



Universidade de Brasília
Instituto de Relações Internacionais
Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais

**O IMPACTO DA ATUAÇÃO DAS
ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS
TRANSNACIONAIS NA ELABORAÇÃO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS DO ESTADO
BRASILEIRO PARA A REGIÃO
AMAZÔNICA**

José Roberto Gioia Alfaia Júnior

Orientação: Profa. Dra. Ana Flávia Barros-Platiau

BRASÍLIA
2008



Universidade de Brasília
Instituto de Relações Internacionais
Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais

**O IMPACTO DA ATUAÇÃO DAS
ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS
TRANSNACIONAIS NA ELABORAÇÃO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS DO ESTADO
BRASILEIRO PARA A REGIÃO
AMAZÔNICA**

José Roberto Gioia Alfaia Júnior

Dissertação apresentada ao
Programa de Pós-Graduação em
Relações Internacionais do Instituto de
Relações Internacionais da Universidade
de Brasília, como parte dos requisitos
para obtenção do título de Mestre em
Relações Internacionais. (Área de
Concentração: Política Internacional e
Comparada)

BRASÍLIA
2008



Universidade de Brasília
Instituto de Relações Internacionais
Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais

**O IMPACTO DA ATUAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES NÃO-
GOVERNAMENTAIS TRANSNACIONAIS NA ELABORAÇÃO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS DO ESTADO BRASILEIRO PARA A REGIÃO
AMAZÔNICA**

JOSÉ ROBERTO GIOIA ALFAIA JÚNIOR

**DISSERTAÇÃO DE Mestrado submetida ao Programa de Pós-Graduação em
Relações Internacionais da Universidade de Brasília - IREL-UNB -, como
parte dos requisitos necessários para a obtenção do título de Mestre.**

Banca Examinadora:

Prof^ª Dr^ª Ana Flávia Barros-Platiau

Prof^ª Dr^ª Cristina Y. A. Inoue

Prof. Dr. Eduardo Jose Viola

Prof^ª Dr^ª Marisa von Bülow

BRASÍLIA, 14 DE MARÇO DE 2008

Tenho apenas duas mãos
e o sentimento do mundo,
mas estou cheio de escravos,
minhas lembranças escorrem
e o corpo transige
na confluência do amor.

Quando me levantar, o céu
estará morto e saqueado,
eu mesmo estarei morto,
morto meu desejo, morto
o pântano sem acordes.

Os camaradas não disseram
que havia uma guerra
e era necessário
trazer fogo e alimento.
Sinto-me disperso,
anterior a fronteiras,
humildemente vos peço
que me perdoeis.

Quando os corpos passarem,
eu ficarei sozinho
desfiando a recordação
do sineiro, da viúva e do
microscopista
que habitavam a barraca
e não foram encontrados
ao amanhecer
esse amanhecer
mais noite que a noite.

**Carlos Drummond de Andrade,
em “Sentimento do Mundo”,
1940**

RESUMO

O visível crescimento do número de Ongs convida a uma avaliação continuada da extensão e significância do papel que elas representam. As mudanças no contexto internacional - o advento da sociedade civil e o desenvolvimento das tecnologias de informação - têm alterado a imutabilidade do moderno Estado-nação. Em vista disso, este trabalho contribui para as discussões acerca da atuação e da influência de tais atores diante da soberania dos Estados que, diga-se, ainda enveredam pelos caminhos pouco pesquisados das Relações Internacionais, mas que crescem a cada dia nos centros acadêmicos sobre os agentes do meio internacional. O trabalho está dividido em três partes. Na primeira, analisa-se a emergência da globalização e quais os efeitos de tal fenômeno para a evolução da ordem ambiental internacional, fazendo-se breve exposição das características do sistema internacional. Na segunda, conceitual e descritiva, perscrutam-se as Ongs como sujeitos ativos da vida internacional, seu plano de ação e formas de influência, assim como suas características, sem descurar do debate teórico que permeia a existência destes atores na teoria das Relações Internacionais e no Direito Internacional. Na terceira, é analisado o impacto do Greenpeace na elaboração das políticas públicas para a Região Amazônica por meio dos programas da Ong para o combate ao desmatamento na área. Assim, o objetivo primordial deste trabalho é descrever as formas de atuação das Ongs e o impacto que elas exercem sobre as políticas governamentais, tema atual em vista da influência crescente que tais atores adquiriram.

Palavras-chave:

Organizações não-governamentais - Transnacional - Direito Internacional

ABSTRACT

The visible growth of NGOs at the international level invites to an evaluation of the extension and relevance of their role. The changes in the international context - the emergence of the global civil society and the development of information technologies - have transformed the nature of the modern nation-state. In view of that, this work contributes to the debate concerning the impact of these organizations (or of the NGO's) on state sovereignty, which has yet not been fully assessed in the study of international politics or which has still received little attention in the study of international politics, despite evidence of growing number of research related to the subject in academic centers studying international actors. This work is divided into three parts. Firstly, it deals with the emergence of globalization and it analyzes its effects on the development of the environmental order with a brief explanation concerning the characteristics of the international system. Secondly, in a conceptual and descriptive part, it shows that NGOs are seen as active players at the international level and it analyzes their programs and influence in a broader theoretical debate about their existence in International Relations and in International Law. Thirdly, it studies the impact of Greenpeace on fostering the elaboration of public policies to the Amazon region by means of specific programs to combating deforestation. It is noteworthy to mention that the main objective of this thesis (study) is to describe the different forms of action of these NGOs and the impact they exert on governmental policies. This is an important study in light of the growing influence these actors have acquired at the international level.

Key-words

Non-governmental organizations – Transnational – International Law

RESUMÉ

La croissance de nombres des Ongs invite à une évaluation de l'étendue et relevance du rôle qu'elles représentent. Les changements dans le contexte international - l'émergence de la société civile et le développement des technologies de communication – ont modifié l'immuabilité des États. Ainsi, ce travail contribue avec les discussions sur l'action et l'influence de ces acteurs devant la souveraineté de l'État que, on peut dire, demeure encore dans les chemins obscurs des Relations Internationales, mais que croît à chaque jour aux centres de recherches sur les acteurs de la scène internationale. Le travail est structuré en trois parties. La première s'agit de l'émergence, de la mondialisation et de ses effets pour le développement de l'ordre environnemental, avec une brève exposition des traits du système international. La deuxième partie s'agit des Ongs comme des éléments actifs dans la vie internationale, en discutant son plan d'action et ses formes d'influence d'une façon conceptuelle et descriptive, sans oublier le débat théorique que comprend l'existence de ces acteurs dans la théorie des Relations Internationales et le Droit International. Dans la troisième partie, finalement, l'impact de Greenpeace pour le déroulement des politiques publiques dans l'Amazonie à travers ses programmes pour le combat de déforestation est analysé. Ainsi, l'objectif primordial de ce travail est de décrire la performance des Ongs et l'impact qu'elles exercent sur les politiques gouvernementales, un thème très actuel grâce à l'influence que de tels acteurs ont acquis.

Mots-clés:

Organisations non-gouvernementales - Transnational – Droit International

LISTA DE FIGURAS

- Figura 1.1** O Grito de Edvard Munch
- Figura 6.1** Bacia Amazônica
- Figura 6.2** O Bioma Amazônia
- Figura 6.3** A Amazônia Brasileira
- Figura 6.4** A Amazônia Legal
- Figura 6.5** A Amazônia Legal: Fronteira Agrícola
- Figura 6.6** O Ranking do Desmatamento na Amazônia
- Figura 7.1** Organograma do *Greenpeace*
- Figura 7.2** Fotos da Atuação do *Greenpeace* no Brasil

SIGLAS E ABREVIATURAS

ABONG – Associação brasileira de ONG

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BIRD – Bank of International Reconstruction and Development

CAA- Campanha Cidade Amiga da Amazônia

CDB – Convenção sobre Diversidade Biológica

CDS – Comissão sobre Desenvolvimento Sustentável

CEE – Comunidade Econômica Européia

CIJ – Corte Internacional de Justiça

CITES – Convention on International Trade of Endangered Species (Convenção sobre o Comércio Internacional de Espécies Ameaçadas)

CMC- Convenção sobre Mudança do Clima

CNUMAD - Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento

CNUMAH – Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente Humano

COP – Conference of the Parties (Conferência das Partes)

CSD – Commission for Sustainable Development

ECOSOC – Economic and Social Council (Conselho Econômico e Social)

