



GOVERNANÇA GLOBAL DO CLIMA: OS OBSTÁCULOS DA EFETIVAÇÃO DOS REGIMES AMBIENTAIS INTERNACIONAIS

GLOBAL CLIMATE GOVERNANCE: THE OBSTACLES TO THE EFFECTIVENESS OF INTERNATIONAL ENVIRONMENTAL REGIMES

Matheus Silva Bastos ¹
Fernando Gabbi Polli ²

RESUMO

A presente pesquisa busca analisar os desafios que os Regimes Ambientais enfrentam no sistema internacional e como esses desafios impactam na Governança Global do Clima. O método de abordagem utilizado no estudo é o hipotético-dedutivo. No decorrer do estudo, é constatado a existência diversos obstáculos e que impedem a efetivação dos Regimes Ambientais: a estrutura global, os interesses políticos e econômicos de grupos e Estados e o processo de construção dos regimes. Chega-se à conclusão de que os Regimes Ambientais Internacionais são dependentes dos interesses e da política dos Estados envolvidos, sendo limitado pela soberania dos mesmos e para que qualquer tentativa de responder às demandas ambientais seja efetiva, necessita do consenso dos Estados e dos demais atores. Dessa maneira é necessário a atuação em conjunto de diversos agentes para que as políticas ambientais possam ser postas em prática e consigam solucionar as demandas ambientais existentes.

Palavras-chave: Desafios; Governança Global; Meio Ambiente; Regimes Internacionais.

ABSTRACT

The present research seeks to analyze the challenges that Environmental Regimes face in the international system and how these challenges impact on Global Climate Governance. The method of approach used in the study is the hypothetico-deductive. In the course of the study, several obstacles are detected that impede the implementation of the Environmental Regimes: the global structure, the political and economic interests of groups and States and the regime design. It is concluded that International Environmental Regimes are dependent on the interests and policies of the States concerned, limited by their sovereignty, and any attempt to respond to environmental demands be effective, requires the consensus of States and other actors. In this way it is necessary to work together with different agents to put environmental policies into practice and solve the existing environmental demands.

Keywords: Challenges; Environment; Global Governance; International Regimes.

¹ Graduando do curso de Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). matheus.bastos1997@hotmail.com

² Graduado em Ciências Jurídicas e Sociais pela UFSM, especialista em Direito Processual Civil pela Universidade Anhuera-Uniderp e Direito e Processo do Trabalho pelo Faculdade Damásio, mestrando do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFSM. fpolli13@hotmail.com



INTRODUÇÃO

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

Problemas como o aquecimento global, o efeito estufa, a redução da camada de ozônio, a poluição transfronteiriça e a destruição de florestas nativas, impactam a todos os Estados. Dessa maneira, é necessário responder a esses problemas de forma conjunta para que as soluções sejam efetivas. Os Regimes Ambientais surgem como uma resposta as demandas ambientais existentes no sistema internacional e que afetam a sociedade global de forma geral. Portanto, fortalecer e tornar eficientes os regimes ambientais, os acordos e os tratados que trabalham com a temática ambiental são fundamentais. A Governança Global do Clima só é possível quando há mecanismos eficientes e que orientam a atuação dos atores para a adoção de políticas sustentáveis e que visem a preservação ambiental.

Deste modo, o artigo tem por objetivo analisar os desafios que dificultam e/ou impedem a eficácia dos regimes ambientais e a estruturação de uma Governança Global do Clima. Assim, busca-se compreender quais são os principais obstáculos presentes no cenário internacional e na política dos Estados, que prejudicam a adoção de políticas ambientais para solucionar as demandas existentes no sistema. O método adotado na pesquisa é o hipotético-dedutivo, pois visa-se analisar as dificuldades de implementação de regimes ambientais internacionais partindo de pressupostos previamente delimitados.

O artigo é dividido em três capítulos que são construídos para tornar possível a compreensão sobre a Governança Global do Clima e como os obstáculos impedem a efetivação dos regimes ambientais.

No primeiro capítulo é iniciada uma discussão sobre os conceitos centrais que envolvem governança global, regimes internacionais e a política dos Estados. O objetivo do



capítulo é analisar e explicar a relação existente entre os regimes internacionais e a governança global, suas definições e relacionar com as políticas estatais.

Já no segundo capítulo, é discutido o conceito de Governança Global do Clima, sua área de atuação, os problemas ambientais e o processo de construção e implementação dos Regimes Ambientais. O processo é constituído por: delimitação da agenda, período de negociação, formalização de acordos, implementação das políticas pelos Estados e a revisão dos acordos.

