

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS
CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**GOVERNANÇA GLOBAL DO CLIMA: OS DESAFIOS DO DIREITO
INTERNACIONAL NA POLÍTICA AMBIENTAL**

TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Matheus Silva Bastos

Santa Maria, RS, Brasil

2019

**GOVERNANÇA GLOBAL DO CLIMA: OS DESAFIOS DO DIREITO
INTERNACIONAL NA POLÍTICA AMBIENTAL**

por

Matheus Silva Bastos

Trabalho Final de Graduação apresentado ao Curso de Graduação em
Relações Internacionais, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS),
como requisito parcial para a obtenção do título de
Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Ademar Pozzatti Junior

Santa Maria, RS, Brasil

2019

Universidade Federal de Santa Maria
Centro de Ciências Sociais e Humanas
Departamento de Economia e Relações Internacionais
Curso de Relações Internacionais

A Comissão Examinadora, abaixo assinada,
aprova o Trabalho de Conclusão de Curso

**GOVERNANÇA GLOBAL DO CLIMA: OS DESAFIOS DO DIREITO
INTERNACIONAL NA POLÍTICA AMBIENTAL**

elaborado por
Matheus Silva Bastos

como requisito parcial para obtenção do título de
Bacharel em Relações Internacionais

COMISSÃO EXAMINADORA:

Ademar Pozzatti Junior, Dr. (UFSM) (Presidente/Orientador)

Rafael Santos de Oliveira, Dr. (UFSM)

Fernando Gabbi Polli, Me. (UFSM)

Santa Maria, RS, 2019

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer a esta universidade, seu corpo docente, direção e administração pela oportunidade de adquirir conhecimento, público e de qualidade, em tempos onde a ciência perde espaço para discursos extremistas.

Agradeço sinceramente aos meus pais, Denise e Alexandre, e irmãos, Gabrielli e Lorenzo, pelo amor, apoio e incentivo, principalmente nas escolhas que fiz no decorrer desse caminho;

Ao meu querido amigo João Pedro pela paciência, atenção e companheirismo ao longo destes anos; estendo também este agradecimento para minha grande amiga Laura pela ajuda, apoio e conselhos dados no decorrer deste curso;

Ao meu professor, orientador e amigo Ademar Pozzatti Junior, pelo auxílio e atenção que me deste na realização desta pesquisa durante todo esse ano e ao Núcleo de Pesquisa e Prática em Direito Internacional (NPPDI) pelo espaço de debate e conhecimento que me motivou a pesquisar e amadurecer intelectualmente;

E a todos que direita ou indiretamente fizeram parte da minha formação, o meu muito obrigado.

"Estamos no início de uma extinção em massa e tudo o que vocês falam gira em torno de dinheiro e um conto de fadas de crescimento econômico eterno. Como ousam?"

Greta Thunberg, discurso na abertura da Cúpula do Clima de 2019 nas Nações Unidas.

RESUMO

Trabalho de Conclusão de Curso
Curso de Bacharelado em Relações Internacionais
Universidade Federal de Santa Maria

GOVERNANÇA GLOBAL DO CLIMA: OS DESAFIOS DO DIREITO INTERNACIONAL NA POLÍTICA AMBIENTAL

AUTOR: MATHEUS SILVAS BASTOS

ORIENTADOR: ADEMAR POZZATTI JÚNIOR

Data e local da defesa: Santa Maria/RS, 2019

Os problemas ambientais transnacionais como o efeito estufa e o aquecimento global têm como uma das principais causas o modelo de desenvolvimento industrial/econômico adotado ao redor do mundo após a revolução industrial. Em função da descentralidade e horizontalidade da sociedade internacional, a busca por soluções para as demandas ambientais só é possível se forem levados em consideração os interesses econômicos e estatais e for implementada ampla cooperação entre os atores globais para a construção de objetivos concretos e que visem o combate as mudanças climáticas. A construção de uma governança global do clima só será efetiva se conseguir conciliar os interesses diversos de atores estatais e não estatais e prezar pela eficiência das normas e políticas ambientais internacionais. Desse modo, a presente pesquisa discute os desafios da efetivação da governança global do clima partindo das categorias de análise que são fruto da interlocução entre o direito internacional e as relações internacionais. Assim, o objetivo é investigar quais são e como operam os desafios que o normativismo do direito internacional enfrenta perante a realidade da política ambiental, a fim de entender como essa dialética impacta na governança global do clima. Para contextualizar a discussão, foi feito um estudo de caso sobre a relação entre o direito e a política presente na Conferência do Clima de Paris e no Acordo resultante da mesma, ambos de 2015. O método utilizado no estudo é o hipotético-dedutivo, uma vez que a investigação parte da hipótese que é necessário repensar os princípios que regem os Estados, tais como a soberania e a autodeterminação, sendo esses, fatores que dificultam a plena efetivação dos acordos ambientais no espaço doméstico estatal. A pesquisa foi feita com base em revisão bibliográfica que discute a governança global, as relações internacionais e o direito internacional ambiental. Como resultado compreendeu-se quais os desafios que o direito internacional enfrenta na política dos Estados, na construção de acordos ambientais e como a soberania e outros princípios estatais intervém nas ações ambientais e na formação de uma governança global do clima.

Palavras-chaves: Direito Internacional; Governança Global do Clima; Meio Ambiente; Política; Relações Internacionais.

ABSTRACT

Trabalho de Conclusão de Curso
Curso de Bacharelado em Relações Internacionais
Universidade Federal de Santa Maria

GOVERNANÇA GLOBAL DO CLIMA: OS DESAFIOS DO DIREITO INTERNACIONAL NA POLÍTICA AMBIENTAL

(GLOBAL CLIMATE GOVERNANCE: THE CHALLENGES OF LAW IN THE
ENVIRONMENTAL POLICY)

AUTHOR: Matheus Silva Bastos

ADVISOR: Ademar Pozzatti Junior

Transnational environmental problems such as the greenhouse effect and the global warming are one of the main causes of the industrial/economic development model adopted around the world after the industrial revolution. Due to the decentralization and horizontality of international society, the search for solutions to environmental demands is only possible if economic and state interests are taken into account and broad cooperation is implemented among global actors to build concrete objectives aimed at combating the climate change. The construction of a global climate governance will only be effective if it can reconcile the diverse states and non-state actors' interests and the effectiveness of international environmental norms and policies. Thus, the present research discusses the challenges of the global climate governance based on the dialogue between the conceptual framework of international law and international relations. So, the objective is to investigate what are the challenges that the normativism of international law faces in the environmental policy reality and how they work, in order to understand how this dialectic impacts on global climate governance. To contextualize the discussion, a case study was done based on the relation between the law and policy presented at the Paris Climate Conference and the Paris Agreement, both of 2015. The method used in the study is the hypothetical-deductive. The research assumes that it is necessary to think over the states' principles, such as sovereignty and self-determination, which are factors that difficult the implementation of environmental agreements in the states' domestic space. The research is based on a literature review that discusses global governance, international relations and international environmental law. At the end of the research it was understood the challenges that international law faces in the state's politics, in the construction of environmental agreements and how sovereignty and other state principles intervene in environmental actions and in the formation of the global climate governance.

Keywords: Climate Global Governance; Environment; International Law; International Relations; Policy.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|---------|---|
| CDS | Comissão de Desenvolvimento Sustentável |
| COP | Conferência das Partes |
| COP21 | 21ª Conferência Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças do Clima |
| CQNUMC | Convenção Quadro das Nações Unidas para as Mudanças Climáticas |
| GEE | Gases do Efeito Estufa |
| IPCC | Intergovernmental Panel on Climate Change |
| OMC | Organização Mundial do Comércio |
| ONGs | Organizações Não-Governamentais |
| ONU | Organização das Nações Unidas |
| ONUMA | Organização das Nações Unidas para o Meio Ambiente |
| OSC | Organizações da Sociedade Civil |
| PNUMA | Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente |
| RIO +10 | Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável |
| RIO +20 | Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável |
| UE | União Europeia |

SUMÁRIO

| | |
|--|-----------|
| INTRODUÇÃO | 9 |
| 1 A RELAÇÃO DO DIREITO INTERNACIONAL COM AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS: COMPLEMENTAÇÃO OU NEGAÇÃO? | 13 |
| 1.1 DISCUSSÃO DA RELAÇÃO ENTRE DIREITO INTERNACIONAL E RELAÇÕES INTERNACIONAIS | 14 |
| 1.1.1 Direito Internacional: mecanismo idealista para um ambiente realista? | 14 |
| 1.1.2 Relações Internacionais: excesso de poder? | 17 |
| 1.1.3 Qual o papel do direito internacional nas relações internacionais?..... | 18 |
| 1.2 INSTITUIÇÕES E O DIREITO INTERNACIONAL | 21 |
| 1.3 A POLÍTICA DO DIREITO INTERNACIONAL | 26 |
| 2 O DIREITO INTERNACIONAL DO MEIO AMBIENTAL E OS DESAFIOS DA GOVERNANÇA GLOBAL | 33 |
| 2.1 DIREITO INTERNACIONAL DO MEIO AMBIENTE: DEFINIÇÃO, PRINCÍPIOS, NORMAS E CONFLITOS | 34 |
| 2.1.1 Princípios do Direito Internacional Ambiental | 37 |
| 2.1.2 (In)Compatibilidade do Regime Jurídico Ambiental e os Regimes Jurídicos Econômicos | 39 |
| 2.2 RESPOSTAS INSTITUCIONAIS E AS CONFERÊNCIAS AMBIENTAIS | 41 |
| 2.2.1 Ações Intergovernamentais e Conferências do Clima | 43 |
| 2.2.1.1 Conferência de Estocolmo e Relatório Brundtland | 44 |
| 2.2.1.2 Rio 1992 e a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+10) | 45 |
| 2.2.1.3 Rio +20 | 47 |
| 2.2.2 Acordos Ambientais: <i>hard ou soft law?</i> | 47 |
| 2.3 A GOVERNANÇA GLOBAL E OS DESAFIOS DE EFETIVAÇÃO DOS REGIMES INTERNACIONAIS | 48 |
| 2.3.1 Governança Global do Clima | 51 |
| 2.3.1.1 Eficácia e Desafios da Efetivação da Governança Global do Clima | 53 |
| 3 POLÍTICA AMBIENTAL DA CONFERÊNCIA DO CLIMA DE PARIS (COP21): AVANÇO OU RETROCESSO? | 56 |
| 3.1 ANÁLISE DAS NORMAS NO DIREITO INTERNACIONAL AMBIENTAL E A CONFERÊNCIA DE PARIS | 57 |
| 3.1.1 As Normas Ambientais Internacionais e a Política Estatal | 57 |
| 3.1.2 Conferência do Clima de Paris de 2015 | 59 |
| 3.2 O ACORDO E A IDEALIZAÇÃO DE UMA POLÍTICA AMBIENTAL VINCULANTE | 63 |
| 3.3 ANÁLISE DA POLÍTICA NO ACORDO DO CLIMA DE PARIS | 67 |
| CONCLUSÃO | 75 |
| REFERÊNCIAS | 79 |

INTRODUÇÃO

O meio ambiente não distingue fronteiras nem espaços sociais e politicamente construídos, pois todos os seus aspectos estão interligados e dependem uns dos outros para a sua própria preservação e manutenção. Diferente da lógica política de determinação espacial, onde, muitas vezes, ecossistemas similares encontram-se divididos entre Estados por perspectivas históricas e sociais divergentes, de modo que os danos ambientais e a reação a estes são questões essencialmente transnacionais. Dessa forma, em função da própria universalidade do meio ambiente e da particularidade da política, faz-se necessário a cooperação entre os diversos atores políticos de diversos países para fazer frente às mudanças climáticas. Sendo isso possível a partir do direito internacional ambiental.

Os recentes relatórios do Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas (no inglês, IPCC)¹ da Organização das Nações Unidas (ONU) demonstram a gravidade do impacto causado pelo aquecimento global. De acordo com o IPCC de 2018, o aumento no nível do mar pode ultrapassar mais de um metro até 2100 em decorrência do degelo das calotas polares em regiões árticas e montanhosas se as emissões de carbono e gases do efeito estufa (GEE) continuarem a subir na proporção atual. Tal fato pode desencadear outros eventos catastróficos, como a submersão de áreas costeiras e cidades e a extinção em massa de espécimes marítimas, processos de desertificação e degradação territorial, afetando a segurança alimentar de todo o planeta, em decorrência do aumento da temperatura (IPCC, 2019).

O relatório do IPCC faz alertas quanto a busca por alternativas e meios de combater as mudanças climáticas, sendo o modelo de desenvolvimento industrial/econômico uma das principais causas do aumento das emissões de carbono e de GEE, causadores do aquecimento global (IPCC, 2018). O modelo de desenvolvimento industrial amparou o crescimento da produção a nível mundial na expansão do consumo e na obsolescência, fatores que geraram custos irreparáveis

¹ “O IPCC é o órgão das Nações Unidas que analisa dados relativos às mudanças climáticas. Foi estabelecido pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e a Organização Meteorológica Mundial em 1988 para fornecer aos tomadores de decisões análises científicas regulares relativas às mudanças do clima, suas implicações e potenciais de risco futuro e inclui 195 Países-membros” (NAÇÕES UNIDAS, 2019. Disponível: <<https://nacoesunidas.org/relatorio-da-onu-aponta-que-nivel-do-mar-pode-subir-mais-de-um-metro-ate-2100/>>. Acesso: 22 out. 2019).

ao meio ambiente. Dessa forma, a partir de meados do século XX, a sociedade internacional passou a buscar por formas de responder as demandas ambientais e construir mecanismos para promover o combate as causas das mudanças climáticas.

A primeira tentativa ocorreu na conferência do clima realizada pela ONU em 1972, na cidade de Estocolmo, na Suécia. A mesma serviu para apresentar o debate entre, de um lado, os problemas ambientais, que não encontram fronteiras geográficas e não estão vinculados a um nacionalismo ou estatalismo soberano, uma vez que dizem respeito à coletividade dos indivíduos do planeta, e, por outro lado, o particularismo do direito e da política, vinculados aos princípios da territorialidade e da cidadania nacional. A conferência de Estocolmo tornou o assunto mais presente nas mesas de debate e encontros entre líderes globais, além de expandir a percepção global acerca da necessidade de resolver tais problemas, bem como incentivou a busca por soluções comuns aos problemas que afigem a humanidade.

Neste contexto, o trabalho analisa em que medida os Estados estão dispostos a cooperar para solucionar os problemas ambientais e se o sistema internacional fornece os mecanismos necessários para a discussão sobre a viabilidade de uma governança global do clima. Para, nesse sentido, compreender quais são os desafios que o direito internacional enfrenta perante a política ambiental e como esses desafios impactam na governança global do clima.

Com vista a atender a tal objetivo, a presente pesquisa utiliza o método de abordagem hipotético-dedutivo, busca-se analisar os pontos e discussões centrais de uma governança global com pressupostos previamente delimitados. A partir da interface entre o direito e a política, a pesquisa parte de três hipóteses. A primeira é que o sistema internacional, fundamentado na soberania estatal, representa um dos principais desafios enfrentados pelo direito internacional ambiental para sua efetivação, desse modo, repensar tal princípio poderá contribuir para a adoção de políticas ambientais eficazes. A segunda hipótese é que para tornar efetivo o direito internacional ambiental, faz-se necessário construir instrumentos similares aos existentes no direito internacional econômico. E a terceira hipótese do trabalho é que a institucionalização do direito internacional ambiental e a criação de mecanismos de sanção podem ocasionar o aumento do custo político para os Estados que descumprirem as normas e acordos e promover medidas mais eficientes. Tais

hipóteses foram investigadas a partir do estudo das normas do direito internacional, da construção dos acordos e regimes ambientais e da atuação política dos Estados no sistema internacional e nas conferências do clima.

O método de procedimento usado na pesquisa é o explicativo monográfico. Objetiva-se identificar e analisar os motivos e fatores que levariam os Estados a contribuírem e cooperarem para a formação de uma governança global do clima e na solução conjunta de problemas ambientais que afetam a todo o sistema, partindo de normas e acordos do direito internacional ambiental, assim como análises de conferências do clima. As pesquisas foram feitas por meios de revisão bibliográfica e análise documental de acordos e convenções internacionais sobre o meio ambiente, além de artigos e livros de autores selecionados.

Para responder ao problema estipulado e atingir ao objetivo proposto, a presente pesquisa foi dividida em três capítulos, buscando-se construir um trabalho coeso, sendo cada capítulo referente a uma temática dentro do eixo argumentativo central. No primeiro capítulo discute-se as principais características e mecanismos existentes nas disciplinas do direito internacional e das relações internacionais, objetivando examinar o papel do direito frente aos diferentes desafios e abordagens das relações internacionais. Compreende-se os principais conceitos, atores e noções presentes nas respectivas áreas e de que modo as mesmas se relacionam com a discussão sobre a política no direito internacional. Trata-se aqui de entender como o direito internacional opera para impactar nas relações internacionais.

No segundo capítulo é investigado qual o papel do direito internacional ambiental na governança global do clima. Para isso é necessário analisar suas especificidades, a fim de entender como elas impactam na construção da governança global. Alguns dos debates feitos no capítulo estão relacionados a *soft law*, característica das normas do direito internacional ambiental, aos regimes ambientais, sua efetivação e os desafios no sistema internacional. Também é discutido o papel das conferências e acordos sobre o meio ambiente anteriores a de Paris de 2015, com vista a entender os objetivos, inovações e os documentos gerados por cada uma delas e como os mesmos modificaram o direito internacional ambiental. Neste capítulo é discutida a ideia central que permeia a governança global do clima, a fim de entender os seus desafios, perspectivas e possibilidades de implementação no espaço internacional.

No terceiro capítulo, a discussão é voltada à Conferência de Paris, de 2015, e ao acordo resultante da mesma. São investigadas as inovações e mudanças presentes no acordo, os principais mecanismos jurídicos que o diferem dos anteriores e como tais mecanismos contribuem para a busca por eficiência e efetividade do direito internacional ambiental. A última parte do capítulo é reservada a discussão sobre a política que guiou a formulação do acordo e como o direito internacional do meio ambiente tentou respondê-la, levando em consideração as categorias de análise da política internacional.

Dessa forma, a presente pesquisa justifica-se pela necessidade da busca por mecanismos jurídicos eficientes e inovadoras para responder as demandas ambientais existentes no sistema internacional e que levem em consideração a dinâmica da política. As mudanças climáticas são uma realidade inegável e faz-se necessária a ação conjunta dos diversos atores da sociedade para a efetivação das respostas e a construção de ferramentas que sirvam verdadeiramente ao propósito de combater o aquecimento global e suas consequências. E tal ação só é possível através da cooperação internacional, da formulação de objetivos comuns e do pleno cumprimento dos mesmos.

1. A RELAÇÃO DO DIREITO INTERNACIONAL COM AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS: COMPLEMENTAÇÃO OU NEGAÇÃO?

Primeiramente, antes de discutir a governança global do clima ou a temática ambiental em si, é necessário analisar qual a função do direito internacional no âmbito das relações internacionais, já que ambos são vistos como o cerne para os estudos sobre o meio ambiente no cenário internacional. Nesse capítulo identifica-se as principais características dessas duas disciplinas, a fim de compreender quais são e como operam os mecanismos jurídicos que são capazes de influenciar a política. Para isso, foi feita a divisão em três seções que buscam examinar o papel do direito internacional frente aos diferentes desafios existentes no sistema internacional.

Primeiramente é necessário conceitualizar o que são o direito internacional e as relações internacionais, para, a partir disso, analisar qual a relação que ambos desempenham no ambiente internacional. Não se trata aqui de esgotar o amplo debate acerca da interdisciplinaridade ou até mesmo da *joint discipline*, mas tão somente de levantar algumas categorias deste debate para pensar a interlocução aqui proposta. Essa discussão foi realizada na primeira seção do capítulo (1.1), a fim de reconhecer quais são os pontos em comum, as divergências e os instrumentos que esses campos dispõem.

Na segunda seção do capítulo (1.2) trabalha-se a relação entre as instituições e o direito internacional. As instituições são fruto da formalização dos regimes internacionais, muitas vezes decorrentes de tratados e acordos que são estruturados pelo direito internacional. Os interesses estatais são um importante vetor quando se discute o direito internacional, pois os mesmos explicam a forma com que os Estados se comportam no sistema.

Já na terceira seção (1.3), inicia-se uma análise sobre a visão política dos Estados e do direito internacional. Dessa forma, são apresentadas as noções de soberania e outros princípios estatais que contribuem para a leitura sobre o papel que os mesmos têm nas relações entre o direito e a política. A influência estatal nas discussões sobre o direito, as tentativas do direito de livrar-se das amarras dos Estados e, dessa forma, não se tornar refém dessas vontades, entre outras questões que guiam o debate acerca do tema.

1.1. DISCUSSÃO DA RELAÇÃO ENTRE DIREITO INTERNACIONAL E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Antes de aprofundar a discussão sobre a relação entre direito internacional e as relações internacionais, faz-se necessário definir o que os mesmos representam e qual a importância da conceitualização para o trabalho. Ambos estão relacionados e compartilham pontos em comum, além de divergências, e defini-los é necessário para que se discuta esses aspectos.

1.1.1. Direito Internacional: mecanismo idealista para um ambiente realista?

O direito internacional desde seus primórdios é associado aos Estados e a relação que os mesmos desempenham uns com os outros, sua disposição para a resolução de problemas a partir da realização de acordos e do diálogo. A cooperação internacional foi o principal motor para que o direito entre Estados começasse a surgir. De acordo com Ribeiro (2008, p.432), cooperação representa a “atuação conjunta de países, instituições multilaterais e não-governamentais em busca de um objetivo comum”. Assim, tratar de cooperação no plano internacional é envolver um grupo de atores dispostos a colaborar, discutir e encontrar soluções ou meios para atingir interesses comuns sobre determinada questão.

Sobre a noção do que representa direito e seu surgimento, Shaffer (2012) argumenta que os processos de elaboração de leis e normas estão interligados com a construção do Estado nacional e, assim, esse constitui o centro do direito, sendo o direito intrinsecamente interligado com a concepção de Estado:

Desde a ascensão de estados soberanos no século XVII, associados convencionalmente ao Tratado de Westphalia, o direito tem sido associado à lei estatal e aos sistemas jurídicos nacionais. O direito, como John Glenn escreve, era "um elemento essencial da construção nacional". O direito internacional público foi baseado e surgiu com a criação de Estados, governando suas relações e provendo seu reconhecimento mútuo. O direito internacional privado fornece regras e padrões complementares para governar situações em que mais de um estado declara jurisdição sobre uma transação ou evento. Os conceitos de direito internacional público e privado são, portanto, centrados no Estado, abordando as relações entre os estados-nação e entre

os sistemas jurídicos nacionais, como refletido no termo “inter-nacional” (SHAFFER, 2012, p.7, tradução própria)².

