

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SOCIOECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS
CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Carolina Veras Micheletti

**A evolução da Governança Climática e a inserção do Sul Global como agente: da
Conferência de Estocolmo à Rio+20**

Florianópolis

2020

Carolina Veras Micheletti

**A evolução da Governança Climática e a inserção do Sul Global como agente: da
Conferência de Estocolmo à Rio+20**

Trabalho Conclusão do Curso de Graduação em
Relações Internacionais do Centro Socioeconômico da
Universidade Federal de Santa Catarina como requisito
para a obtenção do título de Bacharela em Relações
Internacionais.

Orientadora: Dr^a Prof. Juliana Lyra Viggiano Barroso.

Florianópolis

2020

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Micheletti, Carolina

A evolução da Governança Climática e a inserção do Sul Global como agente : da Conferência de Estocolmo à Rio+20 / Carolina Micheletti ; orientador, Juliana Lyra Viggiano Barroso, 2020.

77 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio Econômico, Graduação em Relações Internacionais, Florianópolis, 2020.

Inclui referências.

1. Relações Internacionais. 2. Governança Ambiental. 3. Governança Climática. 4. Normas. 5. Sul Global. I. Lyra Viggiano Barroso, Juliana. II. Universidade Federal de Santa Catarina. Graduação em Relações Internacionais. III. Título.

Carolina Veras Micheletti

**A evolução da Governança Climática e a inserção do Sul Global como agente: da
Conferência de Estocolmo à Rio+20**

Florianópolis, 03 de dezembro de 2020.

O presente Trabalho de Conclusão de Curso foi avaliado e aprovado pela banca examinadora
composta pelos seguintes membros:

Prof^ª. Dr^ª Juliana Lyra Viggiano Barroso (Orientadora)
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Dr. Daniel Ricardo Castelan
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof^ª. Dr^ª Iara Costa Leite
Universidade Federal de Santa Catarina

Certifico que esta é a versão original e final do Trabalho de Conclusão de Curso que foi
julgado adequado para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais por mim e
pelos demais membros da banca examinadora.

Prof^ª. Dr^ª Juliana Lyra Viggiano Barroso

Florianópolis
2020

RESUMO

A governança ambiental global (GAG) originou-se a partir da Conferência de Estocolmo em 1972. Como resultado de demandas do Norte, a agenda ambiental que se formava contemplava majoritariamente interesses dos países desenvolvidos, de modo que o Sul não considerou legítima as formulações propostas devido à baixa representatividade de suas aspirações sobre o direito ao desenvolvimento. Logo, o trabalho parte da hipótese de que o Sul Global não começou como demandante de uma governança ambiental, por conseguinte, passou por um processo de gradual inserção desde a Conferência de Estocolmo, causando alterações na agenda internacional de mudança climática no âmbito das Nações Unidas. Assim sendo, o objetivo da pesquisa consiste em realizar um estudo sobre as mudanças causadas na GAG no âmbito da ONU a partir da inserção do Sul Global como agente. Essas alterações foram mais significativas a partir da Rio 92, quando foram internalizadas normas sobre o desenvolvimento sustentável atendendo às demandas dos países em desenvolvimento, fomentando seu engajamento. Portanto, a governança ambiental e climática não se manteve estática, e sofreu alterações normativas desde Estocolmo até a Rio+20, principalmente devido à atuação coesa do Sul Global sob a representação do G77 e ao contexto político e econômico propício do pós-Guerra Fria.

Palavras-chave: Governança Ambiental. Governança Climática. Normas. Sul Global.

ABSTRACT

Global environmental governance (GEG) originated from the Stockholm Conference in 1972. As a result of demands from the North, the environmental agenda that was being formed mainly contemplated the interests of developed countries, so that the South did not consider the proposed formulations to be legitimate due to the low representativeness of their aspirations on the right to development. Hence, the work starts from the hypothesis that the Global South did not start as a *demandeur* for environmental governance, therefore, it has gone through a process of gradual insertion since the Stockholm Conference, causing changes in the international climate change agenda within the United Nations. So, the objective of the research is to carry out a study on the changes caused in GEG in the scope of the UN since the insertion of the Global South as an agent. These changes were more significant since Rio 92, when norms on sustainable development were internalized, meeting the demands of developing countries, fostering their engagement. Thus, environmental and climate governance has not remained static, and has undergone normative changes from Stockholm to Rio+20, mainly due to the cohesive action of the Global South under the representation of the G77 and the favorable political and economic context of the post-Cold War period.

Keywords: Environmental Governance. Climate Governance. Norms. Global South.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGNU Assembleia-Geral das Nações Unidas

CDB Convenção sobre Diversidade Biológica

CDS Comissão de Desenvolvimento Sustentável

COP Conferência das Partes

CNUMD Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento

CQNUMC Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima

ECOSOC Conselho Econômico e Social das Nações Unidas

GAG Governança ambiental global

GEE Gases do Efeito Estufa

IPCCC Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas

NIEO Nova Ordem Econômica Internacional

OMC Organização Mundial do Comércio

ONU Organização das Nações Unidas

OMM Organização Meteorológica Mundial

PNUMA Programa de Meio Ambiente das Nações Unidas

SBI Órgão Subsidiário de Implementação

SBSTA Órgão Subsidiário de Aconselhamento Científico e Tecnológico

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	9
2. A CONSOLIDAÇÃO DE UM REGIME AMBIENTAL DE GOVERNANÇA CLIMÁTICA.....	12
2.1 A TEORIA DE REGIMES INTERNACIONAIS	12
2.1.1 A abordagem construtivista de regimes internacionais.....	13
2.2 A GOVERNANÇA GLOBAL.....	16
2.2.1 As normas de governança global	18
2.2.2 A governança ambiental/climática global.....	19
2.2.2.1 <i>A Conferência de Estocolmo</i>	21
2.2.2.2 <i>Comissão Brundtland</i>	22
2.2.2.3 <i>A Rio-92</i>	23
2.2.2.3.1 <i>A Conferência das Partes (COP)</i>	25
2.2.2.4 <i>A Rio+10</i>	27
2.2.2.5 <i>A Rio+20</i>	28
3. O SUL GLOBAL COMO AGENTE DA GOVERNANÇA AMBIENTAL/CLIMÁTICA	31
3.1 AS RELAÇÕES NORTE-SUL NA GOVERNANÇA AMBIENTAL/CLIMÁTICA GLOBAL	31
3.1.1 A Justiça Climática e a busca por legitimidade	33
3.1.2 As principais coalizões estatais do Sul Global	35
3.2 A INSERÇÃO DO SUL GLOBAL COMO AGENTE	39
3.2.1 Da contestação à participação e ao engajamento do Sul Global	39
4. O SUL GLOBAL E AS MUDANÇAS NA GOVERNANÇA AMBIENTAL GLOBAL SOB O ENFOQUE NORMATIVO	55
4.1 AS MUDANÇAS NAS NORMAS AMBIENTAIS DE 1972 A 2012	56
4.1.1 A socialização das normas	68
5. CONCLUSÃO.....	70
REFERÊNCIAS.....	72

1 INTRODUÇÃO

O escopo da mudança climática apresenta alta complexidade, uma vez que está relacionado a uma ampla gama de atividades humanas – como agricultura, transporte, indústria, energia –, e possui consequências que são percebidas em todo o mundo (HOFFMANN, 2013). Hoffman (2013) evita denominar a mudança climática como um “problema”, mas sim como uma parte fundamental da condição moderna. Independente da concepção adotada, é inegável que seja um desafio global dos tempos modernos.

Assim, as ameaças ambientais e a mudança climática são algumas das questões mais intratáveis na agenda internacional atualmente. A acelerada perda de biodiversidade, interrupções na produção de alimentos e energia, a competição por recursos naturais e o aumento da temperatura fornecem riscos que estão desestabilizando ainda mais um mundo já instável (FALKNER, 2013). Dessa forma, em um contexto de maior interesse sobre questões ambientais, marcado pela Conferência de Estocolmo em 1972, surgiu o campo de estudos em política ambiental global (CASS, 2014).

A degradação do meio ambiente possui relação direta com economia e desenvolvimento, podendo ser analisada sob a ótica de regimes internacionais e governança global. O processo da formação e transformação da governança ambiental global (GAG) foi possível devido à agência de diferentes atores estatais e não-estatais, representada respectivamente pelas interações Norte-Sul e por organizações não-governamentais, comunidade científica internacional, sociedade civil, organismos e estruturas institucionais, entre outros (BULKELEY; NEWELL, 2010).

A partir do crescente destaque das questões ambientais nas Relações Internacionais na década de 1970, o presente trabalho é necessário para a compreensão das implicações da inserção cada vez mais ativa do Sul Global na construção da governança ambiental, que refletiu na evolução normativa e alteração da agenda internacional. A relevância da situação posta reside na restrita participação dos países em desenvolvimento no princípio da construção de uma agenda que diz respeito a todos os países do mundo, levantando questões sobre justiça e legitimidade de umas das agendas mais importantes atualmente. Para ser compreendida a formação da GAG, é necessário levar em consideração quais nações estão mais sujeitas a sofrer com a mudança climática, quem são os maiores poluidores e quais nações estão arcando com os custos. Logo, a desigualdade posta possui três faces: a responsabilidade, a vulnerabilidade e

a mitigação. A partir dessa desigualdade tripla, é possível analisar as posições de negociação adotadas pelo Norte e Sul (ROBERTS; PARKS, 2007).

Partindo da pergunta *De que maneira a inserção do Sul Global como agente da governança ambiental alterou a agenda de mudança climática no âmbito das Nações Unidas?*, o principal objetivo do trabalho é realizar um estudo sobre as mudanças causadas na GAG no âmbito da ONU a partir da inserção do Sul Global como agente, sobretudo a alteração na agenda de mudança climática. Portanto, como parte dos objetivos específicos buscar-se-á: analisar o processo de formação da governança ambiental/climática a partir da segunda metade do século XX; verificar quais atores estatais e coalizões foram responsáveis pela criação da agenda ambiental internacional; elucidar sobre a agenda do Sul Global na GAG; e identificar as mudanças nas normas, da Conferência de Estocolmo à Rio+20. A pesquisa fará um recorte apenas da atuação dos atores estatais, posto o objetivo de estudo.

O trabalho, apesar de englobar os 40 anos entre Estocolmo e Rio+20, apresentará um foco nos primeiros 20 anos, tendo em vista que a agência do Sul nesse período gerou as mudanças mais significativas na agenda. Dado o problema de pesquisa, a atenção direcionada a esse período em detrimento dos demais auxiliará na interpretação do contexto em que as normas mais relevantes surgiram.

Sob a utilização do método de abordagem hipotético-dedutivo, parte-se da hipótese de que o Sul Global não começou como demandante de uma governança ambiental, por conseguinte, passou por um processo de gradual inserção desde a Conferência de Estocolmo, causando alterações na agenda internacional de mudança climática no âmbito das Nações Unidas. Para averiguar tal questão, será necessário um estudo sobre a origem da agenda climática. Uma análise dessa trajetória possibilitará o entendimento de como e por quem essa agenda foi criada e qual foi a participação dos países do Sul. Ainda, através do método de procedimento comparativo, será realizado um estudo das normas no âmbito das Nações Unidas de 1972 a 2012. Desse modo, realizar-se-á uma análise comparativa entre as mudanças que ocorreram nos 40 anos delimitados para análise.

O presente trabalho, dividido em três capítulos, começará por um estudo sobre a formação da agenda de meio ambiente. Serão analisadas as principais conferências ambientais – cujas temáticas abordadas não se restringem apenas a assuntos relacionados ao clima –, de modo a apresentar a evolução da governança ambiental global de 1972 até 2012. Após 2012, a temática do desenvolvimento sustentável começa a ser discutida sob um novo enfoque,

principalmente através da Agenda 2030, de modo que o recorte temporal busca analisar somente as principais conferências ambientais até o ano definido.

O segundo capítulo fará uma análise sobre as relações Norte-Sul nas negociações ambientais e apresentará as demandas do Sul. Guiando-se pela hipótese, demonstrar-se-á como ocorreram as defesas dos interesses de ambos grupos de países na prática, quais as principais reivindicações e como se deu a procura por mais legitimidade por parte dos países do Sul. Posteriormente, o capítulo buscará apresentar os principais pontos de atrito entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, e como isso foi refletido em suas ações durante as negociações.

O terceiro e último capítulo apresentará como as demandas de ambos os lados se transcreveram nas convenções e protocolos gerados a partir das conferências analisadas. Sob o enfoque normativo, o objetivo do capítulo será comparar as normas produzidas em Estocolmo até a Rio+20. Ao final, será realizada uma interpretação sobre a socialização dessas normas e possíveis fatores explicativos que possibilitaram esse processo.

Em termos de conceitos adotados, são necessários dois esclarecimentos. O primeiro refere-se à adoção dos termos Norte e Sul Global, que segue a adoção dos mesmos termos utilizados pelas bibliografias que tratam sobre governança ambiental e climática. Também é comumente empregada pelas bibliografias a denominação países desenvolvidos e em desenvolvimento e, em menor frequência, Primeiro e Terceiro Mundo. Os termos citados serão usados de forma intercambiável para se referir ao mesmo conjunto de atores, porém, respeitando a escolha de cada autor (a). O segundo esclarecimento consiste na apresentação da governança ambiental e climática global, por vezes, como sinônimos. A governança climática está inserida no contexto da governança ambiental, que surgiu anos antes. O debate sobre clima ganha força somente na década de 1990, e por isso serão tratados como conceitos complementares.

Em se tratando das fontes, a pesquisa terá como base dados primários, secundários e terciários. Em específico, serão analisadas as declarações e documentos produzidos pela Conferência de Estocolmo, Comissão de Brundtland, Rio 92 e Rio+20. Além disso, também serão utilizados livros e artigos de autores (as) acadêmicos (as), assim como de diplomatas brasileiros que participaram das negociações, ambos apresentando as evidências empíricas das mudanças que ocorreram na agenda de mudança climática. Portanto, a pesquisa apresentará dados majoritariamente qualitativos.

2 A CONSOLIDAÇÃO DE UM REGIME AMBIENTAL DE GOVERNANÇA CLIMÁTICA

A partir da revisão teórica sobre regimes internacionais e governança, descrita na primeira seção, o capítulo terá como objetivo apresentar a consolidação da governança climática global. Assim, tendo como base o debate teórico construtivista de regimes e a importância normativa, será abordado o processo de formação da agenda de mudança climática desde o aumento das emissões de gases do efeito estufa, com o início da Revolução Industrial, até a Rio+20, destacando-se as principais instituições e conferências ambientais.

2.1 A TEORIA DE REGIMES INTERNACIONAIS

As instituições internacionais se proliferaram rapidamente durante a segunda metade do século XX, e foram inseridos à agenda novos problemas que demandaram por regimes internacionais. As normas assumiram um papel mais intrusivo e tornaram-se mais exigentes, assim como as regras sobre direitos humanos e segurança alimentar, por exemplo, começaram a influenciar políticas nacionais além das fronteiras territoriais (RAUSTIALA; VICTOR, 2004).

De acordo com Hasenclever, Mayer e Rittberger (1997) existem três escolas de pensamento no estudo de regimes internacionais. As abordagens neoliberais, realistas e cognitivistas enfatizam diferentes variáveis explicativas, e têm como foco, respectivamente, as relações de poder, os interesses e o conhecimento. Nenhuma das três nega aos regimes o impacto na política internacional, todavia, diferem substancialmente no grau de institucionalismo adotado. Dentro dos estudos sobre regimes, as teorias baseadas em interesses são dominantes (HASENCLEVER; MAYER; RITTBERGER, 1997).

As teorias neoliberais de regimes internacionais, apesar de não desconsiderarem completamente os efeitos das relações de poder, concentram-se na contribuição dos regimes para a realização dos interesses comuns dos Estados, classificados como atores egoístas e racionais, preocupados com ganhos absolutos. As teorias de regimes realistas, por outro lado, defendem que os Estados se preocupam com os ganhos relativos, ademais dos ganhos absolutos (HASENCLEVER; MAYER; RITTBERGER, 1997). “Embora reconheçam que a cooperação interestatal baseada em regime seja uma realidade que precisa de explicação”, tendem a não

atribuir tanta significância causal às instituições internacionais (HASENCLEVER; MAYER; RITTBERGER, 1997, p. 3, tradução nossa).

Já as teorias cognitivistas enfatizam a dinâmica do conhecimento, comunicação e identidade, dedicando atenção às origens dos interesses dos Estados. Há, sobretudo, uma preocupação com o papel das ideias causais e normativas. Essas abordagens argumentam que as mudanças nas crenças podem levar a alterações políticas e, nesse sentido, teóricos como Haas (1992) ainda ressaltam o impacto das comunidades epistêmicas, que podem afetar os processos de definição de agendas, e conseqüentemente a formação de regimes (HASENCLEVER; MAYER; RITTBERGER, 1997).

Após breve apresentação das três teorias de regimes internacionais, será descrita na próxima seção a abordagem construtivista – uma das teorias baseadas no conhecimento –, justificando-se a sua escolha em detrimento das demais.

2.1.1 A abordagem construtivista de regimes internacionais

Para Adler (1999, p. 205), a perspectiva construtivista defende que “o modo pelo qual o mundo material forma e é formado pela ação e interação humana depende de interpretações normativas e epistêmicas dinâmicas do mundo material”. Diferentemente de outras teorias de Relações Internacionais, apoia-se na realidade ontológica do conhecimento intersubjetivo, assim como em suas implicações metodológicas e epistemológicas (ADLER, 1999). A socialização em estruturas intersubjetivas é responsável por formar identidades e constituir atores, de modo que essas mudanças podem transformar estruturas no longo prazo e afetar práticas internacionais em decorrência da instauração de novos interesses (HASENCLEVER; MAYER; RITTBERGER, 1997).

Baseando-se sempre na mútua relação entre agente e estrutura, o construtivismo busca explicar as instituições sociais e a mudança social (ADLER, 1999). Em termos de política internacional, o conceito de estrutura está “impregnado de fatores ideacionais”, moldando as perspectivas e os comportamentos dos atores, que podem estar relacionados tanto à cultura e ideologia, como também às aspirações e crenças fundamentais (RUGGIE, 1998, p. 879).

As relações internacionais são constituídas “primariamente em fatos sociais”, que assim o são por acordos humanos (ADLER, 1999, p. 206). As identidades e interesses dos Estados são socialmente construídos, de forma que a estrutura internacional pode ser vista como uma estrutura social (RUGGIE, 1998). Destarte, “as identidades, os interesses e o comportamento

dos agentes são socialmente construídos por significados, interpretações e pressupostos coletivos sobre o mundo” (ADLER, 1999, p. 208-209).

Há uma preocupação por parte dessa teoria em compreender o papel das ideias sobre a política internacional (RUGGIE, 1998). As ideias, entendidas como o “conhecimento coletivo institucionalizado em práticas”, não apenas refletem a realidade física, como também a afetam, possuindo características estruturais (ADLER, p. 210). As ideias são o meio propulsor da ação social, pois delimitam o que seria considerado possível ou impossível para a ação humana (ADLER, 1999). Segundo Finnemore e Sikkink (1998, p. 894, tradução nossa), as “Ideias, expectativas e crenças compartilhadas sobre o comportamento apropriado são o que dão ao mundo estrutura, ordem, e estabilidade”.

Outros pontos centrais para a teoria construtivista são as normas e as regras, que fornecem aos atores uma direção e meta para a ação (FINNEMORE, 1996 apud ADLER, 1999). As normas produzem ordem e estabilidade social, e regularizam o comportamento por meio da limitação das escolhas ou restrição das ações, por exemplo. As mudanças de ideias e de normas são as principais formas pelas quais ocorrem a transformação do sistema (FINNEMORE; SIKKINK, 1998).

Assim, sob uma perspectiva construtivista, os regimes podem ser definidos como “acordos de governo construídos pelos Estados para coordenar suas expectativas e organizar aspectos do comportamento internacional em várias áreas temáticas”, compreendendo um “elemento normativo, prática estatal e funções organizacionais” (KRATOCHWIL; RUGGIE, 1986, p. 759, tradução nossa). São instituições sociais em torno das quais há a convergência de expectativas em questões globais, dando uma “qualidade intersubjetiva inescapável” aos regimes (KRATOCHWIL; RUGGIE, 1986, p. 764, tradução nossa).

Young (1982, p. 277, tradução nossa) também apresenta uma definição semelhante ao classificar os regimes internacionais como instituições sociais, considerando-as como “padrões reconhecidos de comportamento em torno dos quais convergem expectativas”, capazes de governar a ação dos interessados em torno de atividades especificáveis:

[...] que ocorrem inteiramente fora dos limites jurisdicionais de estados soberanos (por exemplo, mineração no fundo do mar), ou cortando fronteiras jurisdicionais internacionais (por exemplo, pesca em alto mar), ou envolvendo ações com um impacto direto nos interesses de dois ou mais membros da comunidade internacional (por exemplo, a gestão das taxas de câmbio) (YOUNG, 1982, p. 277, tradução nossa).

Portanto, os regimes internacionais são formados quando as instituições sociais e suas convenções comportamentais constituintes fornecem uma solução a problemas em casos em que a busca por interesses individuais são socialmente indesejáveis (YOUNG, 1982). Para Ruggie (1982), a formação e transformação de regimes pode ser apresentada por meio de três argumentos teóricos. O primeiro argumento refere-se à necessidade de compreender como ocorre a fusão do poder e do propósito social legítimo para projetar autoridade política no sistema internacional, visto que “o poder pode prever a forma da ordem internacional, mas não o seu conteúdo” (RUGGIE, 1982, p. 382, tradução nossa).

O segundo argumento defende que os regimes econômicos internacionais criam um meio que permite “o surgimento de tipos específicos de fluxos de transações internacionais que os atores consideram complementares para serem uma fusão particular de poder e propósito que é incorporada nesses regimes” (RUGGIE, 1982, p. 383, tradução nossa). Por fim, o terceiro argumento postula que há duas fontes potenciais de mudança, pois poder e propósito não covariam necessariamente (RUGGIE, 1982). Assim sendo, Ruggie (1982) defende que caso ocorra uma deterioração do poder econômico, a força dos regimes é minada, levando a uma alteração nos instrumentos dos regimes. Contudo, se o objetivo se mantém constante, não há a necessidade de qualquer mudança no quadro normativo. Assim, remetido a componentes analíticos de regimes internacionais, regras e procedimentos (instrumentos) mudariam, e princípios e normas (estruturas normativas) não (RUGGIE, 1982).

Em princípio, os novos instrumentos lidariam melhor com a nova situação de poder na ordem internacional, mas se “continuassem refletindo o mesmo senso de propósito, representariam um caso de mudança governada por norma, em oposição a mudança que transforma a norma” (RUGGIE, 1982, p. 384, tradução nossa). A partir disso, conforme Bueno (2009), fica claro o viés construtivista defendido pelo autor, que considera o efeito das estruturas normativas nos interesses dos atores.

