

## **PARTE I**

### **ASPECTOS CONTEXTUAIS**

A Parte I do presente Estudo tem como objetivo apresentar os aspectos contextuais que irão embasar o argumento político de que o Regime Internacional da Biodiversidade apresenta uma solução para o problema de perda da diversidade biológica.

Inicia-se o Capítulo 2 descrevendo a mudança que ocorre na abordagem da questão ambiental a partir da consciência de que existe uma crise ambiental global e como, a partir de tal constatação chega-se ao conceito de desenvolvimento sustentável. Na seqüência é discutida a contribuição que a teoria de regimes dá ao estabelecimento de regimes ambientais e a necessidade de se considerar atores estatais e não estatais no seu processo de formação e implementação. Considerando que um dos propósitos essenciais dos regimes ambientais é a promoção do desenvolvimento sustentável, finaliza-se este Capítulo analisando como diferentes níveis de sustentabilidade ambiental podem influenciar nos resultados a serem alcançados com a implementação de regimes ambientais, em especial com o Regime Internacional da Biodiversidade.

No Capítulo 3, a partir das premissas examinadas no Capítulo 2, é apresentado o processo de formação da Convenção sobre Diversidade Biológica e sua influência, enquanto regime internacional, na elaboração e implementação da Política Nacional de Biodiversidade no Brasil. Os argumentos apresentados neste Capítulo contribuirão para demonstrar como o RIB ao mesmo tempo em que busca soluções para o problema de perda da biodiversidade, apresenta

dificuldades para a internalização das determinações estabelecidas na CDB por seus países signatários.

É justo este processo o foco do Capítulo 4. Nele são discutidos aspectos da diversidade biológica no Brasil e as dificuldades do processo de institucionalização do Regime da Biodiversidade no país. A importância deste Capítulo está em caracterizar a biodiversidade no país e demonstrar uma situação real de internalização no ambiente doméstico do estabelecido na esfera internacional, seus aspectos positivos e desafios.

Estes argumentos deverão demonstrar, ao final da Parte I, que vários ganhos têm sido observados em relação ao enfrentamento da perda de diversidade biológica global. Contudo, observando os resultados alcançados pelo RIB, em especial no ambiente doméstico, fica a impressão de que se está buscando resolver questões ambientais, apenas, por meio da adoção de mecanismos jurídicos e burocráticos, sem igual esforço no desenvolvimento de mecanismos de fomento, incentivos e cooperação. O que por si, já demonstraria fragilidades na efetividade do Regime para responder o problema para o qual foi criado.

## 2.

### **POLÍTICA AMBIENTAL GLOBAL: REGIMES AMBIENTAIS E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

*A problemática ambiental emerge como uma “crise de civilização”: da cultura ocidental; da racionalidade da modernidade; da economia do mundo globalizado. Não é uma catástrofe ecológica nem um simples desequilíbrio da economia. É a própria desarticulação do mundo ao qual conduz a coisificação do ser e a superexploração da natureza; é a perda do sentido da existência que gera o pensamento racional em sua negação do outro*

*Enrique Leff.*

Este Capítulo apresenta o marco conceitual a partir do qual o Regime Internacional da Biodiversidade será interpretado como um indicador de sustentabilidade que responde ao problema de perda da diversidade biológica. Para tanto serão discutidos aspectos contextuais que possibilitam tratar a formação da dimensão política da questão ambiental, os regimes ambientais e a participação de diferentes atores, estatais e não estatais, no enfrentamento dos problemas do meio ambiente. Será, também, apresentada uma breve análise do conceito de desenvolvimento sustentável, de forma a entender como as diferentes formas de uso sustentável dos recursos naturais podem influenciar a efetividade do regime.

### 2.1

#### **A POLITIZAÇÃO DO MEIO AMBIENTE**

Questões ambientais não respeitam fronteiras nacionais. Historicamente, a dimensão ambiental nas relações internacionais vem implicando num complexo conjunto de jogos políticos e negociações que visam minimizar os impactos provocados sobre os recursos naturais<sup>14</sup>, buscando evitar,

---

<sup>14</sup> Os recursos naturais podem ser classificados em renováveis e não renováveis, a dificuldade está em definir os limites entre essas duas categorias de recursos. O petróleo, por exemplo, é um recurso não renovável, uma vez que sua formação é

primordialmente, sua escassez. A natureza das desigualdades internacionais faz com que esta dimensão seja influenciada, de forma contínua e profunda, pela distribuição do poder econômico mundial.

Por que alguns Estados optam por cooperar na resolução de questões políticas ligadas ao meio ambiente? O caráter transnacional de várias questões ambientais acaba por obrigar os Estados a estabelecer acordos entre si e com outros atores, dos quais depende a realização de seus interesses.

O ano de 1968 é tido como um marco neste processo cronológico de estabelecimento de uma política ambiental global. Foi nesta época que a UNESCO, em parceria com a FAO, a IUCN<sup>15</sup>, a OMS e a ONU, organizou a Conferência sobre a Biosfera<sup>16</sup>. Dois anos antes, a própria UNESCO, reconheceu durante sua conferência geral, a biosfera enquanto objeto da política internacional. Essa mobilização acabou representando uma tomada de consciência sobre a perda da qualidade ambiental, em especial dos países desenvolvidos, assim como fortaleceu as discussões entre a necessidade da expansão econômica e a manutenção da integridade ambiental.

Antes de 1968 é possível observar três etapas distintas no advento da política ambientalista. A primeira etapa se inicia pós Revolução Industrial e se estende até as proximidades da I Guerra Mundial. Este período é marcado por acordos bilaterais que, basicamente, buscam assegurar a proteção de espécies que garantem a sobrevivência econômica de determinadas atividades extrativistas, com vistas a evitar sua escassez. São exemplos a regulamentação de pesca e caça, ditada pela Convenção de Paris de 1833, visando à proteção das focas de pele do Mar de Behring; o acordo para uso compartilhado de águas

---

contada em milhões de anos e seu uso é intensivo. O urânio, por outro lado, é também não-renovável; no entanto, não é possível vislumbrar tamanha nuclearização do mundo que leve a possibilidade do urânio tornar-se escasso. Neste sentido, passa a ser um recurso não exaurível. Analogamente, a água, recurso tipicamente renovável, pode tornar-se exaurível, se na sua utilização, as condições ecológicas que permitam a sua regeneração forem destruídas. A classificação de um recurso natural estará diretamente ligada a sua utilização numa escala temporal (MARGULIS, S. - 1996 - "Introdução a Economia dos Recursos naturais". In: \_\_.(coord.) *Meio Ambiente, Aspectos Técnicos e econômicos*. Rio de Janeiro, IPEA / PNUD. pp. 158).

<sup>15</sup> A International Union for Conservation of Nature (IUCN), é uma organização internacional dedicada à conservação dos recursos naturais. Sua missão consiste em influenciar, encorajar e assistir sociedades em todo o mundo na conservação da integridade e biodiversidade da natureza, e assegurar que todo e qualquer uso dos recursos naturais seja equitativo e ecologicamente sustentável. Fundada em 1948, a IUCN reúne 78 países associados, 112 agências de governo, 735 ONGs, além de especialistas e cientistas de 181 países.

<sup>16</sup> Por biosfera entende-se a camada existente entre a superfície terrestre, a atmosfera e os oceanos, onde a vida se desenvolve naturalmente.

doces, ditado pelas Convenções de Berna entre Baden e a Suíça (1869) e de Basiléia entre Baden, França e Suíça (1875); a Convenção europeia para a proteção dos pássaros úteis a agricultura (1902), ou mesmo a Convenção para a proteção dos cardumes de bacalhau do Pacífico Norte e do mar de Bering (datada de 1923).

A segunda etapa refere-se ao período entre guerras, marcado por um tom de passividade e a realização de congressos científicos internacionais, restritos à participação de pessoas com objetivos ecológicos. Ainda assim, neste período são firmados alguns acordos de cooperação tais como: a Convenção relativa à preservação de fauna e flora em seu estado natural (Londres, 1933); a Convenção para proteção da fauna e flora e das belezas cênicas naturais dos países da América (Washington, 1940), e a Convenção de Genebra de 1931 para regulamentação da pesca da baleias (gerando o modelo da atual Convenção adotada em Washington, datada de 1946).

Após a II Guerra Mundial, tem início a terceira etapa deste período que se estende até o ano de 1968. Observa-se uma abordagem mais preservacionista, sem abandonar, entretanto, o enfoque econômico com vistas a uma maior durabilidade dos estoques naturais. As Nações Unidas assumem um papel de destaque na questão, organizando, já em 1949, a Conferência Internacional Técnica sobre a Conservação<sup>17</sup>. A década de 1960 assiste a abertura das discussões nos foros diplomáticos internacionais à opinião pública e conseqüente valorização das teses científicas sobre os fatos relativos ao meio ambiente. Especial destaque deve ser dado a publicação da obra “Silent Spring” (1962), de Rachel Carson, que apresentou os malefícios causados por aplicações de agrotóxicos, desenfreadas até então; e “Avant que nature meure” (1965), de Jean Dorst, que tomando o modelo de produção adotado a partir da Revolução Industrial, descreve o meio de vida e o modo como a sociedade foi educada para o trabalho e para a superprodução, trazendo a tona a preocupação com a preservação do meio ambiente, a discussão sobre a qualidade de vida e os efeitos causados pelas políticas de industrialização e produção de bens, adotados pelos países na Europa. Catástrofes ambientais também marcam o período, tal qual a provocada pelo navio petroleiro Torrey-Canyon (1967), entre a zona costeira da Inglaterra e da França, causando grandes perdas biológicas e prejuízos à pesca e ao turismo, contribuindo para as discussões da Convenção de Bruxelas sobre responsabilidade civil por danos

---

<sup>17</sup> Neste período ainda não havia uma clara distinção entre os termos preservação e conservação, tendo ambos o mesmo sentido.

causados por poluição por óleo, em 1969. É neste contexto que a Assembléia Geral da ONU (de 20 de maio de 1968) propôs a realização da Conferência Mundial sobre o Meio Ambiente Humano, que se realizaria em Estocolmo, em 1972.

O cenário internacional da época, marcado pela crescente preocupação com a escassez dos recursos naturais<sup>18</sup> e a rivalidade leste-oeste, de fato era propício para uma discussão maior sobre a relevância do meio ambiente humano. Muito do discutido na época continua a influenciar tendências na dimensão ambiental até os dias atuais. Entretanto, como destacado por Le Preste<sup>19</sup>, quatro fatores, em especial, motivaram a Conferência de Estocolmo: (i) o crescimento econômico observado no pós Segunda Guerra Mundial, estabelecendo padrões de produção e consumo intensivos na utilização dos recursos naturais, sem uma suficiente preocupação com seus possíveis custos ambientais; (ii) o aumento da cooperação científica, em especial em nível internacional e não-governamental, que passou a analisar em profundidade as relações do homem com seu meio ambiente, os impactos gerados e possíveis alternativas tecnológicas para sua solução; (iii) a publicidade crescente dada a catástrofes ambientais que levaram a perda de territórios selvagens, modificação da paisagem e redução dos estoques de recursos naturais para o extrativismo, e (iv) a percepção de que a solução para muitos dos problemas ambientais, tais como chuvas ácidas, poluição de mares e rios, desertificação, entre outros, só poderiam ser resolvidos através da cooperação internacional.