De uma forma simplificada, pode-se definir o direito internacional como as normas, regras e acordos que regulam a atuação de atores, sejam públicos ou privados, no ambiente externo. Tratando do que se considera os principais expoentes do direito internacional, os Estados, o direito internacional é toda a forma de regulação e ação que esses Estados acordam e constituem fora de suas fronteiras, sejam elas por atuação em convenções, realização de acordos interestatais, pelas instituições internacionais ou decisões de política externa. Jouannet (2013, p.18) argumenta que a atuação do direito internacional não fica restrita apenas ao ambiente externo, ela influencia também decisões no âmbito interno dos Estados. Pozzatti Junior (2015) analisa tal assertiva, sendo o direito internacional um importante mecanismo para a adoção de normas internas, visto que o mesmo influencia a tomada de decisão política doméstica a partir dos acordos e tratados assinados pelos Estados. Como, por exemplo, o protocolo de Quioto de 1997, que estabelece metas que devem ser cumpridas pelos Estados para a redução dos níveis de emissão de gases que agravam o efeito estufa. Jouannet (2013, p.17) discute essa ideia:

Durante muito tempo, o direito internacional era definido como o direito que rege as relações entre estados ou como sendo o direito da sociedade internacional. Porém essas definições clássicas tornaram-se obsoletas, já que expressam apenas parcialmente o que é o direito internacional contemporâneo, tão grande foi a evolução por que este passou em seu objeto, seu alcance e seu conteúdo. Dizer que o direito internacional é um direito interestatal, que rege somente as relações entre estados, é falso, uma vez que hoje ele rege igualmente a conduta de outros sujeitos de direito além dos estados, como as organizações internacionais e os indivíduos. Definir o direito internacional como o direito da sociedade internacional é igualmente demasiado restritivo, se com isso se quer dizer que ele rege unicamente as relações entre sujeitos/atores das relações internacionais. O direito internacional continua a ser o direito da sociedade internacional, mas ele está igualmente em grande parte do direito das sociedades internas e rege situações no plano interno que não têm qualquer elemento de internacionalidade ou estraneidade.

² Trecho original em inglês: “Since the rise of sovereign states in the seventeenth century associated conventionally with the Treaty of Westphalia, law has been associated with state law and national legal systems. Law, as John Glenn writes, was ‘an essential element... of national construction’. Public international law was based on and came into existence with the creation of states, governing their relations and providing for their mutual recognition. Private international law provides complementary rules and standards to govern situations where more than one state asserts jurisdiction over a transaction or event. The concepts of public and private *international law* are thus both state-centric, addressing relations between nation states and between national legal systems, as reflected in the term ‘inter-national’” (SHAFFER, 2012, p.7).

Portanto, o direito internacional contemporâneo (pós-1945) possui aspectos mais amplos que os apresentados anteriormente, centrados, quase que exclusivamente nos Estados e seus agentes. O direito internacional contemporâneo encontra-se representado em todas as relações fundamentadas que ocorrem no ambiente externo, entre indivíduos, agentes privados e não estatais, como empresas e ONGs, Estados e instituições internacionais. Deste modo, discutir questões relacionadas ao direito, envolve, primeiramente, a formalização de ações e o método de execução das mesmas para sua validação.

É nesse sentido que Slaughter e Burke-White (2006) discutem sobre como a noção clássica de direito internacional consiste em normas, acordos e instituições internacionais regradas no espaço internacional. De modo que as demandas individuais apenas poderiam alcançar o plano internacional se fizessem parte das vontades dos governantes. O direito contemporâneo entra em conflito com essa ideia ao adentrar a esfera doméstica e passar a regular as relações entre a sociedade e o governo e ao possibilitar uma maior participação da sociedade internacional nos processos de decisão e formação de acordos e tratados.

Frankhauser (2017, p. 16) menciona como exemplo dessa nova abordagem do direito internacional a 21^a Conferência Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças do Clima (COP21). Como citado pela autora, a conferência “contou como nunca antes, com tamanha presença da sociedade civil global. A atuação de cientistas e estudiosos, de empresas transnacionais, de indivíduos e de governos foi emblemática”, ampliando o alcance da discussão sobre o meio ambiente.

O aumento da cooperação no sistema internacional após 1945, criou um ambiente propício para o florescimento do direito internacional, a realização de conferências, o surgimento de instituições e tratados, estruturaram o sistema e construíram mecanismos para a consolidação do direito, além de possibilitarem a ampliação do leque de atores e agentes que participam dos processos. A cooperação entre os Estados é fundamental para a sociedade, pois a mesma deriva da interdependência histórica dos agentes sociais e, dessa forma, acaba por proporcionar a alteração na estrutura da sociedade, responsável pela instituição de organismos internacionais, assim, tornando-a cada vez mais institucionalizada (NASSER, 2005, p.79).

Dessa forma, a ordem liberal/idealista que caracterizou o mundo pós Segunda Guerra Mundial foi uma das razões para a construção de mecanismos de mediação dos interesses estatais e a ampliação da cooperação no ambiente internacional. Visando-se evitar que ocorressem novas guerras, é criada a ONU em 1945, contando com a participação de quase todos os países existentes e objetivando a busca de soluções comuns aos problemas que afligem os Estados e a sociedade internacional.

1.1.2. Relações Internacionais: excesso de poder?

Definir a abstração que representa as relações internacionais não é a mais fácil das tarefas, mas há um conjunto de características que servem como indicadores. Muitas são as abordagens e teorias que tratam do tema, cada uma delas busca definí-las à sua maneira e a partir de suas próprias ideias e objetivos.

A definição que será utilizada no trabalho é a de Gounelle (1996), segundo o qual, as relações internacionais constituem os fluxos e contatos que são realizados fora das fronteiras dos Estados, e a cooperação interestatal constitui o centro das relações internacionais, assim como as políticas externas dos governos nacionais. O autor complementa que a localização é um ponto central na definição do que é o tema, sendo possível, a partir dela, dizer o que são ou não as relações internacionais.

Assim como discutir o que são as relações internacionais, é preciso entender o que representa o espaço em que essas relações ocorrem e como o sistema afeta as relações entre os Estados. Há diversas teorias que caracterizam o que é o sistema internacional, mas de forma geral, é o local em que ocorrem as relações internacionais, onde os contatos entre os Estados acontecem, sendo claramente um espaço abstrato e simbólico. A teoria realista caracteriza o sistema internacional como anárquico, a figura do leviatã de Thomas Hobbes (2002), onde os Estados agem à sua maneira, sem que haja algum poder superior aos mesmos, movidos por seus interesses e em espírito de competição.

Desta maneira, o sistema internacional impacta nas relações entre os atores e contribui para explicar por que os mesmos tomam determinadas ações e a que fim. Sobre a influência do sistema na percepção dos Estados, Souza (2006) colabora para a discussão com a noção do que representam os Estados nas relações internacionais:

Para o estudo das relações internacionais, a noção jurídica do Estado impunha ontologia caracterizada pela multiplicidade de unidades independentes entre si, sem a presença de um comando central, o que as colocava em situação análoga à dos indivíduos no “estado de natureza” hobbesiano. Com efeito, desde então, a “analogia doméstica”, criada no rastro da concepção jurídica do Estado, tornou-se uma das concepções mais frequentemente associadas ao ambiente internacional (SOUZA, 2006, p.104).

Com essa ideia, pode-se inferir que os Estados pensam e praticam as relações internacionais em espírito de competição uns com os outros, e isso acontece pois os mesmos possuem interesses³ e buscam atingir a seus objetivos políticos. E o direito internacional é o espaço em que ocorrem esses conflitos de interesses. Os acordos e os regimes internacionais acabam sendo o resultado dessas disputas por poder no sistema internacional, frutos dos interesses dos Estados e de grupos domésticos sobre a temática em debate (MIALHE, 2008, p. 208).

1.1.3 Qual o papel do direito internacional nas relações internacionais?

Primeiramente, o direito e as relações internacionais contribuem para a construção do que conhecemos como sociedade internacional. De acordo com Bull e Watson (1984), a sociedade internacional é compreendida como um grupo de comunidades políticas independentes, que não constituem um sistema único de comportamentos e perspectivas, mas procuram, de forma conjunta, por meio do diálogo, da institucionalização e da formalização de regras e normas, sistematizar e estruturar suas relações através de interesses comuns acordados em tratados, pactos e princípios na busca de objetivos coletivos.

Há diversas áreas em que as disciplinas de direito internacional e relações internacionais compartilham do mesmo aporte teórico e debatem temas similares que encontram prerrogativas e análises em ambos os campos. Slaughter (et al 1998, p.

³ Sendo, nessa perspectiva, os interesses estatais como resultado dos interesses de grupos domésticos com capacidade de influenciar a política externa e o comportamento dos Estados, assim como descreve Putnam (1988). O autor analisa a relação existente entre a atuação internacional e a esfera doméstica dos Estados. O sistema internacional e o nível interno possuem fatores e mecanismos próprios e que influenciam a tomada de decisões e a construção das políticas estatais. Os grupos aqui compreendidos e com capacidade de formular e modificar a agenda política são a sociedade civil doméstica e internacional, as organizações não-estatais e as empresas nacionais e transnacionais.

384) reconhece três esferas temáticas em que as disciplinas partilham de pressupostos semelhantes.

A primeira é sobre a governança global, que nas palavras de Slaughter (et al., 1998, p.384, tradução própria), “são centradas nas características organizacionais, nas funções e propósitos das estruturas e instituições que ordenam a vida internacional e estão situadas ‘acima’ do nível estatal”⁴, portanto, a governança só possível de construção se houverem mecanismos internacionais já normatizados, como acordos, tratados e instituições internacionais capazes de estruturar o sistema internacional para responder as questões que afetam os Estados.

A segunda esfera representa os estudos sobre a importância de valores compartilhados. Para Slaughter (et al., 1998, p. 384, tradução própria), essa discussão “centra-se no impacto que as normas e discursos baseados em normas tem sobre os atores e as estruturas sociais no sistema internacional”⁵, sendo esses refletidos no papel dos atores, suas características, interesses, e em todas as estruturas que abarcam esses aspectos.

A terceira e última é focado nas pesquisas sobre a relação entre os níveis doméstico e internacional e suas intervenções, ampliando o estudo do que se considera internacional para as relações entre Estados e sociedades (SLAUGHTER et al., 1998, p. 384).

Esse interesse mútuo entre as disciplinas também pode ser lido pela forma com que o direito internacional influencia as ações dos Estados no sistema. Com esse pressuposto, os atores acabam por preferir a formalização de acordos pela capacidade que os mesmos tem de garantia de cumprimento e pela elaboração de mecanismos para caso haja alguma violação, acabando, assim, por desincentivar transgressões pelo custo político que teriam para o Estado em questão.

Seguindo nesse ponto, Badin (et al., 2014), com base nos textos de Slaughter, trata de três vertentes que analisam o papel que o direito desempenha nas relações internacionais:

⁴ Trecho original em inglês: “It focuses on the organizational features, functions and purposes of the structures and institutions that order international life and are situated “above” the level of the state” (SLAUGHTER et al., 1998, p.384).

⁵ Trecho original em inglês: “It focuses on the impact of norms and norm-based discourses on actors and social structures in the international system” (SLAUGHTER et al., 1998, p.384).

(i) os processos de criação, interpretação e aplicação do Direito Internacional têm um impacto causal próprio nas relações internacionais, que vai além daquele que a Teoria dos Regimes consegue captar; (ii) o Direito Internacional também seria um aspecto constitutivo na formação dos atores e de seus interesses no sistema internacional, diferentemente do aspecto instrumental e normativo atribuído ao Direito pela Teoria dos Regimes ao considerar que as ações dos Estados, no âmbito internacional, estão orientadas por interesses fixos; e, ainda, a partir de uma das principais contribuições do Direito Internacional como processo, (iii) a importância de também se considerar o direito doméstico e outras regras transnacionais e seus efeitos para as relações internacionais (BADIN, et al., 2014, p.13-14).

Ao apresentar tais contribuições da área do direito internacional para as teorias de relações internacionais, Slaughter (et al., 1998) enfatiza diretamente a redução do elemento racional dos Estados no processo de decisão internacional. Byers (1997) complementa que as regras e normas internacionais não são dependentes e submetidas às vontades estatais imediatas, mas de outros fatores que permeiam essas relações, como a expectativa de ações futuras dos Estados.

Assim, pode-se induzir que o direito internacional constrói mecanismos capazes de moldar a relação entre os Estados e criar procedimentos eficientes que servem para reduzir o que, descrito por Clausewitz (2007), conhece-se por ‘névoa’ nas relações interestatais, compreendida como a falta de conhecimento que um Estado tem em relação às ações de outro. Pois, partindo do pressuposto realista de que os Estados são movidos única e exclusivamente por seus interesses, qualquer ação estatal ocorre apenas por haver objetivos bem delimitados atuantes e muitas vezes esses objetivos são implícitos, criando um sistema de incerteza nas relações internacionais. Portanto, construir ferramentas que tornem mais claras essas ações, contribui para processos de institucionalização e cooperação.

Além disso, outro ponto a abordar é sobre as questões que são debatidas por juristas e organizações no âmbito do direito internacional e não encontram respaldo significativo nas políticas dos Estados, como é o caso do meio ambiente. Os problemas visíveis a curto prazo, como demandas securitárias e econômicas, costumam ser tratados com maior atenção pelos Estados por representarem ameaças instantâneas a ordem atual, enquanto discussões sobre o aumento da temperatura média do planeta e a elevação do nível do mar, por exemplo, acabam parecendo distantes na visão dos governantes. Dessa maneira, dificilmente as discussões políticas abordam assuntos que não fazem parte do que se considera *high politics*,

sendo essas representadas pelos temas mais importantes na visão da teoria realista e, consequentemente, dos Estados.

Mesmo que exista essa divergência entre o direito internacional e as relações internacionais, ambos compartilham do mesmo espaço, atores e pressupostos similares. A cooperação interestatal é a principal ferramenta de construção do direito e das relações internacionais, e a partir dela são realizados conferências, encontros e convenções que estabelecem tratados, acordos e pactos que são a base para a criação de instituições internacionais, sendo a relação entre as instituições e o direito internacional o assunto que será debatido na próxima seção.

1.2 INSTITUIÇÕES E O DIREITO INTERNACIONAL

As instituições nas relações internacionais são fundamentadas em acordos interestatais que buscam legislar sobre alguma causa, encontrar soluções comuns e atingir objetivos partilhados entre os Estados. Assim, as instituições são um dos meios que o direito internacional obteve de tentar institucionalizar as relações internacionais, baseando-se em tratados e interesses compartilhados dos Estados. A chamada teoria institucionalista é a que busca analisar a relação que as instituições e o direito internacional desempenham nas relações internacionais.

Dessa forma, a relação entre os estudos de direito internacional e das instituições pode ser apresentado a partir da definição de regimes internacionais. Para Krasner (2012, p.185), “regimes são conjuntos, implícitos ou explícitos, de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão em torno dos quais convergem as expectativas dos atores”. Outra conceituação parte de Keohane e Nye (1977, p.19), que definem os regimes como “conjuntos de arranjos de governança” que incluem “redes de regras, normas e procedimentos que regulam comportamentos dos atores e controlam os seus efeitos”.

Os regimes internacionais, portanto, surgem quando um grupo de atores acordam que é necessária a criação de regras para a manutenção e organização de uma ordem de interesse comum a todos os envolvidos, seja a mesma limitada a uma única situação ou que sirva de base para estruturar um sistema em torno de uma temática. Como é o caso do regime internacional do meio ambiente, exemplificado

pela COP 21 e pelo Protocolo de Quioto (1997), onde ambos instrumentos servem de base para entender a temática e compreender o papel e os deveres dos Estados na questão ambiental. Desse modo, os regimes internacionais partem da cooperação e são baseados na concordância mútua sobre a criação de regulamentos e normas para reger temas e acordos adjacentes.

Uma função importante dos regimes internacionais é a de facilitar a criação de acordos específicos sobre as questões que estão envolvidas dentro da área de abrangência do regime. Dessa forma, os regimes internacionais ajudam a tornar as expectativas dos governos coerentes entre si. Regimes são desenvolvidos em parte porque os atores políticos acreditam que, com tais acordos, eles serão capazes de se beneficiar mutuamente, algo que fora dos regimes seriam difícil ou impossível de alcançar. Em outras palavras, os regimes são valiosos para os governos onde, na sua ausência, certos acordos mutuamente benéficos seriam impossíveis de elaborar. Em tais situações, a ação conjunta *ad hoc* seria inferior aos resultados da negociação dentro do contexto do regime (KEOHANE, 1982, p. 334, tradução própria)⁶.

Keohane (1984, p. 244) adiciona a discussão sobre regimes internacionais as razões pelas quais os Estados acordam em participar dos regimes. De acordo com o mesmo, os regimes podem ampliar a possibilidade de cooperação interestatal e reduzir os custos das transações que estejam dentro da temática do regime em questão. Os regimes também, de acordo com o autor, ampliam as informações que os governos recebem sobre outros Estados, servindo, assim, de base para prever de que forma esses governos agirão e também quais são as suas expectativas. Assim, ao “estabelecer padrões legítimos de comportamento para os Estados seguirem e fornecendo formas de monitorar a conformidade dos mesmos, os regimes criam a base para a aplicação fundada no princípio da reciprocidade” (KEOHANE, 1984, p. 245, tradução própria)⁷.

Ao tratar da teoria institucionalista, de acordo com Souza (2011, p. 28):

⁶ Trecho original em inglês: “A major function of international regimes is to facilitate the making of specific agreements on matters of substantive significance within the issue-area covered by the regime. International regimes help to make governments' expectations consistent with one another. Regimes are developed in part because actors in world politics believe that with such arrangements, they will be able to make mutually beneficial agreements that would otherwise be difficult or impossible to attain. In other words, regimes are valuable to governments where, in their absence certain mutually beneficial agreements would be impossible to consummate. In such situations, *ad hoc* joint action would be inferior to results of negotiation within a regime context” (KEOHANE, 1982, p. 334).

⁷ Trecho original em inglês: “establishing legitimate standards of behavior for states to follow and by providing ways to monitor compliance, they create the basis for decentralized enforcement founded on the principle of reciprocity” (KEOHANE, 1984, p. 245)

Keohane apagou estrategicamente a dicotomia conflito/cooperação ao propor que a harmonia de interesses torna a cooperação e as instituições desnecessárias, donde se conclui que a cooperação tem sempre lugar à sombra do conflito. Assumindo a existência de interesses comuns de fundo entre os Estados, as instituições poderiam auxiliá-los a remediar problemas políticos de ação coletiva derivados da anarquia internacional. As instituições, ao reduzirem os custos de transação e a assimetria de informações, permitiriam aos Estados passarem de equilíbrios sub-ótimos a situações eficientes no sentido de Pareto. Apesar de despidas de fundações morais ou legais, a associação das instituições à problemática da cooperação entre os Estados introduziu um viés favorável à sua difusão, pois, se as instituições levam a resultados mutuamente benéficos, não há razão para que não se pense nelas como algo “bom”.

Dessa forma, Keohane (1984) estabelece uma abordagem mais ampla ao falar dos regimes internacionais, o autor adota o pressuposto realista de que a política dos Estados afeta e tem consequências no sistema internacional. A teoria institucionalista, introduz a ideia de que as normas influenciam as ações estatais e seu comportamento nas relações internacionais. Kratochwil e Ruggie (1986) argumentam que as normas tem capacidade de “guiar”, “inspirar” e “racionalizar” o comportamento dos atores, pois as mesmas servem para demonstrar quais as expectativas comuns que os Estados têm sobre determinada temática, mesmo que elas não correspondam às suas vontades. Os autores completam que o impacto das normas nos regimes internacionais não é um procedimento impassível, pois há reações dos Estados à criação delas caso não estejam de acordo com suas pretensões.

Sobre os interesses estatais, os teóricos institucionalistas usam pressupostos realistas para explicar a forma com que os Estados agem no sistema internacional. A teoria realista parte do princípio de que os atores agem apenas movidos por seus interesses e todas as ações que tomam tem por objetivo atingir os mesmos. “Nesses termos, as normas jurídicas internacionais são concebidas como instrumentos utilizados pelo Estado para satisfazer o seu auto interesse previamente formulado” (SOUZA, 2006, p. 140). Dessa maneira, o direito internacional na teoria institucionalista fica restrito ao papel de “variável interveniente, posicionando-se entre os fatores causais básicos – como interesse e poder – e os resultados produzidos no cenário internacional” (SOUZA, 2006, p.140).

É nesse sentido que Pozzatti Junior (et al., 2018, p.2) argumenta ser importante analisar os interesses e as ideias dos atores que participam do processo de construção dos regimes para realizar “uma abordagem mais completa” do tema que

também envolve as instituições. De acordo com o mesmo, ao debater sobre as instituições, “é necessário analisar o contexto político que as motiva”. Assim, a discussão sobre como as normas induzem os Estados a agir de determinada maneira na ordem internacional está interligada com seus interesses, pois, partindo do pressuposto de que as normas internacionais são criadas das vontades e da cooperação entre os Estados, as mesmas são instrumentos desses interesses e sua influência está limitada a vontade dos Estados de mantê-las. Para Souza (2011, p.28), os Estados aceitam as normas porque as mesmas ajudam a satisfazer suas ambições.

Ao fim e ao cabo, os desafios impostos pelos institucionalistas aos realistas reabriram o diálogo entre Relações Internacionais e Direito Internacional ao propor um enfoque da política internacional baseado em elementos como normas, regras, princípios e procedimentos de tomada de decisão. Contudo, o compartilhamento de certas premissas, como o estado-centrismo e a visão dos interesses estatais como fixos e exógenos, com os mesmos teóricos realistas foi responsável, em grande medida, pela limitação dos estudos interdisciplinares entre juristas internacionais e teóricos da política internacional. Apesar das limitações à reaproximação entre Direito Internacional e Relações Internacionais no âmbito do institucionalismo, o resgate do enfoque sobre elementos afinados com o objeto de estudo dos juristas internacionais abriu espaço para propostas interdisciplinares mais profundas. (SOUZA, 2006, p.140-141).

A teoria institucionalista, da mesma forma que o realismo, adota uma visão focada no Estado para explicar a política internacional e seus resultados, mas ela difere dos realistas “apenas na medida em que confere efeito causal independente às instituições internacionais” (SOUZA, 2006, p.142). Assim, as instituições são construídas a partir da cooperação interestatal e envoltas nos interesses e objetivos dos Estados. As normas, regras e princípios seguem essa mesma linha, mas a atuação das instituições no espaço internacional tem por característica ser avulta a vontade dos Estados, podendo construir bases independentes para seu funcionamento. Em alguns casos, as normas criadas pelas instituições, junto com acordos e tratados são vinculantes aos Estados e sua violação pode resultar em represálias e sanções ao mesmo, contrariando a premissa realista, visto que retaliações não são interessantes aos Estados e podem ter consequências para a política interna, como é o caso dos acordos econômicos, principalmente os da Organização Mundial do Comércio (OMC).

Souza (2006, p.144) argumenta que as normas provenientes do direito internacional não são mais exclusivas como mecanismos para satisfazer a vontade e

os interesses dos Estados, podendo, assim, modificar esses em detrimento de outros, já que os interesses dos Estados são os interesses de grupos dominantes e que tem poder político suficiente para traduzir isso em política externa. Dessa forma, os interesses estatais não são estáticos e mudam com as variáveis presentes no âmbito interno e no sistema internacional.