Devido ao fato de as teorias racionalistas tratarem a identidade e os interesses dos atores como exógenos e dados (RUGGIE, 1998), as premissas construtivistas foram escolhidas para a análise do tema de estudo em razão da importância dada a esses fatores e às estruturas normativas, foco deste trabalho. Assim sendo, o arcabouço teórico construtivista permitirá a análise de como as mudanças das ideias e normas podem estar relacionadas à transformação da governança climática desde 1972.

Em decorrência da atenção dada à “legitimidade das injunções normativas, a importância dos significados compartilhados intersubjetivamente e o papel da comunicação em

sua formação e reforma” (HASENCLEVER; MAYER; RITTBERGER, 1997, p. 157, tradução nossa), a teoria construtivista de regimes internacionais também ajudará na identificação do momento em que ocorreu a socialização das normas, e quais fatores levaram a sua internalização tanto pelos países do Sul como do Norte Global. Logo, contribuirá para um entendimento mais claro de como o conhecimento intersubjetivo possibilitou a evolução da agenda ambiental rumo à inserção de demandas do Sul (seções 3 e 4).

2.2 A GOVERNANÇA GLOBAL

Conforme Barros-Platiau, Varella e Schleicher (2004, p. 105), “abordagens organizacionais, regimes internacionais e governança global são as três abordagens mais comuns para analisar o problema da gestão coletiva do meio ambiente”, havendo uma complementaridade entre governança global e regimes internacionais. Com a finalidade de:

[...] resolver os quebra-cabeças disciplinares e do mundo real, o processo de governança internacional passou a ser associado ao conceito de regimes internacionais, ocupando um espaço ontológico em algum lugar entre o nível das instituições formais, por um lado, e fatores sistêmicos, por outro (KRATOCHWIL; RUGGIE, 1986, p. 760, tradução nossa).

Tanto a governança global como regimes internacionais estão inseridos no mesmo subcampo de estudo, todavia, possuem diferenças. Como aponta Rosenau (2000), o conceito de regimes internacionais é menos abrangente que o de governança global, definido como o conjunto de todos os regimes internacionais. Tendo isso em vista, a governança global está relacionada à ordem global, e não se limita a uma área temática, como acontece com os regimes (ROSENAU, 2000). Olav Stokke (1997 apud BARROS-PLATIAU; VARELLA; SCHLEICHER, 2004, p. 106) afirma que “o conceito de governança implícito na análise de regimes é mais estreito do que aquele pretendido pela governança global”. Por isso, com o objetivo de alcançar soluções eficazes, a governança age através de “regimes, ordens e outras ações e sistemas”, sem que sejam usados, necessariamente, métodos coercitivos para a administração de problemas (GONÇALVES; ARMADA, 2017, p. 2-3).

A governança global surgiu na década de 1990 como um novo campo de estudo, abordando a mudança de papéis dos atores e a atuação dos Estados no governo de assuntos globais (SENDING; NEUMANN, 2006). Desse modo, o conceito é criado em um contexto pós-Guerra Fria onde havia uma demanda por estudos capazes de compreender um mundo em

rápida transformação. Conforme Jönsson (2010 apud STRIPPLE; STEPHAN, 2013), é um termo que foi rapidamente adotado nas Relações Internacionais como conceito-chave, principalmente no âmbito das Nações Unidas.

Weiss (2009) apresenta três explicações para o surgimento da governança global. A primeira defende que a interdependência e os avanços tecnológicos presentes na década de 1970 permitiram o reconhecimento de tribulações a nível global que transpassavam a capacidade de resolução de uma única nação, ou até mesmo um conjunto de países. A Conferência de Estocolmo e a Rio-92 são exemplos de eventos-chave para a evolução da governança global, responsáveis por desenvolver uma maior consciência sobre o ambiente humano. Outra explicação consiste no aumento numérico e crescente relevância de atores não-estatais. Por fim, a última explicação baseia-se no sentimento de vergonha em relação à noção simplista e excessivamente idealista de supranacionalidade (WEISS, 2009).

A governança global se tornou uma metáfora para descrever os atores – sejam políticos, econômicos ou Organizações Internacionais que atuam politicamente – “para além dos limites dos laços do Estado moderno” (HIGGOTT, 2006, p 616, tradução nossa). Também pode ser entendida como uma “gama de valores, normas, práticas e instituições informais e formais” capazes de estabelecer uma ordem melhor a depender somente de instituições e regulamentos formais (WEISS, 2009, p. 257, tradução nossa).

A governança aborda o estabelecimento de instituições sociais – “no sentido de regras do jogo que dão origem e definem práticas sociais” – com capacidade de resolução de conflitos, promoção da cooperação e auxílio à ação coletiva em um contexto de interdependência (YOUNG, 1992, p. 247, tradução nossa). Assim sendo, pode ser considerada um componente de extrema importância para lidar com problemas transfronteiriços de bens comuns, como desenvolvimento sustentável, saúde e mudança climática (COEN; PEGRAM, 2018). Ademais, engloba a relevância da participação dos atores envolvidos em processos de tomadas de decisão, assim como de seus interesses e projetos normativos (LORENZETTI; CARRION, 2012; INOUE, 2016), essenciais para os objetivos deste estudo.

2.2.1 As normas de governança global

As normas não receberam muita atenção no contexto da unificação do campo da política ambiental global na década de 1990, apesar da ascensão do programa de pesquisa construtivista social nas Relações Internacionais no final dos anos 1980 e início dos anos 1990,

que considerava as normas como parte de sua ontologia central, conforme abordado na seção 2.1.1 (BERNSTEIN, 2013).

As normas de governança estabelecem como os atores e as comunidades políticas entendem os propósitos apropriados da política. Dessa maneira, estudiosos e profissionais devem dedicar-lhes especial atenção, uma vez que “definem e regulam o comportamento apropriado para atores com uma determinada identidade, atribuem direitos e responsabilidades em relação ao problema em questão e são entendidas publicamente ou coletivamente como tal” (BERNSTEIN, 2013, p. 128, tradução nossa). As normas constituem identidade de significados e estabelecem quais atores podem agir, em quais contextos e o que implicam suas ações, ou seja, regulam “pré-prescrevendo” como os atores são incumbidos de se comportar (DESSLER, 1986 apud BERNSTEIN, 2013, p. 128, tradução nossa). Para Onuf e Ruggie (1997; 1998 apud BERNSTEIN, 2013), as normas possuem uma função deontica¹, pois expressam valores que geram novos direitos e responsabilidades.

Preocupadas com o processo de socialização das normas, Finnemore e Sikkink (1998), dividiram esse processo em três estágios: o surgimento, a ampla aceitação e a internalização da norma. O primeiro refere-se à persuasão de atores que advogam em favor das normas, que irão tentar, por meio do convencimento, fazer com que líderes normativos as aceitem. Já o segundo estágio consiste na cascata de normas, ou seja, na sua disseminação para outros Estados. Por fim, no último estágio, a norma deixa de ser uma questão de debate e é socializada (FINNEMORE, SIKKINK, 1998).

As normas identificam noções de qual comportamento apropriado deve ser adotado, podendo ser tanto intersubjetivas como compartilhadas, mas apenas no sentido de serem irreduzíveis às crenças individuais. Na política internacional, as normas assumem papel de importância devido a sua institucionalização, compondo parte da estrutura social (BERNSTEIN, 2013). Posto isso:

A institucionalização diz respeito à legitimidade percebida da norma, conforme incorporada em lei, instituições ou discurso, mesmo que todos os atores relevantes não a sigam (Onuf 1997: 17). A legitimidade é importante porque a questão não é se a norma existe, mas a autoridade política de que goza. Uma reivindicação de legitimidade não significa necessariamente que adere a uma noção mais profunda de justiça - embora essa seja uma fonte de desacordo na literatura. Pelo contrário, a legitimidade neste contexto refere-se à base da obrigação enraizada na aceitação e justificação da norma, como definindo um comportamento apropriado devido ao

¹ “Pode-se dizer que a lógica deontica é aquela que trata das questões que envolvem normas, no que se refere ao obrigatório ou permitido. Ou seja, a lógica deontica deve capturar as ideias relativas a obrigações e permissões” (FALQUEIRO, 2012, p. 52).

acordo ou reconhecimento das comunidades relevantes (Franck 1990: 16, 38; Florini 1996: 364-365; Bernstein 2005, 2011). O grau de institucionalização é importante porque indica quão fortemente os desafios à norma podem ser contestados e, finalmente, a capacidade da norma de (re) definir os interesses do Estado ou de outros atores-chave (BERNSTEIN, 2013, p.128, tradução nossa).

As normas podem delegar e transferir poder, e assim empoderar grupos, segmentos sociais ou indivíduos, o que as tornam essenciais para a compreensão de elementos como poder, força, ação legítima e ideias em uma sociedade. Inserido ao contexto de governança, as normas podem ser consideradas um fator inicial para a explicação da distribuição de poder, seja entre nações, classes sociais, grupos políticos, gênero ou indivíduos (LOURETE, 2010).

Dentro da literatura sobre normas, existe uma distinção entre aqueles que consideram que os agentes raciocinam sobre as normas e os agentes que raciocinam através das normas, permitindo diferentes visões sobre a relação entre poder e normas (HOFFMAN, apud 2010 BERNSTEIN, 2013). Na primeira abordagem, as normas são fonte de poder e influência devido ao convencimento, ou seja, bons argumentos, assim como por estarem conectadas a regras que levam a sanções ou por mobilizarem ações políticas, como boicotes com consequências materiais (BERNSTEIN, 2013).

Por outro lado, a perspectiva do raciocínio através das normas “enfoca a contestação dentro de uma comunidade normativa, ou seja, onde normas mantidas intersubjetivamente podem ser tomadas como garantidas, mas onde as interpretações da norma podem variar e colidir” (BERNSTEIN, 2013, p. 138, tradução nossa). Aborda questões de mudança e transformação normativas e do nexos poder/conhecimento, de modo que as normas podem refletir discursos dominantes (BERNSTEIN, 2013). As intervenções discursivas permitem que o significado de normas seja desafiado, levando os atores a provavelmente reverterem posições políticas previamente apoiadas (WIENER, 2004 apud BERNSTEIN, 2013).

A maioria das normas internacionais é descrita em tratados, resoluções, declarações e em regras e padrões determinados por organizações internacionais, de maneira a deixar traços comportamentais por meio de compromissos, programas de ação, práticas e políticas, por exemplo. Por meio de declarações de princípios amplos, como ocorreu em Estocolmo, surgiu grande parte do direito ambiental internacional, dando origem à governança ambiental global e, posteriormente, à governança climática global (BERNSTEIN, 2013).

2.2.2 A governança ambiental/climática global

A governança ambiental global (GAG) surge com o intuito de gerar uma resposta para a crise entre o ambiente habitável por seres vivos e as ações humanas. Cavalcanti (2004, p. 1) define governança ambiental como o “arcabouço institucional de regras, instituições, processos e comportamentos que afetam a maneira como os poderes são exercidos na esfera de políticas ou ações ligadas às relações da sociedade com o sistema ecológico”. Desse modo, a GAG abrange sistemas ecológicos desde a problemática de seres em extinção até a mudança climática, que recebeu maior atenção durante a década de 1990 (GONÇALVES; ARMADA, 2017).

Para Bulkeley e Newell (2010), existem três fatores capazes de explicar a complexidade de governar a mudança climática: as escalas múltiplas de tomada de decisão política, a confusão e fragmentação dos papéis dos atores (estatais e não-estatais) e a intensa quantidade de emissões de gases do efeito estufa (GEE) na economia mundial. As emissões de GEE não ficam restritas a fronteiras territoriais, ou seja, as emissões em um local contribuem para o aumento das concentrações de gases poluentes na atmosfera, acarretando impactos em todo o mundo. Portanto, o combate à mudança do clima é um desafio global, posto que nenhum país tem a capacidade de lidar sozinho com a sua magnitude (BULKELEY; NEWELL, 2010).

Desde o século XIX, com a Revolução Industrial, é perceptível um crescimento das emissões antropogênicas de gases do efeito estufa, causando um aumento na temperatura média do planeta. A questão ambiental passou a ganhar maior destaque somente durante a segunda metade do século XX, quando começaram a surgir estudos científicos sobre os malefícios da industrialização (GONÇALVES; ARMADA, 2017). Por conseguinte, o aquecimento da Terra é reconhecido como um problema de grande escala, diretamente atrelado ao aumento do nível dos oceanos, desequilíbrios dos ecossistemas, aumento de catástrofes naturais extremas, entre outros. Tais fenômenos se tornaram tópico de preocupação para a sociedade internacional, que através da GAG, ou seja, de “organizações, mecanismos, normas e procedimentos que direcionam e regulam”, busca a proteção ambiental a nível mundial com a participação de atores estatais e não-estatais (GONÇALVES; ARMADA, 2017, p. 2).

Especificamente sobre a governança climática, inserida no âmbito da GAG, seu processo de formação baseou-se em três principais características: o papel da política Norte-Sul, a crescente mercantilização da governança climática e o papel da ciência e da comunidade científica (BULKELEY; NEWELL, 2010, p. 17, tradução nossa). O processo de formulação da política climática contou com diferentes organismos internacionais e estruturas

institucionais, coalizões e blocos de atores estatais e atores não-estatais (BULKELEY; NEWELL, 2010).

A política Norte-Sul, foco deste trabalho e melhor descrita no próximo capítulo, refere-se à maneira como o surgimento do debate sobre mudança climática ressaltou, além das ameaças ambientais globais, as divisões Norte-Sul. Também foi parte integrante da formação da governança climática global a ênfase crescente em soluções baseadas no mercado, isto é, a possibilidade dos países cumprirem suas obrigações sobre as reduções de GEE por meio da compra e venda de emissões em países com menor custo (BURKELEY, NEWELL, 2010).

Finalmente, a terceira característica, referente à comunidade científica, iniciou-se com a descoberta da relação entre os gases do efeito estufa e o aumento da temperatura da Terra por Joseph Fourier em 1824. Desde então, contribuições de cientistas como John Tyndall e Svante Arrhenius ainda no século XIX ajudaram a ciência básica da mudança climática a dar grandes saltos rumo à consolidação do tema na agenda internacional (BURKELEY, NEWELL, 2010).

O consenso científico e o reconhecimento político em torno da mudança do clima ocorreram de forma gradual. Desde a introdução da temática ambiental na década de 1970, com a Conferência de Estocolmo, até a atual agenda climática, muito se alterou. Diversas instituições foram criadas e uma ampla gama de conferências, comissões e encontros foram organizados, como a Conferência Mundial sobre Clima de 1979, onde o problema foi considerado uma ameaça de nível planetário.

Com a inclusão da temática na agenda política de países desenvolvidos, foi abordada pela primeira vez na Assembleia Geral da ONU (resolução 43/53) a mudança climática como uma preocupação comum da humanidade (YAMIN; DEPLEDGE, 2003; CONTIPELLI, 2018). No mesmo ano, foi criado o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC, na sigla em inglês) pelo Programa de Meio Ambiente das Nações Unidas (PNUMA) e pela Organização Mundial Meteorológica (OMM), buscando avaliar cientificamente a mudança do clima e formular recomendações sobre sua mitigação por meio de relatórios (CONTIPELLI, 2018).

Muitas foram as conferências e instituições criadas para debater a temática, sendo estas citadas acima somente algumas das existentes. Considerando isso, serão analisadas na próxima seção apenas as conferências ambientais mais relevantes no âmbito das Nações Unidas, que não se restringem ao debate climático. Assim, será possível compreender de forma mais ampla nos próximos capítulos a participação dos atores estatais desde o princípio das discussões sobre meio ambiente.

2.2.2.1 *A Conferência de Estocolmo*

Em 1972, ocorreu a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, também conhecida como a Conferência de Estocolmo, convocada pela Assembleia Geral das Nações Unidas. Foi o primeiro grande fórum voltado para a discussão da preservação ecológica a nível internacional, motivada, em grande parte, pelo rápido avanço dos impactos da mudança climática (CAPINZAIKI, 2015). Serviu também como referencial ético para a comunidade internacional em relação à proteção internacional ambiental como um direito fundamental (PASSOS, 2009). Anteriormente à Conferência, o meio ambiente não estava conectado aos debates sobre a humanidade (MAZZUOLI, 2004 apud PASSOS, 2009).

A Conferência de Estocolmo marcou um momento importante, onde começou a ser discutido sobre as consequências globais dos problemas ambientais. Como resultado, foi escrita a Declaração de Estocolmo sobre o Ambiente Humano, que aborda a gestão estatal dos espaços naturais com um plano de ação e princípios gerais. Apesar de ser criticada pela falta de definição de ações específicas ou sanções para os participantes, teve um papel importante para gerar reconhecimento sobre a temática, além de traçar os princípios de um regime ambiental incipiente (CAPINZAIKI, 2015).

A partir da conferência, foi criado o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), com o intuito “coordenar o trabalho internacional na área, buscando não só disseminar informações e desenvolver programas específicos, mas também incentivar a cooperação entre países” (GONÇALVES; ARMADA, 2017, p. 3). De acordo com Capinzaiki (2015), a criação do programa enfrentou oposição de países periféricos, que o enxergavam como um empecilho ao seu desenvolvimento devido às normas de controle ambiental. Deve-se ressaltar que, nesse período, os países centrais já haviam se industrializado e passado por processos de desenvolvimento apoiados na exploração de recursos naturais (CAPINZAIKI, 2015). Contudo, o PNUMA começou gradualmente a se tornar mais reconhecido no cenário internacional. Houve “um incremento ao aparato do regime ambiental, já que passou a abordar de forma sistemática as questões ambientais e a elaborar recomendações aos Estados” (CAPINZAIKI, 2015, p. 9). Ademais, outro fator que contribuiu para o maior reconhecimento do programa foi a evolução do conhecimento científico sobre assuntos relacionados ao meio ambiente (CAPINZAIKI, 2015).

2.2.2.2 *Comissão Brundtland*

Na década de 1980, problemas relacionados à mudança climática e à camada de ozônio tornaram-se mais relevantes devido ao surgimento de pesquisas científicas sobre o efeito estufa. Em 1986, ocorreu o acidente nuclear em Chernobyl, chamando maior atenção para os problemas ambientais, assim como no decorrer da década percebeu-se um crescente aumento da chuva ácida na Europa. Tais fatores levaram a uma maior adesão de temas ecológicos na legislação de países da Comunidade Europeia, “abrindo o precedente para novas normas no âmbito internacional” (CAPINZAIKI, 2015, p. 9). Como evidencia Duarte (2004 apud CAPINZAIKI, 2015), o fim do bloco socialista deixou evidente a superexploração de recursos e degradação ambiental no Leste Europeu.

Em 1982, uma avaliação dos dez anos pós-Estocolmo aconteceu sob a supervisão do PNUMA, em Nairóbi, emergindo daí o clamor para a formação da Comissão Mundial de Meio Ambiente e Desenvolvimento, implementada em 1983 no âmbito das Nações Unidas. Em 1987, os resultados dessa Comissão deram origem ao Relatório “Nosso Futuro Comum”, também conhecido como Relatório Brundtland, em referência ao nome da presidente da comissão. O documento se tornou referência para as futuras discussões, estabelecendo o termo desenvolvimento sustentável (CAPINZAIKI, 2015). O relatório ressalta a necessidade de colocar políticas sustentáveis no mesmo nível que a dimensão econômica, comercial, energética, agrícola, industrial, entre outras. Dessa forma, essas dimensões devem estar nas mesmas agendas e instituições, sejam nacionais ou internacionais (SÁNCHEZ; CROAL, 2012). Como consequência:

Em 1988, na esteira das discussões sobre as questões apresentadas pelo relatório, a ONU buscou organizar uma nova conferência para avaliar os avanços obtidos desde Estocolmo. Assim, convocou-se a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMD/UCED), para 1992, a ser realizada no Brasil (CAPINZAIKI, 2015, p. 9).

A principal recomendação do relatório foi a realização de uma nova conferência mundial, que direcionaria as questões do meio ambiente e do desenvolvimento ali levantadas. Após a publicação do Relatório Brundtland, a Assembleia Geral das Nações Unidas decidiu realizar a Rio-92 (SEQUINEL, 2002).

2.2.2.3 *A Rio-92*

Após 20 anos da Conferência de Estocolmo, ocorreu a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento – também conhecida como Eco-92, Cúpula da Terra e Rio-92 –, onde foi estabelecido o compromisso com “a estabilização das concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera num nível que impeça uma interferência antrópica perigosa no sistema climático” (ONU, 1992, n.p.). A Rio-92 logrou reconhecer a maior relevância de assuntos ambientais desde Estocolmo (CAPINZAIKI, 2015). Durante o encontro, foi consolidada por 179 países uma agenda global para mitigar os efeitos das mudanças do clima (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2019). A Conferência contou com a presença de diversas organizações não governamentais, além da presença de quase todos os chefes de Estado em exercício, obtendo uma grande adesão (CAPINZAIKI, 2015).

A Eco-92 definiu, ademais de novos princípios de ação, os seguintes documentos: a Declaração do Rio de Janeiro, a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática (CQNUMC), a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), a Declaração de Princípios sobre Florestas e a Agenda 21, um plano internacional para o desenvolvimento sustentável com 40 capítulos (CAPINZAIKI, 2015).

A Convenção sobre Diversidade Biológica buscou estabelecer uma divisão dos benefícios gerados a partir de um uso mais justo e equitativo dos recursos energéticos, por meio da transferência de tecnologia e um adequado acesso a tais recursos. Já a Declaração de Princípios sobre as Florestas teve como objetivo a criação de um consenso mais abrangente sobre o “manejo, conservação e desenvolvimento sustentável” de todo e qualquer tipo de floresta, sendo o primeiro tratado internacional que abordou o assunto de maneira global (CAPIZAINKI, 2015, p. 9).

A Agenda 21 resultou em um plano de ação abrangente que levou em consideração as diferentes condições de desenvolvimento, devendo ser adotado por governos, agências de desenvolvimento, agências da ONU e grupos setoriais independentes das mais diferentes áreas. No total, o documento propõe 2500 ações em longo prazo (CAPIZAINKI, 2015).

A Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima foi o grande destaque, pois criou “decisões vinculantes em matérias de governança do clima” (CAPIZAINKI, 2015, p. 10). Como um instrumento contra o aquecimento do planeta e a mudança climática, que exerce influência sobre diferentes níveis de governança internacional, nacional e local, a Convenção alinha as nações em diferentes estágios de desenvolvimento,

interesses e necessidades comuns, promovendo uma convergência entre crescimento econômico e meio ambiente. Conforme Bodansky (1993 apud CONTIPELLI, 2018), neste momento inaugura-se o sistema de governança climática global, que:

[...] tem por finalidade investigar o potencial das relações que podem existir entre específicos níveis de governo e construir conexões entre distintas iniciativas (internacional, transnacional, nacional e subnacional), para assegurar o alcance de objetivos comuns relativos ao controle da crise climática contemporânea. (CONTIPELLI, 2018, p 88).