Estocolmo-72 – Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano

FAO – Food and Agriculture Organization (Organização para Alimentação e Agricultura)

FMI – Fundo Monetário Internacional

FOE – Friends of Earth

GEF – Global Environmental Facility (Fundo Global para o Meio Ambiente)

IBAMA - Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis

IPCC – Intergovernmental Panel on Climate Change (Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas)

ISO – International Standard Organization

IUCN – International Union for Conservation of Nature (União Internacional para a Conservação da Natureza)

Joanesburgo-2002 – Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável

MDL – Mecanismo de Desenvolvimento Limpo

NGO – Non-Governmental Organization (Organização Não-Governamental)

OCDE – Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico

OGM – Organismo Geneticamente Modificado

OIG – Organização Intergovernamental

OIT – Organização Internacional do Trabalho

OMC – Organização Mundial do Comércio

ONG – Organizações Não-Governamentais

ONU – Organização das Nações Unidas

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PNUMA - Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente

PPG-7 - Programa Piloto para a Conservação das Florestas Tropicais

TNC – Transnational Corporations (empresas transnacionais)

TRI – Teoria das Relações Internacionais

UE – União Européia

UNCCD – United Nations Convention to Combat Desertification (Convenção das Nações Unidas para o Combate à Desertificação)

UNESCO – United Nations Education, Science and Culture Organization (Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura)

WWF – World Wide-Life Fund (Fundo Mundial para a Natureza)

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
1. A Globalização e o Sistema Internacional: uma introdução...	
<i>1.1 Entendendo a Globalização</i>	<i>17</i>
<i>1.2 O Sistema Internacional e Suas Dimensões</i>	<i>24</i>
1.2.1 Algumas Considerações	24
1.2.2 As Dimensões do SI	25
1.2.2.1 O Nível Interestatal.....	27
1.2.2.1.1 Os Princípios do Sistema Interestatal e o Papel do Direito Internacional ..	29
1.2.2.1.2 Nova Importância do Interestatal	30
1.2.2.2 O Nível Supranacional	32
1.2.2.3 O Nível Transnacional: do Estadocentrismo ao Globocentrismo	34
<i>1.3 A Sociedade Civil Transnacional e as ONG: Qual Papel?.....</i>	<i>41</i>
2. A Ordem Ambiental Internacional	
<i>2.1 A Evolução da OAI.....</i>	<i>45</i>
2.1.1 Primeiros Passos de Cooperação	46
2.1.2 Novos Valores sobre o Meio Ambiente	47
2.1.3 De Estocolmo ao Rio.....	49
2.1.4 O Relatório Brundtland e o Desenvolvimento Sustentável.....	51
2.1.5 As Crises Pós-Estocolmo	52
2.1.6 O Pós-Guerra Fria e a Década Social da ONU.....	53
2.1.7 A CNUMAD e Joanesburgo em 2002.....	54
<i>2.2 A Crescente Proteção Internacional do Meio Ambiente</i>	<i>58</i>
3. Os Atores Internacionais	
<i>3.1. Velhos e Novos Atores do Sistema Internacional.....</i>	<i>65</i>
3.1.1 Os Estados no SI: a Mudança Inevitável.....	66
3.1.2 As Organizações Internacionais e os Regimes Internacionais	68
3.1.3 As ONG: Definições e Características	71
3.1.3.1 As ONG e o Meio Ambiente	76
3.1.3.2 Um Longo Caminho para a Participação.....	76
3.1.4 As Empresas Transnacionais	80
4. As ONG e a Teoria das Relações Internacionais	
<i>4.1. As ONG e o Debate Teórico em RI.....</i>	<i>83</i>
4.1.1 O Embrião do Transnacional na Teoria Realista.....	83
4.1.2 O Liberal Institucionalismo e a Análise Transnacionalista nas RI.....	85

4.1.3 Construtivismo: uma Teoria Singular.....	88
4.1.4 Correntes Contemporâneas:O Transnacional na Escola Francesa de RI.....	91
5. As ONG e o Direito	
5.1 <i>O Limite de Atuação das ONG no Sistema Internacional</i>	99
5.2 <i>As ONG no Direito Brasileiro</i>	102
5.3 <i>As ONG no Direito Internacional</i>	105
5.4 <i>Representatividade e Legitimidade</i>	112
6. Amazônia, Políticas Públicas e Novos Atores	
6.1 <i>A Amazônia Brasileira na Era da Globalização</i>	118
6.2 <i>Políticas Públicas para a Região</i>	131
6.2.1 O Governo Militar.....	131
6.2.2 A Redemocratização e o Governo FHC.....	132
6.2.2.1 A Contribuição do PPG-7.....	134
6.2.3 O Governo Lula.....	136
6.3 <i>Os Novos Atores da Amazônia</i>	136
6.3.1 As ONG.....	138
6.3.2 As Redes.....	140
7. O Greenpeace e a Amazônia Brasileira: um Estudo	
7.1. <i>O Greenpeace</i>	143
7.1.1 O Greenpeace Internacional.....	144
7.1.2 Estratégias e Estrutura.....	145
7.1.3 Os Princípios do Greenpeace.....	148
7.1.4 O Greenpeace no Brasil.....	148
7.1.4.1 O Greenpeace na Amazônia.....	149
7.2 <i>A Influência do Greenpeace para a Elaboração de Políticas Públicas na Região</i>	150
7.2.1 Crítica e Aplicação do Modelo Risse-Kappen à Análise do Greenpeace no Brasil.....	150
7.2.2 O Rio de Janeiro, Manaus e a Campanha Cidade Amiga da Amazônia.....	154
7.2.2.1 As Dificuldades no Rio de Janeiro para a Adesão à CAA.....	154
7.2.2.2 Os Avanços em Manaus.....	155
7.2.3 Análise de Impacto da CAA e Estrutura Legal das Licitações.....	156
7.2.4 O Estado Brasileiro e o Caso do Mogno na CITES.....	157
7.2.4.1 O Caso do Mogno.....	158
7.2.4.2 A Campanha do Greenpeace contra o Comércio Ilegal.....	158
7.2.4.3 Os Resultados e os Impactos da Articulação Internacional.....	160
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	163
BIBLIOGRAFIA.....	168

INTRODUÇÃO: OBJETIVOS E MÉTODO

INTRODUÇÃO: OBJETIVOS E MÉTODO

Considerações Iniciais e Objetivos

O atual sistema internacional (SI) não pode ser analisado sem um estudo conjugado de seus diversos agentes. A influência incontestável de novos atores, como as empresas e as organizações transnacionais, tem trazido a necessidade de se repensarem os parâmetros de análise. Existem agora novos centros de decisão que influenciam as relações internacionais ao delinear estímulos e constrangimentos às decisões dos Estados. Tal estrutura do SI edificou-se propiciada pela globalização. Para Zygmunt Bauman (2005), esse fenômeno é baseado na erosão de fronteiras, permitida pela internacionalização do capital e pelo movimento de mercadorias e informações, mas não das instituições judiciais e políticas cuja predominância ainda é do Estado-nação.

A dicotomia inerente ao SI – representado pelo espaço global (anárquico) e o local (soberano) – é redefinida a partir da existência de forças que alteram a visão limitada estadocêntrica. Há, portanto, uma interdependência maior entre o espaço global e o local. O global tem influência sobre as vidas individuais nos espaços locais; mas as decisões dos indivíduos – representados pela sociedade civil - em seu cotidiano podem, também, influenciar os resultados globais. Tal interinfluência incide sobre as coletividades e grupos de todos os tipos, incluindo o Estado. Essa nova realidade tem de ser considerada na análise do SI, o que pressupõe repensar os papéis, a reorganização e a reformulação das regras do jogo.

Na nova ordem mundial, as ONG transnacionais preenchem uma lacuna na relação entre sociedade civil e governos. Para Risse-Kappen (1999:17), elas são vistas como “capazes de construir novos contatos”. Sua adaptabilidade é particularmente evidente no contexto globalizatório, em que podem criar redes e políticas que multiplicam os canais de acesso da sociedade civil ao SI, tornando disponíveis esses recursos globais a novos atores nas políticas internas.

Na Amazônia brasileira, por exemplo, as atividades das ONG são comuns, ao proporcionarem meios de influenciar os governos a favor ou contra políticas públicas e

legislações para a região, além de oferecerem aos indivíduos uma plataforma ao ativismo comunitário em uma causa ou interesse. No campo internacional, elas não apenas influenciam a performance de políticas domésticas governamentais, mas também a atuação dos Estados em relação aos objetivos-alvo.