Alguns institucionalistas, como Robert Keohane, argumentam que as instituições são mecanismos utilizados para alcançar objetivos presentes na ordem internacional e não para questioná-la, visto que as instituições são instrumentos dessa ordem e dependem dela para sua manutenção e funcionamento. Mas um ponto essencialmente controverso na área é que os teóricos institucionalistas não fazem uma análise de como Estados mais fortes do sistema conseguem manipular as instituições para alcançar suas ambições políticas (SLAUGHTER, 2000). Assim, não são raros os casos de países com poder econômico, militar e político suficientes para ‘guiar’ as instituições com o fim de atingir seus objetivos, contrariando a premissa de que as instituições internacionais são mecanismos pelos quais os Estados utilizam para atingir resultados que beneficiem mutuamente a todos, não apenas a um ator ou grupo de atores (SOUZA, 2011).

É nesse sentido que Pozzatti Junior e Trindade (2019, p. 33) debatem sobre o papel do direito internacional e das instituições na manutenção e prevalência dos interesses dos países desenvolvidos e dos interesses econômicos sobre os Estados subdesenvolvidos. Para os autores, “a construção dos acordos internacionais visa proteger os privilégios dos países centrais, em detrimento do progresso econômico e social dos países periféricos”.

Koskenniemi (2009, p.9) constata que o direito internacional tem se fragmentado nos últimos anos, com novas abordagens e áreas sendo cada vez mais formalizado com acordos e tratados, existindo, assim, diversas esferas jurídicas autônomas e distintas entre si. Ele destaca os direitos humanos, o direito econômico e o direito ambiental como exemplos dessa diversificação que tem ocorrido. O autor retrata que os objetivos dessas novas abordagens é se institucionalizar e garantir que haja a prevalência de suas normas no sistema internacional, sendo essas resultantes, na maioria das vezes, de conflitos políticos.

A fragmentação do direito, de acordo com o autor, não é um problema quando a institucionalização é bem estruturada e a área é reconhecida pelos Estados como essencial para a discussão acerca da temática em que ela está inserida, o problema em si ocorre quando há várias normas e organizações legislando sobre a mesma causa, o que acaba por gerar conflitos de interesses sobre qual a melhor forma de resolver e interpretar tal questão. Apesar de todo o avanço que vem ocorrendo nos últimos anos, Koskeniemi (2009) acredita que os esforços e os interesses que reincidem sobre o direito internacional não apontam para que haja uma unidade a curto prazo, o que nota-se é o aprofundamento dos diversos campos de abordagem do direito internacional em temáticas distintas e que não trabalham entre si para a construção de uma possível governança global. Assim, o que vemos hoje são os desafios que o direito enfrenta nas relações internacionais, principalmente no que diz respeito aos Estados e a falta de legitimidade de algumas organizações e instituições.

Deste modo, as instituições estão envoltas pela política dos Estados e como essas políticas impactam nas relações internacionais e no direito. Essa relação entre política e direito internacional será o assunto discutido na próxima seção do capítulo.

1.3 A POLÍTICA DO DIREITO INTERNACIONAL

O debate em torno do direito internacional mostra-se incompleto se não for levado em consideração a noção política que move os Estados nas relações internacionais. A teoria realista discute essa questão envolvendo a política e os interesses estatais e como eles guiam as ações dos Estados. Koskeniemi (1990) argumenta que mesmo o direito internacional tendo um caráter mais liberal e idealista, ele não se encontra totalmente afastado da natureza política das relações internacionais, como ocorre em casos envolvendo instituições, regras e tratados que são construídos em torno da lógica dos interesses e das predileções estatais sobre alguma temática.

Esse é um dos maiores desafios que o direito enfrenta no âmbito internacional. O realismo político acaba por ignorar a participação do direito nas discussões, pois o mesmo só é edificado quando há interesses políticos envolvidos, sempre visando a maximização de ganhos estatais, e os Estados só concordam com tais práticas se as mesmas os beneficiarem de alguma maneira. Portanto, por mais que haja diferentes

formas de leitura do papel do direito nas relações internacionais, não é possível debater os sem levar em consideração o fator ‘Estado’ e os princípios em que os mesmos são estruturados.

Koskeniemi (1990, p.5) continua a discussão sobre o direito internacional, o autor utiliza uma visão argumentativa de que o direito busca despoliticizar as relações internacionais a partir da construção de mecanismos coercitivos e de controle, para evitar que o direito e as instituições se tornem reféns das vontades dos Estados. Assim, constrói-se uma visão em torno das transformações que o direito internacional sofreu no decorrer dos anos, sendo que essas mudanças só ocorreram em resposta às ações, comportamentos, vontades e interesses dos Estados. Concluindo, dessa forma, que o direito internacional partilha de aspectos políticos e que os mesmos influenciam a sua forma de atuação pelos juristas, não havendo um aprimoramento do direito perante os desafios das relações internacionais, as chantagens políticas dos Estados acabaram por limitar as ações e tudo que derivam delas.

Organizar a sociedade por meio de regras baseia-se na suposição de que essas regras são mais objetivas e que, em algum sentido, ideias, visões ou preferências políticas não são. Para mostrar que o direito internacional é objetivo - isto é, independente da política internacional – argumenta-se em dois frontes. Se por um lado, o direito visa assegurar a concretude da lei, distanciando-a das teorias de justiça natural, por outro lado, visa garantir a normatividade da lei, criando um distanciamento entre ela e o comportamento, vontade ou interesse estatal. O direito desfruta de independência da política apenas se ambas as condições estiverem simultaneamente presentes (KOSKENIEMI, 1990, p. 7, tradução própria)⁸.

Desse modo, examinar o direito internacional com base no papel da política no processo possibilita compreender o ambiente e os Estados que nele agem, mas as discussões em torno da adaptação do direito aos fatores políticos constituem um estudo mais complexo dos fatos apresentados. Para Macabu (1973, p. 76), “estuda-se a política internacional como um complexo de situações que abarcam o

⁸ Trecho original em inglês: “Organizing society through legal rules is premised on the assumption that these rules are objective in some sense that political ideas, views, or preferences are not. To show that international law is objective - that is, independent from international politics - the legal mind fights a battle on two fronts. On the one hand, it aims to ensure the concreteness of the law by distancing it from theories of natural justice. On the other hand, it aims to guarantee the normativity of the law by creating distance between it and actual state behaviour, will, or interest. Law enjoys independence from politics only if both of these conditions are simultaneously present (KOSKENIEMI, 1990, p. 7).

comportamento dos Estados no cenário internacional, as causas dos conflitos, as tensões internacionais e os meios de reduzi-los".

Já é de conhecimento na disciplina de relações internacionais que períodos de crise acabam por criar situações em que os sistemas jurídicos passam a ser questionados com mais frequência, principalmente porque é exigido, de certa forma, que o direito e as instituições tenham a capacidade de prever essas crises e tomar medidas para evitar que ocorram consequências graves para os Estados e para o sistema em geral. Deste modo, é notável que nesses momentos exista uma tendência mais voltada ao lado da política com o objetivo de buscar respostas e soluções para esse cenário, mesmo que isso gere a contestação das normas existentes (MACABU, 1973, p.76).

Atualmente o direito internacional passa por um período de crise e contestação, os Estados rompem com os compromissos anteriormente acordados pois os mesmos não representam mais seus interesses no momento, fator recorrente no sistema internacional. A volatilidade dos interesses estatais é uma explicação para esse fato, mesmo que haja objetivos a longo prazo, não é possível prever com tanta facilidade quais serão as medidas tomadas por determinados Estados nos próximos anos e se elas afetariam, de alguma maneira, o sistema internacional ou colocaram em risco a ordem vigente. "Na prática, muitas vezes o direito internacional público experimenta grande dificuldade e em algumas ocasiões, uma certa impossibilidade para harmonizar determinadas situações, que só admitem solução política" (MACABU, 1973, p.76).

Atualmente, é impossível compreender a política externa de um Estado, sem conhecer as condições, os métodos e dificuldades de sua política interna. A política externa de um Estado pode ser considerada como o conjunto de atos dirigidos a certos fins, capazes de satisfazerem o seu interesse nacional. É através dela que ele participa do sistema internacional, com o propósito de obter uma posição aceitável, capaz de satisfazer suas aspirações, necessidades e objetivos. O Estado, ao buscar as condições mínimas toleráveis, diante do binômio soberania-*interesse nacional*, não deve ignorar que a ação política é antes de tudo um compromisso entre o desejável e o possível, sem abstração da realidade internacional em um dado momento. A formulação da política exterior deve estar ligada a uma articulação inteligente, elaborada pelos governos, através da utilização dos meios que estão ao seu alcance. Entretanto, o êxito ou fracasso de sua aplicação dependerá da vontade política e do complexo labirinto da tomada de decisões. (MACABU, 1973, p.91-92).

Assim, é necessário analisar o papel que a soberania e outros princípios representam para os Estados e como eles influenciam em suas ações no âmbito internacional e qual é essa relação com o direito internacional.

1.3.1. Soberania e o Direito dos Estados

Koskeniemi (1990) argumenta em seu texto sobre a forma com que a soberania estatal pode ser explicada a partir de diferentes concepções. A primeira diz respeito ao fato de que a soberania foi imposta aos Estados, assim como um conjunto de direitos e deveres que pertencem a esfera estatal e devem ser preservados, não podendo serem controlados pelo direito internacional, pois ficam restritos a conjuntura política interna/externa. Dessa maneira, adiciona-se a questão dos interesses estatais, o ambiente internacional sendo caracterizado como anárquico, na visão de teóricos realistas das relações internacionais, carece de qualquer mecanismo necessário para reger a atuação e garantir estabilidade aos Estados, assim, eles só encontram essa estabilidade e segurança dentro de suas próprias fronteiras. Por consequência, a soberania necessita, na visão política e estatal, ser mantida e protegida por esses atores. A outra explicação tem relação com o papel do direito na soberania estatal, sendo esse um direito inerente ao Estado e um fator determinante dentro do que se considera o “sistema legal”, assim como qualquer outro princípio estatal, tal como autodeterminação (KOSKENIEMI, 1990, p.14).

O autor acrescenta que a doutrina que discute a soberania e seu papel na lógica estatal, tem características similares ao que as liberdades individuais representam em discursos de legitimação. Tratando ainda das ações dos Estados e da soberania, não é possível, na visão de Koskeniemi (1990, p.31), tomar decisões fundamentais no direito sem levar em consideração que haja escolhas políticas por trás, e isso parte da noção de que todas as escolhas têm um caráter político que as guiam, o ser humano, assim como os Estados possuem características políticas, mesmo que adotem um discurso de neutralidade.

Dessa forma, o direito internacional adota essa visão de que para “legitimar ou criticar o comportamento do Estado não é necessário aplicar regras formalmente

neutras, mas o que se considera politicamente correto" (KOSKENNIELI, 1990, p.31, tradução própria)⁹ no contexto em que estão sendo discutidas.

"De acordo com a abordagem política, o direito internacional só pode ser relevante se for firmemente baseado no contexto social da política internacional" (KOSKENNIELI, 1990, p.11, tradução própria)¹⁰. Regras são meramente criadas a partir de aspectos passados que correspondem ou não as necessidades da sociedade atual, como se o sistema fosse baseado em fórmulas aplicáveis em todos os contextos, como são as teorias em si, assim, ao discutir a forma com que a política influencia o direito internacional, é necessário também discutir os desafios que o direito internacional enfrenta e a forma com que ele responde a essas situações, se as respostas são eficazes ou se necessitam de ações políticas para serem válidas (KOSKENNIELI, 1990, p.11).

O problema de tal afirmação é que na maioria das áreas em que se estudam as condutas dos Estados, não há legislações definidas que estabelecem quais são as competências que devem ser acordadas pelos Estados e nem a forma que devem agir no sistema, as mesmas acabam partindo de aplicações gerais que já estão postas na ordem internacional, como o direito de jurisdição exclusiva sobre seu território, a autodeterminação e a não interferência em assuntos internos, representados pela soberania (KOSKENNIELI, 1990, p.11).

Assim, Koskenniemi (1990) explica que, de acordo com a exigência das normas, o direito deveria ser aplicado a todos os Estados e sujeitos jurídicos, independente das preferências políticas que os mesmos partilham e seus interesses, visamente assim as ações corretas sobre determinada questão. O direito não deve ser refletido apenas pelas vontades estatais, mas como algo crítico em relação a essas políticas, mesmo que algum Estado se oponha as normas e aos acordos, eles devem estar sujeitos a tal aplicação. "Regras cujo conteúdo ou aplicação dependem da vontade dos sujeitos para que sejam válidas, não são regras legais, mas sim

⁹ Trecho original em inglês: "legitimizing or criticizing state behaviour is not a matter of applying formally neutral rules but depends on what one regards as politically right, or just" (KOSKENNIELI, 1990, p.31).

¹⁰ Trecho original em inglês: "According to this approach - the *policy approach* - international law can only be relevant if it is firmly based in the social context of international policy" (KOSKENNIELI, 1990, p.11).

apologias aos seus interesses políticos" (LAUTERPACHT, 1933, p.189 e *passim* apud KOSKENNIEMI, 1990, p.8, tradução própria)¹¹.

No que diz respeito as áreas de conduta estatal que não estão relacionadas aos tratados, as obrigações específicas são, ou podem ser, plausivelmente feitas para parecer ambíguas ou ausentes. Nesse caso, a soberania do Estado - sua liberdade inicial - ressurgiria como um princípio normativo próprio: na ausência de proibições claras, o Estado deve ser considerado livre. Este princípio [...] não é apenas uma regra convencional. Ele condiciona o pressuposto de que o mero fato do Estado ter sentido normativo (direito a autodeterminação), e, que, na ausência de proibições legais inequívocas, qualquer tentativa de anular a liberdade inherente à condição de soberania só pode ser considerada como uma restrição ilegítima (KOSKENNIEMI 1990, p.18, tradução própria).¹²

Um exemplo que é citado por Koskenniemi (1984) é a chamada poluição transfronteiriça, o autor apresenta que essa é decorrente da ‘justaposição’ das liberdades de dois Estados e suas soberanias. Assim, quando ocorrem casos de exploração de recursos ou de projetos de industrialização, existem dois direitos em conflito sobre a temática, onde um dos Estados tem sua legislação ambiental em conformidade com suas políticas econômicas, já o outro Estado considera-se impactado por estas medidas. Portanto há uma clara oposição entre as soberanias estatais, onde um dos atores busca beneficiar-se de suas políticas econômicas e usufruir de seu território, enquanto tal ação contrasta com os interesses do outro ator de desfrutar de um meio ambiente limpo. Desse modo, o choque entre as soberanias desses Estados representa um conflito sem soluções, baseando-se nos princípios estatais. Faz-se necessária a construção de mecanismos para que seja resolvida tal demanda (KOSKENNIEMI, 1984).

É possível perceber que conforme surgem os conflitos referentes a soberania dos Estados, nota-se a formação de organismos internacionais que são capazes de suprir a demanda por soluções “equilibradas”, cujos Estados não conseguiram gerir

¹¹ Trecho original em inglês: “legal rules whose content or application depends on the will of the legal subject for whom they are valid are not proper legal rules at all but apologies for the legal subject's political interest” (LAUTERPACHT, 1933, p.189 e *passim* apud KOSKENNIEMI, 1990, p.8).

¹² Trecho original em inglês: “In most areas of non-treaty-related state conduct, specific obligations are, or can be, plausibly made to seem either ambiguous or lacking. In such case, the state's sovereignty - its initial liberty - will re-emerge as a normative principle in its own right: in the absence of clear prohibitions, the state must be assumed free. This principle [...] is not only a convenient rule of thumb. It encapsulates the assumption that the mere fact of statehood has a normative sense (right of self-determination) and that in the absence of unambiguous legislative prohibitions any attempt to overrule the liberty inherent in statehood can only appear as illegitimate constraint” (KOSKENNIEMI, 1990, p.18).

entre si próprios. Dessa forma, a política dos Estados, por mais que influencie o direito internacional, acaba necessitando de instrumentos eficientes para a resolução de conflitos e processos que os Estados não têm capacidade para solucionar, pois são impossibilitados por haver interesses conflitantes em jogo (KOSKENNIEMI, 1990, p.21).

Pozzatti Junior (2017, p. 612) acrescenta a esse debate de que modo a cooperação internacional afeta a soberania e a autodeterminação dos Estados, para o autor:

A lógica da cooperação causa um impacto direto na ideia de autodeterminação do Estado. Ora, a independência de um Estado, ser moral, não pode ser exagerada a ponto de autorizar a violação dos direitos de outro Estado, e mais do que isto, de obstaculizar a cooperação internacional para a efetivação de direitos humanos, por exemplo. Nesse sentido deve se constatar que o dever de cooperação impõe limites a autonomia do Estado [...] (POZZATTI JUNIOR, 2017, p. 612).

Dessa forma, ao cooperarem, os Estados restringem sua soberania com vista a impedir que determinadas ações, que prejudicariam essas relações, sejam tomadas, sendo que as mesmas poderiam ocasionar algum custo político. Portanto, o direito internacional, provindo dos interesses estatais e da cooperação, torna-se um limitador da autodeterminação desses agentes.

Assim, como verificado, o direito internacional tem como fundamento a cooperação entre os Estados e a regulamentação dessas relações com o objetivo de construir um sistema de regras e normas. Já as relações internacionais são o fruto das políticas externas dos Estados e dos demais atores no sistema internacional. O encontro do direito internacional com os interesses dos diversos atores das relações internacionais é o elemento essencial para uma efetiva governança global do clima.

Com essa discussão iniciada, o próximo capítulo da pesquisa ocupa-se em debater o direito internacional do meio ambiente e a governança global do clima. Além desse debate, serão apresentadas as características das normas ambientais, os princípios que regem o direito ambiental, as respostas institucionais a causa ambiental e as conferências e acordos do clima anteriores a convenção de Paris de 2015 que serviram para o debate sobre formas alternativas de desenvolvimento e a criação de mecanismos para o combate as mudanças climáticas.

2. O DIREITO INTERNACIONAL DO MEIO AMBIENTAL E OS DESAFIOS DA GOVERNANÇA GLOBAL

A partir do debate sobre direito internacional e as relações internacionais, é possível iniciar a discussão sobre como os diversos atores da sociedade internacional se relacionam com o direito ambiental, a fim de compreender a formação dos regimes e dos dispositivos que servem de base para a temática.

O objetivo deste capítulo é analisar a evolução do direito internacional ambiental, suas especificidades e como elas impactam na governança global do clima. Quer-se aqui entender como os regimes ambientais internacionais se fundamentam no espaço internacional, quais são os principais mecanismos e instrumentos que utilizam para sua atuação e quais os limites e possibilidades de se discutir uma possível governança global do clima.

Na primeira seção do capítulo (2.1) é iniciada a discussão sobre o direito internacional ambiental, a fim de identificar quais são os conflitos existentes na temática, principalmente os que dizem respeito a questão econômica. Serão investigados os seus princípios e normas, bem como a forma com que o direito internacional ambiental se modificou nas últimas décadas. Aqui será contextualizada a questão ambiental no debate entre o direito e as relações internacionais, visto no capítulo anterior.

Já na segunda seção (2.2), são apresentadas as respostas dadas pelas instituições e pelos Estados para as demandas ambientais existentes no contexto das sucessivas conferências do clima e dos organismos criados para atuarem no sistema internacional. Também será discutido os avanços do direito no que se refere à questão climática.

A terceira seção do capítulo (2.3) é reservada para a discussão sobre os obstáculos da governança global do clima. Será debatido o que se entende por governança global do clima, ressaltando os seus desafios na contemporaneidade. Serão evidenciados os mecanismos para sua formação e consolidação e quais são os instrumentos necessários para que tenha eficácia e legitimidade no sistema.

2.1. DIREITO INTERNACIONAL DO MEIO AMBIENTE: DEFINIÇÃO, PRINCÍPIOS, NORMAS E CONFLITOS

O meio ambiente¹³ constitui um fator importante e determinante nas relações internacionais e na forma com que a sociedade é instituída. O ser humano e a vida no planeta terra são altamente dependentes dos recursos naturais e necessitam deles para sua própria sobrevivência e manutenção. Portanto, qualquer desequilíbrio, por menor que seja, gera catástrofes ecológicas e pode colocar em risco ecossistemas inteiros.

O modelo de desenvolvimento industrial/econômico capitalista colocou pressão sobre os recursos naturais desde o início da revolução industrial. Deste modo, o aumento da produção industrial e o rápido crescimento econômico acabaram por gerar custos, muitas vezes, irreparáveis ao meio ambiente, e essa discussão se mantém até os dias de hoje (IPCC, 2019).

Dessa forma, conforme é possível notar a intensificação dos desastres ambientais, como, por exemplo, o degelo das calotas polares, o aumento do nível do mar, o aquecimento global e a redução da camada de ozônio (IPCC, 2019). Com o aumento dos danos ambientais, a sociedade internacional passou a buscar por formas de conter essas catástrofes e construir mecanismos para regular as ações estatais e que promovessem uma maior atenção a causa ambiental no sistema internacional

Os atores, principalmente a sociedade civil e as organizações internacionais, passaram a dar mais atenção e a incluir a temática ambiental nas discussões, e, desse modo, construiu-se uma ideia de direito internacional ambiental, a partir da busca por formas de responder as demandas por um meio ambiente saudável. O objetivo era criar instrumentos que fossem mundialmente aceitos e respeitados, e, que, além

¹³ O conceito de meio ambiente utilizada no trabalho é o de Silva (2000). De acordo com o autor (p.20), o meio ambiente é constituído da “interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas”. Deste modo, entende-se por meio ambiente todo o espaço físico, incluído os seres vivos, os recursos naturais, culturais, as construções humanas e toda a interação que ocorre nesse espaço. Milaré (1992, p.8-9) também contribui para essa ideia de meio ambiente. O autor discute três divisões possíveis quando se fala de meio ambiente. A primeira se relaciona com o espaço físico, ou seja, é “constituído pelo solo, a água, o ar atmosférico, a flora, a fauna, enfim, a biosfera”. A segunda diz respeito ao âmbito cultural, que é “integrado pelo patrimônio artístico, histórico, turístico, paisagístico, arqueológico, espeleológico”. A última é relacionada com as construções e modificações feitas pelo ser humano no espaço físico, é “formado pelo espaço urbano construído, consubstanciado no conjunto de edificações, e pelos equipamentos públicos: ruas, praças, áreas verdes, enfim, todos os assentamentos de reflexos urbanísticos”.

disso, contassem com a participação da sociedade no processo de decisão e elaboração, oportunizando, assim, as bases iniciais do que conhecemos atualmente por direito internacional ambiental (BRANCHER, 2012, p. 98).

Assim, Brancher (2012) defende que o direito internacional ambiental passa a ser observado com maior atenção a partir do crescimento da conscientização mundial sobre a necessidade de se preservar o meio ambiente e a vida na terra, além da busca por formas mais sustentáveis de desenvolvimento e que não acarretem em desigualdades. Desse modo, busca-se um modelo que permita o progresso humano e garanta o equilíbrio ambiental. Com essa ideia inicial, Guerra (2007, p. 5) argumenta que:

O direito internacional ambiental pode ser traduzido em um conjunto de normas que criam direitos e deveres para os vários atores internacionais (e não apenas para os Estados), numa perspectiva ambiental, atribuindo igualmente responsabilidades e papéis que devem ser observados por todos no plano internacional, visando a melhoria e qualidade de vida, para as presentes e futuras gerações.