O último capítulo é reservado para a análise dos desafios de efetivação dos regimes ambientais e como esses impactam diretamente na Governança Global do Clima. No capítulo é discutido sobre os problemas decorrentes do sistema internacional, que são: a estrutura e o modelo econômico global, a falta de legitimidade dos regimes, a opinião pública e dos governantes, os interesses conflitantes e a forma que são construídos os regimes ambientais. Portanto, o objetivo do capítulo é elencar quais são esses desafios que impossibilitam a construção de regimes ambientais eficientes.

1. GOVERNANÇA GLOBAL E O PAPEL DOS ESTADOS NO DIREITO INTERNACIONAL

Antes de iniciar a discussão sobre a Governança Global do Clima, é necessário compreender o que se entende por Governança Global, sua estruturação, os desafios existentes em relação aos Estados e o processo de implementação no sistema internacional. Para, dessa forma, discutir as questões relativas ao meio ambiente e ao processo de efetivação.

Primeiramente, debater a ideia de uma Governança Global pressupõe a existência de mecanismos já instituídos. Os processos de institucionalização ocorrem devido a existência dos chamados regimes internacionais. Krasner argumenta sobre o conceito de regimes internacionais, para o autor, “regimes são conjuntos, implícitos ou explícitos, de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão em torno dos quais convergem as expectativas dos atores”³. Keohane e Nye também contribuem para a

³ KRASNER, Stephen D. *Causas Estruturais e Consequências dos Regimes Internacionais: Regimes como Variáveis Intervenientes*. Curitiba: Revista de Sociologia e Política, v. 20, nº 42. 2012. p.93.



discussão acerca dos regimes, os autores descrevem os regimes como arranjos construídos pelos governos nacionais que afetam as relações de interdependência. Esses arranjos estabelecem regras, normas e até instituições que regem determinados temas⁴.

Um fator importante e que delimita a ação e o escopo dos regimes internacionais é que a construção dos mesmos é realizada por atores estatais. Dessa forma, os regimes ficam sujeitos as vontades e aos interesses dos Estados que os instituíram. Visto que, de acordo com a teoria realista das relações internacionais, os Estados são movidos por seus interesses e buscam a maximização desses no espaço internacional, objetivando atingir a propósitos políticos. Portanto, não é possível discutir o processo de criação dos regimes internacionais sem analisar a atuação política dos Estados⁵.

Apesar dos regimes serem um retrato dos interesses dos Estados no momento de sua elaboração, assim como pode ser feita uma leitura das instituições pela mesma ótica, os regimes tem funções específicas e distintas que servem para regular temas e demandas existentes no sistema internacional. Keohane discute sobre as funções que os regimes desempenham e como eles impactam na atuação dos Estados.

Uma função importante dos regimes internacionais é a de facilitar a criação de acordos específicos sobre as questões que estão envolvidas dentro da área de abrangência do regime. Dessa forma, os regimes internacionais ajudam a tornar as expectativas dos governos coerentes entre si. Regimes são desenvolvidos em parte porque os atores políticos acreditam que, com tais acordos, eles serão capazes de se beneficiar mutuamente, algo que fora dos regimes seriam difícil ou impossível de alcançar. Em outras palavras, os regimes são valiosos para os governos onde, na sua ausência, certos acordos mutuamente benéficos seriam impossíveis de elaborar. Em tais situações, a ação conjunta *ad hoc* seria inferior aos resultados da negociação dentro do contexto do regime⁶.

⁴ KEOHANE, Robert. O.; NYE, John. S. *Power and Independence*. Boston: Little, Brown. 1977. p.19.

⁵ SOUZA, Igor A. M. *Dom Quixote Reencontra Sancho Pança - Relações Internacionais e Direito Internacional antes, durante e depois da Guerra Fria*. Rio de Janeiro: Contexto Internacional, vol. 28, nº 1, janeiro/junho, 2006. p. 140.

⁶ KEOHANE, Robert. The Demand for International Regimes, in: *International Regimes*. Cambridge: The MIT Press. International Organization, v. 36, 1982. p.334, tradução nossa. Trecho original em inglês: "A major function of international regimes is to facilitate the making of specific agreements on matters of substantive significance within the issue-area covered by the regime. International regimes help to make governments' expectations consistent with one another. Regimes are developed in part because actors in world politics believe that with such arrangements, they will be able to make mutually beneficial agreements that would otherwise be difficult or impossible to attain. In other words, regimes are valuable to governments where, in their absence certain



Concluindo a discussão, um regime internacional é instituído pela cooperação interestatal, visando regular alguma temática cuja concepção é vantajosa aos Estados e contribuiria para o avanço nas discussões sobre determinado tema.

