborativa e participativa será, em última análise, julgado por sua capacidade de melhorar as condições ambientais.

No entanto, é precisamente a capacidade de resolver problemas ambientais que permanece em discussão (BORNEMANN, & BURGER, 2013; YOUNG et al, 2013) porque enquanto a governança colaborativa continua a proliferar, ainda não há consenso sobre seu desempenho (GERLAK, LUBELL, & HEIKKILA, 2013).

Diferentes campos de estudo apresentaram uma variedade de argumentos sobre os prós e os contras da participação da sociedade civil com respeito aos resultados ambientais. Claramente, os benefícios ambientais da tomada de decisão participativa não são automáticos, mas dependem de uma série de fatores intervenientes (IRVIN & STANSBURY, 2004).

As formas colaborativas e participativas de governança estão empoderando os cidadãos e capacitando seletivamente atores não que não possuem um mandato

estatal. Assim, neste momento, é importante levantar a discussão sobre os novos modos de participação da sociedade civil na governança ambiental (participativa e colaborativa) e o motivo de terem se tornado proeminentes.

Do ponto de vista da governança, uma coisa é estar ciente das possíveis deficiências da participação; outra questão seria: qual é a alternativa? Devemos voltar a uma forte tomada de decisões com base apenas no Estado? Existe a necessidade de mais governança e menos governo?

Conforme Backstrand (2010, p.37), nas democracias capitalistas modernas, as abordagens tradicionais descendentes, centralizadas para a formulação de políticas ambientais, foram complementadas, na verdade frequentemente substituídas, por abordagens de rede descentralizadas, flexíveis e participativas. Além das agências estaduais, eles envolvem especialistas científicos, ONGs, atores de mercado, organizações da sociedade civil e uma série de outras partes interessadas relevantes.

À medida que esses novos modelos de governança colaborativa se tornaram totalmente integrados, as formas convencionais de política ambiental prescritiva, intervencionista e de cima para baixo tornaram-se cada vez mais impopulares e agora são percebidas como autoritárias.

Na busca pelas intersecções entre os pressupostos teóricos da governança colaborativa, identificam-se quatro características: a) multiplicidade de atores; b) interdependência; c) processo deliberativo inclusivo; e d) busca pelo consenso.

Formas flexíveis e de busca de consenso de governança ambiental são comumente apresentadas como abordagens mais democráticas que as intervencionistas tradicionais.

Dizem que elas levam em conta que os governos não são mais o único (nem o mais importante) ator político e fonte de autoridade, que, em um mundo cada vez mais complexo, os problemas ambientais têm causas e implicações multifacetadas, que só podem ser abordadas através da colaboração construtiva de diversas partes interessadas. Os cidadãos contemporâneos estão mais determinados do que nunca a ir além de simples protestos e mobilizações para realmente fazer, mudar e impactar.

Além disso, também a governança ambiental moderna aumenta a eficiência e a eficácia da formulação de políticas ambientais, nas quais as abordagens cooperativas, consensuais e voluntárias ajudam a reduzir conflitos de interesse e a envolver até mesmo os atores que, de outra forma, poderiam se opor às políticas ambientais ou obstruir sua implementação efetiva.



Partiremos da premissa de que a participação de atores não estatais na tomada de decisões públicas colabora para se chegar a decisões coletivas mais efetivas sobre questões ambientais. Isso captura uma ampla variedade de modos de governança e “graus” de participação e colaboração no planejamento, licenciamento, formulação de regras, avaliação de impacto e outras formas de formulação de políticas públicas.

O conceito central é o processo de tomada de decisões, que pode ser iniciado de "cima para baixo" ou "de baixo para cima", e pode compreender um único processo ou vários sub processos relacionados (por exemplo, audiências públicas, forças-tarefa, mesas redondas, comitês de aconselhamento ao cidadão etc.) que são, em maior ou menor grau, participativos ou colaborativos.

Governança participativa e governança colaborativa são dois conceitos amplamente abordados na literatura acadêmica, que têm muito em comum.

Uma versão abreviada da definição de Emerson e Nabatchi (2015) de governança colaborativa como “processos e estruturas de tomada de decisão e gestão de políticas públicas que envolvem pessoas além das fronteiras de agências públicas, níveis de governo e/ou público, privado com fins lucrativos, e esferas cívicas para cumprir um propósito público [...]” ressoa com nosso entendimento de governança participativa.

No entanto, ambos os conceitos têm suas características individuais.

Governança participativa enfatiza o envolvimento de atores que normalmente não são responsáveis pela tomada de decisões. Isso pode incluir formatos como audiências públicas ou outras formas de consulta de natureza não colaborativa no sentido mais estrito. Governança colaborativa enfatiza o processo de trabalho conjunto. Ambos os conceitos, de sua própria perspectiva, envolvem o outro respectivo: do ponto de vista da governança participativa, a colaboração é uma forma de interação (entre muitas); da perspectiva da governança colaborativa, a participação é um elemento (entre muitos).

Nesta pesquisa, para os fins propostos, iremos considerar a participação da sociedade civil como a variável abrangente nos processos de tomada de decisão. Dentro dos processos participativos, a colaboração é uma categoria importante, e quase todos os mecanismos estudados referem-se a ambientes colaborativos. Participação é entendida aqui como um conceito tridimensional, podendo ser mais ou menos intensivo em cada uma dessas dimensões de governança.

Levando isso em consideração, definimos governança participativa como processos e estruturas de tomada de decisão pública que envolvem atores do setor privado, da sociedade civil e/ou do público em geral, com vários graus de comunicação, colaboração e delegação de poder de decisão para participantes.

Tem sido amplamente discutido que a inclusão de preocupações ambientais - por exemplo, representadas por ONGs ambientais e administração ambiental - em estruturas de governança participativa leva a decisões mais benéficas para o meio ambiente (DRYZEK, 2005).

A abertura da tomada de decisão sobre preocupações ambientais tem três aspectos diferentes: aprendizagem deliberativa em processos de tomada de decisão ambiental colaborativa ou participativa; aprendizagem e capacitação por parte dos atores participantes; e ganhos de conhecimento e inovação incorporados à decisão resultante. Espera-se que todos os três aspectos da aprendizagem levem a decisões mais orientadas para o meio ambiente, promovam a aceitação das decisões pelas partes interessadas e, portanto, a implementação e conformidade através de uma governança ambiental participativa.

A abertura do processo de tomada de decisão a atores normalmente não incluídos pode ter impactos substanciais na representação dos interesses em questões ambientais, aumentando assim a gama de preocupações ambientais locais.

Os processos de tomada de decisões ambientais públicos convencionais frequentemente falham em incorporar toda a gama de valores ambientais, e a abertura deste processo pode criar oportunidades de representação para uma gama mais ampla de partes interessadas, setores da sociedade muitas vezes sub representados ou marginalizados.

Conseqüentemente, tal representação pode alterar significativamente a distribuição dos atores e interesses envolvidos. Indiscutivelmente, grupos ambientais e outros atores motivados por preocupações ambientais terão um forte incentivo para participar de um processo de tomada de decisões sobre as questões ambientais e, portanto, estar fortemente representados.

O processo participativo aumenta a representação das preocupações ambientais, porém depende dos potenciais participantes e de como o processo é projetado. Assim, é mais provável que um processo participativo leve a uma representação mais forte das preocupações ambientais quando as partes

interessadas mostram uma forte orientação ambiental e uma forte tendência para participar.

Os processos completamente abertos estão sujeitos a desequilíbrios dos participantes, tornando mais provável a sub-representação das preocupações ambientais. Os processos que empregam medidas específicas para direcionar e apoiar grupos interessados com poucos recursos contribuem potencialmente para uma forte representação das preocupações ambientais.

Uma segunda linha de pensamento baseia-se no pressuposto de que a participação fortalece a base de conhecimento das decisões por meio da incorporação de diferentes tipos de conhecimento (por exemplo, local e/ou leigo) que são relevantes para a compreensão e abordagem do problema ambiental em questão, aumentando assim os resultados da política ambiental e sua implementabilidade (FAZEY et al., 2013).

Como Smith (2003, p. 62) observa: “muitas vezes, os tomadores de decisão [...] estão longe do impacto de suas decisões, e as experiências, conhecimentos e perspectivas daqueles cujas práticas estão mais sintonizadas com a mudança nos ecossistemas não estão articulados”.

Envolver as partes interessadas na tomada de decisão pode melhorar a base de informações de diferentes maneiras, dependendo da natureza das incertezas e da relevância do conhecimento detido pelas partes interessadas para abordar o problema em questão.

As partes interessadas - ou “detentores do conhecimento” - podem possuir conhecimento local que seja mais preciso do que o conhecimento normalmente disponível para os tomadores de decisão. Os modelos científicos podem simplesmente estar errados ou inadequados, se não levarem em consideração as condições locais (FISCHER, 2000). Além disso, os atores locais podem ter conhecimento específico para complementar os modelos existentes (ou seja, conhecimento especializado).

Para contribuir de forma significativa, as partes interessadas devem ter conhecimento suficiente. Portanto, se a entrada de conhecimento for importante para o processo, as partes interessadas que provavelmente fornecerão esse conhecimento devem ser convidadas a participar. Espera-se, desta forma, que envolver uma diversidade de participantes aumente o potencial de contribuições significativas (EMERSON et al, 2015).

A contribuição pública significativa não ocorre automaticamente, mas muitas vezes pressupõe o desenvolvimento de capacidades entre os participantes. Isso pode acontecer durante um processo participativo, onde a troca de informações capacita os participantes a fornecerem contribuições mais construtivas e ambientalmente relevantes.

Aumentar a compreensão pública dos problemas ambientais cria capacidade para resolver esses problemas e para formular alternativas. A participação pode empoderar os atores envolvidos, melhorando sua compreensão e sua capacidade de analisar uma questão. Eles devem estar interessados no assunto, dispostos a ouvir e preparados para se engajar com a perspectiva da administração.

No entanto, o fato de o conhecimento ser fornecido não significa que ele resultará automaticamente em uma decisão.

Em primeiro lugar, o conhecimento pode ser enquadrado e interpretado de forma diferente por vários atores. Para auxiliar na decisão, o conhecimento precisa ser enquadrado e visto como útil para esse fim. Em segundo lugar, a tomada de decisão pública é um processo político moldado por interesses e poder.

A vontade política de aproveitar o conhecimento disponibilizado durante um processo decisório - tanto por tomadores de decisão quanto por partes interessadas - é, portanto, uma pré-condição, principalmente no que diz respeito à fase formal de tomada de decisão seguindo um formato participativo.

A ideia principal é que uma saída que se baseia no conhecimento prático e na experiência das partes interessadas e, portanto, visa soluções que são aceitas pelos atores da implementação, tem mais probabilidade de ser implementada do que uma que não possui este tipo de base no conhecimento local.

Embora esta seção tenha se concentrado no valor instrumental da participação para o meio ambiente, identificamos aspectos de legitimidade democrática ambiental pelo acesso à tomada de decisão, representação equilibrada e corresponsabilidade ambiental, apoiando o argumento de que a legitimidade e a eficácia democráticas estão, de muitas maneiras, intimamente relacionadas na tomada de decisão ambiental participativa.

Em relação à amplitude da participação, um pressuposto fundamental é que o envolvimento de atores não estatais, ou seja, a sociedade civil e as partes interessadas do setor privado, são fundamentais para a aprendizagem, pelo menos no sentido de absorção de conhecimento leigo e local na tomada de decisões.

Por fim, espera-se que a participação de atores não estatais amplie a base de conhecimento e traga a defesa do meio ambiente para os processos de tomada de decisão, pois a heterogeneidade entre os participantes aumenta a aprendizagem, trazendo várias fontes de conhecimento para o processo.

### 3.4 A SOBERANIA ESTATAL NA ERA DA GLOBALIZAÇÃO AMBIENTAL

O conceito de soberania, historicamente, esteve vinculado à racionalização jurídica do poder, no sentido de transformação da capacidade de coerção em poder legítimo, ou seja, na transformação do poder de fato em poder de direito.

Bobbio (1994, p.1179) indica que o conceito de soberania pode ser concebido de maneira ampla ou de maneira estrita. Em sentido lato, indica o poder de mando de última instância numa sociedade política e, conseqüentemente, a diferença entre esta e as demais organizações humanas, nas quais não se encontra este poder supremo, conceito este intimamente ligado ao poder político. Já em sentido estrito, na sua significação moderna, o termo soberania aparece no final do Século XVI junto com o Estado absoluto, para caracterizar, de forma plena, o poder estatal sujeito único e exclusivo da política.

Com a superação do Estado absoluto e o conseqüente surgimento do Estado moderno, a soberania foi transferida da pessoa do soberano para a nação, seguindo a concepção racional e liberal defendida por pensadores como Sieyès (1986) em sua obra “A Constituinte Burguesa”.

Sieyès estabeleceu a doutrina da soberania da nação, dizendo que “em toda nação livre – e toda nação deve ser livre – só há uma forma de acabar com as diferenças que se produzem com respeito à constituição. Não é aos notáveis que se deve recorrer, é à própria nação”. Foi com essa posição que o autor concebeu, racionalmente, o princípio da soberania da nação como instrumento de legitimação para a instituição do Estado moderno.

No início do século XVI, o pensador Jean Bodin sistematiza uma teoria sobre a soberania. Visando o fortalecimento do poder real, esse autor a apresenta como um poder de origem divina, absoluto, indivisível, perpétuo, inalienável e irresponsável. Essa teoria prevaleceu por quase dois séculos. Para esse autor, um poder soberano com essas características seria a solução para a instabilidade reinante nos Estados da época.

No século XVIII, o renomado contratualista Jean Jacques Rousseau escreve o contrato social, no qual apresenta nova concepção de soberania, importando sua origem não a Deus, como o fez Bodin, mas a um corpo político, ou seja, ao povo. A diferença básica entre esses dois autores é a origem do poder, que passa da soberania divina à soberania popular.

No que se refere à conceituação de soberania, também se destacam as teorias de Thomas Hobbes e John Locke. O primeiro, “[...] equipara a relação entre Estados soberanos ao estado de natureza em que os homens viviam anteriormente ao pacto social, o que revela sua compreensão ilimitada e absoluta da soberania externa dos Estados” (CAMPELLO & LOPES, 2017).

Assim, a proclamação da soberania como independência ante qualquer poder externo tornou-se uma manifestação característica e essencial do Estado moderno desde seu início. A consolidação do princípio democrático supôs a reafirmação da soberania com relação ao exterior, passando a ser proibida qualquer interferência nas decisões internas da comunidade, adotadas livremente por esta. Em muitos casos, como nos movimentos pela independência colonial, estavam unidas as aspirações pelo estabelecimento do sistema democrático e a consecução da independência nacional.

A soberania nacional, nos tempos atuais, debate-se para conciliar-se com um fato inegável: que as comunidades políticas – os Estados – fazem parte de uma sociedade internacional, que é regida por normas próprias. O Estado soberano encontra-se, forçosamente, vinculado a obrigações externas junto com os demais Estados, obrigações estas que podem ter origens muito diversas. Podem ser resultado de tratados bilaterais, de convenções multilaterais ou podem ser resultado da existência, reconhecida e consolidada, de uma prática costumeira no âmbito internacional.

Hodiernamente, o descumprimento de obrigações internacionais pode acarretar sanções bastante intensas por parte dos outros Estados, normalmente representados por um organismo específico. Progressivamente, o ordenamento internacional passa a dispor de mais armas, jurídicas e econômicas, destinadas a assegurar o cumprimento destas sanções.

A existência de uma sociedade internacional e, conseqüentemente, de obrigações vinculantes para o Estado, não é incompatível, em princípio, com a

soberania deste. Tal compatibilidade é resultado do princípio de que os compromissos internacionais do Estado derivam do consentimento deste mesmo Estado.

Kelsen (1969), referindo-se à vinculação do Estado por meio de tratados, escreveu que “em regra geral, pode-se dizer que o tratado não prejudica a soberania, já que, definitivamente, esta limitação se baseia na própria vontade do Estado limitado; mais ainda: em virtude desta limitação, fica assegurada a soberania estatal”. Conforme esta construção histórica, o Estado assume voluntariamente suas obrigações internacionais, ficando, desta forma, submetido ao Direito Internacional por sua própria vontade soberana.

Como reflexo desta concepção, são as constituições que preveem que o Estado soberano poderá assumir voluntariamente obrigações internacionais, ficando ressalvada a doutrina da soberania. Acrescente-se que estas obrigações dependem, pelo menos as mais importantes, da aprovação dos respectivos parlamentos representantes do povo. Mesmo que seja o Poder Executivo o encarregado de gerir as relações internacionais, normalmente é exigido que os tratados sejam aprovados pelos parlamentos<sup>97</sup>.

Até pouco tempo, esta construção teórica bastava para a discussão sobre a inserção do Estado no âmbito internacional, porém sabe-se que a realidade atual não corresponde a esta construção teórica. A crescente inter-relação e interdependência entre Estados e a consolidação de princípios norteadores do comportamento entre eles foram provocando, de maneira evidente, a consolidação de uma ordem jurídica internacional, com força vinculante em virtude da aceitação de cada Estado.

A nova ordem internacional, criada após o fim da União Soviética, interpreta que determinados princípios, acolhidos nos estatutos de organizações internacionais, são vinculantes, inclusive para aqueles países que estejam fora das normativas internacionais<sup>98</sup>. O Estado, membro ou não das Nações Unidas, que não cumpra as

---

<sup>97</sup> O Estado assume compromissos internacionais porque tanto o poder constituinte como o poder constituído assim o decidem. Como exemplo, pode-se citar a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu art. 49, inc. I, que prevê o seguinte: Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: I – resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional. E no art. 84, inc. VIII, também prevê a atuação do chefe do Poder Executivo nas relações internacionais, com o seguinte teor: Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: VIII – celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)> Acesso: em 2 de jan. 2021.

<sup>98</sup> Normas “*jus cogens*” podem ser conceituadas como o conjunto de normas imperativas de Direito Internacional público que refletem padrões deontológicos sedimentados no âmbito da comunidade internacional, cuja existência e eficácia independem da aquiescência dos sujeitos de Direito.

regras estabelecidas no concerto internacional, estará exposto a sanções por parte da comunidade internacional.

A consciência da existência de uma ordem internacional, com normas situadas acima dos ordenamentos internos dos Estados, está traduzida no fato de que muitos Estados admitem, de forma expressa e direta, a primazia destas normas.

Um bom exemplo é o que consta no art. 25 da Lei Fundamental de Bonn, da República Federal da Alemanha, que trata do Direito Internacional Público como parte integrante do Direito Federal:

As regras gerais do Direito Internacional Público fazem parte integrante do Direito Federal. Prevaecem sobre as leis e produzem diretamente direitos e deveres para os habitantes do território federal<sup>99</sup>.

Também a Constituição Brasileira de 1988, embora com menos ênfase, trata de afirmar o reconhecimento de uma ordem jurídica internacional com força vinculante. O § 2º do seu art. 5º diz o seguinte: “Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”<sup>100</sup>.

Os ordenamentos jurídicos estatais, desta forma, passaram a reconhecer, com maior ou menor intensidade, a primazia do Direito Internacional, pelo menos no que diz respeito às suas regras universais. É de se destacar ainda que o princípio da voluntariedade da sujeição dos Estados às normas internacionais se vê também consideravelmente marcado pela incorporação dos Estados por organizações internacionais que supõem uma limitação da soberania, já que, uma vez efetuada, é praticamente irreversível. Desta forma, os Estados soberanos assumem obrigações de caráter permanente, às quais ficam sujeitos por tempo indeterminado.

No que se refere, sobretudo, ao âmbito europeu, podem-se assinalar, pelo menos, dois exemplos desta irreversibilidade, ou seja, de entrada dos Estados em organizações que implicam obrigações internacionais. E com uma vocação de permanência de tal monta que supõem uma renúncia a parte de sua soberania. Um deles diz respeito às organizações e tratados para a proteção dos Direitos Humanos.

---

<sup>99</sup> Disponível em: <<https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80208000.pdf>> Acesso: em 2 de jan.2020.

<sup>100</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)> Acesso: em 2 de jan.2020.



O outro é relativo a organizações e tratados destinados, expressamente, à criação de uma nova comunidade política supraestatal, como é a União Europeia.

No atual ambiente internacional globalizado está evidente a criação de uma nova concepção de Soberania, ajustada aos interesses liberais do mercado.

O processo de globalização, sem dúvida, contribui para a mudança e redução do alcance dos poderes soberanos dos Estados. A lista de ameaças à soberania do Estado geralmente inclui fluxos financeiros globais, corporações multinacionais e os danos ambientais globais.

A globalização é a força dominante que moldou uma nova era de interação e interdependência entre as nações, existindo muitas dimensões interconectadas, como a econômica, política, militar, social, cultural e ambiental. Isso cria oportunidades e custos para o Estado-nação.

Na ciência política, gradualmente se torna consistente a necessidade de reinterpretação e reavaliação da noção de soberania, em conexão com o surgimento da comunidade política mundial, que definiu limites para a soberania estatal, levando em consideração as numerosas ações das organizações não governamentais, estruturas e arranjos multinacionais, além do desenvolvimento de várias ideologias globais, por exemplo, sociedade civil global (KEANE 2003; TEKIN 2005).

Sabe-se que os problemas ambientais são cada vez mais vistos como uma ameaça à sustentabilidade dos meios de vida humanos em todo o mundo, e os Estados têm se mostrado insuficientes diante dessas ameaças, que continuam a se multiplicar. O que essa situação significa para o sistema nacional e para as noções tradicionais de soberania estatal é uma questão recorrente.

A rápida globalização econômica, em particular, tem dificultado o controle estatal efetivo, de modo que os Estados, atuando sozinhos, têm dificuldade em prevenir os problemas ambientais vinculados a esse processo. Uma vez que os problemas ambientais se manifestam, os Estados estão descobrindo que, por uma série de razões, não têm capacidade para gerenciá-los sozinhos com eficácia. Essa fraqueza por parte dos Estados deu origem a novas respostas, tanto dos próprios Estados como de atores não estatais na tentativa de diminuir os danos ambientais. É onde a GAG assume o protagonismo.

A noção de soberania do Estado, estabelecida em meados do século XVII, tem garantido o direito dos Estados de controlarem suas atividades dentro de suas fronteiras. Em troca, os Estados devem cumprir certas obrigações, como a

consideração pela soberania de outros Estados, bem como o respeito pelo Direito Internacional e os direitos dos seus próprios cidadãos.

Hoje, a ameaça de perda de meios de subsistência decorrentes do meio ambiente e as fracas respostas a esses problemas levantam questões sérias para a noção tradicional de soberania do Estado.

O aumento dos esforços de cooperação entre os Estados no âmbito internacional, bem como a ascensão de atores não estatais na política ambiental internacional, foi sinalizado por muitos como indicadores da flexibilização da soberania estatal, já que os Estados não são mais percebidos como únicos atores legítimos na arena internacional.

Ao mesmo tempo, os Estados soberanos desenvolvem algumas maneiras de reforçar a noção de soberania. O crescente número de tratados internacionais entre os Estados aumenta os deveres soberanos dos Estados em relação ao meio ambiente<sup>101</sup>, enquanto atores não estatais não só emprestam mais legitimidade aos Estados, mas também ajudam os Estados a cumprirem seus deveres soberanos de respeitar o Direito Ambiental Internacional.

Esta seção explora as implicações das ameaças ambientais para a noção de soberania do Estado, descrevendo inicialmente as ligações entre a ascensão dos problemas ambientais com a economia global, apontando as fragilidades dos Estados nas tentativas de lidar com os problemas ambientais, e, por fim, as tendências recentes da GAG que procuraram remediar esses problemas.

Estados são atores extremamente importantes na política ambiental global, mas seu papel na governança ambiental mudou. A ideia de direitos soberanos ainda é guardada de perto pelos Estados, mas sua capacidade de cumprir os deveres inerentes a esses direitos foi claramente diminuindo, o que ocasionou implicações importantes para a noção de soberania do Estado.

Os padrões atuais de pobreza<sup>102</sup> aguda em países menos industrializados e o consumo excessivo em países industrializados contribuem para os problemas

---

<sup>101</sup> A produção de tratados e convenções em tema ambiental, nos últimos 40 anos, é impressionante. O Registro de Tratados Internacionais e outros Acordos no Campo do Meio Ambiente, edição de 2005, indica a existência de 50 principais tratados internacionais sobre meio ambiente entre os anos 1920 e 1970; já de 1971 a 2005, o número total de tratados constantes da publicação chega a 272, dividindo-se em diversas matérias (UNITED NATIONS, 2005). Não se sabe exatamente qual o número total de acordos existentes em nível regional e sub-regional, entretanto, estima-se que possam ultrapassar 2.000 (SANDS; PEEL, 2017).

<sup>102</sup> Até 2021, cerca de 150 milhões de pessoas devem cair na extrema pobreza devido a Covid-19, recessão, conflitos e mudanças climáticas, segundo novo estudo; economias de médio rendimento

ambientais globais emergentes. Ao mesmo tempo, a expansão das relações comerciais, produtivas e financeiras em escala global tem contribuído para a extensão e rapidez com que os problemas ambientais se espalharam pelo mundo. Essas conexões econômicas dos problemas ambientais estão entrelaçadas entre si.