A Conferência de Estocolmo sentiu os efeitos da relação leste-oeste, tendo sido boicotada pela, então, União Soviética e outros países do leste europeu, em represália a não participação da Alemanha Oriental que não era membro da ONU e não foi credenciada. Contou com uma participação pouco expressiva dos Estados Unidos, muito em função de sua vulnerabilidade frente

---

<sup>18</sup> No Relatório Meadows a questão do esgotamento dos recursos naturais apontava para perspectivas muito pouco otimistas, chegando a propor "... a paralisação imediata do crescimento demográfico, conjugado com uma gestão severa das riquezas naturais, renováveis ou não, pois assim, com a paralisação do crescimento econômico e a diminuição de certos níveis de consumo, chegar-se-ia na estabilização do sistema de produção e diminuição dos riscos da poluição" (MEADOWS, et al. - 1972 - Os Limites do Crescimento). Na prática, a crítica ambientalista passou a adotar conceitos da ciência econômica, dado ser o funcionamento do sistema econômico o principal foco de julgamento, ou seja os problemas ambientais estavam diretamente ligados a um modelo de desenvolvimento econômico intensivo em recursos naturais apontando para uma, possível, incompatibilidade entre crescimento econômico e proteção ambiental.

<sup>19</sup> LE PRESTE – 2000 – “Ecopolítica Internacional”. São Paulo. Editora SENAC. p 174 – 175.

aos impactos ambientais provocados por sua política, em especial ao uso de desfolhantes durante a Guerra do Vietnã; como também, as dificuldades de cooperação entre o eixo Norte-Sul, visto o receio demonstrado pelos países de renda média de possíveis barreiras técnicas decorrentes da Conferência.

Ainda assim, 113 países compareceram e foram signatários da “Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente”. Entre os seus 26 princípios desenvolveu-se a tese do Ecodesenvolvimento, segundo a qual o crescimento econômico e a preservação ambiental não são incompatíveis, mas, ao contrário, interdependentes para um efetivo desenvolvimento. A Conferência lançou, também, a estrutura de trabalho até hoje utilizada pela ONU em todas as suas conferências ambientais caracterizado por (i) uma intensa preparação através de conferências preliminares (conferência das partes – COP ou os comitês preparatórios - PrepCom); (ii) a redação de uma declaração de princípios e de um plano de ação, geralmente com metas a serem alcançadas por seus signatários, e (iii) a criação de instituições administrativo-financeiras, neste caso o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – UNEP.

Mesmo tendo chegado a uma Declaração de consenso, a Conferência de Estocolmo caracterizou-se pelo debate entre desenvolvimentistas e aqueles que defendiam um crescimento zero. Baseados nos resultados do Relatório Meadows e do documento base para a Conferência, denominado “*Only one earth: the care and maintenance of a small planet*”<sup>20</sup>, as discussões polarizaram-se entre o controle populacional e a redução do crescimento econômico. Este cenário foi contestado por vários países de renda baixa e média que viam na postura neomalthusiana assumida nos Relatórios um movimento de ampliação da subordinação internacional em relação aos países de renda alta.

A visão na época era a de que os problemas ambientais originavam-se da pobreza, principal fonte de poluição, e que dispor de mais alimentos, habitação, assistência médica, emprego e condições sanitárias era mais prioritário do que reduzir a poluição da atmosfera. Ou seja, o desenvolvimento não poderia ser sacrificado por considerações ambientais dado que essa preocupação poderia prejudicar a exploração dos recursos naturais e relações comerciais, em especial dos países de renda média e baixa que procuravam se

---

<sup>20</sup> Elaborado por Bárbara Ward e René Dubos, o documento base da Conferência de Estocolmo, “*Only one earth: the care and maintenance of a small planet*”, reuniu a opinião de 70 especialistas do mundo, que reforçavam, em grande parte as conclusões do Relatório Meadows. Conseqüentemente, os debates na Conferência giraram em torno da questão do controle populacional e da necessidade de redução do crescimento econômico (WARD, B. & DUBOS, R – 1973 – “Uma Terra Somente”. SP. EDUSP. 278p).

autoafirmar numa economia cada vez mais globalizada. Como resultados deste processo foram incluídos na Declaração Final vários capítulos que buscavam resguardar a soberania dos países sobre seus territórios assim como sobre seus recursos naturais e, também, sobre sua necessidade e liberdade de alcançar o desenvolvimento.

A Conferência de Estocolmo evidenciou como as preocupações com o meio ambiente ocorrem em um cenário fortemente desigual e com interesses conflituosos. A ênfase dada, estabelecida pelos países de renda alta, era decorrente do estágio de desenvolvimento econômico, industrialização, urbanização acelerada e esgotamento dos recursos naturais que tinham alcançado, enquanto que os países de renda média defendiam o direito de crescer e, a exemplo do que ocorreu com os países do Norte anteriormente, também não queriam se preocupar com as questões ambientais. A posição defendida por eles estava focada em padrões de produção e consumo e não em taxas de natalidade. Entendiam que o verdadeiro problema era que a maior parte da população mundial estava dominada pela pobreza, má nutrição e doenças, sendo necessário priorizar o desenvolvimento, tornando a filosofia do crescimento zero inaceitável.

Os anos que se seguiram a Estocolmo assistiram a diferentes reações de seus países signatários, em especial daqueles de renda alta. No âmbito doméstico tal abordagem se deu através da internalização da questão ambiental em suas políticas públicas, acompanhado pela criação de órgãos governamentais e agências reguladoras para uma atenção específica a temática. Observou-se, ao mesmo tempo, a diversificação dos atores atuantes, principalmente, através da proliferação de organizações não-governamentais (ONGs) focadas numa proposta de mudança comportamental, assim como a ampliação da cooperação científica auxiliando, inclusive, a uma melhor fundamentação de instrumentos jurídicos, muito necessários à implementação deste processo de politização do meio ambiente. Já na esfera internacional, o UNEP se encarregou de fomentar a dinâmica política e especificar melhor alguns dos temas trabalhados em Estocolmo, realizando na sua seqüência a Convenção sobre o Comércio Internacional de Espécies da Fauna e Flora Selvagens Ameaçadas de Extinção – CITES (1973); a Conferência das Nações Unidas sobre o Hábitat Humano (1976), e as conferências das Nações Unidas sobre a água e sobre a desertificação, ambas em 1977.

Entretanto, na mesma medida que se observava avanços, adversidades também limitavam o alcance dos processos de cooperação, em especial pela

dificuldade existente em se definir um problema ambiental, estando muitas vezes sujeito a aspectos geográficos, demográficos, históricos, culturais, econômicos e políticos, além de diferentes percepções e prioridades estabelecidas pelos Estados, somados aos custos para implantação das soluções e ao estabelecimento de metas e planos de ação pelos Organismos Internacionais, muitas vezes por demais ambiciosos e, conseqüentemente, de difícil implementação, em especial pelos países de renda média e baixa.

Foi a liderança intelectual e política da comunidade científica, das comunidades epistêmicas<sup>21</sup>, em conjunto com a comunidade de ONGs e o UNEP que pressionaram, durante os anos de 1980, o avanço dos debates na conformação de uma agenda ambiental internacional. Pesquisas como o World Conservation Strategy, lançado em 1980 pela IUCN (com o apoio técnico e financeiro do UNEP e da WWF, somado a colaboração da FAO e UNESCO); o Global Future: Time to Act, lançado em 1981 pelo U.S. Council on Environmental Quality, e a Environmental Research and Management Priorities for the 1980's, de 1983, elaborado pelo grupo internacional de cientistas organizado pela Royal Swedish Academy of Sciences, merecem especial destaque na formação de uma agenda política para o meio ambiente. Entretanto, foi o Relatório Brundtland<sup>22</sup> ou "Nosso Futuro Comum", que melhor reafirmou princípios

---

<sup>21</sup> Comunidades epistêmicas são formadas por uma rede de profissionais com reconhecida *expertise*, aptos a reivindicar certa autoridade sobre conhecimentos pertinentes para a formação da política pública. Os membros desta comunidade compartilham (i) um conjunto comum de crenças normativas e de princípios, que provê uma base racional valorativa para ação social dos membros da comunidade; (ii) crenças causais que contribuem para um conjunto de questões no seu domínio e que servem como base para solução de ações políticas possíveis e resultados desejáveis; (iii) noções compartilhadas de validação, a partir de critérios intersubjetivos, internamente definidos para avaliar e validar o conhecimento no domínio de sua especialidade; e (iv) um empreendimento político comum, formado por um conjunto de práticas associadas a um conjunto de problemas para os quais sua competência profissional é dirigida, presumivelmente resultante da convicção que haverá o bem estar de todos como conseqüência dessas práticas (HAAS, P. M. – 1989 – “Do Regimes Matter? Epistemic Communities and Mediterranean Pollution Control”. International Organization, 43:3. p 399/401).

<sup>22</sup> Criada pela ONU, em 1983, a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento foi presidida por Gro Harlem Brundtland, primeira ministra da Noruega, que acabou por emprestar seu nome a Comissão e ao relatório final dos trabalhos, que tinha por objetivos: (i) reexaminar as questões críticas relativas ao meio ambiente, e reformular propostas realísticas para abordá-las; (ii) propor novas formas de cooperação internacional na área ambiental de modo a orientar as políticas e ações no sentido das mudanças necessárias, e (iii) dar aos indivíduos, às ONGs, empresas e governos uma compreensão melhor dessas questões, incentivando-os a uma atuação mais ambientalmente sustentável. Como resultado, em 1987, foi publicado o Relatório Brundtland, ou Nosso Futuro Comum, com a apresentação de um diagnóstico dos problemas globais ambientais e recomendações para seu enfrentamento.

conservacionistas, acelerando e ampliando conceitos de política ambiental internacional.

"Nosso Futuro Comum" lançou as bases do desenvolvimento sustentável. Utilizando-se de conceitos disseminados pela tradição da Economia Ecológica<sup>23</sup>, segundo a qual o desenvolvimento deve ser entendido pela eficiência econômica, o equilíbrio ambiental e também pela equidade social; adotou como princípio básico o crescimento igualitário e os direitos das gerações futuras de ter acesso aos recursos da natureza para a sua sobrevivência. Propôs "um processo de mudança no qual a exploração dos recursos, a orientação dos investimentos, os rumos do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional estivessem em acordo com as necessidades atuais e futuras"<sup>24</sup>. Reforçou a necessidade de uma "correção e retomada do crescimento, alterando a qualidade do desenvolvimento, tornando-o menos intensivo em matéria-prima e mais eqüitativo em seus impactos"<sup>25</sup>.

A novidade apresentada foi a incorporação da natureza dentro da cadeia de produção. Em outras palavras, o desenvolvimento sustentável<sup>26</sup> incorporou o que era considerado um "bem livre"<sup>27</sup>, atribuindo-lhe um custo a ser contabilizado nos modelos de produção. Ainda que não seja unânime, é esta noção de desenvolvimento que tem servido como referência para políticas ambientais no âmbito da ONU e em blocos econômicos regionais como o NAFTA, UE e MERCOSUL.

---

<sup>23</sup> A Economia Ecológica é um campo de conhecimento transdisciplinar, desenvolvido a partir do reconhecimento de que, de um lado, o sistema socioeconômico baseia-se e depende dos sistemas naturais e, de outro, ele interfere e transforma o funcionamento destes últimos (MAY, P. et all - 2003. p. xii).

<sup>24</sup> NOSSO FUTURO COMUM - Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento - 1988 - Rio de Janeiro. Ed. Fund. Getúlio Vargas. p 09.

<sup>25</sup> Ibid, p 10.