Introduzida a ideia de regime internacional, torna-se mais fácil compreender o que é Governança Global. A Governança Global é relacionada ao espaço e a ordem internacional, e é fundamentada na “sobreposição, interação ou conflito entre dois ou mais regimes internacionais”⁷, ou seja, uma Governança é um conjunto de regimes que regulam temas similares ou não. Um exemplo claro seria a necessidade de mediar os interesses dos regimes ambientais e dos regimes econômicos, com vista a estabelecer uma Governança Global do Clima que seja efetiva e realmente preze pela preservação ambiental e pelo desenvolvimento sustentável.

Kennedy discute o conceito de Governança Global. Para o autor, é necessário entender a Governança como um processo, e este processo é constituído por “arranjos legais, políticos e econômicos” sendo esses desencadeados por interesses⁸. Já para Rosenau, a Governança é estabelecida por “objetivos comuns, que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas e não dependem, necessariamente, do poder de ‘polícia’ para que sejam aceitas e vençam resistências”⁹. Stokke adiciona a essa ideia que a governança global tem relação com o “estabelecimento e operação de regras de conduta que definem práticas, designam papéis e guiam a interação para lidar com problemas coletivos”¹⁰.

A formação de uma Governança Global exige também a participação de diversos atores para que haja legitimidade no processo de criação de normas e regras e para que o mesmo seja eficiente, no sentido de regulação. Dessa forma, pressupõe-se que a

mutually beneficial agreements would be impossible to consummate. In such situations, ad hoc joint action would be inferior to results of negotiation within a regime context”.

⁷ INOUE; PRADO. 2006. apud INOUE, Cristina Y. A. **Governança global do clima: proposta de um marco analítico em construção**. Belo Horizonte: Rev. Carta Inter., v. 11, n. 1. 2016. p. 96.

⁸ KENNEDY, David. **The Mystery of Global Governance**. Kormendy Lecture, Ohio Northern University, Pettit College of Law. 2008. p. 832.

⁹ ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernst-Otto. **Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial**. Brasília: UNB. 2000. p.15.

¹⁰ STOKKE, Olav. Regimes as Governance Systems. In: YOUNG, Oran. **Global Governance: Drawing Insights from the Environmental Experience**. Cambridge: MIT Press, 1997, p.28



participação da sociedade em geral e de diferentes atores, contribui para garantir legitimidade no processo. Assim, de acordo com Platiau:

[...] qualquer ideia de governança sempre irá pressupor um alto grau de capacitação dos indivíduos que estão sendo governados. Ou seja, qualquer definição de governança passará pela ideia de democratização e legitimidade ou de comunicação aberta e reflexividade coletiva¹¹.

Finalizando a discussão sobre a definição de Governança Global, é possível analisar, de acordo com Gonçalves e Costa, que a mesma possui diferentes aspectos que constituem sua estrutura. O primeiro é o caráter instrumental, ou seja, a capacidade que a Governança tem de produzir resultados as demandas globais existentes. O segundo aspecto é participação nos processos de decisão, e esse processo envolve tanto os atores estatais, quanto a sociedade internacional, as organizações interestatais, empresas e organizações não-governamentais. O terceiro aspecto é a ideia de ser constituída através do consenso e da cooperação entre os Estados e em espírito de boa-fé, ou seja, não se faz necessário o uso de mecanismos de coerção e sanções para que suas normas e regras sejam respeitadas e seguidas, visto que os Estados concordaram em formaliza-las¹². O próximo e último aspecto é o papel das instituições. As instituições são o instrumento da Governança Global, pois é a partir delas que são criados os acordos e as regras que servem de guia para os Estados e para a sociedade, facilitando também o processo de cooperação e a ação coletiva¹³.

Apresentada a discussão sobre regimes internacionais, a Governança Global e o papel que os Estados tem no processo, pode-se iniciar o debate sobre o meio ambiente nos regimes e na Governança Global, as demandas existentes no sistema internacional e analisar a implementação desses regimes com vista a preservação ambiental.

¹¹ PLATIAU, Ana Flávia B.; VARELLA, Marcelo D.; SCHLEICHER, Rafael T. **Meio ambiente e relações internacionais: perspectivas teóricas, respostas institucionais e novas dimensões de debate**. Revista Brasileira de Política Internacional, 47(2), 2004. p.114.