Nas relações interestatais, os Estados constantemente debatem acerca da necessidade do reconhecimento dos limites de sua atuação, resultando por vezes em importantes regimes internacionais, tais como tratados ambientais e econômicos. Para as ONG, no entanto, não se notam discussões aprofundadas sobre a sua ação, nem os seus impactos. Surgem, então, questionamentos: de que maneira a atuação das ONG na Amazônia brasileira influencia na elaboração de políticas públicas para a região? Quais seriam os impactos da atuação?

O objetivo geral deste trabalho, assim, é analisar o impacto que as ONG exercem, por meio da forma de atuação, sobre a elaboração de políticas públicas pelo Poder Público para a Região Amazônica brasileira.

O presente trabalho dissertativo, portanto, trata da atuação e das formas de influência das ONG ao atuarem no plano interno estatal, analisando os aspectos jurídicos e sociopolíticos. Decerto, tal estudo contribui para o desenvolvimento de novos conhecimentos dos atores na disciplina Relações Internacionais. Na primeira parte, conceitual e descritiva, discutiremos o crescimento das ONG como sujeitos ativos do cenário internacional, seu plano de ação e formas de influência. No capítulo 1, analisa-se o efeito das transformações da globalização e as principais mudanças no contexto internacional que têm influenciado a atuação das ONG. Para tanto, além das considerações sobre o fenômeno, apresentam-se as dimensões do sistema internacional – os níveis interestatal, supranacional e transnacional -, a fim de situar o foco analítico da dissertação, no que concerne ao modelo teórico adotado. O capítulo 2, com objetivos propedêuticos, expõe a evolução da chamada ordem ambiental internacional, situando no tempo a temática do meio-ambiente, desde os tratados iniciais que conformaram o regime ambiental até as principais conferências das últimas décadas do século XX que apresentaram os conceitos para o desenvolvimento da questão.

Na segunda parte, analítica, tratar-se-á das abordagens teóricas acerca das ONG, bem como sua relação com o plano interno estatal. Em um primeiro momento, no capítulo 3, são analisados os atores internacionais, compreendidos não apenas os tradicionais – os Estados -, mas também as ONG e as empresas transnacionais. Neste capítulo, são expostas as características e as mudanças pelas quais passam tais agentes em face das transformações do SI. O capítulo 4, eminentemente teórico, trata das teorias das Relações Internacionais,

Introdução: objetivos e método

apresentando a relação entre as ONG e os debates na disciplina, que têm ganhado relevância com a emergência da análise transnacionalista, sobretudo com os paradigmas teóricos consubstanciados nas teorias construtivistas. O capítulo 5, por fim, encerra a parte II. Em tal capítulo, há a análise do ponto de vista jurídico da presença das ONG, buscando situar no debate não apenas os limites, mas a representatividade e a legitimidade diante dos sistemas jurídicos estatais e internacional, com vistas à busca do reconhecimento jurídico delas diante do direito interno brasileiro e do direito das gentes.

Por último, na parte III da dissertação, propõe-se um estudo envolvendo uma ONG ambientalista que atua na Amazônia brasileira – o *Greenpeace*. Inicialmente, no capítulo 6, situa-se o campo de estudo, qual seja a Amazônia, buscando-se apresentar a realidade da Região e as principais políticas públicas aplicadas na área desde o reconhecimento estratégico nos governos militares às últimas presidências civis. A seguir, no capítulo 7, propõe-se um estudo, envolvendo uma ONG ambientalista com atuação na Amazônia brasileira (o *Greenpeace*). Será analisada a atuação de tal ONG, buscando avaliar o impacto exercido sobre o Estado brasileiro para a elaboração de políticas públicas para a região. Dois estudos são analisados: o primeiro refere-se à eficácia do Programa Cidade Amiga da Amazônia em relação ao município do Rio de Janeiro, fazendo-se uma comparação com os avanços em Manaus; o segundo, à campanha da Organização para convencer o Governo brasileiro a incluir o Mogno no anexo II da CITES, o que daria maior proteção ao produto, conhecido com o caso do Mogno.

Por que o Greenpeace como objeto de estudo?

Tratar da idoneidade das ONG na Amazônia requer construção argumentativa com marcos bem definidos. As divergências que surgem na discussão sobre o papel dessas instituições na Região trazem o interesse em saber quais conseguem influenciar políticas públicas e por quê. Para a realização de tal objetivo, certamente alguns critérios de aceitação passam pelo reconhecimento do papel exercido por elas, bem como pela legitimidade adquirida.

Philippe Léna (2002) acredita que as ONG que conseguem manter o equilíbrio em suas ações e gerenciar as diferentes contradições que surgem no debate sobre elas são as mais bem consideradas e, conseqüentemente, convidadas a participar da elaboração de políticas públicas. No entanto, adverte o autor, outras características estão presentes. As ONG bem

Excluído: PhilippePhilippe

Introdução: objetivos e método

sucedidas e que obtêm reconhecimento são as cujos objetivos de longo prazo são claros, com um plano estratégico escrito que pode ser consultado pelo público. Além disso, têm a contabilidade da instituição transparente e igualmente acessível; dispõem de um conselho composto por personalidades de diversas áreas, tais como profissionais conhecidos da administração pública e privada, assim como do meio acadêmico. Ressalte-se, ainda, que as instituições descritas desenvolvem meio de responsabilização de seus agentes, e com isso a dimensão ética do seu trabalho é fator decisivo nas opções com as quais operam.

Na escolha do objeto desta dissertação procurou-se uma instituição não apenas com todas essas características (pois organizações sérias poderiam ser escolhidas, como a *WWF*, a *Friends of Earth*, a *Conservation International* etc), mas também cuja ação se enquadrasse no marco teórico definido pelo trabalho aqui descrito, ou seja, na taxonomia apresentada por Keck e Sikkink (1992) – exposta em tópico adiante. Ora, o *Greenpeace* destaca-se tanto por esses traços e pelos projetos organizados em parceria com instituições públicas e privadas quanto pelo poder simbólico de suas ações, cuja repercussão é propiciada pela divulgação na mídia nacional e internacional, decerto como reconhecimento por parte da sociedade. Tal simbolismo garantiu à organização destaque maior na escolha, seja pelo critério de relevância do objeto como parte do processo metodológico, seja pela praticidade na pesquisa no que se refere à busca e à produção de material para a elaboração deste trabalho.

Relevância do Estudo

Com a emergência de novos temas na política internacional, a área ambiental ganha relevância como objeto de estudo, mas antes a temática passou por processo histórico de consolidação. A partir da década de 1960, as preocupações ambientais ganharam força. A razão para tanto residiu nas conseqüências negativas da industrialização, tais como a poluição e o tráfego. Na perspectiva dos países em desenvolvimento, a agenda ambiental empreendida pelas nações mais ricas estava sendo transposta para o plano internacional de maneira precipitada. O ritmo acelerado desse processo de internacionalização do problema do meio ambiente reproduzia a rapidez com que havia evoluído a agenda doméstica dos países desenvolvidos na área ambiental. Em tais países, o que começou com pequenos ecos por parte de grupos da sociedade civil se transformou, gradualmente, em tema de impacto político e econômico, ao contar com o apoio da opinião pública. Entender o processo histórico de surgimento das principais organizações transnacionais – como o *Greenpeace* à época – é

Introdução: objetivos e método

primordial para a análise da legitimidade e da representatividade delas.

Método

Premissas e Questões Orientadoras

Para percorrer a fonte de pesquisa e proceder à investigação, a análise empreendida baseou-se nas questões a seguir. Para tanto, dividiu-se em quadros de perguntas para melhor discernimento e elaboração das hipóteses:

1. Como atuam as ONG?
2. Sob que condições as ONG exercem influência?
3. Quais parecem ser os efeitos da atuação delas para a elaboração de políticas públicas para a Região?
4. Em que grau e como o Estado brasileiro tem sido influenciado pela atuação das ONG?
5. Quais os resultados da atuação dessas organizações transnacionais no nível doméstico?

