



Érica Tatiane Soares Ciorici

# Governança Ambiental Internacional: Redes como mecanismo de efetividade

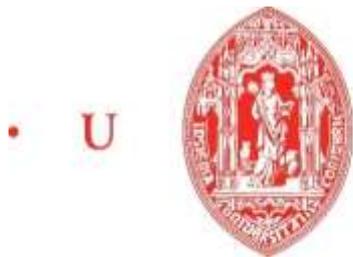
Dissertação em Ciências Jurídico-Políticas - Menção em Direito Internacional Público e Europeu  
apresentada à Faculdade  
de Direito da Universidade de Coimbra

Orientadora Professora Doutora Maria Alexandra Sousa Aragão

Coimbra, Julho/2017



UNIVERSIDADE DE COIMBRA



FDUC FACULDADE DE DIREITO  
UNIVERSIDADE DE COIMBRA

**Érica Tatiane Soares Ciorici**

**GOVERNANÇA AMBIENTAL INTERNACIONAL: REDES COMO  
MECANISMO DE EFETIVIDADE  
INTERNATIONAL ENVIRONMENTAL GOVERNANCE: NETWORKS  
AS AN EFFECTIVENESS MECHANISM**

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra no âmbito do 2.º Ciclo de Estudos em Direito (conducente ao grau de Mestre), Menção em Direito Internacional Público e Europeu.

Orientadora Professora Doutora Maria Alexandra Sousa Aragão.

Coimbra, Julho 2017

*Dedico esse trabalho aos meus pais: Emerson e Silmaria.  
Por vários motivos, mas principalmente, por terem me ensinado a sempre, sob  
quaisquer circunstâncias, ter fé e priorizar os meus estudos.*

## AGRADECIMENTOS

Serei eternamente grata a muitas pessoas, por terem contribuído para a árdua tarefa de realização de uma dissertação. As palavras que seguem, nem de perto, expressam meus sentimentos de gratidão. Agradeço, em especial:

À Dr.<sup>a</sup> Alexandra Aragão, pela paciência, e por sempre se disponibilizar a me orientar, pelos seus excelentes conselhos e por me ensinar a cultivar um espírito crítico.

À Fundação Rangel de Sampaio, pelo apoio financeiro em dois anos consecutivos, por ter colaborado na realização dos meus estudos.

Aos amigos que, de perto ou de longe, mesmo sem saberem, serviram de incentivo e inspiração para a realização desse projeto.

Aos meus pais e minha avó, pelo apoio incondicional, pelas orações, mas principalmente, por aceitarem minhas escolhas como deles mesmos, e suportando a distância física, fazerem-se presentes no meu dia-a-dia com palavras de ânimo e de conforto.

À minha irmã, Magda, por ter abdicado de dias merecidos de férias para me ajudar com a revisão, e por ter tido tanta paciência.

Ao Vasile, meu esposo, porque ao voltar ao mundo acadêmico, fez-me companhia nos estudos. Mas, principalmente, porque seu otimismo e paciência foram minha fonte de força e inspiração para a realização desse trabalho. *Te Iubesc.*

À question complexe, réponse complexe.

Catherine Thibierge

## RESUMO

Esta pesquisa tem como principal questão jurídica a falta de efetividade das normas ambientais internacionais. Parte-se do pressuposto que, o modelo segundo o qual a concretização de políticas e legislações ambientais é de competência quase exclusiva do poder público dos Estados, não tem sido adequado para mitigar ou solucionar os diversos problemas ambientais hodiernos. Assim sendo, recorrendo ao modelo de governança como novo modo de governar, busca-se uma resposta para a falta de efetividade. Segundo o modelo de governança ambiental internacional, os diversos atores da sociedade atuam em colaboração para resolução de questões complexas. Desse modo, propomos uma governança em redes de multi-interessados, porque consubstanciam o paradigma da governança e porque permitem alcançar maior efetividade. Explicamos como se configura o paradigma da governança ambiental internacional, analisamos a efetividade segundo teorias diferentes e ao fim, propomos as redes como mecanismo para maior efetividade, caracterizando-as e exemplificando alguns casos de redes já existentes, mais precisamente, com os casos da União Internacional para a Conservação da Natureza (IUCN), do Painel Intergovernamental para Biodiversidade e Serviços Ecossistêmicos (IPBES) e da Convenção da Diversidade Biológica (CDB). A pesquisa divide-se, assim, em três capítulos: um sobre a Governança Ambiental Internacional, o segundo sobre a Efetividade e por fim, o das Redes de multi-interessados. Recorremos à principal doutrina que estuda os assuntos em causa, e também à documentos e publicações oficiais de Organizações Internacionais, como suporte para nossa pesquisa.

Palavras-chave: Redes; Governança Ambiental Internacional; Direito Internacional Ambiental; Efetividade; Multi-interessados.

## **ABSTRACT**

The main legal problem addressed by this research is the lack of effectiveness of international environmental law. Considering the fact that, the model in which States or their public entities are almost exclusively responsible for the implementation of policies and legislations, is not adequate enough to mitigate or solve the several environmental problems that humanity faces. Therefore, we rely on the governance model as a new way of governing, in search for a way to reach effectiveness. According to the International Environmental Governance model, several societal actors act in collaboration to solve complex environmental problems. Thus, we resort to a governance model with multi-stakeholder networks, because on one hand, these networks conform the governance paradigm, and on the other hand, they allow us to reach more effectiveness. We explain the international environmental governance paradigm, then analyze effectiveness according to different theories and finally, we bring the networks as a mechanism to improve effectiveness. For that purpose, we describe and characterize the networks and we also study some examples of current networks in operation in the environmental governance model. The examples we use are the International Union for the Conservation of Nature (IUCN), the Intergovernmental Panel on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES) and the Convention on Biological Diversity (CBD). Therefore, the research constitutes of three chapters: the first, about International Environmental Governance, the next one is dedicated to the study of effectiveness and the last one, is about the multi-stakeholder networks. The main scholarship about the subjects, and also official documents and publications from International Organizations were the support of our research.

**Key-words:** Networks; International Environmental Governance; International Environmental Law; Effectiveness; Multi-Stakeholders.

## SIGLAS E ABREVIATURAS

Art.	Artigo
CDB	Convenção sobre a Diversidade Biológica
CEDOUA	Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente.
CNUMAD	Conferência das Nações Unidas do Meio Ambiente e Desenvolvimento
COP	Conference of the Parties
Coord.	Coordenador
DIA	Direito Internacional Ambiental
Ed.(s)	Editor(es)
GBO-4	Global Biodiversity Outlook 4
INECE	International Network for Environmental Compliance and Enforcement
IPBES	Intergovernmental Panel on Biodiversity and Ecosystem Services
IUCN	International Union for the Conservation of Nature
JLGRC	Joint Liaison Group on the Rio Conventions
MEA	Millennium Ecosystem Assessment
n.º	Número
ONGs	Organizações Não-Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
s/d.	Sem Data
UN	United Nations
UNDESA	United Nations Department of Economic and Social Affairs
UNEP	United Nations Environmental Programme
Vol.	Volume

## ÍNDICE

AGRADECIMENTOS.....	4
RESUMO .....	6
ABSTRACT.....	7
SIGLAS E ABREVIATURAS.....	8
INTRODUÇÃO .....	12
CAPÍTULO I - GOVERNANÇA AMBIENTAL INTERNACIONAL .....	15
1. DIREITO INTERNACIONAL AMBIENTAL.....	15
1.1 Direito da boa vizinhança.....	15
1.2 Direito do desenvolvimento sustentável.....	16
1.3 Direito da Concretização.....	18
2. A GOVERNANÇA INTERNACIONAL AMBIENTAL.....	19
2.1 A Mudança no Papel do Estado .....	20
2.2 Participação de Novos Atores .....	23
2.3. Delimitando o novo paradigma .....	26
3. PROBLEMAS JURÍDICOS DA GOVERNANÇA AMBIENTAL INTERNACIONAL.....	27
3.1 A Implementação .....	28
3.2. O Cumprimento.....	32
3.3 A Execução .....	36
4. CONCLUSÃO .....	37
CAPÍTULO II - A EFETIVIDADE .....	39
1. NA TEORIA GERAL DO DIREITO .....	39
2. NO DIREITO INTERNACIONAL PÚBLICO EM GERAL .....	44
2.1 Efetividade como princípio de interpretação.....	44
2.2 Efetividade do Direito Internacional Público per se .....	45
3. NA GOVERNANÇA AMBIENTAL INTERNACIONAL .....	47
3.1 Efetividade Política .....	48
3.2 Efetividade Normativa .....	49
3.3. Efetividade Jurídica.....	49

3.4 Efetividade de Resultados .....	50
3.5 Avaliação da efetividade .....	51
4. CONCLUSÃO .....	53
CAPÍTULO III - AS REDES PARA MELHOR EFETIVIDADE DA GOVERNANÇA AMBIENTAL INTERNACIONAL.....	55
1. A Busca por um Modelo Novo .....	55
2. As Redes Como Mecanismo de Governança Mais Eficiente.....	56
2.1. Porque Consustanciam o Novo Paradigma .....	56
2.2 Porque Permitem Alcançar Maior Efetividade.....	57
3. DELIMITAÇÃO CONCEITUAL DE REDES.....	59
3.1 Redes vs. Organizações Internacionais .....	60
3.2 Redes vs. ‘Coligações Interlocutórias’ .....	61
3.3 Redes vs. Redes Sociais .....	62
3.4 Redes vs. Parcerias Público-privadas.....	62
4. CARACTERIZAÇÃO DAS REDES DE GOVERNANÇA AMBIENTAL INTERNACIONAL .....	63
4.1 Quanto aos Objetivos .....	63
4.2 Quanto aos Participantes .....	64
4.3 Quanto aos Instrumentos para Operacionalização das Redes .....	66
4.4. Quanto à Fundamentação Jurídica da Governança em Redes.....	67
5. REDES NA GOVERNANÇA AMBIENTAL INTERNACIONAL .....	69
5.1 A União Internacional para Conservação da Natureza (IUCN) .....	70
5.2 Plataforma Intergovernamental sobre a Biodiversidade e os Serviços Ecossistêmicos (IPBES).....	71
5.3 Convenção da Diversidade Biológica (CDB) .....	71
5.3.1 As Redes na Convenção da Diversidade Biológica .....	73
5.3.2 As Redes Na COP-10.....	75
a. O Plano Estratégico 2011-2020.....	75
b. Decisão sobre Implementação da CDB e do Plano Estratégico .....	77
c. Plano de Ação sobre Governos Subnacionais .....	77

d. Plano Multi-anual para Cooperação Sul-Sul .....	78
5.3.3 As Redes De Convenções Internacionais .....	79
5.3.4 Redes Entre CDB e Outros Atores .....	82
a. Setor Empresarial .....	82
b. Comunidade Científica.....	84
c. Sociedade civil.....	85
6. QUESTÕES JURÍDICAS LEVANTADAS PELAS REDES .....	87
6.1 Legitimidade .....	87
6.2 Representatividade .....	91
6.3 Responsabilidade.....	92
7. CONCLUSÃO .....	93
CONCLUSÃO .....	96
REFERÊNCIAS .....	98

## INTRODUÇÃO

O Direito Internacional Ambiental, ao longo do seu desenvolvimento, absorveu as mudanças da ordem jurídica internacional e atualmente, consolida-se em um novo paradigma: o da Governança Ambiental Internacional. Por governança, entende-se um novo modo de governar, em que funções tradicionalmente de competência exclusiva do poder público de um Estado, passam a ser concretizadas com a colaboração de todos os interessados na problemática em causa, baseadas na inclusão, participação efetiva e na colaboração entre os participantes, tendo em vista a realização de um objetivo comum.

Assim, a governança ambiental internacional resulta, por um lado, da mudança do conceito de soberania e do papel do Estado e, por outro lado, do fortalecimento da participação de outros sujeitos de direito na ordem jurídica internacional. Em parte, também, a governança reflete o reconhecimento, pela comunidade global, de que certos problemas são demasiado complexos e exigem assim, uma atuação conjunta de todos os sujeitos, em que esforços são combinados na busca pela redução ou solução de questões complexas, tais quais as questões ambientais.

Ocorre que a governança, como novo modo de governar, não permite, por si só, alcançar respostas, pois não é um fim em si mesmo. A governança é antes um mecanismo, uma estratégia, que tem o potencial de permitir o alcance de soluções ou a mitigação dos diversos desafios enfrentados pela humanidade hodiernamente. No âmbito jurídico, diversos são os obstáculos que a governança ambiental internacional enfrenta, sendo o principal deles, a nosso ver, a falta de efetividade das normas ambientais internacionais.

Ao longo da sua consolidação histórica, o Direito Internacional Ambiental observou uma grande profusão normativa. Por meio de tratados ou convenções bilaterais ou multilaterais, princípios-guia, declarações de compromisso, metas e programas, os diversos aspectos do meio ambiente foram, ao longo dos anos, sendo regulamentados. Podemos dizer que, todos os elementos que conformam o meio ambiente são objetos de um ou mais instrumentos jurídicos internacionais: pesca baleeira<sup>1</sup>, fauna e flora

---

<sup>1</sup> Convenção Internacional para a Regulamentação da Pesca da Baleia, de 1946.

selvagem<sup>2</sup>, espécies selvagens migratórias<sup>3</sup>, zonas úmidas<sup>4</sup>, biodiversidade<sup>5</sup>, clima<sup>6</sup>, entre outros.

Todavia, essa extensa regulamentação não tem sido capaz de reverter o estado de degradação, extinção, poluição e esgotamento que o meio ambiente tem sofrido. Em outras palavras, as iniciativas adotadas até o momento não têm sido suficientes face à extrema complexidade e a rapidez e quantidade de consumo de recursos naturais e de atividades que os impactam. Em outras palavras, as políticas ambientais e subsequentes legislações adotadas não têm alcançado uma efetividade no plano concreto de melhoria, preservação e conservação do estado do meio ambiente.

Portanto, a efetividade é o que motiva o nosso trabalho. Com o modelo de governança ambiental internacional como base, o nosso objetivo é propor um mecanismo que permita alcançar mais efetividade, que conforme o modelo de governança e que seja propício de alcançar resultados positivos ‘no terreno’: as redes de multi-interessados.

Assim sendo, nossa pesquisa divide-se em três partes. No Capítulo I, tratamos da ‘Governança Ambiental Internacional’, fazendo uma breve análise da evolução do Direito Internacional Ambiental e justificando a consagração do novo modelo com dois elementos que consideramos fundamentais: a mudança do papel do Estado e a participação de novos atores no cenário jurídico internacional ambiental. No Capítulo II, dedicado à ‘Efetividade’, examinamos como esta é entendida segundo a Teoria Geral do Direito, o Direito Internacional Público e o Direito Internacional Ambiental.

Por fim, no Capítulo III, tratamos das ‘Redes na Governança Ambiental Internacional’, onde justificamos a escolha das redes como mecanismo de governança e de maior efetividade, delimitamos o conceito e caracterizamos as redes em causa, e exemplificamos a governança em redes com três casos. Os dois primeiros - a União Internacional para a Conservação da Natureza (IUCN) e a Plataforma Intergovernamental para a Biodiversidade e os Serviços Ecossistêmicos (IPBES) - são explicados a grosso

---

<sup>2</sup> Convenção de Washington sobre o Comércio Internacional das Espécies da Fauna e da Flora Selvagens Ameaçadas de Extinção, de 1973.

<sup>3</sup> Convenção de Bonn sobre a Conservação das Espécies Migratórias de Animais Selvagens, de 1979

<sup>4</sup> Convenção de Ramsar sobre as Zonas Úmidas de Importância Internacional, de 1971.

<sup>5</sup> Convenção da Diversidade Biológica, de 1992.

<sup>6</sup> A Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima, de 1992. Protocolo de Kyoto, de 1997 e o recente Acordo de Paris, de 2015.

modo, já o terceiro caso, da Convenção da Diversidade Biológica (CDB), é o que recebeu uma explanação mais detalhada.

A interdisciplinaridade da nossa pesquisa é, dessa forma, uma abordagem que nos traz a vantagem de buscar recursos para estudar a temática sobre perspectivas distintas (de Direito Internacional Público em geral, de Direito Internacional Ambiental, de Direito da União Europeia, de Ciências Políticas, de Direito Ambiental, de Filosofia do Direito). Mas por outro lado, a interdisciplinaridade demonstra a complexidade do tema em estudo, característica essa, que limita as nossas análises ao essencial para compreensão do assunto. Com isso, queremos dizer que há, obviamente, muito a ser elaborado sobre os tópicos aqui levantados.

Dessa forma, nossa pesquisa não tem a pretensão de esgotar o tema, mas sim servir de ensejo para futuras pesquisas. Para tal, expomos a temática, apontamos o problema jurídico principal - distinguindo-o de outros- e propomos um mecanismo para contornar a falta de efetividade. Diante deste quadro, podemos dizer que há muito espaço para outras pesquisas que queiram aprofundar as questões aqui tratadas.

Para a realização da nossa pesquisa, recorreremos maioritariamente, à doutrina das diversas disciplinas já citadas, em sua maioria de origem estrangeira. Também, analisamos diversos relatórios e documentos oficiais, em especial para exemplificar a governança em redes no caso da biodiversidade, em que fizemos uma sucinta análise da operacionalização em redes da governança na Convenção da Diversidade Biológica.

## **CAPÍTULO I - GOVERNANÇA AMBIENTAL INTERNACIONAL**

O atual modelo de Governança Ambiental Internacional é resultado de um processo histórico de consolidação do Direito Internacional Ambiental, pelo que, para melhor compreender o atual paradigma, é preciso perceber a evolução que esse ramo do direito internacional público observou. Assim, inicia-se esse trabalho com um delinear histórico evolutivo com a finalidade de compreender o presente paradigma. Seguindo a classificação da doutrina que estuda o assunto, divide-se o desenvolvimento do Direito Internacional Ambiental em três fases, até à governança ambiental global.

Em seguida, justifica-se a existência do presente modelo com dois elementos políticos-jurídicos que são a mudança do papel do Estado e do conceito de soberania, por um lado, e a participação alargada de atores não-estatais na ordem jurídica internacional, por outro, o que nos leva à uma delimitação do novo paradigma. Segue-se uma sucinta análise conceitual de alguns dos principais problemas jurídicos que a governança ambiental internacional enfrenta. O que consideramos ser o principal problema jurídico, a efetividade, será objeto de estudos na parte II desse trabalho.

### **1. DIREITO INTERNACIONAL AMBIENTAL**

O Direito Internacional Ambiental (DIA), ao longo da sua consolidação como ramo autônomo do direito internacional público, tem adotado diferentes perspectivas quanto à sua finalidade e modo de atuação. Essa evolução de paradigma acompanha as mudanças no âmbito do direito internacional público *per se*, bem como a evolução do papel do Estado e a nova ordem mundial. Seguimos a classificação de Peter Sand, da evolução do DIA em três fases: a ‘tradicional’ até meados de 1970, a ‘moderna’ de 1972 até 1992 e a ‘pós-moderna’ (Sand, 2007).

#### **1.1 Direito da boa vizinhança**

A fase tradicional, marcada por relações bilaterais de reciprocidade, refletia o modelo então vigente de Direito Internacional Público clássico de relações de coexistência na ordem global, onde prevaleciam os Estados como sujeitos dotados de legitimidade jurídica. O DIA nesse contexto, era essencialmente um instrumento para

resolução de questões ambientais transfronteiriças, mormente para dirimir problemas de poluição que afetassem a ‘soberania’ de um Estado.

O DIA, nessa fase, regulava questões de compartilhamento de recursos entre Estados vizinhos, bem como problemas com poluição transfronteiriça. Por conta disso, é considerado como direito de ‘boa vizinhança’, fundamentado pelo princípio da soberania do Estado. Essa soberania possuía um aspecto positivo, no sentido de um direito sobre os recursos naturais da respectiva jurisdição do Estado, e um aspecto negativo, que se consubstanciava no dever de evitar que atividades levadas a cabo dentro do seu território afetassem a integridade de outro Estado (princípio da proibição da poluição transfronteiriça<sup>7</sup>).

Além do mais, traduzia uma perspectiva essencialmente utilitarista da proteção ambiental, tendo por finalidade a conservação ambiental com base em objetivos econômicos, para suprimento de recursos. Os tratados e convenções assinados nessa época, em geral, tratavam de questões individuais<sup>8</sup>, numa perspectiva *ad hoc* diante da premente extinção ou escassez de recursos da fauna e da flora.

Com o agravamento e generalização dos problemas ambientais, somado ao crescente movimento de conscientização ambiental da sociedade civil por meados de 1960, surge a necessidade de melhor regulamentação ambiental no plano internacional. Assim, decidiu-se na Assembleia Geral das Nações Unidas<sup>9</sup>, pela realização de uma conferência internacional para discussão e elaboração de guias de ação sobre questões ambientais.

## 1.2 Direito do desenvolvimento sustentável

A Conferência de Estocolmo, realizada em 1972, marca assim, o início da fase moderna do DIA. Dessa conferência surgiram três importantes resultados: a criação da agência ambiental das Nações Unidas, o Programa das Nações Unidas para o Meio

---

<sup>7</sup> Plasmado pela jurisprudência do Caso *Trail Smelter* decidido pelo Tribunal Permanente de Arbitragem em 1941: U.N. Report International Law Arbitrations. *AWARDS 1905*, 1949. Disponível em: [[http://legal.un.org/riaa/cases/vol\\_III/1905-1982.pdf](http://legal.un.org/riaa/cases/vol_III/1905-1982.pdf)].

<sup>8</sup> Dentre alguns exemplos: Tratado entre México e Estados Unidos regulando a utilização das águas dos Rios Colorado e Tijuana e Rio Grande, de 1944; Convenção Internacional para Regulamentação da pesca de baleia, de 1946; Convenção Internacional para Convenção sobre a pesca e conservação de recursos marinhos do alto mar, de 1958.

<sup>9</sup> Resolução da Assembleia Geral 2398 (XXIII) de 3 dezembro 1968, após recomendação do Conselho Econômico e Social 1346 (XLV) de 30 julho de 1968 da realização de uma conferência sobre problemas do meio ambiente humano. In: *UN Documentation: Environment. Conferences and Reports on the Environment* [<http://research.un.org/en/docs/environment/conferences>].

Ambiente -PNUMA, (*United Nations Environment Programme* - UNEP); o Plano de Ação de Estocolmo que buscou “identificar as questões ambientais que requeriam ação internacional”; e a Declaração de Estocolmo sobre o Ambiente Humano, um “importante instrumento, mesmo que não vinculativo, de *soft law*”<sup>10</sup> tendo em vista que “clama pela responsabilidade primária dos governos nacionais e locais pela proteção do meio ambiente e destaca a importância da cooperação internacional”<sup>11</sup> (Hunter *et al.*, 2007:170,171).

Nessa época, os problemas ambientais agravavam-se com a revolução industrial e a necessidade de regulá-los motivou uma grande elaboração normativa, com diversos acordos e tratados ambientais elaborados para tratar de assuntos cada vez mais complexos e comuns a diversos países, dando lugar à uma governança dos problemas comuns.

Para fazer face à complexidade dos assuntos em causa, os tratados passaram a ser mais dinâmicos, em vez de “convenções diplomáticas *ad hoc* de assuntos únicos”, passaram a adotar um modelo mais flexível que permitisse adequar-se à futuras alterações por meio de “revisão posterior e negociação, com ajustes periódicos dos anexos técnicos” (Sand, 2007:35), também com a adoção de ‘convenções-quadro’ cujos pormenores e assuntos específicos passaram a ser objeto de protocolos e planos de ação separados.

Surge, no entanto, a necessidade de organizar esse conjunto normativo para melhor efetividade, o que foi alcançado por meio de um “conceito organizacional”, o de ‘desenvolvimento sustentável’ (Hunter *et al.*, 2007:174). Tal conceito, densificado com o relatório ‘*Our Common Future*’, elaborado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 1987, também conhecido como relatório Brundtland, buscou no mais, conciliar duas perspectivas contrárias que imperavam na época: a de desenvolvimento econômico e a de proteção ambiental. Assim, concluiu-se que uma perspectiva não excluía a outra, e que deve-se primar por um desenvolvimento sustentável, no qual as necessidades do presente não comprometam a possibilidade de gerações futuras satisfazerem suas próprias necessidades.

---

<sup>10</sup> Os estudos sobre Direito Internacional do Meio Ambiente de que nos valemos para essa pesquisa classificam como instrumentos jurídicos de ‘*soft law*’ as declarações e princípios de ação, de caráter declaratório de compromissos políticos, que diferem, segundo a doutrina do Direito Internacional Público, dos tratados e convenções internacionais, pois esses são dotados de natureza vinculativa, trazendo direitos e obrigações para as partes signatárias, sendo judicialmente oponíveis e, portanto, consubstanciam instrumentos de ‘*hard law*’.

<sup>11</sup> Essa tradução e todas as demais ao longo do presente estudo, foram realizadas de modo livre e são de total responsabilidade da autora.

### 1.3 Direito da Concretização

Marco da fase pós-moderna, a Conferência da Cúpula da Terra, realizada no Rio de Janeiro em 1992, buscou fazer um balanço das conquistas desde Estocolmo e assim, encontrar meios de melhorar a legislação ambiental global. Dessa Conferência resultaram uma Declaração, com uma série de princípios-guia de compromisso entre desenvolvimento e preservação ambiental; a Agenda 21, um projeto de implementação do desenvolvimento sustentável; e duas Convenções: a Convenção sobre Alterações Climáticas e a Convenção da Diversidade Biológica.

Para o presente estudo, vale destacar que a Cúpula da Terra refletiu a nova fase onde o principal foco da política ambiental internacional passa a ser a efetivação e implementação dos diversos tratados ambientais. Era manifesta a necessidade de coordenar esforços com o objetivo de alcançar resultados práticos positivos, pois a situação ambiental global não demonstrava melhoras, apesar da imensa produção normativa que os anos anteriores observaram. Assim, o “foco da atenção muda agora para a efetividade da estrutura jurídica internacional existente, sua verificação empírica e seu amparo institucional”. Também nessa fase, prioriza-se a dinâmica de ‘desdobramento funcional’ entre os níveis internacional e nacional, sendo de grande destaque a “conexão da implementação nacional com o cumprimento normativo” (Sand, 2007:40).

É também na Cúpula da Terra que ocorre a chamada “revolução participativa”, pois admitiu-se a participação alargada de outros sujeitos de direito internacional, como veremos melhor no tópico a seguir. Cinco anos depois, em uma sessão especial, a “Rio +5” com o objetivo de avaliar o alcance da concretização das metas estabelecidas no Rio em 1992, a Assembleia Geral das Nações Unidas concluiu que a “maioria dos indicadores ecológicos demonstravam pouca ou nenhuma melhoria desde 1992”. Diante dessa constatação, tornou-se mais claro ainda, que a prioridade para as ações do futuro deveria estar na implementação da legislação ambiental internacional, e não na elaboração normativa (Hunter *et al.*, 2007:198, 199).

É esse entendimento que predomina em 2002 na Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável realizada em Joanesburgo, pelas Nações Unidas, na qual uma Declaração de compromisso político destacou o uso de metas, objetivos e parcerias em cinco áreas prioritárias: água e saneamento, energia, saúde, agricultura e biodiversidade. Além disso, um Plano de Implementação foi aprovado, tendo em vista o

alcance das metas de desenvolvimento sustentável com a contribuição de toda a sociedade (UN, 2002). As parcerias aqui aparecem como uma medida para incluir interessados e mobilizar a participação de toda a comunidade no alcance das metas, acrescentando um valor útil na implementação dos objetivos.

A última conferência no âmbito do meio ambiente realizada sob os auspícios da ONU ocorreu em 2012, também no Rio de Janeiro, com a temática de Desenvolvimento Sustentável (“Rio +20”). Teve como base a economia verde e o aparato institucional para o desenvolvimento sustentável como temas principais, e buscou renovar o compromisso político acerca do tema e avaliar os resultados já alcançados, bem como encontrar medidas para melhoria na aplicação da legislação até então elaborada.

## 2. A GOVERNANÇA INTERNACIONAL AMBIENTAL

Em paralelo com a fase pós-moderna do Direito Internacional Ambiental, surge no cenário internacional o conceito de governança para “indicar uma nova maneira de governar, que é diferente do modelo de controle hierárquico, um modo mais cooperativo no qual os atores estaduais e os não estaduais participam em redes mistas público-privadas” (Mayntz, 2005:83). Governança não é, assim, a ação clássica de dirigir o governo de um país, ou o ato de *governar* do poder executivo. É um conceito plural, de múltiplas ações realizadas por diversos agentes, com competências diferentes, que coordenam esforços para um proveito comum.

A governança foi definida, pela Comissão sobre Governança Global da ONU em 1995, como sendo:

*A soma dos diversos modos que indivíduos e instituições, públicas e privadas, administram seus interesses comuns. É um processo contínuo por meio do qual interesses conflitantes e diversos podem ser acomodados e ação cooperativa pode ser tomada. Inclui instituições formais e regimes com atribuições de assegurar cumprimento, assim como arranjos informais que pessoas e instituições ou concordaram ou entendem ser do seu interesse (...) a nível global, a governança tem sido vista primariamente como relações intergovernamentais, mas agora deve ser entendida como também envolvendo Organizações Não-Governamentais, movimentos de cidadãos, corporações multinacionais e o mercado global de capitais. Interagir com esses são meios globais massivos de influência dramaticamente alargada (UN, 1995).<sup>12</sup>*

---

<sup>12</sup> Destaque nosso.

Assim, no direito internacional geral, a governança começa a fazer-se presente, refletindo também no Direito Internacional Ambiental, que passa a ser caracterizado como um modelo de Governança Ambiental Internacional. São diversos os motivos que levam a tal evolução. Porém, salientamos aqui apenas duas razões principais que explicam o atual modelo: a mudança no papel do Estado e a participação de outros atores no cenário jurídico internacional.

