



## COOPERAÇÃO REGIONAL AMBIENTAL: ANÁLISE DOS INTERESSES DOS ATORES<sup>1</sup>

### REGIONAL ENVIRONMENTAL COOPERATION: ANALYSIS OF THE INTERESTS OF ACTORS

Henrique Jorgielewicz Rogovschi <sup>2</sup>  
Tamara Pereira Lorenzoni <sup>3</sup>

#### RESUMO

O processo de governança contemporâneo rompe com os limites do Estado ao incorporar novos eixos de análise e, portanto, a conjuntura atual demanda a compreensão da complexa interação entre as esferas internacional e doméstica. Deste modo, o direito internacional incorpora, progressivamente, distintas funções e, assim, passa a impactar no fomento de políticas públicas. Isto posto, no sistema internacional, o processo de cooperação ganha fôlego em diversas searas de análise, em especial, na temática ambiental. Assim sendo, em virtude da centralidade ambiental da América do Sul, emerge a importância de questionar quais são os interesses oriundos das instituições neste novo processo de governança regional. Desta forma, a pesquisa orienta-se sob o seguinte problema de pesquisa: De que maneira as Instituições Internacionais, em especial o Mercosul e a OTCA, concebem seus interesses na temática ambiental. Para tanto, a presente investigação visa realizar uma revisão teórica a luz da teoria dos “três is”. Por fim, os resultados denotam a análise dos interesses dos atores e o seu impacto na governança ambiental atualmente.

Palavras-chave: Cooperação Ambiental; Cooperação Regional; Estado Brasileiro; Interesses

#### ABSTRACT

The contemporary governance process breaks with the limits of the state by incorporating new axes of analysis and, therefore, the current conjuncture demands the understanding of the complex interaction between the international and domestic spheres. In this way, international law gradually incorporates different functions and thus has an impact on the promotion of public policies. That said, in the international system, the cooperation process gains strength in various fields of analysis, especially in the environmental field. Thus, due to the environmental centrality of South America, the importance of questioning the interests arising from the institutions in this new process of regional governance emerges. Thus, the research is guided by the following research problem: How do the International Institutions, especially Mercosur and ACTO, conceive their interests in the environmental theme. To this end, the present research aims to perform a theoretical review in the

<sup>1</sup> O presente artigo consiste em uma versão preliminar desta investigação, visto que a presente pesquisa está em andamento e, assim, novos aportes teóricos e empíricos serão inseridos a fim de produzir os resultados finais.

<sup>2</sup> Acadêmico do Curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), onde é membro do Núcleo de Pesquisa e Práticas em Direito Internacional (NPPDI) - henriquejrogovschi@gmail.com

<sup>3</sup> Graduada do Curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Membro do Núcleo de Pesquisa e Práticas em Direito Internacional (NPPDI) - tamara.lorenzoni.pereira@gmail.com



light of the theory of the "three is". Finally, the results denote the analysis of stakeholder interests and their impact on environmental governance today.

Keywords: Environmental Cooperation; Regional Cooperation; Brazilian State; Interests

## INTRODUÇÃO

Historicamente, as relações internacionais têm sido caracterizadas por uma arena complexa de interação entre distintos atores e forças transnacionais, a partir de uma composição heterogênea de temáticas. Assim sendo, a agenda internacional se expande, progressivamente, a fim de atender aos desafios emergentes do sistema internacional. Neste sentido, dentre as distintas temáticas contemporâneas, tais como, terrorismo, migrações e corrupção internacional, a presente pesquisa enfatiza na compreensão do meio-ambiente. Logo, Jackson (2013)<sup>4</sup> destaca a relevância da questão ambiental na contemporaneidade e, assim, posiciona dois grandes enfoques relacionados à temática.

Se por um lado, o meio-ambiente tem se tornado o objeto central de conflitos e disputas estatais, por outro, a temática ambiental é compreendida sob a égide da cooperação internacional (JACKSON, 2013<sup>5</sup>). Assim sendo, a presente pesquisa enfatiza que “ao longo dos últimos anos, os problemas ambientais têm de fato incentivado a cooperação internacional<sup>6</sup>”. Para tanto, tendo em vista a diversidade de fauna e flora presente na América do Sul, a investigação ampara-se no continente sul-americano como recorte geográfico a fim de compreender a disposição dos entes institucionais sul-americanos em matéria ambiental.

Assim sendo, a presente investigação orienta-se a partir do seguinte problema de pesquisa: “De que maneira as Instituições Internacionais, em especial o Mercosul e a OTCA (Organização do Tratado de Cooperação Amazônica), concebem seus interesses na temática ambiental?”. Neste sentido, objetiva-se uma análise da literatura especializada

<sup>4</sup> JACKSON, Robert H.. *Introdução às Relações Internacionais: teorias e abordagens*. Rio de Janeiro: Zahar, 2013. 478 p.

<sup>5</sup> JACKSON, Robert H.. *Introdução às Relações Internacionais: teorias e abordagens*. Rio de Janeiro: Zahar, 2013. 478 p.

<sup>6</sup> JACKSON, Robert H.. *Introdução às Relações Internacionais: teorias e abordagens*. Rio de Janeiro: Zahar, 2013. 478 p. p.373.



sobre ideias, interesses e instituições e, especificamente, sobre os interesses que permeiam os acordos em meio-ambiente sob a égide destas instituições internacionais.

Deste modo, a justificativa da pesquisa ampara-se na centralidade da temática ambiental ao redor do globo e, em específico, na América do Sul. Assim sendo, a cooperação internacional - através de suas instituições representativas - constituem importantes mecanismos de proteção e diálogo acerca do meio-ambiente. Em relação à metodologia, a presente pesquisa utiliza-se do modelo hipotético dedutivo, através de análise bibliográfica. Portanto, a primeira seção do presente projeto visa compreender o papel normativo das ideias, interesses e instituições, enquanto a segunda busca analisar os interesses que permeiam a governança jurídica ambiental no rol institucional do Mercosul e da OTCA.