De outro modo, Varella (2003, p.22) defende que já existiam acordos de proteção do meio ambiente antes dele ser formalmente consolidado no sistema internacional pela Conferência de Estocolmo de 1972. O autor cita como exemplo, a Convenção para Regulamentação da Pesca da Baleia¹⁴ de 1931 e a Convenção Internacional da mesma temática¹⁵ de 1946, a Convenção para a Proteção dos Vegetais¹⁶ de 1951 e o Tratado da Antártida¹⁷ de 1959. Brancher (2012, p. 105) complementa essa ideia ao dizer que o “processo iniciou entre os países desenvolvidos, tendo se consolidado como ramo do Direito a partir da Conferência de Estocolmo e da Conferência do Rio de Janeiro”.

O direito ambiental, nas palavras de Guerra (2007, p.2), é originário a partir “de um processo de expansão do direito internacional moderno, que não trata apenas de

¹⁴ Convenção para Regulamentação da Pesca da Baleia. (1931). Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-23456-14-novembro-1933-549542-publicacaooriginal-65035-pe.html>>. Acesso: 30 jun. 2019.

¹⁵ Convenção Internacional para a Regulamentação da Pesca da Baleia. (1946). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D46873.htm>. Acesso: 30 jun. 2019.

¹⁶ Convenção Internacional para a Proteção dos Vegetais. (1951). Disponível em: <<https://www.diariodasleis.com.br/legislacao/federal/81945-promulgo-a-convenuuointernacional -para-a-proteuuuo-dos-vegetais-assinada-em-roma-a-6-de-dezembro-de-1951.html>>. Acesso: 30 jun. 2019.

¹⁷ Tratado da Antártida. (1959). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/D75963.htm>. Acesso: 30 jun. 2019.

fronteiras, como o direito internacional clássico, mas também de problemas comuns”, sendo esses problemas cada vez mais presentes na sociedade.

As discussões sobre o direito ambiental não surgiram livres de conflitos de interesses políticos e econômicos. Os países desenvolvidos adotaram um discurso em defesa do meio ambiente que, ao mesmo, acabou por privar países em desenvolvimento de usufruírem de seus recursos naturais em nome de um ‘bem maior’, criando assim uma lógica de subdesenvolvimento (BRANCHER, 2012, p. 105). Dessa maneira, a formação do direito ambiental é caracterizada por ser heterogênea e não ordenada, como descreve Varella:

O direito internacional ambiental nasceu de forma particularmente complexa, oriundo de um processo desordenado que tem origem em diferentes fontes, com normas de valores distintos, e superposição de regras tratando do mesmo tema, para as quais cada Estado vota a favor ou contra, inspirando-se em lógicas diferentes. No entanto, este direito constrói-se sem qualquer coordenação, no âmbito internacional (VARELLA, 2003, p. 21-22).

Oliveira (2005, p. 81-82) defende a complexidade do direito ambiental. O autor argumenta que é necessário analisar o direito ambiental levando em consideração outras áreas do conhecimento, pois o mesmo partilha de “valores e interesses” que precisam ser debatidos e discutidos para que se atinjam aos objetivos propostos. O mesmo alega que o direito internacional em si tem por função a construção de “mecanismos de proteção”, mas, ao mesmo tempo, o direito fornece os mecanismos para que existam as causas dos danos ambientais, como ocorre no debate sobre o direito econômico.

Outro ponto importante de citar sobre o direito ambiental é a falta de meios de coerção e obrigatoriedade, dispositivos que não estão presentes nos tratados e acordos que são instituídos no sistema internacional. Para o Nasser (2005, p. 102), o direito é caracterizado pela existência de regras de caráter obrigatório que devem ser cumpridas pelos atores que as consentem. Ao mesmo tempo, há princípios e normas gerais cuja aplicação e vinculação tende a ser mais flexível e sua interpretação fica a cargo dos Estados, sendo essas denominadas como *soft law*. (NASSER, 2005, p.102).

Oliveira e Bertoldi (2012, p.6279) argumentam sobre os instrumentos da *soft law*, para os autores, ao descumprir alguma norma vinculante – *hard law* –, o Estado

deve arcar com a reparação do dano causado e se comprometer a evitar que tal situação volte a ocorrer, e ainda pode sofrer ameaças de sanções caso não cumpra com o acordo. Em oposição, o não cumprimento de uma norma *soft law* não gera nenhuma sanção ou represália, o que pode acontecer é essa ação gerar algum custo político ao Estado infrator. Desse modo, “o caráter informal e não vinculante de tais instrumentos atrai a aceitação de um maior número de Estados”.

Algumas das normas de *soft law* presentes no sistema internacional são evidenciadas pelas “declarações não vinculantes dos Estados, princípios reconhecidos em Conferências multilaterais e os relatórios de Organizações não governamentais” (SOUZA, LEISTER, 2015. p. 771). A exemplo das convenções do clima, cujo processo de negociação resultou em normas gerais que servem de guia para a tomada de decisão por parte dos Estados.

Desse modo, o direito internacional ambiental é formado por normas gerais e princípios que orientam as ações estatais no sistema internacional. Os princípios, além de servirem para tais fins, auxiliam durante o processo de negociação nas conferências do clima e na confecção dos acordos ambientais.

2.1.1. Princípios do Direito Internacional Ambiental

Da mesma forma que os demais ramos do sistema jurídico internacional, o direito ambiental possui princípios gerais que são considerados fundamentais para que se estruturem seus tratados e acordos, bem como as normas que regem a temática. Wold (2003, p.6-7 apud BRANCHER, 2012, p.107) argumenta sobre a importância que esses princípios têm para o direito ambiental, para o autor:

No plano internacional, tais princípios não são, tecnicamente, considerados obrigatórios, não obstante, por influenciarem a estruturação do direito ambiental interno e por serem efetivamente empregados pelos formuladores da política ambiental internacional, eles possuem uma importância ímpar para a proteção do meio ambiente em âmbito local e internacional.

A conferência de Estocolmo das Nações Unidas sobre o meio ambiente de 1972 foi o primeiro documento a delimitar os princípios que servem de base para o direito ambiental. A partir da declaração¹⁸, pode-se descrever cinco princípios centrais.

¹⁸ Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, 1972.

O primeiro é o princípio da precaução. O mesmo trata da preservação do meio ambiente partindo de uma lógica de ação antecipada e planificada. Portanto, deve-se agir sobre o meio ambiente apenas quando se tiver certeza que tais ações não serão danosas ou prejudicarão o ecossistema (NAÇÕES UNIDAS, 1972).

O segundo princípio é o que representa o desenvolvimento sustentável. O mesmo pode ser considerado o meio termo entre o desenvolvimento econômico pleno e a defesa do meio ambiente. Assim como o princípio da precaução, busca-se construir um equilíbrio ambiental capaz de fornecer as gerações futuras a possibilidade de usufruírem do meio ambiente sem que haja o esgotamento dos recursos naturais. É uma forma de desenvolvimento consciente e a longo prazo que leva em consideração as preocupações com as mudanças climáticas e o uso de recursos naturais de maneira responsável. O protocolo de Quioto estabelece que as medidas de desenvolvimento sustentável devem ser trabalhadas de forma conjunta com as demais áreas, como a social, industrial e financeira, para que dessa forma haja verdadeiro progresso para a sociedade (NAÇÕES UNIDAS, 1972).

O terceiro é chamado de princípio poluidor-pagador, ele estabelece que todas as atividades econômicas que impactarem o meio ambiente devem ser respondidas por esses atores à luz do próprio direito e as consequências devidamente tratadas. Dessa forma, o Estado ou entidade poluidora deve-se responsabilizar pelos danos causados e fornecer os instrumentos para que sejam corrigidos (NAÇÕES UNIDAS, 1972).

O quarto princípio é o da responsabilidade comum. O mesmo reconhece o meio ambiente como um patrimônio comum da humanidade e que deve ser protegido para a garantia de sobrevivência e da vida no planeta. Assim, a preservação do meio ambiente é um dever de todos os governos e da sociedade civil internacional, e necessita ser tratado em conjunto para que os danos sejam minimizados e, se possível, reparados. Os recursos naturais são necessários a vida humana e precisam ser usados de forma responsável para que não coloque em risco as próximas gerações (NAÇÕES UNIDAS, 1972).

O quinto e último princípio é o da cooperação entre os povos. O mesmo tem por base e objetivo a ação conjunta de todos os atores, sejam Estados, indivíduos

e/ou entidades na busca de soluções comuns para os problemas ambientais, em nível regional e/ou global (NAÇÕES UNIDAS, 1972).

A partir desses princípios, é possível compreender a base e as ideias que originam os acordos e as conferências internacionais e como os mesmos se guiam. Os princípios que regem o direito internacional ambiental são fatores e noções levados em consideração quando os Estados cooperam para construir os instrumentos de proteção do meio ambiente. O respeito a esses princípios contribui para que haja um avanço na pauta ambiental e garanta a busca comum pelo equilíbrio ambiental.

O foco da próxima parte é discutir a relação que há entre o direito ambiental e o direito econômico, os fatores presentes nas discussões e nos conflitos existentes entre os regimes internacionais.

2.1.2. (In)Compatibilidade do Regime Jurídico Ambiental e os Regimes Jurídicos Econômicos

O direito internacional econômico tem como base as normas e regras estabelecidas pelas grandes organizações internacionais da área: o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Organização Mundial do Comércio (OMC). O sistema econômico, tem uma “lógica própria e autônoma”, principalmente quando comparado com outras áreas, como o meio ambiente e os direitos humanos (PLATIAU, 2004, p. 120).

Platiau (2004, p.121) argumenta sobre as características do direito internacional econômico e os mecanismos adotados para que haja eficiência nas relações internacionais. Para a autora:

A eficácia do direito internacional econômico de caráter comercial está no Organismo de Solução de Controvérsias da OMC, que prevê sanções econômicas aos países que não cumprem com os acordos pré-estabelecidos. Neste sentido, o Organismo de Solução de Controvérsias condena os países-membro da OMC a alterarem suas normas internas – mesmo que seja sua constituição – sob pena de sanções econômicas. O nível de cumprimento das decisões da OMC é elevado, tendo em vista os impactos do descumprimento para os atores tanto do ponto de vista de perda de legitimidade de um instrumento internacional desejado, quanto da característica das sanções impostas (PLATIAU, et al., 2004, p. 121).

O direito internacional ambiental, de acordo com Platiau (et al., 2004, p. 121), diferente do direito econômico, é caracterizado por um “conjunto de tratados

internacionais, criados no contexto de regimes diferentes, com diversificados níveis de cogêncio". Dessa forma, os mesmos ficam restritos às vontades dos Estados de mantê-los. "Por serem edificadas sobre lógicas distintas, diversas normas ambientais se contrapõem expressamente ao direito da Organização Mundial do Comércio". A autora menciona que alguns temas conseguiram avançar nas discussões e hoje são pautas importantes nos debates internacionais, como as mudanças climáticas, o aquecimento global e restrições à caça e pesca por fazerem parte do *roll* de interesses estatais e das preocupações da sociedade internacional. Platiau (et al., 2004, p. 121) menciona que o direito ambiental tem um papel central e ocupa mais espaço nos debates e discussões dentro dos parâmetros da ONU do que em outras esferas políticas.

Na prática, a solução se dá com a maior eficácia no conjunto normativo mais forte, ou seja, aquele que aplica sanções econômicas: a OMC. Neste sentido, os tratados multilaterais ambientais, quando em conflito com o direito da OMC, dificilmente terão eficácia. No entanto, alguns outros tratados, pouco eficazes, podem ter sua eficácia catalisada pelo direito da OMC (PLATIAU et al., 2004, p. 123).

Dessa maneira, os regimes jurídicos ambientais e os econômicos frequentemente encontram-se em oposição, visto o contraste existente entre seus objetivos e interesses no sistema internacional. Mas, apesar disso, Morosini e Niencheski (2014, p. 165) explicam que o fato de existirem diversos sistemas em contraste na temática, torna possível a busca por soluções comuns e que possibilitem a criação de instrumentos para resolver tais demandas, os autores citam o desenvolvimento sustentável como fruto desse processo de compreensão e assimilação do conflito e como uma resposta a tais discussões.

Desse modo, uma forma apropriada para solucionar os conflitos entre sistemas normativos díspares em reflexo à complexidade da ordem internacional ocorre por meio da integração de regras e conceitos articulados em tais regimes, autônomos e ao mesmo tempo complementares, considerando seus compromissos, na devida medida (MOROSINI; NIENCHESKI, 2014, p. 160-161).

Porém, apesar disso, o processo não se originou com facilidade no sistema internacional. Como já mencionado, frequentemente, nota-se que tratados e princípios ambientais entram em desacordo com normas existentes na OMC e a construção do

direito econômico impossibilita que tais tratados ambientais sejam cumpridos em sua totalidade (MOROSINI; NIENCHESKI, 2014, p.152).

O direito ambiental, ao contrário do econômico, não possui organizações internacionais que zelem pela proteção do meio ambiente e que sejam capazes de intervir e punir os Estados que descumpram os tratados. O mais próximo de uma instituição que há sobre a temática é o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, mas o mesmo não possui mecanismos similares de coerção aos moldes da OMC. O direito ambiental parte mais dos interesses dos Estados pela temática e torna-se refém dessas vontades caso elas não sirvam mais aos seus propósitos. Mesmo que existam acordos como o Protocolo de Quioto (1997) e o Acordo de Paris (2015) e esses estipulem prazos e objetivos claros, são os Estados e os interesses econômicos que delimitam as discussões. E tal fato também ocorre em outras áreas do direito internacional, como os direitos humanos, onde “não raras vezes a concretização desses direitos é obstaculizada por interesses econômicos internacionais ou internos” (POZZATTI JUNIOR; RIBEIRO, 2014, p. 109).

O debate acerca dos desafios do meio ambiente frente ao sistema econômico mundial é marcado por disputas e frequentemente a força normativa e política do regime econômico acaba por sair vencedora nesse confronto. É inegável que o regime econômico no decorrer do século passado conseguiu avançar no processo de institucionalização e construir um sistema que, mesmo com críticas e problemas, atende aos seus objetivos e tem a capacidade política de atuar nos Estados, seja por meio de incentivos ou sanções.

Desse modo, o objetivo central do regime ambiental é conseguir estabelecer mecanismos necessários para concretizar políticas que visem a defesa do meio ambiente. A próxima seção discute as respostas das instituições atuais aos problemas ambientais, as conferências do clima realizadas e os objetivos e avanços de cada uma delas.

2.2. RESPOSTAS INSTITUCIONAIS E AS CONFERÊNCIAS AMBIENTAIS

As respostas institucionais são entendidas como os mecanismos construídos pelos Estados, instituições e organizações internacionais com o objetivo de responder as demandas existentes no sistema. Platiau (et al., 2004, p. 114-115) argumenta que

as respostas institucionais são “iniciativas multilaterais já estabelecidas ou em vias de debate”. Dessa forma, há a necessidade de um consenso sobre a existência de problemas específicos no sistema internacional e de que forma esses problemas afetam aos Estados, e, a partir dessa análise, apresentar instrumentos que podem resolver esses litígios.

Tratando da questão ambiental, Platiau (et al., 2004, p. 115) defende que as iniciativas construídas no âmbito internacional são divididas em quatro grupos e que buscam abranger todos os temas pertinentes ao meio ambiente. O primeiro é o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), o mesmo foi criado após a Conferência de Estocolmo de 1972, com o objetivo de monitorar o meio ambiente global.

A ONU Meio Ambiente, principal autoridade global em meio ambiente, é a agência do Sistema das Nações Unidas (ONU) responsável por promover a conservação do meio ambiente e o uso eficiente de recursos no contexto do desenvolvimento sustentável. Estabelecido em 1972, a ONU Meio Ambiente tem entre seus principais objetivos manter o estado do meio ambiente global sob contínuo monitoramento; alertar povos e nações sobre problemas e ameaças ao meio ambiente e recomendar medidas para aumentar a qualidade de vida da população sem comprometer os recursos e serviços ambientais das futuras gerações¹⁹.

A PNUMA, como argumenta Platiau (et al., 2004, p. 115), demonstrou a divergência que existia entre as perspectivas do norte e do sul global sobre como resolver os problemas ambientais e garantir o desenvolvimento dos Estados. Dessa forma, desde o início, a PNUMA foi representada por um debate político com duas frentes em oposição e que interpretavam o tema a sua percepção. Assim, desde seu surgimento, não desempenhou um papel importante e central no cenário internacional.

As próximas respostas institucionais foram dadas pela Comissão de Desenvolvimento Sustentável (CDS) e pela Organização das Nações Unidas para o Meio Ambiente (ONUMA). A Comissão de Desenvolvimento Sustentável foi estabelecida após a Conferência do Rio em 1992 e objetivava acompanhar as políticas ambientais que eram adotados pelos países e verificar se as mesmas eram efetivas, assim como trabalhar na busca por soluções ambientais junto a Assembleia Geral da ONU. Sobre a discussão envolvendo a ONUMA, Platiau (et al., 2004, p. 116)

¹⁹ PNUMA, ONU. Fonte: <<https://nacoesunidas.org/agencia/onumeioambiente/>> Acesso: 05 jun. 2019.

justifica que a mesma não obteve os resultados desejados e completa que os países que faziam parte da União Europeia estavam dispostos a construir uma instituição para a temática ambiental, “mas o resto do mundo via com desconfiança a criação de uma instituição com objetivos ambientais construídos a partir da percepção do Norte”.

Com os resultados decepcionantes do pós-Rio 1992, o debate sobre a necessária criação da ONUMA foi retomado, por uma iniciativa franco-alemã. Na verdade, a proposta é intimamente ligada à OMC. Primeiro, foi apresentada como uma resposta institucional à poderosa Organização Mundial de Comércio, para que as questões ambientais não fossem tratadas como uma mercadoria. Segundo, tentou-se aproveitar a analogia da transformação do GATT em algo forte e institucionalizado, e fazer o mesmo com a regulação ambiental. Terceiro, e mais sutil, foi a tentativa de esvaziar definitivamente a agenda da OMC relativa à questão agrícola e ambiental, que constitui o maior ponto de discórdia entre a União Europeia e países com grande importância ambiental, como o Brasil e a Índia. Além disso, há um paralelo incontornável da convergência de regimes internacionais de proteção da pessoa humana e proteção ambiental, que tornaram o contexto favorável a uma nova iniciativa do Norte (PLATIAU et al., 2004, p. 116-117).

O quarto e último grupo de respostas institucionais são as iniciativas regionais e das Organizações da Sociedade Civil (OSC), sendo essas representadas pelas discussões regionais e/ou em bloco sobre as demandas ambientais. É notável que a cooperação entre um grupo menor de atores se configura mais eficiente que uma discussão a nível global. Como é o caso da União Europeia, que nos últimos anos tem avançado consideravelmente na temática e formulação de políticas ambientais.

Platiau (et al., 2004, p. 115) argumenta que esses instrumentos institucionais “foram criados para trazer respostas às crises ambientais passadas (como a poluição e a maré negra) ou anunciadas, com vistas ao estabelecimento de mecanismos de governança ambiental”.

Assim como as respostas institucionais a temática ambiental, também foram realizadas conferências que visavam debater e buscar soluções comuns aos problemas já conhecidos, como a redução da camada de ozônio, o aumento do nível do mar, o aquecimento global e a exaustão de recursos naturais.

2.2.1 Ações Intergovernamentais e Conferências do Clima

Os problemas ambientais afetam tanto os países desenvolvidos quanto aos países em processo de desenvolvimento, assim, são necessários mecanismos para

construir políticas e fomentar a cooperação entre os Estados com vista a buscar soluções para combater as mudanças climáticas (STIGLITZ, 2007, p.269).

Platiau (et al., 2004, p. 101) argumenta que os efeitos das mudanças climáticas não ficam restritos as fronteiras dos Estados, tornando-os uma questão primordialmente global e que necessita ser resolvida no ambiente internacional.

Inicialmente as conferências ambientais foram realizadas devido à preocupação que os países desenvolvidos tinham com seu modelo econômico. Os governos buscavam políticas mais sustentáveis que estivessem de acordo com princípios ambientais e que respeitassem o meio ambiente (BERCHIN, 2015, p. 5).

2.2.1.1 Conferência de Estocolmo e Relatório Brundtland

Já sendo debatido pelos Estados e pelas instituições, os problemas ambientais ganharam destaque internacional quando ocorreu a primeira conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente em 1972. O objetivo da conferência era discutir as mudanças climáticas e buscar soluções, para permitir que as gerações futuras possam usufruir de um meio ambiente limpo e saudável.

Guerra (2007, p. 5) argumenta que a conferência foi um grande marco e um instrumento inovador porque conseguiu reunir representantes dos países desenvolvidos e dos países em desenvolvimento para discutirem questões relacionadas ao meio ambiente e buscarem em conjunto formas de reduzir e minimizar os danos já causados ao planeta. “Este documento serviu para inserir no plano internacional a dimensão ambiental como condicionadora e limitadora do modelo tradicional econômico e dos recursos naturais do planeta”.

Na conferência, foram debatidos temas relacionais ao comércio, a produção de bens, ao processo de industrialização e desenvolvimento econômico. Mas, apesar de tudo, como apresenta Alves (2001), a conferência teve como empecilho a atuação dos governos nacionais que buscavam o pleno desenvolvimento econômico e a dificuldade de efetivar medidas ambientais dentro das esferas estatais.

Um dos assuntos reconhecidos na Declaração de Estocolmo – resultante da conferência – foi que os problemas ambientais que existem nos países em processo de desenvolvimento, são decorrentes do seu próprio subdesenvolvimento, e, para

resolvê-los, é necessário construir mecanismos sustentáveis que não restringem o crescimento econômico e o progresso e, ao mesmo tempo, permitam a preservação do meio ambiente (NAÇÕES UNIDAS, 1972).

Dessa maneira, foi acordada que “a melhor forma de combate à degradação ambiental é o desenvolvimento e por isso apoiou-se os esforços internacionais para aumentar o financiamento ao desenvolvimento nos países” que mais necessitam de recursos (BERCHIN, 2015, p. 6-7). Outro resultado da conferência foi a criação do Protocolo de Montreal (1987), que tinha como objetivo desincentivar o uso de qualquer produto que contivesse substâncias que prejudicassem a camada de ozônio e a atmosfera. Atualmente pode-se notar que os resultados do tratado foram satisfatórios e é visível pelos cientistas a recuperação da camada de ozônio.

O relatório Brundtland foi publicado em 1987 com o objetivo de analisar os avanços e retrocessos das políticas ambientais. Além de apresentar dados, o relatório também explica como os problemas ambientais afetam ao planeta e propõe soluções aos países para minimizar e combater tais danos (NAÇÕES UNIDAS, 2014).

O Relatório Brundtland reforça os pontos debatidos na conferência de Estocolmo sobre a necessidade de construir mecanismos de desenvolvimento econômico e social aos países mais pobres e buscar formas de reduzir a pobreza e as desigualdades sociais, além de incentivar a busca por soluções sustentáveis, quanto ao uso dos recursos naturais e a produção energética. Dessa forma, não é possível distanciar o desenvolvimento econômico das questões envolvendo o meio ambiente. Assim, o relatório debate a ideia do que representa o desenvolvimento sustentável (NAÇÕES UNIDAS, 2014).

Desse modo, pode-se notar até os dias atuais a permanência das ideias e metas apresentadas no relatório, como o desenvolvimento sustentável e as soluções propostas para os problemas ambientais, além da necessidade de preservação do meio ambiente para garantir o seu uso para as gerações futuras.