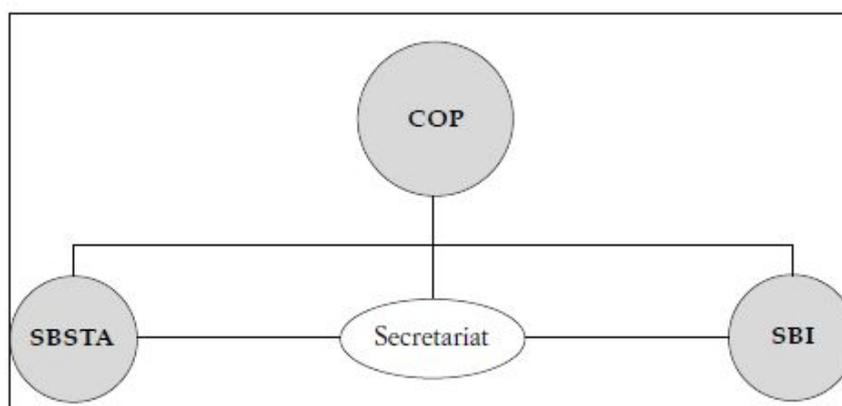
2.2.2.3.1 A Conferência das Partes (COP)

Em 1994, a Conferência das Partes (COP) é instituída como órgão supremo da CQNUMC, incumbida de realizar acompanhamentos anuais da implementação e instrumentos jurídicos relacionados à Convenção-Quadro, instaurando-se um espaço de debate entre os seus participantes. A partir desse momento, a governança climática se destacou devido a “mecanismos de ação mais diretos” desenvolvidos para resolver a pauta, implementando o mercado de créditos de carbono, isto é, “uma estrutura de recompensas para a cooperação” (CAPIZAINKI, 2015, p. 10).

A Convenção também fez esforços para diferenciar os países-membros de acordo com seu desenvolvimento. Foi realizada uma separação entre nações industrializadas e em transição (Leste Europeu), classificados como países do Anexo I, e entre as nações em desenvolvimento. Aos países do Anexo I foram direcionadas metas obrigatórias sobre a diminuição da emissão de gases do efeito estufa, diferentemente dos países em desenvolvimento, que foram isentos de tal obrigatoriedade. Para Avelhan (2012, p. 24 apud CAPIZAINKI, 2015), fica evidente a adoção do critério histórico de emissões para distinguir a responsabilidade sobre as emissões de GEE.

A CQNUMC estabeleceu as bases gerais para trabalhos futuros relacionados à mudança climática, criando um conjunto de instituições (Figura 1) que propõem uma nova governança fundada em acordos ambientais multilaterais, como a Conferências das Partes (COP), a Secretaria Permanente, o Órgão Subsidiário de Aconselhamento Científico e Tecnológico (SBSTA) e o Órgão Subsidiário de Implementação (SBI) (CONTIPELLI, 2018).

Figura 1 – A estrutura básica institucional do regime de mudança climática



Fonte: Depledge (2005).

Adotado durante a terceira COP em 1997, o Protocolo de Quioto é um instrumento jurídicos relacionado à Convenção-Quadro, assumindo grande relevância ao estabelecer pela primeira vez metas para a redução de emissão de gases poluentes (GONÇALVES; ARMADA, 2017). Ratificado por 184 países, estabeleceu um acordo sobre a redução do total de emissões de GEE “a uma média a 5,2% aos níveis correspondentes a 1990, com determinação de marcos legais vinculantes”, acarretando, posteriormente, na saída de países como EUA e Austrália (CONTIPELLI, 2018). Contudo, o Protocolo entrou em vigor somente em 2005, marcando uma nova fase da GAG, uma vez que, nas COPs seguintes, foram discutidas suas lacunas e efeitos, levando a novas negociações (GONÇALVES; ARMADA, 2017).

A CQNUMC prevê a estabilização de gases do efeito estufa; o Protocolo, todavia, obriga o cumprimento das atribuições estabelecidas, levando em consideração que os países desenvolvidos foram os principais emissores desses gases ao longo de mais de 150 anos desde a Revolução Industrial. Portanto, foi estabelecida uma relação entre esse grupo de países com um maior grau de responsabilidades sobre a solução do problema, instaurando-se o princípio “responsabilidades comuns, mas diferenciadas”. O princípio define que a mobilização para lidar com o problema da mudança climática deve ser compartilhada, porém, deve ser levado em consideração a contribuição histórica e atual de cada país. Há um duplo fundamento sobre o princípio: a responsabilidade sobre a degradação cometida pelos países desenvolvidos e a maior detenção de tecnologia, recursos e capacidade organizativa para combater o problema (CONTIPELLI, 2018).

A partir do Roteiro de Bali, realizado na COP 13 em 2007, foi dado um “enfoque de duas vidas” nas negociações sobre clima, em convergência com as pretensões da COP 3 e da CQNUMC. Desse modo, incentivou a criação do Acordo de Copenhague (COP 15, 2009) – que reconhece a opinião científica de que deve permanecer abaixo de 2 °C a temperatura média da Terra², concretizando a disposição contida no artigo 2º da CQNUMC – e do Acordo de Cancún (COP 16, 2010), que determinou a criação de um Fundo Verde para o clima e a mitigação a longo prazo para países em desenvolvimento (CONTIPELLI, 2018).

2.2.2.4 *A Rio+10*

A Agenda 21 impôs mudanças significativas nos sistemas de valores e nos processos institucionais vigentes, demandando um planejamento para sua implementação, a qual não aconteceria instantaneamente. Por isso, em 1997, aconteceu a Sessão Especial da Assembleia Geral das Nações Unidas (Rio+5), a fim de revisar a implementação da Agenda 21. Foram encontradas uma série de lacunas relacionadas às dificuldades para se alcançar a equidade social. Era um problema comum em diversas regiões do mundo em desenvolvimento, onde via-se o aumento da pobreza, dívidas externas, redução da ajuda financeira internacional e falta de transferência de tecnologia (SEQUINEL, 2002). A Rio+5 ressaltou “a necessidade de ratificação do que ficou acordado na Rio-92 e de maior eficiência na implementação do crescente número de convenções e acordos internacionais referentes ao meio ambiente e desenvolvimento” (SEQUINEL, 2002, p. 13) Como consequência, a Comissão de Desenvolvimento Sustentável da ONU (CDS) sugeriu a realização de uma nova cúpula mundial com foco no desenvolvimento sustentável (SEQUINEL, 2002).

Em 2002, foi realizada a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável ou Rio+10 em Joanesburgo. A cúpula nunca teve como objetivo desenvolver novas convenções ou renegociar a Agenda 21, diferentemente da Rio-92, que produziu quatro relevantes acordos ambientais, além da Agenda 21. A Rio+10, por outro lado, teve como mandato “implementar promessas e compromissos existentes, como os feitos no Rio e nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) (LA VIÑA; HOFF; DEROSE, 2003, p. 55, tradução nossa). Buscou-se gerar um conjunto de metas, cronogramas e planos de ação concretos em prol do desenvolvimento sustentável (LA VIÑA; HOFF; DEROSE, 2003).

² Em 2015, durante o Acordo de Paris (COP 21), essa meta foi restringida a 1,5 °C.

A cúpula almejou a criação de um plano de ação global para conciliar o desenvolvimento econômico e social, assim como a obrigação de manter o planeta habitável para as próximas gerações. É importante ressaltar que a Rio+10 aconteceu em uma conjuntura geopolítica completamente diferente da Rio-92, e por isso enfrentou mais dificuldades e um clima de pessimismo. Após o fim da Guerra Fria e da queda do Muro de Berlim, predominava a lógica da cooperação sobre a lógica do conflito. Após dez anos, encontrava-se um cenário oposto, com uma sociedade marcada pelo conflito e pela crescente desigualdade. Logo, é um equívoco comparar ambas conferências, uma vez que tinham mandatos diferentes. Enquanto a Rio-92 se preocupou com o reconhecimento da pauta ambiental, logrado com a Agenda 21, a Rio+10 teve objetivos mais modestos, buscando avaliar os avanços da Agenda 21 durante os últimos 10 anos e desenvolver mecanismos para facilitar sua implementação (SEQUINEL, 2002).

2.2.2.5 *A Rio+20*

Em 2012, ocorreu a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável – também chamada de Rio+20 ou Cúpula da Terra no Rio – com o objetivo de renovar o compromisso político com o desenvolvimento sustentável “por meio da avaliação do progresso e das lacunas na implementação das decisões adotadas pelas principais cúpulas sobre o assunto e do tratamento de temas novos e emergentes” (RIO+20, 2019, on-line). A conferência teve como temas centrais a economia contextualizada com a erradicação da pobreza e desenvolvimento sustentável, assim como a estrutura institucional necessária para proporcionar tal desenvolvimento. Ambos temas foram aprovados pela Assembleia Geral da ONU de forma consensual entre os Estados membros (RIO+20, 2019).

A conferência em Joanesburgo foi planejada anteriormente, diferentemente da Rio+20. Devido à proposta do governo brasileiro de sediar a cúpula, e acatada pelas Nações Unidas, decidiu-se realizar uma nova conferência 20 anos após 1992, com o objetivo de avaliar o progresso em direção ao desenvolvimento sustentável. Pela primeira vez há uma mudança na terminologia desde 1972. A conferência deixou de ser rotulada como “Meio Ambiente e Desenvolvimento” para ser denominada apenas como “Desenvolvimento Sustentável” (SÁNCHEZ; CROAL, 2012).

Apesar de buscar reunir um grande número de líderes mundiais e participantes, a Rio+20 teve objetivos ambíguos em comparação à Eco-92. Após 1992, as reuniões

intergovernamentais sobre meio ambiente se multiplicaram consideravelmente, como as reuniões anuais da Conferência das Partes, por exemplo. A proliferação dessas reuniões é uma tendência pós-Cúpula da Terra nunca vista antes de 1992. Consequentemente, a Rio+20 não poderia ter o mesmo impacto na agenda internacional de meio ambiente e desenvolvimento sustentável como teve a Rio-92 (SÁNCHEZ; CROAL, 2012).

De acordo com Sánchez e Croal (2012), o resultado da Rio+20 foi decepcionantemente modesto para muitos observadores, em especial para a sociedade civil. Como resultado, foi produzida uma declaração intitulada “O Futuro que Queremos”, com 283 parágrafos, porém, organizações não governamentais apelidaram o documento de “O Futuro que Não Queremos” (SÁNCHEZ; CROAL, 2012).

Houve um desacordo sobre diversas questões-chave, como o conceito Economia Verde, central nessa cúpula. O significado não foi amplamente aceito e tampouco teve sua lógica compartilhada por organizações da sociedade civil e órgãos da ONU. Ademais, o documento final da conferência repete compromissos firmados anteriormente, como o parágrafo 99: “Incentivamos ações nos níveis regional, nacional, subnacional e local para promover o acesso à informação, a participação do público e o acesso à justiça em questões ambientais, conforme apropriado”, parecido com outros princípios da Declaração do Rio (SÁNCHEZ; CROAL, 2012, p. 48, tradução nossa).

As conferências que obtiveram melhores resultados promoveram processos mais amplos de aprendizagem social, além da “construção de novas estruturas conceituais mais abrangentes para a governança ambiental global por meio do esclarecimento e popularização de questões e a introdução de novas abordagens de formulação de políticas ambientais para funcionários governamentais” (HAAS, 2002, p. 75, tradução nossa). Novas normas ambientais surgiram e os Estados foram incentivados a pô-las em prática devido a esse processo construtivista institucionalizado de participação e educação. Os Estados socializaram novas concepções sobre as relações entre economia e ecologia, sendo estimulados a adotar políticas de desenvolvimento sustentável (HAAS, 2002).

Nesse contexto, é possível afirmar que as conferências ambientais globais foram essenciais para a construção da governança ambiental, tornando-se evidente a alteração do enfoque da problemática desde 1972. Com o objetivo de apresentar como ocorreu essa consolidação, o capítulo introduziu os principais marcos para a construção da agenda, assim como o debate sobre a importância das normas nesse cenário. A partir disso, conclui-se que tópicos prioritários não se mantiveram os mesmos, e a governança passou a incorporar novas

demandas ao longo do tempo. Assim, permite-se que seja explorada no próximo capítulo a atuação dos países do Sul Global, que defenderam formulações de políticas climáticas mais justas e foram parcialmente responsáveis pela mudança da agenda, posto que não foram os únicos atores envolvidos nessa evolução.

3 O SUL GLOBAL COMO AGENTE DA GOVERNANÇA AMBIENTAL/CLIMÁTICA

Uma vez abordado o processo de formação da governança ambiental global, o presente capítulo terá como objetivo apresentar os atores estatais no âmbito das discussões ambientais, com foco no Sul Global. Serão descritas na primeira seção as relações Norte-Sul no contexto ambiental, as principais coalizões dos países em desenvolvimento e a questão da Justiça Climática, ponto central para a compreensão da busca por maior legitimidade da agenda climática pelo Sul. Em seguida, a partir do estudo das condições desiguais entre os atores estatais, será demonstrado na segunda seção como os países em desenvolvimento clamaram por uma GAG mais legítima, assim como foram críticos à imposição da agenda ocidental, posicionamento que sofreu alterações desde 1972.

Devido à falta de consenso entre os autores quanto às terminologias adotadas para se referir aos grupos de atores estatais – seja Norte e Sul Global, países desenvolvidos e em desenvolvimento ou Primeiro e Terceiro Mundo – adotar-se-á ao longo do capítulo as denominações escolhidas por cada autor. Contudo, prevalecerá a análise sob a ótica dos debates Norte-Sul devido à sua predominância nas bibliografias sobre governança ambiental global. Assim, as relações Norte-Sul fornecerão as bases para o cumprimento do objetivo do capítulo.

3.1 AS RELAÇÕES NORTE-SUL NA GOVERNANÇA AMBIENTAL/CLIMÁTICA GLOBAL

De acordo com Karlsson (2002, p. 2), os países desenvolvidos e em desenvolvimento “tendem a se agrupar em duas categorias físicas e climáticas muito ásperas”. Os países em desenvolvimento, também conhecidos como o Sul, localizam-se, geralmente, em ecossistemas subtropicais ou tropicais. Por sua vez, os países desenvolvidos, ou o Norte, estão localizados principalmente em ecossistemas temperados e árticos (KARLSSON, 2002). Para Allan e Dauvergne (2013, p. 1309, tradução nossa), “O conceito de ‘Sul Global’ mascara uma ampla gama de diferenças econômicas, políticas e sociais entre os países em desenvolvimento, mas também reflete circunstâncias materiais compartilhadas, governança e preocupações econômicas comuns”. Portanto, os termos Norte e Sul podem ser compreendidos como representações de fatores convergentes entre grupos de países com diferentes condições

socioeconômicas, originadas a partir de diferentes experiências coloniais e imperiais (ANAND, 2004).

A maior fragilidade econômica e política do Sul coloca-o em uma posição mais vulnerável em relação ao Norte (ANAND, 2004). Conforme Williams (2005 apud ALLAN; DAUVERGNE, 2013, p. 1309, tradução nossa), "os países em desenvolvimento tendem a criar e recriar uma unidade frágil em oposição às estruturas de poder existentes que deixam seus formuladores de políticas com um sentimento de vulnerabilidade".

A percepção Norte-Sul como uma distinção binária entre "ricos" e "pobres" é uma maneira abreviada de entender o conceito. Embora o Sul deseje desenvolvimento econômico, também busca conquistar espaço nas decisões políticas que afetam seu destino (THOMAS, 1983; KRASNER, 1987 apud NAJAM 2005). Em um cenário político, o termo foi definido pelo Relatório da Comissão Sul de 1990, estabelecendo-se também a ideia de pobreza econômica e pobreza de influência. A própria autodefinição do Sul como países periféricos que se sentem ignorados é uma descrição de exclusão (NAJAM, 2005). Desse modo, "o Sul não é simplesmente um bando de países mais pobres, é um coletivo de países que se consideram desempoderados, marginalizados e desprovidos de direitos pelo sistema internacional" (NAJAM, 2005, p. 305, tradução nossa).

Apesar da definição como um coletivo de países com características em comum, o Sul Global nem sempre possui interesses convergentes. De maneira geral, quando abordados tópicos da agenda ambiental, os países em desenvolvimento, por meio do G77, empregam uma estratégia unificada que apresenta um retorno financeiro e técnico, algo não tão comum em negociações sobre comércio e segurança. No entanto, essa coesão do Sul nas negociações ambientais não é absoluta, havendo também divergências nessa área (ALLAN; DAUVERGNE, 2013).

Ainda que os países do Norte consideraram "irritante" o caráter de negociação coletiva do Sul, conforme definido por Najam (2005, p. 304-305, tradução nossa), os países em desenvolvimento continuam a adotar essa prática sob a bandeira do Sul Global nas negociações ambientais internacionais. A adoção do termo extrapola a semântica, sendo um aspecto central de identidade coletiva. Contudo, nada impede que países em desenvolvimento, principalmente os mais poderosos, mantenham seus interesses internacionais em pauta (NAJAM, 2005).

O conceito de Sul deriva da crença de que o sistema internacional não é suficientemente legítimo em relação ao compromisso com os países em desenvolvimento, indo além da percepção de que o sistema não responde às suas demandas. O apelo do Sul por uma Nova

Ordem Econômica Internacional durante a década de 1970 era, para além de uma busca por tornar o sistema mais eficaz, uma tentativa de deixá-lo mais legítimo, resolvendo os problemas de desequilíbrio de voz no sistema internacional (HANSEN, 1975; MURPHY 1984; KRASNER, 1987 apud NAJAM, 2005).

O Sul, ao reconhecer suas limitações de opções, passou a defender uma mudança sistêmica no modo como aconteciam as negociações globais, inseridas também nesse contexto as negociações ambientais das últimas décadas. Nesse discurso, fica evidente a busca por justiça e legitimidade não apenas dos instrumentos ambientais, mas do sistema internacional como um todo (NAJAM, 2005).

3.1.1 A Justiça Climática e a busca por legitimidade

O conceito de Justiça Ambiental surge em oposição à concepção de que todos são responsáveis pelos danos causados ao meio ambiente, assim como à ideia de que todos sofrerão os efeitos dessa destruição igualmente (ACSELRAD; MELLO; BEZERRA, 2009 apud MILANEZ; FONSECA, 2011). Originado nos Estados Unidos, o conceito de Justiça Ambiental relaciona-se a questões de raça e etnia. Os seus propositores defendem a responsabilidade diferenciada entre diferentes grupos no que concerne à degradação ambiental, e relacionam esses riscos ao diferente grau de vulnerabilidade de cada grupo social (ACSELRAD, 2004 apud MILANEZ; FONSECA, 2011). Os efeitos destrutivos da mudança climática estão inseridos no debate sobre Justiça Ambiental, levando ao movimento internacional por Justiça Climática (MILANEZ; FONSECA, 2011).

“As negociações climáticas não ocorrem no vácuo” (ROBERTS; PARKS, 2007, p. 6, tradução nossa). Para Robert e Parks (2007), elas ocorreram em um contexto de crescente inquietação sobre a insensibilidade e oportunismo do Norte, diminuição da confiança e, principalmente, maior demanda por justiça pelo Sul. Isso se deve ao fato de as temáticas mais relevantes para os países em desenvolvimento terem sido postas em segundo plano por mais de três décadas, sendo substituídas por questões da agenda do Primeiro Mundo (ROBERTS; PARKS, 2007).

Ponto fundamental para a compreensão das relações Norte-Sul é a maior vulnerabilidade a fenômenos naturais, a capacidade de adaptação limitada e a dependência econômica dos países em desenvolvimento. Logo, as populações residentes nesses países estão em maior risco e desvantagem (PAGE, 2013). Conseqüentemente, torna-se relevante no campo

político dos países do Sul o debate sobre a Justiça Climática (PAGE, 2013), “utilizado para se referir a disparidades em termos de impactos sofridos e responsabilidades no que tange aos efeitos e às causas das mudanças do clima” (MILANEZ; FONSECA, 2011, p. 87, tradução nossa).

No contexto dos encontros da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima, o debate sobre Justiça Climática ocorreu principalmente por meio do enfrentamento de posicionamentos entre o Norte e o Sul (MILANEZ; FONSECA, 2011), de modo que as preocupações dos países em desenvolvimento concentraram-se na justiça das propostas formuladas (NAJAM, 2005).

Em um cenário de desigualdades, esses diferentes grupos adotaram posicionamentos distintos sobre a interpretação dos problemas e soluções para o combate da mudança climática. O Sul considerava as questões de distribuição dos impactos, responsabilidades e custos como centrais no debate. Também defendia que as emissões deveriam ser proporcionais à população e os processos de decisão pautados em modelos inclusivos. As emissões históricas³ tornam-se relevantes para a definição de responsabilidades, sejam corretivas ou compensatórias. Já os países do Norte dedicaram grande atenção às estratégias consideradas economicamente eficientes, a fim de reduzir os problemas ambientais. Propuseram que o cálculo de emissões deveria levar em consideração o PIB per capita, assim como uma diminuição homogênea das emissões (MILANEZ; FONSECA, 2011).

O Norte Global, por possuir altos níveis de industrialização, era responsável em 2014 por mais da metade das emissões de GEE e mais de 70% das emissões históricas, apesar de abrigar aproximadamente 20% da população mundial. Sob a visão dos países do Sul, a mudança climática é vista como um produto de injusta apropriação de carbono pelos países desenvolvidos, enquanto os países pobres, mais vulneráveis aos efeitos da mudança do clima, pouco contribuíram para esse cenário. Assim, a Justiça Climática formula uma crítica aos padrões de consumo do Norte e busca tornar as negociações ambientais mais legítimas (VANDERHEIDEN, 2014).

Para Biermann et al. (2012), o 1 bilhão mais pobre entre a população mundial deve receber grande atenção, pois será o maior afetado pelos efeitos da mudança climática e da transformação do sistema terrestre. A mudança climática afeta de maneira desigual as diferentes regiões do planeta. Enquanto alguns países são fortemente atingidos, gerando altos

³ Os gases do efeito estufa possuem caráter cumulativo e duradouro, sendo de responsabilidade predominante dos países industrializados (VICTORIA; PEREIRA; VICTORIA, 2007).

prejuízos sociais, ambientais e econômicos, outros são beneficiados pelo aumento da temperatura média terrestre (VICTORIA; PEREIRA; VICTORIA, 2007). De acordo com o *Global Climate Risk Index 2020* (ECKSTEIN; KÜNZEL; SCHÄFER; WINGES, 2020), as 10 nações mais afetadas entre 1999 e 2018 foram todas do Sul Global. São países que possuem pouca participação nas emissões históricas e, ainda assim, têm que arcar com grandes custos.