¹² GONÇALVES, Alcindo e COSTA, José Augusto F. 2011. apud GONÇALVEZ, Alcindo. **Regimes internacionais como ações da governança global**. Meridiano 47, vol. 12, n. 125, 2011. p. 41.

¹³ YOUNG, Oran. **International Governance, Protecting the Environment in a Stateless Society**. Ithaca: Cornell U.P., 1994, p. 15.



2. A GOVERNANÇA GLOBAL DO CLIMA, REGIMES AMBIENTAIS E O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO

A Governança Global do Clima começou a ser pensada e discutida após a Conferência de Estocolmo de 1972, que foi realizada pela Organização das Nações Unidas (ONU) com o objetivo de debater sobre as mudanças climáticas decorrentes do chamado efeito estufa, que causa o aquecimento global. Além disso, objetivava construir uma noção de necessidade de preservação ambiental e de desenvolvimento sustentável com vista a garantir o uso consciente dos recursos naturais e permitir que as futuras gerações usufruam dos mesmos¹⁴.

Dessa maneira, o debate sobre o meio ambiente e os problemas ambientais alcançaram proporções globais. A sociedade internacional, os Estados e demais atores passaram a dar atenção as demandas ambientais que existiam e a formalizar acordos e regras para reger a temática. Chasek debate sobre o processo de desenvolvimento dos regimes ambientais internacionais. Para a autora:

O desenvolvimento de regimes ambientais internacionais geralmente envolve cinco processos ou estágios inter-relacionados: definição de agenda e definição de questões, a apuração de fatos, a barganha na criação de regime, a implementação, revisão e fortalecimento do regime. O tempo necessário para que cada estágio seja alcançado, varia. Os processos também nem sempre são distintos; o estágio de definição da questão frequentemente se sobrepõe à etapa de averiguação, que, por sua vez, pode se sobrepor ao estágio de barganha; a fase de implementação continua durante a fase de revisão do regime. No entanto, examinar as negociações por meio dessas etapas fornece uma estrutura que reduz algumas das complexidades das negociações multilaterais a um nível mais fácil de entender e analisar.¹⁵

¹⁴ PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE. **Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano: Declaração de Estocolmo**. 1972.

¹⁵ CHASEK, Pamela S.; DOWNIE, David L.; BROWN, Janet W. **Global environmental politics**. 6. ed. Boulder: Westview Press. 2014. p.101, tradução nossa. Trecho original em inglês: "The development of global environmental regimes generally involves five interrelated processes or stages: agenda setting and issue definition, fact finding, bargaining on regime creation, regime implementation, and regime review and strengthening. The sequencing of these stages and the length of time each takes can vary greatly. The stages are also not always distinct; the issue-definition stage often overlaps with the fact-finding stage, which may, in turn, overlap with the bargaining stage; the implementation stage continues during the regime-review stage. Nevertheless, examining negotiations through these stages provides a framework that reduces some of the complexities of multilateral negotiations to a more manageable level for understanding and analysis."



Portanto, o procedimento de implementação dos regimes consiste em cinco fases que podem ou não ser relacionadas. A primeira fase é a construção da agenda. Essa agenda é composta pelas demandas ambientais existentes no sistema internacional e que afetam os Estados e a sociedade global. Exemplos de agendas ambientais são o combate ao aquecimento global, ao desmatamento de florestas, a proteção a espécies que estão em perigo de extinção, ao uso consciente de recursos naturais e a redução do uso de combustíveis fósseis. Assim, para formar uma agenda, é necessário a concordância dos atores da existência e necessidade de se buscar soluções aos problemas. Essa fase ocorre junto com a segunda - apuração de fatos -, visto que para formar uma agenda é necessário apurar fatos concretos e científicos para que seja possível buscar soluções e que as mesmas sejam eficazes e legítimas na visão da sociedade.

A terceira fase, de acordo com a autora, é o período de barganha. Geralmente ocorre durante as conferências sobre o meio ambiente, onde os Estados expõem seus interesses, objeções e o quanto estão dispostos a agir e a cooperar. É nessa fase em que ocorrem a confecção dos acordos e tratados sobre o meio ambiente. As instituições e organismos procuram combinar os objetivos e as vontades dos Estados em um instrumento coeso que servirá de base para a adoção de políticas nacionais.