## 1 DIREITO INTERNACIONAL E POLÍTICAS PÚBLICAS: APORTES TEÓRICOS DAS IDEIAS, INTERESSES E INSTITUIÇÕES.

Desde o término da segunda guerra mundial, o sistema internacional tem sofrido diversas alterações, sobretudo devido à maior inter-relação entre os atores - domésticos e internacionais - e ao aprofundamento da interdependência ao redor do globo. Assim, a adesão de múltiplos atores às diversas instituições, após o conflito, denotou maior vontade política para a prática da cooperação entre esses entes internacionais. Entretanto, por esse mesmo fenômeno, o processo de governança tornou-se mais difuso, visto a maior confluência entre os níveis doméstico e internacional.

Neste contexto, o direito internacional apresentou notória evolução normativa e consolidou-se, a partir dos câmbios na agenda internacional, como mecanismo basilar para a aproximação entre as esferas internacional e doméstica. Neste sentido, observa-se que “a partir da paz de Westfália, em meados do século XVII, quando se formou o moderno sistema de Estados, o problema principal do direito internacional era permitir a convivência de unidades políticas soberanas por meio das regras de mútua abstenção<sup>7</sup>”.

<sup>7</sup> POZZATTI, Ademar Júnior. *Cooperação internacional como acesso à justiça nas relações internacionais: os desafios do direito brasileiro para a implementação de uma cultura cosmopolita*. Florianópolis. 2015. P.163



Destaca-se, entretanto, que a evolução do sistema internacional e a formação de uma nova agenda impulsionaram uma transformação do papel do direito internacional. Concomitantemente, “a partir da segunda metade do século XIX, o modelo estatocêntrico do direito internacional clássico já estava ultrapassado pela evolução das técnicas e das ideias<sup>8</sup>” e, portanto, o término da segunda grande guerra representou um *turning point* para o direito<sup>9</sup>. Destarte, este novo entendimento emerge, principalmente, em virtude de que “surtem novos sujeitos do Direito Internacional (sobretudo o ser humano), novos atores das relações internacionais (como as Organizações não-governamentais) e novos temas internacionais (como o meio ambiente, a integração econômica e os direitos humanos)<sup>10</sup>”.

Portanto, o direito internacional passa a atuar ativamente na agenda, sobretudo, sob um enfoque cooperativista. Assim sendo, “o aparecimento de entes não-estatais no cenário internacional e de normas de cooperação trazem questionamentos acerca do Direito Internacional, de seus paradigmas e fundamentos<sup>11</sup>”. Por esse motivo, “o direito internacional contemporâneo é conhecido como direito internacional da cooperação, em virtude da prevalência da perspectiva jurídico-sociológica sobre a técnico-formal<sup>12</sup>”. Deste modo, o direito internacional caracteriza-se como mecanismo de regulação do globo e, assim, tem desenvolvido instrumentos para impactar o âmbito local<sup>13</sup>. Neste contexto, Slaughter e Burke-White (2007)<sup>14</sup> argumentam que a intensificação da regulação no

<sup>8</sup> POZZATTI, Ademar Júnior. *Cooperação internacional como acesso à justiça nas relações internacionais: os desafios do direito brasileiro para a implementação de uma cultura cosmopolita*. Florianópolis. 2015. P.168

<sup>9</sup> JUBILUT, Liliana Lyra. *Os Fundamentos do Direito Internacional Contemporâneo: da Coexistência aos Valores Compartilhados*. Belo Horizonte: CEDIN, 2006.

<sup>10</sup> JUBILUT, Liliana Lyra. *Os Fundamentos do Direito Internacional Contemporâneo: da Coexistência aos Valores Compartilhados*. Belo Horizonte: CEDIN, 2006. P. 207-208

<sup>11</sup> JUBILUT, Liliana Lyra. *Os Fundamentos do Direito Internacional Contemporâneo: da Coexistência aos Valores Compartilhados*. Belo Horizonte: CEDIN, 2006. P. 208

<sup>12</sup> POZZATTI, Ademar Júnior. *Cooperação internacional como acesso à justiça nas relações internacionais: os desafios do direito brasileiro para a implementação de uma cultura cosmopolita*. Florianópolis. 2015. P.169

<sup>13</sup> SLAUGHTER, Anne Marie; BURKE-WHITE, Willian. *The Future of International Law is Domestic (or, The European Way of Law)*. OXFORD University Press. 2007.

<sup>14</sup> SLAUGHTER, Anne Marie; BURKE-WHITE, Willian. *The Future of International Law is Domestic (or, The European Way of Law)*. OXFORD University Press. 2007.



ambiente nacional ocorre por meio de três mecanismos: “strengthening domestic institutions, backstopping them, and compelling to act”<sup>15</sup>.

Deste modo, o direito internacional vem apresentando, paulatinamente, seu alcance doméstico e, contemporaneamente, apresenta-se como um instrumento central de governança. Portanto, “it is not possible to understand world politics without some knowledge and understanding of international law”<sup>16</sup>. Ressalta-se, entretanto, que o direito internacional consiste em um instrumento dinâmico, permeado por distintas transformações ao longo do tempo. Por isso, faz-se necessária a compreensão sobre os interesses dos atores internacionais que circunscrevem esse instrumento, destacando a centralidade da teoria dos “três is” no estudo da definição das políticas públicas domésticas.

Palier e Surel (2005)<sup>17</sup> denotam que não há um consenso em relação ao processo de formação da teoria dos “três is”. Assim, essa teoria visa a compreensão do papel dos três vetores - ideias, interesses e instituições - na análise de políticas públicas. Logo, “mobiliser les « intérêts », les « idées » et les « institutions » permet, tout d’abord, de rester attentif à la pluralité des dimensions possibles de l’analyse et à la diversité également des « causes » possibles dans l’étude de l’action publique<sup>18</sup>”. Isto posto, ao analisar “*le jeu des intérêts*”<sup>19</sup>, Palier e Surel afirmam que “pour comprendre le développement des politiques sociales, il est ainsi nécessaire de repérer les acteurs en présence, leurs préférences, leurs forces, leur capacité d’action et de mobilisation, ainsi que leurs stratégies<sup>20</sup>”.