A existência generalizada da pobreza e sua relação cíclica com a degradação ambiental atualmente ameaçam os meios de subsistência de grande parte da raça humana. Bilhões de pessoas em todo o mundo continuam sofrendo com a falta de acesso a água, saneamento básico e higiene<sup>103</sup>.

A qualidade ambiental muitas vezes sofre com este pesado fardo da pobreza, porque os mais necessitados economicamente, especialmente nos países em desenvolvimento, muitas vezes não têm escolha a não ser degradar o próprio meio ambiente do qual ganham seu sustento, usando tecnologias ambientalmente prejudiciais nos processos de fabricação<sup>104</sup>.

Ao mesmo tempo em que a pobreza tem impactos ambientais prejudiciais, a riqueza e o consumo excessivo também ameaçam a subsistência e o bem-estar humanos. O processo de industrialização, associado à riqueza na economia global, contribuiu para muitos problemas ambientais em todo o mundo.

---

terão 82% dos novos pobres do mundo. O Banco Mundial divulgou que, em 2020, a extrema pobreza global deverá aumentar pela primeira vez em mais de duas décadas. Extrema pobreza significa viver com menos de US\$ 1,90 por dia. Além disso, até 2021, a COVID-19 e a recessão global podem fazer com que até 150 milhões de pessoas caiam na pobreza extrema. Isso representa cerca de 1,4% da população mundial. Disponível em: <<https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2020/10/07/covid-19-to-add-as-many-as-150-million-extreme-poor-by-2021>>. Acesso em 06 de jan.2020.

<sup>103</sup> De acordo com o relatório do UNICEF e da OMS, cerca de 2,2 bilhões de pessoas não têm serviços de água potável gerenciados de forma segura; 4,2 bilhões não têm serviços de esgotamento sanitário gerenciados de forma segura e 3 bilhões não possuem instalações básicas para a higienização das mãos. O relatório do Programa de Monitoramento Conjunto, “*Progress on drinking water, sanitation and hygiene: 2000-2017: Special focus on inequalities*”, revela que, embora tenham sido feitos progressos significativos para alcançar o acesso universal à água, saneamento e higiene básicos, há enormes lacunas na qualidade dos serviços por Estados. Disponível em: <<https://www.who.int/watersanitationhealth/publications/jmp-report-2019/en/>>. Acesso em: 5 de dez.2020

<sup>104</sup> Relatório da ONU prevê catástrofe ambiental no mundo em 2050. Segundo o relatório, são estimadas mais de 3 bilhões de pessoas vivendo em situação de extrema pobreza, das quais pelo menos 155 milhões estariam na América Latina e no Caribe. E essa condição demográfica e social seria motivada também pela degradação do meio ambiente e pela redução dos meios de subsistência, como a agricultura e o acesso à água potável. De acordo com a previsão de desastre apresentada pelo relatório, cerca de 2,7 bilhões de pessoas a mais viveriam em extrema pobreza em 2050 como consequência do problema ambiental. Desse total, 1,9 bilhão seria composto por indivíduos que entraram na miséria, e os outros 800 milhões seriam aqueles impedidos de sair dessa situação por causa das calamidades do meio ambiente. No cenário mais grave, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) global diminuiria 15% em 2050, chegando a uma redução de 22% no Sul da Ásia (Índia, Paquistão, Sri Lanka, Nepal, Bangladesh, Butão e Maldivas) e de 24% na África Subsaariana (todos os países ao sul do Deserto do Saara).

O problema ambiental interligado, decorrente tanto da pobreza quanto da riqueza, não pode ser totalmente compreendido sem ser colocado no contexto das relações econômicas globais. O aumento no comércio global, na produção e nas relações financeiras, está ligado a um processo geral de liberalização econômica, e a globalização pode contribuir para o crescimento econômico, devendo o Estado evitar consequências ambientais da pobreza e da riqueza<sup>105</sup>.

Embora a globalização possa, em teoria, ter o potencial de melhorar a qualidade do meio ambiente, as transações do mercado global estão cada vez mais fora do controle do Estado, e essa identificação dos processos econômicos globais é o cerne de muitos dos problemas ambientais mundiais o que levou a apelos por um desenvolvimento sustentável ao longo da última década.

Uma segunda característica fundamental do problema ambiental é a maneira como - uma vez ocorrido um dano ambiental além das fronteiras - o Estado apresenta-se enfraquecido em suas tentativas de resolver esses danos, assim os Estados têm impulsionado a cooperação na formação de regimes ambientais internacionais.

Aqui, a cooperação assume formas específicas, como as alianças, blocos militares, áreas de livre comércio e de assistência técnica internacional, dependendo da finalidade a que se propõe a cooperação interestatal propriamente dita.

Soares (2003) define a cooperação *stricto sensu*, como um dever específico, estatuído em tratados ou acordos internacionais, de um Estado isoladamente, de Estados de toda comunidade internacional ou ainda um grupo de Estados, empreenderem ações em casos de emergência ou de acidentes, conforme as obrigações concertadas naqueles atos internacionais.

Desse modo, os Estados desempenham atividades de interdependência em diferentes modalidades de cooperação, com respeito mútuo, sem que isso seja afronta à soberania de nenhuma das nações envolvidas. Pelo contrário, trata-se de dever dos

---

<sup>105</sup> Economia Ecológica é um dos mais recentes programas de pesquisa em ciência econômica. Apesar de suas motivações remontarem à crítica ambiental de fins da década de 1960, essa abordagem só veio a se consolidar como corrente no final da década de 1980, com a fundação da *International Society for Ecological Economics (ISEE)* e a criação da revista *Ecological Economics*, em 1988 e 1989, respectivamente. Esse programa de pesquisa emergente passa a propor uma nova interpretação dos laços entre homem (sistema econômico) e natureza (meio ambiente). A partir do reconhecimento da necessidade de uma maior integração entre o sistema econômico e o ambiente natural, no qual aquele se insere, a Economia Ecológica defende que a atual problemática ambiental e as perspectivas de um Desenvolvimento Sustentável não podem ser devidamente compreendidas apenas nos marcos da Economia ou da Ecologia convencionais. Propõe, portanto, uma análise baseada na relação de interdependência dos dois sistemas.

Estados assumirem obrigações jurídicas humanitárias sempre que a atividade ou tomada de decisão seja referente a assunto de interesse global.

Por isso, a cooperação internacional poderá ser de caráter econômico, social, cultural, ambiental ou humanitário.

Os problemas ambientais não respeitam as fronteiras nacionais. A natureza sem fronteiras dos problemas ambientais transfronteiriços é verdadeiramente global, significando que nenhum Estado pode sozinho impedi-los, nem pode qualquer Estado garantir que não seja afetado por problemas ambientais provenientes de outros Estados.

Em princípio, os Estados têm a obrigação de prevenir o risco ambiental que possa transbordar para além de suas fronteiras. O direito internacional concede aos Estados o direito soberano de administrar seus próprios recursos, desde que isso não afete o meio ambiente de outros Estados. O princípio da cooperação tornou-se a base para muitos acordos ambientais internacionais.

A cooperação internacional não apresenta uma única definição, podendo ser conceituada como o desenvolvimento de “ações coordenadas em conjunto para problemas comuns para os quais não possuímos resposta ou capacidade individual para solucioná-los” (MACIEL, 2009), ou como um instrumento da política externa de um Estado.

Com a junção das inúmeras definições de cooperação internacional, pode-se concluir que tal ferramenta tem como objetivo “promover os interesses comuns devido à necessidade de administrar os desafios da interdependência” (AMARAL, 2015, p. 679) e a “construção de uma sociedade internacional mais justa e solidária” (CAMPELLO, 2013, p. 39).

No início da ordem internacional, não havia uma ideia de cooperação para a resolução de problemáticas comuns, uma vez que o sistema internacional era compreendido como uma rede de unidades políticas independentes, e as normas internacionais consistiam em normas de coexistência que tiveram prioridade desde a paz de Vestefália<sup>106</sup>, com a consolidação do Estado soberano.

---

<sup>106</sup> A ordem internacional de Vestefália teve origem em 1648, na celebração da paz que colocou fim à Guerra dos Trinta Anos, inaugurando o sistema internacional, com a adoção de princípios como a soberania estatal e substituindo a ordem internacional da cristandade pela ordem secular do Estado-nação.

Contudo, a ordem internacional alterou-se com a advento do processo de globalização, colaborando para a intensificação das relações que interligam pessoas e localidades ao redor do mundo, e fazendo com que a “imagem da vida internacional composta exclusivamente por Estados [sofresse] uma bifurcação” (AMARAL, 2015, p. 39) sendo que, conforme a interdependência entre os Estados soberanos torna-se mais profunda, [...] o Estado firma compromissos despojado das prerrogativas do poder soberano.

Segundo Amaral (2015, p.39) o conceito de soberania sofre erosão quando o Estado, despido da supremacia que lhe é particular, conclui acordos com outros sujeitos que obedecem a lógicas divergentes.

A globalização viabilizou o desenvolvimento da cooperação técnica em escala global, sendo crucial tanto para identificar e compreender os problemas ambientais quanto para formular estratégias para resolvê-los.

Em 1990, com o fim da Guerra Fria, houve o reconhecimento, pelas Nações Unidas, da “natureza multidimensional do desenvolvimento, em torno de cinco eixos principais: a paz como seu fundamento, o desenvolvimento econômico como a base para o progresso, a sustentabilidade ambiental, a justiça social e a democracia” (MILANI, 2002, p. 43).

A cooperação internacional consolidou-se como um mecanismo fundamental em um mundo globalizado, uma vez que, ante a sua aplicabilidade em diversas áreas, possibilita a resolução de problemáticas entre países, como o enfrentamento dos desafios que advêm do desenvolvimento global, por meio de um auxílio mútuo entre os atores internacionais.

Nesse contexto, a cooperação internacional apresentou-se como um mecanismo primordial, ocorrendo uma ampliação das áreas de sua utilização, bem como passou de uma cooperação interestatal para um sistema que envolve inúmeros atores, tendo a comunidade científica um papel imprescindível.

A ciência desempenhou um papel crucial na identificação de muitos problemas ambientais. Por exemplo, destruição da camada de ozônio e perda de biodiversidade<sup>107</sup>.

---

<sup>107</sup> O Brasil é o país mais rico do mundo em biodiversidade. A variedade de biomas reflete a riqueza da flora e fauna brasileiras, com mais de 20% do número total de espécies do planeta. Por este motivo, o Brasil é o principal dentre os chamados países diversos. Muitas das espécies brasileiras são exclusivas e diversas espécies de plantas de importância. A Convenção sobre Diversidade Biológica – CDB é um dos principais resultados da CNUMAD (Rio 92).

Um outro aspecto da complexidade dos problemas ambientais é que são muito imprevisíveis, pois estão em constante mudança em resposta a novas situações. As políticas públicas tendem a ser circulares por natureza, ao invés de lineares, como os problemas mais tradicionais do Direito Internacional, ou seja, não é possível declarar um problema ambiental “resolvido”, pois a proteção é um processo contínuo.

A insuficiência dos Estados tanto na prevenção quanto na resolução de problemas ambientais tem levado os Estados a aumentarem sua cooperação uns com os outros.

Devido às dificuldades na construção de acordos que sejam aceitáveis para todos os Estados, os tratados muitas vezes não têm sanções firmes, que garantam o seu cumprimento ou aplicação, e não resultam em mudanças significativas no estilo dos Estados.

A noção de que Estados soberanos têm controle efetivo sobre as atividades dentro de suas fronteiras é desafiada por crescentes problemas ambientais. Os Estados podem deter o direito de intervir para proteger o meio ambiente, mas, na prática, eles têm sido inadequados quando se trata de exercer esse direito em qualquer grau significativo.

Apesar do aumento das obrigações legais com respeito ao meio ambiente global imposto aos Estados nos últimos anos, a gestão ambiental entre os Estados não tem sido suficiente até o momento, pois eles têm insistido em manter seus direitos soberanos, surgindo assim um reconhecimento crescente de que há necessidade de vincular a cooperação dos atores não estatais no processo de negociação e implementação de acordos ambientais.

O surgimento dessa tendência está mudando a face da GAG e o papel dos Estados dentro dela.

Com o aumento da consciência de que a economia global está intrinsecamente ligada ao meio ambiente global, um movimento em direção à integração de elementos ambientais e econômicos em acordos internacionais vem aumentando, existindo esforços para novos regimes econômicos que incorporem disposições ambientais, e os regimes ambientais começaram, em muitos casos, a incorporar disposições econômicas<sup>108</sup>.

---

<sup>108</sup> A OMC, além de fóruns de debate sobre as políticas de liberalização comercial, também incorpora ao tema as questões relacionadas ao desenvolvimento sustentável e ao meio ambiente. Ressalte-se o fato de que a OMC é uma instituição competente para tratar das questões relacionadas ao comércio

O resultado é um sistema de GAG que se concentra cada vez mais na fusão de medidas econômicas e ambientais. A incorporação de disposições ambientais aos regimes econômicos ficou evidente nos recentes acordos internacionais de comércio. Apesar de muito debate sobre os vínculos entre o livre comércio e o meio ambiente, há um consenso crescente de que alguns tipos de comércio têm vínculos definitivos com os danos ambientais, e que as disposições para mitigar a crise estão sendo formalmente reconhecidas.

No que se refere a investimentos financeiros atrelados à questão ambiental, em 2018 o Banco Mundial lançou o Quadro Ambiental e Social (QAS)<sup>109</sup>, que substituirá progressivamente as atuais Políticas de Salvaguarda para Operações de Financiamento de Projetos de Investimento, e essas duas estruturas vão funcionar em paralelo por cerca de sete anos. O QAS oferece uma cobertura mais ampla e sistemática dos riscos ambientais e sociais, inclusive em questões como trabalho, mudança do clima e envolvimento das partes interessadas.

Os especialistas ambientais do Banco Mundial trabalham com autoridades públicas, funcionários encarregados da implementação de projetos e as principais partes interessadas — como a sociedade civil, o setor privado, universidades e centros de capacitação e agências bilaterais nos países —, para que aprofundem o entendimento sobre o QAS e seus requisitos.

Internamente, está sendo desenvolvido um sistema de informação de gestão para rastrear e administrar os riscos ambientais e sociais, enquanto materiais de orientação, notas sobre boas práticas, modelos e outros recursos estão sendo criados e serão atualizados ao longo do tempo, com base na experiência com a implementação, aplicando de fato a GAG.

Em que pesem as discussões e ações no sentido da criação de uma organização internacional com vocação eminentemente ambiental, o meio ambiente não recebeu até os tempos de hoje, tratamento similar ao dispensado pela OMC.

O papel desempenhado atualmente pela OMC na adoção de medidas que conciliam comércio internacional e meio ambiente teve como precursor o dispositivo inserido no Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT-47), o qual, em

---

internacional e não propriamente ao meio ambiente. Significa dizer que, em matéria de política ambiental, sua tarefa consiste em estudar os impactos que surgem no campo comercial advindos da aplicação de tais políticas.

<sup>109</sup> Disponível em: <<http://pubdocs.worldbank.org/en/456161535383869508/Environmental-Social-Framework-Portuguese.pdf>>. Acesso em 12 de jan.2021.



decorrência da diversidade e antagonismo de interesses, circunscreveu sua inserção nas questões relacionadas ao meio ambiente no âmbito das exceções ao acordo.

Ao tratar sobre o assunto, Castilho (2004) salienta que houve uma mudança de postura, positiva, comparando-se o antigo GATT-1947 e a atual OMC. Enquanto o primeiro tinha, como um de seus objetivos principais, incentivar a utilização ótima dos recursos mundiais, traduzida na liberalização gradual do comércio internacional, por meio da eliminação das barreiras à prática do livre comércio, a OMC, em seu preâmbulo, inova ao incorporar o conceito de desenvolvimento sustentável.

O acordo de Marraqueche<sup>110</sup>, que estabelece a OMC, determina que:

As partes reconheçam que as suas relações na área do comércio e das atividades econômicas devem ser conduzidas com vistas à melhoria dos padrões de vida, assegurando o pleno emprego e um crescimento amplo e estável do volume de renda real e demanda efetiva, e expandindo o uso ótimo dos recursos naturais de acordo com os objetivos do desenvolvimento sustentável, procurando proteger e preservar o ambiente e reforçar os meios de fazê-lo, de maneira consistente com as suas necessidades nos diversos níveis de desenvolvimento econômico.

O acordo constitutivo da OMC estimula a busca dos meios adequados para a proteção e conservação do meio ambiente, de acordo com as necessidades de desenvolvimento de cada país. Sem dúvida, trata-se de um importante avanço que reflete a tendência de inserção do conceito de sustentabilidade em uma escala global, fenômeno que ganha força, sobretudo, após a Conferência Rio/92.

O Acordo sobre Barreiras Técnicas e o Acordo sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias, concluídos no âmbito da OMC, estabelecem uma série de regras que impedem que padrões técnicos, inclusive os de caráter ambiental, como, por exemplo, a questão da rotulagem ecológica, sejam transformados em barreiras comerciais (OLIVEIRA, 2004).

O número crescente de restrições/medidas compensatórias de natureza ambiental ao livre comércio fez com que os governantes se adequassem ao desenho dos programas e projetos de financiamento internacional, indicando que os Estados aceitaram um certo grau de GAG, pois, ao aderirem a essas várias medidas econômicas, os Estados estão aceitando uma redução na soberania, pois negam a si mesmos o direito de realizar uma determinada atividade.

---

<sup>110</sup> Disponível em: <<https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/pt/br/br039pt.pdf>>. Acesso em: 01 de fev. 2021.

Se essas medidas forem bem-sucedidas na prevenção de problemas ambientais, elas irão de fato fortalecer a capacidade dos Estados de cumprir suas obrigações soberanas para com a comunidade global e seus próprios cidadãos no futuro.

Uma segunda tendência da GAG é a crescente participação e importância de atores não estatais na política ambiental global, como as organizações intergovernamentais, ONGs e grupos científicos, que se tornaram atores vitais no processo de formação do regime ambiental internacional.

Desde sua presença e participação avassaladora no processo da Cúpula da Terra, os papéis desses atores não estatais tornaram-se mais institucionalizados na formação e manutenção de regimes ambientais internacionais.

Embora muito do pensamento sobre a formação de regimes tenha, no passado, focado principalmente no papel dos Estados na cooperação internacional, tem havido um reconhecimento crescente do importante papel desempenhado pelas organizações intergovernamentais na formação desses regimes. Por exemplo, o PNUMA tem desempenhado um papel fundamental na coordenação e negociação de acordos ambientais internacionais, como a Convenção sobre Biodiversidade.

A Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), juntamente com a convenção Quadro sobre Mudanças Climáticas e a Agenda 21, é um dos principais acordos ambientais celebrados pelos países durante a CNUMAD, realizada no Rio de Janeiro, em 1992. Seus objetivos, definidos no art. 1º, são: i) a conservação da diversidade biológica; ii) a utilização sustentável de seus componentes; iii) a repartição justa e equitativa dos benefícios derivados da utilização dos recursos genéticos.

Em âmbito internacional, o desenvolvimento da CDB e o monitoramento de sua implementação ocorrem por meio de encontros periódicos das Partes, quando são estabelecidos, entre outros, programas de trabalho e realizadas revisões de documentos, por meio de negociações multilaterais.

O texto da CDB criou especificamente alguns mecanismos institucionais para viabilizar a sua implementação em âmbito global, entre os quais se destacam a Conferência das Partes (COP), o Órgão Subsidiário de Assessoramento Científico, Técnico e Tecnológico (SBSTTA) e o Secretariado, detalhados a seguir.

Criado por meio do art. 24 da CDB, o Secretariado da Convenção sobre Diversidade Biológica (SCBD) é o órgão administrativo da Convenção. Tem como funções principais organizar reuniões, entre as quais as sessões da COP, preparar

relatórios, auxiliar países-membros na implementação dos vários programas de trabalho, assegurar a coordenação com outros organismos internacionais pertinentes e disseminar informações.

A cada ano o Secretariado elabora centenas de documentos para as reuniões da COP e de seus órgãos subsidiários, além de organizar dezenas de reuniões internacionais, que vão desde reuniões de especialistas até as reuniões bienais da COP. O Secretariado é ligado institucionalmente ao PNUMA e liderado por um secretário executivo sediado em Montreal, Canadá.

Importante papel junto a governança global ambiente é o que desempenha o órgão Subsidiário de Assessoramento Científico, Técnico e Tecnológico (SBSTTA) como instância de assessoramento científico, técnico e tecnológico à Conferência das Partes e aos seus demais órgãos subsidiários, no que se refere à implementação da CDB.

Seu caráter multidisciplinar é composto por representantes governamentais das partes, de observadores de governos que não são parte, da comunidade científica e de outras organizações julgadas relevantes, com competências nos campos de especialização pertinentes. É responsável por análises e avaliações prévias dos documentos que serão submetidos à COP, com vistas a oferecer subsídios técnicos que facilitem as negociações e a implementação da Convenção.

Embora essas organizações não tenham poder absoluto para forçar os Estados a cumprir as medidas que desejam adotar, elas têm suas próprias agendas distintas e podem exercer alguma influência sobre os Estados.

Em resposta à lentidão com que os Estados lidam politicamente com as questões ambientais, ganham visibilidade e importância as atividades de ONGs ambientais, tanto em nível local quanto global. O crescimento das atividades de ONGs ambientais tornou-se a principal força por trás da sociedade civil global, onde as redes de organizações não estatais expandiram sua presença e atividades em torno da prevenção ambiental, em resposta à inação e inadequação dos Estados para identificar e tentar combater esse problema.

O papel das ONGs internacionais vem sendo ampliado a cada ano, pois esclarecem a sociedade civil sobre diversas questões ambientais, fazem lobby com os governos para que cumpram as medidas assumidas em acordos internacionais, participam como observadores em negociações ambientais internacionais, onde este último papel tornou-se especialmente importante.

As ONGs também estão assumindo funções para garantir o cumprimento dos acordos, uma vez que os Estados concordaram em cumpri-los. Isso é conseguido por meio da divulgação de informações ao público e à mídia de massa, com a ameaça implícita de constrangimento para governos negligentes.

As ONGs locais e de base também cresceram em número nos últimos anos, tanto em países ricos quanto em pobres. Esses grupos são variados e tratam desde a promoção da gestão de recursos locais até a formação de vínculos com ONGs ambientais internacionais em questões locais e globais.

A complexidade das questões ambientais deu um papel cada vez maior aos cientistas e especialistas em meio ambiente, incentivando os formuladores de políticas e o público a entenderem as questões ambientais e a traçarem estratégias para mitigá-las e/ou controlá-las.

Esses grupos de especialistas foram rotulados por Haas (1992) como comunidades epistêmicas: grupos de experts com conhecimento especializado, que é a chave para seu poder aprimorado na arena internacional. Especialistas científicos se tornaram indispensáveis para identificar e definir, no meio ambiente, questões para os decisores políticos e o público, assumindo funções de negociadores em acordos internacionais.

A presença influente dos novos atores não estatais na formação e manutenção de regimes ambientais, de certa forma desafia a soberania do Estado, por causa de sua crescente importância na arena internacional, que já foi de reserva exclusiva dos Estados, pois a institucionalização de sua presença nas negociações mostra que não são os únicos atores legítimos que promovem a cooperação ambiental no sistema internacional.

Embora todos esses atores não estatais desempenhem um papel importante, mas está claro que não podem governar o meio ambiente global sem a cooperação dos Estados.

Todo o processo de incorporação de atores não estatais ainda está centrado em ajudar a melhorar o Estado, onde a presença desses atores pode de fato reforçar o sistema e equilibrar a soberania, ajudando-os a cumprir suas obrigações ambientais com a comunidade internacional e com seus próprios cidadãos.

A crescente integração de medidas econômicas e ambientais nas instituições e normas de GAG, e a crescente influência e importância dos atores não estatais na política internacional desafiam a noção tradicional de soberania.

Aumentando as ligações entre economia e meio ambiente na arena global, por meio de tratados internacionais, e permitindo maior participação de atores não estatais nesse processo, os Estados flexibilizaram sua capacidade de exercer influência sobre a economia e o meio ambiente, aceitando que não são os únicos atores legítimos na política global. Ao mesmo tempo, os Estados estão instituindo processos que ajudem a sustentar a melhoria de seu desempenho e cumprimento de suas obrigações soberanas, através da GAG e pelos atores não estatais.

A participação de atores não estatais no processo de formação dos regimes ambientais, reforça a validade do sistema baseado no Estado, bem como ajuda os Estados a cumprirem o seu dever de respeitar o direito internacional e os seus próprios cidadãos.

Desta forma, os Estados continuam sendo os únicos atores que podem legalmente chegar a acordos ambientais internacionais, e são os responsáveis pelo cumprimento desses acordos na arena internacional. Porém, as melhores práticas verificadas através da GAG indicam que as noções tradicionais de soberania se tornaram inadequadas para a tarefa de melhorar a qualidade ambiental.

#### **4 O ACORDO DE ESCAZÚ PARA O FORTALECIMENTO DA DEMOCRACIA AMBIENTAL PARTICIPATIVA BRASILEIRA.**

A tendência global em adotar os direitos ambientais nas constituições nacionais tem sido amplamente considerada um desenvolvimento positivo tanto para os Direitos Humanos quanto para o ambiente natural. O impacto dos Direitos Ambientais constitucionais e a expansão dos direitos ambientais procedimentais - disposições legais relacionadas ao acesso à informação, participação e justiça em questões ambientais - fornecem um terreno fértil para analisar como os direitos ambientais interagem diretamente com as condições necessárias para o funcionamento de uma democracia ambiental.