A quarta e quinta fase são a implementação do regime e a revisão dos acordos, respectivamente. A implementação ocorre no momento em que os Estados ratificam os tratados e acordam sobre as políticas necessárias para atingir as metas propostas. Como é o caso do Protocolo de Quioto de 1997, os Estados acordaram que era necessário reduzir a emissão de gases do efeito estufa e estabeleceram metas a longo prazo para que fossem atingidos esses objetivos, mas ficou a cargo de cada Estado adotar as medidas para que se atinjam a essas metas¹⁶. Já a revisão dos acordos, ocorre após um período de tempo quando é feito um levantamento de dados fornecidos pelos Estados, pelas instituições, organismos e por cientistas para que seja analisada se as medidas adotadas para responder as demandas ambientais foram eficientes ou se é necessário mudar alguns dispositivos dos tratados. A revisão também pode ser feita durante o processo de implementação caso surjam novas evidências científicas que contribuam ou refutem certos pressupostos e normas presentes nos regimes.

¹⁶ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Protocolo de Quioto. 1997.



A construção bem-sucedida de um regime não termina com a assinatura ou ratificação de uma convenção ambiental. Uma vez estabelecido, o regime deve ser implementado pelos Estados e outros atores. A maioria dos regimes também contém disposições para as partes revisarem e, se desejarem, aumentar sua eficácia. Na fase de revisão e fortalecimento do regime, que existe paralelamente à implementação do regime, as partes negociam se é necessário tornar as disposições principais mais claras ou mais rigorosas, como melhorar a implementação e/ou como expandir o escopo do regime. O fortalecimento do regime pode ocorrer porque novas evidências científicas se tornam disponíveis, porque mudanças políticas ocorrem em um ou mais Estados importantes, porque as novas tecnologias tornam a questão ambiental menos dispendiosa, ou porque o regime existente é ineficaz em realizar ações significativas para reduzir as ameaças¹⁷

A autora complementa que apesar do caráter consensual e cooperativo presente nos regimes internacionais, eles não estão livres dos interesses políticos que guiam os Estados¹⁸. Dessa maneira, o papel dos regimes após sua construção é fornecer os mecanismos e instrumentos necessários para que haja a harmonização e equilíbrio desses interesses estatais, possibilitando assim sua eficiência.

3. EFETIVIDADE DOS REGIMES AMBIENTAIS E DA GOVERNANÇA GLOBAL DO CLIMA

Vários fatores permitem analisar se os regimes internacionais que tratam da temática ambiental são eficientes e se sua atuação serve para a finalidade que foi estipulada. Chasek analisa seis obstáculos sistêmicos que dificultam a efetivação dos regimes ambientais. Para a autora são:

¹⁷ CHASEK, Pamela S.; DOWNIE, David L.; BROWN, Janet W. **Global environmental politics**. 6. ed. Boulder: Westview Press. 2014. p. 103, tradução nossa. Trecho original em inglês: Successful regime building does not end with the signing or ratification of a global environmental convention. Once established, a regime must be implemented by states and other actors. Most regimes also contain provisions for parties to review and, if they choose, to augment its effectiveness. In the regime review and strengthening stage, which exists in parallel with regime implementation, parties negotiate if and how to make the central provisions clearer or more stringent, how to improve implementation, and/or how to expand the scope of the regime. Regime strengthening may occur because new scientific evidence becomes available, because political shifts take place in one or more major states, because new technologies make addressing the environmental issue less expensive, or because the existing regime is ineffective in bringing about meaningful actions to reduce the threat.

¹⁸ Ibid., p. 102.



[...] (1) Obstáculos sistêmicos ou estruturais que resultam da estrutura do sistema internacional, da estrutura do direito internacional e da estrutura do sistema econômico global; (2) A falta de condições necessárias e suficientes, em particular, a opinião pública ou oficial, um ambiente contratual hospitaleiro e capacidade; (3) Obstáculos processuais inerentes às negociações ambientais internacionais; (4) Obstáculos que se originam de características comuns das questões ambientais globais; (5) Obstáculos que resultam das interconexões de questões ambientais, incluindo potenciais conflitos entre as soluções; e (6) Obstáculos ao desenho de regimes efetivos. Naturalmente, quando pensamos sobre essas categorias, é importante vê-las como amplas, indicativas e heurísticas, em vez de exaustivas e exclusivas. As categorias e os fatores causais individuais estão inter-relacionados, tanto entre si quanto com outras questões, e seus impactos individuais e relativos variam significativamente entre países e áreas. Eles também não impedem uma política eficaz; eles simplesmente tornam mais difícil de alcançá-la¹⁹.