Neste sentido, se observa que do ponto de vista teórico, há uma significativa multiplicidade de teorias que denotam a importância das ideias, interesses e instituições.

<sup>15</sup> SLAUGHTER, Anne Marie; BURKE-WHITE, Willian. **The Future of International Law is Domestic (or, The European Way of Law)**. OXFORD University Press. 2007. P.111.

<sup>16</sup> SCOTT, Shirley V. **International Law in World Politics: An Introduction**. Lynne Rienner Publishers. 2017. P. 1

<sup>17</sup> PALIER, Bruno; SUREL, Yves. « Les « trois I » et l’analyse de l’État en action ». Revue française de science politique. 2005

<sup>18</sup> PALIER, Bruno; SUREL, Yves. « Les « trois I » et l’analyse de l’État en action ». Revue française de science politique. 2005. P.8

<sup>19</sup> PALIER, Bruno; SUREL, Yves. « Les « trois I » et l’analyse de l’État en action ». Revue française de science politique. 2005. P.11

<sup>20</sup> PALIER, Bruno; SUREL, Yves. « Les « trois I » et l’analyse de l’État en action ». Revue française de science politique. 2005. P.11





Faria (2003)<sup>21</sup> concebe a centralidade de quatro teorias na análise destes vetores: *advocacy coalitions*; *multiple streams*; comunidades epistêmicas e, por fim, a perspectiva desenvolvida por Goldstein e Keohane<sup>22</sup>. Portanto, o autor expressa que “sinteticamente, é possível dizer que a perspectiva analítica das *advocacy coalitions* está interessada em explicar os padrões de mudança nas políticas públicas em um mundo cada vez mais interdependente e marcado pela incerteza<sup>23</sup>”.

Ademais, para além dos padrões de mudança, faz-se necessária a compreensão do desenvolvimento da agenda pública. Kingdon<sup>24</sup> ressalta a centralidade dos processos de criação da agenda e de determinação de possibilidades. Para isso, é basilar que se considere a existência de “três dinâmicas de processos: a dos problemas, a das políticas públicas e a da política<sup>25</sup>”, que contemplam as dimensões da teoria de *multiple streams*.

Neste sentido, Kingdon<sup>26</sup> denota que os três vetores possuem diferentes ritmos, mas que, também, podem encontrar um ritmo harmônico. Deste modo, o autor concebe o conceito de “janelas de oportunidade” com o intuito de expressar que “uma janela aberta para políticas públicas constitui uma oportunidade para que os defensores de uma determinada causa ofereçam suas soluções, ou para chamar atenção para problemas que considerem especiais<sup>27</sup>”. Para além do enfoque da *advocacy coalitions* e de *multiple*

<sup>21</sup> FARIA, Carlos Alberto Pimenta de. **IDÉIAS, Conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes**. RBCS.2003.

<sup>22</sup> FARIA, Carlos Alberto Pimenta de. **IDÉIAS, Conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes**. RBCS.2003.

<sup>23</sup> FARIA, Carlos Alberto Pimenta de. **IDÉIAS, Conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes**. RBCS.2003.P.24

<sup>24</sup> KINGDON, John W. (1995). **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. 2nd Edition. Harper Collins College Publishers. in SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. (2007). *Políticas Públicas - Coletânea Volume 1. Como chega a hora de uma idéia* (pp. 219-224); *Juntando as coisas* (pp. 225-246).

<sup>25</sup> KINGDON, John W. (1995). **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. 2nd Edition. Harper Collins College Publishers. in SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. (2007). *Políticas Públicas - Coletânea Volume 1. Como chega a hora de uma idéia* (pp. 219-224); *Juntando as coisas* (pp. 225-246). P.226.

<sup>26</sup> KINGDON, John W. (1995). **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. 2nd Edition. Harper Collins College Publishers. in SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. (2007). *Políticas Públicas - Coletânea Volume 1. Como chega a hora de uma idéia* (pp. 219-224); *Juntando as coisas* (pp. 225-246).

<sup>27</sup> KINGDON, John W. (1995). **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. 2nd Edition. Harper Collins College Publishers. in SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. (2007). *Políticas Públicas - Coletânea Volume 1. Como chega a hora de uma idéia* (pp. 219-224); *Juntando as coisas* (pp. 225-246). P.236.



*streams*, Faria<sup>28</sup> apresenta a perspectiva de comunidades epistêmicas, que aproxima-se da vertente teórica das Relações Internacionais.

Assumindo que os atores estatais agem tanto como “redutores de incertezas” quanto como maximizadores de poder e riqueza, admite-se um papel cada vez mais destacado para tais comunidades, dada a crescente incerteza técnica e a complexidade dos problemas da agenda internacional<sup>29</sup>.

No que tange à análise de Goldstein e Keohane, Faria<sup>30</sup> argumenta que “as idéias podem explicar algumas mudanças nas políticas quando as interpretações baseadas nos interesses são falhas ou por demais parciais<sup>31</sup>”. Portanto, a análise das ideias, interesses e instituições no rol das políticas públicas apresenta-se por meio de uma difusão de teorias e, concomitantemente, por distintos prismas de análise.