O Princípio 10 da Declaração da Rio 1992, que promove o acesso à informação, a participação pública e o acesso à justiça em questões ambientais estão ganhando importância crescente à medida que um número cada vez maior de Acordos Ambientais Multilaterais e outras iniciativas internacionais promovem a participação das partes interessadas na tomada de decisões ambientais.

Os Direitos Ambientais procedimentais têm alcançado crescente destaque no DAI, particularmente com a Convenção de 1998 sobre Acesso à Informação, Participação Pública na Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matérias Ambientais, comumente conhecida como “Convenção de Aarhus” e em 2018 com o Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Justiça em Questões Ambientais na América Latina e no Caribe, conhecido como “Acordo de Escazú”.

Existem algumas evidências de que os direitos ambientais têm um impacto positivo nos resultados ambientais. O desempenho ambiental é, em média, mais forte em países que consolidam os direitos ambientais procedimentais na legislação nacional, embora uma correlação entre direitos ambientais substantivos (por exemplo, o direito a um ambiente seguro ou saudável) e os resultados ambientais seja menos evidente (GELLERS & JEFFORDS, 2018).

A democracia e a participação sempre fizeram parte da teoria da política ambiental. Este capítulo explora inicialmente através de uma pesquisa bibliográfica dos principais autores que tratam sobre o tema, os conceitos da democracia ambiental em particular a participação do cidadão e deliberação ambiental através da cidadania ecológica. O capítulo apresenta as concepções dominantes da democracia ambiental, que envolvem três direitos que se reforçam mutuamente - embora sejam individualmente importantes - e funcionam melhor em combinação: i) capacidade das pessoas em acessar livremente informações sobre qualidade e problemas ambientais; ii) participação significativa na tomada de decisões; iii) busca pelo cumprimento da legislação ambiental pela sociedade civil.

A democracia ambiental está enraizada na ideia de que a participação significativa do público visa garantir que as decisões envolvendo os recursos naturais atendam aos interesses dos cidadãos de maneira adequada e igualitária, onde, ao invés de definir um padrão para o que determina ser um bom resultado, a democracia ambiental define um padrão de como as decisões devem ser tomadas.

Este capítulo irá considerar questões-chave sobre a relação (real e desejada) entre meio ambiente e democracia, notadamente: A democracia importa para a proteção ambiental? Os processos democráticos conduzem à proteção ambiental ou obstruem a tomada de decisões para a sustentabilidade? A proteção ambiental requer cidadãos engajados?

Neste sentido, em 2018 o Brasil, juntamente com países da América Latina e do Caribe alcançaram um marco histórico na democracia ambiental ao assinarem o Acordo de Escazu<sup>111</sup> que se baseia na premissa de que a participação ativa de múltiplas partes interessadas nos processos de tomada de decisão é a pedra angular de democracias fortes e de sua capacidade em alcançar governabilidade e paz social. Isso é cada vez mais importante em um contexto em que esses pilares são ameaçados pela desigualdade social e pela degradação ambiental.

A iniciativa (Acordo Regional vinculante) confirma que o multilateralismo colaborativo e coletivo é mais eficiente para enfrentar os desafios complexos que os países enfrentam, trazendo melhores resultados do que apenas promover o diálogo em nível nacional.

Será discutido se o Acordo de Escazú poderá implementar de forma efetiva a transparência ambiental, acesso à informação, participação pública e prestação de contas, com o objetivo final de garantir que as pessoas tenham a oportunidade de exercer esses direitos, e se o acordo pode ser usado como referência para fortalecer o desenvolvimento e a implementação dos compromissos de democracia ambiental.

Por fim, para compreender até que ponto essas disposições atendem às suas aspirações elevadas, será avaliada a relação entre direitos ambientais procedimentais e a expansão da democracia ambiental após a assinatura do Acordo de Escazú pelo governo brasileiro em 2018, verificando se os Estados com direitos ambientais procedimentais são mais propensos do que os Estados não adotantes a facilitar a obtenção da justiça ambiental, especialmente no que se refere ao acesso à informação e participação pública.

---

<sup>111</sup>Acordo de Escazú, ou “Acordo Regional sobre o Acesso à Informação, a Participação Pública e o Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e o Caribe”, administrado pela Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL) e assinado em 2018 por 24 países da região, aborda estratégias para a proteção ambiental. O objetivo fundamental deste acordo é garantir a toda a população da região cinco questões fundamentais: a) o acesso a todas as informações relacionadas ao meio ambiente; b) possibilidade de participação nos processos de tomada de decisão ambiental; c) justiça ambiental; d) fortalecer as capacidades individuais das gerações atuais e futuras visando habitar um mundo sustentável e e) a proteção dos defensores do meio ambiente. É o único acordo vinculativo emanado da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio + 20), e o primeiro acordo ambiental regional da América Latina e do Caribe e no mundo a conter disposições específicas sobre defensores de direitos humanos em questões ambientais. O Acordo Regional está aberto aos 33 países da América Latina e Caribe. O período de assinatura ocorreu entre 27 de setembro de 2018 e 26 de setembro de 2020 na Sede das Nações Unidas em Nova York. Após atender aos requisitos estabelecidos em seu artigo 22, o Acordo Escazú entrará em vigor em 22 de abril de 2021. Disponível em: <<https://observatorio.cepal.org/es/tratados/acuerdo-regional-acceso-la-informacion-la-participacion-publica-acceso-la-justicia-asuntos>>. Acesso em: 30 de janeiro de 2021.

#### 4.1 DELINEANDO A DEMOCRACIA AMBIENTAL.

Inicialmente será importante destacar o conceito de democracia.

Robert Dahl, autor de diversas obras sobre democracia<sup>112</sup> faz uma distinção entre “democracia ideal” e “democracia real” estabelecendo as diferenças entre as práticas dos governos democráticos existentes, em relação ao modelo ideal de democracia. De acordo com o autor, para que um sistema seja plenamente democrático, ele precisa satisfazer pelo menos cinco critérios, no entanto, é necessário lembrar que esses critérios descrevem um sistema ideal ou perfeito.

Os cinco critérios de acordo com o Dahl (2009, p.40) são:

- 1) participação efetiva: que diz respeito ao fato de que ao longo de todo o processo de tomada de decisões vinculativas, todos os membros da sociedade devem ter oportunidades iguais e efetivas para fazer os outros membros conhecerem suas opiniões sobre qual deveria ser a política adotada;
- 2) igualdade de voto: no estágio decisivo das decisões coletivas, cada cidadão deve ter assegurada uma oportunidade igual de expressar uma escolha que terá o mesmo peso da escolha de qualquer outro cidadão, isto é, todas as escolhas devem ser contadas como iguais;
- 3) entendimento esclarecido: essa ideia trata do fato de que, dentro de limites razoáveis de tempo, cada membro deve ter oportunidades iguais e efetivas de aprender sobre as políticas alternativas importantes e suas prováveis consequência;
- 4) controle da agenda: os membros devem ter a oportunidade exclusiva para decidir como e, se preferirem, quais as questões que devem ser colocadas no planejamento;
- 5) critério da inclusão: importantes questões no que tange à democracia são levantadas, como quais membros estariam habilitados a participar e as quais restrição no que tange à participação para a tomada de decisões coletivas seriam possíveis.

---

<sup>112</sup> Como reconhecimento por toda a sua contribuição, Robert Dahl recebeu muitos prêmios e títulos na área da ciência política. Atualmente, é professor emérito de ciência política da Universidade de Yale, membro da Associação Americana de Ciência Política – tendo sido presidente da mesma em 1967 – membro eleito da Academia Americana de Artes e Ciências, da Sociedade Americana de Filosofia, da Academia Nacional de Ciências dos Estados Unidos, e da Academia Britânica. Durante a sua longa trajetória como professor e pesquisador, Dahl tratou essencialmente do tema da democracia. Para maiores esclarecimentos sobre o tema ver: DAHL, Robert; TUFTE, Edward. **Size and Democracy**. Stanford: Stanford University Press, 1973. DAHL, Robert. **Who Governs?** New Haven: Yale University Press, 1961. DAHL, Robert. **Um Prefácio à Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1989. DAHL, Robert. **Sobre Democracia**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009. DAHL, Robert. **A Democracia e Seus Críticos**. São Paulo: Martins Fontes, 2012.



Nesta seção será destacado apenas um dos critérios o da “participação efetiva”, pois servirá como padrão em relação aos quais será comparado as realizações dos sistemas das “democracias reais”, e as metas e ideais democráticos.

Os critérios estabelecidos pelo autor estão diretamente ligados a um importante pressuposto da democracia, qual seja, o da igualdade de condição entre os membros de uma sociedade. Tais critérios partem do ponto de que todos os cidadãos são igualmente capacitados para participar na tomada de decisões políticas.

Neste modo, a “participação efetiva”, diz respeito ao fato de que ao longo de todo o processo de tomada de decisões vinculativas, todos os membros da sociedade devem ter oportunidades iguais e efetivas para fazer os outros membros conhecerem suas opiniões sobre qual deveria ser a política adotada.

A participação efetiva em condições iguais é importante, na medida em que se alguns membros recebem maiores oportunidades do que outros para expressarem seus pontos de vista, é bem provável que suas políticas sempre prevaleçam. Com a aplicação desse critério, seria possível evitar que apenas uma minoria comandasse os rumos de políticas públicas envolvendo direitos afetos a todos, como o meio ambiente.

Quando tratamos de tomada de decisão nas questões ambientais, a participação envolve indivíduos, comunidades, escolas, pesquisadores acadêmicos e governos soberanos e subnacionais. Como ficará claro neste capítulo, a democracia é essencial para salvaguardar os direitos e liberdades de todos os indivíduos, não apenas em nível local, mas globalmente. “Embora o consenso científico não tenha sido alcançado, há ampla evidência para sugerir que raça e classe são determinantes importantes da localização da poluição ambiental, degradação e riscos à saúde associados” (JONES & RAINEY 2006, p.473).

O relatório da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1987, p.47) “Nosso futuro comum”, reconhece explicitamente a importância dos procedimentos concebidos para democratizar o acesso à tomada de decisão ambiental no desenvolvimento sustentável - roteiro prático para a implementação da sustentabilidade:

Mais importante, eficaz é a participação nos processos de tomada de decisão pelas comunidades locais que podem ajudar a articular e fazem cumprir efetivamente seus interesses comuns”, enfatizando a importância do empoderamento, principalmente em relação aos grupos indígenas, e descreve como os legados de exclusão política devem dar lugar ao reconhecimento cultural e fornecer caminhos para que pessoas sub-representadas desempenhem um papel decisivo na determinação do uso de recursos locais.

Daí porque é essencial que todas as vozes sejam ouvidas, mesmo que seja por representação.

O termo “democracia ambiental”, agora em estudo, reflete o crescente reconhecimento de que as questões ambientais devem ser tratadas por todos aqueles afetados por seus resultados, não apenas pelos governos e setores industriais. Ele captura o princípio de direitos iguais para todos os envolvidos no debate ambiental - incluindo o público, grupos comunitários, defensores, líderes industriais, trabalhadores, governos, acadêmicos e profissionais de saúde.

Estamos em uma era em que todos temos o “direito de saber” ou a liberdade de informação e isso nos permite tomar decisões informadas quando se trata do meio ambiente. Para Hazen (1997 p.31), “o acesso à informação tem que ser entendido como integrante da democracia ambiental, pois ela é vital para instrumentar a sociedade. Senão caímos numa democracia fictícia”.

Mais recentemente, as questões de como permitir o acesso de indivíduos e comunidades à tomada de decisões ambientais ocuparam o centro da discussão.

Iniciativas como a “Convenção de Aarhus” e o “Acordo de Escazú”, sinalizam que os governos estão indiscutivelmente com o objetivo de fornecer um governo mais responsável, transparente e democrático no que diz respeito ao meio ambiente.

A compreensão da relação entre a democracia e o meio ambiente apresenta algumas vertentes que serão discutidas neste capítulo, incluindo os ideais da democracia ambiental, analisando se é possível reconciliar dois conceitos normativos amplamente aceitos: sustentabilidade ambiental e valores e práticas democráticas.

Esses dois conceitos são frequentemente concebidos de forma conflituosa.

Se os cidadãos atribuem baixa prioridade aos valores ecológicos, os esforços para fortalecer a proteção ambiental e a sustentabilidade por meio de processos democráticos podem falhar. Por outro lado, garantir os valores ambientais por meio de regras autoritárias tem um alto preço democrático.

A tensão percebida entre democracia e sustentabilidade é reforçada por duas características notáveis da política contemporânea: o aumento do populismo e do nacionalismo em vários países em meio ao declínio da confiança do público nas instituições democráticas e organizações internacionais (BANG & MARSH, 2018).

No entanto, é percebido um ressurgimento do ativismo ambiental, especialmente entre os jovens, oferecendo esperança renovada de que as práticas

democráticas podem coexistir com o progresso em direção à sustentabilidade (WAHLSTRÖM, KOCYBA, DE VYDT, & DE MOOR, 2019).

Neste capítulo, será empregado o nexo democracia-ambiental como termo abrangente às duas articulações ideais, pois a democracia ambiental afirma que a reconciliação entre ambos poderia ser alcançada em grande parte por meio da reforma das instituições existentes da democracia liberal e do capitalismo visando incorporar valores ambientais e expandir a governança ambiental participativa.

Desta feita, importante trazer inicialmente uma breve visão da literatura acadêmica sobre as tensões, sinergias e conflitos no nexo democracia-ambiente, focando principalmente no período do final dos anos 1980, quando as discussões acadêmicas nesta área começaram a florescer. Em seguida, será apresentado os tipos ideais de democracia ambiental, discutindo as várias maneiras de conceituar a relação entre as duas<sup>113</sup>.

O interesse acadêmico pelo nexo democracia-meio ambiente intensificou-se a partir da década de 1970, em paralelo com o surgimento dos movimentos ambientais modernos (FISCHER, 2017, p. 91).

Com a teoria política ambiental amadurecendo como um campo de investigação, o final dos anos 1980 e início dos anos 1990 testemunharam uma explosão de trabalhos teóricos altamente originais que reforçaram a defesa teórica das credenciais ambientais da democracia, incluindo trabalhos sobre a teoria política ambiental (BARRY, 1998; ECKERSLEY, 2019) e a democracia deliberativa e o meio ambiente (GUNDERSEN, 1995).

A década de 1990 restou frutífera na temática sobre o nexo democracia-ambiente (DOHERTY & GEUS, 1996; LAFFERTY & MEADOWCROFT, 1996; MATHEWS, 1997), bem como pelo aparecimento do primeiro livro a apresentar o termo “democracia ecológica” (MORRISON, 1995). Essa produção acadêmica teve como pano de fundo o otimismo pós-Guerra Fria sobre a democracia entre muitos teóricos políticos.

---

<sup>113</sup> Os argumentos que apoiam a reconciliação entre democracia e proteção ambiental há muito são alvo de críticas vigorosas. Os cétricos objetam que as democracias liberais com base na livre escolha geram ou reforçam o individualismo, a ganância, a busca de lucro e o consumo excessivo - comportamento que está em desacordo com os valores fundamentais da sustentabilidade. A democracia é percebida como muito lenta, comprometedora, complicada e capturada por grupos de interesse e difícil de gerar a mudança transformadora necessária para a sustentabilidade (HEILBRONER, 1974).

Esses teóricos muitas vezes viam a democracia discursiva ou deliberativa como uma forma promissora de fortalecer os resultados ecológicos por causa do potencial de diálogo inclusivo e respeitoso para priorizar interesses compartilhados de longo prazo em detrimento dos interesses privados de curto prazo.

Na década de 2000, expandiram-se as pesquisas que buscavam conciliar liberalismo e sustentabilidade no marco da democracia ambiental. Os estudiosos continuaram a explorar as conexões entre a proteção ambiental e a democracia deliberativa (BABER & BARTLETT, 2005; SMITH, 2003).

Muitos dos primeiros trabalhos sobre onexo democracia-ambiente prescreveram governança participativa e descentralizada, cidadania e movimentos sociais de base como antídotos para o mal-estar ambiental (MITCHELL, 2006).

O trabalho sobre a democracia ambiental está intimamente ligado ao surgimento de movimentos sociais ambientais e partidos políticos verdes. No entanto, só mais recentemente as práticas democráticas, possibilidades e restrições na política ambiental global foram estudadas em profundidade (BABER & BARTLETT, 2015).

Ao dar voz a atores não estatais, acesso e canais institucionalizados para representação e participação na definição da agenda, monitoramento e implementação, espera-se que haja uma maior apropriação e conformidade - e, em última instância, melhores resultados ambientais.

O interesse em democratizar a política ambiental global atingiu uma nova urgência com a explosão do debate acadêmico sobre o Antropoceno: uma proposta de nova época geológica caracterizada pelo impacto humano sem precedentes e generalizado nos sistemas de suporte de vida da Terra (STEFFEN et al, 2011).

Uma afirmação fundamental feita nas teorias democráticas do Antropoceno é que as instituições democráticas que se desenvolveram nos últimos estágios da época anterior - o holoceno - não têm capacidade para responder efetivamente aos sinais de degradação ecológica, o que significa que a democracia precisa ser repensada de maneiras que são capazes de fornecer respostas legítimas e eficazes à crise planetária (DRYZEK & PICKERING, 2019; MERT, 2019a; TREMMEL, 2019).

A década de 2010 testemunhou um maior desenvolvimento teórico do nexo democracia-ambiente, incluindo debates sobre caminhos para reconciliar a proteção ambiental e os processos democráticos empregando teorias de democracia deliberativa para prever modos democráticos de governar o sistema terrestre (WONG, 2016).

A pesquisa sobre democracia ambiental pode ser vista como parte de uma sistemática mais abrangente de pesquisas que conecta valores ambientais, incluindo trabalho sobre participação, justiça ambiental, transparência, responsabilidade e legitimidade na GAG.

A democracia ambiental, gira em torno da reforma (em vez de transformar) das instituições existentes na democracia liberal, ressoando com as ideias do liberalismo verde ou ambientalismo liberal e também é mais antropocêntrica em sua perspectiva (BERNSTEIN, 2001).

A teoria da democracia ambiental tem por objeto saber se os processos democráticos podem ser compatíveis com resultados ambientais mais eficientes, e entender que tipos de arranjos para participação, representação e deliberação são necessários para garantir a legitimidade democrática na tomada de decisões ambientais

Wong (2016) oferece uma lógica sistemática de estratégias para gerenciar tensões entre fins ambientais e processos democráticos, incluindo colocar restrições na gama permissível de decisões democráticas (por exemplo, através de direitos ambientais consolidados) ou relaxar reivindicações teóricas sobre a relação causal entre democracia e resultados ambientais (por exemplo, alegando que os resultados pró-ambientais são mais prováveis do que garantidos em processos democráticos ideais).

Essas inovações nem sempre foram expressas na linguagem da democracia ambiental, embora os formuladores de políticas no PNUMA tenham invocado esse termo como suporte.

A avaliação empírica comparativa das relações entre a democracia e o desempenho ambiental produziu conclusões mistas. Embora haja evidências significativas em vários países de uma ligação entre a democracia, por um lado, e a adoção de políticas ambientais e adesão a tratados ambientais, por outro (NEUMAYER, 2002; WURSTER, 2013).

No entanto, o peso da evidência sugere que as democracias geralmente exibem melhor desempenho ambiental do que as não democracias ou autocracias (FIORINO, 2018). Essa descoberta é comumente atribuída a um maior pluralismo, ativismo da sociedade civil, instituições mais fortes e responsabilidade eleitoral em sociedades democráticas, o que as torna mais abertas às demandas populares para o fornecimento de bens públicos.

O desafio de chegar a conclusões definitivas torna-se mais complexo pelo fato de que as democracias se desenvolvem de diversas formas. Há evidências de que as democracias têm melhor desempenho no enfrentamento de problemas ambientais se tiverem maior qualidade democrática (HANUSCH, 2018), menor corrupção (POVITKINA, 2018) e uma história mais longa de instituições democráticas (FREDRIKSSON & NEUMAYER, 2013).

Hoje a democracia ambiental está no centro da discussão, seja pelo aumento da produção acadêmica na temática - que defende direitos iguais aos riscos e benefícios associados ao meio ambiente - seja pelo desenvolvimento relacionado ao “direito de saber” ou liberdade de informação, que destaca a disponibilidade de acesso à democracia ambiental, bem como a facilidade de acesso à informação pela internet.

Neste sentido considerado um “marco no avanço rumo a democracia ambiental<sup>114</sup>” o Protocolo de Kiev<sup>115</sup> obriga as autoridades europeias a manter um registro público de incidentes de poluição ou emissões de fontes como fábricas de produtos químicos, usinas de energia, refinarias de petróleo e gás, minas e depósitos de lixo, viabilizando que os cidadãos europeus possam descobrir sobre a poluição em suas áreas locais com um clique do “mouse”.

Apelidado de ferramenta da “democracia ambiental” por seus apoiadores, Jan Kubis<sup>116</sup>, secretário executivo da Comissão Econômica da ONU para a Europa argumentou que “isso permitirá que os cidadãos comuns, simplesmente usando a Internet, descubram as principais fontes de emissões poluentes em seus bairros de forma imediata”

Pode-se afirmar que nos últimos 25 anos de cúpulas multilaterais sobre meio ambiente e desenvolvimento sustentável consolidaram um modelo de multilateralismo

---

<sup>114</sup>Disponível em: <[https://news.un.org/pt/story/2009/10/1319171-comeca-vigorar-tratado-contra-pol uic-ao](https://news.un.org/pt/story/2009/10/1319171-comeca-vigorar-tratado-contra-pol-uic-ao)>. Acesso em 6 de jan. 2021.

<sup>115</sup> O Protocolo da *United Nations Economic Commission for Europe* (UNECE) para Avaliação Ambiental Estratégica foi desenvolvido por um grupo de trabalho das Nações Unidas, assinado em Kiev em 21 de maio de 2003, numa reunião extraordinária das partes da Convenção de Espoo (assinada em 1991 e vigente a partir de 1997), que abordou a avaliação de impactos ambientais sob o contexto transfronteiriço, determinando a obrigação de se avaliar os impactos ambientais de certas atividades na fase inicial do planejamento, prevendo uma consulta transfronteiriça, aspecto marcante desse acordo. O tratado vai fornecer ferramentas para monitorar o transporte de lixo, muitas vezes enviado dos países desenvolvidos para as nações em desenvolvimento. Protocolo de Kiev. Protocolo relativo à avaliação ambiental estratégica à convenção sobre a avaliação dos impactes ambientais num contexto transfronteiras. Disponível em: <[http://www.apambiente.pt/\\_zdata/AAE/Enquadramento%20Legislativo/Protocolo%20KKie.pdf](http://www.apambiente.pt/_zdata/AAE/Enquadramento%20Legislativo/Protocolo%20KKie.pdf)>. Acesso em jan. 2021.

<sup>116</sup>Disponível em: <<https://news.un.org/en/story/2010/04/336322-un-agreement-allow-people-check-local-pollution-online>>. Acesso em 6 de jan.2021.

"participativo" ou "ascendente" envolvendo a participação da sociedade civil, diálogos com múltiplas partes interessadas e representação institucionalizada de atores não estatais. A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento no Rio de Janeiro em 1992 abriu caminho para a participação institucionalizada da sociedade civil na diplomacia climática global por exemplo (FISCHER, 2017, p. 93).

Após uma breve visão geral de estudiosos que tratam da questão democracia ambiental, será destacado a expansão da participação da sociedade civil na GAG, como inovação democrática na política ambiental.

O trabalho pioneiro na diplomacia de ONGs demonstra como inovações democráticas participativas informaram as primeiras negociações ambientais globais. A adoção dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU e do Acordo de Paris em 2015 reforçou a ideia de que a participação de atores não estatais na diplomacia de desenvolvimento sustentável global é essencial para a resolução coletiva de problemas de forma eficaz.

Atores transnacionais - abrangendo organizações da sociedade civil, bem como comunidades científicas e corporações - desfrutaram de um acesso cada vez maior às organizações ambientais internacionais durante o período 1950-2010 (SOMMERER & TALLBERG, 2017).

As evidências sobre os efeitos da participação da sociedade civil na tomada de decisões ambientais globais são mistas, porém a análise quantitativa mostra que quanto maior o número de ONGs ambientais participando das negociações de tratados ambientais, mais fortes tendem a ser os compromissos dos Estados (BÖHMELT & BETZOLD, 2013).

Apesar do otimismo de muitos estudiosos sobre a promessa ambiental da participação pública, estudos de iniciativas participativas destacam que envolver os cidadãos em deliberações significativas pode ser desafiador e que algumas formas de participação podem servir para reforçar as desigualdades de poder existentes (BACKSTRAND et al., 2010; DELINA, 2020).

Estudos empíricos de iniciativas participativas em governança ambiental mostram resultados mistos. Uma meta-análise de 47 processos ambientais participativos em países industrializados descobriu que os resultados ambientais desses processos refletiam amplamente os interesses subjacentes dos participantes, que nem sempre estavam alinhados em favor da proteção ambiental (NEWIG & FRITSCH, 2009).