<sup>26</sup> O conceito de desenvolvimento sustentável aqui adotado parte da comprovação de que os sistemas naturais do planeta dispõem de capacidade limitada para absorver os efeitos da produção e do consumo e a continuidade das políticas econômicas existentes acarretaria em danos ambientais irreversíveis. O paradigma adotado enfatiza um sistema de produção que respeita a obrigação de proteger a base ecológica do desenvolvimento, um sistema tecnológico que busque constantemente novas soluções e um sistema internacional que estimule padrões sustentáveis de comércio e financiamento (Corrêa, 1998. p 28/31). Justamente por prever uma harmonia entre homem e meio ambiente, o conceito de desenvolvimento sustentável incorpora não apenas a dimensão ambiental, mas, também, a social, a cultural e a econômica em seu conceito.

<sup>27</sup> Numerosos bens que parecem públicos (bens livres inesgotáveis) são, na realidade, bens em comum, coletivos. Sejam recursos renováveis ou não renováveis, é difícil limitar o acesso a eles e sua exploração é no final das contas concorrencial, de maneira que sua utilização desordenada se estabelece como um problema político.

O Relatório Brundtland acabou reforçando um panorama internacional favorável a um debate mais acirrado sobre questões ambientais. Na agenda diplomática, o desaparecimento da União Soviética mudou o foco de questões tradicionais de segurança em favor do desarmamento nuclear. A preocupação com impactos ambientais globais tomou novo fôlego com o acidente de Chernobyl<sup>28</sup>, assim como a chuva ácida e o aumento dos períodos de secas e inundações, em diversos países, que provocaram diferentes impactos na área agrícola. Ao mesmo tempo, durante a década de 1980, ONGs internacionais que trabalham diretamente com a causa ambiental aumentaram, significativamente, seus mecanismos de *advocacy*, contribuindo com a academia e organismos internacionais em ações de defesa e promoção de uma política internacional de meio ambiente.

Fortaleceu-se, da mesma forma, o financiamento para as causas ambientais. Agências de fomento, como o próprio Banco Mundial, a USAID, entre outros, ampliaram suas linhas de apoio para a implantação de políticas ambientais, em especial nos países de renda média. Este cenário trouxe um clima propício para a realização da “Cúpula da Terra”<sup>29</sup>.

A Rio – 92 (Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento - CNUMAD) incentivou e institucionalizou o discurso de proteção ao planeta e a qualidade de vida das populações que nele habitam, por meio de trocas entre os países de renda alta e média. O principal instrumento de planejamento para que seu plano de ação viesse a ser implementado foi a Agenda 21<sup>30</sup>. Sua proposta consistiu em definir uma parceria entre os diferentes agentes empenhados num modelo de desenvolvimento sustentável e durável

---

<sup>28</sup> A nuvem radioativa resultante da explosão de um reator nuclear da usina de Chernobyl, na Ucrânia em 1986, atingiu a mais de 10 países europeus, chegando a 200 mil quilômetros quadrados de contaminação e, conseqüente, impacto ambiental sobre o solo, fauna e flora.

<sup>29</sup> Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento - CNUMAD, realizada no Rio de Janeiro em 1992. Levou o apelido de “Cúpula da Terra” por congregar a participação de 8 mil delegados, 3 mil ONGs credenciadas, 9 mil jornalistas, dezenas de organismos internacionais e mais de mil ONGs participantes de um fórum paralelo, representando 178 países. Sua sessão final contou com a participação de 103 chefes de Estado e governo, sendo considerada pela ONU a maior assembléia de chefes de Estado e governo realizada, até o momento. (LE PRESTE, op. cit. p 201). Também foi chamada de Eco-92, principalmente, pelos ambientalistas e consagrada por Rio-92, em especial pela mídia brasileira.

<sup>30</sup> Resultado da Rio 92, a Agenda 21 reflete um consenso mundial pelo desenvolvimento sustentável, define um conjunto de prioridades políticas para os Estados, fornece uma base para as ações das organizações não governamentais (ONGs) e distribui a autoridade sobre esta temática no interior do sistema das Nações Unidas.

buscando melhor definir as questões, objetivos, metas, meios para execução e responsabilidades de cada um em relação aos temas de combate a pobreza e dinâmica demográfica, mudança nos padrões de produção e consumo, proteção e promoção da saúde e das condições dos assentamentos humanos, conservação e gerenciamento dos recursos naturais, além dos recursos e mecanismos de financiamento necessários para sua implementação.

Em seu capítulo sobre cooperação internacional, a Agenda 21 estabelece que para acelerar o desenvolvimento sustentável dos países de renda média e políticas internas correlatas, a economia internacional deveria propor mecanismos que: (i) promovesse o desenvolvimento sustentável por meio da liberalização do comércio; (ii) estabelecesse apoio recíproco entre comércio e meio ambiente; (iii) oferecesse recursos financeiros suficientes aos países de renda média e iniciativas concretas diante dos problemas da dívida internacional, e (iv) fossem estimuladas políticas macroeconômicas favoráveis ao meio ambiente e ao desenvolvimento. Pode-se dizer que todas as questões do ambientalismo estão ali presentes, incorporando também a dimensão social, espacial, cultural e econômica<sup>31</sup>; sendo possível afirmar que um dos principais resultados alcançados pela Rio 92 foi, justamente, o estabelecimento de diretrizes para uma internalização da dimensão ambiental nas políticas econômicas e nas tomadas de decisões.

Na declaração política da Conferência, resultante de compromissos e conceitos adotados pelos chefes de Estados e representantes de governos presentes - a “Declaração do Rio” - dois princípios destacaram-se no estabelecimento de uma nova “solidariedade internacional”: (i) o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas<sup>32</sup>, e (ii) o reconhecimento pelos

---

<sup>31</sup> De acordo com Ignacy Sachs cinco dimensões compõem o desenvolvimento sustentável: (i) a dimensão social está focada na redução de suas desigualdades; (ii) a econômica viabilizada por uma gestão mais eficiente dos recursos e redução das desigualdades econômicas nas relações Norte-Sul; (iii) a ecológica baseada num modelo de produção e consumo menos poluente; (iv) a espacial associada ao equilíbrio na distribuição das atividades econômicas e assentamentos humanos, rural e urbano, e (v) a cultural em respeito às diversidades e especificidades locais (SACHS, I. – 1993 – “Estratégias de Transição para o Século XXI:Desenvolvimento e Meio Ambiente”. São Paulo. Studio Nobel/FUNDAP).

<sup>32</sup> Princípio 2 da Declaração do Rio: “Os Estados, de conformidade com a Carta das Nações Unidas e com os princípios de Direito Internacional, têm o direito soberano de explorar seus próprios recursos segundo suas próprias políticas de meio ambiente e desenvolvimento, e a responsabilidade de assegurar que atividades sob sua jurisdição ou controle não causem danos ao meio ambiente de outros Estados ou de áreas além dos limites da jurisdição nacional” (Declaração do Rio de Janeiro sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. In: CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O MEIO

países de sua responsabilidade na degradação do meio ambiente mundial. Merecem também especial destaque princípios propostos pelos países de renda alta tais como: o “Princípio da Precaução”<sup>33</sup>, o do “Poluidor-Pagador”<sup>34</sup> e aqueles relacionados a necessidade dos Estados apresentarem estudos de impacto ambiental de suas atividades econômicas e o da notificação de danos e catástrofes ambientais.

Três outros documentos marcaram os resultados da Rio-92. Um documento normativo referencial - a “Declaração de Princípios das Florestas”, que estabelece princípios não obrigatórios na gestão e conservação das florestas; além de dois tratados jurídicos: a Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas, fortalecendo o grande debate sobre o aquecimento global; e a Convenção sobre a Biodiversidade, objeto de estudo desta Pesquisa.

Estes documentos somados a multidimensionalidade dos resultados da Agenda 21 permitiram que a Rio-92 fosse o marco de abertura da “década das conferências”, que abordaram os direitos humanos (Conferência de Viena, 1993); as questões de população e desenvolvimento (Conferência do Cairo, 1994); o desenvolvimento social (Conferência de Copenhague, 1995); a equidade de gênero (Conferência de Beijing, 1995); e a questão dos assentamentos humanos ou Habitat-II, conferência realizada em Istambul em 1996; discutindo assim, em profundidade, cada um dos capítulos da Agenda 21. Este ciclo se fechou em 2002, com a realização da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável – Rio + 10, na África do Sul. Ainda que acusada por muitos ambientalistas de falta de foco, justamente pela diversidade de temas incorporados a questão ambiental, a Conferência serviu para renovar compromissos políticos assumidos durante toda uma década de discussões,

---

AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO – “AGENDA 21”- 1996 - Brasília. Senado Federal / Subsecretaria de Edições Técnicas. p. 586).

<sup>33</sup> O “Princípio da Precaução” se constitui em um dos principais orientadores das políticas ambientais. Considera que “quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental” (Princípio 15 da Declaração do Rio de Janeiro sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. Ibid, p. 592).

<sup>34</sup> O “Princípio do Poluidor-Pagador” considera que “as autoridades nacionais devem esforçar-se para promover a internalização dos custos de proteção do meio ambiente e o uso dos instrumentos econômicos, levando-se em conta o conceito de que o poluidor deve, em princípio, assumir o custo da poluição, tendo em vista o interesse público, sem desvirtuar o comércio e os investimentos internacionais” (Princípio 16 da Declaração do Rio de Janeiro sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. Ibid, p 592).

revelar áreas da Agenda 21 que necessitavam de revisão e identificar novos problemas surgidos não previstos na Rio 92.

Em relação à Conferência do Rio deve-se, também, destacar o modelo proposto para seu formato, documentos finais e forma de abordagem dos assuntos, considerado exitoso para processos de negociações internacionais. De acordo com Alves<sup>35</sup>, no formato realizado observou-se a expressiva participação da sociedade civil, contribuindo inclusive com subsídios para a fase preparatória e a de realização propriamente dita dos eventos, influenciando diretamente na tomada de decisão. No documento final, a estratégia de desenvolver um documento curto declaratório, com princípios e diretrizes orientadoras, seguido de outro pormenorizado, com um Programa de Ação, a ser incorporado nas políticas públicas de seus países signatários mostrou-se funcional, facilitando o processo de disseminação. Na abordagem dos assuntos, seu êxito esteve na adoção de uma visão mais sistêmica, considerando diferentes temas de forma integrada, permitindo, inclusive, uma interligação entre as Conferências que se sucederam.

Ao comparar aspectos relevantes entre as Conferências de Estocolmo e a Rio 92, observa-se que:

- (i) Estocolmo teve seus resultados fortemente limitados pelas preocupações estratégico-militares<sup>36</sup>, predominantes na época, onde o crescimento econômico a qualquer custo era visto como principal solução, em especial para os países de renda média. Ainda assim, mesmo a sociedade civil tendo, a época, realizado seu próprio fórum paralelo, sua atuação exerceu forte pressão sobre os tomadores de decisão e, juntamente, com outras representações não-governamentais tiveram papel relevante no processo de articulação realizado durante a década de 1980, contribuindo para a realização da CNUMAD;
- (ii) Com isto, a Rio 92, embora não tenha logrado uma reforma das instituições e tratados mais impositivos como esperado por vários atores não governamentais e, também, estatais, desempenhou o importante

---

<sup>35</sup> ALVES, J. A. L. – 2001 – “Relações Internacionais e Temas Sociais: A Década das Conferências.” Brasília. Instituto Brasileiro de Relações Internacionais. p 71.