Assim sendo, Tapia e Gomes<sup>32</sup> sistematizam suas análises a partir de três vértices: Economia; Estado e Coalizões. Em relação à perspectiva econômica, infere-se que “o papel das idéias nesse enfoque reside na sua capacidade de persuasão no âmbito de uma determinada rede de compartilhamento de políticas por economistas profissionais e por formuladores de políticas<sup>33</sup>”. Quanto à perspectiva estado-cêntrica: “a principal contribuição [...] é resgatar a relevância e o papel das estruturas institucionais do Estado, a influência da cultura institucional, as características do sistema estatal e da sua efetiva capacidade de implementação de novas idéias e propostas<sup>34</sup>”. Sobre o enfoque das coalizões, Gomes e Tapia<sup>35</sup> denotam que a contribuição dessa abordagem:

<sup>28</sup> FARIA, Carlos Alberto Pimenta de. **IDÉIAS, Conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes**. RBCS.2003.

<sup>29</sup> FARIA, Carlos Alberto Pimenta de. **IDÉIAS, Conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes**. RBCS.2003. P. 26

<sup>30</sup> FARIA, Carlos Alberto Pimenta de. **IDÉIAS, Conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes**. RBCS.2003.

<sup>31</sup> FARIA, Carlos Alberto Pimenta de. **IDÉIAS, Conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes**. RBCS.2003. P.27.

<sup>32</sup> TAPIA, Jorge R. B.; GOMES, Eduardo R.. Idéias, interesses e mudanças institucionais. **Tempo Social**, v. 20, n. 1, p.239-264, 2008.

<sup>33</sup> TAPIA, Jorge R. B.; GOMES, Eduardo R.. Idéias, interesses e mudanças institucionais. **Tempo Social**, v. 20, n. 1, p.239-264, 2008.. P.241.

<sup>34</sup> TAPIA, Jorge R. B.; GOMES, Eduardo R.. Idéias, interesses e mudanças institucionais. **Tempo Social**, v. 20, n. 1, p.239-264, 2008. P.242.

<sup>35</sup> TAPIA, Jorge R. B.; GOMES, Eduardo R.. Idéias, interesses e mudanças institucionais. **Tempo Social**, v. 20, n. 1, p.239-264, 2008.



É recolocar a importância da análise da dinâmica da política no âmbito das relações do conjunto do sistema político, no qual encontramos as diferentes modalidades de articulação de interesses que refletem as clivagens existentes nas diferentes sociedades.<sup>36</sup>

Ademais, “Gofas (2001a) identifica dois modelos básicos utilizados para conceituar as relações entre fatores materiais (interesses e instituições) e idéias<sup>37</sup>”. Neste sentido, Gomes e Tapia<sup>38</sup> abordam a relação de antecedência de ideias e interesses. Destarte, a vertente que concebe a precedência das ideias centra-se no entendimento de que “as idéias desempenhariam a função de “guias para o comportamento”, seja estipulando relações causais, seja delimitando estratégias para alcançar os objetivos<sup>39</sup>”.

Sob outra perspectiva, a corrente que enfatiza a antecedência dos interesses sob as ideias, propõe a centralidade do conceito de “pontos focais<sup>40</sup>”. Assim:

Nas palavras de Goldstein e Keohane (1993), “as idéias afetam as interações estratégicas, seja contribuindo seja dificultando esforços conjuntos para atingir resultados mais eficientes, resultados que sejam pelo menos tão bons quanto o *status quo* para todos os participantes”. Nessa perspectiva, “as idéias contribuem para resultados na ausência de um equilíbrio específico” (*apud* Gofas, 2001b). Na verdade, nesse enfoque as idéias concebidas como “pontos focais” podem desempenhar duas funções diametralmente opostas: ou permitem a definição de soluções cooperativas ou impedem que essas sejam atingidas<sup>41</sup>.

Por fim, “o estudo sobre as ideias, interesses e instituições são elementos relevantes no processo de formação da agenda<sup>42</sup>”. Portanto, a análise de política pública denota uma profunda inter-relação entre as esferas doméstica e internacional. Logo, a evolução dos estudos especializados nesta seara permitiu a

<sup>36</sup> TAPIA, Jorge R. B.; GOMES, Eduardo R.. Idéias, interesses e mudanças institucionais. *Tempo Social*, v. 20, n. 1, p.239-264, 2008.. P. 242.

<sup>37</sup> TAPIA, Jorge R. B.; GOMES, Eduardo R.. Idéias, interesses e mudanças institucionais. *Tempo Social*, v. 20, n. 1, p.239-264, 2008. P. 246.

<sup>38</sup> TAPIA, Jorge R. B.; GOMES, Eduardo R.. Idéias, interesses e mudanças institucionais. *Tempo Social*, v. 20, n. 1, p.239-264, 2008.

<sup>39</sup> TAPIA, Jorge R. B.; GOMES, Eduardo R.. Idéias, interesses e mudanças institucionais. *Tempo Social*, v. 20, n. 1, p.239-264, 2008. P. 247.

<sup>40</sup> TAPIA, Jorge R. B.; GOMES, Eduardo R.. Idéias, interesses e mudanças institucionais. *Tempo Social*, v. 20, n. 1, p.239-264, 2008.. P. 248.

<sup>41</sup> TAPIA, Jorge R. B.; GOMES, Eduardo R.. Idéias, interesses e mudanças institucionais. *Tempo Social*, v. 20, n. 1, p.239-264, 2008. P. 248.

<sup>42</sup> ARAGÃO, Liduina Gisele Timbó. *Ideias, Interesses e Instituições na formação de agendas de políticas públicas: o caso do programa de Economia Solidária*. Brasília. 2011. P. 41.





configuração de um maior espectro de abordagens de política pública.

Isto posto, a evolução das competências do direito internacional permitiu uma maior ligação da seara internacional com a efetivação de políticas locais. Deste modo, a análise dos três is apresenta-se como um arcabouço teórico significativo para compreender a dinâmica dos atores. Assim sendo, a segunda seção pretende explorar os interesses das Instituições Internacionais em Meio-Ambiente na América do Sul, em específico o Mercosul e a OTCA.