## **2.1 A Mudança no Papel do Estado**

Certa doutrina defende que na nova governança, há um ‘esvaziamento do Estado’ (“*hallowing out the state*”) no sentido de que o Estado se reduz a um mínimo necessário, e as medidas de administração dos interesses públicos são decididas e executadas por privados, maioritariamente através de redes auto-organizadas que atuam sob mínima intervenção do Estado (Rhodes, 1996).

Não obstante, no nosso entendimento, o que ocorre é que o novo modo de governar, isto é, de tomar decisões que concernem o interesse público, surge em parte, devido à uma alteração do modelo de atuação das entidades público-estaduais. Essa mudança acompanha a evolução do conceito de soberania dos Estados no plano de direito internacional público. Se antes tínhamos os Estados como sujeitos únicos na ordem jurídica global, relacionando-se de modo a proteger e manter o seu poder soberano, no novo paradigma, vemos uma diluição dessa soberania com a aceitação de novos sujeitos (Organizações Internacionais, Organizações Não-Governamentais, povos não-autônomos) e a inclusão dos mesmos nos processos deliberativos e decisórios, como vimos no caso das Conferências sobre o meio ambiente realizadas pela ONU.

Destarte, em vez de um ‘esvaziamento do Estado’ ou da redução da sua soberania, preferimos adotar a tese de “desagregamento do Estado”, defendida por Anne-Marie Slaughter. Segundo esse entendimento, o Estado ‘desagrega’ suas diversas entidades: administrativas, legislativas, judiciárias, regulatórias, e atua exercendo sua soberania, mas operacionalizada por meio de redes transnacionais, unindo-se às contrapartes estrangeiras buscando a realização de objetivos comuns, compartilhando boas práticas e experiências (Slaughter, 2004). Embora a teoria defendida pela autora aplique-se somente à governança em redes transgovernamentais, pois à luz dessa doutrina, apenas as entidades públicas participam, é muito útil ao nosso estudo, uma vez que explica a mudança de paradigma que defendemos.

Nesse sentido, o Estado continua a exercer sua soberania, mas não de modo centralizado, ou seja, em um poder único, *'top-down'*, de *'command and control'*. Ao desagregar sua autoridade nas diversas entidades que o formam, o Estado permite que cada uma das suas áreas de atuação priorizem seus respectivos objetivos, quer seja de elaboração normativa, de resolução de conflitos, de aplicação ou de controle de execução normativa. E o fazem em parceria com demais entidades, quer nacionais ou internacionais, num sistema de colaboração para a efetividade.

A governança assim, no direito internacional público em geral, traduz uma “forma nova e diferente de governar caracterizada pela interação entre uma pluralidade de atores, por relações horizontais, pela busca de equilíbrio entre poder público e sociedade civil e a participação no governo da sociedade em geral”, portanto, “no conceito de governança radica a sua capacidade de englobar todas as instituições e relações implicadas no processo de governo” (Cerrillo i Martínez, 2005:13).

Atualmente, a complexidade dos problemas enfrentados pelos Estados é um dos fatores que contribuíram para a elaboração da governança como modo de governar. Em especial no tema ambiental, é evidente que a magnitude e profundidade das questões como a perda da biodiversidade, o desflorestamento, a contaminação de recursos hídricos e os efeitos das mudanças climáticas, para nomear alguns, exigem respostas ou mecanismos de mitigação e solução, que superam as capacidades e recursos de um país.

É preciso uma atuação em conjunto, mesmo que não implique uma atuação em simultâneo, mas que permita o compartilhamento de experiências, métodos, técnicas, conhecimentos específicos, recursos financeiros, em suma, de qualquer meio que viabilize uma resposta efetiva. E essa atuação em colaboração só é possível, atualmente, por meio da governança, porque houve uma mudança no conceito de soberania do Estado no plano internacional geral.

Dessa forma, pode-se afirmar que, devido ao reconhecimento da complexidade das questões (no caso, ambientais) no plano internacional, o Estado admite uma fragmentação ou *'desagregação'* da sua soberania. No sentido de que assim, viabiliza relações de cooperação entre os diversos atores no cenário jurídico global, em busca de potencializar a contribuição de cada e de todos, em prol de objetivos comuns relacionados ao interesse comum global, consagrando uma ordem jurídica global na qual vigora o novo modelo de governança.

O aspecto agora reconhecidamente, global dos problemas ambientais<sup>13</sup>, permite-nos afirmar que esse ramo do direito não busca mais, simplesmente, regular os interesses próprios dos Estados contratantes, mas sim estabelecer prescrições normativas que visam satisfazer um *interesse comum da comunidade internacional*<sup>14</sup>, de proteção do bem jurídico ‘meio ambiente’ como dimensão com valor para a ‘coletividade’ (Dias, 1998/9). Por conseguinte, essa ideia de interesse comum da humanidade inspira-se em “*considerações de ordem pública internacional*, significando uma mudança de ênfase do compartilhamento de benefícios da exploração de recursos ambientais, para uma justa e equitativa partilha dos encargos da proteção ambiental e as necessárias ações conjuntas para esse efeito com dimensões sociais e temporais”<sup>15</sup> (Cançado Trindade, 2002: 945).

Sendo assim, a cooperação é hoje, segundo Franz Xaver Perrez (2000), parte integrante do próprio conceito de soberania, no sentido de que representa a mudança para uma ordem internacional onde prevalece um ‘sistema de comunidade’, diante da ‘interdependência’ que hoje caracteriza as relações entre Estados, que não mais encontram-se num ‘sistema de independência para proteção da integridade territorial’, sob um ‘direito de coexistência’. Atualmente, segundo o autor, impera um ‘direito de cooperação’, que impõe sobre os Estados um ‘dever geral de cooperar’, com uma responsabilidade de participar ativamente na resolução de problemas comuns para defesa de interesses também comuns e assim, manter a ordem pública internacional. Ainda, diversas são as obrigações específicas de cooperar, que estabelecem atividades também específicas, delineadas por diversas fontes de direito internacional ambiental.

Portanto, torna-se claro que em vez de um ‘esvaziamento do Estado’, na governança internacional ambiental, o Estado e sua respectiva soberania continuam a ser de intrínseca importância. Embora em um sentido diferente, a soberania atua não mais como “um fim em si mesmo, mas como uma ferramenta para o desenvolvimento e implementação do direito internacional ambiental”. Essa “operacionalização” da soberania existe porque, embora os destinatários principais das obrigações ambientais

---

<sup>13</sup> Esse caráter global das questões ambientais dá também espaço para a elaboração de um novo direito do ambiente numa escala planetária. Vide sobretudo, Alexandra Aragão «Direito do Ambiente, Direito Planetário» In: *Themis. Revista da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa*. Ano 15, n.º 26/27, 2014, p. 153-181.

<sup>14</sup> Esse seria o “interesse comum da humanidade”, que reconhece a “proteção de valores fundamentais” de uma determinada sociedade, e é essencialmente protegido através do sistema jurídico: Alexander Kiss. «Globalization and the Common Concern of Humankind» In: Alexander Kiss, Dinah Shelton, Kanami Ishibashi (Eds) *Economic Globalization and Compliance with International Environmental Agreements*. The Hague: Kluwer Law, 2003, p. 6.

<sup>15</sup> Destaque nosso.

internacionais sejam os particulares, geralmente as normas dirigem-se aos Estados e encarrega-os de legislar e aplicar a legislação no plano interno. Assim, a “estadualidade é um elemento do sistema global de governança ambiental”, pois “contribui de maneira significativa para a sua efetividade” (Marauhn, 2007:732, 746).

## **2.2 Participação de Novos Atores**

Concordamos com Cerrillo i Martínez que, a “perspectiva da governança não significa negar o papel do Estado, mas ao contrário, significa entender melhor o papel dos atores não governamentais na produção e nos resultados das políticas públicas e também, atribuir novas funções aos poderes públicos em relação à governança” (Cerrillo i Martínez, 2005:16,17).

Assim, a participação de atores não estaduais na regulamentação, elaboração e aplicação de políticas e de legislação no plano internacional e local, conforma o novo modelo de governança, o que tem sido evidente na área ambiental. Já vimos que o marco dessa evolução ocorreu na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Cúpula da Terra) em Janeiro em 1992, através da participação de 2,400 representantes de Organizações Não-Governamentais (ONGs) em um fórum paralelo ao dos representantes dos Estados (UN, 1992).

A partir de então, a participação de representantes de comunidades locais, grupos indígenas, acadêmicos e cientistas, empresários, sindicatos de trabalhadores e de demais grupos da sociedade, tem sido promovida ao longo de diversas fases de governança ambiental internacional. Em especial, com a entrada em vigor da Convenção de Aarhus, em 2001, que buscou dar efetividade, no plano internacional, ao Princípio 10 da Declaração do Rio (em assuntos ambientais, no plano nacional, devem ser assegurados a participação, o acesso à informações e ao processo deliberativo, bem como o acesso à justiça, por todos os interessados), ao assegurar a participação dos cidadãos no processo deliberativo, o acesso à informações e à justiça em questões ambientais internacionais.

Muito significativa foi a já referida Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável, de 2002 em Joanesburgo, uma vez que motivou a elaboração de parcerias como medida para alcançar melhor implementação dos acordos e metas até então estabelecidos, face aos resultados insatisfatórios da atuação puramente governamental. Na então cunhada “Rio +10”, que pretendia ser uma conferência com foco na ação para resultados práticos, as parcerias a que chamavam público-privadas caracterizam uma

abordagem voltada para uma atuação horizontal, multi-participativa, com o objetivo principal de realizar a implementação dos objetivos e metas ambientais.

Por um lado, as parcerias promovidas em Joanesburgo permitiram desenvolver um novo modelo de política ambiental internacional com base em princípios estabelecidos na Agenda 21 e na Declaração para o Ambiente e o Desenvolvimento, ambos oriundos da Conferência Rio 1992, isto é, as parcerias não foram ‘criadas’ em 2002, mas só então tornaram-se o cerne das deliberações e decisões. Por outro lado, essas mesmas parcerias são criticadas<sup>16</sup> por não terem, nos anos que seguiram, alcançado grandes resultados na aplicação das metas ambientais, nem de terem efetivamente incluído multi-interessados na sua formação e atuação.

No âmbito das Nações Unidas, essas parcerias têm sido promovidas nos sucessivos instrumentos, em especial quanto ao desenvolvimento sustentável, tal qual no documento “*The Future We Want*” resultante da Conferência sobre Desenvolvimento Sustentável, em 2012 a “Rio +20”, e também na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável de 2015. Nessa, o objetivo número 17 traz o fortalecimento dos meios de implementação e a revitalização das parcerias globais para o desenvolvimento sustentável, como metas a serem alcançadas até 2030 (UNDESA, 2015).

O recorrente apelo à formação de parcerias entre agências das Nações Unidas, e governos nacionais, com representantes de setores empresariais e sociais, reflete no plano processual, o que vimos ser a tendência do novo papel do Estado, que aceita a redução do seu poder soberano e admite a cooperação como sendo parte do novo paradigma de sua atuação no cenário jurídico internacional e interno, aliando-se à outros sujeitos que passam a ter legitimidade reconhecida, em prol da concretização efetiva de resultados para questões complexas, como as ambientais.

A participação de atores não-estatais em assuntos internacionais ambientais pode também surgir de iniciativas locais, de uma perspectiva “*bottom-up*”. Dewitt John chama esse fenômeno de ambientalismo cívico (“*civic environmentalism*”) para descrever um processo decisório em que agentes locais atuam em cooperação, em busca de soluções adaptadas para os problemas locais, contornando a burocracia e a distância dos centros

---

<sup>16</sup> Vide Karin Bäckstrand e Mikael Kylsäter «Old Wine in New Bottles? The Legitimation and Delegation of UN Public-Private Partnerships for Sustainable Development from the Johannesburg Summit to the Rio+20 Summit» In: *Globalizations*, Vol. 11, n. ° 3, 2014, p. 331-347. Disponível em: [DOI:10.1080/14747731.2014.892398].

políticos decisórios centrais, muitas vezes ultrapassando eventuais conflitos de interesses entre os agentes locais em prol de um ‘sentido de propósito comum baseado em resultados’ (John, 2004).

Mais do que a simples participação de agentes não-estatais em processos de elaboração e aplicação de políticas e legislação ambientais, atualmente, defende-se uma abordagem não só inclusiva<sup>17</sup>, mas também efetiva, em que agentes dos diversos segmentos da sociedade atuam em processos deliberativos. Desse modo, decisões são alcançadas após discussões fundamentadas entre os participantes, com justificação da conexão com o interesse público, em um processo no qual todos os interessados possuem oportunidades iguais de participar, consubstanciando uma igualdade política e um modelo de democracia deliberativa voltada para o alcance de resultados (Meadowcroft, 2004).

Nesse contexto atual de democracia deliberativa, certa doutrina vai mais além e reconhece o papel dos atores não-estatais na própria elaboração normativa, contornando o processo legislativo típico e regulando assuntos internacionais sem o tradicional consentimento democrático da regulamentação por Estados soberanos. Essa função legislativa atípica pode ser desempenhada por organizações internacionais, governamentais ou não, por entidades puramente privadas ou por grupos mistos (público-privado) e caracteriza um novo enquadramento jurídico internacional de “pluralidade de declarações normativas” (Wheatley, 2010).

Em parcerias com o setor público ou institucional, em iniciativas locais ou em processos deliberativos decisórios, na produção de normas de conduta, qualquer que seja a forma de participação desempenhada pelos atores não-estatais, conclui-se facilmente que estamos diante de um modelo de governança ambiental global que promove a chamada ‘democracia dos interessados’ de Karin Bäckstrand (“*stakeholder democracy*”).

Segundo essa posição, baseada no modelo democrático deliberativo, qualquer grupo que tenha interesse num determinado assunto participa nas diversas fases do processo de discussão e adoção de políticas legislativas, afetando o resultado final, que lhes interessa. Por meio de debates fundamentados e de reflexão pública, os diversos interessados “delegados de governos, movimentos sociais, empresariais e comunidades

---

<sup>17</sup> Isto porque a inclusão de representantes de diversos grupos da sociedade em um processo deliberativo não necessariamente significa que as considerações e propostas feitas por interesses diferentes dos predominantes, sejam levadas em conta. Pode dar-se o caso de um modelo intitulado de ‘inclusivo’ não ser efetivamente democrático, ao excluir posições divergentes ou não permitir a livre discussão.

científicas” participam, por meio de representantes, contribuindo para a consolidação de um novo modelo de governança global em que o potencial de solucionar problemas é elevado, assim como o de participação democrática (Bäckstrand, 2006:476).

Não obstante esse modelo de democracia dos interessados ser bastante teórico, vemos que o paradigma atual de governança ambiental internacional assemelha-se quanto à legitimidade alargada que reconhece na participação, deliberação e sequente aplicação normativa, além do elemento de busca por resultados efetivos e da deliberação por meio de representantes dos grupos da sociedade.

### **2.3. Delimitando o novo paradigma**

A Governança Ambiental Internacional é, atualmente, o modelo predominante de elaboração, discussão e aplicação de políticas ambientais e representa o presente modelo de ordem jurídica internacional em que diversos sujeitos agem em colaboração na busca por respostas a questões complexas e comuns.

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

Esses princípios fundamentam, também, a governança ambiental global, como podemos concluir do acima exposto, no sentido de que o direito internacional público, ao reconhecer a existência de uma ordem pública internacional na qual interesses comuns devem ser protegidos e garantidos por toda a comunidade, admite uma abertura no processo legislativo internacional, com maior participação de sujeitos não-estatais, e essa abertura e participação, por sua vez, motivam uma atuação voltada para a efetividade e coerência das diversas políticas e ainda com maiores exigências por responsabilização.

O novo paradigma da regulamentação ambiental global não é um sistema anárquico, no qual sujeitos diversos atuam em benefício próprio. Como já referimos, não é caracterizado por uma ausência do poder do Estado e sim, por uma reformulação da sua autoridade e das suas funções. Agora, o Estado passa a atuar, tanto no plano internacional como no plano interno, em conjunto com demais atores, coordenando os diversos interesses, de modo a garantir que o interesse geral da comunidade sempre prevaleça, em qualquer decisão. Para tal, continua a exercer uma autoridade, mais mitigada é certo, mas

conta com o contributo de diversos outros atores, tais como organizações internacionais, empresários, cientistas, académicos, comunidades locais e grupos de interesse.

Nesse sentido, o papel do direito<sup>18</sup> é de intrínseca importância para garantir o bom funcionamento desse modelo, ao estabelecer padrões de conduta e organizar os processos deliberativos e decisórios, ao garantir direitos e deveres de modo igualitário e objetivo, ao oferecer meios de participação, de execução normativa e de resolução de eventuais conflitos. Não obstante a governança ambiental internacional parecer ser uma construção política, de relações internacionais, vê-se que é resultado da evolução do direito internacional ambiental em conjunto com a mudança de paradigma do direito internacional público e, portanto, é também um assunto jurídico.

Na verdade, diversas questões jurídicas são colocadas a propósito da governança ambiental internacional, tanto com respeito às relações entre os sujeitos como aos procedimentos e mecanismos utilizados, como veremos no tópico a seguir.

### **3. PROBLEMAS JURÍDICOS DA GOVERNANÇA AMBIENTAL INTERNACIONAL**

Da governança de questões ambientais no plano jurídico internacional, realizada por tratados ou não, surgem diversos e complexos problemas jurídicos, alguns sobrepondo-se aos outros. A doutrina, em especial estrangeira, identifica como principais questões a implementação, o cumprimento, a execução e a efetividade do direito internacional ambiental. Para melhor esclarecer o objetivo dessa pesquisa, far-se-á uma breve caracterização de cada um desses conceitos tendo em vista a distinção entre eles, sendo que a questão da efetividade será objeto de uma parte autónoma, pela sua relevância para o presente estudo.

A contaminação de água potável por produtos químicos, a extinção de uma espécie de fauna local, o desflorestamento, dentre diversos outros problemas ambientais, pode ter início ou serem mais perceptíveis a nível local, nacional, trazendo consequências diretas para uma determinada comunidade ou grupo de pessoas. No entanto, podem ser

---

<sup>18</sup> Vide sobre o papel do direito na proteção do meio ambiente: Michael Bothe «The Role of International Environmental Law» In: *Environmental Cooperation in Europe. The Political Dimension*. Otmar Höll (ed.), Boulder-CO, USA: Westview Press, 1994, pp. 123-157; Patricia Birnie *et al.*, *International Law and the Environment*. Oxford: University Press, 3<sup>rd</sup> ed., 2009, «Chapter 1», p.1-42; Maria da Glória F.P.D. Garcia *O Lugar do Direito na Proteção do Ambiente*. Reimpressão. Coimbra: Almedina, 2015.

comuns a diversos países, isto é, em várias jurisdições verificam-se contratempos idênticos ou semelhantes. E mesmo em casos em que são estritamente locais, geralmente causam impactos para além das fronteiras do país em questão, afinal a natureza não respeita fronteiras humanas<sup>19</sup> e um ecossistema pode ser afetado no todo, quando em uma parte há algum problema significativo. Por esses motivos, surge a necessidade de regulamentação no âmbito internacional de questões ambientais.

Essa regulamentação é realizada, maioritariamente, via tratados e acordos bilaterais ou multilaterais, sendo estes os mais comuns. Os tratados, em direito internacional público geral, constituem uma das fontes previstas no Art. 38º da Convenção de Viena do Direito dos Tratados e são juridicamente vinculativos às partes signatárias. Por conseguinte, são considerados instrumentos de *'hard law'*, e também prevêem, na maioria das vezes, mecanismos de resolução de eventuais conflitos que surjam no âmbito do instrumento em causa e, caso não prevejam, prevalece o sistema de resolução de disputas do Tribunal Internacional de Justiça, segundo o disposto no regulamento deste.

### 3.1 A Implementação

A elaboração de um tratado internacional decorre em diversas fases: negociação, elaboração, autenticação e expressão de consentimento, adesão.<sup>20</sup> A adesão a um Tratado, não obstante ser de carácter voluntário, vincula a Parte signatária, que passa a incorrer em obrigações. No Direito Internacional, assim como nas relações contratuais de direito interno, se um sujeito de direito se sujeita a um tratado internacional, em princípio é para cumprir com suas disposições, assim dispõe a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados entre Estados, como princípio de execução de tratados internacionais, em seu Artigo 26º, o princípio da boa-fé, materializado na máxima latina *'pacta sunt servanda'*.

Tal previsão normativa expressa a obrigação de cada Estado<sup>21</sup> individual em assegurar a efetiva implementação do Tratado que faz parte (Wolfrum, 1998). Isso

---

<sup>19</sup> Concordando assim, com José Eduardo Figueiredo Dias, sobre a “natureza ‘transnacional’ dos problemas ambientais (derivada da sua globalização ou ‘mundialização’), derivada do carácter indivisível do ambiente”. In: *Direito e Política do Ambiente*. Coimbra: CEFA, 1998/9, p. 16.

<sup>20</sup> Vide sobre as distintas fases do procedimento de adoção de tratados internacionais: Jónatas E. M. Machado *Direito Internacional. Do Paradigma Clássico ao Pós-11 de setembro*. 3ª. Ed., Coimbra: Coimbra Editora, 2006, p. 314 e ss.

<sup>21</sup> Não obstante a doutrina referir com frequência, exclusivamente aos Estados como Partes de um tratado ou, no sentido geral, como sujeitos de direito internacional, ressalva-se a existência e participação

significa, por um lado, que cada Estado parte pode ser, consoante o Tratado, obrigado a adotar as medidas necessárias em seu direito interno, para o efetivo cumprimento das disposições do respectivo tratado, geralmente respeitando um prazo. Por outro lado, o princípio *'pacta sunt servanda'* traz a tona um equilíbrio na expectativa das partes, de modo que os Estados estão sim obrigados a cumprir as obrigações que aderiram, mas não necessariamente a todo custo. No entanto, não podem escusar-se de cumprir as obrigações internacionais alegando motivos internos<sup>22</sup> (Machado, 2006).

Posto que uma das características dos tratados ambientais é a de “estabelecer um enquadramento de regras internacionais que exigem suplementação ou complementação via medidas legislativas tomadas por Estados partes” (Kiss e Shelton, 1991:98), a obrigação mais fundamental que um tratado ou acordo internacional impõe sobre as Partes é a de transposição ou de implementação. Isso porque é a partir da implementação de normas sem aplicação direta, que o tratado passa a ter força normativa na ordem jurídica dos diversos signatários. Afinal, de nada adiantaria que vários países assinassem um tratado, mas não viabilizassem qualquer meio de o aplicar nos respectivos ordenamentos internos.

Muito embora a doutrina por vezes utilize o conceito de implementação com significados diversos, aqui seguimos a corrente que acata o significado de transposição para o direito interno dos direitos e deveres que o Estado aceitou, no plano internacional, ao assinar o respectivo tratado. Isto é, implementação inclui todas as medidas administrativas, legislativas e judiciárias que permitam a operacionalização do tratado no âmbito interno (Redgwell, 2007; Guruswamy, 2007).

Implementar significa criar as condições, no sistema jurídico nacional, para que o instrumento jurídico internacional seja aplicado. Geralmente,

envolve a adoção de leis nacionais apropriadas e regulamentações necessárias para dar efeito completo às obrigações incluídas no instrumento jurídico internacional. Pode também incluir a elaboração e implementação de novas políticas específicas, ou a criação de novas entidades públicas ou de autoridades encarregadas com o alcance dos objetivos estabelecidos na convenção. (Montini, 2003:158).

Os tratados ambientais, na sua maioria, visam regular o modo como os Estados devem conduzir suas respectivas políticas internas em prol de um objetivo delineado pelo

---

de outros sujeitos de direito na ordem jurídica internacional. A exemplo, a União Européia, que é Parte em diversas convenções internacionais, tal como na Convenção da Diversidade Biológica.

<sup>22</sup>Artigo 27.º da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados entre Estados.

tratado, para resolver um problema. Nesse sentido, concordamos com David Hunter *et al.*, de que o “direito internacional ambiental recorre à cooperação entre os Estados, como modo de regular o comportamento de indivíduos e empresas”. Ainda, “o direito internacional ambiental é amplo, mas não exclusivamente, um sistema para coordenar respostas jurídicas nacionais a comportamentos insustentáveis de particulares”. Tal deve-se ao fato de que contrariamente às outras áreas de direito internacional público, que regulam diretamente ações de Estados, “tanto com relação a outros Estados quanto em relações desses com indivíduos” (Hunter *et al.*, 2007:368), o direito internacional ambiental, mesmo na perspectiva da governança, dirige-se à Estados para que esses tomem medidas necessárias dentro das suas respectivas jurisdições.

Alguns tratados impõem diretamente o modo como os Estados devem implementar as normas em causa, buscando também uniformizar os procedimentos de direito interno em todos os Estados participantes. No entanto, a maioria dos tratados não utiliza essa técnica, mas sim oferece maior flexibilidade aos signatários no modo de implementação. Essa flexibilização, pode, não obstante, ser acompanhada de metas específicas e prazos determinados, deixando a critério de cada país em como alcançar os resultados pretendidos (Stewart, 2007).

A Convenção da Diversidade Biológica é um exemplo marcante do segundo tipo de tratados, pois dispõe no seu Art. 6º.:

Artigo 6: Medidas Gerais para a Conservação e a Utilização Sustentável

Cada Parte Contratante deve, de acordo com suas próprias condições e capacidades:

a) Desenvolver estratégias, planos ou programas para a conservação e a utilização sustentável da diversidade biológica ou adaptar para esse fim estratégias, planos ou programas existentes que devem refletir, entre outros aspectos, as medidas estabelecidas nesta Convenção concernentes à Parte, interessada; e

b) integrar, *na medida do possível* e conforme o caso, a conservação e a utilização sustentável da diversidade biológica em planos, programas e políticas setoriais ou intersetoriais pertinentes (CDB, 1992).<sup>23</sup>

A referida Convenção<sup>24</sup>, apesar de oferecer uma discricionariedade alargada às Partes, traz obrigações mais específicas. Dentre elas, destacamos a de identificação e

---

<sup>23</sup> Destaque nosso.

<sup>24</sup> Há diversos outros instrumentos jurídicos ambientais internacionais que exemplificam a flexibilização dos meios de implementação (exemplo, a Convenção de Ramsar sobre Zonas Úmidas de

monitoramento, na medida do possível, de componentes de diversidade biológica (Art. 7.º CDB); a de adotar medidas econômicas e sociais, quando aplicável, que incentivem a conservação e uso sustentável de componentes da diversidade biológica (Art. 11.º CDB); e a de elaborar relatórios com medidas de implementação adotadas, sob critérios definidos pela Conferência das Partes (Art. 26.º CDB). Além desses exemplos, os Protocolos e Metas complementares à Convenção também estabelecem obrigações e prazos mais concretos.

A implementação de um instrumento jurídico internacional é possível de ser identificada, pois geralmente as disposições de direito interno devem fazer referência ao texto do tratado em causa, ou acabam utilizando termos específicos que remetem ao tratado. Nesse sentido, destacam-se dois grandes problemas jurídicos: 1. um Estado pode omitir-se de adotar medidas de implementação incorrendo, portanto, em incumprimento; 2. no plano jurídico interno já existem algumas medidas equiparadas às previstas pelo tratado em causa. Quanto ao primeiro problema, há diversos mecanismos de incumprimento e execução para solucioná-lo, como veremos a seguir. Já quanto ao segundo, é que os maiores desafios são colocados, pois pode dar-se o caso de o Estado considerar que os mecanismos que já existam no ordenamento nacional bastam, quando não são suficientes para efetivamente realizar os objetivos a que se comprometeu no plano internacional.

É também nesse sentido que “grupos ambientais de pressão podem desempenhar um papel vital na implementação, ao pressionar constantemente governos a realizar seus compromissos, monitorando o cumprimento e exigindo o fortalecimento do regime” (Carter, 2001:246). A inclusão de interessados (“*stakeholders*”) no processo de implementação nacional, segundo Catherine Redgwell, tem sido “ativamente encorajada por diversos tratados de direito internacional ambiental”. Para essa autora, “tal encorajamento estende-se não só a assegurar a participação no processo decisório de autoridades pública, mas também em métodos menos formais de comunicação com todos os interessados afetados e em processos de consulta entre partes privadas, por exemplo, empresas de recursos naturais e interessados” (Redgwell, 2007:925).

Nem sempre a implementação das obrigações ambientais internacionais no plano nacional é realizada por métodos legislativos, há também alguns casos em que

---

Importância Internacional de 1971), pelo que o modelo da Convenção da Diversidade Biológica não é único.

medidas administrativas podem ser preferíveis. Não obstante, a via legislativa tem “a vantagem sobre meios administrativos e judiciais de implementação de maior transparência e geralmente, clareza na aplicação de princípios jurídicos tanto como guia para condutas, quanto como na aplicação da lei pelos tribunais em eventuais violações. A implementação legislativa de obrigações internacionais de um Estado desempenha uma função de ‘normatividade delegada’, condicionando não só o comportamento do Estado mas também de atores privados” (*idem*, 2007:929).

Apesar de a implementação exigir uma grande vontade política das partes signatárias, a falta ou insuficiência da criação de meios para transposição das obrigações ambientais internacionais no plano interno, pode também ser consequência da incapacidade ou insuficiência de recursos para tal, ou seja, “um governo pode simplesmente estar inapto para implementar um acordo” (Carter, 2001:247). As maiores dificuldades encontradas para implementação no plano interno podem ser de ordem “financeira, técnica, científica, jurídica e administrativa, política e textual”. Por isso mesmo, “em reconhecimento a essas barreiras para a implementação, a facilitação da implementação é agora uma nova característica dos acordos ambientais internacionais contemporâneos” (Redgwell, 2007:944). Diversos tratados possuem um órgão responsável pela promoção de incentivos e auxílios à implementação, tal qual o Órgão Subsidiário de Implementação da Convenção da Diversidade Biológica.

Todavia, mesmo em casos em que há uma completa e fidedigna implementação das metas e objetivos ambientais internacionais no ordenamento jurídico interno de um Estado parte, não cremos ser o suficiente, pelo que a seguir a implementação surgem outros problemas de ordem jurídica, que se incluem na exigência de uma efetiva implementação, como veremos nos tópicos a seguir.