A esse quadro de perguntas oferecem-se as seguintes premissas:

1. As ONG influenciam na formulação e na mudança de políticas institucionais de outros atores;
2. As ONG influenciam no comportamento dos Estados;
3. As ONG influenciam na criação de novos temas e questões na agenda nacional e internacional;
4. As ONG atuam por meio de políticas informativas, simbólicas, de responsabilidade e aumento da rentabilidade das políticas dos Estados-alvo;¹

O Modelo Risse-Kappen de Análise do Transnacional sobre os Estados

Para a análise da influência do *Greenpeace* na Amazônia, faz-se necessário a compreensão das variáveis que determinam a atuação da ONG no Brasil. Para tanto, o modelo teórico de Risse-Kappen (1999) parece demonstrar coerência com os paradigmas que determinam a existência de coalizões de organizações nos países em que estas se inserem. O impacto das ONG transnacionais nas políticas públicas do Estado-alvo, segundo o autor, será

¹ Premissa baseada na análise das formas de atuação apresentadas no livro de Keck e Sikkink (1992).

determinado pelo tipo de estrutura doméstica. Assim, no quadro analítico de Risse-Kappen, as estruturas devem ser observadas não apenas do ponto de vista do Estado como ente soberano, mas também da influência das sociedades em ter suas demandas atendidas pelos governos, com as instituições políticas servindo de liame entre a sociedade e o Estado.

Risse-Kappen (1999, 25-29) argumenta que o impacto de atores e coalizões transnacionais sobre a política dos Estados varia de acordo com diferenças nas estruturas domésticas e graus de institucionalização internacional. As estruturas domésticas (*domestic structures*) condicionam acesso e formação de coalizões vencedoras que implicam variação no impacto de atores transnacionais. Por conseguinte, se o Estado domina a estrutura doméstica, mais difícil ao transnacional penetrar no plano interno. Do contrário, se ele é fragmentado e a sociedade civil é forte, logo o acesso é mais fácil.

Importante expor a metodologia apresentada pelo autor na obra *Bringing Transnational Relations Back In* (1999), pois será o método aplicado por esta dissertação a fim de analisar o impacto das ONG transnacionais na política do Estado brasileiro com relação à Amazônia. Ao aplicar o método de Risse-Kappen para apreender a atuação do *Greenpeace* no País, procura-se extrair do modelo um estudo referente às ONG na região. Assim, o desafio corresponde a trabalhar com as variáveis apresentadas por Risse-Kappen para o efetivo entendimento dos fenômenos de influência do transnacional, seja no plano interno dos Estados, seja nos fluxos de atores não-estatais que com eles interagem.

Risse-Kappen (ibidem, 5) pretende em seu trabalho revisitar os argumentos pelos quais os primeiros estudiosos do transnacionalismo estabeleciam o campo de análise. Em vez de apreender a realidade observada por meio de visão centrada no Estado em contraposição a uma sociedade dominada, considera que seria mais proveitoso examinar como o “mundo interestatal” (*inter-state*) interage com o mundo societal (*society world*). Conquanto o objetivo geral do autor consista em perscrutar sob que circunstâncias internacionais ou nacionais as coalizões e os atores transnacionais logram êxito em modificar resultados políticos em uma área específica - diferente, em parte, do objetivo desta dissertação -, parece o método de análise aplicável a este trabalho, porquanto analisar o impacto da atuação de uma ONG em determinada área sob condições determinadas por fatores externos e internos de um Estado, em muito se aproxima da análise de Risse-Kappen. Assim, ao problematizar o nível do impacto do *Greenpeace* sob a política brasileira para a Região Amazônica no plano externo e no interno, exige-se linha coerente de argumentação, o que o modelo de Risse-Kappen bem apresenta.

Nas primeiras páginas da introdução da obra, o autor sinteticamente argumenta que o impacto dos atores transnacionais sob as políticas estatais varia de acordo com as diferenças no que denominou “*domestic structures*” – os arranjos governamentais e normativos que formam o Estado, nas suas estruturas sociais, tendo a política como fio condutor -, e o grau de “*international institutionalization*” –, a dizer, a intensidade na qual o tema específico na relação é regulado pelos acordos bilaterais, pelos regimes ou pelas organizações internacionais (OI). Ao trabalhar com o conceito de atores transnacionais, Risse-Kappen salienta que as mais institucionalizadas formas de agentes são as TNC e as ONG, visto que possuem estruturas burocráticas com regras explícitas e papel específico para indivíduos ou grupos na organização. (ibidem, 10)

Salienta Risse-Kappen, no entanto, que a institucionalização crescente observada nas relações transnacionais não necessariamente significa haver impacto direto entre a atuação de seus agentes e as práticas dos Estados, como entendem alguns estudiosos do tema. Exemplos na área ambiental reafirmam tal argumento. As comunidades epistêmicas e as ONG ambientalistas confrontam-se frequentemente com as TNC, mas as ONG têm mais poder de persuasão, em especial pela mobilização direta que proporcionam, do que as comunidades epistêmicas. O contrário observa-se quanto ao tema do aquecimento global, em que as redes de cientistas influenciam sobremaneira ao definir a agenda por intermédio das descobertas científicas. Assim, verifica-se que, dependendo do tema específico dentro da área de atuação, o impacto dos atores transnacionais varia consideravelmente.

Segundo Risse-Kappen (ibidem, 13), o exemplo não sugere que os atores transnacionais formam sempre coalizões vencedoras, pelo contrário, desafiam a proposição de que o grau de institucionalização das relações transnacionais sozinho determina o impacto político sobre as práticas estatais. Logo, seria mais viável uma abordagem que analisasse como os atores transnacionais interagem com os Estados-alvos, em que o êxito dependeria da habilidade dos agentes transnacionais em persuadir os atores governamentais.

Tal abordagem deveria valorizar o papel da estrutura doméstica na definição da autonomia do Estado nas relações internacionais, pois a liberdade de ação deste dependeria da variação das relações sociais e do desenvolvimento socioeconômico, o que serviria de paradigma explicativo para se saber o impacto dos atores transnacionais na sua política interna. No modelo Risse-Kappen (ibidem, 21), três níveis de análise das estruturas domésticas (*domestic structures*) podem ser distinguidos.

O primeiro compreende a estrutura das “instituições políticas” (*state structure*) – o

Estado -, que podem apresentar-se como centralizadas ou fragmentadas. Estado centralizador seria o com limitada densidade democrática, em que o poder executivo representasse apenas parcela mínima da sociedade, a exemplo de governos ditatoriais ou sem participação popular na escolha dos dirigentes. Centralizadores seriam também os em que a autoridade governamental se baseasse em estrutura unitária de divisão de poderes na federação e os em que o poder legislativo se encontra em plano inferior aos órgãos decisórios, inclusive quanto à elaboração das leis, muitas vezes decretadas pelo executivo. Fragmentadas, do contrário, são estruturas com descentralização político-financeira entre os membros da federação estatal, ou ainda Estados com ampla participação popular nos poderes públicos, com executivo em igualdade e harmonia com o legislativo, que elabora leis representando variada parcela social. No primeiro caso, Risse-Kappen aponta o Japão e a Índia; no segundo, país como os Estados Unidos. (ibidem, 22)

O segundo nível de análise seria relativo à estrutura de formação das demandas na sociedade civil (*societal structure*), o que diz respeito à polarização interna quanto às clivagens sociais e ideológicas. Aqui dois tipos de sociedades se conformariam: as “fortes” e as “fracas”. Sociedades fortes são as consideradas com baixas dissensões sociais, sem diferenças ideológicas ou clivagens sociais prejudiciais para a harmonia social; são também caracterizadas pela politização, que contribui para se mobilizarem em causas políticas, inseridas ou não em organizações sociais.

Enfim, o terceiro, às instituições das “*policy networks*” que Risse-Kappen considera o liame entre o Estado e a sociedade. São redes políticas as diversas formas de representação social, tais como os partidos políticos, as normas regulando o processo de construção das coalizões de interesses na sociedade. Vale questionar em que grau as redes políticas agregam as demandas sociais e as direcionam no processo político, ou se representam formas de consensos sociais dentro da arena política interna. Assim, políticas consensuais seriam aquelas em que efetivas organizações intermediárias operariam sob uma cultura de processo decisório compromissados com os entes sociais.