## 2 PROTEÇÃO AMBIENTAL NO ARCABOUÇO ORGANIZACIONAL SUL-AMERICANO: UMA ANÁLISE COMPARADA DO MERCOSUL E A ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA (OTCA)

Como abordado na seção anterior, o fim da segunda guerra mundial consistiu como um importante catalisador de mudança no processo de governança no sistema internacional. Neste sentido, o direito internacional denota uma transição de paradigmas em diversas searas, sobretudo, na esfera ambiental. Isto posto, Varella (2009)<sup>43</sup> sugere que, a partir dos anos 50 e 60, ocorre o aprimoramento do direito ambiental. Vale destacar, entretanto, que:

Não há coordenação entre os acordos ambientais. Não há instituição coordenadora e nem coordenação dos assuntos no nível dos Estados. Os Estados elaboram o direito segundo as suas necessidades e de acordo com a concordância política de outros Estados e não em conformidade e coerência com as normas estabelecidas sobre o mesmo assunto.<sup>44</sup>

Isto posto, o meio ambiente constitui-se como uma temática da agenda internacional, visto que o impacto ambiental transcende os limites fronteiriços. Neste cenário, na América do Sul, a partir dos anos 90 ocorreu a institucionalização da cooperação. Neste período, observou-se o surgimento de duas organizações internacionais:

<sup>43</sup> VARELLA, Marcelo Dias. **O surgimento e a evolução do direito internacional do meio ambiente: Da proteção da natureza ao desenvolvimento sustentável**. Brasília: Unitar, UniCEUB e UnB, 2009.

<sup>44</sup> VARELLA, Marcelo Dias. **O surgimento e a evolução do direito internacional do meio ambiente: Da proteção da natureza ao desenvolvimento sustentável**. Brasília: Unitar, UniCEUB e UnB, 2009. P. 12.



Mercado Comum do Sul (Mercosul) e a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA). Imiscuídas em projetos políticos distintos, ambas instituições significaram plataformas políticas para a resolução da temática ambiental. Assim sendo, a presente seção visa compreender a atuação do Mercosul bem como da OTCA no que tange à problemática ambiental.

Assim sendo, a partir dos anos 90 ocorreu o aprofundamento das relações brasileiras tanto no eixo amazônico como no eixo da Bacia do Prata. Neste sentido, o contexto inicial de surgimento do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) denota o fato de que “Brasília necessitava se aproximar dos vizinhos amazônicos nos anos 1970, pois as relações com a Argentina estavam estremecidas em virtude das negociações estabelecidas com o Paraguai sobre a construção da barragem de Itaipu<sup>45</sup>”. Deste modo, a crescente percepção brasileira da relevância estratégica da região amazônica, juntamente com a maior demanda de cooperação internacional, conduzem, em 1978, à assinatura do Tratado de Cooperação Amazônica.

Em vista disso, “os princípios fundamentais do TCA retratam bem o ambiente político que envolve sua negociação: soberania; equidade; desenvolvimento harmônico, ou sustentável; cooperação<sup>46</sup>”. Sendo assim, a convergência dos países amazônicos em prol da proteção ambiental da região impulsionou o desenvolvimento de um arranjo institucional ao bloco. Neste sentido, o avanço na proteção amazônica decorreu da criação da OTCA, em 1995. Assim, “de 1995 a 2002 [...] se constatou uma crescente dinâmica na cooperação dos países, materializada na criação da OTCA e na instituição, pela primeira vez, de uma Secretaria Permanente<sup>47</sup>”.

Contudo, “ao se analisar a evolução do sistema de cooperação amazônica - antes somente um tratado, hoje uma organização internacional - nota-se que os avanços são mais retóricos do que práticos, mesmo após a criação da OTCA<sup>48</sup>”. Portanto, observa-se que a década de 90 marca um período de atuação dicotômica do Brasil em relação à

<sup>45</sup> NUNES, Paulo Henrique Faria. *A organização do tratado de cooperação amazônica: uma análise crítica das razões por trás da sua criação e evolução*. Brasília. 2016. P.222.

<sup>46</sup> NUNES, Paulo Henrique Faria. *A organização do tratado de cooperação amazônica: uma análise crítica das razões por trás da sua criação e evolução*. Brasília. 2016. P.224.

<sup>47</sup> SILVA, Rodolfo Ilário da. O Multilateralismo Amazônico, entre Êxitos Geopolíticos e Entraves Executivos: Trajetória do Processo de Cooperação de 1978 a 2012. *Brazilian Journal Of International Relations*, Marília, v. 2, n. 3, p.534-559, 2013.

<sup>48</sup> NUNES, Paulo Henrique Faria. *A organização do tratado de cooperação amazônica: uma análise crítica das razões por trás da sua criação e evolução*. Brasília. 2016. P.236.



política ambiental na região. Por um lado, observa-se que o desenvolvimento da OTCA e a ocorrência da Rio-92, no Brasil, impulsionaram à uma postura ativa e ambiciosa na temática do meio-ambiente. Por outro lado, a criação do Mercosul e a adesão à uma política externa imiscuída em um regionalismo liberal orientaram à uma maior busca pela inserção regional e internacional. Ainda:

No tocante aos acordos bilaterais e multilaterais firmados entre os Estados-membros da OTCA, nota-se um avanço. Porém, interesses conflitantes prejudicam a definição de políticas conjuntas assim como a construção e a aplicação de um modelo de desenvolvimento sustentável. Esses conflitos estão relacionados a temas delicados como energia, narcotráfico, segurança transfronteiriça e defesa<sup>49</sup>.

Por outro lado, a superação da rivalidade brasileiro-argentina em consonância com o restabelecimento democrático em ambos os países impulsionaram um novo eixo cooperativo na região. A partir da Declaração de Iguaçu, Brasil e Argentina reiteraram o posicionamento uníssono quanto à possibilidade de integração e, em 1991, os dois países, somados de Uruguai e Paraguai, assinaram o Tratado de Assunção, dando origem ao MERCOSUL. Portanto, “o MERCOSUL e a CAN foram projetos prioritários [...] embora as entidades não mantenham uma relação de competição, não se pode ignorar que suas agendas entram em conflito e muitas vezes há necessidade de colocar uma em primeiro plano”<sup>50</sup>.