2.2.1.2 Rio 1992 e a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+10)

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992 (também conhecida como Eco 92 ou Cúpula da

Terra), contou com a participação de 172 países e com representantes da sociedade civil para a discussão de soluções e metas para a redução dos gases do efeito estufa e sobre formas de desenvolvimento sustentável. Vários das discussões realizadas na conferência, já haviam sido tratados anteriormente na conferência de Estocolmo, como a necessidade de cooperação internacional para resolver os problemas ambientais.

Jouannet (2013, p.44) argumenta sobre a Rio 92 e qual foi a importância da conferência para o direito ambiental:

Os princípios adotados na declaração final e na Agenda 21 fundaram o novo direito do desenvolvimento sustentável. Eles realizam antes de tudo a junção entre o direito relativo ao desenvolvimento e o direito relativo ao meio ambiente, porém incluindo de forma mais global regras e práticas jurídicas dos três campos que a ideia de desenvolvimento sustentável busca conciliar (Agenda 21, Preâmbulo, I, 1): o econômico (crescimento e produção), o social e humano (direitos humanos, luta contra a pobreza e o desemprego) e o ecológico (preservar o meio ambiente).

As metas propostas na conferência, apesar de não terem caráter vinculante, tinham como objetivo central “atender aos interesses de todas as nações para o desenvolvimento sustentável, adequado à realidade de cada Estado ou região”, ou seja, tornar o desenvolvimento sustentável algo global e possível de ser construído, apesar das dificuldades enfrentadas por cada localidade (BERCHIN, 2015, p.12).

Em 2002, dez anos após a conferência do Rio, a ONU promoveu na África do Sul, em Johanesburgo, uma nova reunião sobre desenvolvimento sustentável. A mesma tinha como objetivo analisar quais foram os avanços e conquistas obtidas desde os acordos e metas estabelecidas no Rio de Janeiro em 1992. Além da análise de dados, também teve como objetivo fortalecer as propostas e metas e promover o incentivo ao desenvolvimento sustentável e a participação da sociedade e das organizações não-governamentais nas discussões sobre o meio ambiente (NAÇÕES UNIDAS, 2002).

Assim, visou-se assegurar a necessidade de cooperação interestatal e com a sociedade para que seja possível a efetividade do desenvolvimento sustentável, além do fortalecimento dos acordos já existentes e a conscientização da sociedade (NAÇÕES UNIDAS, 2002).

2.2.1.3 Rio +20

A Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável foi realizada no Rio de Janeiro em 2012 (também conhecida como RIO+20) e contou com a participação de 193 Estados-membros da ONU e com vários representantes da sociedade civil e de ONGs. O foco foi discutir o desenvolvimento sustentável e seus desafios.

O objetivo da Conferência foi a renovação do compromisso político com o desenvolvimento sustentável, por meio da avaliação do progresso e das lacunas na implementação das decisões adotadas pelas principais cúpulas sobre o assunto e do tratamento de temas novos e emergentes (RIO+20, 2012).

A conferência ficou conhecida como RIO +20 porque ocorreu 20 anos após a primeira conferência sobre o meio ambiente que ocorreu no Rio de Janeiro em 1992 e contribuiu para formação das políticas de desenvolvimento sustentável que seriam adotados pelos países nos próximos anos (RIO +20, 2012).

“Os principais temas abordados foram: 1 – A economia verde no contexto do desenvolvimento sustentável e da erradicação da pobreza; 2 – A estrutura institucional para o desenvolvimento sustentável” (JUNIOR et al., 2012, p. 3).

A questão que guiou a conferência foi: “que futuro queremos?” E a partir dela, foi elaborado um relatório que buscava responder as questões que afetam a vida em sociedade e o meio ambiente. De acordo com o relatório, é necessário que a economia verde seja adotada globalmente para que haja avanço na temática, e principalmente implantada quando se discute questões econômicas e sociais (RIO+20, 2012).

2.2.2 Acordos Ambientais: *hard ou soft law?*

Apesar da construção de documentos e a proposição de uma agenda comum que prese o meio ambiente, os tratados, acordos e documentos originados das conferências não possuem caráter obrigatório, ou seja, não são equivalentes as chamadas *hard law*. As declarações e os tratados representam os interesses dos atores no momento de sua assinatura, mas não garantem que os mesmos sigam ou obedeçam ao que foi acordado. Dessa maneira, toda a tratativa do meio ambiente é representada pelo conceito de *soft law* (OLIVEIRA, 2005).

Oliveira (2005, p. 50) exemplifica essa caracterização dos tratados e acordos ambientais como *soft*, pois desde as primeiras conferências, o direito ambiental “conta com uma forte presença de normas meramente recomendatórias”, mas que apesar de não terem caráter vinculante, essas normas “constituem um fenômeno de extrema importância para o seu desenvolvimento”, além da possibilidade de evoluírem, em algum momento, para *hard law*.

Os tratados, como discutido por Nasser (2005, p. 102), apesar de serem considerados documentos vinculantes e que gerem alguma obrigação, não impedem que sejam analisados sob a perspectiva da *soft law*. Geralmente esses tratados são adotados em áreas cujas temáticas gerem algum tipo de conflito ou que não se encontrem dentro dos temas em que os Estados apresentem mais interesse para regulamentar e institucionalizar. Mas que, apesar disso, demandam cooperação e “soluções continuadas e projetadas”, sendo esse o caso dos tratados ligados aos direitos humanos, meio ambiente e ao desenvolvimento, voltado ao progresso e ao combate às desigualdades (NASSER, 2005, p.101).

A partir da análise das respostas institucionais, das conferências sobre o meio ambiente e a delimitação do papel dos acordos ambientais no direito, pode-se iniciar a discussão sobre a governança global do clima e suas formas de efetivação e controle. Na próxima seção será debatido o que representa a governança global, quais os mecanismos já acordados e como a governança global do clima é institucionalizada e executada.

2.3 A GOVERNANÇA GLOBAL E OS DESAFIOS DE EFETIVAÇÃO DOS REGIMES INTERNACIONAIS

As discussões que estão no entorno da governança global são fruto da pulverização temática que o direito internacional vem sofrendo nos últimos anos, decorrentes das diferentes perspectivas sobre como resolver os problemas globais, sendo essas provenientes de visões de mundo e ideias de grupos específicos. Dessa maneira, a governança global acaba sendo restrita a temas específicos ou compilados de temas sem que se torne ou se aproxime de um governo global de fato, que atue sobre todos os níveis desde a esfera individual até a internacional. Koskenniemi (2009, p.9) analisa esse processo recente, para o autor:

Os recentes debates sobre governança global e, sobretudo, sobre a fragmentação do direito internacional expuseram, de forma efetiva, o surgimento e funcionamento do viés estrutural. Por meio da especialização – isto é, da criação de regimes especiais de conhecimento e especialização em áreas como “direito comercial”, “direito internacional dos direitos humanos”, “direito ambiental”, “direito e segurança”, “direito internacional penal”, “direito europeu” e assim por diante –, o mundo da prática jurídica vem sendo fatiado em projetos institucionais que atendem a públicos especiais com interesses e ideias específicas (KOSKENIEMI, 2009, p. 9, tradução própria)²⁰.

Dessa maneira, a governança global é dividida em diversos temas e fica restrita as esferas dos mesmos, onde, na maioria das vezes, não demonstra haver algum consenso sobre como deveria dar-se a atuação. Assim, traz-se à tona novamente a questão sobre os regimes internacionais, como já exposto anteriormente. A ideia em torno da governança global é mais ampla que a de regime internacional, mas ambas estão relacionadas devido ao contexto em que se inserem. Os regimes internacionais trabalham em cima de temáticas específicas e são limitados por esses campos (ROSENAU; CZEMPIEL, 2000, p. 21-22). A questão é que os regimes não estabelecem correlações entre os diferentes campos, da mesma forma que ocorre na governança global. Kennedy (2008, p. 832) argumenta sobre essa noção, para o autor:

Precisamos pensar sobre a governança global como um processo dinâmico, no qual arranjos legais, políticos e econômicos desencadeiam interesses, mudam o equilíbrio de forças e levam a uma nova reinvenção do próprio esquema de governança.

Assim, a governança global tem relação com o sistema e a ordem global, e é fundamentada na “sobreposição, interação ou conflito entre dois ou mais regimes internacionais”. Sobre esse ponto, é notável que algumas temáticas necessitam ser discutidas em conjunto com outras, como é o caso do direito econômico e o ambiental (INOUE; PRADO, 2006 apud INOUE, 2016, p. 96).

Portanto, a discussão sobre governança global diz respeito ao “estabelecimento e operação de regras de conduta que definem práticas, designam papéis e guiam a interação para lidar com problemas coletivos” (STOKKE, 1997, p.

²⁰ Trecho original em inglês: “Recent debates of global governance and especially international law’s fragmentation have well demonstrated the emergence and operation of structural bias. Through specialization – that is to say, through the creation of special regimes of knowledge and expertise in areas such as ‘trade law’ , ‘human rights law’ , ‘environmental law’, ‘security law’ , ‘international criminal law’ , ‘European law’ , and so on – the world of legal practice is being sliced up in institutional projects that cater for special audiences with special interests and special ethos” (KOSKENIEMI, 2009, p.9).

28, tradução própria)²¹. Sendo essas regras e práticas institucionalizadas pelos atores e aprimoradas pelas instituições que orientam a governança.

Concluindo a apresentação da governança global, Platiau (et al., 2004, p. 114) argumenta sobre como a ideia de governança global exige certos atributos e características para que se concretize, sendo dessa forma, caracterizada como algo ‘ideal’ ou ‘utópico’.

De fato, qualquer ideia de governança sempre irá pressupor um alto grau de capacitação dos indivíduos que estão sendo governados. Ou seja, qualquer definição de governança passará pela ideia de democratização e legitimidade ou de comunicação aberta e reflexividade coletiva. Mesmo que não haja uma definição ideal para governança, uma vez que esta própria palavra pode ser considerada um ideal, a proposta de agenda positiva de Robert Keohane é um ótimo ponto de partida para uma definição de governança: analisar o papel do processo de institucionalização na expansão dos ideais democráticos e no fortalecimento das capacidades dos indivíduos em nível global. Esta proposta é convergente com aquela de “Novo Multilateralismo”, elaborada pelo professor canadense Robert Cox, que pressupõe uma ordem mundial construída “de baixo para cima” com objetivo de justiça, equidade e respeito ao outro, como bem sintetiza a professora Marie-Claude Smouts (PLATIAU et al., 2004, p. 114).

Desse modo, a governança global representa um ideal em construção e esse ideal demanda um contínuo aperfeiçoamento para que não fique restrito apenas ao campo das ideias. A institucionalização é um processo longo e exige constante mudança, pois, como já apresentado anteriormente, os atores estatais e as sociedades se modificam com frequência e o aprimoramento das instituições e dos regimes já existentes é necessário para que a ideia de governança seja posta em prática.

Na próxima parte é iniciada a discussão sobre a governança global do clima, o que a mesma representa, os objetivos e os pressupostos defendidos e os desafios para que seja construída e, dessa forma, possa contribuir para a preservação do meio ambiente e o combate às mudanças climáticas.

²¹ Trecho original em inglês: “establishment and operation of a set of rules of conduct that define practices, assign roles, and guide interaction so as to grapple with collective problems” (STOKKE, 1997, p. 28).

2.3.1 Governança Global do Clima

O meio ambiente - mundo físico - não distingue fronteiras nem espaços sociais e politicamente construídos, pois todos seus aspectos e delimitações estão interligados e dependem entre si para a sua própria preservação e manutenção, diferente da lógica humana de determinação espacial, onde, muitas vezes, ecossistemas similares encontram-se divididos entre muitos Estados por perspectivas históricas e políticas divergentes. Dessa forma, debater a temática ambiental é, por definição, tratar de questões transnacionais e que necessitam do envolvimento de diversos atores para a efetivação de propostas e acordos.

Chasek (et al., 2014, p. 15) adiciona a essa ideia que problemas ambientais como a poluição transnacional, a degradação de rios que são compartilhados por diversos países e a poluição dos oceanos e mares são exemplos das “dimensões internacionais dos problemas ambientais”. Dessa maneira, o impacto que o ser humano causa sobre a terra, juntamente com a compreensão dos processos ambientais, demonstram que as interações entre esses fatores levam aos desequilíbrios existentes, visto o caso entre o desenvolvimento econômico e a exaustão dos recursos naturais.

Sobre governança global do clima, a definição que será utilizada no trabalho é a de Gonçalves (2016). Para a autora:

Governança climática pode ser definida, em termos gerais, como o processo envolvendo atores estatais e não estatais, em âmbito local, regional, nacional ou internacional, no qual tais atores definem os temas de preocupação, influenciam, exigem ou implementam regras e programas, agindo (hierárquica ou não hierarquicamente) de forma que sua ação produza impactos além-fronteiras. Trata-se de uma abordagem que busca evidenciar a existência de atores, ações e fóruns para além das negociações de tratados internacionais, com enfoques diversos (GONÇALVES, 2016, p. 67).

A ideia de governança global do clima é construída a partir das noções já presentes na governança global, e é edificada com base em diversos fatores, entre eles: a “interdependência” e a “cooperação”. “Os problemas ambientais são exemplos ‘perfeitos’ para se retratar a necessidade de agir conjuntamente para lidar com ameaças que afligem a todos”. A governança global do clima exige a criação de mecanismos para regulamentação, “controle e melhor aproveitamento dos bens

comuns da humanidade”, assim como para lidar com os problemas ambientais. Desse modo, é necessário a cooperação entre os diversos atores do sistema para que seja possível buscar soluções a problemas comuns que afetem a toda o planeta (GONÇALVES, 2016, p.49).

Como um fator intimamente ligado a busca por soluções para os problemas ambientais, nas últimas décadas, tem se notado o aumento da criação de acordos e da cooperação entre diferentes agentes, como Estados, instituições, ONGs, empresas e a sociedade civil. Deste modo, houve uma proliferação de tratados que passaram a reger o meio ambiente no sistema internacional, mesmo que nem sempre tenham sucesso, sejam eficientes ou sirvam para aprofundar a discussão sobre os problemas ambientais.

Dessa forma, os desafios apresentados aos Estados têm guiado o debate sobre o meio ambiente e a discussão a respeito da construção de uma governança global do clima. O objetivo dessa governança global seria criar mecanismos eficientes para o combate as mudanças climáticas e incentivar os países a adotar medidas sustentáveis para alcançarem o pleno desenvolvimento e garantir o equilíbrio ambiental.

Com essa apresentação inicial, pode-se começar a debater o processo de construção dos regimes ambientais internacionais e da governança global do clima. Chasek (et al., 2014, p.101) apresenta os estágios que são necessários para formar um regime ambiental:

O desenvolvimento de regimes internacionais ambientais geralmente envolve cinco processos ou estágios inter-relacionados: definição de agenda e definição de questões, a apuração de fatos, a barganha na criação de regime, a implementação de regime, a revisão e fortalecimento do regime. O tempo necessário para que cada estágio seja alcançado varia. Os processos também nem sempre são distintos; o estágio de definição da questão frequentemente se sobrepõe à etapa de averiguação, que, por sua vez, pode se sobrepor ao estágio de barganha; a fase de implementação continua durante a fase de revisão do regime. No entanto, examinar as negociações por meio dessas etapas fornece uma estrutura que reduz algumas das complexidades das negociações multilaterais a um nível mais fácil de entender e analisar (CHASEK et al., 2014, p. 101, tradução própria)²².

²² Trecho original em inglês: “The development of global environmental regimes generally involves five interrelated processes or stages: agenda setting and issue definition, fact finding, bargaining on regime creation, regime implementation, and regime review and strengthening. The sequencing of these stages and the length of time each takes can vary greatly. The stages are also not always distinct; the issue-definition stage often overlaps with the fact-finding stage, which may, in turn, overlap with the bargaining

A natureza política que guia os Estados demonstra que os regimes ambientais não estão livres de problemas em seus processos de construção e aplicação, principalmente durante o período de barganha, como apresentado pela autora. Dessa forma, para um regime internacional ser eficaz, ele necessita da participação de todos os Estados que estão envolvidos, como é o caso das mudanças climáticas. Não há uma distinção entre os Estados que são afetados por elas, visto que é um problema global e necessita de uma resposta em conjunto (CHASEK et al., 2014, p. 102).

A construção bem-sucedida de um regime não termina com a assinatura ou ratificação de uma convenção ambiental. Uma vez estabelecido, o regime deve ser implementado pelos Estados e outros atores. A maioria dos regimes também contém disposições para as partes revisarem e, se desejarem, aumentar sua eficácia. Na fase de revisão e fortalecimento do regime, que existe paralelamente à implementação do regime, as partes negociam se é necessário tornar as disposições principais mais claras ou mais rigorosas, como melhorar a implementação e/ou como expandir o escopo do regime. O fortalecimento do regime pode ocorrer porque novas evidências científicas se tornam disponíveis, porque mudanças políticas ocorrem em um ou mais Estados importantes, porque as novas tecnologias tornam a questão ambiental menos dispendiosa, ou porque o regime existente é ineficaz em realizar ações significativas para reduzir as ameaças (CHASEK et al., 2014, p. 103, tradução própria)²³.

Portanto, os regimes ambientais, que são a base da governança global do clima, necessitam ser construídos em espírito de cooperação e de boa-fé para que tenham sucesso e sejam eficientes. Além da cooperação, é necessária a harmonização dos interesses dos atores, sejam eles estatais ou não, para que se torne possível estabelecer objetivos e metas claras que contribuam para a minimização dos problemas ambientais.

stage; the implementation stage continues during the regime-review stage. Nevertheless, examining negotiations through these stages provides a framework that reduces some of the complexities of multilateral negotiations to a more manageable level for understanding and analysis" (CHASEK et al., 2014, p.101).

²³ Trecho original em inglês: "Successful regime building does not end with the signing or ratification of a global environmental convention. Once established, a regime must be implemented by states and other actors. Most regimes also contain provisions for parties to review and, if they choose, to augment its effectiveness. In the regime review and strengthening stage, which exists in parallel with regime implementation, parties negotiate if and how to make the central provisions clearer or more stringent, how to improve implementation, and/or how to expand the scope of the regime. Regime strengthening may occur because new scientific evidence becomes available, because political shifts take place in one or more major states, because new technologies make addressing the environmental issue less expensive, or because the existing regime is ineffective in bringing about meaningful actions to reduce the threat" (CHASEK et al., 2014, p. 103).

2.3.1.1 Eficácia e Desafios da Efetivação da Governança Global do Clima

Um dos maiores problemas dos regimes internacionais e de uma governança global em geral, é como torna-los eficientes para que contribuam com as discussões e ofereçam soluções sobre o tema que regem. Chasek (et al., 2014, p.237) argumenta sobre três fatores que são importantes para a eficácia dos regimes ambientais.

O primeiro é como o regime é construído e fundamentado, a força que as principais disposições têm e o controle que conseguem exercer sobre os Estados, além dos mecanismos de monitoramento e de sanções, caso os acordos sejam descumpridos (CHASEK et al., 2014, p.237).

O segundo fator diz respeito a implementação dos regimes e até que pontos os países e atores importantes do sistema internacional adotam a legislação e os regulamentos que são acordados nas conferências e convenções sobre o clima. Assim, para garantir a eficácia de um regime, é necessário conhecer os instrumentos que são usados para garantir e incentivar esse processo de implementação (CHASEK et al., 2014, p.237).

O último fator é o da conformidade, até que ponto os países e atores observam as regulamentações e os princípios do regime, realizam ações e adotam políticas dispostas a seguir com essas regras e normas (CHASEK et al., 2014, p.237).

Já sobre os processos que prejudicam e obstaculizam a criação de regimes ambientais eficazes, Chasek (et al., 2014, p. 237) apresenta seis pontos que caracterizam essa dificuldade de implementação dos regimes:

- (1) Obstáculos sistêmicos ou estruturais que resultam da estrutura do sistema internacional, da estrutura do direito internacional e da estrutura do sistema econômico global; (2) A falta de condições necessárias e suficientes, em particular, a opinião pública ou oficial, um ambiente contratual hospitalar e capacidade; (3) Obstáculos processuais inerentes às negociações ambientais internacionais; (4) obstáculos que se originam de características comuns das questões ambientais globais; (5) Obstáculos que resultam das interconexões de questões ambientais, incluindo potenciais conflitos entre as soluções; e (6) Obstáculos ao desenho de regimes efetivos. Naturalmente, quando pensamos sobre essas categorias, é importante vê-las como amplas, indicativas e heurísticas, em vez de exaustivas e exclusivas. As categorias e os fatores causais individuais estão inter-relacionados, tanto entre si quanto com outras questões, e seus impactos individuais e relativos variam significativamente entre países e áreas. Eles também não impedem uma política eficaz; eles

simplesmente tornam mais difícil de alcançá-la (CHASEK et al., 2014, p. 237, tradução própria) ²⁴

A partir dessa discussão sobre a governança global do clima, é possível concluir que há a necessidade de se estabelecer normas e organismos que prezem pela preservação ambiental e sirvam de base para que se aprimorem os acordos já existentes.

A próxima conferência realizada pela ONU sobre as mudanças climáticas, após a RIO+20, foi a de Paris, em 2015. A Convenção entrou para a história como sendo um importante marco para a fundamentação das noções do direito ambiental e o acordo de Paris serve como guia para as tomadas de decisões políticas feitas pelos Estados, mesmo que não tenha um caráter obrigatório ou disponha de mecanismos de sanções.

Ao ser estabelecido o acordo de Paris, de 2015, os Estados consentiram sobre as medidas que deveriam ser tomadas e se comprometeram em realizar esforços conjuntos e em espírito de cooperação para resolver os problemas ambientais e as mudanças climáticas. A discussão acerca do papel da política na Conferência de Paris e a maneira com que impactou na governança global do clima é o assunto central e que será debatido no próximo capítulo.

²⁴ Trecho original em inglês: “(1) systemic or structural obstacles that stem from the structure of the international system, the structure of international law, and the structure of the global economic system; (2) a lack of necessary and sufficient conditions, in particular, public or official concern, a hospitable contractual environment, and capacity; (3) procedural obstacles inherent in international environmental negotiations; (4) obstacles that stem from common characteristics of global environmental issues; (5) obstacles that result from the interconnections of environmental issues, including potential conflicts between solutions; and (6) obstacles to designing effective regimes. Of course, when we think about these categories, it is important to see them as broad, indicative, and heuristic rather than exhaustive and exclusive. The categories and the individual causal factors are interrelated, both with each other and with other issues, and their individual and relative impacts vary significantly across countries and issue areas. They also do not prevent effective policy; they simply make it more difficult to achieve” (CHASEK et al., 2014, p. 237).

3. POLÍTICA AMBIENTAL DA CONFERÊNCIA DO CLIMA DE PARIS (COP21): AVANÇO OU RETROCESSO?

A política é um fator chave nas discussões sobre o meio ambiente, nas conferências internacionais e também quando se trata da construção de acordos internacionais. A pluralidade de interesses estatais – que, por sua vez, são a síntese de uma pluralidade de interesses de atores domésticos - existentes dificultam a adoção de normas e regras mais eficientes no combate às mudanças climáticas. Assim, o “acordo” internacional é a síntese dos interesses antagônicos, de forma que traduz o que foi possível conciliar dos interesses em jogo. Nesta perspectiva, este último capítulo da pesquisa investiga os avanços e retrocessos do Acordo do Clima de Paris, de 2015, e o papel da política no processo de construção do acordo.