Embora questões sobre justiça continuem em pauta, atualmente, a dicotomia Norte-Sul é menos latente nos debates sobre mudança climática devido aos avanços na inserção de tópicos de interesse do Sul na agenda ambiental. Porém, continua sendo evidente para esses países que um consumo excessivo dos países industrializados e de alguns países emergentes no passado demandam ações especiais e urgentes. Também falta às sociedades mais pobres meios para tomadas de decisões vigorosas em relação à mitigação da mudança climática. Desse modo, para que seja logrado um processo equitativo rumo ao desenvolvimento sustentável, necessita-se uma maior mobilização de recursos (BIERMANN et al., 2012).

Para a Oxfam (2007 apud GRASSO, 2010), o financiamento para a adaptação deve ser distinto da assistência ao desenvolvimento, ou seja, algo adicional. Como delimitado pela CQNUMC, caberia aos países industrializados prestarem assistência financeira, técnica e institucional aos países mais pobres. Devido à falta de capacidade de adaptação, o financiamento é extremamente importante, pois o regime não cobre os custos de adaptação, tampouco estão vinculados entre si os danos e a responsabilidade. A Convenção não é sobre caridade ou ajuda ao desenvolvimento, é sobre compensação (GRASSO, 2010).

Após a Rio-92, o financiamento tornou-se relevante nas negociações, como um elemento indispensável para o desenvolvimento da política climática internacional (GRASSO, 2010). Nesse cenário, “a posição dos países em desenvolvimento tornou-se mais bem estruturada e o ambiente político internacional favoreceu a aceitação pelos países desenvolvidos de princípios como o das ‘responsabilidades comuns, mas diferenciadas’”, abordado no próximo capítulo (LINDGREN-ALVES, 2018, p. 73).

Entretanto, há uma oposição de países em desenvolvimento ao domínio dos doadores sobre os diversos mecanismos financeiros internacionais tradicionais de assistência ao desenvolvimento, de forma que reivindicam a transferência de recursos no lugar da tradicional assistência (VIHMA; MULUGETTA; KARLSSON-VINKHUYZEN, 2011). Conforme Vihma, Mulugetta e Karlsson-Vinkhuyzen (2001), o Sul compartilha preocupações comuns sobre como esses mecanismos devem ser governados, de modo a evitar que os doadores ocupem o banco do motorista. Nesse caso, os países em desenvolvimento possuem um

posicionamento comum em relação ao financiamento internacional, manifestado por meio de coalizões estatais.

3.1.2 As principais coalizões estatais do Sul Global

Algumas coalizões apresentam valores e princípios baseados em vínculos históricos convergentes, outras se unem com base em situações domésticas compartilhadas, podendo possuir graus de coesão e compartilhamento de informações distintos. O padrão de coalizão pode sofrer alterações ao longo do tempo e não se manter estático. Novas coalizões podem surgir, enquanto outras se dispersaram de acordo com os desenvolvimentos do regime. Ambas coalizões apresentadas nesta seção não são exclusivas do âmbito ambiental, sendo também atuantes em outras temáticas (DEPLEDGE, 2005).

A nível institucional, há duas grandes coalizões com uma maior participação dos países do Sul – o Movimento Não-Alinhado e o Grupo dos 77 (G77) –, desempenhando papéis distintos e complementares na defesa da agenda do Sul (NAJAM, 2005). Para Sauvant (1981 apud NAJAM, 2005), os não-alinhados buscaram tornar a busca por desenvolvimento parte prioritária da agenda internacional; o G77, por outro lado, tornou-se o principal órgão do Terceiro Mundo, onde tópicos concretos são negociados no âmbito da ONU. Apesar de terem surgido na mesma época, o G77 possui origem distinta do Movimento Não-Alinhado, pois foi criado dentro das Nações Unidas (NAJAM, 2005).

Em relação a questões ambientais, o G77 continua sendo o local de maior representação das vozes do Sul (NAJAM, 2005). Devido à concentração dos debates climáticos nas instâncias das ONU, conforme apresentado no capítulo anterior, e a origem do G77 nessa organização, será dada especial atenção ao Grupo dos 77 em detrimento do Movimento Não-Alinhado.

Após o período de independências durante as décadas de 1950 e 1960, os países em desenvolvimento se viram em uma desvantagem estrutural devido à produção econômica agrícola herdada do período colonial, que resultava em uma deterioração dos termos de troca. Nesse contexto de inquietação do Sul, surge a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) em 1964, impulsionada pela recente admissão de países em desenvolvimento como novos membros da ONU. Na UNCTAD, surgiu um novo bloco de solidariedade de países do Terceiro Mundo, reunindo 77 membros fundadores (VIHMA; MULUGETTA; KARLSSON-VINKHUYZEN, 2011). O Grupo dos 77, dessa forma, foi criado a partir da Declaração Conjunta dos Setenta e Sete Países em Desenvolvimento (G77,

2020) e ergueu-se como meio de articulação das vozes do Sul e representação de uma identidade comum (NAJAM, 2005).

O principal órgão de tomada de decisão do G77 é a Reunião Ministerial, convocada anualmente pela Assembleia Geral da ONU. Também existe a Reunião Ministerial Especial, que ocorre periodicamente com o objetivo de preparar o grupo para negociações globais relevantes ou assuntos específicos. O grupo apresenta centros em Nova York, Genebra, Viena, Paris, Nairóbi e Washington, sediados em diferentes organizações internacionais. Possui um presidente como porta-voz, alternado entre os três subgrupos regionais (Ásia, África e América Latina) anualmente, assim como uma delegação da Presidência que atua como um secretariado (NAJAM, 2005).

O G77 adota estratégias conjuntas de negociação, sendo ativo em grande parte dos debates internacionais. O grupo foi descrito pelo ex-presidente da Tanzânia, Julius Nyerere (1980 apud NAJAM, 2005, p. 307, tradução nossa), como o “sindicato dos pobres” e importante meio de negociação para o conjunto de países em desenvolvimento. A princípio um grupo temporário de 77 países em desenvolvimento, o G77 tornou-se um grupo de negociação *ad hoc* quase permanente, com 134 membros mais a China, que ocupa um lugar de membro associado, exercendo influência no coletivo. Assim, desde a década de 1960, o G77 continua representando a voz coletiva das nações em desenvolvimento na política ambiental global no contexto de negociações reais (NAJAM 2005).

Para o G77, sempre houve profundas relações entre as questões de desenvolvimento e mudança climática, colocando a busca por equidade como fator essencial para a resolução desse problema. Como uma das posições adotadas pelo grupo, foi defendido que os países desenvolvidos deveriam reduzir suas emissões de gases do efeito estufa antes de exigir qualquer mudança por parte dos países em desenvolvimento. Ademais, também buscaram a transferência de tecnologias e assistência financeira. O sentimento de desvantagem nas trocas bilaterais é comum entre o grupo, que tende a desconfiar dos mecanismos de mercado, principalmente devido à percepção de que existem brechas para evitar compromissos (DEPLEDGE, 2005).

O aumento das legislações ambientais desde a década de 1970 e dos processos de negociação foi visto pelos países do Grupo dos 77 como a contemplação de uma agenda do Norte (VIHMA; MULUGETTA; KARLSSON-VINKHUYZEN, 2011). Dentre as pautas defendidas pelo G77 estavam a necessidade de conectar meio ambiente e desenvolvimento; “a necessidade de mais recursos financeiros para programas ambientais; a transferência de

tecnologia; a necessidade de capacitação para negociação e implementação; e [...] horizontes de tempo mais longos para a implementação de novos regulamentos” (VIHMA; MULUGETTA; KARLSSON-VINKHUYZEN, 2011, p. 319, tradução nossa). Com exceções notáveis, o grupo tem sido uma coalizão reativa ao negociar sobre meio ambiente, caracterizada como um coletivo discreto, com uma posição unida, sem demandar muita coordenação formal (KASA; GULLBERG; HEGGELUND, 2007).

O G77 não atua como um órgão de formulação de políticas, mas sim como coordenador das visões dos países membros, buscando aumentar a influência nas negociações internacionais (WILLIAMS, 1997 apud KASA; GULLBERG; HEGGELUND, 2007). Assim, a posição do G77 em debates climáticos baseou-se no princípio de responsabilidades comuns, mas diferenciadas da CQNUMC, ou seja, considerou como responsabilidade dos países desenvolvidos a mitigação dos efeitos da mudança climática, uma vez que são, historicamente, os maiores poluidores (GRUBB et al., 1999; WILLIAMS, 1997 apud KASA; GULLBERG; HEGGELUND, 2007).

Desde a Rio-92, o revigoramento do Sul, em especial do G77, e a (re) conquista como um coeso grupo nas negociações foi surpreendente para muitos. As diferenças econômicas, políticas e geográficas presentes entre esses países poderiam ser agravadas a partir de mudanças ambientais. Durante e a partir da Cúpula da Terra em 1992, houve aparentes atritos entre os países do G77 devido às diferenças entre os membros. Por exemplo, as diferentes agendas defendidas dentro do grupo pelos países produtores de petróleo e dos membros da Aliança dos Pequenos Estados Insulares (MILLER, 1995; MOOMAW, 1997 apud NAJAM, 2005). Apesar de existirem diversos casos de divergências dentro do G77 em relação à política ambiental, não foram profundos nem duradouros, mas sim exceções a um senso de coletividade notável. Pode-se dizer que o grupo apresenta uma coletividade resiliente, apesar de possuir uma unidade fraca (NAJAM, 2005). Dessa forma:

A surpresa não é que os países em desenvolvimento tenham prioridades diferentes em questões específicas. Mas sim que, mesmo quando escolheram perseguir seus interesses diferenciados nas negociações globais, quase fizeram-no dentro da estrutura do coletivo do G77. Fiel à forma, o coletivo permaneceu notavelmente resiliente diante de condições que deveriam ter predicado desintegração (NAJAM, 2005, p. 306, tradução nossa).

Por isso, se por vezes os países em desenvolvimento encontraram-se tão estratificados que acabaram formando grupos menores com focos nas negociações distintas do G77, deve-se

considerar as assimetrias de poder e o fato de que alguns países em desenvolvimento utilizaram da força das coalizões e outros optaram por não trabalhar com esse coletivo (ALLAN; DAUVERGNE, 2013). Contudo, as diferenças entre países em desenvolvimento em rápida industrialização (China, Índia, Malásia e Brasil) e entre países endividados com baixo crescimento desde a década de 1980 (África Subsaariana, Vietnã, Nicarágua, Mianmar) não foram suficientes para impedir que compartilhassem uma visão comum sobre tópicos ambientais e relações Norte-Sul (PORTER BROWN, CHASEK, 2000 apud NAJAM, 2005).

Principalmente sob a representação do G77, a próxima seção descreverá a atuação do Sul desde Estocolmo. Além de pontos gerais abordados até o momento, como a maior busca por legitimidade e justiça, será demonstrado como essas pautas foram formuladas pelo Sul durante as conferências, influenciando decisões políticas, a instauração de novas comissões e a criação de normas.

3.2 A INSERÇÃO DO SUL GLOBAL COMO AGENTE

Parte do poder dos países em desenvolvimento na política ambiental deve-se à interdependência ecológica global, uma vez que reduz as assimetrias de poder. O Norte precisa do Sul para alcançar seus objetivos de preservação do meio ambiente, de forma que essa interdependência pode favorecer o Sul ao possibilitar concessões de países do Norte. Portanto, a alavancagem consiste na possibilidade de os países em desenvolvimento saírem das negociações ou de se recusarem a participar das regras (ALLAN; DAUVERGNE, 2013).

O tópico ambiental na agenda multilateral foi inserido por meio da Conferência de Estocolmo, a partir da atuação dos países industrializados. Não obstante, os interesses dos países em desenvolvimento foram inseridos ao debate somente após o início das discussões (CERVO; BUENO, 2005). Cervo e Bueno (2005) destacam que:

O debate tornou-se polêmico. De um lado, os países ricos tributam a pobreza e a fome a causas sulinas, como a corrupção e a incompetência dos governos, por que não ao baixo grau de abertura aos agentes econômicos do centro do capitalismo. E se dispõem a financiar, desde a Rio-92, projetos de seu interesse. De outro, os países em desenvolvimento que apontam os industrializados como causadores da degradação ambiental e da desigualdade entre as nações. Embaraçado, o debate evoluiu com ganhos conceituais para os países em desenvolvimento, porém minguados efeitos concretos de modo geral (CERVO; BUENO, 2005, p. 542).

Conforme Najam (2005, p. 303, tradução nossa) “O coletivo de países em desenvolvimento [...] não começou como demandante do complexo sistema de governança ambiental global”. Esse grupo de países ainda permanecia bastante cético sobre a temática na primeira década do século XXI, todavia, não se posicionava mais como um concorrente vigoroso, como ocorria nas décadas de 1970 e 1980. Apesar dessa mudança ter acontecido de forma “lenta, hesitante, relutante”, foi uma evolução que transformou o discurso ambiental global, assim como a visão dos países em desenvolvimento, principalmente ao mudar o que antes era chamado de política ambiental global para a atual política global de desenvolvimento sustentável (NAJAM, 2005, p. 303, tradução nossa).

Devido a sua autopercepção de marginalização e limitação de capacidade, o Sul começou como um ator relutante na política ambiental global, embora não deixasse de ser um ator importante. Consequentemente, sua capacidade de influir em processos ambientais globais foi restringida consideravelmente. A partir da análise dos quatro principais marcos sobre meio ambiente global – a Conferência de Estocolmo, a Rio-92, a Rio+10 e a Rio+20 – será analisado a seguir como “o senso sulista de legitimidade (ou falta dele) do empreendimento global de governança ambiental” se desenvolveu ao longo dos anos (NAJAM, 2005, p. 304, tradução nossa). O período pré-Estocolmo caracterizou-se por uma política de contestação do Sul; o período entre Estocolmo e a Eco 92 foi marcado por uma participação relutante; e, por fim, o período pós-Rio contou com mais envolvimento, ainda que hesitante (NAJAM, 2005).

3.2.1 Da contestação à participação e ao engajamento do Sul Global

Sob a análise dos conflitos Norte-Sul, a participação dos países em desenvolvimento em Estocolmo costuma ser tratada como uma “mera nota de rodapé”, talvez pelo fato de a crise do petróleo de 1973, um ano após a Conferência, ter iniciado oficialmente a disputa e incorporado as preocupações do Sul à atenção global (NAJAM, 2005, p. 307, tradução nossa). Entretanto, a Conferência de Estocolmo foi um dos primeiros grandes fóruns mundiais em que o Sul assumiu uma posição como coletivo unificado, adotando estratégias similares nas negociações (NAJAM, 2005).

Foi estabelecido pela Assembleia Geral um Comitê Preparatório composto por 27 países, que teve sua primeira sessão realizada em 1970. O foco consistia na definição da estrutura organizacional, no conteúdo, na seleção de temáticas para a Conferência e na

elaboração de recomendações. A insatisfação dos países em desenvolvimento com a estruturação dos debates que seriam levados à Estocolmo já era evidente (LAGO, 2006).

Os países em desenvolvimento interpretavam de duas formas a proposta de uma conferência ambiental. Consideravam que os problemas ambientais eram ou uma preocupação apenas de nações altamente desenvolvidas, ou os entendiam como uma forma desses países perpetuarem uma visão racista, com base em previsões pessimistas e catastróficas que intencionavam privá-los do desenvolvimento (ROWLAND, 1973 apud LAGO, 2006).

Durante a Conferência de Estocolmo, o clima era de muita relutância entre os países em desenvolvimento, que questionavam a necessidade de sua existência, uma vez que a julgavam uma distração e uma ameaça aos seus interesses. Inclusive, antes de Estocolmo havia uma apreensão real de que os países em desenvolvimento não aparecessem na Conferência (KAY, SKOLNIKOFF, 1972; ROWLAND, 1973 apud NAJAM, 2005). Alguns participantes desconfiavam que Estocolmo não era nada mais que uma tentativa de "ratificar e até melhorar as relações econômicas existentes e uma dependência técnica, refletida na pobreza para sempre" (HECHT; COCKBURN, 1992 apud NAJAM, 2005, p. 308, tradução nossa). Outras interpretações consideravam Estocolmo como uma chance para os países industrializados retardarem a industrialização global. A declaração da Costa do Marfim, que afirmou preferir ter mais problemas de poluição em relação a problemas de pobreza, é um exemplo desse posicionamento (NAJAM, 2005).

A Conferência proporcionou a esses países uma oportunidade de apresentar a posição do Sul sobre questões ambientais nunca antes vistas. O posicionamento adotado pelo Sul de que "a pobreza é a pior forma de poluição" – conforme anunciado pela primeira-ministra da Índia à época, Indira Gandhi – não era inédito, mas ganhou maior destaque em Estocolmo (NAJAM, 2005). Ademais da Índia, o Brasil, dentre os países do Sul, também assumiu posição de destaque na Conferência (PEREIRA; DONATO, 2014).

Diversos países em desenvolvimento viam nas preocupações do Norte uma intenção de sabotar o desenvolvimento do Sul, pois para muitos ambientalistas da época, a industrialização/desenvolvimento era a maior causa dos problemas ambientais. O foco no meio ambiente questionava o desenvolvimento como forma de resolver os problemas mais relevantes desse grupo de países (NAJAM, 2005).

O Sul Global não estava questionando apenas a importância relativa das políticas ambientais, mas também a legitimidade da estruturação do debate ambiental (NAJAM, 2005). O Relatório *Limits to Growth*, elaborado pelo Clube de Roma em 1968, apresentou uma visão

pessimista ao elencar os maiores desafios da humanidade naquele momento, excluindo os países em desenvolvimento da discussão, além de tratar o desenvolvimento como uma ameaça. O clube consistia em encontros iniciados por 30 participantes – cientistas, intelectuais, acadêmicos, entre outros – com o objetivo de chamar maior atenção dos tomadores de decisão e da opinião pública mundial sobre problemas ambientais (PEREIRA; DONATO, 2014).

Para Lindgren-Alves (2018, p. 74) “Ao alarmismo de grupos precursores de alguns países desenvolvidos, que o Clube de Roma então expressava, contrapunha-se uma atitude extremamente defensiva e desconfiada dos países então socialistas e dos principais países em desenvolvimento”, pois consideravam esse novo tópico na agenda um empecilho ao seu crescimento econômico. Havia uma percepção por parte dos países do Sul de que essa agenda estaria sendo elaborada de forma precipitada, demandando uma rápida articulação com estratégias comuns (PEREIRA; DONATO, 2014).

A busca por uma governança ambiental global eficaz em 1972 foi tópico de grande discussão, levando o Sul a não considerar legítima a construção da problemática ambiental (NAJAM, 2005). A antiga Iugoslávia mostrou sinais alarmantes em relação à insatisfação dos países em desenvolvimento sobre a Conferência, que aparentava ser “um estímulo” para assuntos favoráveis aos países desenvolvidos (PEREIRA; DONATO, 2014, p. 81). Agregado a isso, as viagens realizadas por Maurice F. Strong, Secretário-Geral da Conferência de Estocolmo, contemplaram mais os países desenvolvidos, o que levou a Iugoslávia a ameaçar um possível boicote dos países em desenvolvimento em Estocolmo. Conseqüentemente, Strong aumentou para aproximadamente 30 o número desses países em seu roteiro de viagem (PEREIRA; DONATO, 2014).

Embora a Conferência de Estocolmo seja conhecida por haver estabelecido o início da discussão ambiental internacional, o Relatório de Founex, de 1971, teve grande relevância para a formação de posicionamentos adotados pelos países do Sul na Conferência. Na tentativa de controlar o acirramento entre os países do Norte e do Sul sobre a responsabilidade e soluções dos problemas ambientais, Strong promoveu o encontro técnico em Founex, inclusive visando evitar a falta de sucesso de Estocolmo (PEREIRA; DONATO, 2014).

Lideranças intelectuais do Sul se posicionaram a favor da redefinição da problemática ambiental e produziram o Relatório de Founex, articulando o posicionamento do Sul na Conferência, inalterada pelas próximas três décadas (NAJAM, 2005). Estiveram presentes em Founex 27 peritos, entre eles o Embaixador brasileiro Miguel Ozório de Almeida, único diplomata presente, Enrique Iglesias (Uruguai), Mahbub ul Haq (Paquistão) e Ignacy Sachs

(Polônia/França) (LAGO, 2006). Para Lago (2006), a presença de Iglesias e Miguel Ozório, participantes da CEPAL, possibilitou que o relatório refletisse a linha de pensamento da instituição.

Founex foi importante para definir os rumos da Conferência de Estocolmo. Durante o começo do processo preparatório, a Conferência, nas palavras de Iglesias, “não tinha *libretto*”, e Founex havia trazido um (LAGO, p. 37). O direcionamento das negociações ambientais mudaram com esse *libretto*, “ampliando de forma significativa a relevância do debate ambiental para os países em desenvolvimento, portanto, a inserção mais legítima do tema na agenda internacional” (LAGO, 2006, p. 37). A partir dessa análise, pode-se dizer que Founex consolidou a agenda do Sul em busca de formulações mais legítimas. Para Strong (2003 apud LAGO, 2006, p. 37) o relatório “forneceu o suporte intelectual e a base para políticas com vistas à Conferência de Estocolmo”.

O documento estabeleceu princípios e ações que posteriormente levaram a argumentos clássicos no debate ambiental, como as ameaças às exportações de países em desenvolvimento e a necessidade de monitoramento de barreiras não-tarifárias devido às preocupações dos países desenvolvidos com o meio ambiente (LAGO, 2006). Founex também reconheceu a demanda do Sul por ajuda internacional, a fim de estruturar sua produção em consonância com os padrões exigidos pelo Norte, assim como a criação de um fundo para:

[...] tratar das implicações resultantes da preocupação ambiental; a realização de estudos para avaliar as consequências que sofreriam as exportações dos países do Sul; o desenvolvimento de considerações e padrões de produtos alimentares pela FAO; bem como, implantar um mecanismo de monitoramento dentro do GATT, que evitasse a aplicação de barreiras não-tarifárias pelos países do Norte aos países do Sul, foram outras propostas relevantes que os países do Sul expressaram por meio do Relatório de Founex (PEREIRA; DONATO, 2014, p 83-84).

Com a II Reunião Ministerial do Grupo dos 77 e os seminários regionais (Bancoc, Addis Abeba e Cidade do México) foi consolidada a posição dos países em desenvolvimento sobre o Relatório de Founex (LAGO, 2006). Os países do Sul decidiram que “seria contornada a possibilidade de levantar-se a falta de legitimidade dos trabalhos do Comitê Preparatório”, que incluía apenas 27 dos 130 países esperados em Estocolmo (LAGO, 2006, p. 41). O Relatório foi, afinal, um forte instrumento que garantiu a unidade dos países do Sul, inclusive até os dias atuais, aumentando seu poder de barganha nas negociações ambientais (PEREIRA; DONATO, 2014).