<sup>36</sup> A década de 1970 é marcada por um período de crises. Em 1971, ocorre o primeiro sinal de crise, com o rompimento unilateral por parte dos Estados Unidos do acordo de Bretton Woods, que pois fim a conversibilidade dólar/ouro. Com a Guerra do Yom Kipur, em 1973, ocorre o primeiro choque do petróleo e, em 1979, com a interrupção das exportações do Irã, em virtude da revolução islâmica, o segundo choque.

papel de confirmar que embora a pobreza possa ser poluidora e catastrófica ao meio ambiente, são padrões de produção e consumo adotados, principalmente, pelos países de renda alta os principais responsáveis pela geração da escassez de recursos naturais. Sendo que estes padrões, ao serem absorvidos por países de renda baixa ou média, agravam ainda mais os problemas ambientais;

- (iii) Deste modo, as responsabilidades pelos diferentes impactos ambientais são comuns, porém diferenciadas e não será através de restrições ao desenvolvimento de países de renda baixa e média que serão solucionados;
- (iv) A Rio 92 consolidou a questão ambiental como um tema de política internacional, demonstrando a necessidade de implementação de um modelo de desenvolvimento sustentável cooperativo, entre os diferentes atores estatais e não estatais, tanto na esfera nacional quanto internacional.

Foi neste contexto de cooperação internacional para enfrentamento dos problemas ambientais que se estabeleceu uma política internacional de meio ambiente, traduzida em regimes ambientais que levam consigo o desafio de interpretar este emaranhado de compromissos comuns com o objetivo maior de contribuir para o alcance do desenvolvimento sustentável.

## 2.2

### **CARACTERÍSTICAS DA POLÍTICA INTERNACIONAL DE MEIO AMBIENTE**

A comparação entre as Conferências de Estocolmo e a Rio 92 leva a uma reflexão sobre quais são as características de uma política internacional de meio ambiente. Como citado anteriormente, a definição do que é um problema ambiental não é tarefa simples. Remete a aspectos geográficos, demográficos, históricos, culturais, econômicos e políticos, além de diferentes percepções e prioridades estabelecidas pelos Estados. A relação espaço/tempo permeia estes diferentes aspectos, uma vez que diferentes tomadas de decisão são estabelecidas para o mesmo espaço físico ao longo do tempo.

Atualmente, os principais problemas ambientais globais apontados pela OECD<sup>37</sup> são: mudanças climáticas; destruição da camada de ozônio; poluição atmosférica e perda da biodiversidade (na forma de um impacto ambiental que acaba sendo uma consequência de todos os anteriores)<sup>38</sup>. Como as incertezas científicas sempre estão presentes, é fundamental que haja um mínimo de consenso na percepção do que é o problema de maneira a viabilizar o estabelecimento de um regime ambiental para seu enfrentamento.

Como destacado por Le Preste<sup>39</sup>, “a busca de consenso implica em compromissos e soluções parciais para os problemas. Sua ausência, porém, traz o risco de levar ao desrespeito das medidas aprovadas e à sabotagem das políticas não consensuais”. Para o autor, a política internacional de meio ambiente é definida na forma de uma ecopolítica internacional<sup>40</sup>, onde se faz necessário uma referência não apenas ao conjunto das dimensões políticas na identificação e na resolução dos problemas ambientais, como também, às tentativas dos atores internacionais de impor sua definição de segurança frente à natureza e a qualidade de vida das populações, utilizando novas carências em proveito próprio. Seu objetivo está em abordar os problemas ambientais como problemas políticos nas relações internacionais. Para tanto, enumera oito pontos chave<sup>41</sup>, num esforço teórico de contribuir para a instauração de regimes ambientais que sejam duráveis e, ao mesmo tempo, contemplem as diretrizes conceituais do desenvolvimento sustentável, são eles:

- (i) os problemas do meio ambiente refletem, ao mesmo tempo, preocupações científicas e hierarquia de valores, não existindo melhor decisão, apenas um direcionamento das ações;
- (ii) a definição dos problemas ambientais e as soluções escolhidas implicam em distribuição de custos e benefícios. Certos Estados ganham, outros perdem;
- (iii) os problemas ambientais implicam conflitos simultaneamente inevitáveis e normais;

---

<sup>37</sup> OECD - 1993 – “Core Set of Indicators for Environmental Performance Reviews. Environmental”. Paris. Monographs nº 83. p20.

<sup>38</sup> Deve-se aqui, também, considerar impactos locais que acabam contribuindo para a perda da diversidade biológica tais como desertificação; desmatamento; contaminação tóxica; eutrofização, erosão e, conseqüente, perda de solos férteis.

<sup>39</sup> LE PRESTE – 2000 – “Ecopolítica Internacional”. São Paulo. Editora SENAC. p 33.

<sup>40</sup> Ibid, p. 19.

<sup>41</sup> Ibid, p. 24 – 39.

- (iv) nos países de renda média, as questões ambientais e as suas soluções põem diretamente em questão as articulações políticas em Estados comumente fracos;
- (v) as implicações científicas, políticas, financeiras, econômicas e sociais dos movimentos ambientalistas são obscuras, o que recomenda prudência;
- (vi) o consenso sobre a definição do problema importa mais do que a adoção de uma política ideal;
- (vii) os conhecimentos científicos não podem ditar as escolhas. Além disto, o nível existente de conhecimento pode facilitar ou complicar a busca de um consenso, e
- (viii) as soluções propostas para os problemas do desenvolvimento e do meio ambiente devem visar um equilíbrio entre o crescimento, a equidade, a conservação e a democracia entre Estados. Não se pode conservar os recursos naturais e ignorar os direitos dos Estados e de seus habitantes, que vivem deles ou no meio deles. O meio ambiente não pode ser dissociado de outros objetivos econômicos, sociológicos e políticos, sustentado pelas sociedades.

Verifica-se, assim, que a definição do problema ambiental está vinculada ao lugar da negociação e a própria dinâmica do jogo político internacional. A perda da biodiversidade, por exemplo, receberá diferentes tratamentos se considerada um problema de produção agrícola, de proteção ambiental ou de comércio internacional, estando submetida a diferentes espaços de negociação onde diferem as forças entre os Estados e o tipo de soluções escolhidas. Necessariamente, a solução não estará na redução das causas que geram o problema, mas possivelmente na identificação de novas tecnologias e de responsabilidades financeiras. Esta dinâmica política acaba impondo a própria definição do problema visto que implica em soluções em conformidade com valores e interesses particulares.

Em outras palavras, as soluções escolhidas podem resultar numa distribuição de custos e benefícios onde alguns Estados ganham e outros perdem. Onde as desigualdades da dimensão ambiental podem assumir um papel político baseado na distribuição do poder entre Estados, ou outro, de caráter econômico, baseado na repartição dos benefícios advindos com a exploração do recurso natural. Deste modo, a política internacional de meio ambiente não somente faz referência as dimensões políticas da identificação e

da resolução das questões ambientais, mas também, às tentativas de fortalecimento de relações de poder entre diferentes atores internacionais.

Neste sentido, Le Preste<sup>42</sup> destaca não ser possível reduzir a ecopolítica, apenas, às interações entre os Estados, devido à multiplicidade dos demais atores participantes e os papéis que desempenham. A emergência de atores não estatais é significativa e não somente porque, às vezes eles substituem o próprio Estado ou atuam de forma complementar a ele, mas principalmente, por afetarem a dinâmica da política ambiental e os avanços neste campo fora de qualquer ação estatal.

Outra característica da ecopolítica internacional é não ser possível separar, facilmente, a política externa da política interna. Normalmente, as decisões de política externa têm significativas conseqüências nas políticas ambientais. Isto envolve uma dinâmica diferenciada na qual os diferentes atores estão presentes se agregando muito mais pela natureza dos problemas do que pela distribuição do poder. Segundo Milani<sup>43</sup>, há um caráter pluralista onde o Estado, as corporações internacionais, as organizações internacionais (OIs) e as organizações não governamentais (ONGs), estão presentes nos diferentes níveis de intervenção política – do local ao global.

Outros autores como Porter, Brown & Chasek<sup>44</sup>, e Hurrell & Kingsbury<sup>45</sup>, também discutem como característica da política internacional de meio ambiente a dificuldade na definição do problema ambiental, considerando a abrangência geográfica que não respeita fronteiras e a participação de atores, estatais e não estatais, como características marcantes. Soma-se a isto a necessidade de negociação para alcance de acordos ambientais uma vez que não há um consenso para a tomada de decisões frente as questões ambientais globais. Até porque, uma outra característica também assinalada pelos autores, está no estabelecimento de regras e instituições que criam responsabilidades comuns, ainda que diferenciadas em seu compartilhamento, que irão impactar, diretamente, o ambiente doméstico em suas políticas públicas, contrariando a

---

<sup>42</sup> Ibid, p. 97.

<sup>43</sup> MILANI, C. R. S. – 1999a – “Governança Global e Meio Ambiente: Como Compatibilizar Economia, Política e Ecologia”. In: \_\_\_\_\_ (coord). *Governança Global*. Ed. Adenauer. São Paulo. p 96/ 128.

<sup>44</sup> PORTER, G.; BROWN, J. W.; CHASEK, P. – 2000 – “Global Environmental Politics”. Colorado. Westview Press. p. 16 - 20.

<sup>45</sup> HURRELL, A.; & KINGSBURY, B. – 1992 – “The International Politics of the Environment.: Actors, Interests and Institutions”.NY. Clarendon Press Oxford. p. 07/12

separação entre política internacional e doméstica, tão presente na teoria das relações internacionais, onde o ambiente doméstico está sujeito a autoridade soberana do Estado, enquanto que a ordem do sistema internacional esta na ausência de uma autoridade acima dos Estados.

Em resumo, são características da política internacional de meio ambiente a incerteza quanto à definição do que é o problema ambiental, a multiplicidade de atores estatais e não estatais envolvidos na tomada de decisão, somados a interferência da política internacional na política doméstica para a gestão ambiental. Este cenário acaba por resultar numa gestão frágil e fragmentada da questão ambiental internacional, justificando a proliferação de tratados multilaterais e de organizações intergovernamentais, como descrito anteriormente. O que a aplicação da teoria de regimes à questão ambiental irá mostrar é a possibilidade de “enquadrar comportamentos e reduzir a incerteza com a qual eles se defrontam na cena internacional, de maneira a facilitar a busca de um interesse comum”<sup>46</sup>.

## 2.3

### REGIMES AMBIENTAIS

A disputa acirrada existente na definição de regimes acaba influenciando a forma como a questão ambiental é tratada pela disciplina das relações internacionais. Este item aborda aspectos relevantes da teoria de regimes, para depois discutir sua influência na formação de regimes ambientais e ir além, incorporando novas práticas que surgem da interação de diferentes atores.

A teoria de regimes concentra-se em analisar a formação de normas e regras que resultam em ações conjuntas dos Estados, em contraposição a posturas individuais. A referência básica está na definição de Krasner<sup>47</sup> que considera os regimes como “princípios, normas, regras e procedimentos implícitos e explícitos”; e deixa claro que os regimes tratam de uma área específica das relações internacionais:

---

<sup>46</sup> LE PRESTE (op.cit.), p. 290.

<sup>47</sup> KRASNER S.D. – 1983 – “Structural Causes and Regime Consequences: regimes as intervening variables. In: \_\_\_\_ *International Regimes*. USA. Cornell University Press. p. 01-04.