### **3.2. O Cumprimento<sup>25</sup>**

Um sujeito de direito, “quer seja um Estado, um indivíduo ou uma empresa, está em cumprimento quando age de acordo com a lei, independentemente das motivações ou outras circunstâncias que possam levar a essa conformidade”. De modo que, “para

---

<sup>25</sup> Esse subtópico, sobre o cumprimento e o subtópico a seguir, sobre a execução, são partes resumidas de um trabalho realizado para a Unidade Curricular de Direito Internacional Público, no âmbito do presente programa curricular de Mestrado, intitulado “*O Cumprimento de Normas Ambientais no Plano Internacional*”, que foi também apresentado no Seminário Internacional ‘*IX Diálogo Ambiental, Constitucional E Internacional*’, realizado em outubro de 2016, na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e encontra-se em vias de publicação pelos organizadores do evento.

entender o cumprimento, é importante entender quais obrigações específicas a lei exige, e como elas variam para diferentes atores”. Isto porque, “internacionalmente, Estados incorrem em obrigações quando aderem a um regime ambiental. Domesticamente, indivíduos e empresas estão vinculados a cumprir leis ambientais e regulações nacionais” (Hunter *et al.*, 2007:369). Sendo assim, “há incumprimento quando um ator falha em realizar uma ou mais das suas obrigações sob legislação ambiental internacional ou ambiental” (*idem*, 2007:369).

Podemos dizer, nesse sentido, que o cumprimento na governança ambiental internacional é, por um lado, resultado da boa implementação das obrigações internacionais no ordenamento interno e, por outro, a efetiva observância das condutas esperadas pelo regime internacional. No sentido de que “cumprimento geralmente refere-se a um estado de conformidade ou identidade entre um comportamento de um ator e uma regra específica” (Raustiala, 2000:391). Não obstante a implementação ser um passo essencial para ocorrer o cumprimento, o “cumprimento pode acontecer sem a implementação” (*idem*, 2000:392). Por exemplo, quando um tratado prevê condutas ou reflete práticas que já são observadas em um ordenamento.

Segundo Philippe Sands, três motivos justificam a acentuada atenção dada ao cumprimento de obrigações ambientais internacionais: 1. A “natureza e extensão dos problemas ambientais faz com que os Estados assumam mais tais compromissos, que são cada vez mais estritos e com os quais eles devem cumprir”; 2. A “crescente necessidade”, não só dos Estados, mas de todos os “sujeitos da sua jurisdição, de acesso a recursos naturais que são finitos ou já escassos”, o que motiva eventuais “conflitos sobre o acesso a esses bens”; e 3. “Estados que não cumprem com suas obrigações ambientais são tidos por ganhadores de vantagens econômicas adquiridas de modo desleal, senão ilegal”, devido ao fato de serem resultado “da sua violação de obrigações ambientais, com relação aos Estados em cumprimento” (Sands, 2000:406).

Podemos também dizer, que o cumprimento de compromissos ambientais assumidos no plano internacional, criam ao mesmo tempo uma *utilidade pública* e uma *utilidade privada*. Pública, ao promover o Estado de Direito e a boa governança, além de assegurar a equidade e fortalecer a segurança jurídica das exigências ambientais, proteger os bens e serviços oferecidos à sociedade através de um bom funcionamento do ecossistema, e proteger a saúde pública. Utilidade privada, ao aumentar a confiança de

investidores por reduzir os riscos empresariais, estimular a inovação e aumentar a competitividade, além de criar novos empregos e mercados (INECE, 2009).

Assegurar o cumprimento de compromissos ambientais também tem suma importância no âmbito de prevenção e controle de riscos ambientais e de conservação e uso sustentável de recursos naturais. É imprescindível uma política que assegure o cumprimento de obrigações de controle de poluição, conservação de recursos naturais, gerenciamento de riscos transfronteiriços e cooperação. Ademais, porque os problemas ambientais tem um caráter global, a questão do cumprimento e execução das obrigações ambientais internacionais necessita de uma resposta da comunidade global como um todo (Birnie *et al.*, 2009).

Dois principais teorias buscam explicar o cumprimento: a teoria racionalista e a teoria normativa. Para os *racionalistas*, as decisões dos sujeitos são tomadas com base em critérios de pura racionalidade em seu próprio interesse. Um Estado cumprirá com seus compromissos ambientais internacionais, se isso lhe trouxer mais vantagens do que o incumprimento (Hunter *et al.*, 2007). Assim, descrevem o comportamento dos agentes com base numa lógica de consequência, na qual os custos e os benefícios são calculados em prol da maximização do seu interesse.

Os *racionalistas*, desse modo, são adeptos da chamada política do ‘*bastão*’, isto é, de uma abordagem sancionatória dos comportamentos infringentes, recorrendo a medidas que resultem em um aumento dos custos do incumprimento, para mudar o comportamento dos agentes com direção ao cumprimento. Essa dissuasão de comportamento pode ser alcançada por meio de expansão de atividades de monitoramento, da melhoria da capacidade de execução para investigar e processar as violações, aumentando as sanções ou desenvolvendo consciência de execução (INECE, 2009).

Por sua vez, os normativistas ou construtivistas defendem uma lógica de adequação, pois entendem que todos os agentes atuam em boa-fé e querem cumprir com suas obrigações, mas não o fazem porque: 1. não aceitam a legitimidade da obrigação, 2. a obrigação é ambígua ou a complexidade da obrigação é tal que excede o entendimento e capacidade do Estado em cumpri-la, ou 3. Há mudanças de circunstâncias que impossibilitam o cumprimento (Hunter *et al.*, 2007).

Sendo assim, os normativistas postulam uma abordagem comumente conhecida como das ‘*cenouras*’. Partindo do princípio de que todos os agentes querem cumprir com suas obrigações e não o fazem porque não tem capacidades para tal, é necessária uma

intervenção mais assistencialista, visando promover o cumprimento por meio de ajuda financeira, técnica, interpretativa, dentre outras que, em comum, clamam uma política de cooperação entre as partes para alcançar os objetivos traçados.

A maioria dos acordos ambientais internacionais estabelece algum mecanismo de apoio e promoção do cumprimento, em geral sob a responsabilidade de um órgão do tratado, constituído para esse fim ou não. Parte-se da premissa que uma boa administração voltada ao cumprimento traz vantagens superiores do que medidas para reverter o incumprimento, não só porque as sanções por incumprimento são mais complexas, como veremos a seguir, mas principalmente porque os danos ou perdas ambientais consequentes do incumprimento podem ser irreversíveis ou de reparação demasiado complicada e dispendiosa.

Dentre as diversas medidas que visam promover o cumprimento das obrigações ambientais internacionais, constam a *assistência* por meio da transferência de conhecimentos ou de meios técnicos, ou por meio de ajuda financeira. São, sobretudo, voltado à países considerados em desenvolvimento, que encontram dificuldades em cumprir com as obrigações ambientais internacionais a que se comprometeram, devido à iminência de outras necessidades em seu território. Também funcionam como assistência as medidas de incentivo baseadas na lógica de mercado, que visam uma mudança de comportamento, de ordem econômica, e podem ser concretizados por intermédio de “medidas fiscais”, de “subsídios” ou de “licenças para poluir” (Montini, 2003:169). Esses meios fornecem uma vantagem econômica ao agente que não possui meios para cumprir com as obrigações ambientais ou que mesmo tendo condições, não enxergava benefícios econômicos no cumprimento.

Outra medida que pode promover o cumprimento é o *monitoramento* das atividades ou do desempenho dos agentes, e pode ser concretizado por meio de inspeções, auditorias, elaboração de relatórios e do acesso à informações ao público em geral. Ao prever o controle das atividades a serem desenvolvidas pelas partes, o tratado promove o cumprimento das obrigações assumidas por várias razões. Primeiro, porque reforça a validade normativa e segurança jurídica das disposições do tratado, ao trazer para os participantes dados sobre cumprimento de cada Estado parte e assim motivando os demais a também acatar. Em segundo lugar, porque pode detectar falhas de cumprimento involuntárias e direcionar assistência ou incentivos que revertam a situação. Por fim, porque ao divulgar informações sobre o nível de cumprimento ao público em geral, esse

pode exercer um papel determinante de pressão social nos agentes, levando-os a adotar práticas mais efetivas (INECE, 2009).

### 3.3 A Execução

As normas de tratados internacionais são elaboradas numa base consensual, todavia a falta de cumprimento pode ser equiparada ao incumprimento de leis nacionais. No entanto, na ausência de entidades supranacionais com poderes de impor o cumprimento, o esforço das Partes de um tratado é voltado a persuadir a parte inadimplente a cumprir. Tal pode ser realizado por meio de medidas diplomáticas e administrativas, ou por meios alternativos aos judiciais tais como negociação, conciliação, arbitragem ou mesmo com recurso a disputas judiciais (Guruswamy, 2007). Nestes esforços consiste a execução (“*enforcement*”) por incumprimento.

Os tratados ambientais internacionais, em geral, prevêm algum tipo de medida de execução, a ser desempenhada por uma entidade criada para esse fim pelo próprio tratado ou por uma entidade internacional independente. Frequentemente, recorrem à responsabilidade civil por danos causados ou por quebra contratual, mas podem também determinar responsabilidade penal, dependendo do tratado. Outros prevêm a retirada de licenças ou benefícios concedidos pelo tratado, ou medidas de restrição ao acesso ao mercado ou mesmo sanções pecuniárias.

Embora a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados entre Estados disponha em ser Artigo 60.º a possibilidade de cessação da vigência de um tratado em caso de incumprimento de elementos substanciais, no caso dos tratados ambientais multilaterais, a quebra de contrato dificilmente justifica sua terminação<sup>26</sup>.

Tal deve-se não só ao fato de a referida previsão normativa exigir o consentimento de todas as demais partes, mas essencialmente porque não resulta em um sentido útil para os objetivos do tratado, que a cada incumprimento haja a suspensão da sua aplicação, ou mais grave, a cessação da sua vigência. O que deve ser alcançado em casos de violações das normas é o cumprimento das mesmas, reforçando a continuidade da integridade do tratado e garantindo a maior participação possível. Isto explica o porquê em casos de

---

<sup>26</sup> Como podemos concluir do Caso das Barragens Gabčíkovo-Nagymaros, decidido pelo Tribunal Internacional de Justiça em 1997, no qual o referido preceito não foi aplicado, não obstante a quebra contratual entre as partes. *Vide* mais em: John Fitzmaurice «The Ruling of the International Court of Justice in the Gabčíkovo-Nagymaros Case: A Critical Analysis». *In: European Environmental Law Review*, Vol.9, n.º 3, March 2000, p. 80-87.

tratados ambientais internacionais, as Partes recorrerem com maior frequência a meios não judiciais, mais flexíveis, para lidar com o incumprimento (Boyle *et al.*, 2009).

Também no âmbito do ordenamento jurídico nacional as medidas de execução possuem exímia relevância, sendo que ações de particulares ou mesmo de órgãos públicos podem desrespeitar critérios e indicadores ambientais provenientes de acordos internacionais. Se no plano internacional as ações de execução são desempenhadas maioritariamente por órgãos dos respectivos tratados, por partes signatárias ou organizações internacionais (governamentais ou não), no plano interno, não obstante “os governos serem os principais responsáveis por inspecionar, monitorar e executar a lei, atores não-estatais estão tornando-se crescentemente envolvidos” (Hunter *et al.*, 2007:370), principalmente ao recorrerem aos meios administrativos e judiciais do respectivo ordenamento interno.

A execução representa assim, uma resposta ao incumprimento por parte do Estado signatário com relação a obrigações jurídicas internacionais a que está vinculado, ou também, por permitir que dentro da sua jurisdição, ocorram situações de incumprimento, mesmo que essas afetem somente seu território, mas ainda mais grave quando os efeitos são sentidos além-fronteiras. No plano interno, medidas de execução também podem ser realizadas com relação ao incumprimento de legislação ambiental nacional em referência à implementação de normas internacionais.

Diversas são as questões jurídicas que a execução por incumprimento coloca, principalmente quanto à legitimidade ativa de propor uma ação em um tribunal internacional, ou de escolha do fórum jurídico apropriado (Montini, 2003:158). Mas também a escolha da medida a adotar pode ser difícil, dado que a escolha por métodos ‘confrontativos’ ou ‘mais cooperativos’ pode influenciar a mudança de comportamento ou não, bem como a celeridade da resposta (Carter, 2001). Escolher entre meios formais ou informais, entre ação civil ou penal, administrativa ou judicial, pode ser uma tarefa difícil e inerente às circunstâncias específicas do incumprimento e do ordenamento jurídico em causa, o que pode também funcionar como uma barreira para o efetivo alcance do cumprimento da legislação ambiental.

#### **4. CONCLUSÃO**

Estamos, atualmente, no cenário jurídico internacional ambiental, diante de uma nova perspectiva, a da governança ambiental internacional. Essa, representa a

consolidação de diversas e profundas alterações conceituais e processuais da ordem jurídica internacional, em especial da evolução do direito internacional do meio ambiente, particularmente quanto à pluralidade de atores que o mesmo passou a admitir na sua elaboração e concretização.

Ademais, a governança representa a mudança no papel do Estado, que deixa de ser o sujeito único que atua em defesa da sua soberania, para ser um dentre vários outros atores na ordem jurídica internacional, e assim, escolhe atuar em colaboração com esses demais atores, para o alcance de fins comuns e conseqüente garantia de interesses gerais da comunidade global. Por outro lado, esses próprios atores diversos foram conquistando seus direitos de participar nas deliberações e ações de concretização, embora que movidos por interesses diversos, porém também contribuíram para a consolidação do modelo de governança.

Também, o presente paradigma resulta do reconhecimento de que a complexidade e severidade das questões ambientais que se colocam no presente, exigem um esforço contínuo e conjunto de todos os indivíduos, quer atuando individualmente ou em grupos, de todos os governos, instituições e empresas.

A governança ambiental internacional, desse modo, não é um fim em si mesmo, pois não é capaz de, por si só, reverter o quadro de degradação, extinção, contaminação, poluição e de destruição, dentre outras adversidades enfrentadas. É antes, um meio que possibilita a reversão e mitigação do atual quadro. Não é um modelo perfeito, longe disso, enfrenta internamente diversas questões, dentre as quais destacamos, no âmbito jurídico, a implementação, o cumprimento e a execução e principalmente, ao nosso ver, o problema da efetividade, que por sua relevância será objeto de análise do próximo capítulo.

## **CAPÍTULO II - A EFETIVIDADE**

A efetividade e a eficácia são adjetivos geralmente atribuídos *a posteriori* a uma determinada ação ou omissão que realiza o objetivo a que inicialmente pretendia. Embora não sejam características exclusivas<sup>27</sup> das ciências jurídicas, têm sido comumente utilizadas em diversos ramos de direito para qualificar um determinado instrumento jurídico. Tanto a efetividade, quanto a eficácia de uma norma caracterizam o instrumento que alcance o resultado pretendido, que cumpre um objetivo proposto, mas a efetividade traz ainda uma ideia de conexão com a realidade dos fatos. A eficácia é o termo mais frequentemente utilizado pela filosofia e teoria geral do direito, com relação à norma jurídica em si. Convém ainda salientar que ambos adjetivos não se confundem com a eficiência<sup>28</sup>, que caracteriza uma situação em que se realiza mais ou o mesmo, com menos gastos.

Por ser o problema jurídico da governança ambiental internacional que consideramos ser o mais eminente, nos tópicos a seguir elaborar-se-á uma breve análise da efetividade. Ademais, porque a teoria geral do direito consubstancia a base do pensamento jurídico, iniciamos o estudo da efetividade à luz dessa área do direito. Em seguida, passamos a estudar a efetividade no plano do direito internacional público em geral, que também traz a efetividade como uma questão inerente às vicissitudes desse ramo do direito. E por fim, à luz do direito internacional ambiental em especial, com relação ao qual o problema da efetividade das normas e regulamentações tem implicações significativas, como veremos com os exemplos colocados.

### **1. NA TEORIA GERAL DO DIREITO**

A eficácia de uma norma jurídica, segundo Norberto Bobbio, corresponde a um dos três critérios possíveis de valoração da norma, ao lado da validade e da justiça. Segundo o autor, uma norma pode ser avaliada segundo esses três critérios, que são independentes entre si. Ainda, o problema da eficácia é caracterizado como sendo de

---

<sup>27</sup> No mesmo sentido, Yann Leroy “La Notion D'effectivité du Droit”, sobre a efetividade, afirma que “num momento inicial, não pertence, propriamente, à linguagem jurídica, não constitui, propriamente dito, uma categoria jurídica nem um termo comumente usado por juristas”. *In: Droit et société*, n° 79, 2011/3, p. 716. Disponível em: <http://www.cairn.info/revue-droit-et-societe-2011-3-page-715.htm>

<sup>28</sup> *Vide* para um estudo mais aprofundado sobre a eficiência: Suzana Tavares da Silva, “O Princípio (fundamental) da Eficiência”. *In: Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto*. Porto. Ano 7, N.º esp., 2010, p. 519-544.

ordem “histórico-sociológico”, pois a eficácia caracteriza uma norma que é respeitada pelos destinatários da sua normatividade e caso não o seja, é “imposta através de meios coercitivos pela autoridade que a evocou” logo, a eficácia corresponde a variações comportamentais dos membros de determinada sociedade, sendo assim, para o autor, esse é um “problema fenomenológico do direito” (Bobbio, 2008:44-48).

Nesse sentido, podemos afirmar com Navarro e Moreso, que o problema da eficácia corresponde à dimensão social do direito, que juntamente com a dimensão normativa, conformam a natureza do direito. Para esses autores, o problema da eficácia de uma norma só faz sentido se a norma for aplicável, portanto, a aplicação normativa deve ser estudada para melhor compreensão da sua eficácia (Navarro e Moreso, 1996).

Logo, segundo essa perspectiva, a eficácia é um critério que permite avaliar a norma jurídica como instrumento de ordenação social, como meio de influência no comportamento dos destinatários à que se dirige. Assim, conforme esse entendimento, a avaliação da eficácia ou não de uma norma depende, em primeiro lugar, da sua aplicabilidade, pois só uma norma aplicável é possível de motivar mudanças de comportamentos dos seus destinatários. E, em segundo lugar, essa avaliação deve ser realizada a partir de uma análise social ou sócio-comportamental, porque é com base na observação da sociedade num determinado momento histórico, com relação à adesão ou sanção por incumprimento, que a eficácia da norma será avaliada.

No entanto, a relação estrita que parte da doutrina faz entre a efetividade de uma norma e sua respectiva aplicação é criticada por Yann Leroy, por oferecer uma visão muito limitadora do direito. O autor afirma que esse “paradigma dominante sobre a noção de efetividade no direito”, ao entender que uma norma só é considerada efetiva quando aplicada, isto é, quando respeitada por seus destinatários quando cumprem as obrigações por ela impostas e sancionada pelas autoridades em caso de violação (portanto, no mesmo sentido de eficácia definido por Bobbio), consubstancia uma compreensão “imperativa e repreensiva do direito”, pois não considera a existência de outras normas com caráter diversos no ordenamento jurídico, tais como as normas supletivas (Leroy, 2011/3:718,719).

Quer dizer que a eficácia ou efetividade de uma norma não deve restringir-se à sua aplicabilidade, ou às mudanças comportamentais no sentido de cumprimento de obrigações ou sanções por incumprimento, pois nem todas normas jurídicas impõem obrigações. Há normas dispositivas que deixam a critério dos destinatários aplicá-las ou

não. Portanto, essa seria uma abordagem muito limitadora acerca da efetividade normativa.

Não obstante essa ressalva de a identificação estrita da eficácia com a aplicabilidade ser insuficiente, a dimensão social de uma normatividade, defendida por essa doutrina, é sim, essencial para a vigência da norma, considerando que é no “plano sociológico”, “no pólo ao nível do fático” que a eficácia se verifica. E juntamente com o “plano axiológico”, que se realiza “no plano ao nível do conteúdo” que a validade se observa. Essas duas faces, a “empírica, fatural” e a “ideal” respectivamente, constituem a “bipolar dimensão constitutiva do direito” e, portanto, integram o conceito de vigência de uma norma (Bronze, 2010: 585, 589).

Portanto, para esses autores da teoria geral do direito e da filosofia do direito, a efetividade ou a eficácia (termo preferido pela maioria da doutrina dessas áreas do direito), diz respeito à norma jurídica *per se*. Isto é, a efetividade é considerada no plano valorativo da normatividade, por isso inclui elementos de justiça, validade, vigência e alude à dimensão social conformadora de um determinado sistema jurídico. A consideração da efetividade de uma norma jurídica como parte de um ordenamento jurídico por referência aos valores jurídicos, por um lado, e a realidade social, por outro, é sim, muito importante, mas não nos oferece meios para compreender a falta de efetividade das normas ambientais internacionais.

Por um lado, “a normatividade, enquanto intencional validade, não se reduz à meramente fática socialidade, embora tenha, de certo, no social – em que aquela última materialmente radica – um seu pressuposto estrutural” (Bronze, 2010: 587) e por outro, as normas são “critérios” que apresentam um “disponível operador técnico que pré-esquematiza a solução” (Neves, 2013: 142) ou em outras palavras, as “normas são critérios jurídicos gerais e abstratos que visam solucionar imediatamente um determinado conjunto de problemas” (Bronze, 2010: 651). Sendo assim, para entender a efetividade, os aspectos sociais de uma norma devem ser considerados, mas principalmente levando em conta o grau de concretização de soluções que a norma é capaz de alcançar.

É preciso, nessa linha de pensamento, considerarmos a efetividade como “resultado”, como “efeitos produzidos pelo Direito” e não como uma “ação de aplicação da norma”. Esses efeitos produzidos pela norma são todos aqueles “adequados à finalidade da norma jurídica em causa, sendo eles jurídicos ou extra-jurídicos” (sociais,

econômicos, históricos, políticos), “efeitos simbólicos ou concretos, previstos ou não, desejados ou não, imediatos ou não” (Leroy, 2011/3: 731, 732).

Dessa forma, ao buscarmos avaliar a efetividade das normas ambientais internacionais, à luz da teoria geral do direito, considerando os efeitos concretos, reais, causados pelas normas em causa, podemos ter elementos que nos permitam compreender como esses efeitos são alcançados. Assim, conseqüentemente, podemos, primeiro, entender o porquê de determinados objetivos pretendidos por uma norma ou grupo de normas não serem concretizados e, segundo, conhecendo esses dois aspectos, podemos buscar medidas que permitam reverter a falta de efetividade.

Em busca de avaliar quais os efeitos que uma determinada norma produz, certa doutrina considera - pelo fato de uma norma jurídica servir como modelo de referência de comportamento na respectiva sociedade em que está inserida-, que os efeitos de determinada norma se referem a um pólo de ‘poder normativo’, que conjuntamente com outros dois pólos (‘valor normativo’, ‘garantia normativa’) permitem avaliar a ‘força normativa’. O ‘poder normativo’, assim como considerado por tal doutrina, tem uma “dimensão da força relacionada à efetividade ‘no terreno’” (Thibierge *et al.*, 2009:822).

O poder normativo que abrange a efetividade é, assim, o grau da “força normativa exercida sobre os destinatários” (*idem*, 2009: 756). Tal deve-se a pelo menos três razões interligadas, que destacamos para o que nos interessa:

1. A força normativa é definida como um contínuo entre dois momentos principais: o momento da sua *criação* ou origem, onde reside o pólo do valor normativo, que considera elementos de qualidade da norma, de autoridade dos emitentes, de hierarquia, validade, natureza, legitimidade, dentre outros; E o momento dos seus *efeitos*, ou seja, da sua recepção e implementação pelos destinatários, relacionado ao pólo do poder normativo.

2. A recepção de uma norma pelos destinatários (cidadãos, autoridades, juízes e praticantes do direito, acadêmicos), implica que as escolhas feitas por eles sejam de intrínseca relevância para o alcance dos efeitos da norma. Quer dizer que a consideração das escolhas e comportamentos dos destinatários deve ser essencial para a compreensão dos efeitos *vis a vis* do poder normativo.

3. A força normativa é, ainda, compreendida como sendo resultado de uma “co-criação de múltiplos atores do direito” (Thibierge *et al.*, 2009:836). Todos os membros

de uma sociedade contribuem de uma forma ou de outra, por ação ou omissão, na valoração da força de uma determinada norma. Legisladores, juízes, advogados e operadores jurídicos, mas também cidadãos individuais ou organizados coletivamente, representantes de grupos específicos, mídia, instituições públicas, acadêmicos, “todos contribuem, de acordo com sua função, com seu lugar e à sua maneira, para a força normativa” (*idem*, 2009:836).

Portanto, se os efeitos ou a efetividade no terreno correspondem ao pólo de poder normativo que, por sua vez, representa o grau da força normativa exercida sobre os destinatários, significa que a efetividade, como resultados ou soluções alcançadas por determinada norma no plano concreto, fático, depende de elementos jurídico-normativos, por um lado, e também de elementos sócio-culturais, por outro. Os efeitos concretos serão o culminar de escolhas legislativas, de opções políticas, na esfera da elaboração das normas, e de escolhas feitas pelos destinatários das normas aplicáveis, que podem inclusive atribuir uma maior força normativa, aderindo ou respeitando obrigações, recomendações e diretrizes, consoante o reconhecimento que fazem da validade e da força do instrumento jurídico em causa.

Sendo assim, contrariamente à doutrina clássica da teoria geral do direito que defendia ser a eficácia no direito um critério de valoração atribuível à norma jurídica em si, à luz dessa última doutrina, entende-se que para além da norma há que considerar a realidade fática em que a norma está inserida e é, bem ou mal, recebida pelos sujeitos de direito da sociedade em causa.

Também, porque a norma “não constitui um ‘prius’ normativo”, posto que o “ponto de partida do discurso jurídico é o caso decidendo e a norma perfila-se como um eventualmente prestável critério orientador da solução jurídica de um certo problema concreto” (Bronze, 2010:651). Nesse sentido, a norma é um meio que permite solucionar problemas concretos e a efetividade só é alcançada na medida em que soluções jurídicas se verifiquem na realidade.

## 2. NO DIREITO INTERNACIONAL PÚBLICO EM GERAL

### 2.1 Efetividade como princípio de interpretação

A interpretação de tratados internacionais é a atividade realizada pelos atores jurídicos que busca estabelecer o ‘sentido da norma’, portanto, atividade essa que difere da aplicação, pois essa encarrega-se de encontrar o ‘significado’ da norma na “resolução de um problema concreto” (Machado, 2006:331). Na atividade de interpretação, diversos problemas surgem tanto com relação aos sujeitos que realizam a interpretação, quanto com relação a interpretação em si. Assim, para auxiliar na tarefa interpretativa que possibilitará a aplicação de uma cláusula ou conjunto de normas de um tratado, a hermenêutica, como ‘ciência da interpretação’, oferece meios e métodos para os operadores de direito (*idem*, 2006).

A Convenção de Viena sobre o direito dos tratados entre Estados, na sua secção III traz disposições sobre a interpretação dos tratados. Não obstante os artigos 31.º ao 33.º não preverem expressamente o princípio da efetividade como corolário da interpretação de normas internacionais, esse princípio pode ser aludido às exigências de interpretação segundo o princípio da boa fé e também à luz do objeto e fim do tratado (Gardiner, 2015).

Tal deve-se ao fato de o princípio da efetividade ter duas vertentes: uma mais alargada, que prima pela realização do objeto e das finalidades do tratado, e outra, mais estrita, que visa assegurar que o tratado em causa seja interpretado de modo a que todos os seus termos sejam considerados, numa perspectiva holística. A primeira face do princípio da efetividade pode ser aferida do princípio de interpretação à luz dos respectivos objetos e fins do tratado, enquanto a segunda face inclui-se no princípio da boa fé (*idem*, 2015), ambos previstos no Artigo 31.º, número 1 da Convenção de Viena.

O princípio da efetividade na interpretação de tratados, em seu sentido estrito, implica para o intérprete a consideração de ‘elementos literais e gramaticais’, a fim de garantir um efeito útil dos termos do tratado, bem como de ‘elementos lógico-sistemático’, que permitam oferecer um sentido e coerência no todo (Machado, 2006). Por sua vez, em seu sentido geral, o princípio admite uma interpretação mais alargada de termos específicos ao levar-se em conta o tema e as finalidades do tratado.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> Para exemplos de aplicação do referido princípio, em ambas vertentes, por tribunais internacionais, *vide*: Richard K. Gardiner. *Treaty Interpretation*. 2nd. Ed. Oxford: University Press. 2015. Disponível em [Google Books](#):

No Direito da União Européia, o princípio da efetividade, subsumível do Artigo 4.º, número 3 do Tratado da União Européia, também é parâmetro de interpretação, exigindo que os Estados membros garantam um efeito útil e “plena aplicação do direito da União” e desdobra-se no efeito direito, no primado do direito da União Européia, na aplicação e na interpretação uniformes e na eventual responsabilidade civil dos Estados membros por violação (Henriques, 2010: 397).

## **2.2 Efetividade do Direito Internacional Público *per se***

Mas a efetividade, no Direito Internacional Público, também pode ser considerada um critério de avaliação do conjunto normativo como um todo. Nesse caso, a efetividade busca compreender como e com base em quais fundamentos as normas e princípios são respeitados e sobretudo o grau de mudanças concretas que permitem alcançar.

Segundo Philippe Couvreur, a efetividade pode ser considerada sob duas perspectivas: uma que avalia a própria existência do direito internacional e, portanto, busca “identificar os critérios segundo os quais a realidade do direito internacional pode ser avaliada”; e outra, mais comum, que “levanta questões mais pragmáticas sobre se Estados (e outros sujeito de direitos e obrigações) realmente cumprem com as normas jurídicas no nível internacional”, sendo que em ambas facetas a efetividade é uma questão de “relação entre a lei e o fato” (Couvreur, 2016:1).

No nosso entendimento, a segunda perspectiva referida pelo autor, de cumprimento do DIP pelos diversos sujeitos da sua normatividade, não consubstancia uma vertente da efetividade, e sim de cumprimento, cujos critérios já foram expostos anteriormente. De acordo com Lisa Martin, esse é um erro típico de estudiosos do tema, que na procura de critérios para avaliar o grau de influência que um determinado conjunto normativo e respectivas instituições internacionais exercem na ordem jurídica internacional, utilizam o cumprimento como indicador de mudança de comportamentos, de políticas e de realizações concretas (Martin, 2013).