Esses obstáculos interferem tanto na construção quanto na efetivação dos regimes ambientais. O primeiro obstáculo tem relação com o sistema internacional. Foi adotada uma lógica econômica de que para atingir o pleno desenvolvimento é necessário fazer o uso exaustivo dos recursos naturais. Essa lógica surgiu com a revolução industrial e continua a guiar o pensamento de muitos tomadores de decisões nos dias atuais. Outro ponto importante de citar é que no decorrer da história pôde-se notar também a existência de períodos que favorecem a cooperação interestatal e períodos mais propensos a conflitos entre os Estados. Com o fim da Guerra Fria, nota-se um florescimento do direito internacional e a elaboração de diversos tratados legislando sobre as mais diversas causas, e isso só foi possível porque houve um consenso global de que a cooperação é a melhor ferramenta para atingir a objetivos comuns²⁰.

¹⁹ Ibid., p. 237, tradução nossa. Trecho original em inglês: “[...] (1) systemic or structural obstacles that stem from the structure of the international system, the structure of international law, and the structure of the global economic system; (2) a lack of necessary and sufficient conditions, in particular, public or official concern, a hospitable contractual environment, and capacity; (3) procedural obstacles inherent in international environmental negotiations; (4) obstacles that stem from common characteristics of global environmental issues; (5) obstacles that result from the interconnections of environmental issues, including potential conflicts between solutions; and (6) obstacles to designing effective regimes.³ Of course, when we think about these categories, it is important to see them as broad, indicative, and heuristic rather than exhaustive and exclusive. The categories and the individual causal factors are interrelated, both with each other and with other issues, and their individual and relative impacts vary significantly across countries and issue areas. They also do not prevent effective policy; they simply make it more difficult to achieve”.

²⁰ MIALHE, Jorge L. **Relações Internacionais e Direito Internacional numa Sociedade Globalizada: breves anotações**. UFPB. Verba Juris ano 7, n. 7, 2008. p. 208.



Outro conflito existente é em relação ao direito internacional. Um dos principais princípios que existem no sistema internacional é o da soberania estatal. Os Estados têm controle total sobre a tomada de decisão dentro dos seus territórios, incluindo o uso dos recursos disponíveis. Não há mecanismos ou instrumentos que garantam que os Estados não utilizem de combustíveis fósseis para a geração de energia e produção industrial, por exemplo. Dessa forma, os regimes ambientais são limitados por esse princípio garantido em tratados e pelo direito internacional²¹.

O segundo obstáculo dos regimes ambientais, mencionado pela autora, é a falta de legitimidade. Por se tratarem de acordos realizados entre Estados e instituições, a sociedade acaba marginalizada no processo. Diversas conferências tentaram responder essa questão, como a Conferência do Rio de 1992, onde, pela primeira vez, participaram representantes da sociedade civil e das organizações não-governamentais no processo de elaboração do tratado resultante da conferência²². Mas trata-se de um caso isolado quando se analisa o processo de elaboração dos tratados e das normas internacionais como um todo. A discussão é sobre como trazer legitimidade e permitir a participação da sociedade, tornando o processo mais democrático e legítimo. Várias respostas já foram dadas por Organizações Internacionais, como a ONU, mas há um grande limitador, os grupos de interesses. Muitos Estados adotam medidas que não são bem vistas pela sociedade porque há grupos políticos influentes guiando o processo.

Os próximos desafios dos regimes ambientais dizem respeito ao processo de negociação e as questões ambientais globais. Como já discutido anteriormente, o processo de negociação e barganha que ocorre nas conferências e resultam nos acordos ambientais, são feitos por Estados e os mesmos são guiados por seus interesses e procuram coloca-los em jogo durante as negociações. Já o próximo desafio é sobre as demandas ambientais globais que existem. Comumente em temas que incluem diversos atores, há diferentes perspectivas sobre como solucionar ou responder a essas demandas. Dessa forma, as mudanças climáticas e o modelo de desenvolvimento sustentável, por exemplo, são analisados por diferentes abordagens que estabelecem inúmeras perspectivas sobre como

²¹ CHASEK, Pamela S.; DOWNIE, David L.; BROWN, Janet W. *Global environmental politics*. 6. ed. Boulder: Westview Press. 2014. p. 240.

²² OLIVEIRA, Leandro D. *Da Eco-92 à Rio +20: uma breve avaliação de duas décadas*. Boletim Campineiro de Geografia, v.2, n.3, 2012. p.480.



responder a essas necessidades. Portanto, compatibilizar essas respostas é um desafio aos regimes internacionais, sejam eles ambientais ou não.