Dos três componentes acima descritos (*state structure; societal structure; policy networks*), seis tipos de estruturas domésticas podem ser apreendidas (ibidem, 23):

1. *State-controlled*: estruturas domésticas com alta centralização das instituições políticas e deficiente nível de organização da sociedade;
2. *State-dominated*: organizações sociais que canalizam as demandas sociais

no sistema político são mais efetivas. O Estado, nessa sociedade, apresenta-se como provedor das necessidades formadas no seio dos atores sociais;

3. *Stalemate*: Estados centralizadores convivem com sociedades fortes, o que gera competitividade entre os atores na estrutura doméstica; dissensos sociais são comuns internamente;
4. *Corporatist*: alta densidade de participação das organizações intermediárias na estrutura doméstica, com cultura política consensual resultando em processo de barganha entre Estado e sociedade;
5. *Society-dominated*: estruturas domésticas com pressões sociais intensas, mas com instituições políticas fragmentadas e descentralizadas;
6. *fragile*: conjugam tanto de instituições políticas fragmentadas quanto de baixa densidade de mobilização pela sociedade, representadas por organizações sociais ineficientes.

O impacto das ONG transnacionais nas políticas públicas do Estado-alvo poderá ser determinado pelo tipo de estrutura doméstica. Os atores transnacionais têm de superar dois obstáculos a fim de influenciar na política do Estado: o primeiro, ganhar acesso no sistema político; o segundo, formar coalizões vencedoras para alterar decisões políticas vinculadas aos seus interesses.

Dependendo das características da estrutura doméstica, as ONG terão acesso facilitado e consenso no objetivo a alcançar na área em que atuam. Considerando que os Estados ainda retêm a soberania para determinar o grau de acesso de agentes externos na estrutura política interna, por meio do exercício legítimo da elaboração das normas que versam sobre as atividades de instituições estrangeiras no país, uma sociedade dominada por sistema político centralizado tem a presença das ONG transnacionais mais dificultada do que o seria em sociedade com instituições políticas fragilizadas. (ibidem:26)

O acesso apenas, no entanto, não garante o impacto político, pois o êxito das ONG residiria na organização de consensos que garantissem a execução das políticas a que visam, o que depende da habilidade de ajustamento à estrutura doméstica em que se inserem. Por exemplo, enquanto nas estruturas domésticas dominadas pelo Estado – *state-controlled* e *state-dominated* – o acesso pode ser inicialmente um obstáculo considerável, o mesmo não se

afirma do impacto político, caso o acesso seja permitido e o Estado esteja predeterminado a facilitar a ação das ONG acerca do tema em que atuam. Do contrário, em estruturas domésticas com efetiva participação social, organismos representativos da sociedade e alto poder de mobilização – *society-dominated* -, não se garante que o impacto das ONG sejam claros. Se, de um lado, o acesso seja facilitado pela fragmentação político-institucional, por outro, o grau elevado de conscientização sociopolítica tende a dificultar a formação de coalizões vencedoras, formando-se, por vezes, contra-coalizões para lidar com o mesmo tema.

Nas outras formas de estruturas domésticas, o mesmo pode ser observado. Na *stalemate*, o acesso das ONG pode ser também viável, porém o impacto político apresenta-se limitado. Dado o fortalecimento tanto do Estado quanto da sociedade, as mudanças tendem a ser mais lentas, em decorrência da polarização política dos atores sociais. Na *corporatist structure*, no entanto, se os atores transnacionais logram inserir-se nas organizações políticas da sociedade, o impacto pode ser relevante, inclusive com perspectiva de duração. Enfim, em *fragile domestic structures*, o impacto das ONG limita-se, ainda que o acesso seja facilitado, porquanto as instituições políticas e as intermediárias da sociedade dispõem de reduzidos meios para a implementação das decisões. (ibidem:28)

Quanto ao segundo atributo que influencia o impacto do transnacional nas políticas públicas, conforme mencionado acima, as *international institutions*, Risse-Kappen assevera que a posição do Estado no SI não pode limitar-se à estrutura doméstica, visto que a distribuição de poder nas relações internacionais e as decisões de política externa também se modificam de acordo com as condições e os constrangimentos do cenário global. A proliferação de regimes e instituições internacionais nas últimas décadas tem sido proporcionada pela estrutura das comunicações globais, facilitadas pelos avanços tecnológicos, que aumentam o contato entre os Estados, permitindo a criação de fóruns multilaterais e de acordos que versam sobre variados temas da agenda internacional. As OI, frutos do processo, por vezes estabelecem normas e valores que transcendem as estruturas domésticas e têm maior impacto sobre os atores nacionais e transnacionais que as compõem.

Relevante salientar, segundo Risse-Kappen, que, enquanto as estruturas domésticas afetam a autonomia dos Estados “de baixo”, as instituições internacionais têm o poder de influenciar as ações dos Estados “de cima”, constituindo, assim, duas formas que representam estruturas de governança que filtram de forma similar o impacto do transnacional. Ademais, verifica-se que há diferença substancial quando os atores transnacionais agem em estrutura altamente institucionalizada no tema proposto. Quanto mais regulada as relações do Estado-

alvo por instituições internacionais em uma área específica, mais as coalizões transnacionais esperam lograr êxito, pois os Estados perdem capacidade de constrangê-las. Ao tratar de instituições internacionais, ressalte-se, não se incluem apenas regimes e organizações, mas também acordos bilaterais e regionais, ainda que baseados em normas implícitas de conduta.

A emergência das organizações regionais e internacionais caracteriza-se pelo aumento de espaços para a discussão de temas específicos, tais como comércio, meio ambiente, direitos humanos, não-proliferação de armamentos, entre outros. Nos fóruns multilaterais de que resultam as negociações e os acordos entre os governos, a presença dos atores não-governamentais crescentemente legitima-se, tanto pelo fato de poderem participar efetivamente com a publicação de relatórios acerca do tema discutido quanto de assistirem aos eventos como observadores, o que proporciona canal de acesso para influenciar os Estados, por meio de atividades lobistas ou do padrão *boomerang*².

Risse-Kappen, todavia, observa que o mero acesso não garante influência. Ao questionar como as instituições afetariam o impacto político dos atores transnacionais sobre os Estados, em especial as demandas por coalizões vencedoras, o autor argumenta que a resposta ainda não se afigura definitiva, pois os estudos empíricos carecem de análises mais aprofundadas. Dois efeitos, porém, resultam da ação das instituições internacionais sobre o impacto dos agentes transnacionais. A primeira refere-se à legitimação das demandas das ONG: uma vez fortalecidas pelas normas e valores oriundas do regime, legitimam-se perante a comunidade internacional. Ademais, quando o discurso doméstico alinha-se ao das normas do regime internacional, torna-se mais fácil adquirir apoio. A segunda, ao acesso: relações interestatais com alta densidade de cooperação e institucionalização tendem a tornar porosas as fronteiras, o que permite a entrada – já legítima – dos atores transnacionais, que agora diminuam os esforços para formar coalizões.

Em suma, as instituições internacionais, como conjunto persistente e conectado de regras formais e informais, afetam a autonomia dos Estados. Quanto mais reguladas por normas internacionais, mais permeáveis tornam-se as fronteiras, e com isso crescem as relações transnacionais, fazendo com que as atividades das ONG sejam legitimadas pelos Estados e pela sociedade do Estado-alvo.

A análise das RI na perspectiva de Risse-Kappen, de Keohane e Nye, entre outros, tem

² O efeito "*boomerang*" é uma figura criada por Keck e Sikkink (ibidem) para designar o que ocorre quando a sociedade civil de um país busca ajuda no exterior para resolver problemas locais, mudando a posição do Estado no qual elas se encontram.

importância fundamental na redefinição do paradigma estadocêntrico da política mundial. O plano transnacional afeta o modo como é visto o debate para os teóricos realistas. Não há conexão lógica entre o argumento estadocêntrico e a irrelevância de atores não-estatais. Pode-se, nas palavras de Risse-Kappen (ibidem:15-16), “*Subscribe to the proposition that national governments are extremely significant in international relations and still claim that transnational actors crucially affect state interests, policies, and inter-state relations.*”

Enfim, há uma bifurcação apontada por Risse-Kappen entre, de um lado, os que teorizam sobre relações internacionais e políticas domésticas, tendendo a ignorar os vínculos entre sociedades e atores transnacionais que ultrapassam as fronteiras nacionais; e, de outro, os que analisam as relações internacionais negligenciando as estruturas de governança, o Estado em particular. O autor considera que um esforço para renovar o conceito de relações transnacionais deve ser feito para sanar tal lacuna: pensar a sociedade internacional hoje ultrapassa os modelos estadocêntricos, fundados no realismo e no liberalismo clássicos, e adquire contornos que exigem a revisão das bases sob as quais se analisa a interação entre os protagonistas do cenário internacional.