Para alguns, a efetividade, sob o termo eficácia, pode referir-se à ‘governança supranacional’, onde decisões políticas ocorrem em um nível além das autoridades nacionais, num centro decisório supranacional, recorrendo à cooperação e ação coletiva

---

[[https://books.google.pt/books?id=2wnHCQAAQBAJ&printsec=frontcover&hl=pt-PT&source=gbs\\_ge\\_summary\\_r&cad=0#v=onepage&q&f=false.](https://books.google.pt/books?id=2wnHCQAAQBAJ&printsec=frontcover&hl=pt-PT&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false.)]

para resolução de problemas comuns. A eficácia aqui, diz respeito ao grau de cooperação e de governança global efetiva que essa governança supranacional permite alcançar (Esty, 2006).

Para outros, a efetividade procura medir em que grau a interação de regimes internacionais alcança a redução ou solução de questões por meio da mudança de comportamento dos destinatários. Isso porque os regimes, enquanto conjunto de práticas e normas que regulam ações dos sujeitos internacionais, ao interagirem na ordem internacional, podem motivar mudanças de comportamentos que sejam por sua vez, relevantes na resolução de problemas (Stokke, 2001).

Assim, a efetividade do Direito Internacional como “estado em que os compromissos jurídicos das normas jurídicas (que não de leis) se cumprem com verificação na realidade” (Téllez Núñez, 2005: 451) “deve ser um pressuposto de existência do direito internacional público” (*idem*, 2005: 448). E diversas são as razões elencadas pela doutrina que explicam a efetividade do Direito Internacional, seja porque é um direito que regula o ‘bem comum’ da comunidade internacional, ou porque os custos políticos e econômicos das sanções motivam o respeito pelas normas, ou mesmo devido à natureza aberta da maioria das normas internacionais e até motivos psicológicos são apontados, na contribuição da percepção do direito internacional como sistema de direito que deve ser respeitado (Dixon, 2013).

Portanto, a efetividade no direito internacional pode caracterizar três situações distintas: 1. “grau que uma determinada norma induz mudança de comportamentos que promove os objetivos da norma”, 2. “o grau que uma norma melhora o estado de um problema subjacente” e 3. “o grau em que uma norma alcança seus inerentes objetivos políticos” (Raustiala, 2002: 393).

Sendo assim, podemos concluir que a efetividade do direito internacional público também é resultado da verificação de elementos jurídico-normativos, de valor da norma, por um lado, e de elementos sócio-culturais, de mudanças de comportamentos dos diversos sujeitos de direito, por outro lado, assim como a efetividade à luz da teoria geral do direito. Ainda, a efetividade do DIP tem uma forte componente de resultados alcançados por determinada norma, resultados esses, positivos ou negativos, que remetem ao problema jurídico ao nível internacional que a norma em causa procurou mitigar ou solucionar. Considerando que o DIP é o ramo de direito cujo objeto é a proteção de bens

jurídicos de valores comuns à humanidade, a efetividade busca avaliar em que medida a proteção desses bens jurídicos foi realmente concretizada.

A avaliação da efetividade consoante o grau de resultados que uma norma foi capaz de alcançar não é uma tarefa fácil, e a doutrina é muito divergente com relação aos critérios utilizáveis para essa avaliação. Veremos a propósito da efetividade no Direito Internacional Ambiental uma das posições doutrinárias a respeito.

### **3. NA GOVERNANÇA AMBIENTAL INTERNACIONAL**

Seria de esperar que um instrumento jurídico internacional ambiental que é implementado no plano nacional, onde medidas de cumprimento são realizadas e mecanismos de execução por incumprimento são previstos e postos em prática quando necessário, alcançasse um efeito útil significativo, resolvendo o problema que inicialmente procurou dirimir. Infelizmente, a efetividade não é simples consequência direta da implementação, aplicação e cumprimento de um conjunto de normas internacionais ambientais.

A exemplo da Convenção da Diversidade Biológica, que conta atualmente com 194 Partes, a maioria tendo implementado os objetivos, planos, metas, e prazos em seus respectivos ordenamentos. Ainda, o Secretariado da Convenção disponibiliza diversas medidas de assistência, financiamento, monitorização e controle de cumprimento.

Não obstante, o mais recente relatório *Global Biodiversity Outlook 4* - que faz uma avaliação a meio termo quanto ao progresso na implementação do Plano Estratégico para a Biodiversidade 2011-2020 e das Metas de Aichi para a Biodiversidade - , conclui que, apesar dos recentes e crescentes esforços realizados pelas Partes, se continuarem seguindo a “atual trajetória, elas [medidas] não serão suficientes para alcançar as metas de Aichi” e que “o status da biodiversidade continuará a deteriorar” (GBO-4, 2014:10,143). A título de exemplo, conclui-se que “habitats de todos os tipos, incluindo florestas, savanas, pântanos e sistemas aquíferos continuam a ser fragmentados e degradados” e ainda, com relação ao impacto da pescaria, que a “superexploração continua uma questão global, mas com variações regionais” (*idem*, 2014:19).

Portanto, a falta de efetividade no âmbito da governança ambiental internacional, traz consequências graves e na maioria das vezes irreversíveis ou de difícil resolução. É por esse motivo principal (juntamente com a escassez de soluções propostas pela

doutrina), que consideramos ser a efetividade o principal problema a ser enfrentado, atualmente, pelo direito internacional do meio ambiente. É preciso, primeiramente, entender o que significa a efetividade, para, em segundo lugar, perceber como se alcança a efetividade, quais os atores e mecanismos que influenciam seu alcance, para em último lugar, propormos soluções para o atual modelo de governança ambiental global.

A seguir, elencamos as principais posições doutrinárias sobre a efetividade no Direito Internacional Ambiental, bem como métodos de avaliação ou de medição da efetividade proposto por alguns autores.

### **3.1 Efetividade Política**

A definição de efetividade como característica de uma determinada norma – ou conjunto de normas - que gerem mudanças perceptíveis de comportamento dos seus destinatários, (concepção, como já vimos, comum para a teoria geral do direito e também para estudiosos do direito internacional público), é considerada, por alguns autores, como uma “abordagem política da efetividade”, no sentido de que ocorrem “mudanças de comportamento e de interesses dos atores, de políticas e de desempenho de instituições, de modo a que contribuam para o gerenciamento positivo do problema alvo” (Young e Levy, 1999:5).

Esse sentido político da efetividade, que avalia o grau e intensidade das mudanças de comportamentos e de direcionamento institucional que um regime jurídico promoveu é sim, de grande importância, mas não suficiente para o propósito que nos atemos. Já vimos que para a caracterização de uma norma como sendo efetiva, não basta a consideração das mudanças de comportamentos que ela causa.

Concordamos com Ronald B. Mitchell de que esse elemento é um dos indicadores (o chamado ‘*outcome*’) possíveis de se avaliar o grau de efetividade de um tratado internacional ambiental, mas não o único. Além desse elemento, é possível, segundo o autor, avaliar a efetividade da influência de um regime com base em outros dois indicadores: o de influência na escolha de leis, políticas e regulações que um Estado adota (‘*outputs*’), e o do grau de mudança que gera na qualidade do meio ambiente (‘*impact*’) (Mitchell, 2007).

### 3.2 Efetividade Normativa

Um outro critério possível de avaliar a efetividade, por sua vez, de caráter mais jurídico, é o da “abordagem normativa”, que busca avaliar o grau de efetividade recorrendo aos princípios jurídicos, “tais como equidade ou justiça, gestão, participação” (Young e Levy, 1999:6) dentre outros. Em especial, princípios típicos do direito ambiental, tais como os princípios do poluidor-pagador<sup>30</sup>, da prevenção na fonte, da precaução<sup>31</sup>, da proibição do retrocesso ambiental, dentre outros<sup>32</sup>. A efetividade, nesse sentido, caracteriza o grau de observância desses princípios pelos diversos sujeitos de direito.

Embora reconheça-se que uma avaliação da efetividade puramente com base nesse critério normativo seja inviável e até imensurável, a consideração dos valores que fundamentam os diversos princípios ambientais traz grande contributo para uma apreciação global da efetividade de um determinado ordenamento jurídico ambiental internacional.

### 3.3. Efetividade Jurídica

Um outro critério jurídico da efetividade, elencado pela doutrina, é o da “abordagem jurídica” que por sua vez, corresponde ao “grau em que obrigações contratuais são satisfeitas – regras são cumpridas, políticas alteradas, programas iniciados, e assim por diante” (Young e Levy, 1999:5). Nesse sentido, os padrões jurídicos estabelecidos em determinado acordo ambiental internacional servem de modelo para avaliar o grau de efetividade, permitindo comparar os critérios previstos com os fatos da realidade (Mitchell, 2007).

Não obstante, acreditamos que esse critério de ‘abordagem jurídica’ tem mais semelhança com o cumprimento de normas internacionais, do que com a efetividade em si, como temos analisado. Isso porque esse paralelo entre efetividade e observância de

---

<sup>30</sup> Vide sobre esse princípio: Alexandra Aragão. *O princípio do poluidor pagador pedra angular da política comunitária do ambiente*. Antonio Herman Benjamin, José Rubens Morato Leite (coord). São Paulo: Inst. O Direito por um Planeta Verde, 2014. Disponível em: [http://www.ij.fd.uc.pt/publicacoes/monografias/pub\_5/Poluidor\_Pagador\_Alexandra\_Aragao\_Planete\_Verde.pdf].

<sup>31</sup> Sobre o princípio da precaução, Vide: Alexandra Aragão «Princípio da precaução: manual de instruções». In: *Revista do CEDOUA*. Vol. 11, n.º 22, 2008.

<sup>32</sup> Sobre princípios ambientais na política ambiental europeia, Vide: Alexandra Aragão. «Direito comunitário do ambiente». *Cadernos CEDOUA*. Coimbra: Almedina, 2002, p. 14-21.

obrigações internacionais, corresponde ao conceito de cumprimento, segundo o já disposto.

### **3.4 Efetividade de Resultados**

À essas duas abordagens jurídicas, em conjunto com a perspectiva política, acresce-se uma abordagem de ‘resolução de problemas’ (Young e Levy, 1999). Segundo Karin Bäckstrand, seria uma vertente de legitimidade de resultados, que remete à “efetividade e à capacidade de solucionar problemas de um sistema de governança” (Bäckstrand, 2006:473). A efetividade, assim, significa o grau de realização de uma determinada política ou legislação, a concretização das metas e objetivos traçados, que pode ser medida segundo o grau de melhoria ou resolução dos problemas ambientais em causa.

Nesse sentido, a efetividade refere-se à uma dimensão de ‘problem solving’, isto é, de solução de problemas, que difere da perspectiva de ‘complicance effectiveness’, de efetividade de cumprimento, que por sua vez diz respeito à ‘efetividade institucional’, pois é medida segundo o grau de comprometimento institucional a um regime, com o estabelecimento de mecanismos tais como ‘monitoramento e revisão de implementação’ (Wettestad, 2006 *apud* Bäckstrand, 2006:479).

Tal apreciação da efetividade, faz uma comparação entre os objetivos ou metas estabelecidas no tratado em causa, com o progresso da concretização na realidade. No presente modelo de governança ambiental internacional, essas metas são geralmente previstas em protocolos adicionais ao tratado ou convenção-quadro, ou são estabelecidas em planos ou programas de ação. A partir desses instrumentos, a análise da efetividade é realizada periodicamente, em geral por um órgão competente do próprio tratado ou mesmo por especialistas independentes. Esse modelo de avaliação permite uma maior flexibilidade e adaptação face a eventuais alterações de circunstâncias, tendo em conta que os instrumentos acima citados, de caráter secundário ou complementar ao tratado, são passíveis de alteração e reformulação por meio de um processo mais simplificado do que o de revisão do tratado.

Todavia, Wendy Jackson e Ton Bührs posicionam-se no sentido de que a avaliação da efetividade com relação à leis, normas e instituições refere-se ao critério de implementação, e a consideração do grau de mudança de comportamento diz respeito ao cumprimento, sendo que ambos se incluem no que chamam de “efetividade institucional”.

Para os autores, a maioria da doutrina ao dedicar-se exclusivamente a essas considerações institucionais, falham por não incluir critérios de “efetividade ecológica”, esses são definidos como “alterações biofísicas positivas” (Jackson e Bührs, 2015).

Por conseguinte, seguindo esse posicionamento, para uma análise completa da efetividade, para além de adotarmos uma abordagem jurídica, normativa, política e de resultados, precisamos considerar os aspectos ecológicos. Essa não é uma tarefa fácil, sem contar as dificuldades já apontadas nos critérios anteriores, a consideração de elementos ecológicos traz três problemas principais: “os dados disponibilizados são limitados ou questionáveis, critérios de medição de efetividade são escassos e podem ser arbitrários e estabelecer causalidade entre o regime em causa e as alterações biofísicas é improvável” (*idem*, 2015:70).

Quer dizer que a efetividade pode ser a qualidade de um regime jurídico que “soluciona o problema que motivou o seu estabelecimento” (Underdal, 2002:4), o que corresponde ao indicador de Ronald B. Mitchell, já referido, de característica das mudanças na qualidade do meio ambiente, ou seja o indicador do ‘impacto’ causado pela norma em causa (Mitchell, 2007).

Embora a avaliação da efetividade de uma norma ambiental internacional como grau de mudanças concretas, de resultados no terreno, seja difícil de quantificar, essa é a avaliação que deve guiar os estudos que almejam oferecer um contributo para a melhoria da governança ambiental global. Só assim, percebendo de que maneira a redução e eventual solução de problemas ambientais específicos podem ser alcançados, é que conseguiremos um nível de sustentabilidade ambiental que permita a continuidade e subsistência das espécies de fauna e flora e dos respectivos ecossistemas, que atualmente estão postos em causa.

### **3.5 Avaliação da efetividade**

Mensurar a efetividade de uma norma ambiental internacional ou de um conjunto de normas, é um exercício complexo, não só porque inexistente um modelo de avaliação universal, consentido pela maioria dos estudiosos do tema, mas também porque, como vimos, a efetividade depende em parte de elementos sociais, o que significa que diversos fatores externos aos elementos jurídico-normativos potencialmente influenciam a efetividade de determinada norma. Assim sendo, destacamos aqui duas posições doutrinárias que propõem meios de avaliar a efetividade.

Segundo uma perspectiva de Ciência Política, a efetividade de um regime é uma função que depende de duas variáveis distintas: o tipo de problema em causa (que pode ser mais ou menos ‘maligno’) e a capacidade de solucionar problemas do regime. Essas variáveis são consideradas a partir de dois pontos de referência, por um lado, a ‘situação hipotética’ caso o regime não tivesse sido adotado, e por outro, a ‘solução ideal’, de ‘ótimo coletivo’. Ainda, ressaltam a importância de o cálculo ser realizado tendo em conta um ponto temporal específico, considerando que a concretização de um regime observa variações ao longo da sua existência (Underdal, 2002).

Essa posição, embora defenda que o teste da efetividade de um regime dependa, em última instância, da extensão da melhoria no meio ambiente que permite alcançar, devido ao seu caráter político, entende que os “objetivos ambientais são alcançados”, principalmente, “através de mudanças de comportamento humanos que causam danos ambientais”. Por isso, defende que o “alvo imediato” para avaliar a efetividade de um determinado regime, “deve ser o comportamento humano” (*idem*, 2002:11). Ora, vimos que a efetividade pode ser avaliada segundo critérios diversos que não só o grau de variação no comportamento dos destinatários, que constitui uma abordagem essencialmente política da efetividade.

De acordo com outra posição doutrinal, mais jurídica por assim dizer, há três tipos de “pontos de referência” que podem servir para compararmos a efetividade de um acordo internacional ambiental: o de padrões legais estabelecidos pelo próprio acordo, semelhante a critérios de cumprimento das disposições que o tratado impõe como obrigatórias (por exemplo, criar áreas de proteção, reduzir emissões, etc.); o de realização de metas<sup>33</sup>, que podem ser as estabelecidas pelo próprio tratado ou outra “identificada pelo avaliador”; e por último, um ponto de referência “contrafactual”, (semelhante à ‘situação hipotética’ do posicionamento anterior), mas aqui busca identificar o cumprimento e o alcance de metas como efeitos práticos, e não apenas as alterações comportamentais observáveis (Mitchell, 2007:897, 898).

---

<sup>33</sup> No caso da biodiversidade em geral, a efetividade, em princípio, pode ser avaliada segundo os níveis de realização dos três objetivos da Convenção: a conservação da diversidade biológica, o seu uso sustentável e a distribuição justa e equitativa dos benefícios advindos do uso econômico dos recursos genéticos. Mais especificamente, a efetividade pode ser avaliada segundo uma atuação singular de uma rede, considerando os objetivos específicos que essa delimitou. Por exemplo, a Parceria Global para os Negócios e a Biodiversidade (‘Global Partnership for Business and Biodiversity’), cujo objetivo é o de mobilizar a participação do setor privado empresarial em prol da biodiversidade, pode ter sua efetividade avaliada no sentido do grau de realizações efetuadas pelas empresas na proteção e recuperação da diversidade biológica.

Não sendo o propósito do nosso trabalho trazer um meio de mensuração da efetividade, limitamo-nos a analisar duas posições doutrinárias predominantes, para mostrar que é possível avaliar o grau de efetividade de um conjunto ou de uma norma específica. Assim, destacamos ainda, a importância de distinguirmos entre critérios de avaliação que sejam políticos ou jurídicos, sabendo que há outros métodos tais como econômicos, esses com acrescentado elemento de eficiência de recursos. Portanto, sabendo da existência de diferentes critérios para estimar a efetividade, deve-se considerar que, obviamente, as conclusões segundo um critério podem diferir das de outro.

#### **4. CONCLUSÃO**

Vimos que a efetividade não é uma questão única e exclusiva da governança ambiental internacional, e que seu significado varia consoante a área de estudos em causa. Para o estudo da teoria geral do direito, a efetividade corresponde a elementos jurídico-normativos, por um lado, inerentes ao valor da norma *per se*, como meio disponível para solucionar problemas concretos, e também a elementos sócio-culturais, por outro lado, de recepção, aceitação e vivência da norma pelos seus respectivos destinatários, como modelo de referência de comportamento que a norma é numa determinada sociedade.

No Direito Internacional Público, a efetividade é, primeiramente, um critério de interpretação de tratados internacionais, e em segundo lugar, critério de apreciação de mudanças de comportamentos dos destinatários e de realização dos objetivos propostos pela norma, em geral. Já no Direito Internacional Ambiental, em especial, como vimos, para além desses elementos, considerados como sendo de cunho político, destaca-se a efetividade como grau de realização de objetivos ecológicos, de melhoria nas condições ambientais, de mitigação de danos e de benefícios ambientais que uma norma ou conjunto de normas internacionais permitiu concretizar.

Por conseguinte, para o objetivo a que nos propomos, de indicar um mecanismo de melhoria da efetividade na governança ambiental internacional, já pudemos perceber o que significa a efetividade e ainda, da exposição feita, podemos aferir que o alcance da efetividade não é resultado da ação de um determinado grupo de atores sociais em específico, pelo contrário, é resultado da contribuição de todos os sujeitos de direito de uma determinada normatividade. Podemos, assim, afirmar com clareza que o alcance da efetividade é uma tarefa conjunta, de todos os indivíduos e grupos, públicos ou privados,

empresariais ou sociais, acadêmicos ou culturais. Isto posto, já sabendo o que significa a efetividade e quais os atores que influenciam seu alcance, pretendemos propor uma solução para melhoria da efetividade das normas internacionais ambientais.

Acreditamos que esse desafio de melhorar a efetividade é possível de ser respondido com recurso a elementos jurídicos-normativos. Em especial, porque o novo paradigma da governança ambiental internacional possui características que viabilizam o sucesso de normas ambientais. Principalmente, porque há uma grande ênfase nas relações de colaboração em prol da realização de objetivos, do alcance de melhorias concretas e de promoção de desenvolvimento sustentável, recorrendo a parcerias com os diversos atores da sociedade, que operam em redes horizontais, voluntárias, flexíveis em busca da concretização de metas comuns. É desse assunto que trataremos na próxima parte.

### **CAPÍTULO III - AS REDES PARA MELHOR EFETIVIDADE DA GOVERNANÇA AMBIENTAL INTERNACIONAL**

As redes como mecanismo, ou estrutura que põe em funcionamento a governança ambiental internacional, serão objeto de estudo desse capítulo. Procurar-se-á justificar a escolha desse mecanismo como instrumento para maior efetividade, e para tanto, delimitar-se-á o conceito de redes em causa, ao que segue uma breve caracterização. Alguns exemplos de redes já em operação são analisados, em especial no caso da Convenção da Diversidade Biológica, instrumento esse que tem constantemente recorrido à formação de redes para concretização dos seus objetivos e realização de metas. Por fim, e muito brevemente, elencamos alguns dos principais problemas jurídicos que a governança em redes tem encontrado.

#### **1. A Busca por um Modelo Novo**

A ineficácia e insustentabilidade do modelo em prática de governança ambiental internacional é reconhecida, não obstante esforços de instituições tal qual o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), cuja divisão jurídica, desde 2006 iniciou uma plataforma (MEA IKM Initiative) para integrar modelos de implementação, de relatórios e monitoramento, de compartilhamento de estratégias e informações de diversos Acordos Multilaterais Ambientais. Além disso, desde 2009 acrescentou a tarefa de gerenciar conhecimentos e informações, contando com 43 instrumentos juridicamente vinculativos internacionais e regionais de 17 secretariados (UNEP, s/d), buscando dar maior efetividade aos objetivos dos diversos tratados internacionais, através da harmonização de requisitos e de cooperação entre os secretariados.

Diversos estudiosos do tema têm procurado elaborar uma mudança de paradigma. Alguns defendem a criação de um Mecanismo Global Ambiental (*'Global Environmental Mechanism'* - GEM) para lidar com a arquitetura ambiental global (Esty e Ivanova, 2005) ou mesmo de uma Organização Ambiental Mundial (*'World Environmental Organisation'*) nos moldes da Organização Mundial do Comércio (Turner, 2014). Instituições desses tipos iriam, nas perspectivas dos autores, fazer face à chamada 'congestão de tratados': a imensa quantidade de tratados internacionais, com seus respectivos secretariados, entidades financiadoras, obrigações e contrapartidas para as

partes; por meio da cooperação em prol da melhoria do meio ambiente, utilizando os recursos normativos e estruturas já existentes.

A posição por nós adotada é a de que um novo modelo de governança ambiental internacional caracteriza-se pela participação de diversos atores num cenário comum, globalizado, em que a atuação em conjunto desses atores materializa-se por meio de redes. Tal deve-se, principalmente, ao fato de que, no cenário internacional atual, os Estados não são mais os únicos sujeitos de direito. Iremos, nesse sentido, justificar de que maneira as redes podem ser uma boa alternativa à efetividade de normas ambientais internacionais. Na literatura internacional, alguns adotam a denominação “parcerias”, mas o termo que predomina é “redes”, e este será o termo escolhido aqui.

## **2. As Redes Como Mecanismo de Governança Mais Eficiente**

### **2.1. Porque Consustanciam o Novo Paradigma**

No atual estágio da governança internacional do meio ambiente, as redes surgem como um instrumento plausível e coerente, uma alternativa viável para maior efetividade dos objetivos propostos pelas normas internacionais. Diversos são os motivos que levam à valorização das redes como mecanismo de governança, principalmente porque suas características materializam o atual paradigma da governança, segundo o qual problemas complexos do mundo globalizado só são possivelmente remediados e solucionados com a contribuição de múltiplos atores da sociedade, e para tal, a autoridade e soberania do poder público são reduzidas, em prol da realização de objetivos que atendam aos interesses comuns da humanidade, quer a um nível local, quer global.

Certa doutrina atribui à crescente ênfase no estudo das redes, como sendo parte de um processo de recombinação nas relações entre, por um lado, os governos centrais e, por outro, os governos locais e o mercado. Essa evolução nos modos de interações, segundo esses autores, caracteriza-se por uma forte descentralização, privatização e colaboração entre agências estatais, e entre governo e entidades privadas (Muijs *et al.*, 2010).

Esse realinhamento das relações do Estado com outros atores da sociedade também deriva do fato de o Estado soberano ter relativizado seu papel com a evolução do Direito Internacional Público, como já vimos na primeira parte, devido à mudança do conceito de soberania e a conseqüente alteração no papel do Estado.

Um outro fator determinante à relativização do papel do Estado no plano internacional foi o fortalecimento da atuação da sociedade civil, bem como das empresas,

na área ambiental. Esse fenômeno pode ser separado em duas vertentes: uma, em que cada setor atua separadamente, em busca de benefícios e interesses próprios, e outra, na qual atuam em “conjunto por meio de redes com certa influência, através das quais pressionam os governos ou levam temas de seu interesse ao cenário internacional” (Streck, 2005: 658).

Tanto o reconhecimento por parte do Estado de suas limitações e a consequente aceitação da participação de novos sujeitos - como o fenômeno do aumento e fortalecimento da participação da sociedade civil e de empresas nas causas ambientais -, podem ser imputados à crescente globalização e seus inerentes efeitos na ordem internacional.

Em ambos os casos, trata-se de um efeito de pluralização que a globalização tem no meio ambiente. Segundo Daniel Esty e Maria Ivanova (2005), tal efeito de pluralização ocorre com a diminuição dos custos de comunicação e com o crescimento no número e na diversidade de participantes em redes globais, resultando em um aumento na transparência, participação e democratização com um maior acesso de grupos de interesse e de indivíduos às entidades decisoras globais.

De acordo com esses mesmos autores, o meio ambiente, por sua vez, também causa efeitos na globalização (Esty e Ivanova, 2005). Isto porque danos ambientais locais, nacionais, têm consequências globais. Certo é que a responsabilidade de proteger e preservar o meio ambiente cabe às autoridades nacionais e suas respectivas comunidades. Não obstante, diversos problemas ambientais (perda da biodiversidade, poluição aquática, contaminação do solo, extinção de espécies e habitats, para nomear alguns) são globais ou ao menos regionais em abrangência, enquanto que diversos problemas, apesar de serem típicos de uma localidade, são comuns a outros países. Nesse sentido, uma atuação em conjunto por meio de cooperação internacional seria a melhor alternativa para enfrentar essas situações e buscar soluções ou compartilhar experiências positivas.

## **2.2 Porque Permitem Alcançar Maior Efetividade**

Nesse contexto de pluralidade de sujeitos que buscam a nível global lidar com questões ambientais, inserimos a governança em redes como uma maneira de organizar as interações econômicas, administrativas e políticas que surgem das relações entre os diversos atores da sociedade. Assim, segundo Junki Kim (2006), as redes são vistas como

um mecanismo<sup>34</sup> segundo o qual os atores societários encontram um equilíbrio entre diferenciação e integração, no sentido de que a governança em redes, ao coordenar e integrar atores diversos e autônomos, permite-os trabalhar em um sistema organizado.

Sendo assim, acreditamos que a governança em redes, em que a participação e o envolvimento de todos os interessados nos problemas ambientais que uma determinada norma ou conjunto de normas ambientais internacionais buscam solucionar, é o melhor mecanismo para alcançar uma verdadeira efetividade normativa. Como já vimos, a efetividade é fruto de uma atuação conjunta de todos os sujeitos de direito de uma determinada sociedade, como destinatários da normatividade e interessados na sua efetiva concretização.

Também é oportuno destacar o caráter interdisciplinar do estudo da governança em redes. São diversos os aspectos que envolvem a organização e interação interagentes e intraagentes. Daí a necessidade de estudos em áreas como economia, ciência política, administração, sociologia e jurídica, a fim de desenvolver uma doutrina sólida sobre a governança em redes (Kim, 2006). Isto para dizer que o estudo das redes pode e deve ser objeto de disciplinas diversas, cada qual no seu âmbito de especialidade. Ao que nos cumpre, iremos analisar os aspectos jurídicos da concretização normativa, por meio de redes, ressaltando alguns aspectos também políticos, que por sua natureza estão conectados com os jurídicos.

Ademais, a importância das redes como modelo de efetivação da governança ambiental recai na possibilidade que esse mecanismo traz de, ao incluir diversos setores da sociedade na elaboração e aplicação de políticas ambientais, evitar a chamada discrepância entre o sistema de governança internacional e as redes locais de implementação (Puppim de Oliveira, 2014).

Essa discrepância, segundo o autor referido, seria resultado de uma política ambiental internacional elaborada entre diplomatas, que traçam os parâmetros e objetivos a serem alcançados, no entanto, sem considerarem as circunstâncias específicas de cada local e nessas, incluem-se os esforços locais de implementação, bem como as dificuldades intrínsecas a cada lugar. Se por um lado, há registros de iniciativas positivas a nível local ou regional antes mesmo de manifestações semelhantes a nível nacional; por outro lado,

---

<sup>34</sup> Segundo outra perspectiva, as redes são um potencial mecanismo para gerenciar regimes complexos: *Vide* Natália de Almeida Moreno «Regimes Complexos no Cenário Internacional Contemporâneo». *In: Revista de Direito Constitucional e Internacional*,. São Paulo: Revista dos Tribunais/Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, nº 88, jul/set 2014, p. 275-316.

há um certo menosprezo do importante papel que a sociedade civil tem, bem como das empresas, na efetiva aplicação, isto é, na concretização das políticas ambientais (*idem*, 2014).

Ainda segundo Puppim de Oliveira (2014), um modelo de governança que pretenda ser bem-sucedido, deve basear-se em um mecanismo de governança que permita a combinação entre o âmbito internacional da política ambiental e as circunstâncias locais, atendendo ao regime internacional e às necessidades e vicissitudes nacionais, pois só assim, com a combinação desses dois componentes, alcançar-se-á um regime internacional mais eficaz.