Dessa forma, o capítulo inicia com a discussão sobre a Conferência do Clima de Paris, de 2015, e o papel que as normas ambientais e a política estatal representaram no processo de discussão e negociação (3.1). Objetiva-se nessa parte entender a relação entre a política e as normas do direito internacional ambiental durante a Conferência de Paris, para assim analisar o Acordo que dela resultou.

A segunda parte do capítulo (3.2) é reservada para a discussão sobre o Acordo resultante da Conferência do Clima de Paris (COP21). O objetivo é analisar quais foram as principais inovações e mecanismos construídos pelo Acordo para responder as demandas ambientais existentes no sistema internacional e de que forma o acordo é capaz de operar em um sistema internacional voltado a atuação dos Estados.

Na última parte do capítulo (3.3) é realizada a análise da política do Acordo de Paris, a fim de induzir uma discussão mais ampla sobre a política do direito internacional. Trata-se aqui de verificar a relação entre os interesses estatais que estavam presentes na confecção do Acordo, além do contexto em que foi realizada a conferência de Paris e a capacidade do acordo de alcançar os objetivos propostos.

3.1 ANÁLISE DAS NORMAS NO DIREITO INTERNACIONAL AMBIENTAL E A CONFERÊNCIA DE PARIS

Primeiramente, antes de iniciar a discussão sobre a Conferência do Clima de Paris, de 2015, faz-se necessário apresentar e compreender o papel que os princípios e as normas ambientais representam nas discussões entre a política e o direito internacional. De forma suscinta será analisada como a política estatal atua dentro das normas ambientais e após será apresentada a Conferência de Paris e as discussões centrais que guiaram o processo de negociação, que deu resultado ao Acordo do Clima de Paris, também de 2015.

3.1.1 As Normas Ambientais Internacionais e a Política Estatal

Apesar das normas ambientais não possuírem como característica a coercibilidade, esse fator não impossibilita que as mesmas sejam eficientes e produzam resultados. Diversos acordos ambientais, como o Protocolo de Montreal, de 1987, e o de Quioto, de 1997, conseguiram gerar efeitos no sistema internacional e possibilitaram a redução das emissões de gases que são danosos a camada de ozônio e provocam o efeito estufa, e tais acordos são consideradas como *soft law*, ou seja, não obrigatórios.

Dessa forma, como defendido por Oliveira (2005, p.41), “o fato de um assunto ser regulamentado através de um tratado internacional nem sempre é garantia de seu cumprimento”. Um tratado pode ser ineficaz se não houver comprometimento dos Estados em adotar medidas para cumprir o que foi acordado, sendo o mesmo vinculante ou não.

As normas não vinculantes, muitas vezes, proporcionam formas mais eficientes e eficazes de solução de problemas, pois sua formulação, frequentemente, conta com a cooperação de atores diversos, que apesar de defenderem diferentes interesses, constroem um consenso a partir de objetivos comuns. O termo “soft” relacionado à norma, não deve ser confundido com fraco ou menos eficaz. Pelo contrário, deve ser entendido como um adjetivo que define sua maior flexibilidade e capacidade de ser modificada ou adaptada às necessidades do seu público de interesse (ABBOTT; SNIDAL. 2000, p. 421-456 apud LIMA; REI, 2018, p. 860).

Assim, como defende Oliveira e Bertoldi (2012, p. 6280), “o direito *soft* pode ainda auxiliar na adoção de regras cuja temática encontra alguma resistência política”. Dessa forma, para conseguir conciliar tal fato, a *soft law* fornece mecanismos de negociação mais simples e que permitem, com mais facilidade, sua alteração e modificação.

“Os valores ambientais presentes nas normas narrativas devem servir de guia para a criação do direito ambiental” (SOUZA; LEISTER, 2015, p. 772). As normas ambientais não devem ser vistas como uma regra que deve ser seguida à risca, é necessário que haja flexibilização, pois o sistema internacional é composto por Estados com diferentes capacidades e níveis de desenvolvimento. Não é viável forçar Estados menos desenvolvidos a adotar as mesmas políticas dos que possuem maior poderio econômico, são realidades distintas.

Souza e Leister (2015, p. 773) completam que “inicialmente, os valores ambientais inseridos nas *soft law* configuravam princípios voltados à cooperação internacional”. O foco era “controlar, prevenir, reduzir e eliminar os efeitos ambientais adversos resultantes das atividades econômicas”, a fim de pressionar os Estados a adotarem políticas ambientais para solucionar os problemas já existentes, e, dessa forma, afirmar a existência de uma “responsabilidade dos Estados” na temática e no direito ambiental. A ideia inicial era exigir ao “Estado indenizar qualquer dano verificado em seu território, estabelecendo a responsabilização objetiva por danos ambientais”, mas, a princípio, houve resistência por parte dos Estados em adotar normas que gerassem custos ao não serem fielmente cumpridas, dificultando, assim, as negociações.

Esse fator se deve a natureza da sociedade internacional, composta por interesses difusos e conflitantes que impedem que certos temas consigam estruturarse e construir mecanismos eficientes. O foco na questão do direito ambiental e de suas normas, é, primeiramente, possibilitar sua criação através do consenso entre os Estados de que é necessário fazer algo para evitar a intensificação das mudanças climáticas, e, após a existência desse consenso e firmados os objetivos que devem ser atingidos para que tal problema seja solucionado, criar acordos que vinculem os Estados à temática e mecanismos para fiscalizar as políticas estatais e garantir o cumprimento dos acordos e das normas.

Discutida as ideias centrais que caracterizam a política e as normas do direito internacional ambiental, é possível compreender o papel que a Conferência e as normas do Acordo do Clima de Paris tiveram para a discussão e a adoção de políticas ambientais.

3.1.2 Conferência do Clima de Paris de 2015

Como já apresentado anteriormente, os desafios enfrentados pelo regime ambiental são frutos tanto do regime econômico, quanto dos princípios estatais do sistema internacional, ligados, principalmente, a questão da soberania. O direito internacional ambiental é caracterizado pela falta de vinculação em suas normas, fato que impossibilita medidas mais consistentes quanto as transgressões dos acordos. A Conferência das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas, doravante Conferência do Clima de Paris, aconteceu entre os dias 30 de novembro e 12 de dezembro de 2015 e se propôs a revisar essa ideia e buscar a criação de um acordo do meio ambiente que gere compromissos que devem ser cumpridos pelos Estados, e possa ser utilizado para instituir mecanismos de fiscalização.

Essa conferência foi um importante marco nas discussões sobre o meio ambiente e um avanço considerável no regime ambiental e na governança global do clima. A conferência contemplou os principais assuntos referentes as mudanças climáticas e buscou traçar objetivos comuns a fim de reduzir as emissões de GEE, principal causador do aquecimento global. A Conferência de Paris reuniu as 195 partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (CQNUMC), além de representantes da sociedade internacional e dos Estados, pesquisadores e cientistas (GONÇALVES, 2016, p.65).

A Conferência de Paris, de acordo com Gonçalves (2016, p.66), teve um grande desafio que era “superar as dificuldades das negociações anteriores, especialmente relacionadas à divisão de responsabilidades e compromissos entre países”. Sendo que os desafios das COPs²⁵ e dos acordos anteriores foram revistos para serem aplicados em Paris.

²⁵ A COP 20, anterior a de Paris, ocorreu na cidade de Lima (Peru), em 2014, e serviu de base para o que foi estabelecido na COP 21, onde foi “firmado o novo acordo do clima, o qual substituirá o Protocolo de Quioto a partir de 2020”. Disponível: <<http://redd.mma.gov.br/pt/pub-noticias-principais/item/344-cop20-define-base-para-acordo-climatico-em-paris>> Acesso 24 out. 2019.

No acordo resultante da Conferência de Paris passou-se a adotar um objetivo geral que deve ser alcançado e os Estados, a partir dele, apresentariam o quanto podem contribuir para que esse objetivo seja atingido. Caso semelhante é visto nas diretrizes da União Europeia (UE), compreendidas como um “ato legislativo que fixa um objetivo geral que todos os países da UE devem alcançar”, onde cada Estado-parte deve “elaborar a sua própria legislação para dar cumprimento a esse objetivo”²⁶.

Slaughter e White (2006, p.329) debatem sobre o chamado *European Way of Law*. Para os autores, esse novo modelo adotado na UE tende a ser mais eficiente por possibilitar aos Estados decidirem no âmbito doméstico quais os meios que utilizaram para atingir aos fins propostos. Desse modo, permitindo “uma interação mais intensa entre o direito internacional e a política doméstica”²⁷.

Dessa forma, ao estipular uma obrigação não fixa, os Estados ficam condicionados a construir os meios e estabelecer metas próprias que possam verdadeiramente alcançar e que possibilitem atingir ao objetivo principal. E, caso não ocorra essa delimitação, havia “a possibilidade de constrangimento público internacional diante da ausência de metas ou de metas pouco ousadas”. Mas apesar de ser um mecanismo considerado frágil, aumentava a possibilidade de que, ao final das negociações, o acordo resultante “fosse relevante e impulsionasse/constrangesse os Estados a adotar ações de combate às mudanças climáticas” (GONÇALVES, 2016, p.66).

Keohane e Oppenheimer (2016, p. 145) discutem sobre os Estados no processo de negociação e adoção de políticas ambientais. Para os autores, os Estados são desencorajados a tomar decisões e assumir compromissos que gerem altos custos pois não há certeza se os demais também os assumirão. Keohane e Oppenheimer (2016, p.147) questionam qual a motivação que leva os Estados a agirem para solucionar as demandas ambientais existentes, levando em consideração que os mesmos respondem a grupos de pressão interna. Os autores elencam cinco motivos pelos quais os Estados participam e assumem compromissos nas discussões sobre as mudanças climáticas:

²⁶ Disponível: <https://europa.eu/european-union/eu-law/legal-acts_pt> Acesso: 24 set. 2019.

²⁷ Trecho original em inglês: “an intensive interaction between international law and domestic politics” (SLAUGHTER; WHITE, 2006, p.329),

1) Alcançar objetivos domésticos, como reduzir as emissões de poluição do ar [...] ou realizar mudanças no sistema energético que não estejam diretamente relacionadas às mudanças climáticas; 2) Responder às pressões eleitorais domésticos. Se essa pressão é suficientemente forte, as motivações domésticas são suficientes e os incentivos internacionais para agir são redundantes; 3) Para obter benefícios específicos de outros Estados - especialmente neste caso, reciprocidade em termos de redução de gases do efeito estufa; 4) Obter benefícios difusos de outros Estados e talvez da sociedade civil de outros lugares. Por exemplo, se um Estado pequeno apoia um tratado do clima que é fortemente endossado pelos Estados Unidos e pela China, poderia receber mais atenção aos seus próprios pedidos por parte desses Estados, devido a ajuda ou apoio diplomático, do que caso se opusesse a tal tratado; 5) Para garantir o apoio dos eleitores nacionais, ou evitar a omissão ou culpa, cultivando reputação internacional ou, de outro modo, alavancar negociações internacionais para fins políticos domésticos (KEOHANE; OPPENHEIMER, 2016, p. 147)²⁸.

Desse modo, para os Estados participarem e assumirem compromissos internacionais, os mesmos têm de trazer algum resultado no nível interno e externo ou evitar boicotes e represálias dos demais Estados. É possível discutir a partir disso algumas ideias que permeiam a Conferência e o Acordo de Paris.

Rei (et al., 2017, p. 85) argumenta que o regime do meio ambiente e o direito ambiental são construídos com base no “princípio da responsabilidade comum”, da mesma forma que a Conferência. Desse modo, os países que adotam as normas e os tratados ambientais estão de acordo com a ideia de que todos devem contribuir para que seja possível alcançar aos objetivos comuns estipulados. O princípio da responsabilidade comum, mas diferenciada, pressupõe que os Estados devem adotar as medidas internas que lhes forem cabíveis, de acordo com suas capacidades, com a certeza de que os demais também as farão. Visto que, para Rei e Cunha (2015, p. 34), a “distribuição de compromissos de mitigação de emissões de GEE entre os países tem-se revelado uma das principais questões de embate nas negociações internacionais sobre o regime climático”.

²⁸ Trecho original em inglês: 1) To achieve domestic purposes, such as to reduce air pollution emissions [...] or to achieve energy system changes that are not directly related to climate change; 2) To respond to pressure from domestic constituencies. If such pressure is sufficiently strong, domestic motivations are sufficient and internationally-based incentives to act are redundant; 3) To gain specific benefits from other states—especially in this case, specific reciprocity in terms of greenhouse gas reductions; 4) To gain diffuse benefits from other states and perhaps from civil society elsewhere. For example, if a small state supports a climate change treaty that is strongly endorsed by the United States and China, it could expect to receive a more sympathetic hearing for its own requests of these great powers for aid or diplomatic support than if it opposed such a treaty; 5) To impress domestic constituencies, or avoid blame, by cultivating international reputation, or otherwise to leverage international negotiations for domestic political purposes” (KEOHANE, OPPENHEIMER, 2016, p. 147).

Dessa forma, os mecanismos necessários para evitar que haja desentendimentos sobre a leitura dos acordos são: “o diálogo, a transparência de ação, a cooperação (capacitação, financiamento, transferência de tecnologia), entre outras mais compatíveis com a prática da governança”, além de haver a possibilidade de flexibilização e adaptação das regras nos acordos para impedir seu descumprimento (REI et al., 2017, p.94).

Outro princípio importante na Conferência de Paris é o da precaução. De forma que só é possível alcançar os objetivos propostos se os Estados combinarem suas capacidades e estratégias ao cooperar na busca por reduzir o impacto das mudanças climáticas antecipadamente (REI et al., 2017, p.94).

“Nos acordos climáticos existe um grande incentivo para fazer o mínimo e se aproveitar das contribuições dos outros” (OLIVEIRA, 2019, p. 165). E é nesse sentido que Keohane e Oppenheimer (2016, p. 144) trabalham a ideia da reciprocidade nos acordos ambientais. Os autores notam que nos acordos onde há um compromisso com a reciprocidade entre os Estados, há maior probabilidade de cumprimento. De forma que os ganhos de uma parte estão relacionados com os ganhos de outra, e também a ideia de que ao infringir o acordo o Estado pode sofrer repreensões, o que leva a uma obrigação moral e política de que a cooperação é a melhor forma de atingir o objetivo comum.

Da mesma forma, como representado no paralelo feito pela autora Delmas-Marty (2016), a cooperação e competição são pontos conflitantes quando discutida a política ambiental, de modo que é necessário conciliar os ímpetos da competição com vista a construir o consenso de que só é possível combater as mudanças climáticas baseando-se na cooperação entre os diferentes atores existentes na sociedade internacional.

Young (2016, p. 129) argumenta sobre a forma com que a opinião pública pode moldar a visão e as decisões políticas dos governantes e torna-los mais propícios a assinar acordos ambientais. A sociedade civil desempenha um importante papel nas negociações ambientais, pois é dela que grande parte da pressão internacional advém. A participação de representantes da sociedade nas discussões sobre o meio ambiente reduz o déficit democrático das decisões e possibilita uma ampliação dos esforços em prol da causa ambiental e das mudanças climáticas.

Gemmill e Bamidele-Izu (2005 apud LORENZETTI; CARRION, 2012, p.729) analisam o papel da sociedade civil nas discussões sobre o meio ambiente. Para os autores, a mesma tem a capacidade de abordar os dados e informações coletados e difundi-los a fim de influenciar a agenda política dos Estados. A sociedade civil também fiscaliza o cumprimento dos acordos e sua articulação possibilita o aumento do custo político aos governos que os descumprirem. Sendo a opinião pública, como já mencionado, um importante mecanismo para a medir a aprovação popular na tomada de decisões, com vista a evitar reações negativas que ocasionariam um alto custo político ou até mesmo a destituição do governo.

Por fim, a Conferência e o Acordo reconhecem a importância da participação de atores da sociedade civil internacional e ONGs, com vista a refletir quais contribuições esses atores podem fazer para as discussões. Reconhece-se a “importância dos compromissos de todos os níveis de governo e de diferentes atores, de acordo com as respectivas legislações nacionais das partes, no combate às mudanças climáticas” (ACORDO DE PARIS, 2015, preâmbulo). Na próxima parte do capítulo, será discutido o Acordo do Clima de Paris, de 2015, os principais artigos, ideias e inovações.

3.2 O ACORDO E A IDEALIZAÇÃO DE UMA POLÍTICA AMBIENTAL VINCULANTE

O Acordo do Clima de Paris foi resultado das negociações e adotado por consenso pelos Estados participantes. O acordo tem como foco o combate as mudanças climáticas e a redução dos GEE, causadores do aquecimento global, e representa um marco importante no regime ambiental internacional. A COP21, de acordo com Delmas-Marty (2016), também tem como objetivo conciliar interesses conflitantes e buscar o equilíbrio necessário para a conservação do meio ambiente, descrito pela autora como “bem comum mundial”. O acordo de Paris, resultante da COP21 e das discussões iniciadas na conferência de Paris, contou com a participação e assinatura dos 195 países presentes, dentre os 200 membros das Nações Unidas, a autora destaca que os principais países emissores dos GEE, os EUA e a China, assinaram o acordo e se comprometeram a contribuir com os objetivos estabelecidos.

O Acordo de Paris, na sua formulação, buscou não repetir as falhas do protocolo de Quioto, como a possibilidade da retirada da assinatura, da mesma forma, como disposto no artigo 27, nenhuma reserva pode ser feita ao Acordo, visando evitar que os Estados desconsiderem certos artigos. O Acordo de Paris não dispõe de mecanismos de controle, nem apresenta a possibilidade de sanções, mas construiu instrumentos obrigatórios no sentido de estabelecer objetivos comuns que devem ser atingidos, bem como as contribuições nacionais que devem ser estipuladas pelos Estados e revisadas a cada 5 anos (DELMAS-MARTY, 2016).

Os objetivos centrais do tratado, além da defesa do desenvolvimento sustentável, da erradicação da pobreza e do fortalecimento das respostas globais às mudanças climáticas, são:

- (a) Manter o aumento da temperatura média global bem abaixo dos 2 °C acima dos níveis pré-industriais e buscar esforços para limitar o aumento da temperatura a 1,5 °C acima dos níveis pré-industriais, reconhecendo que isso reduziria significativamente os riscos e impactos das mudanças climáticas;
- (b) Aumentar a capacidade de adaptar-se aos impactos adversos das mudanças climáticas e fomentar a resiliência ao clima e o desenvolvimento de baixas emissões de gases de efeito estufa, de uma forma que não ameace a produção de alimentos;
- (c) Promover fluxos financeiros consistentes com um caminho de baixas emissões de gases de efeito estufa e de desenvolvimento resiliente ao clima (ACORDO DE PARIS, 2015, Artigo 2.1).

De acordo com Bruno (et al., 2017, p.5-6), “este foi o mais recente esforço multilateral para a construção sólida de uma arquitetura de regulação internacional no contexto das mudanças climáticas”. Os Estados que assinaram o tratado assumiram o compromisso de “elaborar uma estratégia global” com vista a “proteger o sistema climático para gerações presentes e futuras”. De modo a cooperarem para solucionar as demandas ambientais existentes, visto que “as partes podem ser afetadas não só pela mudança climática, mas também pelos impactos das medidas tomadas em resposta a ela” (ACORDO DE PARIS, 2015, Preâmbulo).

Como discutido anteriormente, a diferença entre o Acordo de Paris e os demais acordos multilaterais ambientais, é a possibilidade de os Estados determinarem o quanto podem contribuir para a redução dos GEE e quais ações podem adotar para cooperar com os demais para atingir os objetivos propostos. Essa flexibilização pode garantir o aprimoramento dos mecanismos de fiscalização, visto que os Estados não estão sendo coagidos a alcançarem metas impossíveis, mas as metas que os mesmos

acreditam ser capazes, facilitando, assim, o processo de troca de informações e reduzindo os custos políticos por não atingir as metas que lhes foram induzidas, além de evitar a evasão e abandono do acordo e aumentar a participação dos Estados nas negociações, onde, ao invés de serem forçados a adotar determinadas políticas, os mesmos são “livres” para apresentar quais políticas podem realizar. O mecanismo citado está previsto nos artigos 3, 4, 7, 9, 10, 11 e 13. De modo que “todas as Partes devem realizar e comunicar esforços ambiciosos [...] com vistas a alcançar o objetivo do presente Acordo tal como estabelecido no Artigo 2” (ACORDO DE PARIS, 2015, Art.3).

No artigo 4, é apontada a capacidade que os países desenvolvidos têm de ‘tomar a frente’ nas discussões, devendo os mesmos agir e utilizar de suas capacidades para garantir a concretude nas ações e políticas propostas. “Os países desenvolvidos Partes deverão continuar assumindo a liderança por meio da realização de metas de redução de emissão absoluta na economia de modo abrangente” (ACORDO DE PARIS, 2015, Art. 4.4).

Outra inovação do Acordo está na diferenciação em atingir os objetivos de acordo com as capacidades dos Estados, levando em consideração os níveis de desenvolvimento estatais existentes no sistema internacional. Sendo tratado no artigo 4, no que se refere aos pequenos Estados insulares e aos países menos desenvolvidos (DELMAS-MARTY, 2016). O artigo 3 do Acordo de Paris (2015) estabelece que os “esforços de todas as Partes representam uma progressão ao longo do tempo, embora reconhecendo a necessidade de apoiar os países em desenvolvimento Partes para a implementação efetiva do presente Acordo”.

No artigo 7, o acordo estabelece que “as Partes devem fortalecer sua cooperação em matéria de reforço da ação de adaptação”, incluindo o que diz respeito ao compartilhamento de informações, “reforço dos arranjos institucionais”, do conhecimento científico sobre as mudanças climáticas, da “assistência aos países em desenvolvimento” e “da melhora da eficácia e durabilidade das ações de adaptação” (ACORDO DE PARIS, 2015, Art.7).

Já no artigo 9, o documento descreve a necessidade que as partes, de acordo com sua capacidade, devem se envolver “em processos de planejamento de adaptação e na implementação de ações, incluindo o desenvolvimento ou

aprimoramento de planos relevantes, políticas e/ou contribuições". De modo a garantir a "a implementação de ações, compromissos e/ou esforços de adaptação" (ACORDO DE PARIS, 2015, Art.9).

Os artigos 10, 11 e 13 estabelecem a necessidade da apresentação periódica das ações, políticas e planos adotados pelo Estados, mas evita-se "criar qualquer encargo adicional para os países em desenvolvimento" ao solicitar tais atualizações (ACORDO DE PARIS, 2015, Artigos 10, 11 e 13).