Em termos da composição de sua estrutura, o Relatório divide-se em cinco capítulos e, apesar de reconhecer os problemas enfrentados pelo Norte, é incisivo no reconhecimento do desenvolvimento desses países como causa dos problemas ambientais, devendo ser indicados como principais responsáveis em arcar financeiramente. O artigo 1.4⁴ do relatório ressalta que os problemas enfrentados entre Norte e Sul são de naturezas distintas. Enquanto os países desenvolvidos sofriam com excesso de tráfego e poluição do ar e sonora, os países em desenvolvimento lidavam com problemas relacionados à falta de desenvolvimento e à pobreza, como privações básicas à saneamento e à moradia (PEREIRA; DONATO, 2014).

Também são abordadas pelo Relatório de Founex as dimensões econômica e social inseridas ao meio ambiente, conforme mostra o artigo 3.2, que defende a importância de “que as políticas ambientais sejam integradas com o planejamento de desenvolvimento e consideradas como uma parte do quadro geral do planejamento econômico e social” (FOUNEX REPORT, 1971). Como já mencionado, outra preocupação dos países em desenvolvimento foi em relação às restrições comerciais por parte dos países do Norte, que poderiam acontecer ao considerarem a origem do produto em vez de sua qualidade. Desse modo, foram propostos mecanismos e arranjos para evitar essa possibilidade. Temia-se que, conforme a temática ambiental se tornava cada vez mais central para o Norte, acarretando um maior gasto dentro de seus próprios países, fosse dificultada a transferência de tecnologia e ajuda internacional ao Sul (PEREIRA; DONATO, 2014).

Para Le Prestre (2005 apud PEREIRA; DONATO, 2014 p.81) “A reunião de Founex, [...] conduziu a um compromisso na definição do problema, a qual evitou uma ruptura entre o Norte e o Sul” em relação à problemática ambiental. Após a Conferência, havia a sensação de derrota de algumas delegações. Os países desenvolvidos foram os mais críticos, principalmente devido ao inesperado *tournant* que ocorreu em Estocolmo, possibilitado pela divergência entre esse grupo de países sobre diversos pontos da agenda, favorecendo os países em desenvolvimento. Os ambientalistas mais radicais também formularam críticas, principalmente sobre o desvio do foco original e a inclusão do debate sobre desenvolvimento, o que foi, para grande parte dos países em desenvolvimento, a condição para a realização de Estocolmo (LAGO, 2006). Segundo Strong (2003 apud LAGO, 2006), a Conferência permitiu que esses países participassem de forma plena e influente no debate ambiental.

⁴ “However, the major environmental problems of developing countries are essentially of a different kind. They are predominantly problems that reflect the poverty and very lack of development of their societies. They are problems, in other words, of both rural and urban poverty.” (FOUNEX REPORT, 1971).

Assim, a contestação pela legitimidade da agenda ambiental iniciou-se antes de 1972, e afetou o discurso ambiental de maneira que foi além da Conferência de Estocolmo, alcançando as cúpulas e conferências posteriores (NAJAM, 2005). Essa posição:

[...] desencadeou as discussões subsequentes sobre o que acabou se tornando desenvolvimento sustentável e, portanto, as disputas do Sul em Estocolmo podem muito bem ser um dos legados mais significativos dessa Conferência. Com o Sul ainda contestando a própria ideia de governança ambiental global, não surpreende que os países em desenvolvimento não tenham apoiado particularmente a criação de uma nova instituição formal para a governança ambiental global (NAJAM, 2005, p. 309, tradução nossa).

Como discutido na seção 2.2.2.1, o PNUMA, um dos resultados de Estocolmo, foi instituído apesar da oposição dos países periféricos à predominância dos interesses do Norte. O PNUMA explicitou a crise política entre nações a favor da existência de uma verdadeira organização ambiental no âmbito das Nações Unidas e os opostos à tentativa. Apesar de tal embate ser simplificado de maneira recorrente pela clivagem Norte-Sul, já estava conectado a sinais de interesses econômicos, com potencial de polarizar ambos os lados (BARROS-PLATIAU; VARELLA; SCHLEICHER, 2004). O debate político “havia sido colocado em termos equivocados”, uma vez que enquadrou o desenvolvimento dos países do Sul como uma ameaça ao meio ambiente, cabendo aos países do Norte fazê-los respeitar as normas ambientais estabelecidas (BARROS-PLATIAU; VARELLA; SCHLEICHER, 2004, p 115).

A falta de sucesso da iniciativa deveu-se ao fato de que “Os países nórdicos e os membros da atual União Europeia eram favoráveis a uma iniciativa institucional, mas o resto do mundo via com desconfiança a criação de uma instituição com objetivos ambientais construídos a partir da percepção do Norte” (BARROS-PLATIAU; VARELLA; SCHLEICHER, 2004, p. 116).

Barros-Platiau, Varella e Schleicher (2014) apontam que o programa nunca teve um papel relevante no cenário internacional, seja porque foi indesejado ou por uma inversão de tendências nas décadas seguintes. Foram necessários muitos anos para que o PNUMA fosse reconhecido de fato. Outro fator que contribuiu para a falta de relevância foi a decisão de países do Sul, principalmente africanos, de usarem o programa como um fórum de debate e um espaço para militar em prol de um papel de desenvolvimento para o PNUMA, em sincronia com o que estava acontecendo no contexto internacional da época, ou seja, a crescente demanda por uma nova ordem econômica internacional, anteriormente à “década perdida”.

Gradativamente os países do Sul ganharam mais espaço, acarretando um esvaziamento dos países financiadores. Além disso, outras organizações internacionais com mandatos distintos adotaram a questão ambiental, criando, muitas vezes, uma concorrência para o PNUMA (BARROS-PLATIAU; VARELLA; SCHLEICHER, 2004).

A partir da decisão de sediá-lo no Quênia, os países em desenvolvimento se uniram ao país e ao programa como um ato de solidariedade ao Sul, e não como demonstração de apoio à governança ambiental que se formava. Vale ressaltar que o PNUMA é a primeira e única agência da ONU localizada no Sul, e houve uma tentativa de desenvolver essa organização incipiente. O fato de o programa ser sediado em um país em desenvolvimento poderia indicar maior influência do Sul, e servir como meio para a manifestação das políticas de contestação em relação à agenda ambiental global (NAJAM, 2005).

Em suma, a Conferência de Estocolmo obteve sucesso na diminuição do antagonismo entre países industrializados e em desenvolvimento, uma vez que, respectivamente, reconheceram o direito ao desenvolvimento no âmbito do direito internacional do meio ambiente e adotaram como parte da agenda a urgência da proteção ambiental (SERRAGLIO; AGOSTINI, 2012).

Após Estocolmo, o próximo marco importante para a governança ambiental/climática foi o Relatório Brundtland de 1987, que estabeleceu a noção de desenvolvimento sustentável, colocando-o no mesmo nível que a dimensão econômica. Os países do Sul mostraram maior entusiasmo com o Relatório durante a Rio-92, apesar de terem demonstrado certo ceticismo com o documento a princípio (NAJAM, 2005).

O Relatório surge em um contexto de crescente atribuição de todos os problemas globais aos países em desenvolvimento e ao bloco socialista, principalmente após o acidente nuclear de Chernobyl em 1986 (LAGO, 2006). A imprensa dava mais atenção às devastações ambientais do Sul do que à massiva poluição dos países industrializados (LINDGREN-ALVES, 2018). Conforme Miguel Darcy de Oliveira (1999 apud LINDGREN-ALVES, 2018), o comportamento irresponsável desses países seria a grande causa da degradação do meio ambiente, proliferação nuclear, imigração ilegal, entre outros. E, seguindo-se essa lógica, foi introduzida ideia de:

[...] “boa governança” (*good governance*), como nova condição necessária à prestação de assistência econômica. E foi essa visão reducionista e preconceituosa dos problemas planetários, mais ainda do que as ações militares em países específicos, que exacerbou os temores com relação ao “direito de ingerência”, indefinido e não

regulamentado, mas já então exercido com respaldo da ONU no Iraque e em outras situações críticas, como a da Somália (LINDGREN-ALVES, 2018, p. 73).

Fatores como a Guerra do Golfo e a repressão dos curdos no Iraque não contribuíram para o maior ganho de confiança nas Nações Unidas, principalmente na Assembleia Geral e na Comissão dos Direitos Humanos (LINDGREN-ALVES, 2018). Havia uma sensação de que a ONU “passava – ou voltava – a ser um instrumento” à serviço das nações mais poderosas, servindo para legitimar ações unilaterais, mascaradas como interesse coletivo (LINDGREN-ALVES, 2018, p. 71). A retomada da valorização:

[...] dos foros multilaterais, após o período de ‘crise do multilateralismo’ dos anos 80, parecia, pois, enviesada na direção da ‘nova ordem internacional’ do Grupo dos Sete e não no sentido das aspirações do Grupo dos 77. Se essas desconfianças, provocadas pela Guerra do Golfo e outros acontecimentos congêneres, eram tidas particularmente na esfera da paz e da segurança em sentido estrito, outras diziam respeito à possibilidade de tratamento equânime para os ‘novos temas’, inclusive, é claro, para o mais ostensivamente global de todos: o do meio ambiente. Achava-se, então, com sobejos motivos, que o antagonismo ideológico Leste-Oeste recém superado seria substituído pelo recrudescimento do conflito Norte-Sul (LINDGREN-ALVES, 2018, p. 71-72).

Quando se inicia a década de 1990, essa inserção de novas temáticas na agenda internacional – como o controle de armamentos, narcotráfico, meio ambiente e direitos humanos – recebeu maior destaque desde o início da distensão Leste-Oeste durante a segunda metade dos anos 1980. Esses novos temas atraíram o interesse de países desenvolvidos e ONGs, algo que foi visto com desconfiança pelos países do Terceiro Mundo, posto que percebiam uma abertura para transgressões às suas soberanias (LINDGREN-ALVES, 2018). “No próprio âmbito da diplomacia multilateral, muitas das regras acordadas, supostamente equânimes, sempre tenderam a privilegiar os poderosos, nada levando a crer que com os ‘novos temas’ os resultados seriam mais justos” (LINDGREN-ALVES, 2018, p. 53-54).

Cinco anos após o Relatório, a Rio-92 foi convocada em um cenário de forte campanha internacional preservacionista e de atenção dos países desenvolvidos em relação aos países em desenvolvimento devido à compreensão já mencionada de que eram a origem de mazelas globais. Embora a Conferência tivesse grandes chances de ser mais uma face do conflito Norte-Sul, não foi o que ocorreu, principalmente devido aos esforços brasileiros⁵, com o apoio

⁵ Pelo fato de ser “sede da conferência, por convicção própria e até por necessidade de autodefesa, tinha todo interesse em assegurar o êxito desse evento” (LINDGREN-ALVES, 2018, p. 80).

de outros atores governamentais e não-governamentais desde os momentos anteriores à Conferência (LINDGREN-ALVES, 2018).

A contestação do Sul em Estocolmo surtiu efeito, levando a uma maior disposição dos países em desenvolvimento em participar da formulação de políticas ambientais globais (NAJAM, 2005). Tal discussão tomou forma em 1989 com a Resolução 44/228 (1999) do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC), que estabeleceu os termos dessa nova participação assegurando “(por insistência do sul) que a Cúpula da Terra do Rio fosse uma Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, em vez da Segunda Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano” (NAJAM, 2005, p. 311, tradução nossa).

A Rio-92 teve como principais proponentes países do Norte; a resolução 44/228, todavia, foi uma criação do Sul. A reunião do comitê foi acalorada e contou com uma participação com maior influência dos países em desenvolvimento, acarretando, consequentemente, maior influência desses países nos resultados da Eco-92. A resolução contém as preocupações do Sul sobre conectar meio ambiente e desenvolvimento, enfatizando que a pobreza está intimamente conectada à degradação ambiental. Também afirmou que o crescimento econômico nos países em desenvolvimento é necessário para enfrentar a degradação ambiental, assim como os estados soberanos têm o direito de explorar seus recursos naturais e que os países industrializados são os maiores responsáveis pelos gases do efeito estufa, cabendo a eles maior responsabilidade (NAJAM, 2005). “Em resumo, a Resolução 44/228 estabeleceu uma agenda e um mandato que tornaram o Rio um exercício muito mais legítimo para os países em desenvolvimento” (NAJAM, 2005, p. 311, tradução nossa).

No Rio refletiram-se alguns temas do Relatório de Founex, que, conforme Lago (2006), estavam presentes também no nome do encontro: Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Durante a Rio-92, os países em desenvolvimento haviam mudado de posicionamento sobre as políticas de contestação para uma participação, mesmo que hesitante, pois finalmente o paradigma do discurso sobre meio ambiente sofreu alterações desde Estocolmo. A mudança na nomenclatura formalizou a conexão entre meio ambiente e desenvolvimento (NAJAM, 2005).

Ademais de conseguir evitar o conflito Norte-Sul, a Eco-92 logrou equacionar corretamente fatores técnicos e econômicos e consolidar o meio ambiente como um assunto social na agenda internacional, demandando a cooperação também por questões de segurança internacional (LINDGREN-ALVES, 2018). A Conferência possibilitou a internalização de normas e a criação de significados comuns sobre o desenvolvimento sustentável tanto por

países do Norte como do Sul. Presente desde o Relatório de Founex, o debate sobre desenvolvimento cresceu na década de 1980, com o Relatório de Brundtland, e consolidou-se no Rio. Conforme Haas (2002, p. 84, tradução nossa), os países do Norte vinham gradualmente desde Estocolmo apreciando “a possibilidade de uma agenda alternativa que incluiria as preocupações do Sul e ainda suplementaria o foco principal do Norte na poluição industrial, gestão de resíduos e ameaças ambientais transfronteiriças”. Também, durante os 20 anos entre as duas conferências, quando as comunidades científicas começaram a convergir “em torno de formas abrangentes de doutrinas de gestão ecológica”, os discursos até então dominantes começaram a mudar (HAAS, 2002, p. 75).

No entanto, apesar da socialização de normas de interesse do Sul, o cenário ainda não era o ideal para esse grupo de países. As preocupações que perduraram desde Estocolmo seguiam presentes. De 1972 a 1992 foi gerado um maior ganho de experiência em política ambiental global e surgiu uma preocupação por parte de ambientalistas do Norte para projetar instituições e instrumentos ambientais eficazes. Ainda permanecia para a grande maioria dos países em desenvolvimento preocupações relacionadas à legitimidade das instituições e seus instrumentos. As principais preocupações do Norte sobre a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima e o Fundo Global para o Meio Ambiente⁶ consistiam em se a instituição e o instrumento realmente trariam melhorias ao ambiente global. Por outro lado, a preocupação do Sul, de acadêmicos e de ONGs concentrava-se na justiça das propostas formuladas (NAJAM, 2005).

Em termos práticos, a Declaração de Princípios sobre Florestas, segundo Everton Vargas (2003 apud LAGOS, 2006), demonstrou um dos maiores cenários disputa entre o Norte e o Sul, em 1992, devido à dificuldade de se alcançar um compromisso legalmente vinculante sobre o tema. Os países em desenvolvimento, sob a liderança do Ministro do Meio Ambiente da Alemanha, defenderam a existência de uma convenção para a proteção das florestas no mundo. O maior interesse sobre florestas tropicais veio justamente dos países que não as têm. Portanto, a posição defensiva dos países em desenvolvimento prevaleceu devido à incapacidade dos países desenvolvidos em argumentarem e trazerem propostas que justificassem sua maior participação nas políticas florestais, assim como a não aceitação dessa tentativa pelos países em desenvolvimento. Tal fator pode ser evidenciado também no nome oficial da Declaração:

⁶ É uma iniciativa de cooperação internacional composta por 183 membros, formando um dos maiores instrumentos de financiamento de projetos ambientais e desenvolvimento sustentável no mundo. O fundo foi criado em 1991 como um programa piloto de USD 1 bilhão do Banco Mundial, reunindo instituições internacionais, organizações da sociedade civil e o setor privado (FUNBIO, 2020).

Declaração de Princípios com Autoridade e Não Juridicamente Obrigatória para um Consenso Mundial sobre o Manejo, Conservação e o Desenvolvimento Sustentável do todos os Tipos de Florestas (LAGOS, 2006).

Em relação às dinâmicas das negociações anteriores à Rio-92, o Relatório da Delegação brasileira aponta que apenas na terceira sessão do Comitê Preparatório, em 1991, que resultados palpáveis sobre os futuros documentos da Conferência foram alcançados (LAGO, 2006). Além da complexidade da temática, outro fator responsável pelo lento começo das negociações foi a inicial “relutância dos países desenvolvidos em debater proposições à luz do enfoque integrado meio ambiente/desenvolvimento” (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1992 apud LAGO, 2006).

Previamente ao início das reuniões do Comitê Preparatório, as negociações sobre a CQNUMC passou para o âmbito da Assembleia-Geral das Nações Unidas (AGNU), levando à criação do Comitê Intergovernamental Negociador de uma Convenção-Quadro sobre Mudança do Clima. Antes, as negociações concentravam-se no PNUMA e na Organização Meteorológica Mundial (OMM), removendo a liderança dessas organizações no âmbito da Convenção-Quadro (LAGO, 2006). Os motivos dessa transferência não foram explicados, mas “Especulou-se que os países desenvolvidos não estavam prontos para as ações positivas e as medidas concretas advogadas pelo Diretor-Executivo do PNUMA” (TOLBA, 1998, apud LAGO, 2006, p. 71).

Para Lago (2006), essa transferência do âmbito onde aconteciam as negociações da CQNUMC foi devido ao interesse de um grupo de países em desenvolvimento, com forte participação brasileira, que prezavam pela negociação sob o enfoque político e econômico, e não científico. Essa alteração para a AGNU foi essencial para que um resultado equilibrado fosse alcançado. Outro fator que contribuiu para o enfraquecimento do PNUMA, que não possuía mandato na área de desenvolvimento, foi a criação da Comissão de Desenvolvimento Sustentável, apoiada pelo Brasil (LAGO, 2006).

A Comissão de Desenvolvimento Sustentável (CDS)⁷ – cujo mandato é promover desenvolvimento capaz de reduzir os problemas de legitimidade na governança ambiental – teve países do Sul como proponentes. Nesse mesmo contexto, havia uma resistência desses países pelo controle do Banco Mundial sobre o Fundo Global, assim como um desejo de que se

⁷ Foi instituída em 1992 como um órgão do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) com o objetivo de supervisionar os resultados da Rio-92 (SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS, 2020).

incluíssem prioridades mais amplas de desenvolvimento, e não apenas preocupações ecológicas mais restritas (PENG; AGARWAL, NARAIN, SHARMA, 1999 apud NAJAM, 2005).

Princípios como responsabilidades comuns, mas diferenciadas, e até mesmo o conceito de desenvolvimento sustentável relacionaram-se mais ao estabelecimento da legitimidade da governança ambiental global aos olhos do Sul do que à confirmação de que fossem eficazes. Enquanto o foco do Norte era a eficácia ambiental, o Sul visava o problema de legitimidade de desenvolvimento (NAJAM, 2005). Logo:

O argumento apresentado [...] sugere que essa pode não ser uma contradição tão grande quanto parece, porque a grande conquista do Rio não foram os documentos que produziu, mas as maneiras pelas quais mudou o próprio propósito e a natureza do discurso ambiental global (especialmente com o conceito de desenvolvimento sustentável), tornando a governança ambiental global um empreendimento mais legítimo da perspectiva do Sul. Olhando para trás, o momento da Cúpula do Rio de 1992 foi oportuno para o Sul (NAJAM, 2005, p. 312, tradução nossa).

Conforme o ex-Ministro Pedro Motta Pinto Coelho, “o desenvolvimento sustentável passa a ser um trunfo para os países do Sul e propicia a retomada das negociações globais entre o Norte e o Sul, num momento em que a agenda internacional já havia há muito excluído tais negociações de seu calendário.” (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2003 apud SERRAGLIO; AGOSTINI, 2012, p. 10).

Enquanto na Rio-92 pode ser visto um aumento da participação dos países em desenvolvimento na GAG, no período pós-Rio houve uma presença do Sul cada vez mais marcante no discurso ambiental (MILLER, 1995; BROWN, CHASEK, 2000; CHASEK, 2001; GUPTA, 2001 apud NAJAM, 2005). A evolução de uma política de contestação para uma política de participação hesitante e, posteriormente, para uma política de engajamento ativo após a Eco-92, demonstrou uma mudança nos tópicos considerados mais relevantes para os países em desenvolvimento. Ainda que a questão da legitimidade fosse um ponto de atenção, a questão da eficácia começa a ganhar mais espaço nos discursos do Sul nesse momento (NAJAM, 2005).

Essa mudança foi ainda mais visível na Rio+10. Além do foco de seu mandato ser desenvolvimento sustentável, a escolha da África do Sul também foi significativa. Apesar de comentaristas do Sul reconhecerem a importância da mudança de discurso, não consideravam que seria suficiente para demonstrar impacto por meio de ações. A mudança da nomenclatura para Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável foi uma evolução importante no conteúdo que compõe a substância da governança ambiental global (NAJAM, 2005). De fato,

“o argumento do Sul teve uma influência considerável, até notável, nessa transformação da agenda ambiental em uma agenda de desenvolvimento sustentável, não apenas nos títulos dessas mega conferências” (Rio-92 e Rio+10), mas também nas “declarações das missões de instituições globais”, como o Banco Mundial e a Organização Mundial do Comércio (OMC) (NAJAM, 2005, p. 313, tradução nossa). Logo, a inserção do desenvolvimento na agenda legitimou o projeto de governança ambiental global na percepção do Sul Global (NAJAM, 2005).

Os países em desenvolvimento, ao terem que encontrar uma forma de se inserir na economia globalizada e superar seus passivos social e econômico no contexto da Rio+10, renovaram suas demandas. A mudança no discurso ambiental acarretou o ingresso de um maior número de profissionais ambientais – acadêmicos e analistas –, assim como ministérios do governo e atividades da sociedade civil durante os 30 anos entre Estocolmo e Joanesburgo, em especial antes e após o encontro da Rio-92. Uma maior participação de profissionais do Sul levou a uma sensibilização sobre desenvolvimento. Deve-se ressaltar, todavia, que a formação dessas comunidades epistêmicas inchadas teve origem em instituições de ensino e ONGs do Norte (NAJAM, 2005).

Na Rio+10, as vozes do Sul focavam em discursos menos preocupados com a legitimidade, preocupando-se mais com a possibilidade de participarem mais efetivamente dessa governança, ou seja, com a eficácia. Diferentemente de Estocolmo e da Rio-92, os países em desenvolvimento chegaram à Joanesburgo com ânsia de discutir a governança. Contudo, as preocupações do Norte e do Sul sobre a eficácia foram em proporções distintas. Apesar de ambas concordarem sobre o desenvolvimento sustentável como parte da GAG, os países do Norte estavam mais focados nos fatores ecológicos, enquanto os do Sul com aspectos do desenvolvimento (NAJAM, 2005).