Sendo assim, no nosso entendimento, um meio que possibilitaria a combinação entre a vertente internacional da governança ambiental e os fatores locais, nacionais ou regionais, seria uma atuação em redes. As redes funcionariam, na nossa perspectiva, como um elemento agregador do potencial que cada setor da sociedade dispõe, num esforço conjunto em busca da satisfação de um interesse público que é global, o da melhoria e proteção do meio ambiente.

De um ponto de vista sociológico, a participação em uma rede de políticas públicas permite aos seus integrantes uma maior proximidade aos centros decisores, trazendo as características locais, assim como as necessidades e aptidões de um certo nicho social, atuando como uma ponte entre o Estado e os seus representados, intermediando os interesses de ambos os lados em busca de consenso e de concretização.

Por fim, essa “interação entre sistemas legais e regulatórios diversos em diferentes níveis, oferece oportunidades para a erupção de usos contra-hegemônicos do direito” (Nunes *et al.*, 2005). Segundo essa perspectiva, a combinação de regimes ambientais de um determinado Estado com disposições supra-nacionais, quer a nível regional ou global, permite que a sociedade civil se organize para reivindicar direitos e garantias, numa busca por uma legalidade ambiental a partir do recurso à ação coletiva e à participação democrática.

### **3. DELIMITAÇÃO CONCEITUAL DE REDES**

A governança ambiental internacional pelas redes de colaboração, pautadas na interdependência entre os participantes parece ser o modelo que melhor atende as complexidades e vicissitudes das questões ambientais, uma vez que tem em vista a implementação ou aplicação de políticas e não só sua elaboração e gerenciamento, em que entidades públicas recorrem à parcerias com a sociedade civil (indivíduos e

organizações não-governamentais) e com empresas, num modelo de governança multinível onde a hierarquia é mitigada mas ainda existe um papel de liderança na interação entre os agentes.

Uma atuação em rede permite que cada ator da sociedade contribua com seu potencial em prol dos objetivos de melhoria e preservação do meio ambiente. No âmbito do planejamento de políticas ambientais, a participação da comunidade, de grupos de interesse e de empresários pode trazer alternativas mais viáveis para a concretização dos objetivos propostos. O mesmo para as fases de concretização legislativa. Não propomos aqui a desconstrução ou a ‘morte’ do Estado na elaboração e concretização de políticas públicas ambientais, mas sim uma nova perspectiva, segundo a qual o Estado, com seus inúmeros representantes, atua em colaboração com outros setores da sociedade, em um processo de igual para igual e não mais de cima para baixo.

Sendo assim, uma rede, no nosso entendimento, é uma parceria que entidades públicas estabelecem com empresas, entidades não-governamentais, associações de moradores e de representantes de interesses locais, dentre outros setores da sociedade, em prol da aplicação de uma determinada legislação ou do alcance de certo objetivo a favor do meio ambiente, isto é, de proporcionar mais efetividade às políticas e legislações ambientais.

Assim, a rede que propomos como mecanismo de melhor aplicação normativa ambiental, é uma entidade coletiva, formada por um grupo de atores que representam diversos segmentos da sociedade (Estado, empresas, sociedade civil, grupos de interesse) e que atuam em prol de objetivos comuns, mesmo que motivados por seus respectivos interesses, seguindo uma agenda e pautados por princípios de colaboração, voluntariedade e igualdade.

No entanto, há diversas entidades com caracterização semelhante, pelo que escolhemos algumas, e cumpre-nos distingui-las das redes para melhor esclarecimento do modelo proposto.

### **3.1 Redes vs. Organizações Internacionais**

Pode-se sugerir que uma Organização Internacional (OI) é também uma rede. No entanto, segundo a doutrina, uma OI é “uma associação de sujeitos de direito internacional constituída com caráter de permanência, por um adequado ato jurídico internacional, com vista à realização de objetivos comuns aos seus membros e prosseguidos através de órgãos próprios habilitados a exprimir, na conformidade das regras do pacto constitutivo, a

vontade própria – juridicamente distinta da dos seus membros – dessa especial pessoa jurídica” (Campos, 2010: 39). A semelhança com o conceito de redes é notável, mas não deixa de existirem diferenças.

Em uma OI participam, majoritariamente, representantes de governos de Estados, e embora seja admitida a participação de outros sujeitos de direito internacional, nem de longe assemelha-se ao alargado nível de participação de uma rede. Além disso, o caráter de permanência e estabilidade que caracterizam uma OI não é uma pré-condição para a existência da rede, que pode ser criada para um fim determinado e dissolvida aquando da sua concretização, e não necessariamente opera em uma sede fixa com uma estrutura orgânica estabelecida.

Por fim, uma OI possui ‘vontade própria’ pois opera independentemente com relação aos seus membros, enquanto que uma rede, na grande maioria das vezes, existe para operacionalizar uma vontade coletiva, por exemplo, a mitigação de impactos causados por atividades industriais na diversidade biológica. Mesmo que o interesse que leva cada ator a participar na rede seja diferente (marketing, político, social, econômico), a rede é expressão da vontade dos seus membros.

### **3.2 Redes vs. ‘Coligações Interlocutórias’**

As redes em causa também diferem do conceito de ‘Sociedade Civil Global’ (*Global Civil Society*) que Gianluca Sgueo inclui no seu conceito de ‘Coligações Interlocutórias’ (*Interlocutory Coalitions*), pois para esse autor, essas são integradas essencialmente por Organizações não-Governamentais (Sgueo, 2016:75), portanto, mais específicas do que as redes de multi-interessados que proclamamos.

Não obstante, as redes e as ‘Coligações Interlocutórias’ têm em comum o fato de que operam a nível local, contribuindo para a implementação de normas e regras internacionais de Organizações Internacionais. Essa implementação, ainda segundo o autor, pode ser efetuada por meios de execução (*enforcement*) ou de resolução de conflitos (*idem*, 2016). É no caso da implementação por execução que há maior semelhança com a atuação das redes, pois há uma contribuição na execução de tratados e regimes internacionais.

### **3.3 Redes vs. Redes Sociais**

Emprestando a distinção que Sgueo (2016) faz entre as ‘Coligações Interlocutórias’ e as redes sociais, podemos utilizar o mesmo argumento para distinguir essas das redes de efetivação que adotamos. Para o autor, apesar de ambas entidades (‘Coligações Interlocutórias’ e redes sociais) beneficiarem de recursos de meios de comunicações e tecnológicos, e de em ambas não existir uma relação hierárquica entre os membros, a principal diferença entre as entidades estudadas por Sgueo é quanto à finalidade das mesmas.

Isto porque as redes sociais têm essencialmente uma finalidade de socialização, já as Coligações possuem finalidades mais complexas, principalmente de influenciar a tomada de decisões e aplicação de regimes internacionais (*idem*, 2016). Portanto, as redes de governança ambiental também têm uma finalidade além da social, por isso distinguem-se das redes sociais.

### **3.4 Redes vs. Parcerias Público-privadas**

Ademais, as redes em estudo também são diferentes das parcerias público-privadas (PPP), pois nessas participam maioritariamente, “autoridades públicas e empresas”, com o objetivo de “assegurar o financiamento, a construção, a renovação, a gestão ou manutenção de uma infra-estrutura ou a prestação de um serviço” ou mesmo a “gestão de um serviço público a nível local” (Comissão Européia, 2004). Diversas outras características das PPPs permitem-nos diferenciá-las das redes, no entanto, vale destacar que ambas instituições estão inseridas num novo enquadramento do papel do Estado, que deixa de ser somente um agente direto e passa a exercer funções de “organizador, regulador e fiscalizador” (*idem*, 2004).

Portanto, nas PPPs o Estado delega a entidades privadas o exercício de certas atividades, maioritariamente de prestação de serviços públicos, à luz de procedimentos especiais de direito administrativo, em que a entidade delegada tem sua atuação condicionada a critérios específicos, segundo as disposições contratuais em causa. Já nas redes de governança ambiental internacional, as entidades públicas atuam em conjunto com o setor privado, de fins lucrativos ou não, para garantir a efetividade de uma determinada política ou legislação.

## 4. CARACTERIZAÇÃO DAS REDES DE GOVERNANÇA AMBIENTAL INTERNACIONAL

### 4.1 Quanto aos Objetivos

De acordo com Mandell e Keast (2009), entendendo as redes como uma estratégia do setor público para lidar com problemas sociais complexos e em curso, e com base na classificação feita por outros autores, um dos objetivos da atuação em redes é a *colaboração*. Nas redes de colaboração, os membros são interdependentes, pois para o resultado geral das ações ser positivo é preciso que cada um dos integrantes atuem no seu melhor. Para isso ser possível, as ações não podem limitar-se à pequenas mudanças comportamentais, como nas denominadas redes de cooperação, em que os membros limitam-se a compartilhar informações e boas práticas. Antes necessitam ser elaboradas novas formas de interação entre os participantes, mesmo que para tal seja necessário desenvolver novos sistemas ou novos arranjos institucionais, assim resultados efetivos serão alcançados.

A interdependência é evidente para os participantes, no sentido de que os seus respectivos interesses só serão efetivamente satisfeitos com a sua participação na rede, tal qual o sucesso na execução dos objetivos propostos pela rede só será notado se cada participante atuar dentro do seu papel. Surge, assim, um reconhecimento da interdependência dos integrantes que os leva a colaborar, voluntariamente, tendo em vista os resultados positivos dessa colaboração.

Em uma extensa análise sobre a literatura em redes, Lecy *et al.*, (2014) incluem as redes de colaboração de Mandell e Keast, em um grupo de redes orientadas para a implementação (*'implementation focused networks'*). Estas redes, segundo essa análise, seriam voltadas para a implementação de políticas públicas, atendendo aos resultados alcançados pelas políticas e assim, aspectos de gerenciamento operativo das redes são muito enfatizados pelos estudos do assunto.

É nesse gerenciamento operativo das redes de colaboração, com vista ao resultado de uma determinada política, ou legislação, que o papel do direito se faz mais presente, ou melhor dizendo, necessário. São os instrumentos jurídicos que irão reger essa interação entre agentes de diversos grupos da sociedade, atuando em conjunto, em busca da satisfação de interesses próprios, mas sobretudo, de um interesse comum geral, que no nosso caso é o da melhoria e conservação do meio ambiente resultado de uma maior efetividade normativa. É o direito material e processual que irá permitir que o interesse

público sempre prevaleça sobre os interesses privados conflitantes, e que o Estado democrático de direito seja garantido nesse modelo de governança ambiental. Num tópico a seguir iremos abordar essencialmente essas questões jurídicas levantadas pelas redes.

## 4.2 Quanto aos Participantes

Nas redes que estudamos, podemos verificar a participação de atores diversos, por meio de interações diferentes e estruturas mais ou menos organizadas de governança em colaboração. Essa é mais uma característica das redes em causa que as permitem traduzir o atual paradigma da governança ambiental internacional. E, acima de tudo, essa característica de ser um mecanismo que permite a participação efetiva alargada a diversos interessados, permite também o alcance de mais efetividade na realização das ações, pois os destinatários de determinada norma são incluídos nas ações de concretização.

Assim, seguindo a posição de Charlotte Streck (2005), quanto ao tipo de atores que participam em redes de políticas públicas, as redes podem ser integradas por governos, por entidades governamentais ou por governos e entidades privadas. As *Redes Intergovernamentais*, historicamente, surgiram como uma resposta dos Estados à densificação de desafios internacionais, geralmente organizadas em fóruns consultivos e de negociação, sem uma estrutura legal institucionalizada. A mais influente dessas redes é o chamado Grupo dos 8 (G8), formado por representantes das nações com mais poder econômico e político, que informalmente encontram-se para discutir problemas comuns e globais, tais como os ambientais, inclusive um dos grupos de trabalho é o de Ministros do Meio Ambiente (*idem*, 2005).

Ainda segundo Streck (2005), esse tipo de cooperação entre países demonstra que os Estados, de maneira alguma, querem ceder seu poder regulatório para entidades privadas. A autora cita outros grupos intergovernamentais (G77, G20, G10) e classifica as redes entre governos estatais em várias formas e conteúdos: redes de cooperação institucionalizada, redes com membros limitados em busca de objetivos comuns, redes temporárias em contextos específicos e ainda redes informais de comunicação ou troca de experiência especializada.

Já as *Redes Transgovernamentais* são formadas entre agentes legislativos, administrativos ou regulatórios de diversos Estados, sem a supervisão ou participação da autoridade nacional. São transgovernamentais, pois envolvem oficiais especializados que interagem diretamente uns com os outros, e são redes, pois sua cooperação é baseada em uma estrutura flexível, com interações informais entre os participantes (Raustiala,

2002:5). São essas as redes do modelo de ‘soberania desagregada’ de Anne-Marie Slaughter, que vimos no primeiro capítulo: redes em que entidades públicas (administrativas, legislativas, judiciárias) atuam em parceria com entidades semelhantes de outros países, para realização de fins comuns e compartilhamento de experiências (Slaughter, 2004)

São redes cuja atuação é sustentada na voluntariedade da participação dos seus atores, que escolhem atuar em conjunto em busca de benefícios mútuos, numa estrutura de custo-benefício e flexibilidade de cooperação entre representantes de setores públicos. Geralmente, são formadas sobre assuntos que exigem uma regulamentação central, mas também existem em áreas cujo poder está mais difusamente distribuído, como o caso do meio ambiente (Streck, 2005).

Por fim, as *Redes entre governos e atores privados*: estas surgem para fazer face à complexidade de alguns problemas públicos. Com base no entendimento de que o governo não é o único ator com capacidade para influenciar a aplicação de políticas públicas a nível local, atribuindo maior importância à participação de empresas, indivíduos e da sociedade civil na determinação dos resultados dessas políticas, reconhece-se que uma governança mais efetiva seria a realizada entre atores governamentais e não-governamentais (Puppim de Oliveira *et al.*, 2011).

Portanto, nas redes em estudo, tanto o conceito de governo como o de atores privados é entendido num sentido amplo. Por governo entende-se qualquer entidade pública, do poder executivo, legislativo ou judiciário, quer a nível nacional ou local. Enquanto que por atores privados, entende-se representantes dos setores empresarial, financeiro, social, cultural, acadêmico, que tenham atividades com fins lucrativos ou não.

Tais redes são formadas com o objetivo de combinar recursos financeiros, tecnológicos e humanos, mas também experiência e conhecimentos específicos (científicos, técnicos, culturais, empresariais) a respeito do assunto em causa, para que seja possível uma atuação em conjunto em prol de uma melhor eficiência e efetividade na concretização de legislação e das inerentes políticas ambientais que visem a satisfação do interesse ambiental comum da sociedade.

Nas redes entre setores público e privado, o Estado de certa forma aceita suas limitações quanto à execução e alcance de certos objetivos, e admite que melhores resultados serão alcançados se outros setores da sociedade atuarem em conjunto com as instituições públicas. É nesse modelo de redes que surgem os principais desafios

jurídicos, especialmente quanto à legitimidade e prestação de contas, como ver-se-á a propósito dos problemas jurídicos das redes.

### **4.3 Quanto aos Instrumentos para Operacionalização das Redes**

O funcionamento ou operacionalização das redes de governança ambiental não segue um modelo fixo, pré-determinado. Não obstante, é possível notar algumas medidas comuns às diversas redes, como a dependência da rede informática de comunicações (*internet*), que com seus inúmeros recursos de informações e serviços, materializam a existência e funcionamento das redes de implementação. Também a formalização da atuação das redes por meio de protocolos, memorandos de entendimento ou de cooperação, códigos de conduta ou de acordos de parceria, é outra característica comum às redes em estudo.

A difusão de meios de tecnologia, argumenta Gianluca Sgueo, tem sido de exímia importância para a emergência e consolidação das ‘Coligações Interlocutórias’ de atores da sociedade civil. O mesmo pode-se afirmar para o caso das redes de governança, tendo em vista que o seu caráter multi-participativo e multi-localizado só é viabilizado com recurso aos meios informáticos. Assim, “o uso difundido de tecnologia tem diminuído os custos de comunicações transfronteiriças, incluindo os custos de chamadas telefônicas, serviços postais e de fax”, além de que fornece “meios para atores não-estatais comunicarem-se com maior frequência”. Esta aproximação que a comunicação via informática permite, também “tem contribuído para um dos maiores avanços em termos de democracia, ativismo social e ‘advocacy’” (Sgueo, 2016:60).

Quer-se dizer com isso, que a atuação de uma rede de governança está intrinsecamente dependente da utilização de recursos informáticos como *websites*, bases de dados e de pesquisa, correios eletrônicos e *softwares* diversos que permitem a operacionalização dos objetivos de uma determinada rede. A rede informática assume assim, uma condição de materialização das redes de implementação.

No caso da Convenção da Diversidade Biológica, é evidente a importância da internet na execução das atividades dos órgãos constitutivos da CDB e dos Estados signatários. O portal *cbd.int* reúne todos os documentos, relatórios, estudos e estatísticas e demais informações relevantes a respeito da Convenção e da sua implementação pelas respectivas Partes. Ainda, as redes que operam no seio da CDB, embora também realizem encontros presenciais, utilizam a internet como ferramenta de trabalho para comunicação e atualização entre os membros.

A CDB utiliza ainda, as redes sociais *Facebook*, *Twitter*, *YouTube* e fóruns de discussões *online* como meios de divulgação de conteúdos, como iniciativas de boas práticas, campanhas de conscientização, dados sobre a implementação dos objetivos e metas da Convenção, entre outros. A utilização da *internet* tem a vantagem de permitir que a mensagem seja comunicada a uma audiência muito mais alargada do que os meios tradicionais de comunicação. Assim, quanto maior o número de pessoas com acesso à informações sobre a necessidade e possibilidade de atuação sobre um determinado problema ambiental, mais fácil é a atuação de uma rede que visa aplicar a legislação no respectivo domínio.

Outra característica do funcionamento das redes é a utilização de documentos formais que instituem o modo de atuação, elencando os objetivos, metas, estabelecendo regras de participação e de execução de atividades, de responsabilização e até de resolução de eventuais divergências que possam surgir no desenvolvimento das ações da rede.

Esses documentos podem ter nomes diferentes consoante a rede em causa (protocolo, memorando de entendimento ou de cooperação, código de conduta, acordos de parceria), mas em comum têm o fato de atribuir uma certa formalidade à rede. Não obstante, esses documentos possuem um caráter ‘modesto’ com ‘autorizações amplas’ (Newman e Zaring, 2013) que não alcançam o grau de formalidade de documentos que instituem Organizações Internacionais, por exemplo. Mas, de qualquer forma, são instrumentos que permitem a operacionalização das redes e são elaborados com mais ou menos detalhes, consoante à complexidade do assunto que determinada rede irá ocupar-se.

#### **4.4. Quanto à Fundamentação Jurídica da Governança em Redes**

Não obstante o fato de as redes de governança não terem personalidade jurídica reconhecida no âmbito do direito internacional público, não exclui sua legitimidade em atuar fundamentada por argumentos jurídicos. Principalmente, o dever de cooperação e o dever de monitorização, na nossa perspectiva, são critérios que justificam a governança ambiental internacional por meio de redes.

O princípio da cooperação é pedra angular do atual modelo de direito internacional público, e segundo o já exposto no primeiro capítulo, a cooperação é entendida, atualmente, como sendo parte do próprio conceito de soberania, por meio do qual a comunidade internacional busca resolver os problemas comuns de maneira solidária,

tendo em conta a interdependência e a existência de uma ordem pública global. No direito internacional ambiental, a cooperação está presente em todas as declarações e tratados, como princípio base da atuação conjunta dos sujeitos de direito.

A cooperação pode ser entendida como “o oposto de agir autonomamente”, o que significa que “implica que se leve em conta os interesses dos outros” e não somente os interesses individuais, assim, a cooperação pode ser efetivada de diversas maneiras, tal como no “estabelecimento e na participação em instituições conjuntas” (Perrez, 2010: 259, 260).

A consolidação da cooperação no ordenamento jurídico internacional permite concluir que existe uma obrigação ou dever de cooperação, e esse possui uma vertente geral e outra específica. Segundo Franz Xaver Perrez, o dever de cooperação geral não estabelece nenhuma obrigação detalhada e essencialmente caracteriza-se pelo “princípio de não agir autonomamente, de levar em conta os interesses dos demais e de contribuir para a solução de problemas comuns”. Enquanto que o dever de cooperação específico estabelece a realização de atividades concretas, dentro das quais destacamos, pelo interesse da pesquisa, o “ingresso em tratados internacionais, organizações ou regimes, a cooperação em instituições internacionais ou organizações, a participação e a aceitação de tomadas de decisão comuns e a participação da adoção e implementação de medidas comuns” (Perrez, 2010:262).

Desse modo, a governança em redes pode ser considerada um modo de concretização do dever de cooperação na sua vertente específica, pois permite a participação dos sujeitos em um regime de governança que envolve a tomada de decisões comumente aceites e acima de tudo, a implementação de medidas comuns, as necessárias para dar cumprimento e efetividade à legislação ambiental internacional. Assim, podemos concluir que há uma dupla validação: por um lado, o dever de cooperação fundamenta a existência e atuação das redes, por outro, as redes de implementação concretizam o dever de cooperação na ordem jurídica internacional.

O dever de monitorização, por sua vez, emprestando a definição de Alexandra Aragão quanto à monitorização do desenvolvimento sustentável, é “um dever jurídico de exercício sistemático e continuado, que decorre de fontes convencionais, Europeias e nacionais, e que incumbe tanto o poder central como ao poder local, com a colaboração dos operadores económicos, dos atores sociais e dos cidadãos” (Aragão, 2017:85).

Portanto, tal dever de monitorização quando aplicado à implementação legislativa e respectivo cumprimento das obrigações e metas ambientais que essa permite

concretizar, vincula a atuação de todos os segmentos da sociedade, o que a governança em redes também promove e defende como princípio guia de sua operacionalização. Assim sendo, o dever de monitorização também fundamenta a existência das redes no plano jurídico.

Importa ainda ressaltar, a título exemplificativo, que a Convenção da Diversidade Biológica, assim como diversos outros instrumentos jurídicos internacionais, estabelece tanto o dever de cooperação entre as partes (Art. 5.º CDB), como o dever de monitorização<sup>35</sup> (Art. 7.º CDB) como princípios essenciais à concretização dos objetivos e metas da Convenção, seus Protocolos e Planos.

## **5. REDES NA GOVERNANÇA AMBIENTAL INTERNACIONAL**

Para melhor compreensão do modelo de redes que propomos como mecanismo de maior efetividade para a governança ambiental internacional, cumpre demonstrar com casos existentes, o funcionamento e a dinâmica que caracterizam tanto as redes como a governança em causa: um modelo em que diversos sujeitos, representando os diversos grupos da sociedade, atuam em colaboração, para a resolução ou melhoria de problemas ambientais complexos, recorrendo à um processo deliberativo, participativo, coerente, horizontal, baseado na responsabilização e efetividade das ações. Além disso, as autoridades públicas exercem sua autoridade de maneira mais mitigada, de modo a garantir a satisfação dos interesses ambientais comuns da humanidade.

Iremos exemplificar a existência de redes com três casos, e devido a limitações de espaço e de tempo, faremos uma sucinta descrição das características e do modo de operacionalização de cada uma, com mais exemplos de redes no caso da governança da biodiversidade.

---

<sup>35</sup> No original: “Article 5. Cooperation: each Contracting Party shall, as far as possible and as appropriate, cooperate with other Contracting Parties, directly or, where appropriate, through competent international organizations, in respect of areas beyond national jurisdiction and on other matters of mutual interest, for the conservation and sustainable use of biological diversity”. “Article 7. Identification and Monitoring: Each Contracting Party shall, as far as possible and as appropriate, in particular for the purposes of Articles 8 to 10: (a) Identify components of biological diversity important for its conservation and sustainable use having regard to the indicative list of categories set down in Annex I; (b) Monitor, through sampling and other techniques, the components of biological diversity identified pursuant to subparagraph (a) above, paying particular attention to those requiring urgent conservation measures and those which offer the greatest potential for sustainable use; (c) Identify processes and categories of activities which have or are likely to have significant adverse impacts on the conservation and sustainable use of biological diversity, and monitor their effects through sampling and other techniques; and (d) Maintain and organize, by any mechanism data, derived from identification and monitoring activities pursuant to subparagraphs (a), (b) and (c) above. In: *CBD Convention Text*. Disponível em: [<https://www.cbd.int/convention/articles/default.shtml?a=cdb-05>].

## 5.1 A União Internacional para Conservação da Natureza (IUCN)

Criada em 1948 sob o nome de União Internacional para a Proteção da Natureza (*‘International Union for the Protection of Nature – IUPN’*), somente em 1956 passou a chamar-se União Internacional para a Conservação da Natureza (*‘International Union for the Conservation of Nature – IUCN’*) e consiste na “maior e mais diversa” rede ambiental, com mais de 1300 organizações membros e 16000 especialistas científicos voluntários. É uma rede de multi-interessados, pois participam representantes de Estados membros da Organização Meteorológica Mundial e da Organização das Nações Unidas e agências governamentais, bem como representantes de organizações não-governamentais, povos indígenas, comunidade científica e acadêmica, associações empresariais e de outros grupos da sociedade (IUCN, s/d.)

Essa rede é composta por (Art. 18.º IUCN): um Congresso Mundial sobre Conservação, órgão máximo que reúne a cada 4 anos; um Conselho, o órgão de governo; Comitês Nacionais e Regionais; um Secretariado, órgão administrativo e por seis Comissões em áreas específicas essenciais para a realização dos objetivos<sup>36</sup> da rede em causa (IUCN, 2012).

Não obstante ter sido criado em um momento histórico em que o modelo de governança ambiental internacional não se consubstanciava na prática, o IUCN representa, atualmente, a consagração de uma governança em redes, ao confiar a resolução de problemas ambientais complexos na colaboração de diversos atores no cenário global, e tem alcançado resultados positivos, tanto no plano de decisões políticas quanto no de concretização de resultados, guiado pelos planos de ação<sup>37</sup> e diversos outros meios de realização dos objetivos em causa.

---

<sup>36</sup> Segundo o Art. 2, o objetivo do IUCN é “Influenciar, encorajar e assistir as sociedades por todo o mundo na conservação da integridade e diversidade da natureza, e assegurar que qualquer uso de recursos naturais seja equitativo e ecologicamente sustentável”. In: IUCN, “Statutes and Regulations”, Art. 2, [https://www.iucn.org/sites/dev/files/iucn\\_statutes\\_and\\_regulations\\_february\\_2017\\_final-master\\_file.pdf](https://www.iucn.org/sites/dev/files/iucn_statutes_and_regulations_february_2017_final-master_file.pdf).

<sup>37</sup> O atual Plano 2017-2020 possui três áreas prioritárias: valorizar e conservar a natureza; promover e apoiar uma governança eficaz e igualitária de recursos naturais e disponibilizar soluções baseadas na natureza para problemas sociais. In: IUCN «Programme», Disponível em: [<https://www.iucn.org/about/programme-work-and-reporting/programme>].

## **5.2 Plataforma Intergovernamental sobre a Biodiversidade e os Serviços Ecosistêmicos (IPBES)**

A Plataforma ou Comitê Intergovernamental sobre a Biodiversidade e os Serviços Ecosistêmicos (*'The Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services – IPBES'*) foi estabelecida em 2012, no Panamá, pela Resolução UNEP/IPBES.MI/2/9 (Anexo I), no âmbito do Programa do Meio Ambiente das Nações Unidas. Embora é formada por representantes de governos, isto é, por ser uma rede essencialmente intergovernamental, admite como observadores todos aqueles que justifiquem seu interesse em participar da plataforma, isto é, cujas funções sejam compatíveis com os trabalhos e os objetivos da plataforma. Assim, diversas organizações não-governamentais e representantes de outros setores sociais participam na qualidade de observadores nas sessões plenárias e no *Bureau*.

Foi estabelecida para ser um “mecanismo para fornecer informação científica em resposta a pedidos de decisores políticos” (IPBES, s/d). O objetivo (Art. 1.º IPBES) da Plataforma é o de fortalecer a interface entre ciência e política para biodiversidade e serviços ecosistêmicos, para a conservação e uso sustentável da biodiversidade, a garantia do bem-estar humano em longo prazo e do desenvolvimento sustentável (UNEP, 2012). Para tanto, a atuação da Plataforma é centrada em quatro funções: produção de conhecimento, avaliação do conhecimento já existente, e apoio à elaboração e implementação de políticas e capacitação para alcançar seus objetivos (Díaz *et. al.*, 2015).

Essa rede intergovernamental é constituída por uma Plenária, o órgão decisor composto pelos membros representantes de governos (atualmente, com 126 governos) e pelos observadores. Dois órgãos subsidiários foram nomeados pela Plenária: o Bureau para supervisionar funções administrativas, e o Painel Multidisciplinar de Especialistas (MEP) para executar funções científicas e técnicas do programa de trabalho e onde também participam os observadores (IPBES, s/d).

## **5.3 Convenção da Diversidade Biológica (CDB)**

A Convenção da Diversidade Biológica (CDB, em inglês: *'Convention on Biological Diversity – CBD'*) é um instrumento jurídico internacional, formalmente elaborado e vinculativo às Partes signatárias. Não obstante, consideramos ser um bom

exemplo de governança ambiental, pois a própria constituição dos órgãos da Convenção, bem como sua operacionalização, são baseados na igualdade das Partes, na participação alargada a todos os interessados, na cooperação e colaboração entre setores público, privado, social e científico, voltada para a concretização de resultados positivos. A CDB é um dos instrumentos de direito internacional ambiental mais complexos não só quanto aos objetivos a que se propõe, mas também em termos de organização. Ao recorrer as redes para alcançar sua operacionalização, alcança a mais valia de incluir os diversos interessados, além de facilitar a gestão complexa dos assuntos em causa.

Porque consideramos a CDB um exemplo paradigmático de governança ambiental internacional, iremos num primeiro momento e de modo sucinto, explicar o funcionamento da Convenção, isto é, seu modelo de governança, e em seguida, apresentamos alguns casos mais específicos de governança em redes dentro da Convenção.