Formas de Atuação das ONG Transnacionais

Por fim, como método da dissertação, utiliza-se a taxonomia elaborada por Keck e Sikkink. Para as autoras de *Activists Beyond Borders. Advocacy Networks in International Politics* (1992), as redes de *advocacy* emergem quando canais entre Estados e seus atores domésticos estão bloqueados, o que faz essas ONG desviarem (*bypass*) do Estado e buscarem aliados internacionais, estabelecendo, assim, o padrão "*boomerang*". Emergem, também, tanto em questões em que ativistas criam redes quando consideram que elas avançam suas missões e campanhas (aqui as ONG são conhecidas como "*political entrepreneurs*") quanto em torno de questões em que conferências, ou outras formas de contato internacional, criam arenas para formação e fortalecimento de redes.

A atuação das ONG tem significância transnacional e doméstica. Ao edificarem novas ligações entre atores nas sociedades civis, nos Estados e nas organizações internacionais, multiplicam os canais de acesso para o SI. O contato é feito por meio de redes: estruturas comunicativas que, com valores compartilhados, trocas de informação e discurso comum, valem-se de políticas estrategicamente concebidas de modo a trazerem a atenção para temas que advogam. Ressalte-se que as "redes de *advocacy*" encerram em si elementos de agência e

de estrutura, em virtude de serem compostas por uma coletividade de ativistas ou de ONG. Além disso, constroem discursos, o que ocorre quando as redes organizam campanhas específicas.

Segundo as autoras, as táticas utilizadas pelas redes transnacionais nas campanhas, a partir do compartilhamento dos discursos, consistem em:

a) **Information politics** (políticas de informação³) - prover de modo hábil, rápido e com credibilidade, informações (não disponíveis e de fontes não ouvidas) utilizáveis politicamente para persuadir pessoas e estimulá-las a agir. Tal processo de persuasão ocorre quando *"an effective frame show that a given state of affairs is neither natural nor accidental, identify the responsible party or parties, and propose credible solutions."*

b) **Symbolic politics** (política de símbolos)- evento simbólico. Habilidade de servir-se de símbolos que dêem significado a uma situação que será apresentada. Ativistas formam questões *"by identifying and providing convincing explanations for powerful symbolic events, which in turn become catalysts for the growth of networks. Symbolic interpretation in part of the process of persuasion by which networks create awareness and expand their constituencies"*.

c) **Leverage politics** (política de alavancagem) - pressão e persuasão de atores mais poderosos. Ou melhor, habilidade de levar atores poderosos a afetar uma situação sobre a qual membros mais sensíveis de uma rede provavelmente não teriam influência. Para as autoras, *"by leveraging more powerful institutions, weak groups gain influence far beyond their ability to influence state practices directly. The identification of material or moral leverage is a crucial strategic step in network campaigns."*

d) **Accountability politics** (políticas de responsabilidade) - esforço considerável para convencer governos ou outros atores para publicamente mudar suas posições, ao atrelarem-se aos princípios ou às políticas por eles previamente acordadas: *"Once a government has publicly committed itself to a principle networks can use those positions, and their command of information, to expose the distance between discourse and practice."*

³ Traduções minha

PARTE I

(...) Indeed, those who are most cheerful about globalization are invariably people who themselves enjoy the security of citizenship and the rule of law in a well organized and effective State. They may perhaps be living outside that State, and they may congratulate themselves on the freedom to roam the world that globalization has brought them. But they do so with a national passport in their pocket, and the knowledge that, if things get rough, they have a State of their own to go back to or to go home to."

The Role of the State in the Age of Globalization – Kofi Annan (Conference on Globalization and International Relations in the 21st Century, June 2002)

(...) La mondialisation est parsemée de puissances, de domination, de pouvoir; la mondialisation est probablement contrôlée, dominée, peut-être manipulée et, en même temps, elle est le règne de l'impuissance. C'est-à-dire, face à des données, à des paramètres, à des réalités aussi vastes et aussi complexes, on s'aperçoit qu'aucune domination, qu'aucune puissance ne peut grand chose. La puissance s'intéresse beaucoup à la mondialisation, mais elle est pour autant défaite par la mondialisation. (...)

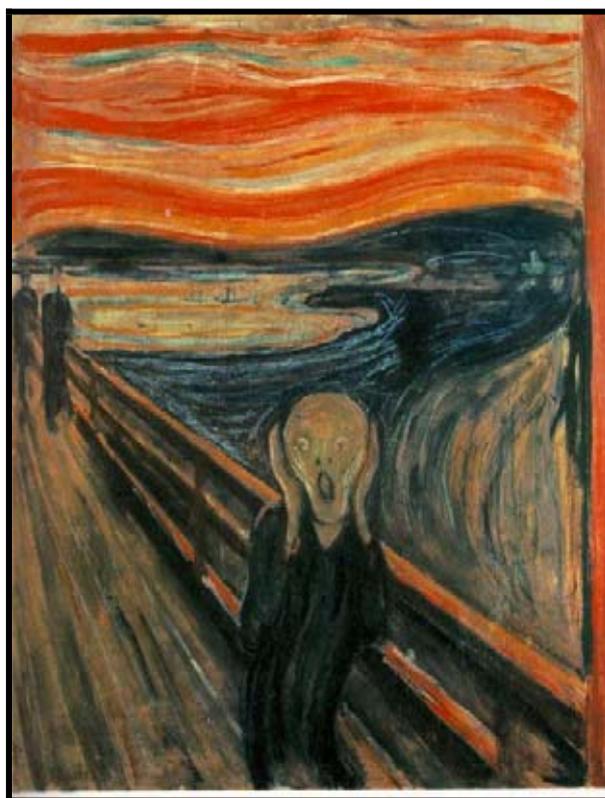
Bertrand Badie – Conférence Sciences Po/Espace Mondial

CAPÍTULO 1
A GLOBALIZAÇÃO E O SISTEMA INTERNACIONAL

1. A Globalização e o Sistema Internacional: uma introdução...

1.1 Entendendo a Globalização

Figura 1.1 O Grito de Edvard Munch



Fonte: Embaixada da Noruega Disponível em:
<www.noruega.org.br> Acesso em 10/11/2007

Edvard Munch, pintor expressionista norueguês do século XIX, imortalizou-se na obra, hoje exposta na Galeria Nacional de Oslo, *O Grito*. A pintura representa um personagem andrógino em momento de profunda angústia e desespero existencial. A paisagem é a doca de Oslofjord (em Oslo) ao pôr-do-sol. Ano de 1893. O contraste das cores imprime representação singular às características que conformam a realidade vivida pelo protagonista – quem sabe o artista em traços autobiográficos. O vermelho do céu em oposição ao azul do rio, distorcidos pelo grito, transformam o real e expressam a idéia de um horizonte distante em que a simbiose

das cores quentes e frias parece não dar sentido ao semblante pacato dos dois transeuntes que passeiam lentamente sem importar-se com a cena. A dor do grito presencia-se no ambiente, o céu está torto, assim como o rio e o próprio personagem. A ponte, em que se encontra, e as duas figuras humanas ao fundo permanecem em suas formas naturais, como que ausentes da angústia sofrida pelo personagem. A expressão da dor apresenta-se em planos psicológicos distintos daquilo que se quer sentir. O mundo, no quadro, está dividido entre o desejável - o reticular - e o esquecido - as formas que se distanciam do apreensível como normal e do aceito pelos que constroem a realidade. A globalização é assim.

A euforia que se seguiu à queda do Muro de Berlim, em 9 de novembro de 1989, cedeu lugar às dúvidas sobre os novos aspectos da configuração política que emergiriam do fim da bipolaridade que caracterizou as décadas precedentes, do pós-Segunda Guerra ao ressurgimento das aspirações democráticas no Leste europeu. A democracia, reinventada como atributo ideológico pelos vencedores da contenda entre os adeptos de um mundo socialista – com igualdade econômica, mas não política – e os de um mundo capitalista – com igualdade política, mas não econômica-, reapareceu em cena para direcionar as perspectivas do que representaria o sistema de valores do Ocidente. Com o Muro, também pareciam desvanecer as fronteiras que os Estados ainda insistiam em preservar, seja pela soberania, seja pela continuidade das políticas estatais voltadas para a segurança e o protecionismo das economias, como que desejando aumentar capacidades para se garantir no horizonte distante distorcido por Munch.