No que tange a temática ambiental no MERCOSUL, destaca-se que “desde a sua criação já existia a ideia de atrelar a preservação do meio ambiente ao desenvolvimento da região<sup>51</sup>”. Paralelamente, o cenário internacional demonstrava uma maior receptividade à temática ambiental, visto que a ocorrência da ECO-92 evidenciou o avanço institucional desta pauta. Sendo assim, em 1992, os quatro países do MERCOSUL reuniram-se a fim de definir um posicionamento comum ao bloco em matéria ambiental<sup>52</sup>. Posteriormente, “em junho de 1995, a realização da Primeira Reunião de Ministros do Meio Ambiente do

<sup>49</sup> NUNES, Paulo Henrique Faria. *A organização do tratado de cooperação amazônica: uma análise crítica das razões por trás da sua criação e evolução*. Brasília. 2016. P.238.

<sup>50</sup> NUNES, Paulo Henrique Faria. *A organização do tratado de cooperação amazônica: uma análise crítica das razões por trás da sua criação e evolução*. Brasília. 2016. P.230.

<sup>51</sup> SILVA, Andressa Caroline Molinari da. COOPERAÇÃO AMBIENTAL NO MERCOSUL: UMA ANÁLISE COMPARATIVA ACERCA DA GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS. *Revista de Iniciação Científica em Relações Internacionais*, v. 3, n. 6, p.83-112, 2016. P. 88.

<sup>52</sup> IRACHANDE, Aninho Mucundramo; ALMEIDA, Lucimar Batista de; VIEIRA, Marilene Maria Augusto. *O Mercosul e a construção de uma política ambiental para os países do Cone Sul*. 2010.



Mercosul, em Montevidéu, marcou o crescimento do tema ambiental nas negociações do bloco comercial regional<sup>53</sup>”.

Neste sentido, não somente o ambiente global - através do sistema onusiano - demonstrava maior receptividade da pauta ambiental, mas, também, o cenário regional. Assim, “com a finalidade de criar um marco jurídico para a cooperação na questão ambiental no Mercosul foi aprovado em 2001, mediante decisão do Conselho Mercado Comum, o CMC, o “Acordo-Quadro sobre o Meio Ambiente<sup>54</sup>”. Deste modo, cabe ressaltar que “o Acordo-Quadro “é uma declaração de intenções”, porém não obriga os estados a adotarem políticas ambientais específicas<sup>55</sup>”. Portanto:

Nota-se que o debate sobre a questão ambiental está sendo incorporado progressivamente no processo decisório, porém ainda ocupa um lugar de menor destaque se comparado com as políticas setoriais de competitividade comercial e coordenação de políticas macroeconômicas<sup>56</sup>.

Isto posto, “no Tratado de Assunção, há uma previsão em relação à proteção ambiental, porém bastante superficial, pois não trata da necessidade de normatização conjunta<sup>57</sup>”. Neste sentido, “embora conste em seu tratado constitutivo, e tenha havido um esforço no sentido de criar certo número de normas jurídicas em relação a alguns temas, não é possível identificar uma verdadeira política ambiental mercosulista<sup>58</sup>”. Assim sendo, em relação à distribuição normativa do Mercosul em meio-ambiente, emerge um novo debate.

Ante a ausência de deveres específicos, de obrigações imediatamente executórias, a negociação e adoção de acordos com conteúdo *soft* éoft a ausência de deveres específicos, de obrigações imediatamente executórias, [...] a negociação e adoção de a, tem-se mostrado um processo longo e complicado, como foi o caso no Mercosul da negociação

<sup>53</sup> IRACHANDE, Aninho Mucundramo; ALMEIDA, Lucimar Batista de; VIEIRA, Marilene Maria Augusto. **O Mercosul e a construção de uma política ambiental para os países do Cone Sul**. 2010. P. 211.

<sup>54</sup> SILVA, Andressa Caroline Molinari da. COOPERAÇÃO AMBIENTAL NO MERCOSUL: UMA ANÁLISE COMPARATIVA ACERCA DA GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS. *Revista de Iniciação Científica em Relações Internacionais*, v. 3, n. 6, p.83-112, 2016. P.89.

<sup>55</sup> IRACHANDE, Aninho Mucundramo; ALMEIDA, Lucimar Batista de; VIEIRA, Marilene Maria Augusto. **O Mercosul e a construção de uma política ambiental para os países do Cone Sul**. 2010. P. 214.

<sup>56</sup> IRACHANDE, Aninho Mucundramo; ALMEIDA, Lucimar Batista de; VIEIRA, Marilene Maria Augusto. **O Mercosul e a construção de uma política ambiental para os países do Cone Sul**. 2010. P. 220.

<sup>57</sup> CHEREM (2003) *apud* CULPI, Ludmila A. **A Construção de Políticas Ambientais Internacionais: O caso do Mercosul**. 2014. P. 18.

<sup>58</sup> OLIVEIRA, Celso Maran; ESPÍNDOLA, Isabela Battistello. **Harmonização das normas jurídicas ambientais nos países do mercosul**. 2015. P. 14.



do Protocolo adicional. Nesse contexto, a negociação e a adoção de um instrumento *soft* revelam-se, em algumas situações, indispensáveis e eficazes no estabelecimento de regras de proteção ambiental. Em alguns casos a flexibilidade está na forma escolhida, em outros está na generalidade do conteúdo.<sup>59</sup>

Deste modo, para além de um aprofundamento da proposição de um arcabouço normativo orientado a partir de *soft law*, emerge também um debate em relação à harmonização de normas ambientais. Neste sentido, as distintas experiências políticas domésticas para com a temática ambiental refletem na discrepância das normas em meio-ambiente no rol do Mercosul. Isto posto, a busca por um maior consenso nesta seara emerge como um ponto chave para a consecução de objetivos ambientais mais expressivos no continente sul-americano.