Aberta para assinaturas na Conferência das Nações Unidas do Meio Ambiente e Desenvolvimento, no Rio em 1992, a CDB entrou em vigor em 29 de dezembro de 1993 e hoje conta com 196 Partes signatárias (CDBa, s/d). Seus três objetivos principais são: a conservação da diversidade biológica, a utilização sustentável de seus componentes e a repartição justa e equitativa dos benefícios derivados da utilização dos recursos genéticos (Art. 1.º CDB).

A Convenção foi o primeiro e maior instrumento jurídico internacional a adotar uma visão “holística” da proteção da diversidade biológica e nisso reside, “talvez, sua principal relevância” (Oguamanam, 2015:220). Ademais, é caracterizada como sendo uma convenção-quadro, porque estabelece princípios e obrigações gerais que servirão de guia para as Partes no planejamento das respectivas políticas e legislações nacionais, além de que, assuntos mais complexos são objeto de protocolos subsequentes, com objetivos e especificidades mais detalhados (Birnie *et al.*, 2009).

A Convenção conta, atualmente, com três instrumentos suplementares: o *Protocolo de Cartagena*, de 2000, sobre biossegurança; as *Diretrizes de Bonn*, de 2002, sobre acesso aos recursos genéticos e repartição justa e equitativa dos benefícios resultantes de seu uso; e o *Protocolo de Nagoia*, de 2010, sobre o acesso aos recursos genéticos e repartição justa e equitativa dos benefícios derivados de sua utilização. Além desses instrumentos, a CDB conta com *programas de trabalho* em sete áreas temáticas (biodiversidade agrícola, biodiversidade das terras áridas e sub-úmidas, biodiversidade

das águas continentais, biodiversidade de ilhas, biodiversidade marinha e costeira, biodiversidade de montanhas e biodiversidade florestal) e também, com 18 *iniciativas transversais* aos programas de trabalho, para maior coerência e conexão entre os temas (Ogummanam, 2015: 221,222). Ademais, um Plano Estratégico multi-anual serve de guia para as ações e medidas a serem concretizadas pelas Partes (o presente Plano, 2011-2020 traz ainda as Metas de Aichi, analisados com mais detalhes a seguir).

A Conferência das Partes é o órgão executivo (Art. 23.º CDB) que reúne periodicamente e cujas funções são de avaliar regularmente a implementação, governar seu desenvolvimento e adotar orçamento, relatórios nacionais e outros documentos. O Secretariado exerce funções administrativas (Art. 24.º CDB) e há dois órgãos subsidiários: Órgão Subsidiário de Assessoramento Científico, Técnico e Tecnológico (*'Subsidiary Body on Scientific, Technical and Technological Advice- SBSTTA'*, Art. 25.º CDB) e o Órgão Subsidiário sobre Implementação (*'Subsidiary Body on Implementation – SBI'*), estabelecido em 2014 para reforçar estratégias de implementação da Convenção. A CDB conta ainda com um *Mecanismo de Facilitação* (*'Clearing House Mechanism – CHM'*), para divulgação de informações e promoção da cooperação. Dois *Grupos de Trabalho* reforçam a composição da Convenção, um sobre o Artigo 8 (j) que trata de questões indígenas, e outro, sobre Áreas Protegidas.

Além da complexidade do modelo operacional, a Convenção caracteriza o presente paradigma de governança ambiental internacional ao permitir e instigar a participação de todos os tipos de atores: representantes de governos, de empresas multinacionais, de grupos de sociedade civil, de comunidades locais e de povos indígenas, acadêmicos e cientistas. A inclusão alargada de participantes de diversos nichos sociais é justificada pela consideração de que, a proteção da biodiversidade é do interesse comum da humanidade, e, conseqüentemente, consubstancia um dever de todos e cada um pode e deve contribuir à sua medida e dentro das suas capacidades. Assim, na concretização dos planos, programas e objetivos da Convenção, recorre-se à uma governança em redes, como veremos a seguir.

### **5.3.1 As Redes na Convenção da Diversidade Biológica**

O recurso às redes como instrumento para melhor efetividade de legislações e de políticas ambientais e sustentáveis aparece já desde a Agenda 21, documento resultante

da Cúpula da Terra (CNUMAD), realizada em 1992, no Rio de Janeiro. Nesse documento, os Estados signatários enfatizam, em diversos momentos, a necessidade de colaboração e de atuação de todos os segmentos da sociedade em prol de um ambiente mais equilibrado e de um modo de vida mais sustentável.

Mais precisamente, na secção III, que versa sobre o fortalecimento do papel dos grupos principais, os capítulos 24 ao 32, destacam a importância da atuação das mulheres, dos jovens, dos povos indígenas, das ONGs, das autoridades locais, dos trabalhadores e seus sindicatos, do comércio e da indústria, da comunidade científica e tecnológica e dos agricultores, respectivamente, trazendo objetivos e ações para integrá-los nas decisões e na aplicação das políticas. Também na secção IV, sobre meios de implementação, no capítulo 38, a respeito de arranjos institucionais internacionais, tem por uma das bases de ação, a 38.5, que dispõe: “na implementação da Agenda 21 é importante a participação *ininterrupta, ativa e eficaz* das organizações não-governamentais, da comunidade científica e do setor privado, assim como dos grupos e comunidades locais”<sup>38</sup> (CNUMAD, 1992).

Talvez porque a CDB também resultou da mesma Conferência, em 1992, é que esse apelo à participação dos diversos segmentos da sociedade também esteja presente nas ações em prol da biodiversidade. Nota-se, que no texto da Convenção da Diversidade Biológica, é recorrente o termo cooperação, e não parcerias ou redes. Essa cooperação é motivada, no Art. 5.º CDB, entre as Partes e as Organizações Internacionais, no Art. 10.º CDB, entre autoridades governamentais e o setor privado, e no Art. 18.º CDB, entre as Partes e instituições nacionais e internacionais sobre questões científicas e técnicas.

Além do mais, o Art. 6.º CDB estabelece o dever de cada Parte da Convenção de desenvolver estratégias, planos ou programas, ou adaptar os já existentes, nos respectivos ordenamentos jurídicos internos, para maior conservação e utilização sustentável da diversidade biológica. O Art. 11.º CDB, por sua vez, traz o dever de adotar medidas econômicas e socialmente corretas que funcionem como incentivo para conservação e utilização sustentável da diversidade biológica. Por fim, para o que nos interessa, o Art. 17.º CDB traz o dever de estabelecer um intercâmbio de informações em diversos aspectos, para contribuir com os objetivos da Agenda.

Considerando os dispositivos acima mencionados, se fizermos uma interpretação sistemática dos mesmos, podemos constatar que também o texto da Convenção em apreço

---

<sup>38</sup> Destaque nosso.

alude à atuação da sociedade em redes, uma vez que a cooperação é encorajada em diversos aspectos, e que um signatário pode adotar esse modo de governança como uma estratégia ou plano de implementação dos objetivos do instrumento jurídico em questão. Além de que, ao incluir a participação de outros setores da sociedade, tem o potencial de criar incentivos sociais e até mesmo econômicos para a conservação e utilização sustentável da diversidade biológica, e uma atuação em redes envolve, necessariamente, uma troca de informações. Assim, ao escolher esse modo de governança, as Partes da CDB estão dando cumprimento à Convenção a que estão juridicamente vinculados, e consequentemente, aumentando as condições de efetividade dos objetivos pretendidos.

Não obstante o fato de o texto da Convenção não referir expressamente o estabelecimento de parcerias, têm sido recorrente nas decisões das Conferências das Partes (COP, do inglês '*Conference of the Parties*'), disposições que instigam a cooperação. Assim, para concretizar as decisões, diversas parcerias foram sendo estabelecidas ao longo do tempo, entre outras convenções com fins semelhantes, entre organizações com objetivos similares e com outras iniciativas. Desta forma, as parcerias, ou redes, estabelecidas pela CDB podem ser formais, em que atividades e objetivos são comumente traçados, ou informais, com uma atuação mais flexível, entre atores relevantes (CDBb, s/d).

### **5.3.2 As Redes Na COP-10**

Apesar das diversas medidas e indicações propostas para uma atuação em parcerias, e dos vários mecanismos para concretização dos objetivos da Convenção, em 2010 a COP realizada em Nagóia, Japão constatou que ainda havia muita ineficácia no alcance dos três objetivos da Convenção. Assim, de tal Conferência resultaram alguns instrumentos muito importantes no que diz respeito à governança em redes. Destacamos, aqui, o (a) Plano Estratégico para 2011-2020 com as Metas de Aichi, a (b) Decisão sobre Implementação da CDB e do Plano Estratégico, o (c) Plano de Ação sobre Governos Subnacionais, e o (d) Plano Multi-anual para Cooperação Sul-Sul. Esclareceremos o porquê de tais decisões serem relevantes para o estudo das redes na CDB.

#### **a. O Plano Estratégico 2011-2020**

Resultado da Decisão X/2, já no seu preâmbulo, encoraja as Partes e outros Governos a possibilitarem a participação a todos os níveis para viabilizar a contribuição

total e efetiva de mulheres, indígenas e comunidades locais, organizações da sociedade civil, do setor privado e grupos de interesse de todos os demais setores para a implementação completa dos objetivos da CDB e do Plano Estratégico.

Ainda, na secção V sobre ‘Implementação, Monitoramento, Revisão e Avaliação’, no ponto 14 – ‘Meios de Implementação’, defende-se que a “participação de todos os interessados relevantes deve ser promovida e facilitada em *todos os níveis de implementação*”<sup>39</sup>. Já no ponto 17, especificamente sobre Parcerias, argumenta-se que essas são essenciais para a implementação do Plano a nível nacional e internacional, pois potencializam ações em todos os níveis de atuação, reunindo a capacidade necessária para assegurar a integração da biodiversidade nos setores do governo, da sociedade e da economia. É, por fim, na secção VI sobre Mecanismos de Suporte, que as parcerias aparecem, juntamente com outras iniciativas, para fortalecer a cooperação, agrupando iniciativas já existentes com propostas de ações nesse sentido (CDBa, 2010).

Esse Plano, revisado e atualizado para a década em questão, é resultado da infeliz constatação de que, não obstante a existência de um instrumento jurídico vinculativo, com mecanismos diversos de implementação que é a Convenção em causa, ainda são necessários instrumentos que vão mais além do *modus operandi* tradicional no âmbito jurídico internacional. É nesse sentido que a governança ambiental propõe uma atuação coordenada, voluntária, horizontal, participativa, inclusiva, colaborativa por meio de redes.

Os objetivos ou metas traçados pelo Plano Estratégico são conhecidos como *Metas de Aichi* (*Aichi Targets*), em homenagem à província japonesa onde a COP-10 reuniu-se. Um dos cinco objetivos estratégicos (A) visa atender as causas subjacentes da perda de biodiversidade, por meio da transversalização da biodiversidade no governo e sociedade. Dentro desse, uma das quatro metas específicas é a de até 2020, no mais tardar, governos, junto com o setor dos negócios e de interessados a todos os níveis da sociedade, tenham tomado iniciativas para alcançar ou já tenham implementado planos para produção e consumo sustentável e tenham mantido os impactos do uso de recursos naturais bem enquadrados dentro de limites ecológicos sustentáveis (CDBa, 2010).

Sendo assim, uma das ações previstas voltadas para a concretização desse objetivo é o fortalecimento de parcerias entre associações de empresas e indústrias, sociedade civil e agências governamentais, de um modo transparente e responsável, para promover

---

<sup>39</sup> Destaque nosso.

práticas sustentáveis dirigidas à biodiversidade (CDBc, s/d). Podemos, dessa forma constatar que o modelo de governança por meio de parcerias entre setores público e privado é constante nesses documentos, refletindo um modelo de realização de políticas públicas em que não só o Estado e suas entidades são responsáveis pela concretização dos objetivos ambientais e sustentáveis estabelecidos.

### **b. Decisão sobre Implementação da CDB e do Plano Estratégico**

A Decisão X/5 sobre Implementação da CDB e do Plano Estratégico, (que considera a nota do Secretariado Executivo sobre a implementação da Convenção e do Plano Estratégico, bem como decisões anteriores relacionadas ao reforço de capacidades sobre implementação), em seu parágrafo segundo, convida as Partes a estabelecerem mecanismos em todos os níveis para proporcionar a participação total e efetiva de comunidades indígenas e locais, de organizações da sociedade civil e todos os demais interessados na total implementação dos objetivos da Convenção, do Plano Estratégico para 2011-2020 e das Metas de Aichi para a Biodiversidade (CBDb, 2010).

Esse ponto retoma constatações anteriores, mais precisamente na decisão VI/26, da COP-06, que em seu anexo elenca algumas situações que funcionam como obstáculos à implementação da convenção<sup>40</sup>. Dentre os obstáculos apontados, no quesito colaboração ou cooperação, constam faltas de cooperação horizontal entre atores interessados, de parcerias efetivas, de envolvimento da comunidade científica, bem como uma falta de sinergias entre os níveis nacional e internacional.

Sendo assim, pode-se dizer que o insucesso na implementação dos objetivos da Convenção e das metas dos planos estratégicos é devido, em parte, à falta de atenção dada à realização de parcerias para atuação em prol da biodiversidade. Essa falha é reconhecida<sup>41</sup> e por isso mesmo, propõe-se às Partes que adotem medidas no plano interno para permitir e incentivar a realização de parcerias com outros setores da sociedade.

### **c. Plano de Ação sobre Governos Subnacionais**

O Plano de Ação sobre Governos Subnacionais, Cidades e Outras Autoridades Locais para a Biodiversidade também foi elaborado na COP-10, anexo à Decisão X/22.

---

<sup>40</sup> Também na lista B da Decisão VIII/8, COP-8, intitulada «*Implementation of the Convention and its Strategic Plan*».

<sup>41</sup> Também a Decisão IX/8, COP-9 «*Review of Implementation of goals 2 and 3 of the Strategic Plan*», incentiva as Partes a envolver comunidade e desenvolver parcerias.

Faz uma remissão à Decisão IX/28 (COP-9) sobre a Promoção do Envolvimento de Cidades e Autoridades Locais, cuja premissa é a de que inúmeras decisões e ações que afetam a biodiversidade são levadas a cabo no âmbito local, logo, a participação desses âmbitos decisores é de grande valia no alcance dos objetivos da Convenção e do seu Plano Estratégico. A Decisão X/22 em seu anexo traz, assim, um Plano de Ação 2011-2020 para Governos Subnacionais, Cidades e Outras Autoridades Locais para a Biodiversidade, dando maior vinculatividade à proposta de envolver as autoridades locais (CDBc, 2010).

Esse referido plano traz uma lista indicativa de atividades para melhorar a participação de governos subnacionais. Além disso, quanto aos mecanismos de cooperação e parcerias (Parte E. '*Partnerships and coordination mechanism*', pontos 6 ao 10), incentiva as Partes a realizar parcerias para melhor implementação dos objetivos, e inclusive promove o envolvimento de atores interessados (Ponto 9) nas parcerias ao nível regional e global, tais como doadores, representantes do setor privado, ONGs e comunidades locais e indígenas, por exemplo (*idem*, 2010).

#### **d. Plano Multi-anual para Cooperação Sul-Sul**

Um outro plano importante para o estudo das redes na CDB resultante da COP-10 é o Plano Multi-anual para Cooperação Sul-Sul aprovado pela Decisão X/23, resultante do Fórum para Cooperação Sul-Sul realizado pelo Grupo 77 e pela China em outubro de 2010. Tal Plano é fruto de uma iniciativa idealizada na COP-9, mais precisamente, na decisão IX/25 sobre Cooperação Sul-Sul da Biodiversidade para o Desenvolvimento (CDBd, 2010). Resultado de mais de quatro anos de processos consultivos, atende aos já referidos Artigos 5.º e 18.º da CDB, ambos estimulando a cooperação entre as Partes, nesse caso, a cooperação entre países em desenvolvimento por meio de parcerias entre países do Sul e parcerias triangulares, nas quais países desenvolvidos também participam.

Os 131 países em desenvolvimento e a China, elaboraram esse Plano multi-anual de cooperação, buscando melhorar o bem-estar humano, promover o desenvolvimento e erradicar a pobreza, tendo em vista a concretização dos objetivos da Convenção e do seu Plano Estratégico. E nessa missão, dentre as medidas propostas está a de adotar uma abordagem multi-interessados, com a participação de diversos setores, tais como instituições acadêmicas, parceiros de desenvolvimento, organizações regionais e as não-governamentais, comunidade local e povos indígenas bem como o setor privado. Inclusive, um dos indicadores do sucesso na implementação do Plano Sul-Sul é o número de parcerias e redes elaboradas (CDBe, 2010).

Assim, nota-se que o Plano de cooperação incentiva as Partes em desenvolvimento da Convenção a estabelecerem redes ou parcerias entre si ou com países em desenvolvimento, de modo a contrapor as relações predominantes entre países desenvolvidos. Fomenta-se, dessa forma, ações de troca de tecnologia, de conhecimento científico e técnico, mobilizando esforços em conjunto para melhor concretização dos objetivos da Convenção, considerando que nos países em desenvolvimento a diversidade biológica tem grande relevância financeira, econômica e também sócio-cultural. Interessante ainda, que na elaboração dessas redes Sul-Sul e nas triangulares, propõe-se uma abordagem inclusiva de outros interessados, isto é, uma atuação de redes dentro das redes.

### **5.3.3 As Redes De Convenções Internacionais**

Desde a segunda Conferência das Partes, realizada em Jakarta, Indonésia entre 6 e 17 de novembro de 1995, que a cooperação, entre outras convenções internacionais, organizações e outras iniciativas internacionais tem sido considerada um fator essencial para o desenvolvimento e a implementação de atividades de apoio mútuo, para evitar duplicação de esforços e sobreposição de iniciativas, alcançando melhores resultados por meio da coordenação entre os instrumentos (CDB, 1995).

Desde então, a Convenção tem promovido e proporcionado a atuação em redes de cooperação conjunta com outras convenções internacionais e iniciativas internacionais, algumas vezes reforçando iniciativas já em curso e outras, criando parcerias novas em prol dos objetivos da Convenção e do atual Plano Estratégico com as Metas de Aichi.

É nesse sentido que o anterior Plano Estratégico 2002-2010 elaborado na sexta COP, anexo à Decisão VI/26 (COP 6), trazia como primeiro objetivo o de a Convenção exercer um papel de liderança em assuntos de biodiversidade internacionais. Para concretizar tal, previa o estabelecimento de uma agenda global para a biodiversidade, da promoção de cooperação entre todos instrumentos internacionais e processos para fortalecer a coerência das políticas. Também, previa o suporte na implementação de processos internacionais dentro de seus respectivos domínios, invocando a colaboração das Partes à nível regional e sub-regional na implementação da Convenção (CDBa, 2002) dentre outras medidas.

Essas previsões têm sido continuamente reiteradas em subsequentes Conferências das Partes, onde remissões são feitas as decisões predecessoras e reforçadas as medidas de cooperação entre instrumentos internacionais relacionados à biodiversidade.

Um dos casos é o das *Convenções Rio*, resultantes da Cúpula da Terra em 1992, sobre a Biodiversidade, Mudanças Climáticas e Desertificação. A cooperação entre as Convenções Rio tem sido promovida já desde 1997 pelo programa de implementação da Agenda 21, que ressalta a necessidade de concentrar esforços por meio da colaboração entre os secretariados das respectivas convenções, para alcançar uma efetiva implementação das convenções (UN, 1997).

Segundo o entendimento de que uma ação coordenada e sistematizada é necessária para evitar sobreposição de ações e melhorar a coesão entre as Convenções, a cooperação entre as Convenções Rio começou em 2001 com o estabelecimento (Parágrafo 12, Decisão VI/20, COP 6, 2002; CDBb, 2002) de um Grupo de Ligação Comum (*Joint Liaison Group*), um fórum informal para a troca de informações e criação de oportunidades para atividades conjuntas e aumento da coordenação dos respectivos objetivos

Essa cooperação acontece entre os órgãos das Convenções, entre seus secretariados executivos e também a nível nacional ou local, sendo esse de particular relevância pois é onde os objetivos das respectivas convenções são concretamente alcançados, ou seja, onde a implementação de cada uma e todas as Convenções em causa realmente toma lugar. A cooperação entre as Convenções tem sido desenvolvida ao longo do tempo, com decisões nesse sentido nos três órgãos executivos, que se reúnem uma vez ao ano para discutir medidas em curso e planejar novas ações.

Atualmente, essa parceria é considerada formal, pois baseia-se em um Termo de Referência e em um *Modus Operandi* com cinco princípios-guia, adotados na décima segunda reunião do Grupo, em 2013. Nessa reunião, também concluíram pela necessidade de estabelecer um padrão de relatórios para facilitar o cumprimento da obrigação de reportar das Partes e assim, dar maior transparência na execução das convenções (JLGRC, 2013).

Um outro caso de cooperação com convenções é o da parceria entre *Convenções Relacionadas à Biodiversidade*. São elas a Convenção da Diversidade Biológica, a Convenção de Bonn das Espécies Migratórias de Animais Silvestres de 1983, a Convenção sobre o Comércio Internacional das Espécies da Flora e Fauna Selvagens em Perigo de Extinção de 1975, a Convenção de Ramsar sobre Zonas Úmidas de Importância Internacional de 1971, o Tratado internacional sobre os Recursos Fitogenéticos para a Alimentação e a Agricultura de 2004, a Convenção do Patrimônio Mundial Cultural e Natural de 1972 e a Convenção Internacional para a Proteção de Vegetais de 1952.

Essas sete convenções dirigem-se a assuntos diferentes, mas que estão, de uma forma ou de outra, conectadas com a proteção e preservação da diversidade biológica. Assim, essa parceria também tem por fundamento a coesão e a coordenação de atividades para evitar duplicação de esforços e assim, contribuir para uma melhor implementação e efetividade dos respectivos objetivos, obrigações e resultados propostos. As atividades também são realizadas a nível internacional, regional e nacional, sempre considerando objetivos de conservação e uso sustentável, por meio do desenvolvimento de ferramentas de operação e de abordagens complementares.

Inicialmente essa cooperação também era efetuada de maneira informal, com um Grupo de Ligação (*'Biodiversity Liaison Group'*) estabelecido em 2002 e atualizado em 2014. Desde 2011, a atuação do Grupo de Ligação da Biodiversidade está formalizada pois é delineada por um *Modus Operandi* com quatro princípios guia (CBD, 2011). Dentre as atividades desenvolvidas pelo grupo estão, por exemplo, a harmonização dos relatórios nacionais e maior coordenação dos pontos focais nacionais para melhor implementação a nível nacional, dentre outras. Atualmente, para além de a cooperação entre as convenções relacionadas à biodiversidade estar prevista nos respectivos planos estratégicos, também está formalizada por meio de Programas de Trabalho Comum e Memorandos de Entendimento ou de Cooperação entre os secretariados das convenções.

Vale destacar que nem sempre as sete convenções atuam em conjunto. Há alguns programas de trabalho ou de ação comuns ou memorandos de entendimento entre duas ou três convenções sobre temas específicos, como áreas protegidas, ou exploração de plantas e animais selvagens. Não obstante, em assuntos comuns, há uma atuação coordenada entre os sete secretariados executivos e respectivos órgãos. Um exemplo é no caso do uso sustentável de recursos da biodiversidade, baseado nos princípios e diretrizes de Addis Ababa, adotado pela Decisão VII/12 da CDB, que é seguido pelas convenções relacionadas à Biodiversidade (CDBa, 2004).

A CDB assim, atua em parceria com as Convenções Rio e com as Convenções relacionadas à biodiversidade. Ainda, outras convenções e tratados, na execução dos seus objetivos apoiam os da CDB. Um exemplo é a Convenção de Barcelona para a Proteção do Mar Mediterrâneo contra Poluição, de 1976, e seu Protocolo Relacionado à Áreas Especialmente Protegidas e à Diversidade Biológica do Mediterrâneo, de 1995, cuja cooperação formal teve início em 2000 com a assinatura e entrada em vigor de um

Memorando de Cooperação<sup>42</sup> entre o secretariado da CDB e a Unidade de Coordenação do Plano de Ação para o Mediterrâneo (CDB, 2000), tendo em vista assegurar uma melhor harmonização de ações para implementação da CDB e do referido Protocolo, afim de garantir melhor conservação e uso sustentável da biodiversidade marinha e costeira.

### **5.3.4 Redes Entre CDB e Outros Atores**

Além das redes estabelecidas pela COP-10 e das redes entre convenções e a CDB, há outras iniciativas variadas de parceria e cooperação da Convenção com atores diversos. Destacaremos algumas das que consideramos mais relevantes para o trabalho em causa. São elas redes dos setores de negócios, da comunidade científica, e de sociedade civil.

#### **a. Setor Empresarial**

A CDB desde há muito busca uma atuação em conjunto ou em cooperação com as indústrias, grandes corporações e pequenas ou médias empresas, ou seja, com o setor empresarial, para melhor alcance dos objetivos da Convenção. Tal deve-se ao fato de que direta ou indiretamente, todos os tipos de empresas têm um impacto na biodiversidade. No atual Plano Estratégico para 2020, a Meta de Aichi número 4 prevê a inclusão da biodiversidade nos diversos setores (público, privado, econômico, social), inclusive na do setor empresarial, até 2020 (CDBa, 2010). Pretende-se uma melhor implementação dos objetivos e uma produção e consumo sustentáveis, mantendo os impactos do uso de recursos naturais dentro de um enquadramento ecologicamente seguro.

Todavia, a participação desse setor em assuntos da biodiversidade já vem sendo colocada desde 2005, quando houve uma reunião para levantar idéias sobre a contribuição do setor empresarial na realização dos objetivos da CDB. Nos anos que se seguiram, as Partes da Convenção foram ressaltando a necessidade da elaboração de mecanismos que promovessem e auxiliassem a participação de empresas na Convenção (COP 8, 2006; COP 9, 2008). Foi na COP-10<sup>43</sup>, em sua Decisão X/21 (CDBf, 2010) sobre o Envolvimento do Setor de Negócios, que um passo a frente foi tomado, com a

---

<sup>42</sup> Em 2007 uma Declaração de Intenções foi assinada entre o Secretariado da CDB e o Centro de Informação e Comunicação da Convenção de Barcelona, sobre colaboração entre as duas convenções, mormente direcionada à promoção de eventos, divulgação de informações e projetos educacionais, logo, concluímos não inserir no enquadramento das parcerias em estudo, pelo seu caráter essencialmente informativo. *Vide* [<https://www.cbd.int/doc/agreements/agmt-map-2007-03-12-loi-web-en.pdf>], para mais informações.

<sup>43</sup> Reiterado na COP-11, pela Decisão XI/27 '*Business and Biodiversity*'.

recomendação para o Secretariado da elaboração de uma Parceria Global para os Negócios e a Biodiversidade (*'Global Partnership for Business and Biodiversity'*).

Tal parceria consiste em mais uma rede de redes, pois reúne as redes nacionais ou regionais com iniciativas de mobilizar o setor de negócios para a causa da biodiversidade. É uma rede formal, contando com uma estrutura organizada, sendo administrada pelo secretariado da CDB, e operacionalizada por meio de documentos estratégicos e planos de trabalho, reunindo-se presencialmente uma vez ao ano. Busca assim, ser um ponto de encontro de iniciativas, fomentando a troca de informações e de experiências, auxiliando e esclarecendo quando necessário. Cabe, dessa forma, à cada Parte da Convenção tomar as medidas necessárias para permitir e possibilitar a existência de redes de empresas, indústrias, e semelhantes, a nível nacional ou regional.

Na COP-12, em Pyeongchang, Coréia do Sul em 2014, da Decisão XII/10 quatro importantes atividades foram propostas. São elas: a Iniciativa para Indicadores de Impacto na Biodiversidade da Produção de Commodities; os Relatórios Empresariais sobre Biodiversidade; as Metas de Aichi para Biodiversidade; e os Negócios e o Capital Natural (CDB, 2014).

A *Iniciativa para Indicadores de Impacto na Biodiversidade da Produção de Commodities* pretende listar os impactos causados na biodiversidade pela produção de matéria prima<sup>44</sup>, desenvolver um conjunto de indicadores desses impactos e, além disso, elaborar um guia para melhores práticas a fim de mitigar ou evitar esses impactos. Está sob os auspícios do Secretariado da CDB, mas é definida como sendo um comitê consultivo de múltiplos interessados, contando com a participação de entidades parceiras da Convenção, bem como de diversas outras partes.

Os *Relatórios Empresariais Sobre Biodiversidade* são um guia para os Estados Partes da Convenção, que na sua obrigação de reportar o progresso do cumprimento da Convenção, seus Protocolos, Plano Estratégico e metas, devem incluir o setor dos negócios. Também para esse, que deve fornecer informações relacionadas à biodiversidade em seus relatórios empresariais. Pretende-se que os interessados, investidores e consumidores, possam ter acesso a informações não só financeiras, a

---

<sup>44</sup> Vide relatório sobre os indicadores de impactos, *In: Initiative for Biodiversity Impact Indicators for Commodity Production*. Convention on Biological Diversity Secretariat (SCBD) Mainstreaming, Partnerships and Outreach (MPO) Division, October 2015. Disponível em: [https://www.cbd.int/business/Report%20on%20Biodiversity%20Impact%20Indicators%20for%20Commodity%20Production%2013-10-2015.pdf]

respeito de uma empresa, mas também, do seu compromisso com a preservação e melhoria das condições da diversidade biológica.

Já com relação ao *Capital Natural*, por mandato da referida Decisão (XII/10 parágrafo 3, alínea f)), o secretariado da CDB colabora e monitora a iniciativa promovida pela Coligação Capital Natural, uma rede global multilateral de colaboradores que tem por objetivo promover a melhoria e conservação do capital natural pelas empresas (CDB, 2014). De maior destaque é o Protocolo Capital Natural, um enquadramento para a tomada e divulgação de decisões empresariais relacionadas ao patrimônio natural, que serve como um guia para o setor empresarial, e busca gerar ‘informações confiáveis, credíveis e práticas para decisores empresariais informarem decisões’ (Natural Capital Coalition, 2016).