*“Os regimes são definidos como um conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão, implícitos ou explícitos, ao redor dos quais as expectativas dos atores convergem em uma dada área das relações internacionais. Os princípios são crenças sobre fatos, causalidades e retitude. As normas são padrões de comportamento definidos em termos de direitos e de obrigações. As regras são prescrições ou proscricções específicas para a ação. Os procedimentos de tomada de decisão são práticas para formular e implementar a ação coletiva”<sup>48</sup>*

De fato não existe uma teoria única sobre os regimes internacionais, mas um conjunto de estudos empíricos e teóricos que se referem a padrões de cooperação vinculados a áreas temáticas. Entretanto, é possível considerar a literatura sobre regimes internacionais como resultado de uma convergência teórica entre neorealistas e neoinstitucionalistas, que aproximou instrumentos de análises manejados tanto por realistas como por liberais, e que, por outro lado, opõe racionalistas e construtivistas. As escolas de pensamento apresentam três abordagens distintas onde:

- (i) no enfoque clássico realista a natureza da luta pelo poder não permite estabelecer um modelo de cooperação substantiva entre os Estados. A multiplicação de instituições internacionais e regimes não impedem que a anarquia continue limitando a possibilidade de cooperação;
- (ii) a opção institucionalista enfatiza a expansão dos regimes e considera a cooperação internacional como elemento determinante na resolução dos problemas ambientais, e
- (iii) os construtivistas questionam estes enfoques já que a interação não transforma a natureza egoísta dos interesses dos Estados e as instituições acabam sendo meros instrumentos destes para viabilizar a cooperação.

Como destacado por Susan Strange<sup>49</sup> a imprecisão terminológica do conceito é uma fonte ampla de discussões que permite se referir a diferentes coisas, colocando em dúvida o estudo de regimes. Entre as críticas à definição

---

<sup>48</sup> Ibid, p. 02.

<sup>49</sup> STRANGE, S. – 1983 – “Cave! Hic Dragones: A Critique of Regimes Analysis”. In: KRASNER, S. D. *International Regimes*. USA. Cornell University Press. p.342/343.

apresentada por Krasner estão a imprecisão em sua definição que não resolve as diferenças entre os estudiosos de regimes e a dificuldade em diferenciar os elementos formadores dos regimes – princípios, normas, regras e procedimentos.

Não por menos Kratochwill<sup>50</sup> argumenta que a definição racionalista proposta por Krasner se trata de uma hierarquia instrumental e simplista onde deve-se considerar que na prática os regimes são com freqüência resultado de um processo de “acrescentamento e eleições incrementais” e, conseqüentemente, não há um conhecimento consensual que vincule normas e princípios. De forma similar, Young<sup>51</sup> vai afirmar que Krasner se distancia do mundo real uma vez que converte a definição de regimes numa lista de elementos difíceis de diferenciar conceitualmente. O que também é atribuído por Keohane<sup>52</sup> ao dizer que parte da complexidade ocorre por se definir regimes a partir de componentes distintos (princípios, normas, regras e procedimentos para tomada de decisões). Ou mesmo por Hasenclever, Mayer & Rittberger<sup>53</sup> que questionam sobre a necessidade de uma construção tão complexa para se definir regimes e quais são, de fato, os critérios que irão diferenciar seus distintos componentes. Donde se conclui que independente da escola de pensamento que se parte, a distinção entre princípios, normas, regras e procedimentos acabam por complicar a análise e forçar a uma lógica, com freqüência, inexistente no âmbito dos regimes internacionais.

Há de se considerar, também, que mesmo no caso da vertente neoinstitucionalista, que exerce um papel de *mainstream* nos debates de conteúdo analítico na literatura sobre regimes internacionais, a principal controvérsia diz respeito ao debate sobre ganhos absolutos ou relativos. Assim, o uso do conceito de regime internacional adotado por Keohane<sup>54</sup> parece ser possível, apenas, em condições em que os Estados se encontrem em situações

---

<sup>50</sup> KRATOCHWILL, F. V. – 1989 – “Rules, Norms and Decisions. On the Conditions of Practical and Legal Reasoning and Domestic Affairs. Cambridge. Cambridge University Press. p. 59.

<sup>51</sup> YOUNG, O. R. – 1989g – “International Cooperation. Building Regimes for Natural Resources and the Environment”. NY. Cornell University Press. p. 22.

<sup>52</sup> KEOHANE – 1989b – “International Institutions and State Power”. Colorado. Westview Press. p. 59

<sup>53</sup> HASENCLEVER, MAYER & RITTBERGER - 1997b – “Theories of International Regimes.” UK. Cambridge University Press. p. 11.

<sup>54</sup> KEOHANE 1984c – “After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy”. Princeton, Princeton University Press.

equiparadas ao “dilema do prisioneiro”, situação em que os regimes mais facilmente desempenham seu papel de resolução de problemas de ação coletiva.

Na prática, porém, vários fatores podem funcionar como obstáculos a cooperação. Surgem, na maioria das vezes, num contexto de interação e acabam fazendo com que os Estados, em várias situações, redesenhem seus interesses a partir dos resultados que regimes e instituições provoquem sobre suas políticas. Assim, observa-se que a evolução dos estudos de regimes internacionais volta-se, também, para os efeitos que se espera alcançar, inclusive na correção de desequilíbrios que possam vir a impactar a distribuição de ganhos relativos. Ao invés de tomar os interesses dos atores como dados, esta visão permite analisar como se formam suas preferências.

Mais além, na adoção da abordagem construtivista ganha importância a estrutura normativa, o papel da identidade na construção de interesses e ações, assim como a idéia de co-constituição entre agente e estrutura. Em contraposição aos institucionalistas, os construtivistas buscam na formação de valores comuns as bases da ordem internacional, o que por si só pode contribuir para o aumento do número, densidade e funções dos regimes internacionais. De acordo com Katzenstein<sup>55</sup> a falha maior das vertentes neoliberais é assumir que os regimes são variáveis intervenientes entre interesses pré-determinados e resultados pré-definidos. Contudo, como apontado por Adler<sup>56</sup>, é possível tomar o construtivismo, também, como uma ponte entre a perspectiva racionalista e outra interpretativa-relativista com foco na forma como o mundo material molda e é moldado pela ação humana. Esta abordagem permite melhor problematizar os regimes já que toma para si o consentimento e a compreensão coletiva.

Ainda que não exista uma teoria única de regimes é esta literatura que melhor traduz a questão ambiental nas relações internacionais. É justo a característica transnacional das questões ambientais que induzem os Estados a entrarem em processos de negociação para a cooperação. De acordo com Haas, Keohane & Levy<sup>57</sup>, um regime ambiental caracteriza-se por “um conjunto

---

<sup>55</sup> KATZENSTEIN, P. (Ed.) – 1996 – “The Culture of National Security. Norms and Identity in World Politics”. New York: Columbia University Press. p. 68.

<sup>56</sup> ADLER, E. – 1997 – “Seizing the Middle Ground: Constructivism in World Politics”. European Journal of International Relations. London, v. 3, n. 3, p. 319-363.

<sup>57</sup> HAAS, P; KEOHANE, R.O & LEVY, M. A – 1993 – “The Effectiveness of International Environmental Institutions”. In: Institutions for the Earth. UK. Cambridge University Press. p 4/8.

durável e conexo de regras e práticas que prescrevem os comportamentos, limitam as atividades e amoldam as expectativas”. Considera-se que podem decorrer da dependência mútua de acordos multilaterais os quais visam regular as ações dos Estados ou, numa perspectiva política mais ampla, podem também tomar a forma de entendimentos explícitos formais. Para os autores, os governos respondem a incentivos e pressões de instituições internacionais<sup>58</sup> que são capazes de promover mudanças na esfera nacional. Regimes efetivos são capazes de afetar o processo de implementação de políticas contribuindo para (i) a formação de agendas que refletem o consenso; (ii) políticas internacionais mais “cooperativas”, e (iii) políticas nacionais mais responsivas. O êxito e a efetividade da instituição internacional irão depender do nível de preocupação governamental; do ambiente contratual adequado onde se possa implementar o estabelecido nos acordos e uma capacidade política e administrativa dos governos adequada às necessidades. O quadro II resume estas funções chaves.

Já em List & Rittberger<sup>59</sup> a difusão de regimes ambientais é parte de um processo amplo de mudanças nas relações internacionais, “caracterizado pelo fato dos Estados estarem se movendo de uma situação de estratégias de auto-ajuda para uma gestão interdependente, por meio de um controle mútuo e um autocontrole mais aguçado”. É possível observar o início de “uma mudança na forma de agregação do sistema internacional que não mexe com seus componentes, mas melhora a complexa gestão das relações entre o sistema social e o sistema ecológico”, que estão intrinsecamente ligados.

Hurrell & Kingsbury<sup>60</sup>, por sua vez, argumentam que a cooperação interestatal na área de meio ambiente tem sido direcionada para o estabelecimento e implementação de padrões legais internacionais. Não se preocupam em distinguir as definições de regime, mas adotam um caminho que aponta para a complementaridade das visões, demonstrando que ocorrem variações em termos de obrigações impositivas e de capacidade de evolução.

---

<sup>58</sup> Para Haas, Keohane & Levy (ibid., p 4/5), instituições internacionais são conjuntos persistentes e conectados de regras e práticas que prescrevem comportamentos, constroem atividades e conformam expectativas, podendo tomar a forma de organizações burocráticas, regimes ou convenções, entendidas como práticas informais.

<sup>59</sup> LIST, M. & RITTBERGER, V. – 1992 – “Regime Theory and International Environmental Management”. In: HURRELL, A.; & KINGSBURY, B. *The International Politics of the Environment: Actors, Interests and Institutions*. NY. Clarendon Press Oxford. p.108/109.

<sup>60</sup> HURRELL & KINGSBURY (op.cit.), p. 11/12

**QUADRO II – COMO OS REGIMES INTERNACIONAIS PODEM REFORÇAR A  
PREOCUPAÇÃO GOVERNAMENTAL, O AMBIENTE CONTRATUAL E AS CAPACIDADES**

<b>PAPEL DESEMPENHADO</b>	<b>ATIVIDADES REPRESENTATIVAS</b>
Incremento da preocupação governamental	<ul style="list-style-type: none"> <li>- facilitar a vinculação direta e indireta dos temas;</li> <li>- criar, reconhecer e disseminar conhecimento científico, e</li> <li>- ter atenção às demandas da opinião pública.</li> </ul>
Reforço ao ambiente contratual	<ul style="list-style-type: none"> <li>- propor foros negociadores que reduzam os custos de transação e criem maior interação na tomada de decisões, e</li> <li>- desenvolver e implementar mecanismos de monitoramento e avaliação.</li> </ul>
Construção de capacidade política e administrativa	<ul style="list-style-type: none"> <li>- fortalecimento institucional;</li> <li>- estabelecer redes intergovernamentais para a transferência de conhecimento, e</li> <li>- transferência de ajuda financeira.</li> </ul>

Fonte: Modificado de HAAS; KEOHANE & LEVY (1993)

Porter, Brown & Chasek<sup>61</sup> também abordam aspectos legais na conceitualização de regimes ambientais. Ainda que considerem uma ampla definição, acreditam ser difícil identificar normas ou regras na área ambiental que não sejam definidas por um acordo explícito, até porque estão mais focados nas relações interestatais. Em outras palavras, os autores defendem um sistema de normas e regras representado por um instrumento multilateral entre os Estados, tomando muitas vezes a forma de convenções, tratados ou protocolos.

Em *Institutions for the Earth*, Haas, Keohane & Levy<sup>62</sup>, consideram que para uma melhor proteção e conservação ambiental instituições internacionais são necessárias, porém não são suficientes. Muitos dos acordos e tratados ambientais são muito mais de teor declaratório, carecendo do estabelecimento de metas e sanções mais específicas.