Os esforços dos Estados Partes e das instituições mercosulinas no sentido de alcançar harmonização da legislação ambiental devem ter continuidade por serem primordiais dentro de um processo de integração regional, tanto para proteger/preservar o meio ambiente como também para que as distorções legais domésticas não se transformem em obstáculos ao livre comércio, fator primordial de todo e qualquer processo de integração regional com finalidade econômica, como é o caso do MERCOSUL<sup>60</sup>

Portanto, observa-se que a questão ambiental no Mercosul suscita um maior envolvimento dos entes regionais. Isto posto, um ponto basilar para a evolução da cooperação ambiental no bloco é o esforço acerca da harmonização de normas em meio-ambiente. “O fracasso da produção de um Protocolo Ambiental demonstra a falta de vontade política dos Estados membros e a ênfase da questão ambiental relacionada à perda de competitividade industrial e comercial e não como uma preocupação legítima<sup>61</sup>”.

“Desse modo, percebe-se a importância de se incorporar a dimensão estratégica na política ambiental, de modo que os problemas ambientais passem a ser considerados em múltiplas áreas de decisão<sup>62</sup>”. Assim sendo, como em qualquer processo integracionista, a definição de interesses constitui um ponto central para o avanço de políticas comuns ao

<sup>59</sup> OLIVEIRA, Liziane Paixão Silva. *Direito ambiental do Mercosul: da negociação do protocolo adicional à ratificação do Acordo-Quadro sobre meio ambiente do Mercosul*. 2016. P.5.

<sup>60</sup> OLIVEIRA, Celso Maran; ESPÍNDOLA, Isabela Battistello. *Harmonização das normas jurídicas ambientais nos países do mercosul*. 2015. P. 14.

<sup>61</sup> CULPI, Ludmila A. *A Construção de Políticas Ambientais Internacionais: O caso do Mercosul*. 2014. P. 19.

<sup>62</sup> SANTOS, Thauan; CÁRCAMO, Anna Maria; VARELA, Ian. *Proteção do Meio Ambiente no MERCOSUL+2: uma análise à luz do Direito Ambiental o desenvolvimento*. 2016. P. 15.





bloco. Contudo, no que tange ao meio-ambiente, as divergências de harmonização e a baixa relevância da política ambiental no Mercosul constituem-se empecilhos ao bloco. Portanto, quanto à OTCA, cabe ressaltar a sua hierarquia interna. Nesta organização “existe uma lógica inversa: diante da ausência de um marco normativo eficiente, investe-se no fortalecimento da estrutura institucional<sup>63</sup>”.

## CONCLUSÃO

Contemporaneamente, a maior inter-relação entre a esfera internacional e o ambiente doméstico demanda maior protagonismo do direito internacional. Neste sentido, urge discutir o papel do direito não somente como um mecanismo de regulação no sistema internacional, mas, também, o seu papel na construção de políticas públicas domésticas. Deste modo, emerge a necessidade de analisar teoricamente o processo de formação de políticas públicas. Isto posto, o presente trabalho buscou analisar, a partir da perspectiva dos três is, a complexidade inerente ao desenvolvimento de políticas locais. Neste sentido, o artigo enfatizou a centralidade dos interesses como um fenômeno fundamental para o entendimento das ações dos atores nos âmbitos internacional e doméstico.

Logo, no que tange à problemática ambiental na América do Sul, as Instituições Internacionais detêm papel central na definição de políticas conjuntas de proteção do meio-ambiente. Neste sentido, o Mercosul apresenta-se como uma significativa organização no continente sul-americano, em virtude da sua centralidade política. Contudo, a temática ambiental ocupa uma baixa relevância no rol da instituição, denotando dificuldades na consolidação de políticas ambientais.

Por outro lado, a OTCA representou a evolução da concertação dos países amazônicos. Inicialmente, marcada a partir do Tratado de Cooperação Amazônica, na década de 90, houve a ratificação da criação da organização. Contudo, questiona-se, contemporaneamente, a efetividade da instituição na problemática ambiental. Portanto, os interesses dos atores denotam um grande protagonismo na definição de políticas públicas, especificamente de políticas ambientais.

<sup>63</sup> NUNES, Paulo Henrique Faria. *A organização do tratado de cooperação amazônica: uma análise crítica das razões por trás da sua criação e evolução*. Brasília. 2016. P.236.