Por fim, as *Metas de Aichi para Biodiversidade e os Negócios* têm por finalidade elaborar um ‘*business case*’ para biodiversidade, que possibilite ao setor empresarial o cumprimento das metas de Aichi, explicando-as e fornecendo diretrizes de ações recomendadas, tendo em conta as limitações de conhecimento que o setor tem do assunto, evidente pela fraca adesão ao cumprimento das referidas metas.

Esses quatro mecanismos propostos e sob o escopo da Decisão XII/10, de 2014 são diferentes, mas têm em comum o fato de, na sua elaboração e execução, contarem com a participação de diversos interessados, não só do setor empresarial, mas também de representantes de governo, da Convenção em si e outras entidades, tais como organizações não-lucrativas, entidades financeiras, grupos científicos e acadêmicos.

Mais recentemente, um *Compromisso para Negócios e Biodiversidade* foi elaborado no Fórum da Biodiversidade e Negócios organizado pela CDB e pelo governo do México, dias antes da última Conferência das Partes, em Cancun, dezembro passado. Nesse documento (CDB, 2016), empresas são convidadas a assinar com o intuito de adotar diversos compromissos de ação para reverter os dados negativos da perda da biodiversidade e dos consequentes riscos para o setor privado, a fim de dar maior cumprimento à Convenção, seus Protocolos, ao Plano Estratégico e suas Metas até 2020.

## **b. Comunidade Científica**

Do próprio texto da Convenção da Diversidade Biológica, nos artigos 12.º, 13.º e 18.º, as Partes são incentivadas a promover a pesquisa, conscientização, divulgação, educação e cooperação científica e técnica a fim de auxiliar os países em desenvolvimento na concretização dos objetivos da Convenção (incluindo seus Protocolos, Planos e

Metas). A esse respeito, a CDB participa em uma rede de parceiros científicos, técnicos e tecnológicos, que atuam no plano interno dos respectivos países sede. Trata-se do *Consórcio de Parceiros Científicos para a Biodiversidade*, uma rede formalizada por meio de um Memorando de Entendimento (CDB, 2006) assinado em 27 de março de 2006, em Curitiba. Nesse documento, as partes iniciais comprometem-se a contribuir para a implementação<sup>45</sup> da Convenção e seus Protocolos por meio da realização de atividades nos âmbitos científicos, técnicos e de políticas públicas.

Sendo assim, o Consórcio tem por objetivo auxiliar países em desenvolvimento a ampliarem e fortalecerem suas capacidades e conhecimentos técnicos, científicos e de elaboração de políticas públicas. Para tal, efetua atividades e ações de formação e treinamento, de divulgação de informações e prestação de serviços e oferta de instrumentos (*idem*, 2006). Quer dizer que essa rede, formada por entidades de destaque no âmbito científico e de serviços públicos, atua principalmente com a capacitação das Partes que, por terem dificuldades ou certas limitações nas áreas científicas, podem colocar em causa o alcance dos objetivos e metas da Convenção.

Para além da contribuição dessa rede, a CDB ainda conta com o trabalho de entidades de pesquisa e avaliação, que ao elaborarem estudos e estatísticas, fornecem dados de extrema importância para a implementação dos objetivos da Convenção. Grande exemplo é a *Avaliação de Ecossistemas do Milênio* (*Millennium Ecosystems Assessment*), um relatório sobre o impacto no bem-estar humano das alterações do ecossistema. Outrossim, essa Avaliação contou com a participação de múltiplas partes interessadas, pois apesar de ter sido promovida pelas Nações Unidas, foi dirigida por representantes de instituições internacionais, governos, povos indígenas, organizações não-governamentais e empresas. Inclusive, elaborou-se um relatório síntese à parte, sobre a biodiversidade (MEA, 2005).

### **c. Sociedade civil**

A Convenção da Diversidade Biológica entende que a sociedade civil desempenha um papel de suma importância na preservação e uso sustentável dos recursos biológicos, e desse modo, promove a participação efetiva e colaboração com esse segmento da

---

<sup>45</sup> Vide para dados sobre a contribuição do Consórcio de Parceiros Científicos para a Biodiversidade no cumprimento do Plano Estratégico para 2020 e das Metas de Aichi para a Biodiversidade: [<https://www.cbd.int/cooperation/csp/contribution/>].

sociedade, incluindo nesse grupo, as comunidades locais e povos indígenas, e as Organizações Não-Governamentais (ONGs).

Desde a elaboração do texto da CDB, as ONGs têm desempenhado papel de destaque, na Conferência Rio-92. Ao longo da consolidação da Convenção, inúmeras são as contribuições desse grupo, por exemplo, fornecendo indicadores e estudos sobre a implementação da Convenção. Formalmente, desde maio de 2016 o Secretariado da Convenção assinou um *Memorando de Entendimento* com os membros da *Aliança para a Convenção da Diversidade Biológica* ('*CBD Alliance*'), uma rede de organizações da sociedade civil que busca ser uma 'ponte' entre os atores locais e os órgãos da Convenção.

A Aliança para a CDB está aberta para participação de comunidades locais, de representantes de ONGs, de acadêmicos e de povos indígenas. Atualmente, conta com 400 membros e segundo o Art. 1º do Memorando, tem por objetivo "fortalecer a cooperação entre o Secretariado e os Membros da Aliança, para promover os três objetivos da Convenção e contribuir para a sua implementação" (CBD ALLIANCE, 2016). Operam por meio de uma lista de discussão moderada, e visam dar o contributo da sociedade civil para a CDB, trabalhando ao nível do terreno, onde a prática acontece, e também ao nível político decisório da Convenção.

Dentre os atores da sociedade civil interessados na implementação da CDB, os povos indígenas contam com um órgão subsidiário da Convenção, com a finalidade de dar maior implementação ao Art. 8.º, alínea j) da Convenção que estabelece o dever das Partes de respeitar, preservar, promover e manter conhecimentos, inovações e práticas de comunidades indígenas e locais. Esse *Grupo Ad Hoc Aberto de Trabalho* foi estabelecido em 1998 na COP-4 (Parágrafo I, Decisão IV/9; CDB, 1998), e desde então, trabalha no sentido de promover mais eficácia ao referido preceito da Convenção.

Dentre os mecanismos em prática para melhor implementação do Art. 8.ºj), estão um *Programa de Trabalho* criado pela Decisão V/16 na COP-5, em 2000, atualizado pela Decisão X/43 de 2010 (CDBg, 2010) e um *Plano de Ação* para a retenção de conhecimentos, inovações e práticas tradicionais, estabelecido pela Decisão VII/16 Anexo E, em 2004 (CDBb, 2004). Além desses dois instrumentos principais, são vários os indicadores e as diretrizes para conduta dos estados Partes da Convenção em temas relacionados às comunidades indígenas e tradicionais com a diversidade biológica.

Logo, pode-se afirmar que a colaboração entre a sociedade civil e os órgãos da Convenção em prol de uma melhor efetividade dos objetivos traçados tanto no texto da CDB como em seus Protocolos e Metas, é uma colaboração qualificada pois é

mutualmente benéfica. Se, por um lado, é do interesse da CDB que todos os setores da sociedade - incluindo o setor público, empresarial/privado – atuem em consonância com os preceitos aí estabelecidos, por outro, a sociedade civil também tem um interesse nessa parceira, no sentido de que está mais próxima dos recursos biológicos e na maioria das vezes depende, direta ou indiretamente, de sua existência para sua sobrevivência.

Nesse sentido, o Secretariado da Convenção, ao propor iniciativas de parceria com esses setores da sociedade na Conferência das Partes, ao efetivar essas diversas cooperações por meio de decisões que traçam planos e programas, memorandos de entendimento e redes de atuação conjunta, legitima também a causa da sociedade civil, que fora desse contexto talvez não teria tanta força para realizar suas expectativas na comunidade internacional.

## **6. QUESTÕES JURÍDICAS LEVANTADAS PELAS REDES**

Não obstante a pertinência desse modelo de governança, por meio de redes para maior efetividade do direito internacional ambiental, surgem, assim como de quaisquer relações sociais, algumas problemáticas jurídicas que serão objeto de análise nesse tópico. Pretende-se, assim, contextualizar essas questões dentro do presente trabalho, num esforço de compreensão de qual será o papel do direito para melhor regulamentação desse modelo de governança.

O modelo de governança em redes representa um paradoxo em termos de democracia representativa. Por um lado, permite uma participação alargada e direta de diversos setores da sociedade com interesses no assunto, participação essa reduzida nos modelos de exercício democrático tradicionais. Por outro lado, e aqui reside o paradoxo, põe em causa, de certa forma, alguns princípios democráticos tais como legitimidade, representatividade, responsabilidade (no sentido de ‘*accountability*’, de responder pelos fatos já praticados). São essas questões que serão analisadas a seguir, e embora esses quatro elementos característicos de um modelo democrático de governo sejam distintos entre si, a doutrina inclui os três últimos como sub-questões da legitimidade, como ver-se-á na sequência.

### **6.1 Legitimidade**

A legitimidade das redes de governança ambiental deve ser analisada ao nível de direito internacional e também, ao nível de direito interno. Isto porque, embora seja no

plano internacional que uma ação seja planejada, e a partir daí que torna-se vinculativa, geralmente, é no plano local, nacional ou regional que é posta em prática pelos membros de determinada rede. Embora a alegada falta de legitimidade seja uma questão comum nos âmbitos internacionais e interno, a resposta jurídica vem a ser diferente em cada nível de jurisdição, o que entende-se pelo fato de, no plano de direito interno, os fundamentos de legitimidade corresponderem à respectiva organização jurídico-política em causa.

Por legitimidade entende-se a justificação (Bodansky, 1999) e aceitação da autoridade política (Bodansky, 2008) de uma entidade, decisão ou de uma norma. Sendo uma característica inerente à governança, a legitimidade refere-se, também, à percepção dos cidadãos de que o poder político é exercido por “pessoas boas”, que atuam sempre em conformidade com os interesses da comunidade (Calame, 2010). Ou seja, a legitimidade é auferida pelo eleitorado, que reconhece o poder político como válido, aceitando sua autoridade e o exercício dela, levando-o a acatar os comandos, na crença de que as decisões tomadas são necessárias e adequadas para melhor realização do interesse geral da respectiva sociedade.

Essa é a legitimidade cunhada como ‘sociológica ou popular’, por Daniel Bodansky (1999), que difere da ‘legitimidade normativa’, no sentido de que esta diz respeito ao exercício de autoridade juridicamente fundamentado (*idem*, 1999). Essa distinção entre ‘legitimidade normativa’ e ‘legitimidade empírica’, nos termos de Séverine Bellina *et al.* (2010), permite-nos concluir que a legitimidade é atribuída por dois critérios cumulativos, interrelacionados e interdependentes: o reconhecimento e aceitação pela população, por um lado, e a conformação com os critérios jurídicos normativos, por outro.

Em termos de governança ambiental global, a legitimidade no plano internacional<sup>46</sup> pode ser entendida por referência aos conceitos cunhados por Scharpf (2001 *apud* Bäckstrand, 2006) de ‘legitimidade dos meios’ (*input legitimacy*) e ‘legitimidade dos resultados’ (*output legitimacy*). Aquela, refere-se a requisitos processuais de participação democrática nos procedimentos deliberativos e decisórios, sendo determinada por critérios como o nível de representatividade e de prestação de contas (*accountability*). Já esta, diz respeito à critérios de efetividade, de realização

---

<sup>46</sup> Vide Matias Kumm «The Legitimacy of International Law: A Constitutionalist Framework of Analysis» In: *The European Journal of International Law*. Vol. 15 n.º.5. 2004, para uma definição de legitimidade do direito internacional em geral, sob uma perspectiva constitucionalista.

prática dos resultados pretendidos na deliberação e definição dos objetivos de uma certa política (Bäckstrand, 2006).

Trazendo essas concepções para o modelo de governança em redes de implementação, percebe-se claramente a problemática quanto à legitimidade da atuação em redes. No plano jurídico internacional, um conjunto de atores de diversos segmentos da sociedade atuando em prol de certos objetivos comuns só serão legitimados pelos restantes sujeitos e pela ordem jurídica (legitimidade subjetiva e normativa), se observarem esses aspectos de legitimidade procedimental e de resultados. Logo, vê-se que os quatro elementos definidores da legitimidade (subjetivo, normativo, de meios e de resultados) estão intrinsecamente ligados de mais de uma maneira, como ficará claro a seguir.

A escolha por um modelo de governança em redes de parceria com atores multi-interessados para maior efetividade dos objetivos pretendidos, é realizada, na maioria das vezes, pelo órgão executivo do respectivo tratado, que diante das opções, conclui que, para melhor operacionalização dos recursos e cumprimento das metas, uma participação efetiva de diversos sujeitos é a escolha mais adequada. Esse órgão executivo em abstrato, ao optar pela governança em redes de colaboração, está autorizado pelos signatários do tratado em causa, e só o faz se tal estiver dentro das suas competências, segundo o disposto no texto do tratado.

Muito embora a responsabilidade pela execução e cumprimento das disposições do tratado recaia, principalmente, sob as partes signatárias, o órgão executivo pode, no exercício das suas atribuições, concluir que não basta a atuação das partes, sendo necessária ainda, em alguns aspectos ou temas pontuais, a participação alargada de sujeitos que não só os Estados. A legitimidade da atuação das redes nesse caso, no seu *elemento subjetivo*, pode ser contestada de um duplo aspecto. Por um lado, as partes signatárias do tratado podem não reconhecer a legitimidade de uma determinada rede constituída ou promovida pelo órgão executivo do tratado, o que significa basicamente que a atuação dessa rede é desautorizada por uma ou mais Partes do instrumento jurídico hipotético em causa. Esse descrédito do poder de autoridade<sup>47</sup> da rede em causa pode ser, do ponto de vista do Estado parte, justificado por dois motivos alternativos: a Parte signatária não reconhece a competência do órgão diretor do tratado para escolher esse

---

<sup>47</sup> Poder de autoridade refere-se à aceitação e reconhecimento da validade da rede, de acatamento das suas decisões como legítimas e dotadas de força jurídica.

modelo de governança, logo, a existência e funcionamento da rede não é válida; ou ainda, reconhece-se a escolha por esse modelo de governança, mas não aceita-se o modo de atuação concreta da rede em causa.

O segundo aspecto da *legitimidade subjetiva* da governança ambiental internacional em redes diz respeito à outros sujeitos, além das partes signatárias do tratado que originou a formação da rede. Assim, Organizações Internacionais, Organizações Não-Governamentais, grupos de interesse, representantes de comunidades locais, e outros segmentos da sociedade civil podem contestar a validade do poder de autoridade da rede. Até porque cada ator pode adotar um conceito de legitimidade diferente, levando a que ‘uma instituição seja aceita como legítima por uns atores, mas não por outros’ (Bodansky, 2011:335). Em ambos os casos de deslegitimação das redes, uma possível solução estaria na legitimização normativa e na legalidade que esta permite verificar.

Isso porque a *legitimidade normativa* diz respeito à justificação do poder ou da autoridade, ou ao ‘direito de decidir’ ou ‘direito de governar’ (Bodansky, 2011: 324), de tomar decisões e implementá-las em nome de um grupo. Essa legitimidade pode ser apreciada com base em critérios morais, religiosos ou jurídicos, na qual a normatividade aqui é entendida num sentido amplo. Na perspectiva aqui adotada, interessa a justificação com base em critérios jurídicos. É importante, ainda, não confundir a legitimidade normativa fundamentada por critérios jurídicos com o conceito de legalidade.

Os critérios jurídicos que podem servir de indicadores para o reconhecimento da *legitimidade normativa* podem ser o grau de transparência, de participação, e de representação (Bodansky, 2011), ou seja, critérios que correspondem com a referida *legitimidade procedimental*, ou de meios (*‘input legitimacy’*). No presente estudo, a análise desses critérios na atuação das redes será feita com relação à essa legitimidade de meios. Importa agora justificar o porquê de a legitimidade normativa servir para solucionar as duas questões de deslegitimação substantiva das redes.

Apesar de que o modelo de governança em redes que temos analisado seja fundado em princípios de colaboração e de participação voluntária numa parceria horizontal desprovida de autoridade, isto é, sem que um ator exerça poder hierárquico sobre os demais, como podemos concluir da análise das redes na Convenção da Diversidade Biológica, na grande maioria das vezes a parceria entre diversos sujeitos interessados está formalizada por meio de um documento. Desse fato, podemos tirar duas conclusões: uma, que a participação voluntária e colaborativa não exclui a possibilidade

de a atuação da rede estar formalizada em um documento que estabelece os pontos principais do funcionamento da parceria; duas, será esse documento, que pode adotar formas diversas (código de conduta, memorando de entendimento, acordo de parceria, entre outros), que irá propiciar a *legitimidade normativa* da respectiva rede.

Assim, nesse documento, que formaliza a existência e atuação da rede de multi-participantes, serão definidos os critérios delineadores da parceria. Questões como: quem poderá participar na rede? Qual o objetivo dessa participação? Que grupos serão representados nessa rede? Foram convidados todos a deliberarem a formação, metas e operacionalização da rede? As atas das reuniões estarão disponíveis para o público? De que forma podem demais interessados interagir com os membros da rede? Dentre outras perguntas, são respondidas nesse documento, e as respostas consolidam elementos jurídicos de democracia participativa.

Contudo, a existência e a formalização desses critérios fundamentais para a rede, permitem aos demais sujeitos reconhecerem a legitimidade da rede, pois traz-lhes uma maior segurança jurídica de que a parceria funcionará naqueles ‘moldes’. É nesse sentido que a *legitimidade normativa serve para responder à questão da falta de legitimidade subjetiva*.

Essa legitimidade normativa traz, por sua vez, uma certa legalidade, que reforça a segurança jurídica da rede em causa. A *legalidade*, que no seu sentido clássico remetia à atuação em conformidade com a lei geral, abstrata e formal (Bronze, 2010) aqui também é entendida num sentido amplo, de respeito à ordem jurídica no seu todo, aos seus princípios conformadores e à sua atividade judicial interpretativa e aplicadora.

## **6.2 Representatividade**

A *legitimidade procedimental ou de meios*, por sua vez, permite responder às questões de representatividade e de prestação de contas nas redes. Muito embora as redes sejam um corolário de representatividade dos sujeitos interessados em uma causa, pois é um mecanismo que permite a ampla participação de diversos segmentos da comunidade tanto a nível internacional como local, ainda surgem problemas quanto à qualidade e igualdade da representação.

Quanto à *qualidade* da representação nas redes, põe-se a questão de a representação ser, muitas vezes meramente formal e não efetiva. Ou seja, permite-se a

existência de determinados grupos dentro da rede, mas sem que lhes seja garantida uma verdadeira participação, não sendo ouvidos ou considerados nas decisões. Já quanto à *igualdade*, é posta em causa na situação de participação meramente formal e também em casos de minorias de participantes, ou seja, dentre os diversos grupos de interessados, pode existir um ou mais que estejam desproporcionalmente representados dado o assunto da rede em causa. Pense-se por exemplo, nos representantes da comunidade local ou de comunidades indígenas.

### **6.3 Responsabilidade**

A responsabilidade (*‘accountability’*), no sentido de prestação de contas, ou responsabilidade *ex post*, consagra outro aspecto de legitimidade democrática que se questiona na governança em redes. A responsabilidade pode ser entendida sob três perspectivas, segundo o entendimento de Adil Najam e Mark Halle à respeito de organizações internacionais (2010): ‘responsabilização por atribuições’ (*‘accountability to mandate’*) referindo-se ao cumprimento das funções de determinada organização; ‘responsabilização institucional’ (*‘institutional accountability’*), referindo-se à assuntos de gerenciamento interno, de organização e operacionalização; e ‘responsabilização para com o eleitorado’ (*‘accountability to constituency’*), que por sua vez refere-se à prestação de contas da organização para com os interessados que representa.

Gianluca Sgueo utiliza outra terminologia para analisar o conceito de *‘accountability’*, referindo-se à uma vertente interna, de funcionalidade, associada à “práticas de administração interna e responsabilidade financeira para com os membros de uma organização” e uma outra vertente externa, que diz respeito à “relação entre a organização e seus beneficiários, e mais amplamente, entre a comunidade internacional” (Sgueo, 2016:137, 138). Nesse sentido, a responsabilidade estaria inserida no plano intraorganizacional da rede, onde os diversos participantes prestam contas de suas respectivas ações uns para com os outros, e também num plano exterior, no qual esses participantes respondem para a comunidade, em geral.

Tradicionalmente, a tarefa de concretização normativa, isto é, de garantir efetividade dos objetivos propostos pelas normas, é da competência do Estado e de suas entidades, e a responsabilidade é essencialmente formal, por meios administrativos e judiciais. No atual contexto de governança participativa, colaborativa, horizontal e voluntária - na qual diversos interessados atuam em parceria em prol de um objetivo

determinado - no caso de aplicação de legislação ambiental, questiona-se como será feita a prestação de contas desses participantes ou da rede como um todo. Até porque, a realização normativa é do interesse público e corresponde ao direito fundamental a um ambiente sadio.

Há diversos meios de proporcionar uma prestação de contas efetiva, recorrendo à princípios jurídicos processuais que servem de indicadores de níveis de responsabilização. Critérios de transparência, justificação ou fundamentação de decisões, monitoramento e avaliação (Kramarz e Park, 2016) são os principais indicadores de prestação de contas, permitindo que tanto no âmbito interno, quanto no externo, os diversos atores das redes respondam e sejam responsáveis pelas ações que levam a cabo. No entanto, esses quatro indicadores processuais, no entendimento de Kramarz e Park, correspondem à critérios de ‘fim de ciclo’ (*‘end-of-pipe’*), de funcionamento da organização, de modo que ao confiar somente nesses indicadores, corre-se o risco de não alcançar-se uma efetiva melhoria e preservação do meio ambiente (*idem*, 2016).

Isso porque, segundo essa perspectiva, uma melhor responsabilização não significa, necessariamente, uma melhor governança ambiental, com melhores resultados em prol do meio ambiente. Essa melhoria só será alcançada, se para além de critérios de responsabilização no design e na atuação das redes, existam também elementos que permitam a prestação de contas dos agentes aos interessados diretos das suas políticas, bem como critérios de resultados efetivos de melhoria na preservação e restauração do meio ambiente (Kramarz e Park, 2016). Quer dizer que, não basta uma declaração de boa vontade ou o elenco de critérios no sentido de responder por eventuais omissões ou ações negativas, é preciso também, que o público alvo de uma determinada medida seja considerado e principalmente, que os efeitos das ações tomadas resultem em mais benefícios ambientais.

## **7. CONCLUSÃO**

Da nossa resumida análise das redes, procuramos demonstrar a pertinência e o potencial que possuem como meio de garantir maior efetividade na governança ambiental internacional. Vimos que, por um lado, o atual paradigma de governança ambiental global viabiliza a atuação em redes, ao permitir que os diversos atores da sociedade participem ativamente na resolução e mitigação de problemas complexos comuns, por razões várias

que vão desde a mudança do papel do Estado, da relativização da sua soberania, ao fortalecimento da atuação da sociedade civil e maior interesse do setor empresarial nas questões ambientais. Por outro lado, as redes também validam o modelo de governança atual, ao conferir maior efetividade às políticas e legislações aí elaboradas, isso porque o cerne da colaboração por meio de redes é o alcance de resultados, a realização à nível local ou regional, dos objetivos internacionais pretendidos.

Ademais, caracterizamos as redes como sendo uma parceria em que o setor público, estadual, atua em conjunto com o setor privado (empresas, comunidades locais, acadêmicos e cientistas, grupos de interesse, e todos os demais grupos sociais interessados) em uma relação sem poder hierárquico, baseada na colaboração e voluntariedade, voltada para a concretização de resultados, em que a *internet* é condição material de existência, bem como os documentos constituintes das redes. Além disso, o dever de cooperação e o dever de monitorização são os fundamentos jurídicos para a atuação em redes.

As redes são, dessa forma, um mecanismo flexível, que pode ser adotado em diferentes configurações de atores, como vimos com os casos do IUCN: uma rede de redes, exemplo típico de uma rede ambiental de multi-interessados, onde todos os grupos da sociedade são representados; da IPBES, uma rede intergovernamental, mas que admite outros participantes como observadores; e no célebre caso da Convenção da Diversidade Biológica, em que diversas redes conformam a operacionalização e concretização dos objetivos da Convenção, dos seus Planos, Programas e Metas.

Em especial no caso da CDB, vimos que as redes são incentivadas como meio para alcançar maior concretização dos objetivos e metas, em diversas áreas da Convenção. Portanto, esse caso principalmente, reforça nosso argumento de que a participação de toda a sociedade na conservação e restauração do meio ambiente é a opção que trará maior efetividade de resultados na melhoria do estado do ambiente.

Desses exemplos, podemos retirar que a governança em redes já existe e é um meio viável e potencializador de resultados efetivos, mas que ainda precisa ser mais estudado, em especial quanto aos problemas jurídicos que levanta, como os relacionados à legitimidade, à representatividade e à prestação de contas dos seus membros que sumariamente descrevemos.

Portanto, podemos concluir que as redes representam uma potencial resposta para a falta de efetividade das normas ambientais internacionais. Porque permite que os destinatários dessas normas se envolvam ativamente na sua concretização, agregando o contributo que todos os membros da sociedade podem oferecer, canalizando os potenciais que cada grupo traz, não obstante os diversos interesses que os levam a participar na rede, de modo a que o interesse comum da sociedade prevaleça. Ainda, uma governança em redes permite atender às especificidades das circunstâncias locais, diminuindo a discrepância entre os níveis decisores internacionais e nacionais e os níveis concretizadores locais, conferindo ao mesmo tempo, uma maior proximidade dos membros da rede aos centros decisores, operacionalizando a vontade coletiva de uma determinada localidade.

## CONCLUSÃO

Nossa pesquisa teve uma estrutura de pirâmide invertida: na base, esteve a Governança Ambiental Internacional, no meio, a efetividade, e no vértice, as redes. A Governança é a base do nosso estudo, porque permite-nos compreender o paradigma atual e assim, a partir dele, buscar eventuais respostas para o problema da efetividade.

Ademais, a Governança Ambiental Internacional representa a evolução do Direito Internacional Ambiental, bem como a consolidação das mudanças da própria ordem internacional. Segundo esse paradigma, que caracteriza um novo modo de governar, questões complexas - que põem em causa os interesses comuns da comunidade internacional-, exigem também uma abordagem complexa, por parte de todos os membros da comunidade global. Assim, exige-se um esforço coletivo, uma participação efetiva e alargada de todos os segmentos da sociedade, não só de entidades públicas.

Por conseguinte, na resolução de problemas ambientais internacionais, devem estar envolvidos representantes do poder público, mas também do setor privado, este entendido num sentido amplo, incluindo ONGs, cientistas, acadêmicos, comunidades locais, dentre outros. Estes atores atuam em conjunto, em colaboração, buscando a concretização de resultados a nível local, regional, nacional e global. Assim caracteriza-se a Governança Ambiental Internacional.

O próximo elemento da nossa pirâmide, a parte intermédia, consiste no problema jurídico da efetividade das normas ambientais internacionais. Chegamos a esse problema, ao constatar que o estado de conservação e proteção do meio ambiente ainda está longe de ser desejável, em inúmeros aspectos, não obstante da evolução do direito internacional ambiental terem resultado diversas normas jurídicas, com maior ou menor força vinculativa. Portanto, ao analisar os principais problemas jurídicos que a doutrina aponta como causa para essa falta de resultados positivos, concluímos que a falta de efetividade é o principal problema. Distingue-se, assim, de questões sobre a implementação, o cumprimento e a execução de normas ambientais internacionais.

Portanto, para resolver um problema, precisamos conhecê-lo. Foi com esse propósito que estudamos a efetividade segundo três doutrinas diferentes: a teoria geral do direito; o direito internacional público; e o direito internacional ambiental. Após nossa breve análise, pudemos afirmar que o alcance da efetividade depende de elementos

jurídico-normativos, relacionados à natureza da norma jurídica em si, e também de elementos sócio-culturais, de recepção da norma pelos destinatários. A combinação desses elementos permite-nos concluir que, por um lado, a efetividade pode ser avaliada segundo o grau de mudança de comportamentos que alcança numa determinada sociedade, como o grau de alcance de resultados ‘no terreno’ e principalmente, com o grau de melhoria no estado do meio ambiente. Por outro lado, percebemos como é importante o papel dos destinatários das normas, na sua efetivação.

Assim, chegamos ao vértice da nossa pirâmide: as redes de multi-interessados. Considerando o modelo de governança ambiental internacional como base, acreditamos que as redes são um mecanismo ideal para garantir maior efetividade normativa. Uma, porque se baseia na colaboração de diversos atores para resolução de problemas complexos comuns, e outra, porque, sabemos que a efetividade também depende, em grande parte, da contribuição dos destinatários das normas.

As redes são, assim, um modo de governança em que os diversos interessados no assunto contribuem para a concretização de políticas e de legislação. Procuramos, no nosso trabalho, delimitar o que entendemos por redes e caracterizamos o modelo, com base na principal doutrina que estuda o tema. Ademais, procuramos demonstrar a existência desse modelo de governança com alguns exemplos. Portanto, as redes já são empregadas como mecanismo de maior efetividade da governança internacional. Mas, ainda há muitos questionamentos sobre esse modelo, em especial no âmbito jurídico, como apontamos, questões como falta de legitimidade, de representatividade e meios de responsabilizar os membros estão ainda em aberto.

Assim sendo, tendo em consideração as limitações da nossa pesquisa, esperamos que o pouco que conseguimos elaborar possa servir de ensejo para futuras pesquisas, tendo em vista a maior efetividade das normas jurídicas internacionais ambientais.