“Minipúblicos” deliberativos (envolvendo pequenos grupos de cidadãos selecionados aleatoriamente) sobre por exemplo, a questão das mudanças climáticas podem mudar os discursos sobre o tema (HOBSON & NIEMEYER, 2011) e produzir uma maior compreensão das posições dos outros interessados.

Enquanto os estudos existentes se concentram principalmente em iniciativas participativas em países industrializados (BACKSTRAND et al, 2010; LAFFERTY & MEADOWCROFT 1996; SMITH, 2003), através da análise de Delina (2020) em uma rede de energia renovável na Tailândia rural, verificou-se evidências valiosas da capacidade de deliberação da comunidade para produzir ações eficazes sobre a mudança climática em meio a outras prioridades de desenvolvimento prementes.

Desta forma a participação pública na governança ambiental é frequentemente vista como uma característica central da democracia ambiental, porém o declínio da confiança do público nas instituições democráticas levanta dúvidas sobre a capacidade das democracias contemporâneas de salvaguardar os valores ambientais (MCCARTHY, 2019).

A existência de algumas estratégias para responder ao declínio da confiança nas instituições democráticas - como reduzir a desigualdade, aumentar a deliberação do cidadão e reconectar a política com a vida cotidiana dos cidadãos (BANG & MARSH, 2018), podem produzir resultados ambientais positivos, pois os esforços para realizar a democracia ambiental precisa nutrir um amplo apoio público e levar em consideração as preocupações de grupos vulneráveis e privados de direitos.

A participação pública é necessária para a existência de uma sociedade democrática pois gera competência cívica por construção de habilidades democráticas, superando sentimentos de impotência e alienação, e contribuindo para a legitimidade do sistema político (FIORINO 2018, p. 229).

Talvez tão importante seja sua função educativa, ensinando os cidadãos a compreender a diferença entre desejo individual e interesse comum e equipando-os com o conhecimento e a confiança necessários para se envolverem em atividades participativas.

A participação é tema central para a noção de democracia ambiental, que privilegia a tomada de decisão coletiva entre os cidadãos acima de decisões baseadas somente em perícia administrativa, profissional ou científica.

A participação pública abrange um grupo de procedimentos destinados a consultar, envolver e informar o público para permitir que as pessoas afetadas por



uma decisão tenham uma opinião sobre essa decisão e, em última instância, para contestar uma decisão desfavorável. Diferentes formas de processos participativos demonstraram produzir uma variedade de resultados que melhoram a governança ambiental.

Através participação ativa na tomada de decisões ambientais, os cidadãos podem (re) afirmar controle sobre seus destinos e se tornarem capacitados para se engajar no futuro participativo dos processos de tomada de decisão. Exemplo prático, são as várias implementações e relatórios apresentados pelas partes da Convenção de Aarhus nas questões ambientais que indicou que os procedimentos ambientais disponíveis ajudaram a capacitar a sociedade civil, reforçando assim a probabilidade de realizar melhorias substanciais na qualidade do meio ambiente.

No contexto das mudanças climáticas, os direitos ambientais procedimentais permitem que os membros da sociedade civil forneçam informações em relatórios nacionais exigidos pela Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática, reforçando a precisão e transparência dos esforços para limitar o efeito estufa emissões de gases, enquanto a participação de uma ampla gama de partes interessadas durante negociações internacionais sobre mudanças climáticas podem melhorar a probabilidade de que políticas de adaptação e mitigação resultantes incorporam as perspectivas de aqueles mais vulneráveis aos efeitos nocivos das mudanças climáticas (KRAVCHENKO 2008, p. 648) capacitando indivíduos e grupos historicamente desfavorecidos na governança ambiental.

O princípio de que todos os afetados pelas decisões coletivas devem ser envolvidos na tomada de decisão, é a base da teoria democrática ambiental, (ECKERSLEY, 2019). Segundo o autor um dos principais obstáculos para a realização na prática do nexa democracia-meio ambiente é o ajuste inadequado entre as fronteiras políticas e territoriais dos estados, por um lado, e a distribuição geográfica dos ecossistemas e grupos afetados por o outro.

Uma preocupação cada vez mais premente é que os principais impactos das mudanças ambientais - das mudanças climáticas à perda da biodiversidade e à poluição marinha - transcendam as fronteiras nacionais. Em resposta a essas ameaças, uma ampla gama de instituições intergovernamentais, iniciativas de governança privada e movimentos sociais agora operam transnacionalmente.

Desta feita, os direitos ambientais procedimentais podem aumentar o debate democrático em vez de encerrá-lo. O consenso emergente nas três áreas de direitos

ambientais - direitos de acesso à informação - participação Pública - justiça ambiental - não devem ser vistos isoladamente de outros direitos humanos, mas sim como parte de uma “declaração de interdependência” integrada.

Embora não seja possível afirmar se as democracias têm melhor desempenho na proteção ambiental do que as não-democracias e os estados autoritários, é importante destacar que algumas políticas democráticas exibem melhor desempenho ambiental do que outras, como os países que são democraticamente progressistas, mas ambientalmente recalcitrantes podem fazer melhor (HANUSCH, 2018).

O nexos democracia-ambiente pode ser encontrado por meio do diálogo inclusivo e significativo e do design institucional que lida tanto com a escala planetária dos desafios ecológicos contemporâneos quanto com as diversas circunstâncias locais.

A maioria se alinha com estudos sobre democracia ambiental na medida em que enfatiza a reforma, em vez de uma revisão radical de instituições como o sistema de estado soberano, ciência moderna e multilateralismo. No entanto, os documentos também ressaltam a necessidade de mudança transformadora, particularmente por meio da reconfiguração das relações entre a tomada de decisão local, nacional e global, e tornar a deliberação pública mais inclusiva das vozes dos cidadãos e mais sintonizada com os valores e realidades ambientais.

#### 4.2 ACORDO DE ESCAZÚ - A CONSTRUÇÃO DA DEMOCRACIA AMBIENTAL.

Nossas sociedades demandam cada vez mais de acesso à informação adequada e confiável, assim como mais e melhores oportunidades para participar de forma significativa nas decisões que as afetam.

Os direitos de acesso à informação, à participação e à justiça em questões ambientais, bem como a proteção adequada de defensores ambientais, são elementos centrais na construção de uma governança ambiental efetiva, democrática e inclusiva.

Os direitos à participação, à informação e à justiça em questões ambientais são elementos fundamentais para uma governança ambiental efetiva e democrática que contribua com o avanço em direção à sustentabilidade socioambiental, à redução da pobreza e ao cumprimento de acordos e compromissos internacionais, como o Acordo de Paris e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Além de serem considerados os três pilares de uma boa governança ambiental (PNUMA, 2019), esses direitos também atuam de forma decisiva no combate ao crime e à corrupção em questões ambientais, pois tornam os sistemas públicos e privados mais íntegros e, portanto, menos propensos a desvios, além de permitir uma melhor detecção e sanção de ilícitos, quando ocorrerem.

Apesar do Brasil contar com uma legislação avançada e com boas práticas já em curso, construídas nas últimas quatro décadas, ainda persistem obstáculos para a garantia adequada dos direitos à informação, à participação e à justiça em questões ambientais.

Para apoiar esse caminho do desenvolvimento mais igualitário, inclusivo e sustentável, a América Latina e o Caribe contam hoje com um instrumento multilateral sem precedentes: o Acordo Regional sobre o Acesso à Informação, à Participação Pública e o Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais, também conhecido como “Acordo de Escazú”.

Buscando garantir o direito das gerações presentes e futuras a um meio ambiente saudável e ao desenvolvimento sustentável, o Acordo de Escazú aponta para o fortalecimento de capacidades e reforça a cooperação entre os países da região. Também, traduz nossas prioridades e aspirações comuns e demonstra a vigência do multilateralismo regional para o desenvolvimento sustentável.

O Acordo de Escazú pretende chegar aos setores mais vulneráveis, marginalizados e excluídos por meio de medidas afirmativas, e aspirando a remover as barreiras que impedem ou dificultam o pleno exercício de direitos. Trata-se de uma fiel expressão do objetivo final da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável: não deixar ninguém para trás.

Avançar para modelos mais justos e sustentáveis de desenvolvimento com a participação oportuna e informada de todos os setores da sociedade será fundamental para abordar temas tão urgentes como a vulnerabilidade climática, o aumento dos danos (particularmente no Caribe e na América Central), a acidificação dos oceanos, a erosão dos solos ou a perda da biodiversidade.

Seguindo os passos da Convenção de Aarhus<sup>117</sup> - assinada em 1998 - os países da América Latina e do Caribe concordaram em 2012 na Rio + 20 em lançar

---

<sup>117</sup>Disponível em: <<https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf>>. Acesso em: 09 de jan. 2021.

um processo de negociação que buscava materializar na região os direitos consagrados no Princípio 10 da Declaração do Rio.

Após mais de 4 anos de negociações sem precedentes com a participação significativa de representantes da sociedade civil e inúmeros especialistas em direito ambiental e direitos humanos - o acordo regional<sup>118</sup> foi adotado em Escazú (Costa Rica) em 4 de março de 2018.

Até o momento, 24 países o assinaram e ele foi ratificado por 12 países: Argentina, Antígua e Barbuda, Bolívia, Equador, Guiana, Nicarágua, Panamá, Saint Kitts e Nevis, São Vicente e Granadinas, Santa Lucia, Uruguai; e mais recentemente o México<sup>119</sup>, e entrará em vigor em abril de 2021. É o único acordo vinculante derivado da Rio + 20 e o primeiro acordo ambiental adotado pela região da América Latina e Caribe.

O Brasil, reconhecido internacionalmente pela sua importância estratégica na área ambiental e pelo histórico de atuação de uma diplomacia profissional e experiente, participou das negociações do Acordo de Escazú com especial dedicação aos temas referentes ao direito à informação, direito de acesso à justiça, ao desenvolvimento sustentável e ao capítulo referente aos defensores ambientais.

A sexta rodada de negociação do Acordo de Escazú foi inclusive realizada no Brasil, em março de 2017. O Brasil assinou o acordo em setembro de 2018, mas ainda falta o envio do mesmo pelo Executivo Federal ao Congresso Nacional, para a sua aprovação e posterior ratificação e promulgação.

Embora tenha assinado o Acordo de Escazú em setembro de 2018, o país ainda não finalizou a tramitação interna dentro do executivo para envio do Acordo ao poder legislativo, para sua análise, rito imprescindível para que o processo de ratificação se inicie. Existem poucas informações públicas sobre a situação atual da tramitação da ratificação, não obstante seja inegável o interesse público sobre o tema<sup>120</sup>.

---

<sup>118</sup>Disponível em: <[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43583/1/S1800428\\_en.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43583/1/S1800428_en.pdf)>. Acesso em: 09 de jan. 2021.

<sup>119</sup>Disponível em: <<https://www.cepal.org/es/comunicados/onu-dh-cepal-celebran-la-ratificacion-sena-do-m-exicano-referente-al-acuerdo-escazu>>. Acesso em: 09 de jan. 2021.

<sup>120</sup>Disponível em: <<https://www.opendemocracy.net/pt/acordo-escazu-conquista-ambiental-america-latina-quase-realidade/>>. Acesso em: 09 de jan. 2021

Desde a sua adoção em 2018, o processo de assinatura e ratificação tem sido bastante lento, em parte devido a mudanças políticas na região, a crise da Covid-19<sup>121</sup> e o atraso nos processos de ratificação em órgãos legislativos - derivados de *lobby* representantes do setor privado e a disseminação de argumentos imprecisos que levaram à confusão sobre os impactos potenciais que este Acordo pode ter para os países uma vez que seja ratificado<sup>122</sup>.

O principal valor do acordo está em sua natureza multilateral, fornecendo uma estrutura comum que lançará as bases da democracia ambiental na região e promoverá a cooperação e a capacitação entre os Estados - buscando apoiar os países menos avançados nesse campo.

O Acordo de Escazú representa um avanço no direito ambiental internacional na América Latina e no Caribe, ao enfatizar claramente a importância da participação pública (participação ativa, acesso à informação e justiça) para tratar das questões ambientais, consagrando certos princípios-chave, como não regressão e progressividade<sup>123</sup>.

Apesar do princípio 10 da Declaração do Rio+92 ter natureza jurídica formalmente não vinculativa, é inegável ter desencadeado uma tomada de decisão mais transparente, inclusiva e responsável em questões ambientais. Na verdade, muitos dos instrumentos jurídicos nacionais e internacionais, reconhecendo a importância da participação pública e acesso a informação, floresceram.

Na verdade, as raízes mais profundas do Acordo de Escazú estão na ideia de democracia ambiental e a base essencial do desenvolvimento sustentável, é baseado na “trindade procedimental” do Princípio 10: participação de todos os cidadãos interessados; acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente em poder das autoridades públicas; acesso efetivo aos processos judiciais e administrativos.

A ratificação e a implementação do Acordo de Escazú é uma oportunidade para o Brasil aprimorar a democracia ambiental, pois traz avanços importantes que podem

---

<sup>121</sup> Most Latam and Caribbean countries elected new government between 2018-2019. Disponível em: <<https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-46735423>>. Acesso: 09 de jan. 2021. Disponível em: <<https://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/2018/04/16/2018-elecciones-presidenciales/>>. Acesso em: 09 de jan. 2021.

<sup>122</sup> Disponível em: <<https://www.eluniversal.com.co/colombia/que-es-el-acuerdo-de-escazu-y-por-que-algu-nos-le-dicen-no-GD3555282>>. Acesso: 09 de jan. 2021. Disponível em: <<https://www.bbc.com/mun-do/no-ticias-america-latin-a-54263916>>. Acesso em: 09 de jan. 2021.

<sup>123</sup> Disponível em: <<https://www.iddri.org/en/publications-and-events/issue-brief/escazu-agreement-ambitious-example-multilateral-treaty-support>>. Acesso em: 09 de jan. 2021.

complementar e reforçar a legislação e as práticas do país, além de criar um espaço de governança, cooperação e diálogo regional. Trata-se também de uma oportunidade para o país demonstrar o seu compromisso com a boa governança ambiental para seus cidadãos e para o mundo.

Nesta oportunidade é relevante para a pesquisa, trazer a discussão que a democracia ambiental está enraizada na ideia de que a falta da participação pública é ruim para garantir que as decisões sobre os recursos naturais atendam aos interesses dos cidadãos de forma adequada e equitativa. Em sua essência, a democracia ambiental envolve três direitos que se reforçam mutuamente: direito de livre acesso à informação sobre qualidade e problemas ambientais; direito de participar de forma definida na tomada de decisões e o direito de buscar a aplicação das leis de compensação por danos.

Proteger esses direitos, especialmente para os mais marginalizados e vulneráveis, é o primeiro passo para promover a equidade e a justiça no desenvolvimento sustentável. Sem direitos essenciais, uma troca de informações entre os governos e o público é ineficaz e as decisões que prejudicam as comunidades e o meio ambiente não podem ser contestadas ou corrigidas. Estabelecer uma base legal sólida é o ponto de partida para reconhecer, proteger e fazer cumprir a democracia ambiental.

A comunidade internacional primeiro reconheceu esses direitos como parte do Princípio 10 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992, que 178 governos assinaram. A Convenção de Aarhus juridicamente vinculativa, formulada pela Comissão Econômica das Nações Unidas para a Europa (UNECE) em 1998, agora tem 47 partes ratificantes (46 países e a União Europeia). A Convenção de Aarhus define padrões de conformidade e obriga como partes da convenção a implementar esses direitos. Ele também cria um mecanismo de conformidade que é acessível aos cidadãos dos países que são partes da convenção.

Em 2018 o Acordo de Escazú representou um avanço no direito ambiental internacional na América Latina e no Caribe, ao enfatizar claramente a importância da participação pública (participação ativa, acesso à informação e justiça) para tratar das questões ambientais, consagrando certos princípios-chave, como não regressão e progressividade.

O reconhecimento pela comunidade internacional desses direitos é essencial para uma governança ambiental justa e eficaz, porém, até que ponto os países

signatários incorporam esses direitos em legislações domésticas e criam condições para sua efetividade?

Se a democracia ambiental deve servir ao desenvolvimento sustentável, os direitos de acesso à informação, participação e justiça em questões ambientais deve ser tratada e definida pelas leis do país.

Medir até que ponto as leis de um país estabelecem e reconhecem os direitos da democracia ambiental é essencial para compreender se esses direitos têm verdadeira força. “Medir a extensão” significa não apenas determinar se existem leis, mas a amplitude de sua cobertura em toda a gama de processos de tomada de decisões ambientais e como proativamente abordam as barreiras e restrições ao cumprimento desses direitos pelo público. Isso poderia incluir requisitos para uma divulgação oportuna de informações, para a participação do público nos estágios iniciais da tomada de decisão e para garantir que o público possa desafiar a eficácia das agências governantes se a aplicação da lei estiver faltando.

Neste sentido o Índice de Democracia Ambiental (*The Environmental Democracy Index - EDI*) foi desenvolvido pela *The Access Initiative* (TAI) e pelo *World Resources Institute* (WRI) em colaboração com parceiros em todo o mundo. O índice avaliou 70 países, com 75 indicadores legais, com base em padrões objetivos e internacionalmente elogiado pelas Diretrizes de Bali do PNUMA<sup>124</sup>.

O EDI é a primeira plataforma pública *online* que rastreia o progresso dos países na promulgação de leis nacionais para promover transparência, responsabilidade e envolvimento dos cidadãos na tomada de decisões ambientais. Ele também fornece alguns *insights* importantes sobre áreas de prática. O índice avalia 70 países, em 75 indicadores legais abrangentes e 24 indicadores limitados de prática, com base em padrões objetivos e internacionalmente reconhecidos estabelecidos pelas Diretrizes de Bali do PNUMA<sup>125</sup>.

---

<sup>124</sup> Nota técnica disponível em:<<https://www.environmentaldemocracyindex.org/node/2728.html>>. Acesso em 07 de fevereiro de 2021.

<sup>125</sup> As Diretrizes do PNUMA de Bali para o Desenvolvimento da Legislação Nacional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Questões Ambientais foram adotadas em 2010 pelo então Conselho de Administração do PNUMA (o PNUMA agora tem associação universal). Seu objetivo é fornecer orientação geral aos governos para ajudá-los a cumprir seus compromissos com o Princípio 10 da Declaração do Rio. Os formuladores de políticas podem usá-los para ajudar a preencher lacunas na legislação e regulamentos e para facilitar o amplo acesso à informação, a participação pública e o acesso à justiça. O WRI e a TAI desenvolveram indicadores de EDI dentro da estrutura das Diretrizes do PNUMA em Bali para melhor capacitar os governos a estabelecerem referências e acompanhar o progresso. Disponível em:<<https://www.unenvironment.org/resources/publication/bali->

O EDI baseia-se nas leis e práticas nacionais que foram avaliadas e pontuadas por mais de 140 advogados em todo o mundo. As avaliações de país foram realizadas em 2014 e são atualizadas a cada dois anos.

EDI é uma plataforma *online* exclusiva que visa aumentar a conscientização, engajar o público e fortalecer as leis ambientais e o engajamento público, inclui:

- Informações relativas ao país. A plataforma fornece informações e pontuação para 70 países, incluindo um resumo dos pontos fortes e áreas de melhoria, e informações contextuais para ajudar os usuários a entender melhor a situação econômica e demográfica de um país;
- Comparações de países. O EDI permite aos usuários comparar o desempenho dos países em vários níveis e baixar dados sobre medidas de democracia ambiental;
- Os países em todo o mundo são classificados por suas leis nacionais de acordo com seu progresso na legislação de democracia ambiental;
- Feedback do governo. Para promover um diálogo colaborativo em torno da democracia ambiental, uma página de cada país oferece um espaço para o governo responder às pontuações de seu país. O feedback é esperado até 15 de julho e a pontuação será finalizada a partir de 15 de setembro de 2015;
- Engajamento público e da sociedade civil. EDI é uma ferramenta poderosa que aumenta a transparência em torno das leis ambientais. Como discussões dos países envolveram ampla consulta e contribuição da sociedade civil, a plataforma cria um espaço público gratuito para compartilhamento de informações e diálogo.

Os indicadores do EDI medem a eficácia/grau em que os países promulgam regras juridicamente vinculativas que visam fornecer e divulgar informações ambientais, ampliar a participação pública em decisões ambientais, buscar a justiça e contestar decisões que afetam o meio ambiente. Além do índice legal, contém um conjunto separado e complementar de indicadores que fornecem informações importantes sobre como a democracia ambiental está sendo manifestada na prática.



Os indicadores do EDI usam também a estrutura das Diretrizes do PNUMA de Bali de 2010 para permitir que os governos, a sociedade civil e as outras partes analisadas comparem a legislação nacional com as diretrizes voluntárias reconhecidas internacionalmente.

As Diretrizes do PNUMA em Bali consistem em 26 linhas de totais organizadas sob cada “ pilar ” - com sete diretrizes de acesso à informação e participação pública e 12 diretrizes de acesso à justiça. As diretrizes resumem o Princípio 10 com base em um conjunto de boas práticas e normas desenvolvidas por meio da experiência da Convenção de Aarhus e por advogados. Ao contrário da Convenção de Aarhus, as Diretrizes de Bali são voluntárias. Contudo, eles representam a primeira vez que várias nações fora da região da UNECE concordaram com diretrizes específicas sobre o Princípio 10 que tratam de questões de custo, oportunidade, posição, qualidade da participação pública e várias outras questões nas quais pode ser mais difícil alcançar o consenso do governo.

Os indicadores legais<sup>126</sup> do EDI avaliam como leis, constituições, regulamentos e outras regras juridicamente vinculativas, exequíveis e justificáveis em nível nacional. O escopo da avaliação de EDI inclui especificamente:

- A Constituição e as interpretações da Constituição pelos órgãos competentes (por exemplo, o Supremo Tribunal ou o Tribunal Constitucional);
- A principal lei nacional de liberdade de informação, lei de participação pública e lei de acesso à justiça (incluindo acesso à justiça administrativa), se houver local;
- O ápice da lei de gestão ambiental;
- Leis e regulamentos que regem o controle da espécie (incluindo leis de qualidade do ar e da água), avaliações de impacto ambiental, biodiversidade terrestre (áreas protegidas e vida selvagem), indústrias extrativas e florestais;
- Leis que regem a criação de políticas ambientais;
- Interpretações dessas leis por meio da jurisprudência.

Atualmente, o EDI não inclui leis marinhas, costeiras, pesqueiras ou de produção e distribuição de energia em sua avaliação. Embora esteja disponível as leis

---

<sup>126</sup> Disponível em: <[https://environmentaldemocracyindex.org/sites/default/files/files/EDI\\_Brochure\\_Spanish\\_6\\_2015.pdf](https://environmentaldemocracyindex.org/sites/default/files/files/EDI_Brochure_Spanish_6_2015.pdf)> Acesso em 07 de fev.2021.

que regem a transparência, a participação e o acesso à justiça para a tomada de decisões nesses setores e que estejam inseridas em leis ambientais ou administrativas abrangentes e, portanto, não pode ser garantido em todo o índice.

Os indicadores foram pontuados primeiro por advogados nacionais, oriundo da sociedade civil, do meio acadêmico ou do setor privado. Em seguida, foram revisados de forma independente pelo segundo advogado nacional, que indicou concordância, com comentários adicionais ou dissidência. Em seguida, foram revisados mais duas vezes no *WRI (World Resources Institute)* por pelo menos mais um advogado (às vezes dois). As respostas dos indicadores que geraram desacordo foram enviadas de volta ao primeiro advogado para sua resposta. No caso de não haver justificativa suficiente para manter uma pontuação, o *WRI (World Resources Institute)* reservou-se a autoridade para alterar a pontuação, fornecendo uma explicação para isso<sup>127</sup>.

Os resultados foram analisados e resumidos no *WRI (World Resources Institute)* por outro advogado. Por fim, vários membros da equipe da *TAI (The Access Initiative)* compararam os resultados em todo o índice para garantir a consistência da pontuação do indicador.