## REFERÊNCIAS

- ARAGÃO, Liduina Gisele Timbó. **Ideias, Interesses e Instituições na formação de agendas de políticas públicas: o caso do programa de Economia Solidária**. 2011. 219 f. Tese (Doutorado) - Curso de Serviço Social, Universidade de Brasília, Brasília, 2011. Disponível em: <[http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/8417/1/2011\\_LiduinaGiseleTimboAragao.pdf](http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/8417/1/2011_LiduinaGiseleTimboAragao.pdf)>. Acesso em: 02 jul. 2019.
- CULPI, Ludmila A.. A Construção de Políticas Ambientais Internacionais: O caso do Mercosul. **Conjuntura Global**, v. 3, n. 1, p.13-20, 2014. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/conjglobal/article/view/36191/22342>>. Acesso em: 02 jul. 2019.
- FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. IDÉIAS, CONHECIMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS Um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, p.21-29, fev. 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v18n51/15984.pdf>>. Acesso em: 02 jul. 2019.
- IRACHANDE, Aninho Mucundramo; ALMEIDA, Lucimar Batista de; VIEIRA, Marilene Maria Augusto. O Mercosul e a construção de uma política ambiental para os países do Cone Sul. **Política & Sociedade**, v. 9, n. 16, p.205-223, 2010. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/viewFile/13394/12314>>. Acesso em: 02 jul. 2019.
- JACKSON, Robert H.. **Introdução às Relações Internacionais: teorias e abordagens**. Rio de Janeiro: Zahar, 2013. 478 p.
- JUBILUT, Liliana Lyra. Os Fundamentos do Direito Internacional Contemporâneo: da Coexistência aos Valores Compartilhados. **V Anuário Brasileiro de Direito Internacional**, Belo Horizonte, v. 2, p.203-219, 2006. Disponível em: <[http://centrodireitointernacional.com.br/static/anuario/5\\_V2/anuario\\_5\\_v2.pdf](http://centrodireitointernacional.com.br/static/anuario/5_V2/anuario_5_v2.pdf)>. Acesso em: 02 jul. 2019.
- KINGDON, John. Agendas, Alternatives, and Public Policies. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas Públicas - Coletânea**. Harper Collins College Publishers., 1995. Disponível em: <[https://perguntasapo.files.wordpress.com/2012/02/kingdon\\_1995\\_agenda-formation.pdf](https://perguntasapo.files.wordpress.com/2012/02/kingdon_1995_agenda-formation.pdf)>. Acesso em: 02 jul. 2019.
- NUNES, Paulo Henrique Faria. A organização do tratado de cooperação amazônica: uma análise crítica das razões por trás da sua criação e evolução. **Revista de Direito Internacional**, Brasília, v. 13, n. 2, p.220-243, 2016. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/tablas/r36669.pdf>>. Acesso em: 02 jul. 2019.
- OLIVEIRA, Celso Maran de; ESPÍNDOLA, Isabela Battistello. HARMONIZAÇÃO DAS NORMAS JURÍDICAS AMBIENTAIS NOS PAÍSES DO MERCOSUL. **Ambiente & Sociedade**, São Paulo, v. 18, n. 4, p.1-18, 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/asoc/v18n4/1809-4422-asoc-18-04-00001.pdf>>. Acesso em: 02 jul. 2019.
- OLIVEIRA, Liziane Paixão Silva. Direito ambiental do Mercosul: da negociação do protocolo adicional à ratificação do Acordo-Quadro sobre meio ambiente do Mercosul. **Revista de Direito Ambiental**, v. 83, 2016. Disponível em: <[http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servicos\\_produtos/bibli\\_boletim/bibli\\_bol\\_2006/RDAmb\\_n.83.13.PDF](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RDAmb_n.83.13.PDF)>. Acesso em: 02 jul. 2019.



PALIER, Bruno; SUREL, Yves. LES « TROIS I » ET L'ANALYSE DE L'ÉTAT EN ACTION. *Revue Française de Science Politique*, v. 55, p.7-32, 2005. Disponível em: <<http://www.cairn.info/revue-francaise-de-science-politique-2005-1-page-7.htm>>. Acesso em: 02 jul. 2019.

POZZATTI JÚNIOR, Ademar. **Cooperação internacional como acesso à justiça nas relações internacionais: os desafios do direito brasileiro para a implementação de uma cultura cosmopolita** Tese.2015. 529 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/158907>>. Acesso em: 02 jul. 2019

SANTOS, Thauan; CÁRCAMO, Anna Maria; VARELA, Ian. Proteção do Meio Ambiente no MERCOSUL+2: uma análise à luz do Direito Ambiental o desenvolvimento. *Dossiê: Simpori*, A, v. 5, p.1-19, 2016. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/neiba/article/view/27829/20394>>. Acesso em: 02 jul. 2019.

SCOTT, Shirley V.. The Rules-Based International Order. In: SCOTT, Shirley V.. *International Law in World Politics: An Introduction*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2017. p. 1-18.

SILVA, Andressa Caroline Molinari da. COOPERAÇÃO AMBIENTAL NO MERCOSUL: UMA ANÁLISE COMPARATIVA ACERCA DA GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS. *Revista de Iniciação Científica em Relações Internacionais*, v. 3, n. 6, p.83-112, 2016. Disponível em: <<https://docplayer.com.br/132368888-Cooperacao-ambiental-no-mercosul-uma-analise-comparativa-acerca-da-gestao-de-residuos-solidos.html>>. Acesso em: 02 jul. 2019.

SILVA, Rodolfo Ilário da. O Multilateralismo Amazônico, entre Êxitos Geopolíticos e Entraves Executivos: Trajetória do Processo de Cooperação de 1978 a 2012. *Brazilian Journal Of International Relations*, Marília, v. 2, n. 3, p.534-559, 2013. Disponível em: <[revistas.marilia.unesp.br/index.php/bjir/article/view/3053/2611](http://revistas.marilia.unesp.br/index.php/bjir/article/view/3053/2611)>. Acesso em: 02 jul. 2019.

SLAUGHTER, Anne-marie; BURKE-WHITE, William. The future of International Law is Domestic (or, The European Way of Law). In: NOLKAEMPER, Andre; NIJMAN, Janne. *New Perspectives on the Divide between International and National Law*. Oxford University Press, 2007. p. 110-133. Disponível em: <<https://www.princeton.edu/~slaughtr/Articles/NewPerspectives.pdf>>. Acesso em: 02 jul. 2019.

TAPIA, Jorge R. B.; GOMES, Eduardo R.. Idéias, interesses e mudanças institucionais. *Tempo Social*, v. 20, n. 1, p.239-264, 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ts/v20n1/a12v20n1.pdf>>. Acesso em: 02 jul. 2019.

VARELLA, Marcelo Dias. O surgimento e a evolução do direito internacional do meio ambiente: Da proteção da natureza ao desenvolvimento sustentável. In: VARELLA, Marcelo Dias; BARROS-PLATIAU, Ana Flavia. *Proteção Internacional do Meio-Ambiente*. Brasília: Unitar, Uniceub e Unb, 2009. p. 6-25. Disponível em: <<http://www.santoandre.sp.gov.br/biblioteca/pesquisa/ebooks/372222.PDF>>. Acesso em: 02 jul. 2019.