## REFERÊNCIAS

- Aragão, Alexandra «Da mera proclamação da sustentabilidade ao dever legal de monitorização do desenvolvimento sustentável através de matrizes de indicadores». In: Sara Moreno Pires *et al.* (coords.) *Indicadores de Desenvolvimento Sustentável: Instrumentos Estratégicos e Inovadores para Municípios Sustentáveis. O caso de Estarreja*. Instituto Jurídico. Universidade de Aveiro. Jan. 2017, p. 78-108. Disponível em: [[http://www.ij.fd.uc.pt/publicacoes\\_monografias\\_011.html](http://www.ij.fd.uc.pt/publicacoes_monografias_011.html)]
- Aragão, Alexandra «Direito comunitário do ambiente». Cadernos CEDOUA. Coimbra: Almedina, 2002, p. 14-21.
- Aragão, Alexandra «Direito do Ambiente, Direito Planetário» In: *Themis. Revista da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa*. Ano 15, n.º 26/27, 2014, p. 153-181.
- Aragão, Alexandra. *O princípio do poluidor pagador pedra angular da política comunitária do ambiente*. Antonio Herman Benjamin, José Rubens Morato Leite (coords.) São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2014. Disponível em: [[http://www.ij.fd.uc.pt/publicacoes/monografias/pub\\_5/Poluidor\\_Pagador\\_Alexandra\\_Aragao\\_Planete\\_Verde.pdf](http://www.ij.fd.uc.pt/publicacoes/monografias/pub_5/Poluidor_Pagador_Alexandra_Aragao_Planete_Verde.pdf)].
- Aragão, Alexandra «Princípio da precaução: manual de instruções». In: *Revista do CEDOUA*. Vol. 11, Nº 22, 2008.
- Bäckstrand, Karin e Kylsäter, Mikael «Old Wine in New Bottles? The Legitimation and Delegitimation of UN Public–Private Partnerships for Sustainable Development from the Johannesburg Summit to the Rio+20 Summit» In: *Globalizations*. Vol. 11. n.º 3, 2014, p. 331-347. Disponível em: [DOI:10.1080/14747731.2014.892398].
- Bäckstrand, Karin. «Democratizing Global Environmental Governance? Stakeholder Democracy after the World Summit on Sustainable Development». In: *European Journal of International Relations*. Vol.12, n.º 4. December 2006, p. 467-498. Disponível em: [DOI: 10.1177/1354066106069321].
- Bellina, Séverine. *et al.*, *L'État en quête de légitimité: sortir collectivement des situations fragilité*. Paris: Mayer, 2010.
- Birnie, Patricia W.; Boyle, Alan; Redgwell, Catherine. *International Law and the Environment*, 3<sup>rd</sup> ed, Oxford: Oxford University Press, 2009.
- Bobbio, Norberto, *Teoria da norma jurídica*. Trad. Fernando Pavan Baptista e Ariani Bueno Sudatti. Apresentação Alaôr Caffé Alves. Bauru, SP: Edipro, 4.<sup>a</sup> ed. Revista, 2008.
- Bodansky, Daniel. «Legitimacy in International Law and International Relations». In: *American Political Science Association 2011 Annual Meeting Paper*, 2011, Disponível em: [<https://ssrn.com/abstract=1900289>].
- Bodansky, Daniel. «The Concept of Legitimacy in International Law». In: *Legitimacy in International Law, Max Planck Institute for Comparative Public Law and*

*International Law*, 2008, p. 1, 2. UGA Legal Studies Research Paper n.º 07-013.  
Disponível em: [<https://ssrn.com/abstract=1033542>].

Bodansky, Daniel. «The legitimacy of International Governance: A Coming Challenge for International Environmental Law?» *In: American Journal of International Law*. Vol. 93, n.º 3, July 1999. p. 596-624.

Bothe, Michael «The Role of International Environmental Law». *In: Otmar Höll (ed.) Environmental Cooperation in Europe. The Political Dimension*. Boulder-CO, USA: Westview Press, 1994, p. 123-157;

Bronze, Fernando José. *Lições de Introdução ao Direito*. 2ª. ed. Coimbra: Wolters Kluwer, 2010.

Calame, Pierre. «Préface» *In: L'État en quête de légitimité: sortir collectivement des situations fragilité*. Séverine Bellina *et al.*, Paris: Mayer, 2010, p. 11.

Campos, João Mota (coord.). *Organizações Internacionais: teoria geral, estudo monográfico das principais organizações internacionais de que Portugal é membro*. 4ª ed., rev. e atual. Coimbra: Wolters Kluwer Portugal-Coimbra Editora, 2010.

Cançado Trindade, Antônio Augusto. «New Dimensions and challenges of International Law: human rights and the environment (1998)» *In: O Direito Internacional em um mundo em transformação. Ensaios 1976-2001*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 933-983.

Carter, Neil. *The Politics of the Environment: Ideas, Activism, Policy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

CBD ALLIANCE. *Memorandum of Understanding between the Secretariat of the Convention of Biological Diversity and the Members of the Convention on Biological Diversity Alliance*. 6 May 2016. Disponível em: [<http://www.cbdalliance.info/en/wp-content/uploads/2016/05/MoU-CBDA-SCBD.pdf>].

CDB, *Convenção da Diversidade Biológica*. Versão brasileira, Decreto Legislativo n.º 2 de 1994 que aprova o texto da CDB de 1992. Disponível em: [<http://www.mma.gov.br/destaques/item/7513-conven%C3%A7%C3%A3o-sobre-diversidade-biol%C3%B3gica-cdb>].

CDB. Decision II/13. *Cooperation with Other Biodiversity-Related Conventions*. COP 2. 1995. Disponível em: [<https://www.cbd.int/decision/cop/default.shtml?id=7086>].

CDB. Decision IV/9. *Implementation of Article 8(j) and related provisions*. COP 4. 1998. Disponível em: [<https://www.cbd.int/decision/cop/default.shtml?id=7132>].

CBD. *Modus Operandi for the Liaison Group of the Biodiversity-related Conventions*, Second high-level retreat of the members of the Liaison Group of the Biodiversity-related Conventions, Bogis-Bossey, Switzerland, 4 September 2011. Disponível em: [<https://www.cbd.int/cooperation/doc/blg-modus-operandi-en.pdf>].

- CBDa. Decision X/2. *Strategic Plan for Biodiversity 2011-2020 and the Aichi Biodiversity Targets*. COP 10. 2010. Disponível em: [https://www.cbd.int/decision/cop/?id=12268].
- CBDb. Decision X/5. *Implementation of the Convention and the Strategic Plan*. COP 10. 2010. Disponível em: [https://www.cbd.int/decision/cop/default.shtml?id=12271#cop-10-dec-05-fn24].
- CDBc. Decision X/22. *Plan of Action on Subnational Governments, Cities and Other Local Authorities for Biodiversity*. COP 10. 2010. Disponível em: [https://www.cbd.int/decision/cop/default.shtml?id=12288].
- CBDd. Decision X/23. *Multi-Year Plan of Action for South-South Cooperation on Biodiversity for Development*. COP 10. 2010. Disponível em: [https://www.cbd.int/decision/cop/default.shtml?id=12289].
- CDBe. *Multi-Year Plan of Action for South-South Cooperation on Biodiversity for Development*. Note by the Executive Secretary. COP10/18/Add.1/Rev.1. 17 October 2010. Disponível em: [https://www.cbd.int/doc/meetings/cop/cop-10/official/cop-10-18-add1-rev1-en.pdf].
- CBDf. Decision X/21. *Business engagement*. COP 10. 2010. Disponível em: [https://www.cbd.int/decision/cop/default.shtml?id=12287].
- CBDg. Decision X/43. *Multi-year programme of work on the implementation of Article 8(j) and related provisions of the Convention on Biological Diversity*. COP 10. 2010. Disponível em: [https://www.cbd.int/decision/cop/default.shtml?id=12309].
- CDB. Decision XII/10. *Business engagement*. COP 12. 2014. Disponível em: [https://www.cbd.int/decision/cop/default.shtml?id=13373].
- CDB. *Memorandum of Cooperation between the SCBD and Coordinating Unit of the Mediterranean Action Plan on general cooperation*. Partnership and Agreements, 18 May 2000. Disponível em: [https://www.cbd.int/doc/agreements/agmt-map-2000-05-18-moc-web-en.pdf].
- CDB. *Memorandum of Understanding of the Consortium of Scientific Partners for Biodiversity*. 27 março de 2006. Disponível em: [https://www.cbd.int/doc/agreements/agmt-museums-2006-03-27-mou-en.pdf].
- CDBa. Decision VI/26. *Strategic Plan for the Convention on Biological Diversity 2006-2010*. COP 6. 2002. Disponível em: [https://www.cbd.int/decision/cop/default.shtml?id=7200].
- CDBb. Decision VI/20. *Cooperation with other organizations, initiatives and conventions. Cooperation with various international organizations, initiatives and other conventions*. COP 6. 2002. Disponível em: [https://www.cbd.int/decision/cop/default.shtml?id=7194].
- CDBa. Decision VII/12. *Sustainable Use (Article 10). Annex II: Addis Ababa Principles and Guidelines for the Sustainable use of Biodiversity*. COP 7. 2004. Disponível em: [https://www.cbd.int/decision/cop/default.shtml?id=7749].

CDBb. Decision VII/16. *Article 8(j) and related provisions*. COP 7. 2004. Disponível em: [<https://www.cbd.int/decision/cop/default.shtml?id=7753>].

CDBa. *History of the Convention*. s/d. Disponível em: [<https://www.cbd.int/history/>].

CDBb. *Cooperation and Partnerships*. s/d. Disponível em: [<https://www.cbd.int/cooperation/>].

CDBc. *Actions to enhance implementation of the Strategic Plan for Biodiversity 2011-2020*. s/d. Disponível em: [<https://www.cbd.int/sp/actions.shtml>].

Cerrillo i Martínez, Agustí. «La Gobernanza Hoy: Introducción». In: Agustí Cerrillo i Martínez (coord.), *La Gobernanza Hoy: 10 Textos de Referencia*” 1ª. ed., Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2005.

CNUMAD - Conferência Das Nações Unidas Sobre O Meio Ambiente E Desenvolvimento 1992, Rio de Janeiro: *Agenda 21*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações. Disponível em: [<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/agenda21.pdf>]

Comissão Européia. *European Governance a White Paper*. COM (2001) 428, Brussels, 25.7.2001. Disponível em: [[http://europa.eu/rapid/press-release\\_DOC-01-10\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-01-10_en.htm)].

Comissão Européia. *Livro Verde sobre as parcerias público-privadas e o direito comunitário em matéria de contratos públicos e concessões*. COM (2004) 327 final. Disponível em: [<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A52004DC0327>].

Couvreur, Philippe. *The International Court of Justice and the Effectiveness of International Law*. Collected Courses of the Xiamen Academy of International Law. Leiden, The Netherlands: Martinus Nijhoff Publishers, 2016. Disponível em *Google Books*: [[https://books.google.pt/books?id=\\_NWYDQAAQBAJ&printsec=frontcover&hl=pt-PT&source=gbs\\_ge\\_summary\\_r&cad=0#v=onepage&q&f=false](https://books.google.pt/books?id=_NWYDQAAQBAJ&printsec=frontcover&hl=pt-PT&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false)].

Dias, José Eduardo Figueiredo. *Direito e Política do Ambiente*. Coimbra: CEFA, 1998/9.

Díaz, Sandra *et al.* «The IPBES Conceptual Framework — connecting nature and people» In: *Current Opinion in Environmental Sustainability*. Vol. 14, June 2015, p. 1-16. Disponível em: [<https://doi.org/10.1016/j.cosust.2014.11.002>]

Dixon, Martin. *Textbook on International Law*. 7th ed. Oxford: University Press, 2013. Disponível em *Google Books*: [[https://books.google.pt/books?id=RWScAQAAQBAJ&printsec=frontcover&dq=textbook+on+international+law&hl=pt-PT&sa=X&ved=0ahUKEwj89\\_v4otvUAhXKfRoKHbTQDa0Q6AEIJjAA#v=onepage&q=textbook%20on%20international%20law&f=false](https://books.google.pt/books?id=RWScAQAAQBAJ&printsec=frontcover&dq=textbook+on+international+law&hl=pt-PT&sa=X&ved=0ahUKEwj89_v4otvUAhXKfRoKHbTQDa0Q6AEIJjAA#v=onepage&q=textbook%20on%20international%20law&f=false)].

Esty, Daniel e Ivanova, Maria. «Globalisation and Environmental Protection: A Global Governance Perspective» In: *A Handbook of Globalisation... op cit.*, p. 627-649.

Esty, Daniel. «Good Governance at the Supranational Scale: Globalizing Administrative Law» In: *Yale Law Journal*. n.º 115, 2006, p. 1490-1562. Disponível em: [https://ssrn.com/abstract=903981]

Fitzmaurice, John «The Ruling of the International Court of Justice in the Babcikovo-Nagymaros Case: A Critical Analysis» In: *European Environmental Law Review*, Vol. 9, n.º 3, March 2000, p. 80-87.

Garcia, Maria da Glória F.P.D. *O Lugar do Direito na Proteção do Ambiente*. Reimpressão. Coimbra: Almedina, 2015.

Gardiner, Richard K. *Treaty Interpretation*. 2<sup>nd</sup> ed, Oxford: University Press, 2015. Disponível em Google Books: [https://books.google.pt/books?id=2wnHCQAAQBAJ&printsec=frontcover&hl=pt-PT&source=gbs\_ge\_summary\_r&cad=0#v=onepage&q&f=false].

GBO-4. *Global Biodiversity Outlook 4*. Secretariat of the Convention on Biological Diversity. Montréal, 2014. Disponível em: [https://www.cbd.int/gbo/gbo4/publication/gbo4-en.pdf]

Guruswamy, Lakshman D. *International Environmental Law in a nutshell*. With Kevin L. Doran, 3<sup>rd</sup> ed., St. Paul, MN, USA: Thomson/West, 2007.

Henriques, Miguel Gorjão. *Direito da União: história, direito, cidadania, mercado interno e concorrência*. 6<sup>a</sup> ed. Coimbra: Almedina, 2010.

Hunter, David; Salzman, James; Zaelke, Durwood. *International Environmental Law and Policy*. 3<sup>rd</sup> ed. New York: Foundation Press, 2007.

INECE- International Network for Environmental Compliance and Enforcement – «Overview of Compliance and Enforcement Programs» In: *Principles of Environmental Compliance and Enforcement Handbook*. 2<sup>nd</sup> ed., 2009. Disponível em: [https://inece.org/assets/Publications/5771667f2831b\_PrinciplesOfEnvironmentalComplianceAndEnforcementHandbookChapter\_Full.pdf].

IPBES – International Panel on Biodiversity and Ecosystem Services. *How IPBES work*. s/d. Disponível em: [https://www.ipbes.net/about-us].

Isett, Kimberley R. *et al.* «Networks in Public Administration Scholarship: Understanding Where We Are and Where We Need to Go» In: *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 21, 2011, p. i157–i173. Disponível em: [doi:10.1093/jopart/muq06].

IUCN. *STATUTES* (of 5 October 1948, revised on 22 October 1996, and last amended on 10 September 2016) *AND REGULATIONS* (revised on 22 October 1996 and last amended on 9 February 2017). ISBN 978-2-8317-1555-1, 2012. Disponível em: [https://www.iucn.org/sites/dev/files/iucn\_statutes\_and\_regulations\_february\_2017\_final-master\_file.pdf].

IUCN. *About*. s/d. [https://www.iucn.org/about].

Jackson, Wendy e Bührs, Ton. «International Environmental Regimes: Understanding Institutional and Ecological Effectiveness» *In: Journal of International Wildlife Law & Policy*. 18:1, 2015, p. 63-83, Disponível em: [http://dx.doi.org/10.1080/13880292.2014.957030].

JLGRC - JOINT LIAISON GROUP OF THE RIO CONVENTIONS. *Summary Report*, Twelfth Meeting. Boon, Germany. 22 January 2013. Disponível em: [https://www.cbd.int/doc/reports/jlg-12-report-en.pdf].

John, DeWitt. «Civic Environmentalism». *In: Robert F. Durant et al., (eds.) Environmental governance reconsidered: challenges, choices, and opportunities*. Cambridge, Massachusetts, London: The MIT Press, 2004, p. 219-254.

Kim, Junki, «Networks, Network Governance, and Networked Networks», *In: International Review of Public Administration*. Vol. 11, n.º 1. p. 19-34, 2006. Disponível em: [DOI: 10.1080/12294659.2006.10805075].

Kiss, Alexander e Shelton, Dinah. *International Environmental Law*. London: Graham & Trotman, 1991.

Kiss, Alexander. «Globalization and the Common Concern of Humankind» *In: Alexander Kiss, Dinah Shelton, Kanami Ishibashi (eds) Economic Globalization and Compliance with International Environmental Agreements*. The Hague: Kluwer Law, 2003, p. 6.

Kramarz, Teresa e Park, Susan. «Accountability in Global Environmental Governance: A Meaningful Tool for Action?» *In: Global Environmental Politics*. Vol. 16, n.º 2. May 2016, p. 1-21. Disponível em: [doi:10.1162/GLEP\_a\_00349].

Kumm, Matthias. «The Legitimacy of International Law: A Constitutionalist Framework of Analysis» *In: The European Journal of International Law*. Vol. 15 n.º.5, 2004, p. 907-931.

Lecy, Jesse D.; Mergel, Ines A.; Schmitz, Hans Peter «Networks in Public Administration: Current scholarship in review» *In: Public Management Review*, Vol. 16, n.º 5, 2014, p. 643-665. Disponível em: [DOI: 10.1080/14719037.2012.743577].

Leroy, Yann «La Notion D'effectivité du Droit» *In: Droit et société*. n.º 79, 2011/3, p. 715-732. Disponível em: [http://www.cairn.info/revue-droit-et-societe-2011-3-page-715.htm].

Machado, Jonatas E. M. *Direito Internacional – Do Paradigma Clássico ao Pós-11 de Setembro*. Coimbra: Coimbra Editora. 3ª ed. 2006.

Mandell, Myrna P. e Keast, Robyn, «A new look at leadership in collaborative networks: process catalysts» *In: J. Raffel et al. (eds.) Public Sector Leadership: International Challenges and Perspectives*. Cheltenham: Edward Elgar, 2009, p. 163-178.

Marauhn, Thilo. «Changing Role of the State» *In: Daniel Bodansky et al. (eds.) The Oxford Handbook of International Environmental Law*. 2007, p. 727-769.

- Martin, Lisa L. «Against Compliance» *In: Jeffrey L. Dunoff; Mark A. Pollack (eds.). Interdisciplinary Perspectives on International Law and International Relations. The State of the Art.* Cambridge: University Press, 2013, p. 591-610.
- Martínez, Agusti Cerrilo I. «La Gobernanza hoy: Introducción» *In: Agusti Cerrilo i Martínez (coord.) La Gobernanza hoy: 10 Textos de Referencia.* 1ª. ed., Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2005, p. 11-36.
- Mayntz, Renate. «Nuevos Desafíos de la Teoría de la Gobernanza» *In: Agustí Cerrillo i Martínez (coord.) La Gobernanza Hoy... op cit.,* p. 83-98.
- MEA - MILLENNIUM ECOSYSTEM ASSESSMENT. *Ecosystems and Human Well-being: Biodiversity Synthesis.* Washington, DC: World Resources Institute. 2005.  
Disponível em:  
[<http://www.millenniumassessment.org/documents/document.354.aspx.pdf>].
- Meadowcroft, James. «Deliberative Democracy» *In: Robert F. Durant et al. (eds.) Environmental Governance Reconsidered... op. cit.,* p. 183-217.
- Mitchell, Ronald B. «Compliance Theory. Compliance, Effectiveness and Behaviour Change in International Environmental Law» *In: Daniel Bodansky et al. (eds.) The Oxford Handbook of International... op. cit.,* p. 894-921.
- Montini, Massimiliano. «Improving Compliance with Multilateral Environmental Agreements through Positive Measures: The Case of the Kyoto Protocol on Climate Change» *In: Alexandre Kiss et al. (eds.), Economic Globalization and Compliance with International Environmental Agreements.* The Hague, The Netherlands: Kluwer Law International, 2003, p. 158.
- Moreno, Natália de Almeida «Regimes Complexos no Cenário Internacional Contemporâneo» *In: Revista de Direito Constitucional e Internacional.* São Paulo: Revista dos Tribunais/Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, n° 88. jul/set 2014, p. 275-316.
- Muijs, Daniel; West, Mel; Ainscow, Mel «Why network? Theoretical perspectives on networking» *In: School Effectiveness and School Improvement.* Vol. 21, n.º 1, 2010, p. 5-26. Disponível em: [DOI: 10.1080/09243450903569692].
- Najam, Adil e Halle, Mark. «Global Environmental Governance: The Challenge of Accountability» *In: Sustainable Development Insights.* Boston: Boston University, Frederick S. Pardee Center for the Study of the Longer-Range Future. 2010. Disponível em: [<http://www.bu.edu/pardee/files/2010/04/UNsdkp005fsingle.pdf>].
- NATURAL CAPITAL COALITION. *Natural Capital Protocol Principles and Framework.* 2016. Disponível em: [[http://naturalcapitalcoalition.org/wp-content/uploads/2016/07/Framework\\_Book\\_2016-07-01-2.pdf](http://naturalcapitalcoalition.org/wp-content/uploads/2016/07/Framework_Book_2016-07-01-2.pdf)].
- Navarro, Pablo e Moreso, José Juan «Aplicabilidad y eficacia de las normas jurídicas» *In: Isonomia. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho.* n.º 5, 1996, p. 119-142.
- Neves, A. Castanheira. *Metodologia Jurídica. Problemas Fundamentais.* 1ª ed., Reimp. Coimbra: Coimbra Editora, 2013.

Newman, Abraham L.; Zaring, David. «Regulatory Networks: Power, Legitimacy, and Compliance» *In: Jeffrey L. Dunoff; Mark A. Pollack (eds.) Interdisciplinary Perspectives... op. cit.* p. 244-265.

Nunes, João Arriscado; Matias, Marisa; Costa, Susana. «Bottom-up Environmental law and Democracy in the Risk Society: Portuguese Experiences in the European Context» *In: Boaventura de Sousa Santos e César A. Rodríguez-Garavito (eds.) Law and Globalization from Below. Towards Cosmopolitan Legality.* Cambridge: University Press, 2005, p. 363-383.

Nyholm, Inga e Haveri, Arto. «Between Government and Governance – Local Solutions for Reconciling Representative Government and Network Governance» *In: Local Government Studies.* Vol. 35, n.º 1, 2009, p. 109-124. Disponível em: [doi:10.1080/03003930802574516].

Oguamanan, Chidi «Biological Diversity» *In: Shawkat Alam et al. (eds) Routledge handbook of international environmental law.* New York; London: Routledge, 2015, p. 209-226.

Perrez, Franz Xaver. *Cooperative Sovereignty: From Independence to Interdependence in The Structure of International Environmental Law.* The Hague: Kluwer Law International, 2000.

Puppim de Oliveira, José Antônio «Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas» *In: RAP Rio de Janeiro,* Vol. 40, n.º 1, mar./abr. 2006, p. 273-88. Disponível em: [http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n2/v40n2a06.pdf].

Puppim de Oliveira, José Antônio *et al.*, «Cities and Biodiversity: Perspectives and Governance Challenges for Implementing the Convention on Biological Diversity (CBD) at the City Level» *In: Biological Conservation.* Vol. 144, n.º 5, 2011, p. 1302–13. Disponível em: [doi:10.1016/j.biocon.2010.12.007].

Puppim de Oliveira, José Antônio. «The mismatch of implementation networks in international environmental regimes – Lessons from different agreements» *In: Norichika Kanie, Steinar Andersen, Peter M. Haas (eds) Improving Global Environmental Governance – Best practices for architecture and agency.* London, New York: Routledge, 2014, p. 108-129.

Raustiala, Kal. «Compliance & Effectiveness in International Regulatory Cooperation» *In: Case Western Reserve Journal of International Law.* Vol. 32, n.º 3, 2000, p. 387-440. Disponível em: [http://scholarlycommons.law.case.edu/jil/vol32/iss3/2].

Raustiala, Kal. «The Architecture of International Cooperation: Transgovernmental Networks and the Future of International Law» *In: Virginia Journal of International Law.* Vol. 43, n.º 1, 2002. p. 1-92. Disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\_id=333381].

Redgwell, Catherine «National Implementation» *In: Daniel Bodansky et al. (eds.) The Oxford Handbook of International... op cit.,* p. 923-946.

Rhodes, R. A. W. «The New Governance: Governing without Government» *In: Political Studies, XLIV.* vol. 44, n.º 4, 1996, p. 652-667.

Sand, Peter. «The Evolution of International Environmental Law» In: Daniel Bodansky *et al.* (eds.), *The Oxford Handbook of International Environmental Law*. 2007, p. 30-43.

Sands, Philippe «Environmental Protection in the Twenty-first Century: Sustainable Development and International Law» In: Richard L. Revesz *et al.* (eds.) *Environmental Law, the Economy and Sustainable Development – The United States, the European Union and the International Community*. Cambridge: University Press, 2000, p. 369-409.

Sgueo, Gianluca. *Beyond Networks – Interlocutory Coalitions, the European and Global Legal Orders*. Springer, 2016.

Silva, Suzana Tavares «O Princípio (fundamental) da Eficiência» In: *Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto*. Porto. Ano 7, n.º esp., 2010, p. 519-544.

Slaughter. Anne-Marie. *A New World Order*. Princeton: Princeton University Press, 2004.

Stewart. Richard B. «Instrument Choice» In: Daniel Bodansky *et al.* (eds.) *The Oxford Handbook of International...op cit.*, p. 147-181.

Stokke, Olav Schram «The Interplay of International Regimes: Putting Effectiveness Theory to Work» In: *The Fridtjof Nansen Institute. FNI Report*. n.º 14. 2001.  
Disponível em: [<https://www.files.ethz.ch/isn/100208/01-14-oss.pdf>].

Streck, Charlotte «Governments and Policy Networks: chances, Risks, and a Missing Strategy» In: Frank Wijen *et al.* (eds.) *A Handbook of Globalisation and Environmental Policy. National Government Interventions in a Global Arena*. Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Elgar, 2005, p. 653-683.

Téllez Núñez, Andrés «El problema de la efectividad del derecho internacional público» In: *International Law Revista Colombiana de Derecho Internacional*. n.º 6, julio-diciembre, 2005. p. 443-496. Disponível em:  
[<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=82400612>].

Thibierge. Catherine *et al.*, *La force normative: naissance d'un concept*. Paris: L.G.D.J., Lextenso éditions, 2009.

Tribunal Permanente de Arbitragem em 1941: *U.N. Report International Law Arbitral AWARDS 1905* (1949). Disponível em: [[http://legal.un.org/riaa/cases/vol\\_III/1905-1982.pdf](http://legal.un.org/riaa/cases/vol_III/1905-1982.pdf)].

Turner, Stephen J. «*A Global Environmental Right*» London; New York: Routledge, 2014.

UN, United Nations Conference on Environment and Development (UNCED), “EARTH SUMMIT”, 1992. Disponível em: [<http://www.un.org/geninfo/bp/enviro.html>].

UN. Programme for The Further Implementation of Agenda 21, Resolution Adopted by The General Assembly, A/S-19/29, 11th plenary meeting, 19 Sep. 1997, Paragraph 118. Disponível em: [<http://www.un.org/documents/ga/res/spec/aress19-2.htm>].

UN. Report of the Commission on Global Governance. «Chapter 1 A New World» *In: Our Global Neighborhood*. Oxford: Oxford University Press, 1995. Disponível em: [<http://www.gdrc.org/u-gov/global-neighborhood/chap1.htm>].

UN. *Report of the World Summit on Sustainable Development Johannesburg, South Africa, 26 August- 4 September 2002*. A/CONF.199/20. New York: UN, 2002. Disponível em: [[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/CONF.199/20](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/CONF.199/20)].

UN. *Resolução da Assembleia Geral 2398 (XXIII) de 3 dezembro 1968*. *In: UN Documentation: Environment. Conferences and Reports on the Environment*. Disponível em: [<http://research.un.org/en/docs/environment/conferences>].

Underdal, Arild. «One Question, Two Answers» *In: Edward L. Miles et. al. (eds.). Environmental Regime Effectiveness: Confronting Theory with Evidence*. Cambridge: The MIT Press, 2002, p. 3-46.

UNDESA «Partnerships for the SDGs: A legacy review towards realizing the 2030 Agenda» Report 2015. Disponível em: [<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2257Partnerships%20for%20SDGs%20-%20a%20review%20web.pdf>].

UNEP. Report of the Second Session of the Plenary Meeting to Determine Modalities and Institutional Arrangements for an Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services. Annex I. Resolution: Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services. Appendix I: Functions, Operating Principles and Institutional Arrangements of the Platform. Parágrafo 1. *UNEP/IPBES.MI/2/9*. 2012. Disponível em: [[http://www.ipbes.net/sites/default/files/downloads/UNEP\\_IPBES\\_MI\\_2\\_9\\_EN\\_0.pdf](http://www.ipbes.net/sites/default/files/downloads/UNEP_IPBES_MI_2_9_EN_0.pdf)].

UNEP. *The MEA IKM Initiative, About*. Disponível em: [<https://www.informe.org/about>].

Wheatley, Steven. *The Democratic Legitimacy of International Law*. Oxford, Portland, Oregon: Hart Publishing, 2010.

Wolfrum, Rüdiger «Means of Ensuring Compliance with and enforcement of international environmental law» *In: Recueil des Cours: Collected Courses of The Hague Academy of International Law*. The Hague: Academie de Droit International. The Hague. Tome 272. 1998. p. 29.

Young, Oran e Levy, Marc A. «The Effectiveness of International Environmental Regimes» *In: Oran R. Young (ed.) The Effectiveness of International Environmental Regimes. Causal Connections and Behavioral Mechanisms*. Cambridge, London: MIT Press, 1999. Disponível em *Google Books*: [[https://books.google.pt/books?hl=pt-PT&lr=&id=WjYXxfSsRSAC&oi=fnd&pg=PR9&dq=+effectiveness+of+international+environmental+law&ots=UKyLHWfN\\_S&sig=Wv6qb6NdT92vAM5amEuIEdMFIE&redir\\_esc=y#v=onepage&q&f=true](https://books.google.pt/books?hl=pt-PT&lr=&id=WjYXxfSsRSAC&oi=fnd&pg=PR9&dq=+effectiveness+of+international+environmental+law&ots=UKyLHWfN_S&sig=Wv6qb6NdT92vAM5amEuIEdMFIE&redir_esc=y#v=onepage&q&f=true)].