Embora existam nuances nas conclusões que derivam dos indicadores de EDI, uma "boa" pontuação em todos os três pilares geralmente significa que o quadro jurídico nacional concede ao público o direito de: (i) acessar informações ambientais abrangentes, (ii) fornece contribuições sobre uma ampla gama de decisões

---

<sup>127</sup> Pesquisa e Revisão. Todos os advogados e especialistas participantes tiveram pelo menos cinco anos de experiência, embora a maioria fosse advogados em meio ou em final de carreira da sociedade civil, academia, governo e setor privado. **Pesquisador Nacional:** Esta função é desempenhada por um advogado nativo do país que é bem versado nas leis e estatutos que cercam a democracia ambiental. O pesquisador era responsável por pontuar os indicadores, indicar as fontes para justificar as pontuações e fornecer comentários relevantes para explicar a pontuação. Após completar a pontuação inicial, uma pesquisa é submetida ao Revisor Nacional. Essa função é desempenhada por um advogado de interesse público. **Revisor nacional:** esta função é desempenhada por outro especialista jurídico desse país (uma exceção foi a China, onde uma revisão foi conduzida por um especialista em direito chinês nascido nos Estados Unidos, que está familiarizado com as leis e estatutos relevantes. Este papel era frequentemente desempenhado por advogados seniores da academia, do setor público ou da sociedade civil. **Primeiro revisor da secretaria:** a equipe do WRI exerceu essa função. O revisor da Secretaria analisa as pontuações e comentários do pesquisador, bem como os comentários do revisor nacional. O Secretariado também oferece uma segunda revisão das pontuações, fontes e justificativas, e levanta suas perguntas ao pesquisador. Ele então envia as perguntas de volta ao pesquisador e revisor para mediar entre as duas partes e garantir o controle de qualidade. **Revisão final da secretaria:** A equipe da secretaria do TAI também desempenha essa função, embora o revisor final nunca seja a mesma pessoa que o revisor da secretaria em qualquer país. O revisor verifica a pontuação final e como revisões quanto à consistência e envia as perguntas finais de volta ao pesquisador nacional ou ao revisor nacional. O WRI se reserva o direito de alterar as pontuações se as evidências fornecem após várias revisões não apoiarem uma pontuação sugerida pelo pesquisador. Disponível em: <[www.environmentaldemocracyindex.org](http://www.environmentaldemocracyindex.org)>. Acesso em 10 de fev. 2021.

ambientais e (iii) responsabilizar governos e atores privados por violar direitos ambientais. Pelo contrário, uma pontuação "razoável" ou "pobre" significa que a lei oferece restrições às agências governamentais quanto a divulgar informações, envolver o público ou tornar a justiça acessível, ou que os requisitos são limitados a muitos poucos tipos de tomada de decisão ambiental (por exemplo, o público só pode participar de avaliações de impacto ambiental para projetos de infraestrutura).

A pontuação permite que os usuários entendam quais países (dos avaliados) têm proteções legais para a democracia ambiental. Os resultados podem revelar proteções legais que a sociedade civil pode usar para defender seus direitos. Se essas proteções não estiverem sendo aplicadas, isso permitirá que os defensores concentrem sua atenção na implementação e na aplicação.

A plataforma *on line* disponível apresenta informações detalhadas e pontuação para 70 países, incluindo um resumo dos pontos fortes e áreas de melhoria, e informações contextuais para ajudar os usuários a entender melhor a situação econômica e demográfica de um país.

De acordo com esses indicadores o Brasil obteve uma “boa” pontuação no pilar transparência, justiça e participação. Para o pilar transparência, a legislação brasileira estabelece o direito de acesso a informações ambientais mediante solicitação e exige que as autoridades governamentais tornem as informações ambientais disponíveis ao público de forma proativa. No pilar da participação o Brasil dá oportunidade ao público participar de projetos que afetam o meio ambiente e em um estágio inicial do processo de tomada de decisão.

No entanto, as agências estaduais não são obrigadas a incorporar comentários públicos nas decisões ambientais. No que se refere ao pilar justiça, a lei confere ao público o direito de contestar as decisões do governo e de atores privados que infringem direitos ambientais.

As leis nacionais do Brasil oferecem transparência e acesso às proteções da justiça; entretanto, os direitos de participação pública não foram legislados no mesmo grau. Ao abordar essas lacunas, o Brasil pode continuar a promover a democracia ambiental<sup>128</sup>, oportunizado pela assinatura do Acordo de Escazú de 2018.

---

<sup>128</sup> Disponível em: <<https://accessinitiative.org/network/country/brazil>>. Acesso em 07 de fev.2021. Para acesso ao conteúdo completo da pesquisa verificar: <<https://environmentaldemocracyindex.org/node/13967.html>>. Acesso em 07 de fev.2021.

#### 4.3 A AMPLIAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL, DO ACESSO À INFORMAÇÃO E JUSTIÇA AMBIENTAL PELO ACORDO DE ESCAZÚ.

Os direitos de acesso à informação, à participação e à justiça em questões ambientais, bem como a proteção adequada de defensores ambientais, são elementos centrais na construção de uma governança ambiental efetiva, democrática e inclusiva, conforme já explanado, e a assinatura do Acordo de Escazú pelo Brasil vem ao encontro da efetivação desses direitos.

A relação de interdependência entre os três direitos de acesso é o ponto de partida do Acordo de Escazú, trazendo à vista a necessidade de se criarem condições para o exercício desses direitos por todos, independentemente de sua condição econômica, tecnológica, social ou política. O texto deixa explícita a obrigação de incluir, dentre o público objeto desses direitos, as pessoas ou grupos em situação de vulnerabilidade, entendidos como aqueles “[...] que encontram especiais dificuldades para exercer com plenitude os direitos de acesso [...], pelas circunstâncias ou condições entendidas no contexto nacional de cada Parte e em conformidade com suas obrigações internacionais” (artigo 2).

O escopo do Acordo de Escazú aparece neste sentido, da criação de um sistema transparente e integrado de obtenção de dados, que permita que a consulta que seja acessível para os diversos níveis sociais.

O Brasil, no âmbito da América Latina, e dentro do escopo do Acordo de Escazú, tem uma legislação favorável, exemplo é Lei de Acesso a Informação - LAI (Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011), que regulamenta o direito, previsto na Constituição, de qualquer pessoa solicitar e receber dos órgãos e entidades públicos, de todos os entes e Poderes, informações públicas por eles produzidas ou custodiadas.

De acordo com o art. 4º, inciso I, da LAI, informações são dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, registrados em qualquer suporte ou formato.

Com a LAI, a publicidade passou a ser a regra e o sigilo a exceção. Dessa forma, as pessoas podem ter acesso a qualquer informação pública produzida ou custodiada pelos órgãos e entidades da Administração Pública, entretanto, prevê algumas exceções ao acesso às informações, notadamente àquelas cujas divulgações indiscriminadas possa trazer riscos à sociedade ou ao Estado.

No que se refere ao direito de acesso à informação ambiental, o Acordo delimita uma parte do público que, pelas próprias características, encontra dificuldades adicionais — às vezes intransponíveis — para exercer influência sobre decisões que irão determinar sua qualidade de vida ou de saúde. Seja porque a informação ambiental está disponível em diferentes bases de dados, é tecnicamente sofisticada ou exige a análise de um grande volume de dados, esse público é frequentemente excluído do debate ou sua participação é mediada, ocorrendo por meio de terceiros tecnicamente mais aptos.

Todavia, o conhecimento e a experiência que esse público pode aportar ao debate tem o potencial de contribuir para melhores decisões para proteção ambiental e desenvolvimento sustentável, considerando a complexidade inerente ao processo, reduzida à medida que diferentes perspectivas sobre os problemas são efetivamente discutidas. Adotar instrumentos para facilitar a participação dos grupos vulneráveis das decisões em matéria ambiental aumenta as chances de alcançar boas decisões.

Não é preciso justificar o pedido de acesso à informação. De acordo com o art. 10, § 8º da LAI, é proibido exigir que o solicitante informe os motivos de sua solicitação. Entretanto, o órgão/entidade pode dialogar com o cidadão para entender melhor a demanda, de modo a fornecer a informação mais adequada a sua solicitação.

O acesso à informação é gratuito. Conforme dispõe o art. 12 da LAI, o serviço de busca e fornecimento da informação é gratuito. Entretanto, podem ser cobrados os custos dos serviços e dos materiais utilizados na reprodução e envio de documentos.

A transparência ativa é outro mecanismo de eficiência da lei, que obriga a divulgação de dados por iniciativa do próprio setor público, ou seja, quando são tornadas públicas informações, independente de requerimento, utilizando principalmente a Internet. Um exemplo de transparência ativa são as seções de acesso a informações dos sites dos órgãos e entidades. Os portais de transparência também são um exemplo disso<sup>129</sup>. A divulgação proativa de informações de interesse público, além de facilitar o acesso das pessoas e de reduzir o custo com a prestação de informações, evita o acúmulo de pedidos de acesso sobre temas semelhantes.

Outro mecanismo de acesso a informações é o SIC (Serviço de Informações ao Cidadão), que instituiu como um dever do Estado a criação de um ponto de contato entre a sociedade e o setor público, sendo suas funções: a) atender e orientar os

---

<sup>129</sup> Disponíveis em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/>>. Acesso em 07 de fev. 2021.

cidadãos sobre pedidos de informação; b) informar sobre a tramitação de documentos e requerimentos de acesso à informação; c) receber e registrar os pedidos de acesso e devolver as respostas aos solicitantes.

Cada órgão e entidade do poder público deve se estruturar para tornar efetivo o direito de acesso à informação, sendo obrigatória a instalação do SIC pelo menos em sua sede, em local de fácil acesso e identificação pela sociedade.

A premissa da LAI, de que a transparência é a regra e o sigilo, a exceção é representativa da gradual mudança de paradigma da qual essa lei é o mais importante marco.

A LAI obriga a Administração Pública a ir além das medidas que visam dar publicidade a suas atividades cotidianas, conforme prevê o Artigo 37 da Constituição Federal de 1988. Mais do que isso, ela requer ainda uma real e efetiva abertura ao escrutínio da sociedade por parte de todos os órgãos públicos — seja no legislativo, executivo ou judiciário — que, por sua vez, devem promover a transparência e a acessibilidade das informações públicas por eles produzidas e custodiadas.

Diante desse quadro, são relevantes os estudos posteriores à aprovação da LAI que pretendem apurar os níveis de implementação dos dispositivos da lei nos referidos órgãos públicos. Historicamente, esses estudos têm demonstrado que o Poder Judiciário é, em geral, consideravelmente mais fraco que os outros poderes, pois seus níveis de respostas a pedidos de informação são mais baixos e os mecanismos de transparência, menos desenvolvidos e acessíveis.

Em seu relatório publicado em 2016<sup>130</sup>, que analisou os níveis de transparência dos Tribunais de Justiça de todos os 27 entes federativos do país, a ONG - Artigo 19<sup>131</sup> - constatou um índice de 56,8% de não resposta a pedidos de informação feitos aos tribunais avaliados. Essa constatação é interessante na medida em que o Judiciário possui um duplo papel no que diz respeito à LAI. Por um lado, ele deve se adequar integralmente às obrigações por ela impostas; por outro, tem a incumbência

---

<sup>130</sup> Disponível em: <<http://artigo19.org/wp-content/blogs.dir/24/files/2017/05/Os-5-anos-da-Lei-de-Acesso-%C3%A0-Informa%C3%A7%C3%A3o-%E2%80%93-uma-an%C3%A1lise-de-casos-de-transpar%C3%A2ncia.pdf>>. Acesso em: 07 de fev.2021.

<sup>131</sup> ARTIGO 19 - É uma organização não-governamental de direitos humanos nascida em 1987, em Londres, com a missão de defender e promover o direito à liberdade de expressão e de acesso à informação em todo o mundo. Seu nome tem origem no 19º artigo da Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU. Com escritórios em nove países, ARTIGO 19 está no Brasil desde 2007, onde adota estratégias, ações e parcerias diversas e nos mais variados aspectos desta agenda. O escritório baseado em São Paulo trabalha defende e promove a liberdade de expressão e informação e sua importância para a conquista e concretização de outros direitos fundamentais no Brasil e América do Sul. Disponível em Fonte: <<https://artigo19.org/sobre/>>. Acesso em: 07 de fev.2021.

de julgar o alcance e a aplicação da lei, além de construir interpretações acerca da publicidade e do acesso à informação pública.

Com relação as interpretações do judiciário acerca da publicidade e do acesso à informação pública, a ONG - Artigo 19 - lançou, uma pesquisa de jurisprudência intitulada: “A Lei de Acesso à Informação nos Tribunais Brasileiros”<sup>132</sup>, que fornece alguns dados interessantes para reflexão. A pesquisa compreende 250 acórdãos provenientes de cinco tribunais — Supremo Tribunal Federal, Tribunal Regional Federal da 3ª Região, Tribunal de Justiça de São Paulo e Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro — relativos a julgamentos que envolvem a LAI e publicados desde a entrada em vigor da lei, em maio de 2012, até março de 2017.

Dentre os diversos aspectos analisados, pode-se citar o perfil dos autores das demandas judiciais como um fator que chama a atenção: em 58 casos, a iniciativa de buscar a Justiça foi de cidadãos comuns, o que representa um indicativo importante da desburocratização do acesso à informação junto a órgãos públicos. A pesquisa também aponta os principais órgãos públicos para os quais as demandas por informação são direcionadas, os assuntos das decisões judiciais, seus motivos, dentre outros.

Uma primeira conclusão do estudo é a de que a LAI tem sido recebida de forma favorável pelos tribunais, na medida em que 77% das decisões analisadas são consideradas bem fundamentadas e positivas, seja por concederem o acesso às informações requeridas, seja por decidirem em favor do acesso à informação e de uma maior publicidade de forma geral (como em casos que dizem respeito à implementação da LAI por órgãos públicos, por exemplo).

Ainda sobre essa conclusão, vale destacar que foram observadas diversas manifestações de desembargadores e ministros no sentido de saudar a importância da LAI para a consolidação da democracia e para a consagração de uma série de princípios já existentes na ordem jurídica brasileira.

O direito à informação possui grande relevância para o exercício dos direitos sociais e individuais, sendo ferramenta essencial para a realização de outros direitos, tais como o direito à saúde, à educação, à moradia etc.

Essas disposições, certamente, foram inspiradas em relatórios e decisões do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos, que teve a oportunidade

---

<sup>132</sup>Disponíveis em: <<http://artigo19.org/wp-content/blogs.dir/24/files/2017/09/RelatorioLAItribunaisBrasileirosv3download.pdf>>. Acesso em: 5 fev.2021.

de discutir o acesso à informação por grupos vulneráveis em, pelo menos, uma decisão exemplar, considerando a “interdependência” e a “sinergia entre direitos humanos e meio ambiente” (PERRUSO, 2017, p.293).

Apesar do Brasil contar com uma legislação avançada e com boas práticas já em curso, construídas nas últimas décadas, ainda persistem obstáculos para a garantia adequada dos direitos à informação, à participação e à justiça em questões ambientais.

Visando fortalecer esses direitos, em 2018 o Brasil e diversos países da América Latina e do Caribe, assinaram o Acordo de Escazú buscando promover e garantir tais direitos e prevendo mecanismos específicos de proteção, onde a ratificação e a implementação do Acordo de Escazú, é, portanto, uma oportunidade para o Brasil aprimorar a democracia e as ações de prevenção e de combate à corrupção em temas ambientais.

O acordo traz avanços importantes que podem complementar e reforçar a legislação e as práticas do país, além de criar um espaço de governança, cooperação e diálogo regional, trazendo um compromisso com a boa governança ambiental para seus cidadãos e para o mundo.

Nesta oportunidade será apresentado os principais avanços do acordo regional.

O Acordo Escazú é conceitualmente construído em torno pilares procedimentais, possuindo 26 artigos que podem ser divididos em três blocos: i) artigo 1 ao 4, apresenta o objetivo, os princípios, as diretrizes e as disposições gerais nos quais o acordo se baseia; ii) artigo 5 ao 9, trata diretamente do acesso à informação (artigos 5 e 6), à participação (artigo 7) e à justiça (artigo 8), bem como sobre a proteção de defensores ambientais (artigo 9). São esses os artigos que analisaremos em mais detalhes posteriormente; iii) artigo 10 ao 26, aborda os meios e as regras de governança e de implementação, o que inclui aspectos de cooperação regional.

A definição da CEPAL<sup>133</sup> como órgão responsável por secretariar o acordo, a previsão de uma Conferência das Partes (COP), de um Centro de Intercâmbio de Informações (CII) e de um Centro de Apoio à Implementação e ao Cumprimento do acordo (CAIC), são quatro pilares procedimentais interpretados à luz das peculiaridades latino-americanas e caribenhas.

---

<sup>133</sup> CEPAL. Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe. Disponível em: <<https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43611/S1800493pt.pdf.%202018>>. Acesso em: 4 jan. 2021.



Nesta oportunidade, será apresentado a estrutura geral do Acordo de Escazú e um panorama sobre a relação do mesmo com o contexto brasileiro, discutindo a importância de cada um dos direitos de acesso à informação, à participação e à justiça em temas ambientais. 4.3.1 Ampliação do Acesso à Informação pelo Acordo de Escazú. Além de serem obrigações legais, o acesso à informação e transparência consistem em direitos, e são princípios democráticos e da boa governança, aplicando-se a todos os setores governamentais, inclusive naqueles com potencial de impacto sobre o meio ambiente.

Por meio da transparência, governos, empresas e outros atores tornam-se mais responsáveis e são submetidos ao controle da sociedade e ao cumprimento das leis ambientais.

A transparência e o fornecimento de informações ambientais são apontados, nesse sentido, como capazes de empoderar os mais fracos e obrigar os mais fortes a prestar contas (GUPTA, 2010).

Quando se propõe debater sobre a democracia, as relações entre Estado e cidadão se mostram inafastáveis. A democracia pressupõe o atendimento do interesse público em detrimento a interesses particulares.

Neste contexto, a participação popular se faz essencial como uma forma de se garantir o bem coletivo. Mecanismos democráticos, dentre os quais se insere o acesso à informação, são indispensáveis para a promoção de uma maior transparência e conseqüentemente, menos corrupção.

Isso porque, por meio do acesso a dados e informações ambientais, cidadãos tornam-se capazes de supervisionar e vigiar ações públicas e privadas que apresentam implicações ambientais, bem como participar e se engajar em processos de tomada de decisão.

Há dois argumentos principais que posicionam a transparência e o acesso à informação como aliados à prevenção e ao combate à corrupção em questões ambientais. Em primeiro lugar, a transparência aumenta a exposição das ações de agentes públicos e privados, tornando-os mais suscetíveis ao escrutínio público. Ao se tornarem mais visíveis a agentes externos, presume-se que condutas ilegais e irregulares passariam a ser inibidas pelo aumento do risco de punição e sanções, tornando, assim, a corrupção mais custosa e difícil de acontecer.

Em qualquer atmosfera democrática, deve-se ter em mente que o interesse público se caracteriza como objetivo primordial. Ocorre, porém, que se torna difícil

garantir o interesse público sem que haja mecanismos de controle democrático. Tais mecanismos servem, sobretudo, para evitar que o interesse privado sobressaia ao público, jogando por terra toda busca por democracia.

Conforme Jasmim (2005, p. 47) “a sociedade democrática é concebida como uma totalidade social cujas partes, funcionalmente interdependentes, relacionam-se de modo dinâmico para adequar-se ao princípio gerador que as unifica”

Segundo, ao dar transparência à atuação de governos e empresas, especialmente em relação aos impactos socioambientais de suas atividades, torna-se mais fácil tomar conhecimento sobre irregularidades e ilegalidades<sup>134</sup>. Dessa forma, a detecção de fraudes e esquemas de corrupção torna-se mais precisa, facilitando a atuação de órgãos ambientais e de controle.

Nas últimas décadas, o Brasil avançou na aprovação de leis e outras normas de transparência, criando um ambiente legal e institucional favorável à promoção do acesso à informação e à abertura de dados ambientais. Junto a isso, a capacidade do Estado e de outros atores de produzir, coletar e sistematizar dados e informações ambientais alcançou um patamar bastante alto, potencializado pelo uso cada vez mais intenso de tecnologias, meios e ferramentas digitais.

Dentre as normas gerais de transparência, que atingem todas as áreas da administração pública, inclusive a ambiental, destacam-se: a Constituição Federal de 1988, que prevê o acesso à informação como um direito fundamental; a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000 e suas alterações), que promoveu avanços significativos na transparência dos orçamentos e gastos públicos; a LAI, que definiu a transparência como regra e o sigilo como exceção, além de prever prazos e procedimentos de resposta a pedidos de informações de qualquer cidadão ou organização; e a Política de Dados Abertos do Executivo Federal (Decreto nº 8.777/2016), que determina a elaboração e implementação de planos de dados abertos pelos órgãos federais.

Diversas leis ambientais também definem a transparência como parte de seus objetivos e diretrizes, criando obrigações e instrumentos para isso. Vale mencionar a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981), que define como um de seus

---

<sup>134</sup> A abertura de dados já permitiu a emergência de um conjunto de iniciativas voltadas ao monitoramento e identificação de ilegalidades, como é o caso do Amazônia Protege, do Ministério Público Federal, e do MapBiomass, que monitoram o desmatamento ilegal, e do Sistema de Monitoramento da Exploração Florestal (SIMEX), criado pelo Imazon, que monitora a exploração ilegal de madeira.

objetivos a difusão de informações ambientais, obrigando o poder público a produzi-las, quando não existirem; e a Lei de Acesso à Informação Ambiental (Lei nº 10.650/2003), aprovada oito anos antes da LAI, que determina que os órgãos municipais, estaduais e federais que compõem o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA) são obrigados a fornecer acesso público às informações ambientais.

Apesar dos avanços apontados, a transparência em questões ambientais demonstrada pelos órgãos públicos brasileiros, a nível nacional e local, ainda precisa ser aperfeiçoada.

O Ranking de Transparência Ambiental<sup>135</sup>, iniciativa do Ministério Público Federal que avalia a transparência de 104 órgãos federais e estaduais, apontou que somente 21 deles possuem desempenho maior que 0,5 (em uma escala de 0 a 1).

Se os números são baixos quando avaliados na perspectiva da disponibilização de informações e documentos em *websites*, o desafio é ainda maior para garantir o efetivo acesso à informação aos cidadãos, especialmente quando pensamos em povos indígenas, comunidades tradicionais e grupos de menor renda e escolaridade. Para isso, é fundamental que a informação circule em meios adequados às distintas realidades sociais e culturais e em linguagem acessível.

No entanto, o Acordo de Escazú estabelece avanços para consolidar e ampliar o direito de acesso à informação ambiental, definida pelo próprio acordo como toda informação relacionada ao meio ambiente e aos recursos naturais, incluindo riscos e impactos ambientais e ações de gestão e conservação ambiental. São elencados, ainda, alguns princípios que devem balizar todo o acordo e, portanto, o acesso à informação, tais quais: o princípio da máxima divulgação, da transparência e prestação de contas, da progressividade e da vedação do retrocesso.

O artigo 5, “Acesso à informação ambiental”, e o artigo 6, “Geração e divulgação da informação ambiental”, tratam especificamente do tema. Alguns de seus dispositivos já estão previstos na legislação brasileira, portanto destacaremos pontos principais por meio dos quais o acordo poderá ampliar o acesso à informação ambiental no país.

Em primeiro lugar, o acordo prevê que, para promover maior igualdade de condições de acesso à informação, pessoas ou grupos em situação de vulnerabilidade, incluindo povos indígenas e grupos étnicos, devem receber

---

<sup>135</sup> Disponível em: <<http://www.transparenciaambiental.mpf.mp.br/>>. Acesso em: 2 jan.2021.

assistência desde o momento da formulação de pedidos até o recebimento da informação. É previsto também que as informações sejam divulgadas por meios de comunicação mais adequados a esses grupos e publicadas nos diferentes idiomas utilizados em um país (artigo 5, parágrafo 3).

O segundo avanço diz respeito à aplicação de uma prova de interesse público (artigo 5, parágrafo 9) em casos de conflito entre o interesse público e privado sobre determinada informação. Esse teste consistiria em levar em consideração tanto o interesse público de entregar a informação quanto as demais razões existentes para retê-las. Isto é, espera-se que, por meio dessa análise, o acesso à informação não seja decidido por meio de interesses particulares ou privados.

Como defendem Ribeiro e Machado (2018), o teste de interesse público, nesse caso, aumentará o ônus por parte do poder público para negar um pedido de acesso à informação ambiental, possivelmente aumentando a transparência e afetando positivamente o volume de respostas aos pedidos de acesso às informações ambientais.

Em terceiro lugar, o acordo estabelece que, no caso de ameaças iminentes à saúde pública ou ao meio ambiente, as autoridades devem publicar, imediatamente e por meios efetivos, informações que permitam às/aos cidadãos prevenir ou reduzir os potenciais danos (artigo 6, parágrafo 5).

Em seguida, o acordo define que todas as autoridades competentes - que consistem em órgãos, instituições e entidades de propriedade ou controladas pelo Estado, além de entes privados que recebam recursos ou executem serviços públicos - sejam obrigadas a prestar informações conforme os parâmetros estabelecidos pelo acordo (artigo 5, parágrafo 11).

Por fim, o acordo prevê a existência de um órgão autônomo e independente (podendo inclusive ser mais de um) que se responsabilize pela transparência e o acesso à informação no país (artigo 5, parágrafo 18).

No caso do Brasil, existe a Controladoria Geral da União (CGU), que cumpre o papel de gerenciar as políticas de transparência, acesso à informação e combate à corrupção em âmbito federal. O acordo chama atenção para o fortalecimento desse e de outros órgãos de controle<sup>136</sup>, bem como a garantia de sua autonomia e independência.

---

<sup>136</sup> A necessidade da CGU ser autônoma e fortalecida também é demandada na Nova Medida nº 34 das Novas Medidas contra a Corrupção, já que é este o órgão que participa e promove operações de

A participação dos diversos setores da sociedade em questões ambientais, como recursos hídricos, gestão florestal e resíduos sólidos, e em temas que tenham potencial de impacto ambiental, como energia e infraestrutura, é um fator essencial para a elaboração e a implementação de políticas e decisões efetivas voltadas à promoção da sustentabilidade socioambiental.

Com processos decisórios abertos, tomadoras/es de decisão têm acesso a informações e percepções de diversos atores, o que contribui para um melhor diagnóstico dos problemas, bem como para o desenho de soluções mais adequadas para enfrentá-los (OEA, 2001).