Tudo estava torto, como torta estava a democracia. O Estado, construção social do mito de igualdade entre os cidadãos, não demonstrava habilidade para responder às aspirações da sociedade transnacional que ultrapassavam as fronteiras geográficas e culturais. Os indivíduos, fragmentados na liberdade individual que punha em questão a fidelidade do sujeito ao coletivo, transitavam entre o local e o global, facilitados pelos avanços tecnológicos dos meios de comunicação, que diminuía as distâncias e comprimiam o tempo e o espaço, como asseverou David Harvey (2003). As fronteiras descobriam-se tão artificiais quanto a idéia de nacionalidade, edificadas na ordem vestfaliana que não mais acompanhava a cadência dos novos tempos. A identidade, como elemento justificativo da integração entre os atores no cenário internacional, também se fragmentava paradoxalmente ao adquirir concepções de reafirmação da fé, de um lado, e o ceticismo quanto aos postulados de uma suposta ocidentalidade baseada no cristianismo, resultante do “choque entre civilizações”, como desejava Samuel Huntington (1993), de outro.

O globo, no entanto, estava, sem dúvida, mais conectado: a globalização acenava na nova era das comunicações, da velocidade dos transportes, da multiplicidade dos atores, da reafirmação/desconstituição das identidades, da integração da economia-mundo (GILPIN,1987; HARVEY,1999; CASTELLS,1996; GIDDENS,1990). Este capítulo pretende tratar do fenômeno da globalização, defini-la, caracterizá-la, apresentar as teorias do debate em torno de objeto ainda em movimento, em mudança, por isso contestável e desafiador.

Posto de forma simples, a globalização é o aprofundamento e o aumento da velocidade dos fluxos sociais, econômicos e políticos que conectam as sociedades pelo mundo. Tal assertiva, porém, torna-se palco para debates, de que depende a análise do sujeito perscrutante: se do ponto de vista do agente ou da estrutura, ou melhor, se dos Estados e sociedades ou do sistema internacional (SI). David Held e Anthony McGrew, em *Global Transformations: Politics, Economics and Culture* (1999), consideram três vertentes do pensamento globalista, de acordo com os impactos sobre o Estado. O que denominaram *hiperglobalistas (hyperglobalists)* argumentam que os Estados perdem soberania em decorrência das forças globais que enfraquecem a habilidade dos governos em controlar a própria economia e a sociedade. Os *céticos (sceptics)*, por sua vez, rejeitam a idéia da globalização, que afirmam um mito para legitimar práticas políticas de atores transnacionais no cenário internacional. Para eles, os Estados, assim como a *high politics*, tão cara para os realistas, permanecem como a principal força a definir a ordem mundial.

Esta dissertação orienta-se por diferente abordagem: a *transformacionalista (transformationalist)*. Definir a realidade da globalização por meio da figura do Estado tende a limitar o debate e desconstruir as características que perpassam a ordem global contemporânea. Para tal corrente, a estrutura do SI apresenta-se tanto como redefinidor, em parte, do papel do Estado - portanto afeta a soberania - quanto da interação entre os sujeitos que emergem em pluralidade de interesses que conformam a política mundial. A globalização existe, é um fato; limitar a análise à visão estadocêntrica reduz a realidade ao jogo de vontades dos principais agentes, que continuam sendo os Estados. A divisão entre doméstico e internacional vem sendo revisitada em virtude da emergência de novos atores e configurações de poder, como as redes transnacionais, as ONG, as empresas, as organizações internacionais, com pretensão por vezes de supranacionalidade, entre outros. Assim, novas perspectivas entram em cena, a fim de prover caráter explicativo às transformações que se evidenciam, como explicado a seguir.

Nas últimas décadas, a interdependência dos mercados, o aumento do contato entre os

indivíduos de diferentes países e a escala dos fluxos financeiros têm tornado a diversidade dos temas realidade presente, em especial na esfera econômica. A integração do comércio mundial resultou do avanço na infra-estrutura das comunicações, o que proporcionou a conexão entre as redes financeiras pelo globo em processo instantâneo. A revolução tecnológica nas comunicações e nos transportes a partir da década de 1970 implicou a possibilidade de intensificar-se a interação entre redes de diferentes nacionalidades de modo a edificarem objetivos comuns. Assim aconteceu com redes de ativistas em áreas tais como direitos humanos, meio ambiente, democracia, desarmamento, apenas para citar algumas. Com o fluxo de informações veio a proliferação de idéias no plano transnacional, com movimento que apresenta sístoles e diástoles na redefinição das culturas em diferentes continentes, o choque entre o global e o local, entre a reafirmação de identidades e a busca de um cosmopolitismo que desconsideraria a idéia de fronteiras estatais socialmente construídas. Com a facilidade de movimento veio a migração, indivíduos de áreas longínquas dos centros econômicos e culturais ultrapassam suas fronteiras – por vezes ilegalmente – em busca de melhores oportunidades de emprego ou lazer.

Com o aumento do fluxo de idéias e de pessoas, a intensificação das forças transnacionais, também surgiram os problemas que perpassam os limites do Estado-nação, incapazes de solucioná-los sozinhos, mas cujos efeitos afetam as várias partes do globo. Tratar do tema das mudanças do clima, do manuseio da energia atômica, da poluição das águas, dos conflitos transfronteiriços, do terrorismo, das finanças exige cautela, porquanto as conseqüências não se circunscrevem a parcelas reduzidas da humanidade. Crises em uma região, como a humanitária em Kosovo, em 1994, as econômico-financeiras no Leste asiático, no México, na Rússia, no Brasil, na mesma década, afetaram simultaneamente a segurança dos países em todo o mundo, seja pela onda da migração e a questão dos refugiados, na primeira, ou pelo *défault* sucessivo das economias, na segunda.

Mcgrew (*in* BAYLIS et alli: 2004, 22), em análise transformacionista, enumera algumas características do processo globalizatório, que considera serem observadas na atual configuração da realidade internacional. Percebe-se, hodiernamente, a intensificação das atividades sociais, políticas e econômicas, que ultrapassam as fronteiras, de modo que uma decisão ou acontecimentos em uma parte do globo possui significado para indivíduos em distantes áreas. Outra característica seria a magnitude da interconexão nos variados temas que afetam a existência, das esferas socioeconômicas para a ecológica, do comércio à saúde humana. Na globalização, as interações entre as idéias, os valores, as informações, os bens, o

capital acompanham simultaneamente a evolução dos transportes e das comunicações. Conseqüentemente, há um inevitável aprofundamento das conexões entre o local e o global, à medida que não se podem desconsiderar as ações em diferentes regiões do mundo, o que proporciona a configuração de uma consciência coletiva, o que se poderia denominar a sociedade civil transnacional. Segundo McGrew, a título de síntese:

O conceito de globalização assim implica um processo de mudança estrutural na escala da organização socioeconômica e humana. Em vez de as atividades sociais, econômicas e políticas serem organizadas hoje primordialmente em uma escala local ou nacional, elas o são também crescentemente em uma escala transnacional ou global. Globalização, portanto, denota uma significativa mudança na escala da organização social, em cada esfera, da econômica à globalização, transcendendo as maiores regiões e continentes do planeta. Embora geografia e distância ainda importem, este é o caso, sem dúvida, de que a globalização é sinônimo de um processo de compressão espaço-tempo – literalmente um mundo compartilhado – em que as fontes de cada desenvolvimento local, do desemprego ao conflito étnico, podem ser traçadas por decisões e condições distantes. (tradução minha)⁴

Apresentadas tais características, tornam-se mais claras as possíveis definições fundamentadas em traços singulares que conformam a base da globalização. Autores os mais diversos elaboraram conceitos que, de certa forma, encontram-se em harmonia com a idéia de interdependência proporcionada pela integração nas diferentes esferas acima apresentadas. David Harvey (1999), pensador da condição pós-moderna do indivíduo, contribui para a idéia de uma “compressão espaço-temporal”, que altera a velocidade do tempo na modernidade. Robert Gilpin (1987), cético quanto à globalização, propõe a intensidade da “integração dos Estados na economia-mundo”, categoria elaborada por Fernand Braudel para designar o todo unificado por meio dos fluxos e dos mecanismos de acumulação que constituem o espaço da economia capitalista em escala internacional. Scholte (2000) reflete sobre a “desterritorialização” ou o crescimento das “relações supraterritoriais” entre os indivíduos. Independentemente da expressão utilizada, o fio condutor da crescente interconexão entre mercados, indivíduos e Estados traz definição comum de que a globalização “é processo histórico que envolve transformação na escala espacial das organizações sociais humanas que