Seis anos após a Rio+10, o Grupo dos 77 adotou uma posição favorável à iniciativa brasileira de sediar a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável em 2012. A princípio, esperava-se da Rio+20 uma oportunidade para revisar o progresso dos último 20 anos, desde a Rio-92 (DODDS; LAGUNA-CELIS; THOMPSON, 2014). Para Dodds, Laguna-Celis e Thompson (2014), o G77 assumiu, a partir desse momento, o assento do motorista, contribuindo com a construção do crescente senso de propriedade dos países do Sul.

Com a Rio+20, surgiu uma nova geração de líderes de países em desenvolvimento com o objetivo de buscar uma nova posição comum e definir compromissos sensatos para os temas

da Conferência considerados mais relevantes. Durante as negociações da Rio+20, destacou-se a liderança da Argélia e Argentina, que contribuíram para a manutenção da coesão do G77 e expressão de diversidade e heterogeneidade dos membros (DODDS; LAGUNA-CELIS; THOMPSON, 2014).

A Rio+20 ocorreu em um período próximo a outras importantes conferências climáticas, como as Conferências das Partes em Copenhague (2009), em Cancún (2010) e em Joanesburgo (2011), durante as quais a coesão do G77 foi constantemente desafiada. No entanto, o grupo logrou permanecer unido em prol de uma posição comum em um grande número de pautas debatidas na Rio+20, apesar da maior relevância adquirida por variados grupos inter-regionais de países em desenvolvimento (DODDS; LAGUNA-CELIS; THOMPSON, 2014).

Em 2011, o grupo elaborou uma posição própria e produziu após 9 meses de negociações internas o rascunho zero de “O Futuro que Queremos”, documento posteriormente aprovado na Rio+20. Foram definidas quatro seções: os objetivos da Conferência, a Economia Verde relacionada ao desenvolvimento sustentável e à pobreza, uma estrutura institucional para o desenvolvimento sustentável e um anexo abordando a preservação da biodiversidade marinha e oceanos (DODDS; LAGUNA-CELIS; THOMPSON, 2014).

Os países em desenvolvimento atuaram ativamente até as últimas semanas do processo de preparação para a Conferência, a fim de definir uma opinião convergente sobre a substituição da Comissão de Desenvolvimento Sustentável e modernização e fortalecimento do PNUMA (DODDS; LAGUNA-CELIS; THOMPSON, 2014). Em 2013, a Comissão foi substituída pelo Fórum Político de Alto Nível sobre Desenvolvimento Sustentável, reunindo-se no âmbito do ECOSOC e da Assembleia Geral a cada 4 anos⁸ (SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS, 2020).

Finalmente, após a análise das principais conferências ambientais, conclui-se que houve uma mudança significativa na atuação do Sul desde 1972 (NAJAM, 2005), especialmente através da atuação do G77, que se articulou em busca de uma maior representação dos interesses dos países em desenvolvimento nas discussões ambientais (VIHMA; MULUGETTA; KARLSSON-VINKHUYZEN, 2011). O capítulo, que teve como objetivo apresentar a atuação dos atores estatais, em especial do Sul Global, demonstrou a importância

⁸ Com essa alteração, buscava-se uma nova instituição capaz de superar a falta de implementação das tomadas de decisão da comissão. Isso se deve à insatisfação com os resultados da reforma do ECOSOC após a Cúpula Mundial de 2005, uma vez que não foi suficiente para assumir as funções da CDS (DODDS; LAGUNA-CELIS; THOMPSON, 2014).

do G77 para a projeção das críticas à imposição da agenda ambiental ocidental, posição que se alterou ao longo dos anos.

Para Vihma, Mulugetta e Karlsson-Vinkhuyzen (2001, p. 330, tradução nossa), os interesses dos países membros do G77 nas negociações climáticas são distintos, “conforme indicado pelas variações nas doações de recursos nacionais, níveis de desenvolvimento, culturas políticas, perfis políticos e perfis de emissões e trajetórias, além da vulnerabilidade à mudança climática”. Mas, apesar de interesses distintos, os países do Sul convergiram como coletivo rumo à busca por maior legitimidade e justiça, e inseriram novos tópicos na agenda ambiental, até então com predominância do Norte. Embora essa alteração da GAG também tenha contato com a participação de outros atores, como abordado no capítulo anterior, pode-se afirmar que os países em desenvolvimento logram conduzir os debates gradualmente em direção ao desenvolvimento sustentável e em defesa de seus interesses.

A compreensão da atuação do Sul enquanto participante da GAG permite que seja analisada a articulação entre a maior participação dos países em desenvolvimento ao longo dos anos e a evolução normativa. Desse modo, o próximo capítulo apresentará uma comparação entre as mudanças nas normas e a atuação do Sul como participante cada vez mais engajado da governança ambiental global.

4 O SUL GLOBAL E AS MUDANÇAS NA GOVERNANÇA AMBIENTAL GLOBAL SOB O ENFOQUE NORMATIVO

As normas ambientais globais passaram por um processo de evolução a partir de compromissos entre o Norte e o Sul Global, assim como devido a uma virada na maneira como a comunidade internacional formulou as questões ambientais e suas respostas desde 1972 (BERNSTEIN, 2013). Por isso, o presente capítulo possui como objetivo demonstrar como as formulações normativas das primeiras décadas do século XXI sobre meio ambiente diferem substancialmente das ideias que pautaram os primeiros esforços para combater os problemas ambientais durante o final da década de 1960 e início da década de 1970.

Enquanto alguns Estados acataram os compromissos para a proteção ambiental, outros os recusaram. Essas diferenças sobre como responder ao problema resultaram em debates normativos contenciosos (CASS, 2006). Para Cass (2006, p. 2, tradução nossa) o “ surgimento de normas internacionais é, por definição, um processo de interação social”. Tanto líderes como atores privados que advogam em favor das normas competem em seu processo de definição. As normas se desenvolvem concomitantemente com formulação de políticas internas e externas, onde os Estados defendem normas internacionais que vão ao encontro dos interesses nacionais, minimizando os custos de ajuste (CASS, 2006). Nesse contexto, os países em desenvolvimento enfrentaram problemas em três níveis críticos de análise no debate climático:

[...] no nível mais baixo – problemas com itens da agenda, como regras, normas e projetos... nível médio – problemas com o cenário organizacional em que as regras e processos são adotados e os projetos selecionados... nível mais alto – problemas com a base ideológica em que as organizações operam e influenciam as regras, normas, processos e projetos (GRUPTA, 1997 apud ANAND, 2004, p. 2, tradução nossa).

Nos dois primeiros níveis, os países em desenvolvimento não estavam de acordo com a agenda e as prioridades impostas pelos países desenvolvidos sobre “as preocupações imediatas do Sul, o domínio da ciência e da pesquisa ocidentais, a falta de ciência doméstica, a vacilação ideológica sobre questões e prioridades domésticas, questões de responsabilidade e seu poder de negociação de desvantagens” (ANAND, 2004, p. 2, tradução nossa). Já o terceiro nível refere-se à natureza não democrática das negociações e aos empecilhos associados à ajuda internacional e à transferência de tecnologia. Essa situação desigual, descrita no capítulo anterior, impediu, em um primeiro momento, que as negociações chegassem ao resultado de um instrumento justo e equitativo (ANAND, 2004).

Conforme Dobson (1998 apud ANAND, 2004, p. 8, tradução nossa) "ninguém aceitaria como legítima uma sociedade ambientalmente sustentável, mas totalmente injusta, assim como tampouco alguém aceitaria como legítima uma sociedade totalmente justa, mas destinada ao colapso ecológico dentro de vinte anos". Tendo em vista esse cenário, o Sul se opôs a diversos pontos da agenda ambiental por não representar os interesses desse grupo de países (ANAND, 2004).

Desde o fim da Guerra Fria, percebeu-se uma tendência na estrutura social mais ampla sobre o consenso cada vez mais consolidado da necessidade de democratizar a governança global. Havia uma demanda por uma reforma democrática e maior transparência na prestação de contas de organizações internacionais aos Estados e públicos mais afetados (BERNSTEIN, 2013). Essa pressão normativa ocorreu especialmente em organizações ambientais internacionais, uma vez que estão “na vanguarda da promoção de maior participação pública e transparência em todos os níveis de governança desde a Conferência de Estocolmo” (MORI, 2004 apud BERNSTEIN, 2013, p. 137, tradução nossa). Na próxima seção, serão descritas quais foram essas pressões normativas e como se manifestaram nas principais convenções e relatórios sobre meio ambiente e mudança climática.

4.1 AS MUDANÇAS NAS NORMAS AMBIENTAIS DE 1972 A 2012

Atores que advogam em favor das normas, movimentos sociais ambientais, o ensino de normas (FINNEMORE, 1996 apud BERNSTEIN 2013) de Organizações Internacionais, e especialmente a comunidade científica:

[...] contribuíram para a promoção de normas ambientais internacionais. O papel da “agência” é, portanto, claramente importante, consistente com a primeira onda de estudos construtivistas sobre normas [...]. O foco na agência também é útil para pesquisas sobre como as normas influenciam as políticas domésticas porque os atores carregam, apoiam e utilizam as normas para exercer influência (BERNSTEIN, 2013, p. 136, tradução nossa).

Contudo, não se pode considerar somente a agência como responsável pela evolução dos *norm-complexes*, entendidos como agrupamentos de normas que governam práticas de determinada área em momentos importantes, pois “não é apenas uma tendência geral, mas sim difundida em vários contextos políticos” (BERNSTEIN, 2013, p. 136, tradução nossa).

Bernstein (2013) utiliza essa denominação para classificar as principais características dos agrupamentos normativos vigentes nas conferências e relatórios por ele analisados.

A seguir, o Quadro 1 apresenta a evolução das normas-chaves da governança ambiental em quatro diferentes categorias: soberania e responsabilidade do Estado; economia política do meio ambiente e desenvolvimento; gestão ambiental e *norm-complex*.

Quadro 1 – A evolução das normas ambientais internacionais (1972-2012).

	Estocolmo (1972)	Relatório Brundtland (1987)	Rio 92 (1992)	Rio+20 (2012)
Soberania e responsabilidade do Estado	Soberania sobre recursos e proteção ambiental dentro das fronteiras do estado. Responsabilidade pela poluição além das fronteiras estatais (Princípios 21–23).	Inalterado.	Inalterado (Princípios 2, 13, 14), exceto: (a) notificação avançada de possíveis danos ambientais (Princípios 18,19); (b) o direito do Estado de explorar recursos deve estar de acordo com o desenvolvimento, além das políticas ambientais.	Inalterado em termos de direitos e obrigações, mas maior reconhecimento do papel dos negócios e das partes interessadas na governança e implementação.
Economia política do meio ambiente e desenvolvimento	Os países desenvolvidos e em desenvolvimento diferem em fontes e soluções para problemas ambientais (Princípios 11–13).	Os Estados têm as seguintes responsabilidades comuns: (a) reviver o crescimento global; (b) compartilhar respostas aos problemas ambientais globais.	Responsabilidade comum, mas diferenciada (Princípios 3, 7, 11). O desenvolvimento tem precedência se os custos de proteção ambiental forem muito altos (Princípio 11).	Inalterado, mas aumentou a contestação Norte-Sul sobre o significado da diferenciação; pressão para universalizar as metas de desenvolvimento sustentável.
	Equilibrar o livre comércio com a estabilidade dos preços das <i>commodities</i> . (Princípio 10).	O livre comércio mais a ênfase no crescimento global equilibrado com intervenções gerenciadas e estabilidade dos preços das mercadorias.	Livre comércio e mercados liberais. Ambiente e mercados livres compatíveis (Princípio 12).	Tensões inalteradas, mas aumentadas, em propriedade intelectual (transferência de tecnologia), combustível fóssil e subsídios “verdes”, acesso a recursos, mercados para bens ambientais.
	A proteção ambiental requer transferências de tecnologia e recursos para os países em desenvolvimento (Princípios 9, 20).	Inalterado, além de propostas específicas, como um imposto sobre o uso dos bens comuns globais.	Transferências deixadas principalmente para mecanismos de mercado, exceto para os países menos desenvolvidos.	Transferências deixadas principalmente para mecanismos de mercado, mas contestação de regras de propriedade intelectual, por ex. modelo de licenciamento compulsório e câmaras de compensação de tecnologia.
	Os Estados devem cooperar para conservar e aprimorar a base global de recursos (Princípios 1 –7 e 24). Multilateralismo.	Cooperação multilateral para o crescimento econômico global, conforme necessário para outros objetivos.	O mesmo que 1987, mais o desenvolvimento centrado no ser humano. (Princípios 1, 7 e 27).	Multilateralismo contestado; governança complexa.
Gestão ambiental	Os métodos de regulação de comando e controle favoreceram a alocação de mercado no planejamento nacional e internacional (Princípios 13 e 14).	Mistura de mecanismos de comando e controle e mercado. Princípio do poluidor-pagador (PPP) endossado.	Mecanismos de mercado favorecidos. PPP e Princípio da Precaução. (Princípios 16 e 15).	Os mecanismos de mercado ainda favoreceram; aumento do papel do setor privado e parcerias público-privadas, pressão por maior papel do Estado na regulação. Crescimento do ambientalismo cívico.
“Norm-complex ”	Proteção ambiental.	Crescimento sustentável gerenciado.	Ambientalismo liberal.	Desenvolvimento sustentável contestado.

Fonte: Elaborado e traduzido pela autora com base em Bernstein (2013), adaptado de Bernstein e Steven (2001).

A Declaração sobre o Meio Ambiente Humano, principal declaração de normas da Conferência de Estocolmo, possui 26 princípios. Considerada o início da trajetória estudada, estabeleceu as bases para as negociações ambientais pelos próximos 20 anos. Estão presentes na Declaração:

Os verbos “conservar”, “salvaguardar”, “proteger”, “manter” [...] diversas vezes relacionados a “fauna”, “flora”, “natureza”, “recursos naturais” e “meio ambiente”, refletindo a linha proposta originalmente pelos países desenvolvidos. Como resultado das posições defendidas pelo Brasil, entretanto, “desenvolvimento” é mencionado em dez dos princípios (LAGO, p. 200).

De maneira geral, os países em desenvolvimento lograram inserir à agenda sua preocupação relacionada ao crescimento econômico. Todavia, ainda não havia sido incorporado ao debate ideais conectando meio ambiente e desenvolvimento. De acordo com a primeira coluna do Quadro 1, Estocolmo estabeleceu normas em relação à soberania sobre recursos e à proteção ambiental dentro das fronteiras estatais, assim como a compreensão de que a poluição não se restringe a fronteiras, sendo um problema transnacional (Princípios 21-23). Já em relação à economia política do meio ambiente e desenvolvimento, foi estabelecido que os países desenvolvidos e em desenvolvimento diferem em fontes e soluções para problemas ambientais (princípios 11-13) e que deve haver o equilíbrio entre o livre comércio e a estabilidade de preços das *commodities* (Princípio 10)⁹. Também destacaram-se os Princípios 9¹⁰ e 20¹¹, pois definem que a fim de ser alcançada a proteção ambiental, é necessária a transferência de tecnologia para os países em desenvolvimento e a cooperação multilateral para a conservação da base global de recursos (Princípios 1-7 e 24). Por fim, sobre a gestão ambiental, foi definido durante a Conferência que os métodos de regulação de comando e controle favorecem a alocação de mercado no planejamento nacional (Princípio 13¹² e 14) (BERNSTEIN, 2013).

⁹ “Para os países em desenvolvimento, a estabilidade dos preços e a obtenção de ingressos adequados dos produtos básicos e de matérias primas são elementos essenciais para o ordenamento do meio ambiente, já que há de se ter em conta os fatores econômicos e os processos ecológicos” (DECLARAÇÃO, 1972).

¹⁰ “As deficiências do meio ambiente originárias das condições de subdesenvolvimento e os desastres naturais colocam graves problemas. A melhor maneira de saná-los está no desenvolvimento acelerado, mediante a transferência de quantidades consideráveis de assistência financeira e tecnológica que complementem os esforços internos dos países em desenvolvimento e a ajuda oportuna que possam requerer” (DECLARAÇÃO, 1972)

¹¹ “Devem-se fomentar em todos os países, especialmente nos países em desenvolvimento, a pesquisa e o desenvolvimento científicos referentes aos problemas ambientais, tanto nacionais como multinacionais [...]” (DECLARAÇÃO, 1972).

¹² “Com o fim de se conseguir um ordenamento mais racional dos recursos e melhorar assim as condições ambientais, os Estados deveriam adotar um enfoque integrado e coordenado de planejamento de seu desenvolvimento, de modo a que fique assegurada a compatibilidade entre o desenvolvimento e a necessidade de proteger e melhorar o meio ambiente humano em benefício de sua população” (DECLARAÇÃO, 1972).

O compromisso firmado foi fraco devido ao foco na proteção do meio ambiente, de modo que Bernstein (2013) define o *norm-complex* da Conferência de Estocolmo como “proteção ambiental”. Tal pensamento estava alinhado ao ponto de vista de ambientalistas ocidentais defensores da premissa que põe a proteção do meio ambiente e desenvolvimento como fatores distintos, e muitas vezes concorrentes (BERNSTEIN, 2013). Nesse cenário, para que a governança ambiental chegasse a um nível mais institucionalizado, seria necessário que fossem pensadas em maneiras de “reconciliar conjuntos concorrentes de normas ambientais e de desenvolvimento introduzidas em Estocolmo” (BERNSTEIN, 2013, p. 130, tradução), o que só foi possível em 1987 com o Relatório de Brundtland, elaborado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.

Apesar de já aparecer no Relatório de Founex em 1971, o debate sobre desenvolvimento sustentável ganhou força na década de 1980 como uma ideia inovadora, transformando-se na principal estrutura conceitual ao tratar de problemas ambientais a nível internacional (BERNSTEIN, 2013). A segunda coluna do Quadro 1 apresenta as normas descritas no Relatório Brundtland. Os Princípio sobre a soberania e responsabilidade do Estado permanecem inalteradas desde Estocolmo, entretanto, há alterações nas demais áreas. Em relação à economia política do meio ambiente e desenvolvimento, os Estados passariam a ter responsabilidade comuns em dois pontos: no compartilhamento de respostas aos problemas ambientais globais e na necessidade de reviver o crescimento econômico global. Em comparação com Estocolmo, o Relatório acrescenta que o livre comércio deve ter ênfase no crescimento global equilibrado com intervenções gerenciadas e estabilidade dos processos das mercadorias. Também adiciona-se a necessidade de cooperação multilateral para o crescimento econômico global. A gestão ambiental, em 1987, resume-se a uma mistura de mecanismos de comando e controle¹³ e mercado, endossando-se também o Princípio do poluidor-pagador (BERNSTEIN, 2013).

Em suma, a Comissão promoveu o termo “desenvolvimento sustentável” sob o discurso de legitimar o crescimento econômico no contexto da proteção ambiental. Assim, houve uma mudança significativa no enquadramento dos problemas ambientais desde 1972 ao ser estabelecido o termo “desenvolvimento sustentável” (CAPINZAIKI, 2015), o que leva Bernstein (2013) a denominar o *norm-complex* como “crescimento sustentável gerenciado”.

¹³ “O ‘comando e controle’ é um instrumento de política ambiental utilizado pelo governo para combater os efeitos da degradação do meio ambiente mediante o uso do poder de polícia do Estado” (SANCHES, p. on-line).

Cinco anos após o Relatório de Brundtland, a Declaração do Rio de 1992 apresenta novas normas desde Estocolmo. Com 27 princípios, a Declaração apresenta mais claramente os interesses dos países em desenvolvimento do que em 1972. Alguns dos princípios que corroboram para essa afirmação são o Princípio 1¹⁴ sobre a centralidade dos seres humanos no desenvolvimento sustentável, o Princípio 2¹⁵ sobre a soberania dos Estados para explorar seus próprios recursos (em Estocolmo era o Princípio 21), o Princípio 3¹⁶ sobre o direito ao desenvolvimento, o Princípio 5¹⁷ sobre a necessidade da erradicação da pobreza e o Princípio 11¹⁸ sobre a inadequação de algumas normas ambientais para países diferentes (LAGO, 2006). Em relação ao termo desenvolvimento sustentável:

[...] mencionado já no Princípio 1, e que permeia toda a Declaração do Rio [...] substitui de forma consideravelmente mais precisa a idéia expressada no Princípio 14 de Estocolmo, de que o “planejamento racional constitui um instrumento indispensável para conciliar os imperativos do desenvolvimento e a necessidade de proteger e melhorar o meio ambiente” (LAGO, 2006, p. 202).

O conceito de desenvolvimento sustentável abrange três pilares: o ambiental, o econômico e o social. Contudo, apesar de constar na Declaração do Rio assuntos relacionados a fatores sociais, como a erradicação da pobreza e ao reconhecimento do papel dos povos indígenas para o desenvolvimento sustentável, a palavra “social” consta apenas uma vez na Declaração. Com exceção de um pedido geral de equidade em relação a necessidades ambientais e de desenvolvimento (Princípio 3), as normas de direitos individuais e condições relacionadas à equidade, emprego ou acesso a recursos não constam no documento (BERNSTEIN, 2013).

¹⁴ “Os seres humanos constituem o centro das preocupações relacionadas com o desenvolvimento sustentável. Têm direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza” (DECLARAÇÃO, 1992).

¹⁵ “Os Estados, em conformidade com a Carta das Nações Unidas e os princípios da lei internacional, têm o direito soberano de explorar seus próprios recursos segundo suas próprias políticas ambientais e de desenvolvimento, e a responsabilidade de velar para que as atividades realizadas sob sua jurisdição ou sob seu controle não causem danos ao meio ambiente de outros Estados ou de zonas que estejam fora dos limites da jurisdição nacional” (DECLARAÇÃO, 1992).

¹⁶ “O direito ao desenvolvimento deve ser exercido de tal forma que responda equitativamente às necessidades de desenvolvimento e ambientais das gerações presentes e futuras” (DECLARAÇÃO, 1992).

¹⁷ “Todos os Estados e todas as pessoas deverão cooperar na tarefa essencial de erradicar a pobreza como requisito indispensável ao desenvolvimento sustentável, a fim de reduzir as disparidades nos níveis de vida e responder melhor às necessidades da maioria dos povos do mundo” (DECLARAÇÃO, 1992).

¹⁸ “Os Estados deverão promulgar leis eficazes sobre o meio ambiente. As normas ambientais e os objetivos e prioridades em matérias de regulamentação do meio ambiente, devem refletir o contexto ambiental e de desenvolvimento às quais se aplicam. As normas aplicadas por alguns países podem resultar inadequadas e representar um custo social e econômico injustificado para outros países, em particular os países em desenvolvimento” (DECLARAÇÃO, 1992).