A decisão ou a política também ganham mais legitimidade, apoio e engajamento, o que é essencial para a sua implementação. A inclusão dos diversos grupos de interesse no processo decisório permite a criação de canais de diálogo e de maior confiança, bem como a antecipação e a minimização de conflitos. A participação adequada nas etapas iniciais do planejamento de projetos e empreendimento com potencial de causar significativos impactos socioambientais pode, inclusive, diminuir a probabilidade de judicialização, atrasos e custos adicionais. Por fim, a participação de grupos historicamente excluídos permite que seus conhecimentos e aspirações sejam levados em conta, proporcionando decisões mais equilibradas e inclusivas.

A participação permite, portanto, que o debate ocorra no espaço público, cabendo a todos os atores estatais, privados e da sociedade civil apresentarem os seus melhores argumentos e justificarem as suas posições.

Espera-se, dessa forma, que o interesse público prevaleça, incluindo a tomada de decisões que considerem a questão ambiental de forma adequada. O controle social de fundos e outras formas de uso do orçamento diminui a chance de mau uso e mesmo de desvios de recursos destinados às políticas ambientais.

Além disso, muitas vezes, são os cidadãos e as organizações da sociedade civil que primeiro identificam um crime ou um ato de corrupção relacionado a questões ambientais, reportando-os aos órgãos responsáveis pelas ações de fiscalização, investigação e sanção. Dessa forma, quanto mais robustos forem os instrumentos de participação existentes, maior a chance da sociedade complementar e apoiar a ação do estado contra o crime e a corrupção ambiental.

---

combate à corrupção, acordos de leniência e é responsável, por exemplo, pela aplicação da Lei Anticorrupção. Disponível em:<<https://unidoscontraacorrupcao.org.br/#as-novas-medidas>>.

Desde a elaboração da Política Nacional de Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981<sup>137</sup>), passando pela Constituição Federal e chegando às leis que instituem políticas ambientais, houve a compreensão, por parte de setores da sociedade e do Estado, de que a governança ambiental no Brasil deveria ter a participação como um de seus elementos constitutivos.

Nessa direção, diversas leis incluíram a participação como objetivo, princípio ou diretriz e criaram instrumentos para que isso ocorra. Como exemplos, a Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei nº 9.433/1997) define a participação dos usuários e das comunidades como um de seus fundamentos e a Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei nº 12.187/2009) prevê a participação social simultaneamente como princípio e diretriz da política.

A compreensão da importância da participação fez com que o campo de políticas ambientais tenha se tornado um dos que mais conta com instrumentos para esse fim no país. Essa característica recebeu, inclusive, reconhecimento de avaliações internacionais sobre a governança ambiental brasileira (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, 2016<sup>138</sup>).

No que se refere a OCDE, em dezembro de 2019, foi divulgado um relatório analítico sobre a economia brasileira<sup>139</sup>, destacando as principais tendências e desafios para o desenvolvimento econômico do país. O documento fez questão de explicitar a explosão do desmatamento na Amazônia como um dos principais problemas enfrentados pelo país atualmente, associando-a diretamente com os cortes orçamentários e o relaxamento das atividades de fiscalização nos últimos anos.

---

<sup>137</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm)>. Acesso em 15 de fev. 2021.

<sup>138</sup> A participação pública é uma característica preponderante da governança ambiental no Brasil, incluindo a participação de ONGs nas instâncias de tomada de decisão que reúnem as várias partes interessadas – como, por exemplo, os conselhos governamentais e os comitês de gestão de áreas protegidas – as consultas públicas obrigatórias que fazem parte do processo de licenciamento ambiental, bem como o acesso garantido do cidadão a informações ambientais e à justiça cidadã. No entanto os mecanismos que incorporam as opiniões da sociedade civil na tomada de decisão ambiental deveriam ser fortalecidas. A legislação federal proporciona ao cidadão garantias importantes de acesso a informações ambientais. O Sistema Nacional de Informação sobre o Meio Ambiente (SINIMA) é responsável pelo desenvolvimento de uma política consistente direcionada à produção, à coleta, à sistematização e à disseminação de informações ambientais. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) publica, a cada dois anos, relatórios de indicadores de desenvolvimento sustentável e o MMA vem trabalhando no sentido de desenvolver um conjunto de importantes indicadores ambientais (Painel Nacional de Indicadores Ambientais – PNIA) para a consolidação dos dados ambientais disponíveis. Apesar desses esforços, as informações ambientais permanecem fragmentadas, o que prejudica a análise política e a capacidade da sociedade civil de influenciar o desenvolvimento e a implementação da política ambiental. Disponível em: <<https://www.oecd.org/environment/country-reviews/EPR-Brasil-AR-Portugues.pdf>>. Acesso em: 14 de fev.2021.

<sup>139</sup> Disponível em: <<https://www.oecd.org/economy/retrato-economico-do-brasil/>>. Acesso em: 4 de fev.2021.

O texto aborda também a diminuição do efetivo do Ibama, que caiu 55% desde 2010, e a impunidade dos criminosos ambientais, com a conivência do poder público. “As discussões políticas enviaram sinais contraditórios sobre o compromisso (governo federal) com a estrutura de proteção ambiental existente”, diz o texto.

Uma das prioridades da política externa da gestão do atual governo é a adesão do Brasil à OCDE. No entanto, em carta<sup>140</sup> enviada a representantes permanentes dos Estados Membros da OCDE este ano, a ONG *Human Rights Watch* questionou a política ambiental do atual governo federal, frente à possibilidade de participação ativa do Brasil na OCDE.

Após membros da OCDE receberem o documento que ressalta os conflitos na Amazônia e o risco aos povos e comunidades da floresta, com dados reunidos pela Comissão Pastoral da Terra (CPT), a discussão sobre a participação do Brasil que seria feita em reunião no dia 09 de fevereiro de 2021, foi retirada da agenda.

Associado ao desmatamento, outro ponto abordado pelo relatório é o crescimento das emissões de gases de efeito estufa (GEE), que prejudicam não apenas o cumprimento dos compromissos climáticos nacionais assumidos junto ao Acordo de Paris, mas também a competitividade da economia brasileira no mercado global, cada vez mais exigente quanto à pegada de carbono. O documento ressaltou que a promessa de zerar o desmatamento ilegal até 2030, previsto na Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC) brasileira, precisa ser cumprida.

O direito de acesso à justiça em questões ambientais é resultado da combinação entre: (i) o acesso à justiça, a ideia de que todos devem poder reivindicar seus direitos e cobrar respostas das instituições estatais, e (ii) a luta por justiça ambiental, concepção que reconhece as dificuldades enfrentadas por grupos vulneráveis para defender o meio ambiente, seus territórios e suas práticas (CAVEDON E VIEIRA, 2006).

Nesse sentido, o acesso à justiça em questões ambientais contribui tanto no reforço dos direitos à participação e de acesso à informação quanto na garantia do direito a um meio ambiente equilibrado e de outras garantias violadas ou em risco de violação.

Trata-se de um mecanismo para assegurar que grupos direta ou indiretamente afetados por decisões em matéria de meio ambiente e desenvolvimento possam

---

<sup>140</sup>Disponível em: <<https://amazonia.org.br/2021/02/ong-expoe-risco-ambiental-do-governo-bolsonaro-e-qu-estona-participacao-do-brasil-na-ocde/>>. Acesso em 24 fev. 2021.

proteger seus direitos e recorrer dessas medidas. Contribui, então, para equilibrar as relações entre aqueles que detêm o poder e as comunidades impactadas, assegurando a disponibilidade de canais e instituições para desfazer malfeitos e para prevenir, remediar e compensar os efeitos de atos lesivos ou que ofereçam perigo de dano.

Nesse sentido, o acesso à justiça em questões ambientais tem tanto uma dimensão preventiva quanto uma dimensão restaurativa. No plano da prevenção, diante de situações concretas em que condutas de agentes públicos ou privados levantem dúvidas ou sejam controversas, é possível fazer com que instâncias de resolução de conflitos – administrativos e judiciais – determinem o fornecimento de informações ou a abertura à manifestação de cidadãos.

Já em relação à restauração, o acesso à justiça permite reverter danos ambientais, inclusive aqueles causados por atos ilícitos, muitas vezes associados a esquemas de fraude e corrupção. O arcabouço jurídico brasileiro conta com amplo reconhecimento do direito de acesso à justiça e apresenta disposições específicas em matéria ambiental – as quais, em boa medida, são mais avançadas que em outros países da região.

A Constituição Federal reconhece que é direito de todos peticionar contra ilegalidades ou abusos de poder e que a lei não pode excluir de apreciação do Poder Judiciário nenhuma lesão ou ameaça a direito. Nesse sentido, assegura-se, pelo texto constitucional, a garantia geral de buscar uma resposta da Justiça contra violações reais ou potenciais, inclusive em questões ambientais.

Especificamente em matéria ambiental, a Constituição não apenas introduz, em seu artigo 225, o caráter fundamental do direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, como reconhece também disposições específicas que garantem o acesso à justiça nesse tema. Combinando disposições constitucionais e legais em vigor, é possível afirmar que a ação civil pública é o principal meio para proteger esses direitos.

A ação civil pública foi criada pela Lei nº 7.347/85, garantindo a um conjunto limitado de atores a legitimidade para ingressar com ação em defesa de direitos e interesses coletivos, difusos e transindividuais que tenham sido objeto ou que se submetam a risco de dano moral ou material, o que inclui a proteção ao meio ambiente. Soma-se a ela, de forma menos expressiva, a ação popular, outra via que permite a anulação ou declaração de nulidade de atos do Poder Público que sejam lesivos ao meio ambiente.



É relevante destacar, ainda, que o Brasil conta com importantes instituições aptas a atuar em prol da justiça ambiental e que acionam com frequência o Judiciário. Um dos agentes de garantia do acesso à justiça é o Ministério Público, que tem em seu mandato constitucional e legal a defesa de direitos coletivos e difusos.

Em alguns estados, o Ministério Público conta, inclusive, com promotorias especificamente voltadas a questões ambientais, além de ser responsável por celebrar Termos de Ajustamento de Conduta (TACs) e publicar recomendações que fortalecem a proteção do meio ambiente no país. Outro ator legitimado nesse sentido é a Defensoria Pública, em processo de consolidação nas últimas décadas, especialmente no âmbito estadual. Por fim, organizações da sociedade civil são importantes agentes do tema, podendo acessar vias judiciais e administrativas e lutar, desse modo, pelo acesso à justiça.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Esta pesquisa teve como objetivo principal investigar a importância dos atores não estatais na GAG para o fortalecimento da democracia ambiental participativa, analisando de que forma esses atores juntamente com a sociedade civil podem contribuir para o aprimoramento da representação popular ambiental, em um contexto social globalizado.

Para a consecução dessa premissa, foi identificado que o modelo atual de concretização de políticas ambientais, de competência quase exclusiva do poder público dos Estados soberanos, não tem sido suficiente para mitigar ou solucionar os problemas ambientais hodiernos.

Desta forma, recorrendo ao modelo de GAG, figurando como pressuposto o meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito humano, buscou-se nesta nova forma de governar, demonstrar quais os mecanismos de ação mais efetivos e amplos, abordando a implementação das políticas públicas ambientais através das redes de multi-interessados como instrumentos de maior efetividade e o grau de participação da sociedade civil na proteção ambiental.

Dentro dessa perspectiva, o Desenvolvimento Sustentável é apresentado como viável e necessário dentro do sistema operacional de GAG, sendo que a necessidade de tal sistema é defendida sob o argumento de que conciliar a sustentabilidade global com as atuais forças econômicas da globalização exige algum tipo de regime de

governança, identificado como um sistema inter-relacionado, cada vez mais integrado de regras formais e informais, através de redes de atores em todos os níveis da sociedade humana.

Nesse contexto a pesquisa revelou que hoje a proteção internacional do meio ambiente, se desenrola em vários palcos e é conduzida por vários atores, onde a comunidade internacional se une para traçar princípios e obrigações próprias à proteção do meio ambiente, permanecendo o poder soberano dos Estados sujeito à observação das obrigações internacionais e ao respeito aos princípios consagrados no DAI.

A pesquisa apontou ainda que a soberania estatal consiste, hoje, em uma cooperação internacional em prol de finalidades comuns, e o que o novo conceito de soberania aponta para a existência de um Estado não isolado, mas membro da comunidade e do sistema internacional, onde o esgotamento dos recursos naturais vem provocando discussão sobre o papel do Estado como único assegurador do bem-estar da geração atual e da existência das futuras gerações.

Ficou demonstrado que somente através da cooperação internacional poderão ser desenvolvidas ações conjuntas para formulação de instrumentos GAG, transformando as relações entre Estados e instituições intergovernamentais de proteção ambiental através de atores não estatais, cuja relevância cresce a cada dia.

Nesse sentido os resultados da pesquisa apontaram que na seara ambiental, como os Estados são insuficientes em implementar e garantir a efetividade das normas necessárias para a proteção do meio ambiente, grupos privados, com ou sem a participação do setor público, e a sociedade civil, têm-se adiantado quanto à promoção e à implementação de outros conjuntos de normas, não dependentes das instâncias tradicionais de negociação, por exemplo as certificações florestais na região da amazônia brasileira (*Forest Stewardship Council*).

Ao revelar a influência das ONGs em decisões de proporções globais, a pesquisa concluiu que, apesar da concordância de que os Estados ainda sejam os atores principais do Direito e das Relações Internacionais, não se pode excluir os atores não estatais, mesmo que suas contribuições sejam limitadas.

Desta forma, esses atores foram identificados como coadjuvantes importantes e essenciais, independentemente de sua personalidade internacional, sendo destacada três dimensões de atuação relevante: em primeiro lugar, a atuação em conferências intergovernamentais, sob a forma de grupos de pressão; em segundo, a

participação nos processos de decisões intergovernamentais, nos casos de *status* consultivo.

Diante das observações da pesquisa, constatou-se que as ONGs ambientais de atuação global representam um novo paradigma do Direito Internacional e das próprias Relações Internacionais, enquanto relevantes atores que desenvolvem suas atividades independentes do Estado, encontrando espaço de atuação exatamente nas lacunas da estrutura estatal, onde são capazes de influenciar a opinião pública, participar de conferências internacionais e pressionar os Estados para que tratem sobre a proteção ambiental de maneira eficaz.

A pesquisa também avaliou nas redes multinível de proteção ambiental na Amazônia Brasileira, a efetividade dos diferentes atores que participam do sistema de gestão ambiental por meio do referencial teórico dos estudos de GAG e cogestão de recursos.

Entre os atores proeminentes de interesses na floresta amazônica estão os governos nacionais dos Estados, organizações internacionais, empresas estrangeiras, sociedade civil organizada, ONGs, ou seja, a efetiva GAG, necessitando de gestão não hierárquica de multicamadas, que inclui não só a preservação do meio ambiente, mas também práticas e processos com impacto na comunidade global.

Depreendeu-se que a região da floresta amazônica como um todo é gerida pelos governos nacionais dos países dentro dos quais ela se espalha. Além dos Estados soberanos, a governança ambiental da Amazônia depende de atores privados, públicos ou corporativos, organizações privadas e internacionais, ou seja, sinergias entre diferentes instituições e burocracias, além da pesquisa científica em redes de conhecimento, vinculando-se ao desenvolvimento de mercados e política econômica global.

Verificou-se que essa interação de diferentes níveis levou à criação de redes entre os diferentes atores e instituições governamentais e não estatais, que se formaram em uma interação horizontal entre os diferentes atores da política nacional ou mundial, bem como com organizações internacionais, nacionais e locais, formações econômicas e científicas, e esses diferentes atores em todos os níveis, trabalhando juntos em colaboração, beneficiam todas as partes mais do que se trabalhassem sozinhos.

Órgãos estatais como o CONAMA foram pensados para que em processos de licenciamento houvesse uma melhor transparência no caso de projetos

potencialmente prejudiciais ao meio ambiente a serem executados, dentro dos limites da Amazônia Brasileira, permitindo a participação indireta na gestão da região, com a possibilidade de tentar bloquear atividades contrárias aos interesses do público.

Sendo o CONAMA principal órgão consultivo do MMA e responsável por estabelecer critérios para licenciamento ambiental e normas para o controle e a manutenção da qualidade do meio ambiente, seu fortalecimento seria de vital importância para a participação da sociedade na gestão das políticas públicas ambientais.

No entanto, após a assinatura pelo atual governo brasileiro do Decreto nº 9.806, de 28 de maio 2019<sup>141</sup>, a participação da sociedade civil foi reduzida em (76%) no CONAMA. A sociedade civil contava com 22 assentos no Conama, agora, são apenas 4. Assim, a participação das ONGs caiu de 22% no conselho para 18% do total. Esses assentos passam a ser distribuídos por sorteio entre as entidades interessadas. Antes, uma eleição definia esses integrantes. O mandato dos representantes civis, que era de dois anos, passa a ser de apenas um ano<sup>142</sup>.

Sendo uma instituição governamental que inclui explicitamente a sociedade civil em suas decisões, com representantes de todos os principais níveis relacionados com a gestão dos recursos naturais, identificamos o CONAMA como um conselho que dispõe, ao menos em sua ideia original, de mecanismos para uma governança ambiental.

Porém para que haja discussão qualificada e representatividade da sociedade civil organizada e o CONAMA atinja seus objetivos de assegurar a proteção do meio ambiente, a restrição dos espaços para os municípios e Estados é grave.

Desta feita, constatou-se que a “falsa-fraca” participação da sociedade civil em instituições governamentais leva à destruição de componentes do modelo de cogestão compartilhada de poder representativo, pois em vez de compartilhar o poder, aprendendo com as experiências, resolvendo problemas e instituindo um modelo de boa governança que fortaleça a democratização e a inclusão das estruturas da

---

<sup>141</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decret\\_o/D9806.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decret_o/D9806.htm)>. Acesso em: 24 fev. 2021.

<sup>142</sup> A intenção do governo é fazer o revezamento de conselheiros de ONGs, governos estaduais e municipais, no plenário do CONAMA, através de sorteio, dificultando o diálogo entre os governos estaduais, que agora, estão restritos a apenas cinco assentos, um por região geográfica. No caso dos municípios, agora são apenas dois representantes de prefeituras das capitais. No entanto, a presença do Governo Federal aumentou: agora são 9 cadeiras para os representantes do governo, o que representa 41% do total de integrantes, contra 29% anteriormente.

sociedade civil nas decisões ambientais, o que ocorre é a cisão ainda maior entre as instituições controladas pelo Estado e o público, dificultando o processo de construção de confiança, com base em falsas impressões.

Quanto aos atores não governamentais ambientais na região amazônica e a participação da sociedade civil organizada, a pesquisa apontou que as organizações não governamentais internacionais que estão ativamente envolvidas na governança ambiental da amazônia brasileira, possuem perfil não conformista e às vezes transformistas (especialmente o *Greenpeace*), ou seja, elas buscam mudar o *status quo* atual por meio da implementação de novas políticas ou revisão de antigas. Como resultado, as ONGs participam ativamente da formação de redes e sinergias, que preenchem uma lacuna institucional dentro da GAG.

Levando-se em conta o observado, as ONGs ambientais transnacionais e suas formas de influenciar a gestão da amazônia brasileira têm um impacto positivo na tomada de decisões e nas escolhas feitas pelos governos. Ainda que indiretamente, influenciam também medidas legislativas e comportamentos de mercado, tendo como principais objetivos a conscientização da sociedade sobre práticas ambientais poluidoras e o rastreamento e exposição de atividades ilegais relativas à exploração de recursos naturais.

Durante a análise do material, tornou-se evidente que foi a formação de parcerias horizontais e/ou verticais entre entidades independentes, ou “cogestão”, com a criação de parcerias em rede duradouras ou não, para a realização de um objetivo comum, que levou a ganhos para a sociedade civil organizada e para o aprimoramento da representação popular nas decisões relacionadas ao meio ambiente da Floresta Amazônica.

No que se refere a globalização dos problemas ambientais, o estudo partiu da seguinte premissa: para que ocorra a efetiva implementação da proteção ambiental como direito humano fundamental, são necessárias ações coordenadas e colaborativas, através de novos formatos organizacionais.

Assim, o estudo apontou a governança colaborativa como um processo eficaz, capaz de contribuir para os desafios relativos ao meio ambiente, onde a colaboração é o principal mecanismo de envolvimento entre atores públicos e privados, proporcionando uma articulação conjunta e buscando equilibrar os interesses da coletividade para um desenvolvimento ecologicamente sustentado, identificando que no mundo globalizado, com a consequente perda do monopólio Estatal nas relações

políticas, passou-se a compartilhar decisões com múltiplos atores, internos e externos, ocasionando impactos sobre o funcionamento e a legitimidade das instituições representativas.

Formas flexíveis e de busca de consenso de governança ambiental são comumente apresentadas como abordagens mais democráticas que as intervencionistas tradicionais, pois levam em conta que os governos não são mais os únicos atores políticos e fonte de autoridade, onde, em um mundo cada vez mais complexo, os problemas ambientais têm causas e implicações multifacetadas, que só podem ser abordadas através da colaboração construtiva de diversas partes interessadas.

Os cidadãos contemporâneos estão mais determinados do que nunca a ir além de simples protestos e mobilizações para realmente fazer, mudar e impactar.

Além disso, a pesquisa apontou que a governança ambiental participativa aumenta a eficiência e a eficácia da formulação de políticas ambientais, nas quais as abordagens cooperativas, consensuais e voluntárias ajudam a reduzir conflitos de interesse e a envolver até mesmo os atores que, de outra forma, poderiam se opor às políticas ambientais ou obstruir sua implementação efetiva.

Durante a análise da pesquisa, detectou-se que soberania estatal, hoje, pode consistir numa cooperação internacional em prol de finalidades comuns, e o que o novo conceito de soberania aponta para a existência de um Estado não isolado, mas membro da comunidade e do sistema internacionais, pois o esgotamento dos recursos naturais vem provocando discussão sobre o papel do Estado como único assegurador do bem-estar da geração atual e da existência das futuras gerações.

Embora a ideia de que a soberania do Estado não tenha sido completamente corroída pelas crescentes ameaças ambientais, o conceito evoluiu de seu sentido tradicional. Estados ainda são atores extremamente importantes na política ambiental global, mas seu papel na governança ambiental mudou. A ideia de direitos soberanos ainda é guardada de perto pelos Estados, mas sua capacidade de cumprir os deveres inerentes a esses direitos foi claramente diminuindo, o que ocasionou implicações importantes para a noção de soberania do Estado.

E mais, a evolução das estruturas da comunidade internacional foram impulsionadas pelo aumento da reflexão e da consciência de proteção ambiental global, onde a GAG e a cooperação entre os Estados constituem a base da proteção internacional contemporânea do meio ambiente.

Neste sentido a COVAX foi resultado de uma colaboração global extraordinária e única, que envolveu mais de dois terços do mundo e que tem o maior e mais diversificado portfólio de vacinas COVID-19. Como tal, representa a melhor esperança de trazer a fase aguda da pandemia para um fim mais rápido. A COVAX, lançada em abril de 2020 pela OMS, Comissão Europeia e França, é a maior resposta global para dirimir os efeitos da COVID-19, através de um sistema de governança global incrível, reunindo governos, organizações globais de saúde, fabricantes, cientistas, setor privado, sociedade civil e filantropia, com o objetivo de fornecer acesso equitativo aos diagnósticos, tratamentos e vacinas relacionados à COVID-19.

Desta forma, a proteção eficaz do meio ambiente também passa por uma aproximação e cooperação global, porque os bens em causa são importantes para toda a humanidade.

A pesquisa demonstrou ainda que a atuação da sociedade civil, de instituições e do Estado na formulação de políticas públicas globais que objetivam a proteção do meio ambiente tem como característica a estrutura em rede como um espaço mais abrangente de participação decisória, flexível, democrática e de interação dinâmica dos arranjos institucionais. O objetivo é a consolidação de uma convivência humana pacífica, que visa satisfazer as presentes e futuras gerações, diante das efetivas vulnerabilidades que comprometem a continuidade da vida humana no planeta.

Por fim, a conclusão da pesquisa revela o Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe, adotado em Escazú (Costa Rica) assinado em 2018, e negociado pelos Estados com a participação significativa da sociedade civil e do público em geral, como instrumento viável para fortalecimento da democracia ambiental brasileira.

A ratificação e a implementação do Acordo de Escazú pela legislação brasileira, tem por escopo garantir o direito ao acesso à informação de maneira oportuna e adequada, além de oportunizar a participação popular de maneira significativa nas decisões que afetam o meio ambiente, proporcionando acesso à justiça quando estes direitos forem violados, sendo uma oportunidade para o Brasil assumir um compromisso com a governança ambiental e a democracia ambiental, aumentando os espaços de participação da sociedade civil através de atores não estatais, desafios esses centrais para a implementação de políticas e ações que coloquem o país no rumo da sustentabilidade socioambiental.

## REFERÊNCIAS

ACCIOLY, Hildebrando. **Manual de Direito Internacional Público**. 16 Ed. São Paulo. Saraiva 2008.

ALAN BOYLE (1997). **Remedying Harm to International Common Spaces and Resources: Compensation and Other Approaches, in Harm to the Environment: The Right to Compensation and Assessment of Damages**. Peter Wetterstein (ed.), Nova Iorque.