As negociações chegaram a um consenso sobre o papel que as nações menos desenvolvidas têm no processo, sendo que as mesmas necessitam de mais tempo para alcançar o mesmo nível de desenvolvimento das nações mais avançadas, e dessa forma conseguir adotar as políticas acordadas. Bruno (et al., 2017, p.6-7), com base no acordo de Paris, discute alguns pontos importantes do tratado:

Exige-se que os países desenvolvidos reduzam suas emissões em suas contribuições nacionais. As nações em desenvolvimento estão sendo incentivadas a limitar suas emissões ou reduzi-las de acordo com suas capacidades. O Acordo de Paris será vinculante. O que não será legalmente vinculante são os objetivos de redução de emissões de cada um dos países. Esse ponto teve que ser incluído para evitar que os Estados Unidos, o segundo maior emissor do mundo, não ficasse fora do pacto já que o país teria problemas para ratificá-lo em casa se fossem impostas, de fora, metas concretas de redução das emissões – o que se demonstrou ineficaz após o anúncio de retirada de Washington da esfera de aplicação do Acordo. (BRUNO et al., 2017, p.6-7).

Voigt (2016 apud OLIVEIRA, 2019, p.176) argumenta que o Acordo de Paris é constituído por normas com objetivos específicos e vinculantes, não apenas com foco em reduzir os impactos das mudanças climáticas, mas de alcançar metas estipuladas e precisas, como as dispostas no Artigo 2 do tratado. A autora menciona que o cumprimento dessas normas e obrigações só se faz possível quando as mesmas são impostas aos Estados, e é necessário para observar esse cumprimento e implementação a criação de órgãos e mecanismos de fiscalização.

Oliveira (2019, p. 172) discute um dos mecanismos importantes para a adoção do acordo, o chamado '*Naming and Shaming*'. O mesmo consiste na capacidade dos Estados de fiscalizarem uns aos outros sobre o cumprimento das ações que assumiram e utilizar de formas de represália internacional caso o Estado esteja violando alguma das normas do acordo. Dessa forma, a falta de instituições

fiscalizadoras do tratado é substituída pela capacidade que os Estados têm de gerar constrangimento aos demais sobre o preceito de descumprimentos. O Acordo de Paris não é considerado *hard law*, apesar de conter obrigações aos Estados, não há sanções para os que infrinjam o acordo. Assim, ao constituir esse mecanismo de constrangimento, o Acordo ‘supre’ de alguma forma essa possibilidade de gerar sanções (KEOHANE; OPPENHEIMER, 2016, p. 144)

Apesar desse mecanismo de controle informal feito pelos Estados, um quadro de transparência para monitorar e verificar as contribuições de todos os países foi estipulado no Acordo de Paris (DELMAS-MARTY, 2016). O mesmo “consistirá em um comitê que será especializado e de natureza facilitadora, e funcionando de modo que seja transparente, não acusatório e não punitivo”. Sendo que esse comitê “deverá prestar especial atenção às respectivas capacidades e circunstâncias nacionais das Partes”. (ACORDO DE PARIS, 2015, Art.15).

O Acordo de Paris, como já mencionado, inovou de diferentes formas e empenhou-se em revisar e aprimorar os mecanismos e instrumentos utilizados nos acordos e nas COPs anteriores, visando garantir a eficiência e o cumprimento.

O Acordo é um importante marco nas discussões sobre as mudanças climáticas e serve de guia para a formação de políticas ambientais nacionais e regionais das Partes, mesmo com os desafios impostos pela política internacional e pelos interesses estatais, assunto que será discutido na última parte do capítulo, sendo essa direcionada a discussão e análise da política na Conferência e no Acordo de Paris, a atuação dos Estados, da sociedade internacional, de grupos de interesses e organizações internacionais. O foco dessa última parte é dialogar sobre desafios e analisar quais são as perspectivas futuras para o acordo.

3.3. ANÁLISE DA POLÍTICA NO ACORDO DO CLIMA DE PARIS

É relevante nas discussões sobre o Acordo do Clima de Paris, de 2015, levar em consideração os fatores políticos que estão atrelados aos Estados nas relações internacionais. Os mesmos são importantes indicadores para compreender o alcance e a capacidade do acordo de responder as demandas ambientais e buscar soluções que conciliem os interesses difusos presentes na política internacional. É inegável que

as mudanças climáticas estejam ocorrendo e apesar do consenso existente entre pesquisadores e cientistas, o caráter político continua a guiar as discussões sobre o assunto. Nesse sentido, a falta de sanções previstas no acordo e de mecanismos de controle institucional, apesar da vinculação existente, possibilitou a saída de um dos maiores poluidores do planeta, os Estados Unidos.

No contexto em que se formou o Acordo de Paris, era visível notar que o meio ambiente não era a pauta principal da agenda dos Estados. Como discute Delmas-Marty (2016), em 2015 o auge da discussão internacional se voltava à segurança. O avanço do Estado Islâmico sobre a Síria e o Iraque²⁹ e os ataques terroristas internacionais, que inclusive ocorreram em Paris, como no caso do atentado que ocorreu na sede do jornal francês Charlie Hebdo em 7 de Janeiro³⁰ e os ataques em diversos pontos da cidade nos dias 13 e 14 de novembro³¹, semanas antes da realização da Conferência do Clima, refletiam na prioridade da agenda internacional naquele momento. Apesar desse desafio, representado pela falta de prioridade por parte dos Estados, o acordo conseguiu trazer mudanças importantes aos mecanismos já construídos nas conferências anteriores.

Os objetivos assumidos e a possibilidade de os Estados serem capazes de decidir o quanto poderiam contribuir é considerado uma evolução nas tratativas da governança global do clima, dando as partes maior capacidade e espaço de atuação, ao invés de somente exigir, fato que se comprovou falho. Apesar de todos os desafios, o acordo foi construído em cima do consenso internacional de 195 países e demais autoridades, um marco significativo na história e que não pode ser ignorado.

Outra mudança nas discussões durante a Conferência do Clima de Paris, foi o “inegável avanço do ponto de vista do reconhecimento do problema, da compreensão dos seus efeitos” (GONÇALVES, 2016, p. 67). Durante muitos anos o principal desafio dos regimes ambientais era justificar a necessidade de se buscar soluções para as demandas ambientais. Mesmo com essa mudança de perspectiva, ainda se nota a continuidade dos discursos que defendem o desenvolvimento econômico aos moldes

²⁹ Disponível: <<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2014/08/iraquianos-e-curdos-tentam-conter-avanco-do-estado-islamico.html>> Acesso: 13 set. 2019

³⁰ Disponível: <<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2015/01/tiroteio-deixa-vitimas-em-paris.html>> Acesso: 13 set. 2019

³¹ Disponível: <<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2015/11/tiroteios-e-explosoes-sao-registrados-em-paris-diz-imprensa.html>> Acesso: 13 set. 2019

da revolução industrial, baseado no amplo uso de recursos naturais. É necessário “transformar em consenso político internacional o consenso científico da necessidade de reduzir a queima de combustíveis fósseis” (GONÇALVES, 2016, p. 67).

Recentemente um manifesto assinado por cientistas³² e endossado pela União Europeia³³ declarou estado de emergência climática. O objetivo é dar mais atenção a causa ambiental e buscar por soluções junto a classe política pelas crescentes demandas que surgem na sociedade internacional. Mas apesar de ser um ato simbólico realizado pelo parlamento europeu, a declaração aumenta a pressão nos Estados europeus por medidas mais eficientes no combate ao aquecimento global.

Nesse sentido, não se pode ignorar que, nas discussões sobre o meio ambiente, os interesses estatais têm um papel determinante na construção de políticas eficientes de combate às mudanças climáticas. Os Estados, como descrito pela teoria realista e apresentado na discussão sobre a política do direito internacional, buscam a maximização de seus interesses e a redução dos custos políticos de suas ações. Desse modo, os atores estatais só cumprem as normas que lhes beneficiarem de alguma forma. Como discute Slaughter (1993) ao debater sobre a chamada “superação do desafio realista”³⁴, é necessário compreender o papel dos Estados na formação das normas do direito internacional, para, dessa forma, analisar a política do direito internacional, assim descrita por Koskenniemi (1990). Dessa forma, o direito ambiental convive com essa problemática que aparenta ser inerente às relações internacionais, a exemplo da saída dos EUA do acordo. Não há formas instituídas capazes de evitar que tais ações ocorram pois não é do interesse dos Estados construir mecanismos supranacionais que os limitem no sistema internacional.

³² Disponível: <<https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2019/11/mais-de-11-mil-cientistas-de-todo-o-mundo-decretam-emergencia-climatica.shtml>> Acesso: 10 dez. 2019.

³³ Disponível <<https://g1.globo.com/natureza/noticia/2019/11/28/parlamento-europeu-declara-emergencia-climatica.ghtml>> Acesso: 10 dez. 2019.

³⁴ Slaughter (1993) dialoga sobre a importância da superação do “desafio realista” no direito internacional. Nesse sentido, os Estados são privilegiados nas análises em detrimento do direito internacional e de qualquer outro mecanismo que venha a intervir no comportamento estatal, baseando-se na lógica de que os Estados só agem se suas ações tiverem como fundamento seus interesses no sistema internacional, além de que muitas dessas ações só são possíveis por estarem incluídas dentro de uma balança de poder existente. Desse modo, o objetivo desse debate é superar, ou, no mínimo, revisar essa noção realista de que o direito e as relações internacionais não estão interligados e não exercem influência um no outro.

Macabu (1973, p.76) ao argumentar sobre o papel dos interesses estatais e a volatilidade da política apresenta uma ferramenta importante para a leitura da atuação dos Estados nas relações internacionais. Compreendido assim, por mais que haja objetivos estabelecidos no Acordo do Clima de Paris, de 2015, não é possível determinar se os interesses estatais se manterão com o passar dos anos ou se, de alguma forma, colocarão em risco a existência do acordo vigente. É muito difícil estabelecer objetivos a longo prazo sem ter a certeza se os Estados estarão comprometidos com os mesmos nos próximos anos, ou se ocorrerá situações similares a retirada da assinatura dos EUA.

Assim, de acordo com Voigt (2016 apud OLIVEIRA, 2019, p.169), a eficácia do Acordo de Paris tem como um dos principais limitadores as políticas domésticas. As mesmas guiam as ações dos Estados e os compromissos assumidos nas relações internacionais e as formas em que serão feitas as contribuições determinadas. Oliveira e Bertoldi (2012, p. 6282) discutem sobre a forma com que esses desafios impostos pelas políticas domésticas têm modificado o direito internacional ambiental, para os autores:

[...] o direito internacional ambiental tem conduzido, em certos casos, a um questionamento ou à reformulação das normas tradicionais do direito internacional público. A natureza peculiar dos problemas ambientais exige um conjunto normativo diverso do utilizado pelo direito internacional público. Para enfrentar as questões ambientais, são necessários novos métodos de cooperação internacional, um novo olhar sobre a própria igualdade soberana dos Estados, superando a visão tradicional do direito internacional. A vulnerabilidade das fronteiras e a gravidade dos problemas ambientais, que atingem toda humanidade, impõem aos Estados cooperação (OLIVEIRA; BERTOLDI, 2012, p. 6282).

É visível que umas das maiores dificuldades dos regimes ambientais são produzir normas e regras que não apenas sejam vinculantes e tenham caráter obrigatório, mas que garantam seu cumprimento e efetividade. Assim defende Oliveira e Bertoldi (2012, p. 6283), “no direito internacional ambiental, em face da dificuldade em se estabelecer regras precisas (obrigatórias), recorre-se aos princípios”. Desse modo, a falta de vinculação das regras proporcionou a criação dos princípios do direito ambiental, instrumentos não vinculantes e que compõem e guiam grande partes dos acordos e conferências do clima, além da adoção das políticas ambientais por parte dos Estados. Portanto, o direito ambiental construiu mecanismos próprios para buscar sua efetividade no sistema internacional, de modo que “a flexibilidade do direito se

manifesta particularmente pelo recurso aos princípios" (MORAND, 1996, p. 262 apud OLIVEIRA, BERTOLDI, 2012, p. 6284).

A construção dos acordos ambientais é caracterizada pelos conflitos entre interesses políticos e econômicos, de modo que para chegar a algum resultado, geralmente é necessário um afastamento do objetivo inicial recomendado e uma flexibilização de metas para que os Estados acordem sobre as propostas. O período de negociação é o retrato desses conflitos durante o processo, e uma alternativa a adoção de normas mais rígidas e precisas são as normas da *soft law*. A busca por eficiência nos acordos ambientais acaba por generalizar de forma demasiada os objetivos com vista a simplesmente garantir o cumprimento por parte dos Estados, mas, como defendido por Morand (1996, p. 261 apud OLIVEIRA, BERTOLDI, 2012, p.6283), a flexibilização e generalização das regras é um fator essencial quando se discute uma temática que sofre processos constantes de mudanças.

Rei (et al., 2017, p.88) defende que os regimes ambientais não têm como foco a “adoção de medidas de coercibilidade”, pois as mesmas afastariam os Estados de adotar os acordos ambientais e esvaziariam os regimes ambientais. Mesmo que, como argumentam Dubois e Morosini (2016, p. 197), “a consolidação do controle do cumprimento e da sanção do descumprimento são, geralmente, analisadas como fatores que conduzem à melhora da efetividade”.

Nesse sentido, é preferível adotar normas com características mais flexíveis “que estimulem um comportamento de resultado com fundamento na ética, na solidariedade e cooperação internacional e motivação no ideário comum de conservar e proteger o ecossistema”, do que normas que simplesmente obriguem os Estados a cumprir os acordos pois seu descumprimento acarreta em represálias. O objetivo é de que com o passar do tempo essas normas adotem preceitos de *hard law*, caracterizada pela obrigatoriedade e pela existência de sanções para o caso de infrações, mas essa mudança deve ocorrer somente após ser desenvolvida o ideário de um dever e de uma responsabilidade comum, e não apenas uma imposição do que deve ser feito. Desse modo, atualmente o objetivo não é forçar os Estados a adotarem medidas ambientais mais concisas, mas construir um ideal de que é necessário constituir esforços para combater as mudanças climáticas porque a ocorrência das mesmas afeta a sociedade e a todo o planeta (OLIVEIRA, BERTOLDI, 2012, p.6285).

É nesse sentido que Rei (et al., 2017, p.91) argumenta sobre o processo de criação dos tratados e da dificuldade de criar o consenso em uma temática primordialmente conflitante no sistema internacional, para o autor:

Infelizmente, é difícil conquistar a adesão somente com discurso, e as pessoas ainda consideram a questão das mudanças climáticas como algo abstrato ou para o futuro distante; e parece que será preciso esperar que a humanidade e os agentes da governança global, em todos os níveis, “sintam no bolso e na pele” os efeitos das mudanças climáticas, para que seja construído um consenso mínimo que fortaleça o elemento cognitivo do regime, fundamental para a sua eficácia. Nesse sentido, é preciso “aproveitar” (como oportunidades) os eventos climáticos extremos que vierem a acontecer relacionados com as mudanças do clima global para, didaticamente, demonstrar à humanidade o que ela pode encontrar pela frente num futuro próximo, caso não se conscientize do problema e da necessidade de adoção das medidas de mitigação, de adaptação e de outras medidas relevantes para enfrentar as mudanças climáticas e o aquecimento global antropogênico (REI et al., 2017, p. 91).

Dessa forma, Camargo (2015, p. 92 apud REI et al., 2017, p. 84) argumenta que os regimes ambientais, enquanto partes da governança global do clima, dependem dos interesses e das vontades estatais, de forma que é difícil, do ponto de vista político, construir um imaginário em que os Estados abram mão de parte de sua soberania para possibilitar o avanço das normas ambientais, ou até mesmo para contribuir com o processo de transparência e monitoramento como mecanismos dos acordos. E, como descreve Rei (et al., 2017, p.93), a resposta para esse desafio, como é perceber notar, “não está ao alcance de um tribunal internacional ou de um organismo supra estatal, tampouco numa disputa de poder soberanista, polarizada e conservadora, muito menos no uso da força bélica”. A resposta precisa vir de dentro dos próprios Estados, a partir do consentimento e do reconhecimento da necessidade eminente de adotar medidas eficientes e capazes de combater as mudanças climáticas, e esse assunto é o principal foco da Conferência de Paris.

Além de buscar esse consenso por parte dos Estados de que as respostas para os problemas ambientais só serão possíveis através da cooperação e de soluções comuns, visto que é um problema fundamentalmente global, é preciso construir a ideia de que esse esforço necessita ser constante, não podendo ser revertido e modificado a cada mudança de governo ou na ordem internacional, é indispensável que os acordos e os regimes ambientais evoluam a ponto de possibilitar sua relevância com

o passar do tempo, sem necessitarem alterar toda sua estrutura em curtos períodos de tempo em decorrência de alternâncias políticas.

De modo que, como observa Oliveira (2019, p.169):

A questão que se coloca é como garantir que os compromissos assumidos em um acordo evoluam ao longo do tempo tornando-se mais ambiciosos e capazes de resolver o objetivo ao qual se prontificam. Entre os mecanismos normalmente utilizados pelos acordos ambientais multilaterais, Young (2016) cita alguns tais como a possibilidade de conferir autoridade para que a Reunião das Partes possa, por meio de uma decisão, tornar os compromissos mais ambiciosos sem necessidade de emendar o acordo ou mesmo de processos de ratificação. Outro mecanismo utilizado no âmbito da Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes foi a de conferir a uma comissão de revisão o dever de recomendar as Partes para a inclusão ou remoção de outros poluentes além daqueles que estavam originalmente no âmbito da Convenção. Um mecanismo também bastante usado é a lógica Convenção-Protocolo e, por fim, tem-se o estabelecimento de procedimentos para manejar quotas. Além disso, esses mecanismos podem ser acompanhados por assistência financeira àqueles Estados que concordem em apresentar compromissos mais ambiciosos.

Viola e Franchinni (2012 apud REI et al., 2017, p.96) defendem que a governança global do clima, apesar dos problemas já discutidos e apresentados no trabalho, é uma ferramenta importante e necessária para enfrentar os problemas e solucionar as demandas ambientais que existem atualmente no planeta. Mas para que qualquer tomada de decisões e formação de acordos sejam eficientes e produzam resultados, é necessário repensar os paradigmas estatais existentes, principalmente os interesses econômicos e as questões voltadas a soberania, garantidos pelo direito e pelas relações internacionais. Para que, só assim, possa-se avançar e garantir a institucionalização dos regimes ambientais e a construção de ferramentas para combater as mudanças climáticas.

“Somente a governança poderá apontar a medida concreta e a dimensão real da responsabilidade (e sacrifício) de cada unidade (Estado) nessa totalidade astronomicamente complexa” (REI et al, 2017, p. 93). E um passo importante nesse caminho foi criado durante a Conferência de Paris, ao possibilitar aos Estados analisarem suas capacidades e apontarem as metas que podem alcançar, o acordo avançou nas discussões e conseguiu modificar a lógica existente desde o Protocolo de Quioto, onde, por exemplo, as partes recebiam recomendações de quais ações deveriam tomar para que fossem atingidos os objetivos. Desse modo, ao permitir que os Estados estabeleçam suas políticas, o acordo flexibiliza as exigências e garante

mais liberdade para as partes agirem e não se sentirem presas a fins que não conseguiriam atingir.

Koskenniemi (1990, p. 28) discute quais são os fatores que levam o direito internacional a conseguir alcançar o que o mesmo se propõe, para o autor, o sucesso do direito nas discussões políticas dependa da:

[...] recusa em estabelecer regras determinantes ou resoluções prontas para conflitos futuros. Embora exista um "processo" distintamente legal - e, nesse sentido, um sistema relativamente autônomo e coerente que possa ser abstraído em tratados acadêmicos - não há padrões legais determinantes. (KOSKENNIELMI, 1990, p. 28, tradução própria)³⁵.

Ou seja, Koskenniemi (1990) conclui que as normas do direito devem partir do pressuposto de que não há padrões que determinam o quanto eficientes as mesmas podem ser, mas deve-se proceder da ideia de que é necessário a flexibilização para que haja o cumprimento, como já mencionado anteriormente. Koskenniemi também adiciona que as normas devem ser aplicadas a todos os Estados, independente de suas noções ou interesses políticos, o direito não deve ser apenas um reflexo das políticas estatais, mas um conjunto de normas e acordos capazes de serem críticos às políticas nacionais. Nesse sentido, não é necessário instituir obrigações e forçar os Estados a aceitar certas normas, mas sim instituir consensos do que é correto e do que deve ser feito para solucionar as demandas do sistema internacional.

Por fim, os desafios do Acordo do Clima de Paris e dos regimes ambientais são a conciliação dos interesses dos Estados e a busca por formas de instituir mecanismos eficientes para responder as demandas ambientais. A necessidade de vinculação do acordo é um fator a parte durante o processo, pois o foco central é construir o consenso global da necessidade de combater as causas do efeito estufa. Desse modo, conscientizar os Estados e a sociedade civil para que cumpram os objetivos dispostos no artigo 2 do Acordo, pois os mesmos representam a garantia de um futuro melhor e um equilíbrio entre o desenvolvimento e a preservação do meio ambiente.

³⁵ Trecho original em inglês: “[...] refusal to set down determining rules or ready-made resolutions to future conflict. Though there is a distinctly legal "process" - and in this sense a relatively autonomous and coherent system which can be abstracted in academic treatises - there are no determining legal standards” (KOSKENNIELMI, 1990, p. 28).

CONCLUSÃO

As consequências das mudanças climáticas já podem ser sentidas hoje em dia. Os dados do IPCC de 2018 demonstraram a necessidade de responder com urgência as demandas ambientais, além dos alertas feitos por cientistas e pesquisadores das implicações a longo prazo. Segundo este relatório, o aumento da temperatura média do planeta já alcançou 1,52°C acima da média anterior ao da revolução industrial, e constatou-se a elevação do nível do mar decorrente do degelo das calotas polares da Antártida e da Groelândia. Além desses problemas, o mais recente IPCC, de 2019, alerta sobre o processo de desertificação e a degradação de áreas costeiras.

Devido ao fato de tanto as causas quanto as consequências de as mudanças climáticas não ficarem restritas as fronteiras de determinado país ou região, é necessário a cooperação internacional para a construção de respostas eficientes e para ampliação da conscientização global da necessidade de debater e buscar soluções as demandas ambientais existentes.

Apesar de haver um consenso científico – representado pelos dados dispostos no IPCC – sobre a urgência de responder aos problemas ambientais de forma eficiente e o aumento da consciência global sobre o aquecimento global, o mesmo consenso não existe nas classes políticas estatais e internacionais, de forma que as demandas ambientais não são traduzidas em prática política. Ao contrário, nota-se a continuidade de discursos defendendo a manutenção do modelo de desenvolvimento atual e dos interesses econômicos. Assim, tratar da questão do meio ambiente faz parte do debate envolvendo as políticas estatais e de grupos de interesse.

Aliado a essas questões, envolvem-se a soberania nacional impossibilitando a adoção de normas e acordos internamente nos Estados sem o consentimento dos mesmos, a falta de instituições e de efetividade dos tratados que zelam pelo direito internacional ambiental, a exemplo das organizações e acordos existentes no direito internacional econômico. Além de tais fatores, inexiste mecanismos de sanções para caso os acordos e as normas sofram violações, característica da *soft law* que representa o direito internacional do meio ambiente, mesmo que tais sanções não

sejam um fator essencial para a efetividade das normas e dos acordos, como constatado no trabalho.

Inspirada por essas noções, a presente pesquisa propôs-se a responder ao seguinte questionamento que permeou o trabalho: quais os desafios que o direito internacional enfrenta perante a política ambiental e como esses desafios impactam na governança global do clima?