A preocupação social, conectada ao desenvolvimento sustentável, também é evidenciada no Princípio 5 da Declaração, pois considera o combate à pobreza como condição fundamental para o seu alcance. Diferentemente de Estocolmo, esse princípio inovou ao considerar atores não-estatais como agentes necessários para o desenvolvimento sustentável. O combate à pobreza também é abordado no artigo 3 da Agenda 21, com destaque para o parágrafo 3.2¹⁹, dentro da seção I, denominada “Dimensões Sociais e Econômicas”, uma vez que delimita que deve haver uma estratégia de combate à pobreza como requisito básico para o desenvolvimento sustentável (LINDGREN-ALVES, 2018).

Conforme Bernstein (2013), a Eco-92 institucionalizou como principais elementos do compromisso normativo preservar a soberania do Estado sobre recursos, políticas relacionadas ao meio ambiente e desenvolvimento dentro de territórios, o livre comércio e mercados abertos (Princípio 12)²⁰ e, finalmente, o Princípio do poluidor-pagador (Princípio 16)²¹ (BERNSTEIN, 2013). O Princípio refere-se à premissa de que a empresa poluidora deve arcar com os custos e danos ambientais, assim como incluir no preço do produto tais custos, ou seja, favorecer “os mecanismos de mercado (como permissões de emissão negociáveis ou privatização dos bens comuns), uma vez que operam por esquemas de institucionalização que incorporam custos ambientais nos preços” (BERNSTEIN, 2013, p. 133, tradução nossa).

O Princípio 7²² é a única norma da Declaração que aborda diretamente implicações relacionadas ao meio ambiente e que não estejam sob a lógica liberal, uma vez que estabelece responsabilidades comuns, mas diferenciadas entre nações desenvolvidas e em desenvolvimento. Tal Princípio foi resultado de demandas antigas a favor de obrigações diferentes para o Norte e o Sul e, conseqüentemente, sobre as distintas capacidades econômicas para lidar com problemas ambientais globais (BERNSTEIN, 2013). Conforme Contipelli

¹⁹ “Uma política de meio ambiente voltada sobretudo para a conservação e a proteção dos recursos deve considerar devidamente aqueles que dependem dos recursos para sua sobrevivência, ademais de gerenciar os recursos de forma sustentável. (...) Uma estratégia voltada especificamente para o combate à pobreza, portanto, é requisito básico para a existência do desenvolvimento sustentável” (LINDGREN-ALVES, 2018, p. 84).

²⁰ “Os Estados deverão cooperar na promoção de um sistema econômico internacional aberto e apoiado que conduza ao crescimento econômico e ao desenvolvimento sustentável em todos os países de forma a melhor tratar os problemas de degradação ambiental” (DECLARAÇÃO, 1992).

²¹ “As autoridades nacionais deverão esforçar-se por promover a internalização dos custos ambientais e a utilização de instrumentos econômicos, tendo em conta o princípio de que o poluidor deverá, em princípio, suportar o custo da poluição, com o devido respeito pelo interesse público e sem distorcer o comércio e investimento” (DECLARAÇÃO, 1992).

²² “Os Estados cooperarão espírito de parceria global para conservar, proteger e recuperar a saúde e integridade do ecossistema da Terra. Tendo em conta os diferentes contributos para a degradação ambiental global, os Estados têm responsabilidades comuns mas diferenciadas. Os países desenvolvidos reconhecem a responsabilidade que lhes cabe na procura do desenvolvimento sustentável a nível internacional, considerando as pressões exercidas pelas suas sociedades sobre o ambiente global e as tecnologias e os recursos financeiros de que dispõem” (DECLARAÇÃO, 1992).

(2018), há duas importantes implicações que baseiam esse Princípio: a responsabilidade dos países do Norte sobre a degradação que geraram e o poder tecnológico e recursos que detêm.

Esse princípio também está presente nos artigos 3 (1)²³ e 4 (1)²⁴ da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima e no artigo 10²⁵ do Protocolo de Quioto, estabelecendo obrigações distintas para países desenvolvidos e em desenvolvimento. Dessa forma, o Protocolo fortaleceu o Princípio e estabeleceu metas para os países. O artigo 4 (2a)²⁶ da Convenção, também em conformidade com as responsabilidades comuns, mas diferenciadas, ressalta que cabe aos Estados desenvolvidos “assumir a liderança” na redução das emissões de gases de efeito estufa, assim como reconhecer a necessidade de estimular um crescimento econômico forte e sustentável. O mesmo artigo ressalta que as Partes podem atuar em conjunto para implementar essas medidas (BERNSTEIN, 2013).

Essa implementação em conjunto, juntamente com o comércio de emissões e o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo, tornou-se “um lado do compromisso que produziu um acordo sobre o Protocolo de Quioto” (BERNSTEIN, 2013, p. 134, tradução nossa). Esse compromisso estabeleceu limites quantitativos para as emissões dos gases poluentes por países desenvolvidos, levando em consideração esses três mecanismos que almejam tornar as reduções mais econômicas. Ironicamente, o comércio de emissões se proliferou amplamente fora do Protocolo, pois foi promovido principalmente pelos Estados Unidos nas negociações. Porém, as normas que abordam os mecanismos de mercado permaneceram relativamente fortes, apesar de receberem diversas críticas (BERNSTEIN, 2013).

A compatibilidade entre o regime comercial e o regime climático aparece mais especificamente no Artigo 3.5²⁷ da CQNUMC , indicando que as partes devem promover um

²³ “As Partes devem proteger o sistema climático em benefício das gerações presentes e futuras da humanidade com base na equidade e em conformidade com suas responsabilidades comuns mas diferenciadas e respectivas capacidades. Em decorrência, as Partes países desenvolvidos devem tomar a iniciativa no combate à mudança do clima e a seus efeitos negativos” (CONVENÇÃO, 1992).

²⁴ “Todas as Partes, levando em conta suas responsabilidades comuns mas diferenciadas e suas prioridades de desenvolvimento, objetivos e circunstâncias específicos, nacionais e regionais, devem: [...] c) Promover e cooperar para o desenvolvimento, aplicação e difusão, inclusive transferência de tecnologias, práticas e processos que controlem, reduzam ou previnam as emissões antrópicas de gases de efeito estufa não controlados pelo Protocolo de Montreal em todos os setores pertinentes [...]” (CONVENÇÃO, 1992).

²⁵ “Todas as Partes, levando em conta suas responsabilidades comuns mas diferenciadas e suas prioridades de desenvolvimento, objetivos e circunstâncias específicos, nacionais e regionais, sem a introdução de qualquer novo compromisso para as Partes não incluídas no Anexo I [...]” (CONVENÇÃO, 1992).

²⁶ “Cada uma dessas Partes deve adotar políticas nacionais e medidas correspondentes para mitigar a mudança do clima, limitando suas emissões antrópicas de gases de efeito estufa e protegendo e aumentando seus sumidouros e reservatórios de gases de efeito estufa. Essas políticas e medidas demonstrarão que os países desenvolvidos estão tomando a iniciativa no que se refere a modificar as tendências de mais longo prazo das emissões antrópicas em conformidade com o objetivo desta Convenção [...]” (CONVENÇÃO, 1992).

²⁷ “As Partes devem cooperar para promover um sistema econômico internacional favorável e aberto conducente ao crescimento e ao desenvolvimento econômico sustentáveis de todas as Partes, em especial das Partes países em

sistema econômico internacional aberto e um crescimento econômico sustentável capaz de enfrentar a mudança climática. O Artigo também inclui a não discriminação, presente no Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT) (BERNSTEIN, 2013). Dessa forma, à medida que “políticas, como ajustes de impostos fronteiriços sobre importações que não estejam sujeitas a regras que limitam as emissões, revelam contradições nesse discurso legitimador ou levam a OMC a se pronunciar contra tais medida, coloca um sério desafio ao regime climático” (BERNSTEIN, 2013, p. 134, tradução nossa). Fica evidente a enorme pressão normativa sobre a CQNUMC, o Protocolo de Quioto e futuros tratados para adequarem-se às regras do comércio internacional. (BERNSTEIN, 2013).

De maneira geral, as negociações da Rio-92 foram complicadas, especialmente sobre como desacelerar o processo do aquecimento global, que acabou dividindo as delegações em três grande grupos:

- 1) os países em desenvolvimento, que esperavam recursos financeiros novos e adicionais e a transferência de tecnologia, para tomar as medidas que exigem maiores recursos, com base no princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas;
- 2) os países ricos, representados principalmente pelos membros da Comunidade Européia, que já haviam progredido na diminuição de emissões e cujos gastos para atingir as primeiras metas sugeridas não pareciam proibitivos; e 3) outros países ricos, como os Estados Unidos, e países produtores de petróleo, que não viam como possível atingir as metas sugeridas sem sacrifícios econômicos excessivos. A solução encontrada foi a de diluir o texto, e não mencionar metas específicas, mas houve, pelo menos, consenso quanto à necessidade de redução das emissões de gases de efeito estufa (LAGO, 2006, p. 74).

Os países desenvolvidos lograram inserir Princípios alinhados a suas prioridades, como o Princípio 4²⁸ sobre a proteção ambiental como parte integrante do desenvolvimento, o Princípio 10²⁹ sobre o estímulo da conscientização e participação da população por parte dos Estados, o Princípio 15³⁰ sobre observação do princípio de precaução pelos Estados, o Princípio

desenvolvimento, possibilitando-lhes, assim, melhor enfrentar os problemas da mudança do clima. As medidas adotadas para combater a mudança do clima, inclusive as unilaterais, não devem constituir meio de discriminação arbitrária ou injustificável ou restrição velada ao comércio internacional” (CONVENÇÃO, 1992).

²⁸ “A fim de alcançar o estágio do desenvolvimento sustentável, a proteção do meio ambiente deve constituir parte integrante do processo de desenvolvimento e não poderá ser considerada de forma isolada” (DECLARAÇÃO, 1992).

²⁹ “O melhor modo de tratar as questões ambientais é com a participação de todos os cidadãos interessados, em vários níveis. No plano nacional, toda pessoa deverá ter acesso adequado à informação sobre o ambiente de que dispõem as autoridades públicas, incluída a informação sobre os materiais e as atividades que oferecem perigo a suas comunidades, assim como a oportunidade de participar dos processos de adoção de decisões. Os Estados deverão facilitar e fomentar a sensibilização e a participação do público, colocando a informação à disposição de todos. Deverá ser proporcionado acesso efetivo aos procedimentos judiciais e administrativos, entre os quais o ressarcimento de danos e recursos pertinentes” (DECLARAÇÃO, 1992).

³⁰ “Com a finalidade de proteger o meio ambiente, os Estados deverão aplicar amplamente o critério de precaução conforme suas capacidades. Quando houver perigo de dano grave ou irreversível, a falta de certeza científica

17³¹ sobre a avaliação do impacto ambiental e o Princípio 20³² sobre o fortalecimento do papel das mulheres (LAGO, 2006). Conforme Lago (2006, p. 83), “Os princípios que os países desenvolvidos mais se esforçaram em aprovar permitem, muitas vezes, sua utilização como critérios a serem invocados para orientar ou justificar suas políticas de cooperação”.

Assim, resumindo-se a terceira coluna do Quadro 1, em termos da soberania e responsabilidade do Estado, não há grandes alterações na Rio-92, presentes nos Princípios 1, 13 e 14. No entanto, adiciona-se à Declaração a notificação avançada de possíveis danos ambientais (Princípios 18 e 19) e o direito do Estado de explorar recursos em conformidade com o desenvolvimento. Já sobre a economia política do meio ambiente e desenvolvimento, há uma grande alteração: o princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciadas. Além disso, também observa-se uma continuação em relação ao livre comércio e mercados liberais (Princípio 12) e a cooperação multilateral, com a única diferença que agora centra-se no ser humano (Princípios 1, 7 e 27). Por último, mantém-se o Princípio poluidor-pagador (Princípio 16) e adiciona-se o Princípio de precaução (Princípio 15) (BERNSTEIN, 2013).

Baseando-se em tais características, Bernstein (2013) descreve o *norm-complex* da Eco-92 como “ambientalismo liberal”, posto que anuncia a proteção ambiental à promoção de uma ordem econômica liberal. A Rio-92 institucionalizou a interpretação de que a “liberalização do comércio e das finanças é consistente e até necessária para a proteção ambiental internacional e que ambas são compatíveis com o objetivo geral de crescimento econômico sustentável” (BERNSTEIN, 2013, p. 130, tradução nossa).

Apesar de não ser incluída na metodologia de Bernstein (2013), o autor também ressalta como a Rio+10 reforçou o liberalismo global, a importância do segundo setor e a cada vez menor confiança em uma gestão multilateral. Durante a Conferência, debateu-se sobre “as condições estruturais subjacentes aos fluxos de transações mais livres e aceleradas, aos mercados globalizados e à fragmentação da autoridade política” (BERNSTEIN, 2013, p. 134, tradução nossa). Em 1992, a governança ambiental recebeu as bases normativas que permitiram tal adaptação em 2002. Em Joanesburgo, foi anunciada outra ação alinhada ao setor privado. As parcerias público-privadas para o desenvolvimento sustentável permitiram que se ampliasse

absoluta não deverá ser utilizada como razão para que seja adiada a adoção de medidas eficazes em função dos custos para impedir a degradação ambiental” (CONVENÇÃO, 1992).

³¹ “Deverá ser empreendida a avaliação de impacto ambiental, em termos de instrumento nacional, a despeito de qualquer atividade proposta que provavelmente produza impacto negativo considerável no meio ambiente e que esteja sujeita à decisão de uma autoridade nacional competente” (CONVENÇÃO, 1992).

³² “As mulheres desempenham um papel fundamental na ordenação do meio ambiente e no desenvolvimento. É, portanto, imprescindível contar com sua plena participação para chegar ao desenvolvimento sustentável” (CONVENÇÃO, 1992).

a localização da atividade ambiental, mas ignorando a necessidade de compromisso dos Estados e o fortalecimento da coordenação multilateral. Assim, surgiram diversas iniciativas de “responsabilidade social corporativa” e sistemas de “certificação” liderados por ONGs regulamentando práticas ambientais no mercado e respondendo a medidas multilaterais inadequadas (BERNSTEIN, 2013).

Quanto à atuação dos países em desenvolvimento, principalmente para as economias mais relevantes, como Brasil, China e Índia, o apoio ao Protocolo de Quioto foi uma prioridade na agenda de Joanesburgo. Dois motivos justificam essa importância dada ao Protocolo. Sob uma análise política, a primeira é o estabelecimento de metas de redução de gases do efeito estufa apenas para países do Anexo I (membros da OCDE e economias de transição), seguindo o princípio de responsabilidades comuns, mas diferenciadas. E o segundo, sob uma análise econômica, era a flexibilidade dada aos projetos de desenvolvimento dos países fora do Anexo I devido à inexistência dessas metas (LAGO, 2006).

Durante a Cúpula de Joanesburgo, a fim de ser continuado o legado do Rio e reforçados os Princípio 7 e 15 da Declaração, foram demandadas longas negociações. A quantidade de vezes que os Princípios apareceram no Plano de Implementação é visto como uma vitória dos países em desenvolvimento. O Princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciadas (Princípio 7) não foi apenas mencionado diversas vezes, como também aparece na introdução do Plano, “o que lhe confere caráter transversal, ao contrário daquilo que ocorreu com o princípio de precaução” (Princípio 15) (LAGOS, 2006, p. 202).

Finalmente, a quarta coluna do Quadro 1 apresenta o aumento da contestação em várias frentes. Em relação à Rio-92, as normas sobre soberania e responsabilidade do Estado permanecem inalteradas em termos de direitos e obrigações. No entanto, há um maior reconhecimento do papel dos negócios e de outras partes interessadas na governança. O campo da economia política do meio ambiente e desenvolvimento, de maneira geral, também permanece inalterado, mas há um aumento da contestação do Norte sobre o significado da diferenciação, havendo uma pressão para universalizar as metas de desenvolvimento sustentável. As tensões relacionadas ao livre comércio permanecem inalteradas, mas ampliadas em propriedade intelectual, combustíveis fósseis e subsídios verdes, acesso a recursos e mercados para bens ambientais. Prevalece o multilateralismo contestado e uma governança complexa. Quanto à gestão ambiental, os mecanismos de mercado continuam presentes. Também há um aumento do papel do setor privado e de parcerias público-privadas, e pressão pela maior participação do Estado na regulação (BERNSTEIN, 2013). Essas características

estabelecidas com a Rio+20 levaram Bernstein (2013) a denominar o *norm-complex* como "desenvolvimento sustentável contestado".

A Rio+20 reafirma os princípios fundamentais da Rio-92 e "reflete o consenso universal de não reabrir negociações sobre normas" (UNITED NATIONS, 2012 apud BERNSTEIN, 2013, p. 135, tradução nossa). Entretanto, isso não indica que as discussões tenham se encerrado. As disputas continuaram e o debate persistiu, inclusive sobre algumas normas-chave, como as responsabilidades comuns, mas diferenciadas e poluidor-pagador.

A Conferência agregou o conceito de Economia Verde, conectado ao desenvolvimento sustentável e à erradicação da pobreza. Essa formulação é um reflexo da suspeita de países em desenvolvimento em relação à possibilidade de o conceito levar a política rumo a um maior foco em meio ambiente, empregos e investimento verde, sacrificando o combate à pobreza e a busca por estabilidade social. Esses países preocupavam-se com o protecionismo verde e a possível incapacidade de aproveitar a transição devido ao precário acesso à tecnologia, conhecimento e investimento, levando-os a condições ainda piores (BERNSTEIN, 2013). Mesmo que a Rio+20 tenha tentado corrigir esse ambientalismo "liberal" demais, de maneira geral, ainda persistiram os mesmos debates entre Norte e Sul sobre ajuda, financiamento do desenvolvimento e transferência de tecnologia (NEWELL; PATERSON, 2010 apud BERNSTEIN, 2013).

Após a comparação das normas e a análise dos debates sobre a agenda, torna-se evidente que houve tanto uma mudança no conteúdo do discurso ambiental global, como na forma que os países em desenvolvimento responderam a esse discurso (NAJAM, 2005). O maior envolvimento do Sul ocorreu devido à mudança da agenda, assim como a agenda se alterou, em parte, devido à maior participação dos países em desenvolvimento (NAJAM, 2005), uma vez que também há outros atores envolvidos na evolução da governança ambiental/climática (BULKELLY; NEWELL, 2010).

A inserção de pautas do Sul na agenda ambiental tornou-a cada vez mais legítima, impulsionando a participação desse grupo de países que passou a demandar progressivamente por novas instituições que atendessem a seus interesses. Alcançou inserir normas em seu benefício nas principais convenções e cúpulas ambientais/climáticas. Todavia, deve ser ressaltado que, apesar da inserção de interesses dos países em desenvolvimento à agenda, principalmente em 1992, os países desenvolvidos influenciaram como essas normas foram postas em prática (LAGO, 2006).

Os financiamentos e transferências de tecnologias ocorreram somente para projetos que refletiam sobre os países desenvolvidos e possuíam um alcance global. Dessa forma, os problemas locais dos países em desenvolvimento foram tratados como questões de governança, ou seja, combate à corrupção, engajamento da sociedade civil e fortalecimento de instituições. As críticas dos países em desenvolvimento sobre essa agenda seletiva após a Rio-92 foi o que levou os países desenvolvidos a fomentarem uma maior participação do setor privado para abordar os problemas locais dos países mais pobres (LAGO, 2006).

Apesar disso, de 1972 a 2012 é perceptível “o quanto a questão ambiental foi criada e moldada de acordo com os interesses dos países industrializados, e como, progressivamente, os países em desenvolvimento” passaram a orientá-la em direções que fortalecessem algumas de suas principais reivindicações (LAGO, 2006, p. 219). A concepção do desenvolvimento sustentável, produto da insistência dos países em desenvolvimento, forneceu o ponto de equilíbrio (LAGO, 2006).

4.1.1 A socialização das normas

Por meio do Quadro 1, é possível perceber que em 1992 foram estabelecidas as mudanças mais significativas para o Sul, principalmente com o reconhecimento da conexão entre proteção ambiental e crescimento econômico e de princípios como responsabilidades comuns, mas diferenciadas pelo Norte. Alguns fatores podem explicar o porquê de tais demandas se socializarem somente na década de 1990, posto que esse debate já se estendia desde Founex. Desde a década de 1970, os países em desenvolvimento adquiriram cada vez mais experiência em política ambiental. A coesão dos países em desenvolvimento em torno do G77 nas negociações ambientais foi extremamente importante para a projeção das demandas do Sul em larga escala. Além disso, durante os 20 anos entre Estocolmo e Rio as ideias mudaram, contribuindo para a internalização do desenvolvimento sustentável. Atores não-estatais – como comunidades científicas, sociedade civil, entre outros – alteraram seu discurso e abandonaram gradualmente formulações em que defendiam a cessão da industrialização como única forma de salvar o meio ambiente.

O contexto político e econômico da época, marcado pelo final da Guerra Fria, também pode apresentar explicações para esse salto desde 1972, posto que havia uma inclinação geral às políticas liberais, presentes também nas normas da Convenção do Rio (*norm-complex* “ambientalismo liberal”). Com esse cenário, havia a possibilidade de serem “resgatados o

humanismo e a ótica universalista como veículos da generalização de valores, como a proteção dos direitos humanos e do meio ambiente, o pluralismo, o fortalecimento do multilateralismo e a solidariedade como cimento do relacionamento entre os Estados” (LAFER, 2002 apud LAGO, 2006, p. 54). Diferentemente da Rio-92, a Conferência de Estocolmo aconteceu em uma conjuntura não tão favorável, onde:

As relações Norte-Sul tornaram-se mais ásperas com as discussões da Nova Ordem Econômica Internacional (NIEO) no final da década de 1970, tornando mais difícil forjar consenso em conferências internacionais. Mesmo com esses fatores, as divisões da Guerra Fria ainda influenciaram modestamente a conferência, já que a União Soviética e os países do bloco oriental se retiraram no último minuto devido à participação da Alemanha Ocidental; ainda assim, como as superpotências estavam em um período de détente, essas ligações táticas não foram percebidas como provocativas e carregadas de significado da Guerra Fria (HAAS, 2002, p. 81, tradução nossa).

O cenário político da década de 1990 era favorável e esperava-se o crescimento da economia mundial devido às oportunidades de investimento geradas pela abertura econômica do Leste Europeu (LAGO, 2006). De maneira geral, também havia um otimismo gerado pelo sucesso da liberalização de países em desenvolvimento, como Chile, Malásia e Cingapura, o que parecia “indicar que o liberalismo era um caminho adequado para o desenvolvimento” (LAGO, p. 54).

Portanto, os fatores mencionados contribuíram para que maiores e mais significativas mudanças normativas ocorressem nesse período, assim como para a ampla internalização de conceitos-chave para o Sul à agenda. Não obstante, a atuação ativa do Sul em defesa de seus interesses não deve ser diminuída em detrimento das justificativas fornecidas para essa socialização, uma vez que a pressão dos países em desenvolvimento foi essencial para a evolução da GAG e conhecimento amplo da problemática do desenvolvimento pelos países do Norte.