AMARAL JÚNIOR, Alberto. (2015). **Curso de direito internacional público**. 5 ed. São Paulo: Atlas.

AMAZONIA. **ONG expõe risco ambiental do governo Bolsonaro e questiona participação do Brasil na OCDE**. Disponível em: <<https://amazonia.org.br/2021/02/ong-expoe-risco-ambiental-do-governo-bolsonaro-e-questiona-participacao-do-brasil-na-ocd-e/>>. Acesso em: 24 fev. 2021.

AMBESTY INTERNACIONAL. Disponível em: <<https://www.amnesty.org/en/>>. Acesso em: 2 de dez.2020.

ANDERSON, K. (2000). **The Ottawa Convention Banning Landmines, the Role of International Non-Governmental Organizations, and the Idea of International Civil Society**. *European Journal of International Law*, 11 (1), 91-120.

ANDRADE, J. C. S. (2009). **Participação do setor privado na GAG: evolução, contribuições e obstáculos**. *Contexto Internacional*, v. 31, n. 2, p.215-250.

ARAÚJO, Izabela Viana de. (2011). **A governança global e a atuação das redes internacionais de cidades**. 3º Encontro Nacional ABRI.

ATTAC. Disponível em: <<https://www.attac.org/node/3727/>>. Acesso em: 15 de dez. 2020.

AZAMBUJA, Darcy. (2001). **Teoria Geral do Estado**. 41 ed. São Paulo: Editora Globo.

AYALA, Patrick de Araújo; LEITE, José Rubens Morato. **Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

BABER, W. F., & BARTLETT, R. V. (2005). **Deliberative environmental politics**. Cambridge, MA: MIT Press.

\_\_\_\_\_(2015). **Consensus and global environmental governance: Deliberative democracy in nature's regime**. Cambridge, MA: MIT Press.

BACKSTRAND K. (2006). **Democratizing global environmental governance? Stakeholder democracy after the World Summit on Sustainable Development**. *European Journal of International Relations* 12(4): 467–498.



\_\_\_\_\_**Environmental Politics and Deliberative Democracy. Examining the Promises of New Modes of Governance.** Cheltenham: Edward Elgar. 2010.

BADIE, B. **O diplomata e o intruso: a entrada da sociedade na arena internacional.** Salvador: Edufba, 2009.

BANCO MUNDIAL. **Quadro Social e Ambiental.** Disponível em: <<http://pubdocs.worldbank.org/en/456161535383869508/Environmental-Social-Framework-Portugues e.pdf>>. Acesso em 12 de jan. 2021.

BANG, Henrik, MARSH, David. **Populism: a major threat to democracy?** Policy Studies. 2018.

BARRY, J. (1998). **Rethinking green politics: Nature, virtue and progress.** Thousand Oaks, CA: Sage.

BARRETT, Scott. **A Cooperação Internacional e o Meio Ambiente Global.** In: KAUL, Inge; GRUNBERG, Isabelle; STERN, Marc A. (Orgs.). **Bens públicos globais: cooperação internacional no século XXI.** p. 239 -265. Rio de Janeiro: Record, 2012.

BARROS-PLATIAU, Ana Flavia. **Novos Atores, Governança global e Direito Ambiental Internacional.** In: CUREAU, Sandra. (Org.). 1 ed. Belo Horizonte: Lastro, 2004.

\_\_\_\_\_**O Brasil na governança das grandes questões ambientais contemporâneas.** Brasília, DF: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA, 2011.

BBC. **A norma do Parlamento Europeu que pode aumentar a pressão contra o desmatamento no Brasil.** Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-55168713>>. Acesso em: 6 de dez. 2020.

BENKLER, Y., NISSENBAUM, H., 2006. **Commons-based peer production and virtue.** The Journal of Political Philosophy 14 (4), 394–419.

BEDIN, Gilmar Antônio. **A sociedade internacional e o século XXI: em busca da construção de uma ordem mundial justa e solidária.** Ijuí: Unijuí, 2001.

BEN-ARI, R. (2014). **The International Legal Status of International Non-Governmental Organizations: The Century-Long Normative Debate and its Future Prospects.** Cardozo J. Int'l & Comp.

BERGOGLIO, Jorge Mario. **CARTA ENCÍCLICA – LAUDATO SI – Do Santo Padre Francisco, sobre o cuidado da casa comum.** Tipografia, Vaticana. Roma, 2015.

BERNSTEIN, S. (2001). **The compromise of liberal environmentalism.** New York, NY: Columbia University Press.

BECK, Ulrich. **Sociedade de Risco: rumo a uma outra modernidade.** Tradução de Sebastião Nascimento. São Paulo: Editora 34, 2010.

\_\_\_\_\_. **Sociedade de risco mundial: em busca da segurança perdida.** Tradução de Marian Toldy e Teresa Toldy. Lisboa: Edições 70, 2015.

BERKES, F., 2007b. **Community-based conservation in a globalized world.** Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America. 15188–15193.

BIERMANN, F, M. M. Betsill, et al, (2009). **Earth System Governance: People, Places and the Planet.** Science and Implementation Plan of the Earth System Governance Project. 2009.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional.** 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

BOFF, Leonardo. **A voz do arco-íris.** Brasília: Letraviva, 2000.

BOBBIO, Norberto et al. **Dicionário de política.** 6 ed. Tradução: Carmem Varrialle et al. Brasília: Ed. da UnB, 1994.

BONOTTO, D. M. B. **Contribuições para o trabalho com valores em educação ambiental.** Ciência & Educação, Bauru, v. 14, n.2, p. 295-306, 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1516-73132008000200008&script=sciarttext>. Acesso em: 15 de set. 2020.

BORGES, André. **Governança e política educacional: a agenda recente do banco mundial.** Rev. Bras. Civil. Soc., São Paulo, v. 18, n. 52, p. 125-138, jun. 2003.

BORN, Rubens H. **Governança e Sustentabilidade: desafios para todos.** São Paulo: Vitae Civilis, 2007.

BÖHMELT, T., & BETZOLD, C. (2013). **The impact of environmental interest groups in international negotiations: Do ENGOs induce stronger environmental commitments?** International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics. 127-151.

BODIN, Jean. **Os seis livros da República: Livro Primeiro.** Introdução, tradução e notas de José Carlos Orsi Morel. São Paulo: Ícone, 2011.

BRASIL DE FATO. **Amazônia em chamas: 90% da madeira exportada é ilegal, diz Polícia Federal.** Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2019/09/16/amazonia-em-chamas-90-da-madeira-exportada-sao-ilegais-diz-policia-federal>>. Acesso em: 3 dez. 2020.

BRASIL OESTE. **Governo deve se esforçar para acelerar a votação do PL de Florestas Públicas.** Disponível em: <<http://www.brasiloste.com.br/noticia/1770/gestao-de-florestas-publicas>>. Acesso em: 3 dez. 2020.

BULL, Hedley. **A Sociedade Anárquica.** Trad. Sérgio Bath. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisas de Relações Internacionais. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.

BÜTHE, Tim; MATTLI, Walter. **The New Global Rulers: the privatization of regulation in the world economy**. Princeton University Press, 2011.

BUSH, S., & Hadden, J. (2019). **Density and Decline in the Founding of International NGOs in the United States**. *International Studies Quarterly*, 63 (4), 1133–1146.

BURGIEL SW and WOOD P. (2012). **Witness, architect, detractor: the evolving role of NGOs in international environmental negotiations**. In: Chasek PS and Wagner LM (eds). Washington, DC: Resources for the Future Press, Routledge, 127–148.

CAMPACT. Disponível em: <<https://www.campact.de/campact/>>. Acesso em: 13 de dez. 2020.

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

CAN. **Climate Action Network**. Disponível em: <[www.climatenetwork.org/about/about-can](http://www.climatenetwork.org/about/about-can)>. Acesso em: 16 de out. 2020.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional Português: tentativa de compreensão de 30 anos das gerações ambientais no direito constitucional Português**. In:

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. LEITE, José Rubens Morato (Org.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. São Paulo, SP: Saraiva, 2007.

CARNEIRO, Marcelo S. **A construção social do mercado de madeiras certificadas na Amazônia brasileira: a atuação das ONGs ambientalistas e das empresas pioneiras**. *Sociedade e Estado*, v. 22, n. 3, p. 681-713, 2007.

CASTELLS, Manuel. **Para o estado-rede: globalização econômica e instituições políticas na era da informação**. In: Presser Pereira; Wilhelm; SOLA, L. (Orgs.) *Sociedade e estado em transformação*. Brasília: ENAP e São Paulo: Editora UNESP e Imprensa Oficial de São Paulo, 2001.

CASTILHO, S.C.P.; PINTO, T.M.; CASTRO, D.; MIRANDA, S.H.G. & BURNQUIST, H.L. **Os Acordos Multilaterais Ambientais e a OMC**. 2004. Disponível no site: <[http://www .cepea.esalq.usp.br](http://www.cepea.esalq.usp.br)>. Acesso em: 3 jan. 2021.

CENAFLO. **Ministério do Meio Ambiente**. Disponível em: <[http://www.ibama.gov.br/cenaflo/index.php?id\\_menu=112](http://www.ibama.gov.br/cenaflo/index.php?id_menu=112)> Acesso em: 4 de dez. 2020.

CENTRO DE DIREITO INTERNACIONAL. **Pacto Global da ONU: o mundo dos negócios e as Nações Unidas**. Disponível em: <<http://centrodireitointernacional.com.br/pacto-global-da-onu-o-mundo-dos-negocios-e-as-nacoes-unidas/>>. Acesso em: 02 fev. 2021.

CITES. **Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora**. Disponível em: <<https://cites.org/eng/disc/what.php>>. Acesso em 05 de jan. 2021.

CIVICUS. (2018). **State of Civil Society Report 2020**. Disponível: <[https://www.civicus.org/documents/reports-and-publications/SOCS/2018/socs-2018-overview\\_top-ten-trends.pdf](https://www.civicus.org/documents/reports-and-publications/SOCS/2018/socs-2018-overview_top-ten-trends.pdf)>. Acesso em 12 jan. 2021.

CLAPP, J. **Global environmental governance for corporate responsibility and accountability**. *Global Environmental Politics*, 2005.

CLIMATE DISCLOSURE STANDARDS BOARD. Disponível em:<<https://www.cdsb.net/>> Acesso em: 10 de dez. 2020.

COENEN, Frans H.J.M. **Public Participation and Better Environmental Decisions. The Promise and Limits of Participatory Processes for the Quality of Environmentally Related Decision-making**. Editors: Springer, 2008.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. LIVRO VERDE. **Promover um quadro europeu para a responsabilidade social das empresas** Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0366&from=PT>>. Acesso em: 15 de dez. 2019.

COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL. (CGG). **Nossa Comunidade Global**. O Relatório da Comissão sobre Governança global. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

CONFERÊNCIA NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL – CNBB. **Manual da Campanha da Fraternidade 2011**: Manual. Brasília, edições CNBB, 2010.

CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY. Disponível em: <[www.cbd.int/abs/text](http://www.cbd.int/abs/text)>. Acesso em: 30 de jun. de 2020.

CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. **Estatuto da Corte Internacional de Justiça**. 1945. Case Concerning Pulp Mills on the River Uruguay. 20.04.2010. Disponível em:<<http://www.icj-cij.org/>>. Acesso em: 06 out. 2020.

CRAWFORD, James. **Brownlie`s Principles of Public International Law**. 8th Edition, Oxford University Press, Oxford. 2012.

DA SILVA, José Maria Cardoso, Anthony B. Rylands and Gustavo A. B. da Fonseca, 2005. **The Fate of the Amazonian Areas of Endemism, in Conservation Biology**. Vol. 19, No. 3, June, pp. 689-694.

DAHL, Robert. **Sobre Democracia**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009.

DEEPAK, Nayyar. Towards. **Global Governance. Governing Globalization: issues and institutions**. Oxford: Oxford University Press, 2002.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 28. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

DELINA, L. L. (2020). **Climate mobilizations and democracy: The promise of scaling community energy transitions in a deliberativesystem.** *Journal of Environmental Policy & Planning.* 30–42.

DRYZEK, J. S. (2005). **The Politics of the Earth (2nd edition).** Oxford: Oxford University Press.

DELMAS-MARTY, Mireille. **Vers uma comunidade de valores?** Paris: Seuil, 2010a.

\_\_\_\_\_. **Les forces imaginantes du droit. Le relatif et l'universel.** Paris: Seuil, 2004

DELOFFRE, M. Z., & SCHMITZ, H. P. (2019). **International NGO Legitimacy. Challenges and Responses.** In T. Davies (Ed.). *Routledge Handbook of International NGOs and International Relations* (pp. 606-620).

DIELEMAN, J. L., Graves, C., Johnson, E., Templin, T., Birger, M., Hamavid, H., Freeman, M., Leach-Kemon, K., Singh, L., Haakenstad, A., & Murray, C. J. L. (2015). **Sources and Focus of Health Development Assistance, 1990–2014.** *JAMA*, 313 (23), 2359-2368.

DONADELLI, Flávia M. de Mattos: **A Importância da Governança Privada para a Elevação de Padrões de Proteção Ambiental: Um Estudo de Caso.** Dissertação. Universidade de São Paulo, 2011.

DORSEY, E. (2011). **Managing Change. Amnesty International and Human Rights NGOs.** In W. de Jonge, B. M. Leyh, A. Mihr, & L. van Troost (Eds.). **50 Years of Amnesty International: Reflections and Perspectives (pp. 181-219).** Universiteit Utrecht.

DOHERTY, B., & GEUS, M. (Eds.). (1996). **Democracy and green political thought: Sustainability, rights, and citizenship.** London: Routledge.

DRESNER, Simon. **The principles of sustainability.** New York: Routledge, 2002.

DRYZEK, J. S., & PICKERING, J. (2019). **The politics of the anthropocene.** Oxford: Oxford University Press.

DUARTE, Eulálio Pereira. **Revista de Direito do Terceiro Setor, Ano 1, n. 1 – O Terceiro Setor como Instrumento de Efetivação dos Direitos Fundamentais.** Belo Horizonte: Fórum, 2013.

DUPONT. Disponível em: <<https://www.dupont.com/>>. Acesso em 6 dez.2020

DW. **German tax offices target charities deemed too political.** Disponível em: <<https://www.dw.com/en/german-tax-offices-target-charities-deemed-too-political/a-51420479>>. Acesso em: 13 de dez. 2020.

EMERSON, K. & NABATCHI, T. **Collaborative Governance Regimes.** Georgetown University Press. 2015.

ECKERSLEY, R. (2019). **Ecological democracy and the rise and decline of liberal democracy: Looking back, looking forward**. *Environmental Politics*, 1–21.

EPA. **United States Environmental Protection Agency. Methyl Bromide**. Disponível em: <<https://www.epa.gov/ods-phaseout/methyl-bromide>>. Acesso em 13 de jan. 2021.

ESTY, D. C.; IVANOVA, M. H. **Revitalização da GAG: um enfoque baseado em funções**. In: ESTY, D. C.; IVANOVA, M. H. **GAG: opções e oportunidades**. São Paulo: Senac São Paulo, 2005. p. 207-231.

FAZEY, Ioan, Anna C. Evely, Mark S. Reed, Lindsay C. Stringer, Joanneke Kruijssen, Piran C. L. White, Andrew Newsham et al. 2013. **Knowledge Exchange: A Review and Research Agenda for Environmental Management**. *Environmental Conservation* 40 (1): 19– 36.

FERRER, Real Gabriel. **Sustentabilidade, transnacionalidade e transformações do Direito**. Itajaí, 25 de setembro de 2012.

FIDÉLIS, Teresa. **Implementação da Agenda 21 em Portugal: desafios para a sustentabilidade local**. *Revista CEDOUA*, n. 21, 1.2008.

FIGUEIREDO, P.J., GRAFF R. **A ética como fundamento da gestão ambiental: desafios para a produção de novo paradigma**. São Paulo: UNIMEP, 2010.

FISCHER, Frank. 2000. **Citizens, Experts, and the Environment. The Politics of Local Knowledge**. Durham, NC: Duke University Press.

FISCHER, F. (2017). **Climate crisis and the democratic prospect: Participatory governance in sustainable communities**. Oxford: Oxford University Press.

FIORINO, D. J. (2018). **Can democracy handle climate change?** Cambridge: Polity

FLORES, Joaquín Herrera. **A (re) invenção dos direitos humanos**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

FREDRIKSSON, P. G., & NEUMAYER, E. (2013). **Democracy and climate change policies: Is history important?** *Ecological Economics*.

FÓRUM OF FEDERATIONS. **The Global Network on Federalism na Devolved Governance**. Disponível em: <[www.forumfed.org/pt/index.php](http://www.forumfed.org/pt/index.php)>. Acesso em 12 dez. 2020.

FÓRUM SOCIAL MUNDIAL. Disponível em: <<https://wsf2018.org/english-world-social-forum-2018/>> Acesso em: 12 de jan.2021.

FUNDAÇÃO VITÓRIA AMAZÔNICA. Disponível em: <[http://www.fva.org.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=87:20anos&catid=3:noticias](http://www.fva.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=87:20anos&catid=3:noticias)>. Acesso em: 04 de dez. 2020.

FUNDO AMAZONIA. Disponível em: <<http://www.amazonfund.gov.br/pt/home/>>. Acesso em 5 set. 2020.

GELLERS Joshua C., & JEFFORDS Chris. (2018). **Toward Environmental Democracy? Procedural Environmental Rights and Environmental Justice**. Global Environmental Politics, MIT Press. 99-121.

GEMMILL, B.; BAMIDELE-IZU, A. **O papel das ONGS e da sociedade civil na GAG**. In: ESTY, D. C.; IVANOVA, M. H. **GAG: opções e oportunidades**. São Paulo: Senac São Paulo, 2005. p. 89-113.

GERLAK, Andrea K., Mark LUBELL, and Tanya Heikkila. 2013. **The Promise and Performance of Collaborative Governance**. In The Oxford Handbook of US Environmental Policy, ed. Sheldon Kamieniecki, and Michael Kraft.

GONÇALVES, Alcindo. **Governança global**. In: GONÇALVES, Alcindo e COSTA, José Augusto Fontoura. **Governança global e Regimes Internacionais**. São Paulo: Almedina, 2011.

\_\_\_\_\_. **Governança global e o direito internacional público**. In: JUBILUT, Liliana Lyra (Coord.). **Direito internacional atual**. Rio de Janeiro: Ellsevier, 2014.

\_\_\_\_\_. **Regimes internacionais como ações da governança global**. Meridiano 47, vol. 12, n. 125. 2011.

GREENPEACE. Disponível em: <<http://www.greenpeace.org/brasil/quemsomos/o-dese-mbarque-no-brasil>>. Acesso em: 12 de nov. 2020.

GREENPEACE. Disponível em: <<https://www.greenpeace.org/brasil/blog/moratoria-da-soja-e-re-novada-por-tempo-indeterminado/>>. Acesso em: 23 de set. 2020.

GROSS, R. A. (2003). **Giving in America. From Charity to Philanthropy**. In L. J. Friedman & M. D. McGarview (Eds.). **Charity, Philanthropy, and Civility in American History (pp. 29-48)**. Cambridge University Press.

GROSS, T.; JOHNSTON, S.; BARBER, C. V. **A Convenção sobre Diversidade Biológica: entendendo e influenciando o processo**. Brasília: Instituto de Estudos Avançados da Universidade das Nações Unidas; MMA, 2005.

GRUPO CARTA DE BELEM. Disponível em: <<https://www.cartadebelem.org.br/>>. Acesso em 13 de dez. 2020.

GRUPO DE TRABALHO AMAZÔNICO. Disponível em: <<http://www.gta.org.br/>>. Acesso em: 04 de dez. 2020.

GÜNTER, Hans Brauch; et al. **Coping with Global Environmental Change, Disasters and Security: Threats, Challenges, Vulnerabilities and Risks**. Berlim: Routledge, 2011.

GUNDERSEN, A. G. (1995). **The environmental promise of democratic deliberation**. Madison: University of Wisconsin Press.

HANUSCH, F. (2018). **Democracy and climate change**. London: Routledge.

HAZEN, Suzan. **Democracia ambiental**. *Nuestro Planeta*. v. 8, n. 6, p. 31, 1997.

HAAS, Peter. **Introduction: epistemic communities and international policy coordination**. *International Organization*. v. 46, n. 1, p. 1-35, 1992.

HALL, N., Schmitz, H. P., & Dedmon, J. M. (2019). **Transnational Advocacy and NGOs in the Digital Era: New Forms of Networked Power**. *International Studies Quarterly*, 64 (1), 159–167.

HIRST, P. **The Global Economy: Myths and Realities**. In *International Affairs*. vol. 73. n. 3, pp. 409-425. London: Royal Institute of International Affairs, 1997.

HOBSON, K., & NIEMEYER, S. (2011). **Public responses to climate change: The role of deliberation in building capacity for adaptive action**. *Global Environmental Change*. 957–971.

HOCHSTETLER, Kathryn, and Margaret E. Keck, 2007. **Greening Brazil: Environmental Activism in State and Society**. Durham NC: Duke University Press, p. 178.

IANNI, Octavio. **A sociedade global**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996a.

ISAAC, Thomas. **O perfil político de institucional da democracia participativa: lições de Kerala, Índia**. In: SANTOS, B. S. **Democratizar a democracia – os caminhos da democracia participativa**. Porto: Edições Afrontamentos, 2003.

PEREIRA, Rodolfo V. **Direito Constitucional Democrático**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE MEIO AMBIENTE. Disponível em: <<http://www.ibama.gov.br/institucional/historico/>>. Acesso em: 7 dez. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Amazônia legal**. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/geociencias/cartas-e-mapas/mapas-regionais/15819-amazonia-legal.html?=&t=o-que-e>>. Acesso em: 02 de nov. 2020.

ICC INTERNATIONAL COURT OF ARBITRATION. Disponível em: <<https://iccwbo.org/dispute-resolution-services/arbitration/>>. Acesso em 10 de fev. 2020.

ICC RULES ON COMBATING CORRUPTION. Disponível em: <<https://iccwbo.org/publication/icc-rules-on-combating-corruption/>>. Acesso em: 10 de fev.2020.

ICC. **International Criminal Court**. Disponível em: <<https://www.icc-cpi.int/>>. Acesso em: 13 de dez. 2020.



INTERNACIONAL CHAMBER OF COMMERCE. THE WORD BUSINESS ORGANIZATION. **ICC INTERNATIONAL COURT OF ARBITRATION**. Disponível em: <<https://iccwbo.org/dispute-resolution-services/arbitration/>>. Acesso em 10 de fev. 2020.

INTERNACIONAL CHAMBER OF COMMERCE. THE WORD BUSINESS ORGANIZATION. **ICC RULES ON COMBATING CORRUPTION**. Disponível em: <<https://iccwbo.org/publication/icc-rules-on-combating-corruption/>>. Acesso em: 10 fev. 2020.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT. **The Organization of the Impossible**. Konrad von Moltke Disponível em: <[https://iisd.org/pdf/trade\\_organizationoftheimpossible.pdf](https://iisd.org/pdf/trade_organizationoftheimpossible.pdf)>. Acesso em: 12 de agosto 2020.

IRVIN, René A., and John STANSBURY. 2004. **Citizen Participation in Decision Making. Is It Worth the Effort?** Public Administration Review 64 (1): 55– 65.

IVANOVA, M.; GORDON, D.; ROY, J. **Towards institutional symbiosis: business and the United Nations in environmental governance**. RECIEL, v.16, n. 2, p. 123-134, 2007.

\_\_\_\_\_. **O PNUMA e a GOVERNANÇA AMBIENTAL GLOBAL**. Cadernos Adenauer IX. vol.3. Governança global. Rio de Janeiro, 2006.

JACOBI, Pedro Roberto. **Meio ambiente e sustentabilidade**. In: CEPAM. O Município no século XXI: cenários e perspectivas. São Paulo: CEPAM, 1999, p. 175-183. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/7506458/Meio-Ambiente-e-Sustentabilidade>>. Acesso em: 1 abr. 2021.

JASMIM, Marcelo C. Alexis de Tocqueville: **a historiografia como ciência da política**. 2. ed. Belo Horizonte: Ed. UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2005.

JONES, Robert Emmet; RAINEY, Shirley A. (2006). **Examining Linkages between Race, Environmental Concern, Health, and justice in a Highly Polluted Community of**. Journal of Black Studies. p.473.

JONES, R.J.B. **Globalization and Interdependence in the International Political Economy**. London: Frances Pinter, 1995.

JONAS, Hans. **O princípio responsabilidade: ensaio de uma ética para a civilização tecnológica**. Tradução de Marijane Lisboa; Luiz Barros Montez. Rio de Janeiro: Contraponto; PUC-RJ, 2006.

JUNGES, José Roque. **Ética Ambiental**. São Leopoldo: Unisinos, 2004.

KAUL, I, Blondin, D and Nahtigal, N (2016). Kaul, I ed. **Introduction. Global Public Goods. The International Library of Critical Writings in Economics 321**. Cheltenham: Edward Elgar.

KEANE, J. 2003. **Global Civil Society?** Cambridge: Cambridge University Press.

KELSEN, Hans. **Teoria general del derecho y del estado**. 3 ed. Ciudad de México: UNAM, 1969.