Outro obstáculo importante a eficiência de regimes internacionais é a implementação doméstico dos acordos. Apenas a assinatura do tratado não garante sua efetividade interna nos Estados, visto que os mesmos não tem caráter vinculante. É necessário modificar a legislação interna para que o tratado tenha validade dentro do território nacional. Esse processo muitas vezes é impossibilitado pela existência de conflitos de interesses entre diferentes grupos que inviabilizam a adoção e o processo de ratificação. Chasek analisa esse obstáculo doméstico, para a autora:

A incapacidade de imposição ao direito interno pode resultar de uma variedade de fatores. Às vezes, a oposição econômica ou política doméstica que não conseguiu impedir um país de negociar ou assinar um tratado particular pode, no entanto, impedir que o país o ratifique. Se a ratificação nacional depender da aprovação de um poder legislativo, [...], a ratificação do tratado e, conseqüentemente, a adoção das regras do regime internacional na legislação interna, pode ser evitada por grupos de interesse ou legisladores contrários às suas metas ou meios políticos que buscam alavancagem para alcançar outros fins políticos, por uma agenda legislativa sobrecarregada, ou por conflitos sobre a alocação de recursos²³.

Por fim, os últimos desafios mencionados pela autora dizem respeito aos conflitos existentes com outros temas e ao desenho dos regimes. Não é possível discutir a preservação do meio ambiente sem levar em consideração os fatores econômicos e políticos que guiam a agenda dos Estados. Dessa forma, como já apresentado, demandas ambientais entram em choque com o modelo de desenvolvimento industrial, e buscar soluções para esses conflitos envolve colocar diferentes agentes frente a frente para debaterem. Dificilmente Estados cujas matrizes econômicas e energéticas são baseadas no uso de combustíveis fósseis, terão interesse a curto prazo de adotar políticas ambientais que reduzam seus ganhos ou que exijam grandes quantias para adaptar-se a uma nova

²³ CHASEK, Pamela S.; DOWNIE, David L.; BROWN, Janet W. **Global environmental politics**. 6. ed. Boulder: Westview Press. 2014. p. 256, tradução nossa. Trecho original em inglês: “The failure to enact domestic law can stem from a variety of factors. Sometimes domestic economic or political opposition that failed to block a country from negotiating or signing a particular treaty can nevertheless prevent the country from ratifying it. If national ratification depends on approval by a legislative branch, [...], then treaty ratification, and consequently, the translation of international regime rules into domestic law, can be prevented by interest groups or lawmakers opposed to its goals or means, by politicians seeking leverage to achieve other political ends, by an overburdened legislative agenda, or by conflicts over resource allocations”.



legislação. Sobre o desenho dos regimes, Chasek discute que os principais obstáculos dizem respeito ao modo que o regime ambiental foi construído, para a autora:

[...] Regras de regime inadequadas para resolver os problemas de uma área são improváveis de funcionar. As medidas de controle e os requisitos de relatórios que são muito complexos ou extremamente vagos podem não ser implementados corretamente. Tratados sem flexibilidade suficiente não podem ser ajustados em resposta a novas descobertas científicas. Tratados com muita flexibilidade podem ser mudados com tanta frequência que alguns governos e indústrias, frustrados com a incapacidade de fazer planos de longo prazo, podem começar a sair ou ignorar o regime²⁴.

Deste modo, a criação de regimes ambientais eficientes requer uma abordagem ampla que envolva discutir os diferentes desafios e obstáculos criados pelos interesses de grupos e de Estados envolvidos no processo. A criação de regimes e a implementação de políticas ambientais globais eficientes não é um processo fácil ou rápido. A construção da agenda, as negociações, os tratados, a implementação, adoção das normas dentro da legislação doméstica e formação de políticas ambientais nacionais, decorrem de um processo longo, mas que necessita ser realizado para que haja o pleno funcionamento do regime. Portanto, é necessário que diversos atores cooperem e ratifiquem os acordos e protocolos para que sejam eficazes, apenas dessa forma pode-se garantir que haja um real avanço nas políticas ambientais internacionais e no combate as mudanças climáticas²⁵.

CONCLUSÃO

A construção de uma Governança Global do Clima é um dos assuntos mais discutidos dentro do campo que analisa a implementação das políticas ambientais no sistema internacional. Da mesma forma que já é de conhecimento de diversos analistas, os Estados só adotam certas políticas ou assinam determinados tratados se os mesmos servirem a seus interesses e objetivos. Em vista disso, os problemas ambientais são colocados em segundo plano nas agendas dos Estados, e priorizado o desenvolvimento e os interesses econômicos.

²⁴ Ibid., p. 253, tradução nossa. Trecho original em inglês: “[...] Regime rules inappropriate to an issue area are unlikely to work. Control measures and reporting requirements that are too complex or extremely vague might not be implemented correctly. Treaties without enough flexibility cannot be adjusted in response to new scientific findings. Treaties with too much flexibility might be changed so often that some governments and industries, frustrated with the inability to make long-term plans, may begin to leave or ignore the regime”.