Mesmo que alguns artigos e princípios não tenham sido implementados em sua totalidade, principalmente após a Rio-92, as mudanças de ideais e a internalização das normas relacionadas ao desenvolvimento sustentável foram por si só uma grande conquista para o Sul. Por meio do G77, os países em desenvolvimento ganharam experiência como negociador ambiental e impulsionaram a socialização do desenvolvimento sustentável, facilitada pelo propício contexto político e econômico.

5 CONCLUSÃO

A presente pesquisa teve como objetivo entender quais foram as mudanças causadas na governança ambiental no âmbito das Nações Unidas a partir da inserção do Sul Global como agente, sobretudo as mudanças na agenda de mudança climática. Para introduzir este debate, foi abordada no primeiro capítulo a formação da governança ambiental global, que começou a ser estruturada na segunda metade do século XX. A temática ambiental foi reconhecida como um problema a nível global, transpassando a capacidade de resolução por parte de uma única nação, ou até mesmo um grupo de países.

Evidenciou-se que a agenda formulada na década de 1970 sofreu diversas alterações ao longo dos 40 anos analisados, sendo incluídos novos assuntos e deixados de lado outros que tornaram-se inadequados, como o desenvolvimento em contraposição à preservação ambiental. Também foi apresentado o embasamento teórico da pesquisa, que apoiou-se na teoria construtivista de regimes internacionais devido a sua interpretação sobre normas e sobre o conhecimento intersubjetivo na formação e alteração de regimes. Sob essa abordagem, é possível afirmar que a mudança de ideias e normas desde Estocolmo foi o que possibilitou a mudança da GAG.

A partir da compreensão da evolução da governança ambiental/climática ao longo dos anos, foi possível, no segundo capítulo, explorar a hipótese que norteou a pesquisa. O Sul Global não começou como demandante de uma governança ambiental, logo, passou por um processo de gradual inserção desde a Conferência de Estocolmo, causando alterações na agenda internacional de mudança climática no âmbito das Nações Unidas. A desconfiança do Sul em relação à agenda que se formava e o fato de ter que arcar com custos de um problema que não foi gerado sob sua responsabilidade, levou os países em desenvolvimento a demandarem por formulações mais justas e em defesa de seus interesses nacionais. Assim, por meio do G77, o Sul alcançou um grau de coesão e representação nas conferências ambientais que foi essencial nas negociações com o Norte, que a princípio divergia sobre alguns pontos importantes da agenda, fornecendo uma vantagem ao Sul.

Founex foi importante para definir os rumos da Conferência de Estocolmo, que sofreu uma virada inesperada a favor de algumas das demandas do Sul, soando como uma derrota aos ambientalistas mais radicais e a algumas delegações do Norte. Após 20 anos, a posição dos países em desenvolvimento estava mais bem estruturada e o ambiente político internacional ajudou na aceitação pelos países desenvolvidos de princípios como o das responsabilidades

comuns, mas diferenciadas. Nessa época, por fim, foi socializado o conceito de desenvolvimento sustentável, ocorrendo uma grande evolução desde 1972, apesar da relutância dos países desenvolvidos em debater sobre meio ambiente e desenvolvimento nos comitês preparatórios em 1991. A grande conquista da Eco-92 foi a mudança do propósito e a natureza do discurso ambiental. No entanto, o cenário ainda não era o ideal para o Sul, e as disputas e debates continuaram na Rio+10 e Rio+20, inclusive sobre algumas normas-chave e financiamento do desenvolvimento e transferência de tecnologia. Em suma, a perseguição do Sul por uma GAG legítima foi essencial para a sua participação cada vez mais ativa nas discussões ambientais.

No terceiro e último capítulo foram apresentadas de fato quais foram as normas de cada conferência e as formulações de interesse do Sul e do Norte. As normas ambientais globais evoluíram como um produto de compromissos entre o Norte e o Sul, assim como de uma mudança ideacional em como a comunidade internacional enunciou problemas e soluções ambientais. A agenda ambiental foi criada e influenciada por países desenvolvidos, mas, progressivamente, os países em desenvolvimento conseguiram inserir temas de sua escolha.

Finalmente, após as contribuições de cada capítulo é possível responder à pergunta que almeja compreender *De que maneira a inserção do Sul Global como agente da governança ambiental alterou a agenda de mudança climática no âmbito das Nações Unidas?* O Sul foi inserido ao debate ambiental somente após sua criação. No início, com uma participação mais restrita e dominada por um sentimento de desconfiança, alcançou alterar a GAG de maneira gradual. Essa alteração está diretamente atrelada à busca por formulações mais legítimas, o que possibilitou a inserção à agenda de normas sobre o desenvolvimento sustentável e as responsabilidades comuns, mas diferenciadas, por exemplo.

Assim, conclui-se que a inserção do Sul tornou a agenda mais inclusiva e legítima (do próprio ponto de vista desses países), graças à sua concisa posição nas negociações sob a representação do G77 – com foco no direito ao desenvolvimento e ao crescimento econômico –, migrando de uma posição de contestação para um posição de participação e engajamento. Além da atuação do Sul, outros fatores também contribuíram para essa alteração, como o contexto internacional pós-Guerra Fria e a agênciade atores não-estatais, de modo que recomenda-se para estudos futuros a pesquisa sobre a participação desses atores, a fim de gerar insumos para uma análise mais profunda sobre a magnitude da atuação do Sul em comparação aos demais atores.

REFERÊNCIAS

- ADLER, Emanuel. O construtivismo no estudo das relações internacionais. **Lua Nova**, São Paulo, n. 47, p. 201-246, Aug. 1999.
- ALLAN, Jen Iris; DAUVERGNE, Peter. The Global South in Environmental Negotiations: the politics of coalitions inredd+. : the politics of coalitions inredd+. **Third World Quarterly**, [s.l.], v. 34, n. 8, p. 1307-1322, set. 2013. Informa UK Limited. <http://dx.doi.org/10.1080/01436597.2013.831536>.
- ANAND, Ruchi. **International Environmental Justice: a north-south dimension**. [s.l.]: Routledge, 2004.
- BARROS-PLATIAU, Ana Flávia; VARELLA, Marcelo Dias; SCHLEICHER, Rafael T .. Meio ambiente e relações internacionais: perspectivas teóricas, respostas institucionais e novas dimensões de debate. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 2, n. 47, p.100-130, out. 2004.
- BERCHIN, Issa Ibrahim; CARVALHO, Andréia de Simas Cunha. O Papel das Conferências Internacionais sobre o Meio Ambiente para o Desenvolvimento dos Regimes Internacionais Ambientais: de Estocolmo à Rio+20. In: Seminário de Pesquisa Interdisciplinar, 7., 2015, Florianópolis. **Anais [...]**. Florianópolis: Unisul, 2015. p. 1-18.
- BERNSTEIN, Steven. Global Environmental Norms. In: FALKNER, Robert (Ed.). **The Handbook of Global Climate and Environment Policy**. Sussex: John Wiley & Sons, 2013. Cap. 8. p. 127-145.
- BIERMANN, Frank et al. Transforming governance and institutions for global sustainability: key insights from the earth system governance project. : key insights from the Earth System Governance Project. **Current Opinion In Environmental Sustainability**, [s.l.], v. 4, n. 1, p. 51-60, fev. 2012. Elsevier BV. <http://dx.doi.org/10.1016/j.cosust.2012.01.014>.
- BUENO, Adriana M. C. **Perspectivas contemporâneas sobre regimes internacionais: a abordagem construtivista**. Santo André: Centro Universitário Fundação Santo André, 2009.
- BULKELEY, Harriet; NEWELL, Peter. **Governing Climate Change**. Abingdon: Routledge, 2010. 142 p.
- CAPINZAIKI, Marília Romão. Regimes Internacionais e Governança Climática: Reflexões teóricas e perspectivas. In: Seminário de Pesquisa Interdisciplinar, 6., 2014, Florianópolis. **Anais...** . Florianópolis: Unisul, 2015. p. 195 - 211.
- CASS, Loren R.. The discipline of global environmental politics. In: HARRIS, Paul G. (ed.). **Routledge Handbook of Global Environmental Politics**. Nova York: Taylor & Francis Group, 2014. Cap. 2. p. 17-29.

CAVALCANTI, C. **Economia e Ecologia: Problemas da Governança Ambiental no Brasil**. Revista Iberoamericana de Economia Ecológica. Recife, Vol. 1, 1-10, 2004, p. 1.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. 4. ed. Brasília: Unb, 2005. 596 p.

COEN, David, PEGRAM, Tom. Towards a Third Generation of Global Governance Scholarship. **Global Policy**, vol. 9, n. 1, 2018, pp. 107-113.

CONVENÇÃO-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima = United Nations Framework Convention on Climate Change. 9 maio 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2652.htm. Acesso em: 20 mar. 2020.

CONTIPELLI, Ernani de Paula. Política Internacional Climática: do consenso científico à governança global. **Direito e Desenvolvimento**, João Pessoa, v. 9, n. 2, p.82-94, ago. 2018.

DECLARAÇÃO da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano. Junho de 1972. Disponível em: https://apambiente.pt/_zdata/PoliticadasDesenvolvimentoSustentavel/1972_Declaracao_Estocolmo.pdf. Acesso em: 30 set. 2020.

DECLARAÇÃO do Rio sobre Ambiente e Desenvolvimento. Junho de 1992. Disponível em: https://apambiente.pt/_zdata/PoliticadasDesenvolvimentoSustentavel/1992_Declaracao_Rio.pdf. Acesso em: 20 mar. 2020.

DEPLEDGE, Joanna. **The Organization of Global Negotiations: constructing the climate change regime**. Constructing the Climate Change Regime. Londres: Earthscan, 2005. 258 p. Climate Policy Info Hub. **EIT**. Disponível em: <https://climatepolicyinfohub.eu/glossary/eit>. Acesso em: 25 abr. 2020.

DODDS, Felix; LAGUNA-CELIS, Jorge; THOMPSON, Elizabeth. **From Rio+20 to a New Development Agenda: building a bridge to a sustainable future**. [s.l]: Routledge, 2014.

ECKSTEIN, David; KÜNZEL, Vera; SCHÄFER, Laura; WINGES, Maik. **Global Climate Risk Index 2020: who suffers most from extreme weather events? weather-related loss events in 2018 and 1999 to 2018**. Bonn: Germanwatch, 2020. 42 p.

FALQUEIRO, Mariana C.. **Lógica deontica e conflitos entre obrigações morais**. UnB. Brasília 2012.

FINNEMORE, Martha; SIKKINK, Kathryn. International Norm Dynamics and Political Change. **International Organization**. S.L, p. 887-917. set. 1998.

FORD, Lucy H.. Challenging Global Environmental Governance: Social Movement Agency and Global Civil Society. **Global Environmental Politics**, [s.l], v. 3, n. 2, p.120-134, maio 2003.

FOUNEX REPORT on development and environment. 1971. Disponível em: <https://www.unedforum.org/fileadmin/files/Earth%20Summit%202012new/Publications%20an>

d%20Reports/founex_report_on_development_and_environment_1972.pdf. Acesso em 30 set. 2020.

FUNBIO. **Agência GEF**. Disponível em: <https://www.funbio.org.br/agencias/agencia-gef/>. Acesso em: 3 mai. 2020.

G77. **About the group**. Disponível em: <https://www.g77.org/doc/>. Acesso em: 20 abr. 2020.

GONÇALVES, Gabriela Pinto; ARMADA, Charles Alexandre Souza. Governança Ambiental Global e Mudança Climática: Perspectivas de uma efetiva governança global para a justiça ambiental e climática pós-acordo de Paris. In: Congresso Internacional de Direitos Difusos, 1., 2017, Campina Grande. **Anais...** . Campina Grande: Realize, 2017. v. 1.

GRASSO, Marco. The role of justice in the North–South conflict in climate change: the case of negotiations on the adaptation fund. : the case of negotiations on the Adaptation Fund. **International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics**, [s.l.], v. 11, n. 4, p. 361-377, 17 dez. 2010. Springer Science and Business Media LLC. <http://dx.doi.org/10.1007/s10784-010-9145-3>.

HAAS, Peter M.. Introduction: epistemic communities and international policy coordination. **International Organization**, [S.L.], v. 46, n. 1, p. 1-35, 1992. Cambridge University Press (CUP). <http://dx.doi.org/10.1017/s0020818300001442>.

_____. UN Conferences and Constructivist Governance of the Environment. **Global Governance**: Lynne Rienner Publishers, S.L, v. 8, n. 1, p. 73-91, 2002.

HAGGARD, Stephan; SIMMONS, Beth A.. Theories of international regimes. **International Organization**, [s.l.], v. 41, n. 3, p. 491-517, 1987. Cambridge University Press (CUP). <http://dx.doi.org/10.1017/s0020818300027569>.

HASENCLEVER, Andreas; MAYER, Peter; RITTBERGER, Volker. **Theories of international regimes**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997

HIGGOTT, Richard. International Political Institutions. In: Rhodes, R. A. W., Binder, Sarah A., Rockman, Bert A. (eds.). **The Oxford Handbook of Political Institutions**. Oxford University Press, 2006. pp. 633-653.

HOFFMANN, Matthew J.. Global Climate Change. In: FALKNER, Robert (Ed.). **The Handbook of Global Climate and Environment Policy**. Sussex: John Wiley & Sons, 2013. Cap. 1. p. 3-18.

INOUE, Cristina Yumie Aoki. Governança global do clima: proposta de um marco analítico em construção. **Carta Internacional**, [S.L.], v. 11, n. 1, p. 91-117, 30 abr. 2016. Associação Brasileira de Relações Internacionais - ABRI. <http://dx.doi.org/10.21530/ci.v11n1.2016.242>.

KARLSSON, Sylvia. The North-South Knowledge Divide: Consequences for Global Environmental Governance. In: ESTY, Daniel C.; IVANOVA, Maria H. (Ed.). **Global Environmental Governance: Options & Opportunities**. New Haven: Yale School Of Forestry & Environmental Studies., 2002. p. 1-24.

KASA, Sjur; GULLBERG, Anne T.; HEGGELUND, Gørild. The Group of 77 in the international climate negotiations: recent developments and future directions. **International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics**, [s.l.], v. 8, n. 2, p. 113-127, 12 dez. 2007. Springer Science and Business Media LLC. <http://dx.doi.org/10.1007/s10784-007-9060-4>.

KRASNER, Stephen. Causas Estruturais e Consequências dos Regimes Internacionais: Regimes como variáveis intervenientes. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v. 20, n. 42, p.93-110, jun. 2012.

KRATOCHWIL, Friedrich; RUGGIE, John Gerard. International organization: a state of the art on an art of the state. **International Organization**, [S.L.], v. 40, n. 4, p. 753-775, 1986. Cambridge University Press (CUP). <http://dx.doi.org/10.1017/s0020818300027363>.

LAGO, André Aranha Corrêa do. **Estocolmo, Rio, Joanesburgo**: o brasil e as três conferências ambientais das nações unidas. Brasília: Funag, 2006. 276 p.

LAVINA, Antonio G. M.; HOFF, Gretchen; DEROSE, Anne Marie. The Outcomes of Johannesburg: Assessing the World Summit on Sustainable Development. **Sais Review**, [s.l.], v. 23, n. 1, p.53-70, 2003. Project Muse. <http://dx.doi.org/10.1353/sais.2003.0022>.

LINDGREN-ALVES, José Augusto. **A Década das Conferências**: 1990-1999. 2. ed. Brasília: Funag, 2018. 523 p.
PEREIRA, Matheus Gomes; DONATO, Manuella. A Inserção do Sul Global no Debate Ambiental: uma análise a partir do relatório de funex. **Ricri**, [s.l.], v. 2, n. 3, p. 70-86, dez. 2014.

LORENZETTI, Julia Vaz Lorenzetti; CARRION, Rosinha Machado Carrion. Governança ambiental global: atores e cenários: atores e cenários. **Cadernos Ebape.Br**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 721-735, set. 2012.

LOURETE, Acácio de Alvarenga. Regimes, governança e normas: perspectivas construtivistas em relações internacionais: Perspectivas construtivistas em Relações Internacionais. **Revista de Estudos Internacionais**, [s.l.], v. 1, n. 2, p. 120-134, 2010.

MILANEZ, Bruno; FONSECA, Igor Ferraz da. Justiça Climática e Eventos Climáticos Extremos: uma análise da percepção social no brasil. **Nupeat-iesa-ufg**, [s.l.], v. 1, n. 2, p. 82-100, dez. 2011.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (UNFCCC)**. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/clima/convencao-das-nacoes-unidas>. Acesso em: 1 dez. 2019.

NAJAM, Adil. Developing Countries and Global Environmental Governance: From Contestation to Participation to Engagement. **International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics**, [s.l.], v. 5, n. 3, p.303-321, set. 2005. Springer Science and Business Media LLC. <http://dx.doi.org/10.1007/s10784-005-3807-6>.

ONU. **Convenção-Quadro sobre Mudança do Clima. 1992.** Disponível em: <http://www.meioambiente.pr.gov.br/arquivos/File/agenda21/Convencao_Quadro_sobre_Mudanca_do_Clima.pdf>. Acesso em: 1 dez, 2019.

PAGE, Edward. Climate Change Police. In: FALKNER, Robert (Ed.). **The Handbook of Global Climate and Environment Policy.** Sussex: John Wiley & Sons, 2013. Cap. 14. p. 231-247.

PASSOS, Priscilla Nogueira Calmon de. Conferência de Estocolmo como ponto de partida para a proteção internacional do meio ambiente. **Direito Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v. 6, n. 2, p.1-25, 2009.

PETTENGER, Mary E.. International environmental regimes. In: HARRIS, Paul G. (ed.). **Routledge Handbook of Global Environmental Politics.** Nova York: Taylor & Francis Group, 2014. Cap. 9. p. 111-123.

PROTOCOLO de Quioto = Kyoto Protocol. 11 dezembro 1997. Disponível em: http://mudancasclimaticas.cptec.inpe.br/~rmclima/pdfs/Protocolo_Quito.pdf. Acesso em: 20 mar. 2020.

RAUSTIALA, Kal; VICTOR, David G.. The Regime Complex for Plant Genetic Resources. **International Organization**, [s.l.], v. 58, n. 2, p. 277-309, 2004.
RIO+20. **Sobre a Rio+20.** Disponível em: http://www.rio20.gov.br/sobre_a_rio_mais_20.html. Acesso em: 28 nov. 2019.

ROBERTS, J. Timmons; PARKS, Bradley C.. **A Climate of Injustice:** global inequality, north-south politics, and climate policy. Cambridge: Mit Press, 2007. 404 p.

ROSENAU, James N. Governança, ordem e transformação na política mundial. In: ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernst-Otto (Org.). Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial. Tradução de Sérgio Bath. Brasília: Universidade de Brasília, 2000

RUGGIE, John Gerard. International Regimes, Transactions, and Change: embedded liberalism in the postwar economic order. **International Organization**, [s.l.], v. 32, n. 2, p. 379-415, 1982.

_____. What Makes the World Hang Together? Neo-utilitarianism and the social constructivist challenge. **International Organization**. [S.L], p. 855-885. 1988.

SÁNCHEZ, Luis E.; CROAL, Peter. Environmental impact assessment, from Rio-92 to Rio+20 and beyond. **Ambiente & Sociedade**, [s.l.], v. 15, n. 3, p.41-54, dez. 2012. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s1414-753x2012000300004>.

SANCHES, Carmem Silva. Mecanismos de interiorização dos custos ambientais na indústria: rumo a mudanças de comportamento. **Revista de Administração de Empresa**, [s.l.], v 37, n. 2, 1997.

SENDING, Ole Jacob; NEUMANN, Iver B.. Governance to Governmentality: Analyzing NGOs, States, and Power. **International Studies Quarterly**, [s.l.], v. 50, n. 3, p.651-672, set. 2006. Oxford University Press (OUP). <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-2478.2006.00418.x>.

SEQUINEL, Maria Carmen Mattana. Cúpula mundial sobre desenvolvimento sustentável - Joanesburgo: entre o sonho e o possível. **Análise Conjuntural**, [s.l.], v. 24, n. 11-12, p.12-14, dez. 2002.

SERRAGLIO, Diogo Andreola; AGOSTINI, Andréia Mendonça. As Divergências entre os países do Norte e do Sul Quanto ao Direito do Desenvolvimento. In: Congresso Nacional do CONPEDI, 21., 2012, Niterói. **Anais [...]**. Florianópolis: Funjab, 2012. p. 142-160.

STRIPPLE, Johannes; STEPHAN, Hannes. Global Governance. In: FALKNER, Robert (Ed.). **The Handbook of Global Climate and Environment Policy**. Sussex: John Wiley & Sons, 2013. Cap. 9. p. 146-16

SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS. **High-level Political Forum**. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/index.php?menu=1556>. Acesso em: 3 mai. 2020.

VANDERHEIDEN, Steve. International Justice: rights and obligations of states. In: HARRIS, Paul G. (ed.). **Routledge Handbook of Global Environmental Politics**. Nova York: Taylor & Francis Group, 2014. Cap. 23. p. 296-307.

VICTORIA, Flávio R. B.; PEREIRA, Luis S.; VICTORIA, Renato L. B.. Mudanças Climáticas: sinais de efeitos locais e falta de lógica global: Sinais de efeitos locais e falta de lógica global. In: XVII SIMPÓSIO BRASILEIRO DE RECURSOS HÍDRICOS, 17., 2007, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo, 2007. p. 1-14.

VIHMA, Antto; MULUGETTA, Yacob; KARLSSON-VINKHUYZEN, Sylvia. Negotiating solidarity? The G77 through the prism of climate change negotiations. **Global Change, Peace & Security**, [s.l.], v. 23, n. 3, p. 315-334, out. 2011. Informa UK Limited. <http://dx.doi.org/10.1080/14781158.2011.601853>.

WEISS, Thomas G. What Happened to the Idea of World Government. **International Studies Quarterly**, 53, 2009, pp. 253-271.

YAMIN, Farhana; DEPLEDGE, Joanna. **The International Climate Change Regime: a guide to rules, institutions and procedures**. A Guide to Rules, Institutions and Procedures. Cambridge: Cambridge University Press, 2004. 699 p.

YOUNG, Oran R.. Regime Dynamics: the rise and fall of international regimes. **International Organization**, [s.l.], v. 36, n. 2, p. 277-297, 1982.

_____. International Environmental Governance: Building Institutions in an Anarchical Society. In: ANALYSIS, International Institute For Applied Systems (ed.). **Science and Sustainability: selected papers on iiasa's 20th anniversary**. Selected Papers on IIASA's 20th Anniversary. [s.l.]: Iiasa, 1992. Cap. 9. p. 245-268.