<sup>61</sup> PORTER, BROWN & CHASEK (op.cit.), p. 124/130.

<sup>62</sup> HAAS, KEOHANE & LEVY (op. cit.), p. 05.

Puchala e Hopkins<sup>63</sup>, por sua vez, consideram que regimes constroem e regularizam o comportamento de seus membros, definindo temas, atores e mecanismos de solução de controvérsias. A vantagem está em melhor delimitar as atividades a serem desenvolvidas como, também, ter uma compreensão melhor das subjetividades do ambiente internacional.

Oran Young<sup>64</sup> apresenta uma vertente onde regimes são caracterizados como instituições sociais que regulam as ações referentes a atividades específicas por meio de padrões de comportamento em conformidade com convenções sociais e expectativas convergentes. São estruturas sociais que não podem ser confundidas com funções ainda que a sua operação, frequentemente, contribua para o cumprimento de certas funções. Young busca demonstrar o papel das instituições no que se refere à consecução de resultados coletivos. Sua preocupação maior está nas formas de funcionamento, gerenciamento, diminuição dos custos de negociação e nas possibilidades de mudança no regime.

De maneira geral, a imprecisão na construção teórica é o principal foco das críticas aos regimes. Não há um modelo que resolva as oposições entre os diferentes teóricos e existem dificuldades em diferenciar seus elementos formadores. Para fins deste Estudo, optou-se por partir da definição de Krasner e das perspectivas de Puchala & Hopkins, e especialmente de Young, que irão corresponder às tentativas de padronizar comportamentos, estabilizar as expectativas e aumentar a transparência, estabelecendo-se regras e procedimentos para a tomada de decisão coletiva. O objetivo está em adotar uma perspectiva mais ampla dos regimes ambientais que permita valorizar a mudança comportamental, alcançada através dos princípios, normas, regras e procedimentos estabelecidos pelo regime, e o impacto que irá transformar a condição ambiental.

Puchala e Hopkins classificam regimes em formais ou informais, onde o primeiro é mantido por organizações internacionais monitorados por conselhos e suas burocracias e, o segundo é criado e mantido por convergência ou consenso comum de seus membros. Definem, ainda, cinco características para sua

---

<sup>63</sup> PUCHALA, D. J. & HOPKINS, R. F. – 1993 - International regimes lessons from inductive analysis, In: KRASNER, S. D. *International Regimes*. USA. Cornell University Press. p. 61/91.

<sup>64</sup> YOUNG, O. R. – 1983h – “Regimes Dynamics: The Rise and the Fall of International Regimes”. In: Krasner, S. D. *International Regimes*. USA. Cornell University Press. p. 93-114.

existência: (i) os regimes estão ligados a atitudes. São subjetivos, pois existem primeiramente como entendimento e convicções sobre comportamentos considerados legítimos, que por sua vez se aderem a princípios, normas e regras que resultam, ou não, em instrumentos legais; (ii) consideram crenças para a tomada de decisão; (iii) em sua descrição deve-se incluir a caracterização de seus fundamentos assim como as normas que irão prescrever o comportamento; (iv) os governos são os principais membros dos regimes. Porém, organizações internacionais, transnacionais e mesmo subnacionais podem estar presentes; e (v) regimes explicam a regularidade de comportamentos que geram princípios, regras e normas, estando presentes em todas as áreas das relações internacionais.

A abordagem apresentada por Puchala e Hopkins atende, em sua maior parte, a necessidade de definição de regimes ambientais uma vez que considera tanto a existência de um instrumento legal, ou não, assim como incorporam também a dimensão local ao focarem em mudanças comportamentais, o que traduz a dinâmica da questão ambiental, compreendendo resultados locais para tomadas de decisão feitas no nível global. Seu foco de análise, porém, está muito mais direcionado às relações entre Estados deixando a margem outros atores que têm papel fundamental na formação e implementação de regimes ambientais. O enfoque nas relações interestatais, dado pelos autores, dificulta a análise de projetos locais que, justamente, exemplificam a aplicação direta do regime. No caso específico deste Estudo, não é suficiente para analisar o caso exemplar de Mamirauá que concilia desenvolvimento sustentável, conservação da biodiversidade e participação ativa de diferentes atores, em especial no nível local.

Por outro lado, Young defende a importância do debate entre construtivistas e racionalistas para a teoria dos regimes, procurando não invalidar nenhuma das correntes de pensamento. Argumenta que o melhor caminho para lidar com esse debate está em buscar respostas aplicadas às diferentes perspectivas simultaneamente. Para melhor entender este processo, o autor estabelece uma matriz<sup>65</sup> cujas variáveis são a presença de organizações - dotadas de uma solidez material com infra-estrutura básica, pessoal e orçamento - e de instituições, que por sua vez estabelecem redes de relações ou padrões de comportamento que ordenam e oferecem previsibilidade ao sistema. Quatro padrões distintos são identificados no cenário internacional: (i) a anarquia

---

<sup>65</sup> YOUNG (op.cit.), passim.

internacional, onde não há organizações; (ii) a sociedade civil, com a presença de organizações; (iii) organizações livres, que atuam independentemente de regimes, e (iv) estado de natureza internacional, onde não se observa nenhum tipo de ordenamento.

Com esta matriz, Young demonstra que, como todas as instituições sociais, os regimes mudam ao longo do tempo. Sendo assim, faz-se necessário analisar os padrões de desenvolvimento ou os ciclos de vida dos regimes e notar como produzem convenções sociais relativamente simples de serem identificadas. Regimes internacionais não existem como ideais ou essências prioritárias para que eles possam emergir como conseqüências de modelos de comportamentos humanos, entretanto, como outras instituições sociais são produtos comuns das ações de um amplo número de indivíduos ou grupos<sup>66</sup>.

Young busca demonstrar o papel das instituições no que se refere à consecução de resultados coletivos na sociedade internacional. Argumenta haver necessidade de coerência para a coexistência entre as diversas abordagens, e identifica quatro pontos em que a teoria de regimes precisa avançar para garantir relevância. Resumidamente, dizem respeito à (i) transpor a questão central que inicialmente movia as investigações sobre formação e efetividade dos regimes; (ii) fortalecer as inter-relações entre a formação de regimes e questões mais abrangentes da sociedade internacional; (iii) superar os desafios do convívio entre correntes divergentes; e (iv) reconhecer a sua relevância para a prática da política internacional<sup>67</sup>. Com isto propõe duas perspectivas de pesquisa sobre regimes, por um lado a corrente de ação-coletiva e por outro a perspectiva alternativa de prática-social, que na verdade são consideradas como complementares uma vez que uma teoria unificada ainda está distante.

Pela perspectiva da ação-coletiva, os regimes são criados para resolver problemas sociais e aumentar os incentivos à sua própria solução de ação-coletiva. Os atores são vistos por lentes utilitárias como unidades com funções de utilidade definidas, agindo de acordo com seus interesses dentro de um cálculo de custo e benefício na cooperação. A perspectiva da prática-social, por outro lado, se preocupa com a inserção dos atores em um contexto de práticas

---

<sup>66</sup> Ibid, p 83/84.

<sup>67</sup> YOUNG, O. R. – 1999e – “Governance in World Affairs”. NY. Cornell University Press. p. 189/216.

sociais complexas que influenciam seu comportamento<sup>68</sup>. O que ocorre na prática, são composições de auto-ajuda, através de processos decisórios coletivos, sem a necessidade da existência de organizações centrais. O que, de fato, reflete a convergência de expectativas e objetivos presentes nas fases de formação e implementação dos regimes ambientais. São as perspectivas propostas por Young que serão exploradas por Arild Underdal no modelo de avaliação da efetividade de regimes ambientais, que será apresentado no Capítulo 5 deste Estudo.

Esta abordagem mais ampla dos regimes ambientais demonstra ser viável a proteção a um bem coletivo (no caso deste Estudo a própria biodiversidade), mas ao mesmo tempo não dá conta da multiplicidade de atores não estatais presentes nas relações da dimensão ambiental.

A politização da questão ambiental conta com a participação de diferentes atores que afetam a dinâmica e os avanços neste campo, envolvendo processos políticos domésticos, transnacionais, transgovernamentais, interestatais e globais. Estes processos estão reunidos num contexto de globalização onde, como definido por Viola<sup>69</sup>, observa-se as seguintes características: (i) a diluição dos limites entre o nacional e o internacional; (ii) a passagem do internacional ao transnacional; (iii) a diminuição das distâncias devido ao escopo global das relações internacionais; (iv) a erosão parcial do Estado como centro regulador da vida social e constituidor das identidades; (v) a interdependência complexa e assimétrica entre os países e (vi) uma nova natureza da relação microssocial-macrossocial, onde o macrosocial deixa de ser a sociedade nacional e passa a ser a sociedade global.

Esta relação microssocial-macrossocial pode estar configurada na forma de uma sociedade civil global que se une com o objetivo de transformar o *status quo*. Como destacado por Herz e Hoffmann<sup>70</sup>, a sociedade civil global se define como um espaço de atuação e pensamento ocupado por iniciativas de indivíduos ou grupos, de caráter voluntário e sem fins lucrativos, que perpassam as fronteiras dos Estados. No caso dos regimes ambientais, especial atenção

---

<sup>68</sup> Ibid, p. 202/203.

<sup>69</sup> VIOLA, E. – 1997 – “Globalização, democracia e sustentabilidade: as novas forças sociopolíticas transnacionais”. In: BECKER, K. B. & MIRANDA, M. - *A geografia política do desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro. Ed. UFRJ. p 63/ 64.

<sup>70</sup> HERZ, M. & HOFFMANN, A. R. – 2004 – “Organizações Internacionais: Histórias e Práticas”. Rio de Janeiro. Elsevier. p226.

deve ser dada as organizações não governamentais internacionais, aos movimentos e redes transnacionais, as redes de políticas globais e as comunidades epistêmicas<sup>71</sup>.

Como destacado por Rosenau<sup>72</sup>, a participação desses diferentes atores considera a existência de lógicas diferentes na caracterização do sistema internacional. Estas lógicas se dividiriam na estrutura estadocêntrica baseada na tradição realista, e numa segunda, multicêntrica composta por atores com diferentes motivações e funções. Estas esferas apresentam similaridades e mantêm um relacionamento, cooperativo ou competitivo, continuado configurando aquilo que o autor define como uma “turbulência na política mundial”. São oito os tipos de atores<sup>73</sup> relevantes na política mundial, sendo cinco no nível macro (os Estados e subgrupos subordinados a autoridade dos Estados; organizações transnacionais, os movimentos sociais e o público em geral); os demais pertencem ao nível micro sendo eles os indivíduos pertencentes a coletividades, e como tais membros de um tipo de associação sujeitos a mobilização e controle; os indivíduos que controlam essas coletividades (líderes) e outros atores privados que se engajam na política mundial e que são capazes de desenvolver ações que podem influenciar o desenvolvimento de processos e tomadas de decisão. Esta abordagem é relevante neste Estudo por chamar a atenção de que além dos Estados e outras organizações, os indivíduos podem desempenhar papel relevante na política mundial, em especial quando articulados em redes de relações transnacionais cujo os vínculos são estabelecidos a partir de valores e conhecimentos comuns, como será demonstrado no Capítulo 6, através do estudo de caso da Reserva de Desenvolvimento Sustentável de Mamirauá.