KEOHANE, R and OSTROM, E (1994). **Local Commons and Global Interdependence – Heterogeneity and Cooperation in Two Domains**. Introduction. *Journal of Theoretical Politics* 6(4): 403–428. DOI: 10.1177/0951692894 00600400.

KISS, Alexandre. **Emergence des principes généraux de droit international et d'une politique internationale de l'environnement**. In: RENS, I. (Dir.). *Le droit international face à l'éthique et à la politique de l'environnement*. Genève/Chêne-Bourg: Georg, 1996.

KOPPELL, J. G. (2008). **Global governance organizations: Legitimacy and authority in conflict**. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 18 (2), 177-203.

KRASNER, S. D. (Ed.). **International Regimes**. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1983.

KRAVCHENKO, Svitlana. **Right to Carbon or Right to Life: Human Rights Approaches to Climate Change**. *Vermont Journal of Environmental Law*. vol. 9. p. 513-547, 2008.

KUNG, Hans. **Projeto de ética mundial – uma moral ecumênica em vista da sobrevivência humana**. 2. ed., São Paulo: Paulinas, 1998.

LANGE, Philipp, Peter P. J. DRIESSEN, Alexandra Sauer, Basil BORNEMANN, and Paul BURGER 2013. **Governing Towards Sustainability. Conceptualizing Modes of Governance**. *Journal of Environmental Policy and Planning* 15 (3): 403– 25

LAFFERTY, William M. & MEADOWCROFT, James (ed.). 1996. **Democracy and the Environment**. Edward Elgar Publishing.

LASCHEFSKI, Klemens. **Políticas públicas para um desenvolvimento sustentável na Amazônia. O papel da “vocação florestal”**. *Boletim Rede Amazônia*, ano 2, n. 1, p. 83-95, 2003.

LEÃO, Márcia Brandão Carneiro; SOARES, Guido Fernando Silva. **O papel das ONGs - Organiza es Não Governamentais - na forma o do Direito Internacional do Meio Ambiente**. 2002. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002

LEÃO, Márcia Brandão Carneiro. **Sociedade civil e meio ambiente internacional: o papel das ONGs no desenvolvimento do DIMA – Direito Internacional do Meio Ambiente**. In: NASSER, Salem Hikmat; REI, Fernando (org.). *Direito ambiental internacional*. São Paulo: Editora Atlas, 2006.

LEI FUNDAMENTAL DA REPÚBLICA DA ALEMANHA. Disponível em:<<https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80208000.pdf>> Acesso: em 2 de jan.2020.

LEVY, D. L.; NEWELL, P. J. (Ed.). **The business of global environmental governance**. Cambridge, Mass: MIT Press, 2005.

LUBAMBO, C. W.; MACIEL, S. J. **Região Metropolitana do Recife: atores e formas de articulação e governança metropolitana**. In: COSTA, M. A.; TSUKUMO, I. T L. (Orgs.). 40 anos de regiões metropolitanas no Brasil. Brasília: Ipea, 2015. v. 1, p. 145-164

LUDD, N. **A Urgência das Ruas**. São Paulo: Conrad, 2002.

LUIZ, Leliana Aparecida Casagrande. **Educação ambiental e desenvolvimento sustentável: gestão ambiental**. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2009.

MCCARTHY, J. (2019). **Authoritarianism, populism, and the environment: Comparative experiences, insights, and perspectives**. *Annals of the American Association of Geographers*. 301–313.

MATHEWS, Jessica T. **Power Shift**. *Foreign Affairs*, vol.76, nº 1, 1997.

MAZZUOLI, Valério e AYALA, Patrick de Araújo. **Cooperação Internacional para a Preservação do Meio Ambiente: o Direito Brasileiro e a Convenção de Aarhus**. *Revista Direito GV*. SÃO PAULO. p. 297-328, 2012.

MEADOWCROFT, James. **Who is in charge here? Governance for sustainable development in a complex world**. *Journal of Environmental Policy & Planning*, [S.l.], v. 9, n. 3-4, p. 299-314, 2007.

MENATTI, L (2017). **Landscape: From Common Good to Human Right**. *International Journal of the Commons*.11(2): 641–683. DOI: 10.18352/ijc.738.

MERT, A. (2019a). **Democracy in the anthropocene: A new scale**. In F. BIERMANN & E. Lövbrand (Eds.), **Anthropocene encounters: New directions in green political thinking** (pp.128–149). Cambridge: Cambridge University Press.

MILANI, Carlos; SOLINÍS, Germán. **Pensar a democracia na governança mundial: algumas pistas para o futuro**. In: MILANI, Carlos; ARTURI, Carlos; SOLINÍS, Germán (Orgs.) *Democracia e governança mundial – que regulações para o século XXI*. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS/Unesco, 2002. p.266-291.

MINGST, Karen A. & MULDOON JR., James P. **Global Governance and NGOs: Reconceptualizing international relations for the twenty-first century**. In: DEMARS, William E. & DIJKEUL, Dennis (Eds.). New York: Routledge, 2015.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/estrcfm>> Acesso em: 3 dez. 2020.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade**. Disponível em:<<https://www.gov.br/icmbio/pt-br>>. Acesso em: 25 de nov. 2020.

MITCHELL, R.E. 2006. **Green politics or environmental blues? Analyzing ecological democracy**. Public Understanding of Science 15(4): 459-482.

MITCHELL, R.B. 2018. **International Environmental Agreements Database Project 2002-2020**. Disponível em: <<http://iea.uoregon.edu/>>. Acesso em fev. 2021.

MOBILAB. Disponível em: <<https://mobilisationlab.org/about/our-roots/>>. Acesso em: 15 de dez. 2020.

MORRISON, R. (1995). **Ecological democracy**. Boston, MA: South End Press

NEUMAYER, E. (2002). **Do democracies exhibit stronger international environmental commitment? A cross-country analysis**. *Journal of Peace Research*, 139–164.

NEWIG, J., & FRITSCH, O. (2009). **Environmental governance: Participatory, multi-level—and effective?** *Environmental Policy and Governance*. 197–214.

NEWELL, Peter. **Globalization and the Environmental: Capitalism, Ecology and Power**. First published by Polity Press.p.210,2012.

NALINI, Renato. **Ética ambiental**. 4ª Edição. Revisada, atualizada e ampliada. Revista dos Tribunais, 2015.

NASIRITOUSI N, Hjerpe and LINNÉR B-O. (2016b) **The roles of non-state actors in climate change govern-ance: understanding agency through governance profiles**. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics* 16: 109–126.

NOORTMANN, Math. Non – State. **Actors in International Law**. In: ARTS, Bas; NOORTMANN, Math; REINALDA, Bob (eds). **Non-State Actors in International Relations**. Burlington: Ashgate, 2001.

OLIVEIRA, Odete Maria de. **Relações Internacionais, Direito e Atores Não Estatais: OLIVEIRA, S.M. Barreiras Não Tarifárias no Comercio Internacional**. Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 2004.

\_\_\_\_\_**Delineamentos de Fundamentação**. In: OLIVEIRA, Odete Maria de (Org.). *Relações Internacionais, Direito e Poder: cenários e protagonismo dos atores não estatais*. Ijuí: Unijuí, 2014. v. 1.

O'NEILL, Kate. **The environment and international relations**. Cambridge University Press, 2009.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS.**O Futuro Que Queremos: Declaração Final da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio + 20)**. 2012. Disponível em: <<http://www2.mma.gov.br/port/conama/processos/61AA3835/O-Futuro-que-queremos1.pdf>>. Acesso em: 20 dez. 2020.

\_\_\_\_\_**Transformando Nosso Mundo: Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.** 2015. Disponível em:<<http://www.br.undp.org/content/dam/brazil/docs/agenda2030/undp-br-Agenda2030-completo-pt-br-2016.pdf>>. Acesso em: 20 dez. 2020.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Relatório Econômico do Brasil. 2020.** Disponível em: <<https://www.oecd.org/economy/retrato-economico-do-brasil/>>. Acesso em 14 de fev.2021.

ORGANIZAÇÃO TRATADO COOPERAÇÃO AMAZONICA. Disponível em:<[http://www.otca-oficial.info/about/who\\_we\\_are](http://www.otca-oficial.info/about/who_we_are)>. Acesso em: 23 de dez. 2020.

PAGOTTO, Livia Menezes [et al]. **Entre o Público e o Privado: caminhos do alinhamento entre o investimento social privado e o negócio.** FGV EASP Centro de Estudos em Sustentabilidade. São Paulo: GVces, 2016.

PASSOS de Freitas, Gilberto; SOLDANO Garcez, Gabriela. **Governança, globalização e atores não estatais: uma análise sob a perspectiva do Direito Internacional.** DOI: 10.5433/2178-8189.2015v19n2p223, v. 19, n. 2 (2015).

PATTBERG, Philipp H. **Private Institutions and Global Governance: the new politics of environmental sustainability.** Edward Elgar Publishing, 2007.

PEREIRA, Pedro H. S. **Como se chegar a uma solução para os problemas ambientais?** In: Jornal Folha das Vertentes. Ano IV, nº 89. Primeira quinzena de novembro de 2007.

\_\_\_\_\_**Prosperidades** In: Jornal Folha das Vertentes. Ano IV, nº 95. Primeira quinzena de fevereiro de 2008.

PERREZ, Franz Xaver. **Cooperative Sovereignty: From Independence to Interdependence in the Structure of International Environmental Law.** The Hague: Kluwer Law International, 2000.

PERRUSO, Camila. **Perspectivas do direito à informação ambiental no sistema interamericano de direitos humanos.** In: GAUTREAU, Pierre; MONEBHURRUN, Nitisch (org.). Direito à informação ambiental: uma agenda de pesquisa interdisciplinar. Curitiba: Prismas, 2017. p. 293-312.

PINO, Bruno Ayllón. **Evolução histórica da cooperação Sul-Sul.** In: SOUZA, André de Mello e. Repensando a cooperação internacional para o desenvolvimento. Brasília: IPEA, 2014.

PLANALTO. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)> Acesso em: 2 de jan.2020.

PLANALTO. Decreto nº 3.128, de 5 de agosto de 1999. **Promulga a Convenção sobre a Proibição do Uso, Armazenamento, Produção e Transferência de Minas Antipessoal e sobre sua Destruição, aberta a assinaturas em Ottawa, em 3 de dezembro de 1997.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d3128.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3128.htm)>. Acesso em: 13 de dez.2020.

PLANALTO. Decreto nº 591, de 6 julho de 1992. **Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm)>. Acesso em: 22 dez. 2020

PLANALTO. **Decreto nº 85.050, de 18 de agosto de 1980.Promulga o Tratado de Cooperação Amazônica.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Atos/decretos/1980/D85050.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos/decretos/1980/D85050.html)>. Acesso em: 20 de nov.2020

PLANALTO. Lei Complementar nº 124, de 3 de janeiro 2007. **Institui, na forma do art. 43 da CF a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp124.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp124.htm)>. Acesso em: 02 de nov. 2020.

PLANALTO. Lei n. 7.347 de 24 julho de 1985. **Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm)>. Acesso em 03 de dez.2020.

PLANALTO. Lei nº 11.284, 2 de março de 2006. **Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11284.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11284.htm)>. Acesso em 4 dez. 2020.

PLANALTO. Lei nº 6.938, 31 de agosto de 1981. **Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.** Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil03/leis/l6938.htm>>. Acesso em: 8 dez. 2020.

PLANALTO. Lei nº 9.605, de 12 fevereiro 1998. **Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9605.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm)>. Acesso em 03 de dez. 2020.

PNUD. **Providing Global Public Goods: Managing Globalization Questions & Answers.** New York: UNDP/ODS, 2002, p. 3-5. Disponível em: <<http://web.undp.org/globalpublicgoods/globalization/pdfs/ques-ans.pdf>>. Acesso em: 10 jun.2020.

POMADE, Adélie. **El derecho a la información medio ambiental: enfoque comparativo Francia-Brasil.** In: GAUTREAU, Pierre; MONEBHURRUN, Nitisch (org.). Direito à informação ambiental: uma agenda de pesquisa interdisciplinar. Curitiba: Prismas, 2017. p. 93-112

PORTER, G.; BROWN, J. **Global environmental politics**. Boulder: Westview Press, 1996.

POVITKINA, M. (2018). **The limits of democracy in tackling climate change**. *Environmental Politics*, 27(3), 411–432.

PRAKASH, A., & GUGERTY, M. K. (2010). **Advocacy Organizations and Collective Action: an Introduction**. In A. Prakash & M. K. Gugerty (Eds.), *Advocacy Organizations and Collective Action* (pp. 1-28). Cambridge University Press.

PROGRAMA AREAS PROTEGIDAS DA AMAOZÔNIA. Disponível em: <<http://arpa.mma.gov.br/>>. Acesso em: 7 de dez. 2020.

PULVER, S. **Organising Business: industry NGOs in the Climate Debates**. In K. Begg, F. Woerd & D. L. Levy (Eds.). **The business of climate change: corporate responses to Kyoto (pp. 47-60)**. Sheffield, UK: Greenleaf Pub, 2005.

REDE AMIGOS DA AMAZONIA. Disponível em: <<https://raa.fgv.br/>>. Acesso em: 04 de jan. 2020.

REI, Fernando Cardozo Fernandes; GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito Ambiental Internacional: Novos olhares para a ciência do direito**. 2014.

\_\_\_\_\_. **Global environmental issues: law and Science**. Santos: Editora Universitária Leopoldianum, 2017.

REINALDA, Bob. **Private in Form, Public in Purpose**. In: ARTS, Bas; NOORTMANN, Math; REINALDA, Bob (eds). *Non - State Actors in International Relations*. Burlington: Ashgate, 2011. pp. 11-40.

RODRIGUEZ, J. M. M.; SILVA, E. V. da. **Educação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável: Problemática, Tendências e Desafios**. 2. ed. Fortaleza - CE: Edições UFC, 2009.

RODRIK, Dani. **The globalization paradox: democracy and the future of the world economy**. New York: W. W. Norton, 2011.

ROMAN, Mikael. **The implementation of international regimes: the case of the Amazon Cooperation Treaty**. Uppsala: Uppsala University Press, 1998.

ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernst-Otto (Org.). **Governança sem Governo: ordem e transformação**. Brasília: Editora Universidade de Brasília: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2002.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social**. Tradução de Louder Santos Machado; introduções e notas de Paul Arbousse-Bastide e Lourival Gomes Machado; editor Victor Civita – São Paulo: Abril S.A. Cultural e Industrial, 1973.

SANDS, Philippe; PEEL, J. **Principles of International Law**. 3. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Os processos da globalização**. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *A globalização e as ciências sociais*. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2002.

SATO, Eiiti. **Cooperação Internacional: uma componente essencial das relações internacionais**. Revista Eletrônica de Comunicação, Informação e Inovação em Saúde. Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, 2010.

SAUNDERS-HASTINGS, E. (2015). **Charity, Philanthropy, and Trusteeship. HistPhil**. Disponível:<<https://histphil.org/2015/11/18/charity-philanthropy-and-trusteeship/>>. Acesso em: 2 de out. 2020.

SMITH, Graham. **Deliberative Democracy and the Environment**. London: Routledge. 2003.

SCHMITZ, H. P., Dedmon, J. M., Bruno-van Vijfeijken, T., & Mahoney, J. (2020). **Democratizing advocacy? How digital tools shape international non-governmental activism**. Journal of Information Technology & Politics.

SHAW, Malcolm N. **Direito Internacional**. São Paulo, Martins Fontes, 2010.  
SIEYÈS, Emmanuel Joseph. **A constituinte burguesa**. Org. Aurélio Wander Bastos. Rio de Janeiro: Liber Juris, 1986.

STEFFEN, W., GRINEVALD, J., CRUTZEN, P., & MCNEILL, J. (2011). **The anthropocene: Conceptual and historical perspectives**. Philosophical Transactions of the Royal Society of London A: Mathematical, Physical and Engineering Sciences.

SOARES, Cirléia Carla S. Santos. **Governança ambiental: conceitos, abordagens, focos e lócus de pesquisa. Dissertação (Mestrado em Administração)**. Programa de Pós-Graduação: Mestrado em Administração (PPGMAD). Fundação Universidade Federal de Rondônia (UNIR). Porto Velho: UNIR, 2015.

SOARES, Guido Fernando Silva. **Direito internacional do meio ambiente: emergência, obrigações e responsabilidades**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

SOMMERER, T., & TALLBERG, J. (2017). **Transnational access to international organizations 1950–2010: A new data set**. International Studies Perspectives. 247–266

SPETH, James Gustave. **A agenda ambiental global: origens e perspectivas**. In: EXTY, Daniel C.; IVANOVA, Maria H. (Org.). **GAG: opções & oportunidades**. Tradução de Assef Nagib Kfoury. São Paulo: Senac, 2006.

STELZER, Joana. **União Europeia e supranacionalidade: desafio ou realidade?** Curitiba: Juruá, 2000.

STREECK, Wolfgang. **A Crise de 2008 começou há 40 anos. De Pé ó Vítimas da Dívida**. Rio de Janeiro, 2015.



STROUP, S. (2020). **NGOs and States in Global Politics: A Brief Review**. Disponível em: <<https://www.e-ir.info/2020/08/03/ngos-and-states-in-global-politics-a-brief-review/>>. Acesso em: 15 de out. 2020.

TALBOTT, Strobe. **GAG opções e oportunidades**. São Paulo: Senac, 2005.

TEKIN, A. 2005. **On the Futures of Sovereignty**. *Futures* 37: 563–566.

THE NEW YORK TIMES. **Taking a Call for Climate Change to the Streets**. Disponível em: <[https://www.nytimes.com/2014/09/22/nyregion/new-york-city-climate-change-march.html?\\_r=1](https://www.nytimes.com/2014/09/22/nyregion/new-york-city-climate-change-march.html?_r=1)>. Acesso em: 22 de nov. 2020.

THORNBER, K.; PLOUVIER, D.; BASS, S. **l'accès difficile aux avantages de la certification. Discussion des incidences sur l'équité**. Joensuu: European Forest Institute, 2000.

THRANDARDOTTIR, E., & KEATING, V. C. (2018). **Bridging the legitimacy gap: a proposal for the international legal recognition of INGOs**. *International Politics*, 55, 207-220.

TREMMELE, J. (2019). **The anthropocene concept as a wake-up call for reforming democracy**. In T. Hickmann, L. Partzsch, P. Pattberg, & S. Weiland (Eds.). *The anthropocene debate and political Science* (pp. 219–237). London: Routledge.

UNITED NATIONS. **World Commission on environment and development. Our Common Future: Report of the World Commission on Environment and Development. 1987**. Disponível em: <<http://www.undocuments.net/our-common-future.pdf>>. Acesso em: 20 dez. 2020.

UNECE. **United Nations Economic Commission for Europe**. Disponível em: <[www.unece.org/env/pp/documents/cep43e.pdf](http://www.unece.org/env/pp/documents/cep43e.pdf)>. Acesso em: 5 de set. 2020.

UNESCO, 2002. Disponível em: <<http://www.unesco.org/most/demgov.port.htm>>. Acesso em: 25 de set. 2020.

UNEP. Disponível em: <<https://www.unenvironment.org/resources/report/registerinternational-treaties-and-other-agreementsfield-environment>>. Acesso em: 25 set. 2019

UNEP. **Definition of Environmental Governance**. Disponível em: <[http://www.unep.org/training/programmes/Instructor%20Version/Part\\_2/Activities/Interest\\_Groups/Decision-Making/Core/Def\\_Enviro\\_Governance\\_rev2.pdf](http://www.unep.org/training/programmes/Instructor%20Version/Part_2/Activities/Interest_Groups/Decision-Making/Core/Def_Enviro_Governance_rev2.pdf)>. Acesso em: 21 nov. de 2020.

UNFCCC. **United Nations Climate Change**. Disponível em: <<http://unfccc.int/press/act.sheets/items/4981.php>>. Acesso em set. 2020.

UNDP. **United Nations Development Programme** Disponível em: <<http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/corporate/undpinaction2005.html>>. Acesso em: 2 de nov. 2020.

UNITED NATIONS. **Department of Economic and Social Affairs Social Inclusion**. Disponível em: <<https://www.un.org/development/desa/dspd/2020/07/recovering-from-co-vid19/>>. Acesso em 13 de jan. 2021.

UNITED NATIONS. **Environmet Programme**. Disponível em: <<https://www.unenvironment.org/pt-br/noticias-e-reportagens/press-release/com-protocolo-de-montreal-paise-s-comprometem-se-protoger>>. Acesso em 18 de jan.2021.

UNITED NATIONS. **Environmet Programme. Ozone Secretariat**. Disponível em:<<http s://ozone.unep.org/>>. Acesso em: 13 de jan. 2021.

UNITED NATIONS. **World Commission on environment and development. Our Common Future**: Report of the World Commission on Environment and Development. 1987. Disponível em: <<http://www.undocuments.net/our-common-future.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2020.

UNITED. **Global Environment Outlook 6**. Disponível em:<<https://www.unenvironment.org/resources/global-environment-outlook-6>>. Acesso em: 2 de fev. 2020.

VIDAL J. (2012). **Rio+20: reasons to be cheerful**. The Guardian. Disponível em:<[www.theguardian.com/global-development/poverty-matters/2012/jun/27/rio20-reasons-cheerful](http://www.theguardian.com/global-development/poverty-matters/2012/jun/27/rio20-reasons-cheerful)>. Acesso em 5 dez.2020.

VILLA, Rafael A. Duarte. **Formas da Influência das ONGs na Política Contemporânea**. *Revista de Sociologia Política*. Nº 12. Universidade Federal do Paraná: Curitiba, 1999. pp. 21-32.

WAHLSTRÖM, M., KOCYBA, P., De VYDT, M., & de MOOR, J. (2019). **Protest for a Future: Composition, Mobilization and Motives of theParticipants in Fridays for Future Climate Protests**. European Cities.

WALTON, O. E., Davies, T., Thrandardottir, E., & Keating, V. C. (2016). **Understanding contemporary challenges to INGO legitimacy: Integrating top-down and bottom-up perspectives**. *Voluntas*, 27 (6), 2764-2786.

WAPNER P. (1995). **Politics beyond the state environmental activism and world civic politics**. *World Politics*47(3): 311–340.

WEISS, Thomas. **Governance, good governance and global governance: conceptual and actual challenges**. *Third World Quarterly*. vol 21, nº 5, pp 795–814, ano 2000. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/3993619>>. Acesso em: 25 nov. 2019.

WILEY ONLINE LIBRARY. **Effects of climate and land-use change scenarios on fire probability during the 21st century in the Brazilian Amazon**. Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/gcb.14709>>. Acesso em 2 set. 2020.

WITTE, J.M.; STRECK, C.; BENNER, T. (2003). **Networks and Partnerships in Global Environmental Governance**. Washington D.C.: Global Public Policy Institute.

WONG, J. K. (2016). **A dilemma of green democracy**. *Political Studies*, 136–155.

WORD BANK. **COVID-19 to Add as Many as 150 Million Extreme Poor by 2021.** Disponível em: <<https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2020/10/07/covid-19-to-add-as-many-as-150-million-extreme-poor-by-2021>>. Acesso em: 06 de jan. 2021.

WORLD BUSINESS COUNCIL FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT. Disponível em :<<https://www.wbcsd.org/>>. Acesso em: 16 de dez. 2019.

WORLD BUSINESS COUNCIL FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT. **Insights from the Reporting Exchange: ESG reporting trends.** Disponível em: <[www.wbcsd.org/contentwbc/download/4382/59067](http://www.wbcsd.org/contentwbc/download/4382/59067)>. Acesso em 16 de dez. 2019.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Special focus on inequalities.** Disponível em: <[https://www.who.int/water\\_sanitation\\_health/publications/jmp-report-2019/en/](https://www.who.int/water_sanitation_health/publications/jmp-report-2019/en/)>. Acesso em: 5 de dez. 2020.

WURSTER, S. (2013). **Comparing ecological sustainability in autocracies and democracies.** Contemporary Politics, 76–93.

YALE CENTER STUDY OF GLOBALIZATION Disponível em: <<https://ycsg.yale.edu>>. Acesso em: 29 dez. 2020.

YOUNG, Ricardo. **Primeiro, a responsabilidade social, depois, os frutos.** Revista Brasileira de Administração. Brasília: nº 54, setembro de 2006, p. 08-11.

YOUNG, Juliette C., Andrew Jordan, Kate R. Searle, Adam Butler, Daniel S. Chapman, Peter Simmons, and Allan D. Watt. 2013. **Does Stakeholder Involvement Really Benefit Biodiversity Conservation?** Biological Conservation.

ZERO WASTE EUROPE. Disponível em: <<https://zerowasteurope.eu/about/>>. Acesso em: 6 de nov. 2020.

ZYLBERSZTAJN, D. **Organização ética: um ensaio sobre comportamento e estrutura das organizações.** Revista de Administração Contemporânea, v. 6, n. 2, p. 123-143, 2002.

ZHOURI, Andréa, 2004. **Global - Local Amazon Politics: Conflicting Paradigms in the Rainforest Campaign in Theory.** Culture & Society. April, 21, pp. 69-89.

ZUBOFF, Shoshana. **A era do capitalismo de vigilância: a luta por um futuro humano na nova fronteira do poder.** Tradução: George Schlesinger. - 1. ed. - Rio de Janeiro: Intrínseca, 2020.