Para responder a esse questionamento, a pesquisa foi dividida em três capítulos buscando-se abordar os assuntos e temas que englobam o problema de pesquisa. No primeiro capítulo foi constatado que o direito internacional tem como fundamento a cooperação entre os Estados e a regulamentação dessas relações com o objetivo de construir um sistema de regras e normas que gere expectativa de comportamento dos atores. Já as relações internacionais são o fruto das políticas externas dos Estados e dos demais atores no sistema internacional e tendem a se adequar ao direito internacional, de forma que quando não o fazem, geram reações no âmbito da sociedade internacional. A influência da política ocorre durante o processo de formação dos acordos e dos regimes internacionais. Os atores estatais buscam estabelecer seus interesses no espaço internacional através do direito internacional, e o direito busca conciliar tais interesses com vista a garantir sua efetividade e a regulamentação dos temas propostos e das demandas internacionais.

Nesse sentido, a primeira conclusão do trabalho diz respeito ao processo de construção do direito internacional, a influência da política e a limitação existente pelos princípios da soberania e da autodeterminação. Tais princípios que impedem a adoção plena do direito internacional no ambiente interno dos Estados. Desse modo, é necessário conciliar os interesses conflitantes na busca por soluções comuns e que atendem as vontades estatais, confirmado a primeira hipótese do trabalho. Os princípios estatais tendem a dificultar a plena efetivação dos acordos e das políticas ambientais ao impossibilitar a adoção interna dos mesmos sem o consentimento dos Estados.

A partir desse debate, no segundo capítulo é possível concluir que o direito internacional ambiental é fruto dos interesses dos Estados, e os interesses dos mesmos, por sua vez, são a síntese de inúmeros interesses de atores sub-estatais. Suas normas e princípios são construídos não visando a obrigatoriedade e vinculação,

mas com o objetivo de servir de base e guia para a adoção de políticas domésticas e para a cooperação internacional. Esses princípios são vistos nas conferências do Clima e nos acordos ambientais ao debater sobre formas alternativas de desenvolvimento que não coloquem pressão sobre o planeta e os recursos naturais e no combate as causas do aquecimento global. Também é concluído que as normas ambientais não costumam ter caráter vinculante³⁶ e baseiam-se na busca pelo consenso internacional de responder aos problemas ambientais hoje, com vista a garantir a sobrevivência das gerações futuras.

Dessa forma, no segundo capítulo foi concluído que apesar do direito internacional ambiental não possuir normas vinculantes, sua eficiência é vista na existência dos princípios e normas gerais que visam influenciar os Estados na adoção de políticas e na formação do consenso internacional acerca dos problemas ambientais. E, dessa forma, a construção da governança global do clima e a efetividade dos regimes ambientais internacionais faz-se possível ao estabelecer o consenso internacional, a busca por soluções comuns e a formulação de normas e princípios que guiem os Estados. Desse modo, refutando a segunda hipótese discutida no trabalho, sendo que a efetividade do direito internacional ambiental é possível mesmo sem a adoção de instrumentos e das ferramentas existentes no direito internacional econômico.

Já no terceiro capítulo, conclui-se que a política é um fator chave nas discussões sobre o meio ambiente, nas conferências internacionais e também quando se trata da construção de acordos internacionais. A pluralidade de interesses estatais – que, por sua vez, são a síntese de uma pluralidade de interesses de atores domésticos - existentes dificultam a adoção de normas e regras mais eficientes no combate as mudanças climáticas. Assim, o “acordo” internacional representa a síntese dos interesses antagônicos, de forma que traduz o que foi possível conciliar dos interesses em jogo. O Acordo do Clima de Paris, de 2015, ao adotar um objetivo geral e permitir aos Estados construir suas próprias metas visando atingir esse objetivo, estabeleceu um mecanismo eficiente e que permitiu o avanço das discussões sobre a governança global do clima. Assim, estabelecer fins e deixar os Estados livres para

³⁶ Característica de *hard law*. Algumas exceções são as metas dispostas no Protocolo de Quioto, de 1997, e o objetivo geral estipulado pelo Acordo do Clima de Paris, de 2015.

implementarem os meios, parece aproximar o direito das relações internacionais, similar ao visto nas diretivas da União Europeia.

Dessa maneira, o terceiro capítulo trabalha sobre a perspectiva de que não é necessário ir contra os interesses dos Estados, mas sim buscar por formas de conciliar os mesmos aspirando a adoção de normas ambientais que verdadeiramente respondam aos problemas e sirvam de base para as políticas nacionais e internacionais de combate as mudanças climáticas. Refutando, assim, em partes, a terceira hipótese discutida no trabalho. A institucionalização do direito internacional ambiental e a formação de mecanismos de sanção podem garantir o cumprimento dos acordos, mas não são um fator essencial para possibilitar sua eficiência. Como visto nos casos dos Protocolos de Montreal e Quioto, onde é possível observar sua efetividade ao atingir os objetivos propostos mesmo sem a existência de sanções.

Portanto, a melhor medida que pode ser adotada para garantir a construção de uma governança global do clima concreta e eficiente nos dias de hoje, permitindo a preservação ambiental e o combate ao aquecimento global, são o equilíbrio, a mediação dos interesses conflitantes na temática ambiental e no direito internacional e a construção do consenso internacional. Aproximando o direito internacional das relações internacionais, como concluído também por Slaughter (1993).

Um termo recente utilizado para descrever a necessidade de se debater e buscar formas de solucionar as demandas ambientais é a chamada emergência climática. Tal termo foi cunhado a partir do consenso sócio-político e também científico, e que representa, em suma, a gravidade das catástrofes que tem ocorrido no planeta nas ultimas décadas e do empenho necessário que precisa ser feito.

A criação de órgãos e instituições também pode ser lida como uma resposta as demandas ambientais da sociedade. As mesmas teriam capacidade para mediar as divergências e as vontades estatais com vista a garantir a plena adoção e a fiscalização das políticas ambientais estatais, e também como local para o debate e a participação da sociedade internacional durante o processo da formulação dos acordos e das normas ambientais. Mas para atingir a tal objetivo, é fundamental que haja na sociedade internacional o consenso de que os problemas ambientais precisam ser respondidos com urgência, pois a continuidade do desenvolvimento pelo modelo econômico e industrial atual colocará em risco as gerações futuras e a todo o planeta.

REFERÊNCIAS

LIVROS, ARTIGOS CIENTÍFICOS E REVISTAS

- ALVES, J. A. Lindren. (2001). **Relações Internacionais e Temas Sociais, a década das Conferências.** Brasília, IBRI. Disponível: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/textos/livro_lindgren_alves_decada_conferencias_onu.pdf> Acesso: 20 jun. 2019
- BADIN, Michelle; Silva, Lucas; SATO, Nathalie. (2014). **The interdisciplinary perspective on International Law and International Relations by Anne-Marie Slaughter.** São Paulo Law School of Fundação Getulio Vargas – DIREITO GV. Research Paper Series – Legal Studies Paper n. 94. Disponível: <<http://hdl.handle.net/10438/11672>> Acesso: 25 mar. 2019.
- BERCHIN, Issa I.; CARVALHO, Andréia de S. C. (2015). **O Papel das Conferências Internacionais sobre o Meio Ambiente para o Desenvolvimento dos Regimes Internacionais Ambientais:** de Estocolmo à Rio +20. Unisul, VII Seminário De Pesquisa Interdisciplinar. Disponível: <http://www.unisul.br/wps/wcm/connect/7c137789-3183-40e6-ac62-1dcca60f5b48/artigo_gt-ca_isa-andreia_vii_spi.pdf?mod=ajperes> Acesso: 08 ago. 2019.
- BRANCHER, Deise S. (2012). **A emergência do Direito Ambiental Internacional.** Revista Direito Ambiental e sociedade, v. 2, n. 1, 2012 (p. 97-116). Disponível: <<http://www.ucs.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental/article/view/3700>> Acesso 05 jun. 2019
- BRUNO, Flávio M. R.; FROZZA, Mateus S.; FRAGA, Jonhanny M. L. (2017). **O Acordo de Paris sobre o Combate ao Aquecimento Global após a Ordem Executiva de Independência Energética de Washington.** UFSM, Anais 4º Congresso Internacional de Direito e Contemporaneidade: mídias e direitos da sociedade em rede. Disponível: <<http://coral.ufsm.br/congressodireito/anais/2017/4-9.pdf>> Acesso: 13 set. 2019.
- BULL, Hedley; WATSON, Adam. (1984) **The Expansion of the International Society.** Oxford University Press.
- BYERS, Michael. (1997). **Taking the Law Out of International Law:** A Critique of the Iterative Perspective. Harvard International Law Journal, v. 38, n. 1, p. 201-206.
- CHASEK, Pamela S.; DOWNIE, David L.; BROWN, Janet W. (2014). **Global environmental politics.** 6. ed. Westview Press.
- CLAUSEWITZ, Carl Von. (2007). **On War.** Oxford World's Classics.
- DELMAS-MARTY, Mireille. (2016). **Aux Quatre Vents du Monde:** Petit guide de Navigation Sur L'océan de la Mondialisation. Paris, Éditions du Seuil.

DUBOIS, Sandrine M.; MOROSINI, Fábio C. (2016). **Mudanças Climáticas**: Os desafios do controle do direito internacional ambiental e do Protocolo de Kyoto em particular. Veredas do Direito, Belo Horizonte, v.13, n.26, p.195-210. Disponível: <<http://www.domholder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/650>>. Acesso: 15 set. 2019.

FRANKHAUSER, Julia. (2017). **O Direito Ambiental Internacional e o Acordo do Clima de Paris**: Uma Análise sobre a Governança Global do Clima. Trabalho de Conclusão do Curso. UFSM.

GONÇALVES, Verônica K. (2016). **A União Europeia na Governança do Clima**: O Caso da Aviação Civil Internacional. Tese de Doutorado. UNB, Brasília.

GOUNELLE, Max (1996). **Relations internationals**. Paris: Dalloz.

GUERRA, Sidney C. S. (2007). **Direito Internacional Ambiental**: Breve Reflexão. UNIBRASIL, Revista Direitos Fundamentais e Democracia. Disponível: <revistaeletronica.rdf.unibrasil.com.br › Capa › v. 2 (2007) › Guerra> Acesso: 01 jun. 2019.

HOBBS, Thomas (2002). **Leviathan**. Ed.10. The Project Gutenberg E-Book. Disponível:<<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/gu003207.pdf>> Acesso: 29 abr. 2019.

INOUE, Cristina Y. A. (2016) **Governança global do clima**: proposta de um marco analítico em construção. Rev. Carta Inter., Belo Horizonte, v. 11, n. 1, p. 91-117. Disponível: <<https://www.cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/242>> Acesso: 12 ago. 2019.

JOUANNET, Tourme Emmanuelle (2013). **O Direito Internacional**. Paris: PUF.

JUNIOR, Jorge; DANTAS, Lailson; ARAUJO, Lucas & FARIAS, Izaura. (2012). **As Conferências Internacionais sobre Meio Ambiente e a RIO+20**. VII CONNEPI. Congresso Norte Nordeste de Pesquisa e Inovação. Palmas, Tocantins. Disponível: <<http://propi.ifto.edu.br/ocs/index.php/connepi/vii/paper/viewFile/3773/1704>> Acesso: 09 set. 2019.

KENNEDY, David. (2008). **The Mystery of Global Governance**. Kormendy Lecture, Ohio Northern University, Pettit College of Law, p. 827-860.

KEOHANE, Robert O. (1982). *The Demand for International Regimes*, em **International Regimes**. International Organization 36, p.325-355.

_____. (1984). **After Hegemony: Cooperation and Discord in World Political Economy**. Princeton University Press.

KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. (1977). **Power and Interdependence**. The MIT Press.

- KEOHANE, Robert O.; OPPENHEIMER, Michael. (2016). **Paris: Beyond the Climate Dead End through Pledge and Review? Politics and Governance**, v. 4, n. 3, p. 142-151. Disponível: <<http://dx.doi.org/10.17645/pag.v4i3.634>>. Acesso: 12 set. 2019.
- KOSKENNIELI, Martti. (1984). **International Pollution in the Systems of International Law**. Oikeustiede - Jurisprudentia, [S.I.], v.17, p. 152-164.
- _____. (1990). **The Politics of International Law**. Eur. J. Int'l L., Vol.4, p. 5-32.
- _____. (2005). **From Apology to Utopia: The Structure of International Legal Argument**. Cambridge: Cambridge University Press.
- _____. (2009). **The Politics of International Law – 20 Years Later**. EJIL, Vol. 20 No. 1, p. 7-19.
- KRASNER, Stephen D. **Causas Estruturais e Consequências dos Regimes Internacionais: Regimes como Variáveis Intervenientes**. Rev. Sociol. Polít., Curitiba. 2012, p.93-110. Disponível: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v20n42/08.pdf>> Acesso: 06 mai. 2019.
- KRATOCHWIL, Friedrich; RUGGIE, John G. (1986). **International Organization: A State of the Art on an Art of the State**. Source: International Organization, Vol. 40, No. 4, p. 753-775.
- LIMA, Luciana C. C.; REI, Fernando C. F. (2018). **O papel da Soft Law privada no enfrentamento da problemática socioambiental global**. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.13, n.2, p.855-879. Disponível: <<https://www6.univali.br/seer/index.php/rdp/article/viewFile/13362/7593>>. Acesso: 10 set. 2019.
- LORENZETTI, Julia V.; CARRION, Rosinha M. (2012). **Governança ambiental global: atores e cenários**. Rio de Janeiro, Caderno EBAPE.BR, v. 10, nº 3, opinião 2, p. 721-35. Disponível: <<http://www.scielo.br/pdf/cebape/v10n3/14.pdf>>. Acesso: 17 nov. 2019.
- MACABU, Adilson V. (1973). **Relações Internacionais, Política Internacional e Direito Internacional**. R. Cio pol., Rio de Janeiro, 7(4): i5-93, out./dez.
- MIALHE, Jorge L. (2008). **Relações Internacionais e Direito Internacional numa Sociedade Globalizada: breves anotações**. UFPB. Verba Juris ano 7, n. 7. Disponível: <<http://www.periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/vj/article/view/14888>>. Acesso: 24 abr. 2019.
- MILARÉ, Édis. (2005). **Direito do Ambiente**: doutrina, jurisprudência, glossário. 4 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- MOROSINI, Fabio C.; NIENCHESKI, Luisa Z. (2014). **A Relação entre os Tratados Multilaterais Ambientais e os Acordos da OMC**: é possível conciliar o conflito? Revista de Direito Internacional, Brasília, v.12, n.2, p.150-168. Disponível:

<https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2572290> Acesso: 15 mai. 2019.

NASSER, Hikmat Salem. (2005). **Fontes e Normas do Direito Internacional, um Estudo sobre a Soft Law**. Editora Atlas.

OLIVEIRA, André S. (2019). **A Liderança dos Países Desenvolvidos no Acordo de Paris**: reflexões sobre a estratégia do Naming and Shaming dentro do Balanço-Global. Seqüência (Florianópolis), n. 81, p. 155-180. Disponível: <[https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/21777055.2019v40n81p155](http://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/21777055.2019v40n81p155)> Acesso: 14 set. 2019.

OLIVEIRA, Liziane P. S.; BERTOLDI, Márcia R. (2012). **A Importância do Soft Law na Evolução do Direito Internacional**. Revista do Instituto do Direito Brasileiro, Ano 1, nº 10, p. 6265-6289. Disponível: <http://www.cidp.pt/revistas/ridb/2012/10/2012_10_6265_6289.pdf>. Acesso: 06 set. 2019.

OLIVEIRA, Rafael S. de. (2005). **Direito Ambiental Internacional**: o papel da soft law em sua efetivação. Dissertação de Mestrado. UFSM, Santa Maria.

PLATIAU, Ana Flávia B.; VARELLA, Marcelo D. & SCHLEICHER, Rafael T. (2004). **Meio ambiente e relações internacionais**: perspectivas teóricas, respostas institucionais e novas dimensões de debate. Revista Brasileira de Política Internacional, 47(2), 100–130.

POZZATTI JUNIOR, Ademar. (2015). Tese de doutorado. **Cooperação jurisdicional como acesso à justiça nas relações internacionais**: Os desafios do direito para a implementação de uma Cultura cosmopolita.

_____. (2017). **Existe um fundamento para afirmar um dever de cooperação internacional?** Ensaio sobre o direito internacional no quadro da ética prática kantiana. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas. Anuario Mexicano de Derecho Internacional, v. XVII, p. 591-622.

POZZATTI JUNIOR, Ademar; FARIAS, Luiza; BUSKE, Walter. (2018). **O impacto do desenvolvimento histórico das Relações Internacionais na mudança da agenda institucional da cooperação internacional no pós Segunda-Guerra**. Editora da FURG, Estudos em Relações Internacionais, v. 3, p. 1-28.

POZZATTI JUNIOR, Ademar; RIBEIRO, Luana I. (2014). **Entre os Direitos Humanos e a Pressão Política**: O Caso Belo Monte no Sistema Interamericano. Revista Direitos Humanos e Democracia, Editora Unijuí, ano 2, n. 4, p. 107-142.

POZZATTI JUNIOR, Ademar; TRINDADE, Igor P. (2019). **O Direito Internacional entre a Saúde e o Comércio**: estudo de caso do acesso ao medicamento Truvada como profilaxia anti-HIV/Aids no Brasil. Revista InterAção, UFSM, v.10 ed.1, p. 26-50.

PUTNAM, Robert D. (1988). **Diplomacy and Domestic Politics**: The Logic of Two- Leves Games, International Organization, vol. 42, nº 3, p. 427-460.

REI, Fernando C. F.; CUNHA, Kamyla. (2015) O Brasil e o regime internacional de mudanças climáticas. In: GRANZIERA, M.L.M.; REI, F. **O futuro do regime internacional de mudanças climáticas:** aspectos jurídicos e institucionais. Santos: Editorial Livros Produções Editoriais, p. 17-34. Disponível: <https://www.researchgate.net/publication/286371324_O_Futuro_do_Regime_Internacional_de_Mudancas_Climaticas> Acesso 16 set. 2019.

REI, Fernando C. F.; GONÇALVES, Alcindo F.; SOUZA, Luciano P. de. (2017). **Acordo de Paris:** Reflexões e Desafios para o Regime Internacional de Mudanças Climáticas. Veredas do Direito, Belo Horizonte, v.14, n.29, p.81-99. Disponível: <<http://dx.doi.org/10.18623/rvd.v14i29.996>> Acesso: 12 set. 2019.

RIBEIRO, Wagner C. (2008). *Cooperação internacional*. In: **Almanaque Brasil Socioambiental**. Instituto Socioambiental. São Paulo. Disponível: <<https://www.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/publicacoes/10297.pdf>> Acesso: 07 mai. 2019.

ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernst-Otto. (2000). Governança sem governo: **ordem e transformação na política mundial**. Brasília: UNB.

SILVA, José Afonso da. (2000). **Direito ambiental constitucional**. 3^a ed. São Paulo: Malheiros Editores.

SHAFFER, Gregory (2012). **Transnational Legal Process and State Change: Opportunities and Constraints**. University of Minnesota Law School. Legal Studies Research Paper Series. Research Paper No. 10-28.

SLAUGHTER, Anne-Marie. (1993). **International Law and International Relations Theory: A Dual Agenda**. The American Journal of International Law, v. 87, n. 2, p. 205-239.

_____. (2000). **International Law and International Relations – Millennial Lectures**. Hague Academy of International Law.

SLAUGHTER, Anne-Marie; BURKE-WHITE, William. (2006). **The Future of International Law is Domestic (or, The European Way of Law)**. Faculty Scholarship. Paper 962. Disponível: <http://scholarship.law.upenn.edu/faculty_scholarship/962> Acesso: 24 out. 2019.

SLAUGHTER, Anne-Marie; TULUMELLO, Andrew S.; WOOD, Stepan. (1998). **International Law and International Relations Theory: A New Generation of Interdisciplinary Scholarship**. The American Journal of International Law, v. 92, n. 3, p. 367-397.

SOUZA, Igor A. M. (2006). **Dom Quixote Reencontra Sancho Pança – Relações Internacionais e Direito Internacional antes, durante e depois da Guerra Fria**. CONTEXTO INTERNACIONAL Rio de Janeiro, vol. 28, no 1, janeiro/junho, p. 101-166.

_____. (2011). **O Liberalismo Interdisciplinar DI/RI no Pós-Guerra Fria: Uma Análise Crítica.** Revista Ética e Filosofia Política – Nº 13 – Volume 2 – Junho. p.25-44.

SOUZA, Leonardo da R.; LEISTER, Margareth A. (2015). **A Influência da Soft Law na formação do Direito Ambiental.** Revista de Direito Internacional, Brasília, v. 12, n. 2, p. 767-784. Disponível: <<http://dx.doi.org/10.5102/rdi.v12i2.3675>> Acesso 05 jun. 2019.

STOKKE, Olav. (1997). Regimes as Governance Systems. In: YOUNG, Oran. **Global Governance: Drawing Insights from the Environmental Experience.** Cambridge, Massachusetts; London, England: MIT Press.

STIGLITZ, Josef E. (2007). **Globalização:** como dar certo. São Paulo: Companhia das Letras.

VARELLA, Marcelo D. (2003). **Direito Internacional Econômico Ambiental.** Belo Horizonte: Del Rey.

YOUNG, Oran R. (2016). **The Paris Agreement: Destined to Succeed or Doomed to Fail?** Politics and Governance, v. 4, n. 3, p. 124-132. Disponível: <<http://dx.doi.org/10.17645/pag.v4i3.635>> Acesso: 14 set. 2019.

DOCUMENTOS, RELATÓRIOS E ACORDOS

ACORDO DE PARIS (2015). **Acordo do Clima de Paris.** Disponível: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2016/04/Acordo-de-Paris.pdf>> Acesso 04 set. 2019.

IPCC – Intergovernmental Panel on Climate Change. (2018). **Global Warming of 1,5°C.** Disponível: <https://report.ipcc.ch/sr15/pdf/sr15_spm_final.pdf> Acesso: 22 out. 2019.

_____. (2019). **Climate Change and Land.** Disponível: <https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2019/08/4.SPM_Approved_Microsite_FINAL.pdf> Acesso: 22 out. 2019.

NAÇÕES UNIDAS. (1972). **Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano.** Disponível: <www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/estocolmo.doc> Acesso: 08 jun. 2019.

_____. (2002). **Declaração de Johanesburgo sobre Desenvolvimento Sustentável: Das nossas origens ao futuro.** Disponível: <www.mma.gov.br/estruturas/ai/_arquivos/decpol.doc> Acesso: 08 jun. 2019.

_____. (2014). **Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future.** Disponível: <<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>>. Acesso: 08 jun. 2019.

PROTOCOLO DE MONTREAL. (1987). **Protocolo de Montreal.** Disponível em: <<https://ozone.unep.org/treaties/montreal-protocol>> Acesso: 10 ago. 2019.

PROTOCOLO DE QUIOTO. (1997). **Protocolo de Quioto.** Disponível: <<http://www.mma.gov.br/clima/convencao-das-nacoes-unidas/protocolo-de-quiquoto.html>>. Acesso: 30 mai. 2019.

RIO +20. **Conferência das Nações Unidas Sobre Desenvolvimento Sustentável.** Disponível: <<http://www.rio20.gov.br>>. Acesso: 03 jun. 2019.