---

<sup>71</sup> Segundo Herz e Hoffmann estes participantes da sociedade civil global são assim caracterizados: (i) as organizações não governamentais internacionais são registradas como entidades sem fins lucrativos em cada Estado onde atuam mas possuem um secretariado internacional e documento constituinte correspondente; (ii) os movimentos sociais transnacionais são formados por indivíduos e grupos que se reúnem em torno de um objetivo específico; (iii) as redes transnacionais apresentam ligações entre diversos tipos de organizações da sociedade civil, que embora se mantenham independentes enquanto organizações, atuam em conjunto para promover uma determinada atividade; (iv) as redes de políticas globais incluem na sua caracterização atores governamentais, organizações intergovernamentais internacionais, organizações não governamentais internacionais e setor privado, e (v) as comunidades epistêmicas que são redes compostas por especialistas de vários países, que podem estar em institutos de pesquisas, universidades ou governos (ibid, p.228).

<sup>72</sup> ROSENAU, J. N. – 1990 – “Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity”. Princeton. Princeton University Press. p.244/270.

<sup>73</sup> Ibid, p.118/124.

De acordo com Keck e Sikkink<sup>74</sup>, estes conjuntos de atores com diferentes motivações e funções, compõem redes transnacionais que se caracterizam por usarem as informações, valores, identidades e crenças comuns para motivar ações políticas e para ganhar apoio em defesa de seus princípios. Segundo as autoras este não é um fato novo, mas sim um fenômeno que se fortaleceu com o processo de globalização onde, com as facilidades tecnológicas de comunicação, transporte e circulação de informação, a articulação de atores individuais e grupos, através das redes, ganhou espaço e melhores condições de efetividade. O domínio exercido por essas redes pode ser observado a partir de cinco ações distintas: (i) a colocação de temas em agendas, nacionais e internacionais; (ii) a influência nos discursos de Estados e organizações intergovernamentais internacionais; (iii) a atuação em procedimentos institucionais, através da participação de ONGs, p. ex.; (iv) o poder sobre mudanças políticas em atores-chave; e (v) a influência no comportamento do Estado.

Ainda, para Keck e Sinkkink<sup>75</sup>, essas ações permitem classificar as redes em três categorias: (i) aquelas que possuem objetivos essencialmente instrumentais, tais como corporações transnacionais e bancos; (ii) as motivadas por idéias causais compartilhadas (*shared causal ideas*), tais como as comunidades epistêmicas, e (iii), as motivadas por princípios (*principled ideas*), ou valores compartilhados, tais como as redes de advocacy.

A relação local/global é possibilitada através daquilo que é definido pelas autoras como “efeito bumerangue”<sup>76</sup>, onde a atuação e as novas conexões estabelecidas pelos diferentes atores da sociedade civil global lhes permite diversificar os canais de acesso ao sistema internacional. Há um certo padrão estrutural onde temáticas diferentes são apresentadas pelas redes através de encaminhamentos semelhantes focados na centralidade de valores e idéias, na crença de que indivíduos fazem a diferença e no uso criativo da informação.

Nas redes de meio ambiente, Keck e Sinkkink<sup>77</sup> destacam que suas características são próprias, pois além da incerteza na sua base cognitiva, elas

---

<sup>74</sup> KECK, M. E. & SIKKINK, K. – 1998 – “Activists beyond Borders : Advocacy Networks in International Politics”. Ithaca. Cornell University. p 01/38.

<sup>75</sup> Ibid, p. 30.

<sup>76</sup> Ibid, p. 12/13.

<sup>77</sup> Ibid, p. 121/124

operam simultaneamente nos níveis local, nacional e internacional. Fazendo com que as autoras priorizem em suas análises duas frentes distintas, mas complementares entre si, por um lado a análise dos impactos gerados pelas redes sobre os Estados e as organizações no âmbito internacional e, por outro, suas estratégias de *advocacy* na negociação e formação dos regimes de meio ambiente. Esta dinâmica relaciona o local/global e reconhece que as implicações sobre a regulação do meio ambiente são transversais e devem ser consideradas na sua interdisciplinaridade. É neste contexto que são estabelecidos os mecanismos de cooperação que permitem a participação de diferentes atores no enfrentamento das questões ambientais. Desta forma, este Estudo irá analisar a capacidade do Regime Internacional da Biodiversidade em resolver o problema de perda da diversidade biológica, a partir de uma perspectiva que considera elementos normativos, presentes na Convenção sobre Diversidade Biológica, que influenciam e são influenciados pela interação e articulação de diferentes atores, que atuando do global ao local, geram dinâmicas políticas e ações concretas que contribuem para a conservação ambiental.

## 2.4

### **A VISÃO MULTILATERAL DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

Apresentada a dimensão política da questão ambiental e sua interface com a teoria de regimes, este item se dedica a discutir como as diferentes formas de uso sustentável dos recursos naturais podem influenciar em metas estabelecidas para regimes de meio ambiente. A idéia é de que diferentes modelos de sustentabilidade ambiental podem levar a resultados de maior ou menor grau de efetividade do regime, conseqüência da maior ou menor complexidade do problema que o gerou

Um propósito essencial dos regimes ambientais é a promoção do desenvolvimento sustentável. O conceito de desenvolvimento sustentável (DS), pressupõe um crescimento igualitário e considera os direitos das gerações futuras de ter acesso aos recursos da natureza para a sua sobrevivência, servindo como referência para diferentes políticas internacionais. Regimes ambientais contêm em sua essência o conceito de desenvolvimento sustentável,

pois ao regular e padronizar as ações dos diversos atores buscam contribuir para um melhor equilíbrio entre homem e meio ambiente.

Ocorre que existem diferentes níveis de sustentabilidade ambiental o que leva a uma visão multilateral do desenvolvimento sustentável, podendo influenciar os resultados a serem alcançados com a implementação de regimes ambientais, assim como na sua própria avaliação de efetividade.

Se por um lado desenvolvimento sustentável pode ter um sentido de igualdade e justiça social, preservação da diversidade cultural e integridade ecológica, por outro, pode também, ser uma noção conservadora e contraditória. Do ponto de vista econômico, considerando como sinônimo o crescimento sustentável, observa-se significados antagônicos, uma vez que crescimento em termos histórico-capitalista sugere expansão e desigualdade, enquanto que sustentabilidade é um termo do vocabulário ecológico e diz respeito à tendência dos ecossistemas à estabilidade, ao equilíbrio dinâmico, funcionando na base da interdependência e da complementaridade, reciclando matérias e energias; apresentando-se tanto mais estáveis quanto mais complexos e diversos forem, sendo sua permanência função deste equilíbrio dinâmico.

Dentro desta perspectiva, verifica-se que a utilização descuidada dos recursos naturais e o seu nível de exploração dentro das quantidades existentes, no nível global, constituem um alto risco aos modelos de crescimento vigente. Existe a necessidade de desenvolvimento de modelos que melhor aproveitem os recursos naturais, havendo assim, um favorecimento mútuo onde, o crescimento econômico beneficiará o meio ambiente e a expansão econômica caminhará em harmonia com a proteção ambiental. Esta visão multilateral do desenvolvimento sustentável é explicada através de quatro tradições econômicas distintas representadas no quadro III, descritas na seqüência:

A primeira delas trata da Escola Convencional ou Tecnocêntrica centrada nos direitos e interesses da sociedade contemporânea e na valorização do ambiente em termos da sua utilidade para o homem. Considerando as regras do livre mercado, segue o princípio da eficiência econômica, na sua definição neoclássica, tendo como principal característica o modelo de sustentabilidade muito fraca, que considera a possibilidade de substituição dos recursos ambientais<sup>78</sup>, enquanto um capital natural<sup>79</sup>, por outras formas de capital.

---

<sup>78</sup> Por recursos ambientais entende-se o conjunto dos recursos naturais renováveis, não renováveis e os serviços ambientais prestados pelos ecossistemas (entendido como o

A sustentabilidade muito fraca baseia-se na substituição/transformação entre os bens de capital para a manutenção dos estoques. Quando a quantidade de um deles começa a se reduzir, outro é incrementado para compensar. Consiste num consumo constante, onde ocorre a completa substituição entre as funções de produção e o reinvestimento em recursos agregados, ou seja, existe a possibilidade tecnológica de crescimento contínuo.

Turner<sup>80</sup> ressalta que esta definição pressupõe a redução das despesas para compensar a depreciação e degradação do estoque total. Baseada na internalização de custos ambientais, nos modelos de produção e consumo, ao assumir um estoque homogêneo, através da perfeita substituição, seria possível manter constante o consumo de um recurso desde que a exploração derivasse de um uso intertemporal eficiente e este recurso fosse reinvestido em reprodução de capital. A renda econômica obtida através das diversas atividades produtivas seria reinvestida para manter o nível total de recursos, tanto naturais como materiais. O crescimento tecnológico garantiria então, níveis de produção e recursos naturais para consumo direto.

A escola antropocêntrica ou da Economia do Meio Ambiente traz consigo um modelo de sustentabilidade ambiental fraco. Apresenta-se como uma modificação do modelo de sustentabilidade muito fraco na tentativa de mostrar uma proposta menos solúvel. Utilizando-se da termodinâmica, onde um recurso estará exaurido quando a "energia" usada para retirá-lo do meio for maior do que a "energia" por ele gerada<sup>81</sup>, questiona a possibilidade de substituição dos recursos ambientais apenas através de melhorias tecnológicas.

Este modelo introduz limites ao uso dos recursos naturais considerando a existência de um ponto ótimo de utilização. Ocorre a introdução de um limite

---

conjunto que compreende os seres vivos, o meio ambiente em que vivem e as relações que mantêm entre si e com o meio).

<sup>79</sup> De acordo com a Economia do Meio Ambiente por estoque global de capital entende-se a seguinte soma: capital natural (= recursos naturais), capital humano (= conhecimento/informação), capital físico/tecnológico (= infra-estrutura criada pelo homem), capital moral (= ética) e capital cultural. Nesse sentido, o desenvolvimento cresceria indefinidamente desde que o capital natural, nos seus processos de transformação, fosse substituído por outra forma de capital. (TURNER, R. K. - 1993 - "Sustainability: Principles and Practice". In: \_\_\_\_\_ - *Sustainable Environmental Economics and Management - Principles and Practice*. New York. Belhaven Press -. pp.03-36).

<sup>80</sup> TURNER, R. K - 1992 - "Speculations on Weak and Strong Sustainability". *Working paper*. GEC 92-26. CSERGE 41p.

<sup>81</sup> Ou seja, os recursos renováveis, ou não, são retirados da natureza, transformados e num estágio posterior são reintroduzidos no ambiente já como um produto estéril e inútil.

inferior, a este ponto ótimo de estoque de recursos naturais, como também um limite superior. O ideal de utilização dos recursos naturais, ou a capacidade de assimilação do sistema ambiental, seria dado por um nível ótimo de exploração onde, abaixo deste nível não seria economicamente viável e acima, representaria um alto risco para o meio ambiente. Muitas das políticas de meio ambiente tem sido guiadas por esta Escola e, para que ocorra se fazem necessárias medidas de restrição ao uso dos recursos naturais, muitas destas traduzidas em regimes.

O Ecocentrismo, por sua vez, está dividido entre a Economia Ecológica e a Escola Conservacionista. O modelo de sustentabilidade ambiental forte é a principal característica da Economia Ecológica e se mostra como uma tentativa de equilíbrio entre economia e ecologia, através de mudanças tecnológicas e investimentos na manutenção e restauração ambiental num cenário de crescimento econômico moderado. Na prática, incorpora ao seu conceito a hipótese Gaia<sup>82</sup> numa tentativa de conciliar elementos da Economia do Meio Ambiente com conceitos da ecologia tradicional.