²⁵ Ibid., p. 243



O artigo buscou analisar quais são os desafios presentes no sistema internacional e nos Estados que impedem a plena atuação e eficácia dos regimes ambientais. Chegou-se à conclusão de que os principais desafios são decorrentes dos Estados e do modelo econômico internacional, que visa a exaustão dos recursos para garantir a produção industrial. Desse modo, os obstáculos que dificultam a adoção de políticas ambientais pelos regimes são: a soberania nacional, os interesses econômicos e de grupos políticos contrários, a opinião pública e a forma com que são construídos os regimes ambientais. Muitas vezes os acordos resultantes das negociações são vagos e sua interpretação fica a cargo dos Estados, e os mesmos só adotarão as medidas que lhes interessarem, e não há formas de impedir tais ações sem intervir na política interna.

Dessa forma, um dos grandes desafios dos regimes internacionais é instituir um agente com capacidade suficiente para intervir nas políticas domésticas dos Estados e garantir o cumprimento dos tratados. Assim, é necessária uma revisão dos princípios que regem os Estados no sistema internacional, principalmente no que diz respeito à soberania.

Portanto, a melhor medida que pode ser adotada para garantir a construção de uma Governança Global do Clima concreta e eficiente nos dias de hoje e que permita a preservação do meio ambiente, é o equilíbrio e a mediação entre os interesses distintos que circundam e interferem na temática ambiental. Assim sendo, é necessário a criação de órgãos e instituições que tenham capacidade de mediar conflitos internos e interesses com vista a preservar as políticas ambientais, mas a única forma de construir tais instrumentos atualmente é através do consenso e da cooperação entre os Estados, e dificilmente os Estados abririam mão de parte de sua soberania para garantir a proteção ambiental.

REFERÊNCIAS

CHASEK, Pamela S.; DOWNIE, David L.; BROWN, Janet W. (2014). *Global environmental politics*. 6. ed. Boulder: Westview Press. 2014.

GONÇALVES, Alcindo. Regimes internacionais como ações da governança global. *Meridiano* 47, vol. 12, n. 125, 2011. p. 40-45. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/277037515_Regimes_internacionais_como_acoes_da_governanca_global>. Acesso: 10 jun. 2019.

INOUE, Cristina Y. A. Governança global do clima: proposta de um marco analítico em construção. Belo Horizonte: *Revista Carta Internacional*, v. 11, n. 1. 2016. p. 91-117.



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

KEOHANE, Robert O. The Demand for International Regimes, in: **International Regimes**. Cambridge: The MIT Press. International Organization, v. 36, 1982. p.325-355.

KEOHANE, Robert O.; NYE, John S. **Power and Independence**. Boston: Little, Brown, 1977.

KRASNER, Stephen D. **Causas Estruturais e Consequências dos Regimes Internacionais**: Regimes como Variáveis Intervenientes. Curitiba: Revista de Sociologia e Política, v. 20, nº 42. 2012. p.93-110.

MIALHE, Jorge L. Relações Internacionais e Direito Internacional numa Sociedade Globalizada: breves anotações. UFPB. **Verba Juris** ano 7, n. 7, 2008. p.205-240 Fonte: <<http://www.periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/vj/article/view/14888>> Acesso: 10 jun. 2019.

OLIVEIRA, Leandro D. Da Eco-92 à Rio +20: uma breve avaliação de duas décadas. **Boletim Campineiro de Geografia**, v.2, n.3, 2012. p.479-499. Disponível em: <http://agbcampinas.com.br/bcg/index.php/boletimcampineiro/article/view/72/2012v2n3_LeandroOliveira>. Acesso: 04 jun. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Protocolo de Quioto**. 1997. Disponível em: <http://mudancasclimaticas.cptec.inpe.br/~rmclima/pdfs/Protocolo_Quito.pdf>. Acesso: 14 jun. 2019

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

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE. **Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano**: Declaração de Estocolmo. 1972. Disponível em: <http://www.apambiente.pt/_zdata/Políticas/DesenvolvimentoSustentavel/1972_Declaracao_Estocolmo.pdf>. Acesso: 08 jun. 2019.

ROSENAU, J.; CZEMPIEL, E. **Governança sem governo**: ordem e transformação na política mundial. Brasília: UNB. 2000.

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

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

YOUNG, Oran., **International Governance, Protecting the Environment in a Stateless Society**. Ithaca: Cornell U.P., 1994.