Por último, a Escola Conservacionista é a mais radical. Apresenta um modelo de sustentabilidade ambiental muito forte que considera como a sua principal premissa o não uso dos recursos naturais. Está condicionada a uma economia estacionária, onde ocorre a perfeita complementaridade entre os recursos naturais e aqueles transformados através de um crescimento zero em escala macroeconômica. Também chamada de ecologia profunda<sup>83</sup> (*deep*

---

<sup>82</sup> De acordo com a hipótese Gaia, a vida e o meio ambiente são partes de um mesmo processo auto-regulador e reparador. As atividades humanas que afetem o equilíbrio ambiental poderiam ser acomodadas pelo próprio sistema ambiental. Entretanto, essa capacidade garante, apenas, a sobrevivência da estrutura e não de todas suas formas de vida, incluindo a humana. Logo, há necessidade de uma visão sistêmica do ambiente, cuja noção inclui o homem e a imposição de padrões ambientais normativos para garantir a qualidade ambiental às gerações atuais e futuras (LANNA, A. E. L. - 1995 – “Gerenciamento de Bacia Hidrográfica: Aspectos Conceituais e Metodológicos”. Brasília. IBAMA. 171 p).

<sup>83</sup> Naess traça um paralelo entre a visão ecológica "rasa" e a "profunda". A primeira é antropocêntrica (modelo de sustentabilidade ambiental fraco), ou seja, centrada no ser humano. Ela vê os seres humanos situados acima ou fora da natureza, como a fonte de todos os valores e atribui apenas um valor instrumental, ou de uso, à natureza. Já a ecologia profunda não separa o homem do meio ambiente natural. Ela vê o mundo não como uma coleção de objetos isolados, mas como uma rede de fenômenos que estão fundamentalmente interconectados e são interdependentes. “Reconhece o valor intrínseco de todos os seres vivos e concebe os seres humanos apenas como um fio particular na teia da vida” (NAESS, A. – 1973 – “The shallow and the deep, long-range ecology movements: a summary”. *Inquiry*;16:95:100).

*ecology*), apresenta aspectos mais filosóficos do que econômicos, conferindo direitos morais a todas as espécies e não apenas ao homem.

### QUADRO III

#### POSICIONAMENTOS EM RELAÇÃO AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

	<i>Sustentabilidade muito fraca</i>	<i>Sustentabilidade fraca</i>	<i>Sustentabilidade forte</i>	<i>Sustentabilidade muito forte</i>
<i>“Rótulos”</i>	Exploração dos recursos ambientais, orientados ao desenvolvimento	Proteção dos recursos ambientais, orientada à gestão ambiental	Conservação dos recursos ambientais	Preservação radical dos recursos ambientais
<i>Tipo de economia</i>	Livre mercado (Economia Convencional)	Economia ambientalista orientada por instrumentos econômicos tais como poluidor-pagador, usuário-pagador, etc (Economia do Meio Ambiente)	Economia ambientalista radical, de estado estacionário, regulada por padrões ambientais e instrumentos econômicos (Economia Ecológica)	Economia ambientalista extremamente radical, fortemente regulamentada para a minimização do fluxo de matéria e energia (Escola conservacionista).
<i>Ideologia</i>	Livre mercado com progresso tecnológico assegurando infinitas possibilidades de substituição entre capital natural e artificial capazes de mitigar toda escassez ou limites ao incremento da escala de desenvolvimento	Substituição de capital natural e artificial possível mas limitada - capital natural constante, com alterações na escala de desenvolvimento	Substituição entre capital natural e artificial possível mas sem aumento da escala de desenvolvimento, aceita a hipótese Gaia e suas implicações	Interpretação da hipótese Gaia como um agente personalizado ao qual são devidas obrigações morais. Não existe a possibilidade de substituição entre capital natural e artificial
<i>Ética</i>	Centrada nos direitos e interesses da sociedade contemporânea, valorização do ambiente em termos da sua utilidade.	Valorização do ambiente em termos da utilidade para o homem, mas considerando equidades intra e intergeracional	Interesses da coletividade tem preferência sobre os dos indivíduos, valor primário do meio ambiente como suporte a vida.	Direitos morais conferidos a todas espécies, valor intrínseco do ambiente.
<i>Classe</i>	Tecnocentrismo	Antropocentrismo	Ecocentrismo	

Fonte: Modificado de TURNER, PEARCE & BATEMAN (1993)

A busca de um significado para o desenvolvimento sustentável não é o problema mais importante, porém, como destacado por Turner<sup>84</sup> se a meta da sustentabilidade é aceita como requerimento fundamental, um conjunto de princípios sustentáveis deve tomar uma forma concreta para uma estratégia de desenvolvimento. O autor defende como regra, a utilização de metas e instrumentos reguladores neste debate. Sendo assim, considerando que regimes ambientais contêm em sua essência o conceito de desenvolvimento sustentável, eles tanto podem estabelecer o modelo de sustentabilidade ambiental a ser alcançado, como podem ter seus impactos e efetividade alterados de acordo com o nível de sustentabilidade ambiental almejada pelo Estado.

Mais recentemente, frente ao cenário de aquecimento global, vem se discutindo a adoção de um modelo econômico de “baixo carbono”. Baseado no Relatório Stern<sup>85</sup>, a proposta consiste em migrar para um modelo de produção e consumo de maior eficiência energética e, conseqüente, redução das emissões de gás carbônico. Equivale a busca de um modelo de sustentabilidade que varia entre o fraco e forte, onde através do uso de instrumentos econômicos para a regulação de padrões de produção e consumo, aliados a adoção de tecnologias limpas se estabeleça um modelo de menor intensidade energética e menos impacto ao meio ambiente.

Necessariamente, não é a preservação (sustentabilidade muito forte) ou a conservação (sustentabilidade fraca/forte) que se espera que o regime ambiental possibilite. Ao considerar que esses regimes contêm em sua essência o conceito de desenvolvimento sustentável, situações onde o progresso tecnológico assegurar possibilidades de substituição entre capital natural e artificial (sustentabilidade fraca ou muito fraca) capazes de garantir a valorização do ambiente em termos de sua utilidade, ao mesmo tempo em que assegure para as gerações futuras um sistema de produção que respeite a obrigação de proteger a base ecológica do desenvolvimento, o regime ambiental terá alcançado seus objetivos. Todavia, no caso específico deste Estudo que busca analisar a capacidade do RIB em resolver o problema de perda da diversidade

---

<sup>84</sup> TURNER (op. cit.a), p 35/36.

<sup>85</sup> O Relatório Stern é um estudo encomendado pelo governo Britânico sobre os efeitos na economia mundial das alterações climáticas nos próximos 50 anos. Através de simulações matemáticas prevê que com o investimento de 1% do PIB Mundial se pode evitar a perda de 20% do mesmo PIB num prazo de 50 anos (STERN, N. – 2006 – “The Economics of Climate Change. The Stern Review”. London. HM Treasury, CabinetOffice. 700p.).

biológica, situações de sustentabilidade fraca ou muito fraca, ainda que corretas na visão do desenvolvimento sustentável, não parecem ser efetivas na solução do problema.

## 2.5

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este Capítulo apresentou os marcos conceituais que permitem tratar (i) a questão ambiental como uma questão de política internacional; (ii) a contribuição da teoria de regimes para o estabelecimento de regimes ambientais; (iii) a participação de atores, estatais e não estatais, na solução de problemas ambientais e, (iv) como diferentes modelos de uso sustentável dos recursos naturais podem influenciar na efetividade de regimes ambientais. Como resultado observou-se que:

- ✓ A problemática ambiental deriva de um conjunto de fatores complexos e interligados aonde os danos ambientais vão além do local e do nacional, alcançando responsabilidades globais.
- ✓ Para seu enfrentamento se faz necessário um ambiente cooperativo entre Estados e outros atores de forma a ampliar o campo de ação e a participação coletiva.
- ✓ Assim, são características da política internacional de meio ambiente a incerteza quanto à definição do que é o problema ambiental, a multiplicidade de atores estatais e não estatais envolvidos na tomada de decisão, e a interferência da política internacional na política doméstica para a gestão ambiental. Por se tratar de bens coletivos, o acesso aos recursos naturais e a sua exploração é concorrencial, de maneira que sua utilização desordenada se estabelece como um problema político.
- ✓ Os regimes ambientais correspondem às tentativas de solução do problema político estabelecido buscando regular e padronizar ações, estabilizar as expectativas e aumentar a transparência, estabelecendo-se regras e procedimentos de tomada de decisão coletiva, normalmente pactuados através de um tratado, envolvendo Estados e outros atores.

Regimes de meio ambiente não são estáticos e contêm um conjunto de medidas que devem evoluir em função da evolução dos conhecimentos.

- ✓ O recorte teórico, abordado neste Estudo, se utiliza da complementaridade estabelecida por Oran Young entre as perspectivas de ação coletiva e de prática social, que tornam viável a proteção a um bem coletivo. Somadas ao estabelecimento de uma sociedade civil global que permitem a participação de diferentes atores no enfrentamento das questões ambientais.
- ✓ Esta abordagem permite demonstrar que além dos Estados, indivíduos, comunidades epistêmicas, ONGs e outras organizações, podem desempenhar papel relevante na política mundial, em especial quando articulados em redes de relações transnacionais cujo os vínculos são estabelecidos a partir de valores e conhecimentos comuns.
- ✓ Essas redes promovem a conexão entre o global e o local, se inserindo em processos políticos, influenciando tomadores de decisão e desenvolvendo ações locais que, concretamente, contribuem para o desenvolvimento sustentável.
- ✓ Neste sentido, ainda na apresentação do marco conceitual a partir do qual o Regime Internacional da Biodiversidade será interpretado como um indicador de sustentabilidade, este Capítulo buscou, também, analisar como diferentes modelos de uso sustentável dos recursos naturais podem influenciar na efetividade de regimes ambientais.
- ✓ Para tanto, utilizou-se da visão multilateral do desenvolvimento sustentável, onde através de conceitos da Economia aplicados ao meio ambiente, analisou os diferentes modelos de sustentabilidade ambiental.
- ✓ Verificou-se, assim, que para o enfrentamento de determinados problemas ambientais, tais como a perda da biodiversidade, a possibilidade de opção por um modelo de sustentabilidade ambiental muito fraco, ainda que conceitualmente possível, deve ser vista com cautela já que não assegura a manutenção dos estoques de recursos naturais renováveis que compõem a biodiversidade.
- ✓ Diferente dos recursos não renováveis, como os minérios p. ex., onde o modelo de desenvolvimento sustentável fraco pode funcionar muito bem, pois transforma recursos naturais em bens duráveis e contribui na mitigação dos danos causados pelo seu uso, balanceando externalidades

positivas e negativas; a perda da biodiversidade implica numa cadeia de impactos ambientais globais irreversíveis, inclusive com a possibilidade de extinção de espécies ainda nem conhecidas e total alteração de habitats humanos. Economias de baixo carbono, menos intensiva no uso dos recursos naturais, traduziriam melhor as necessidades atuais de conservação ambiental.

- ✓ Esta perspectiva demonstra a necessidade de que o Regime da Biodiversidade estabeleça a conservação e utilização sustentável da diversidade biológica como premissa básica para assegurar a sua capacidade na solução do problema. Conhecer a formação da Convenção que regula essas ações e sua influência na elaboração e implementação da Política Nacional de Biodiversidade no Brasil é o objeto do Capítulo 3.