⁴ No original: *The concept of globalization therefore carries with it the implication of an unfolding process of structural change in the scale of human and social economic organization. Rather than social, economic, and political activities being organized primarily on a local or national scale today they are also increasingly organized in a transnational or global scale. Globalization therefore denotes a significant shift in the scale of social organization, in every sphere from the economic to the security, transcending the world's major regions and continents. Although geography and distance still matter it is nevertheless the case that globalization is synonymous with a process of time-space compression – literally a shrinking world – in which the sources of even very local developments, from unemployment to ethnic conflict, may be traced to distant conditions or decisions.*

vincula comunidades distantes e expande o alcance das relações de poder que ultrapassam continentes e regiões”, nas palavras de McGrew. (ibid, 24)

A globalização, embora aceita como processo histórico, apresenta, no conceito compartilhado entre parte das teorias que a definiram, características sobre as quais acadêmicos divergem, em especial quando confrontados com a realidade empírica dos fatos que convergem para desconstituírem as premissas dos adeptos da idéia do transnacional. Os acontecimentos do final do século XX – as crises por que passaram a economia mundial – e do início do XXI – os ataques terroristas ao World Trade Center nos EUA - afiguram-se como suportes para os argumentos dos refratários do globalismo como força. Assentados sobre os pressupostos dos paradigmas realistas e liberal-institucionalistas – na vertente de centralidade do Estado como agentes do SI -, os céticos apreendem o fortalecimento do papel dos Estados na dinâmica do poder político mundial como vestígio da reafirmação da soberania e, conseqüentemente, das fronteiras estatais.

Do ponto de vista econômico, na virada do século XXI, a economia da globalização diminuiu o fluxo de capitais e passa por crise de confiança nos fóruns multilaterais, conforme se observa na paralisação das negociações em instituições intergovernamentais como a OMC, em que a divergência de interesses entre os países desenvolvidos e os em desenvolvimento se apresenta na busca de maximização de ganhos com o mínimo de comprometimento, atributo das teorias tradicionais do poder. Tais constatações tendem a confirmar as suposições dos céticos de que a globalização tem sido exagerada como processo, uma vez que os Estados ainda seriam os atores a conformar a ordem internacional. Em *Globalization in Question* (1996), Paul Hirst e Grahame Thompson consideram a globalização como concebida por defensores extremados, um mito: a economia, vista hoje como altamente internacionalizada, em comparação ao período de 1870 a 1914, está menos globalizada. No intervalo neocolonialista, da nova partilha do mundo entre os impérios da época, a expansão do capital para outros continentes – América Latina, por meio de investimentos diretos; Ásia e África, partilhadas entre as potências européias - teria sido mais intenso do que na atualidade. Ademais, para os autores, as empresas transnacionais parecem raras, pois têm forte base nacional e comercializam mundialmente sob unidades locais de produção. Os fluxos financeiros de investimento direto consistem em outro mito: mais do que descentralizando para países em desenvolvimento, os investimentos continuam gerando lucros que se centralizam nas economias avançadas. Com isso, a economia está distante de ser global, muito menos de ser desregulada ou de estar fora de controle, já que coordenada pela tríade

UE, Japão e América do Norte.

A visão cética não se esgota nas idéias dos autores acima. Ao argumentarem que o mundo contemporâneo se caracteriza pela regionalização e pela internacionalização, os cétricos tentam desmerecer a globalização como fenômeno. As duas dinâmicas, inclusive, seriam criadas pelos Estados, e não pelo sistema em que se inserem. Outrossim, a soberania estatal e as fronteiras nacionais estariam se intensificando, como o demonstra a retomada pelos EUA do intervencionismo na política mundial, fundamentado na luta contra o terrorismo e na implementação de valores democráticos em sociedades com governos despóticos, o que tem apoiado a tese dos cétricos de que a ideologia da globalização apenas serve para reforçar a hegemonia do Ocidente no mundo.

Ora, embora parcialmente defensáveis, as premissas dos cétricos limitam a análise sobre o processo globalizatório ao ponto de vista econômico, constituindo uma lacuna: a globalização contemporânea possui vertentes múltiplas, que operam em todos os aspectos da vida social, da cultura à economia, da política à educação, em miríade de temas que trespasam o pensamento único oriundo de tal pensamento. No domínio econômico, por exemplo, os mercados globais tendem a conformar uma economia capitalista global, ao unificarem-se as operações financeiras. No cultural, as identidades passam por duplo processo de homogeneização e fragmentação, ao serem expostas a idéias e valores dominantes, quer com aceitação, quer com reafirmação da cultura local. Os padrões da globalização têm, por conseguinte, de ser analisados em setores de atividades que compreendam atividades econômicas, militares, jurídicas, ecológicas, culturais e sociais, a fim de que a compreensão da realidade não figure equivocada.

A multiplicidade de atores no campo sociopolítico e cultural apresenta a idéia de diversificados pólos de poder que emergem na política mundial, obscurecendo o pensamento realista do Estado de ator único com força de alterar ou manter a composição do SI. Os espaços de poder destacam-se pela criação de organizações internacionais, redes transnacionais, fóruns multilaterais abertos à participação das ONG, entre outros. Os valores e as normas que conformam as atividades dos atores transnacionais em busca de objetivos comuns em temas que afetam os cidadãos em todas as partes do globo, tais como meio ambiente e desenvolvimento, parecem conjugar para a edificação de uma sociedade civil transnacional.

1.2 O Sistema Internacional e Suas Dimensões

1.2.1 Algumas Considerações

James Rosenau, em *Turbulence in World Politics* (1990), desafia-se a explicar a nova ordem internacional contemporânea, com todas as dissensões que a caracterizam, emergente do que considera o impacto da revolução microeletrônica, ou a ordem pós-industrial, com as transformações sociais, políticas e econômicas em curso desde o fim da Segunda Guerra Mundial. Para tal tarefa, o internacionalista americano busca apreender o sentido do cenário internacional por intermédio do estudo de trabalhos de grupos de indivíduos que culminam em ações coletivas. A característica fundamental do SI contemporâneo, segundo Rosenau, reside em sua natureza multicêntrica em contraposição ao paradigma estadocêntrico que dominou a análise das relações internacionais durante tempos.

Não há como negar, todavia, a evolução do conceito de SI nas RI, sobretudo com as mudanças na dinâmica das relações entre os atores da ordem mundial. O esforço de teorizar acerca do SI não pode prescindir do conhecimento do arcabouço teórico da disciplina, em virtude da reelaboração contínua do conceito segundo as principais escolas. O realismo clássico, ao desconhecer o papel da multiplicidade de agentes na cena internacional, não poderia alcançar a atualidade das transformações ocorridas e que culminaram no reconhecimento da legitimidade, ainda que parcial, das ONG e da sociedade no SI. Logo, os primeiros esforços de conceituar o sistema elevavam os Estados à categoria de atores únicos, como se pode apreender da assertiva de Aron (1986:153-188), para quem o “*sistema internacional é o conjunto constituído pelas unidades políticas que mantêm relações regulares entre si e que são suscetíveis de entrar em guerra geral. São membros integrais de um sistema internacional as unidades políticas que os governantes dos principais Estados levam em conta nos seus cálculos de forças.*”. Conquanto utilize o termo “unidades políticas” de modo vago, Aron entende pelas mesmas primordialmente os Estados. Esta é uma visão restrita das RI, uma vez que outras forças influenciam no cenário internacional: os Estados tendem a considerar crescentemente nos seus cálculos as forças transnacionais. Assim, tal visão estadocêntrica das RI tende a ser relativizada.

Marcel Merle (1995), por sua vez, corroborando a afirmativa de que os Estados consideram outros atores, evolui na conceitualização de SI, ao asseverar que o “*Sistema Internacional é o meio onde se processam as relações entre os diferentes atores que*

compõem e fazem parte do conjunto das interações sociais que se processam na esfera do internacional, envolvendo seus atores, acontecimentos e fenômenos. É o palco, o cenário, o ambiente no qual se desenrolam as Relações Internacionais. [...] pode ser caracterizado pela sua contraposição ao sistema doméstico, destacando-se como sua característica essencial a anarquia.” (grifo nosso)

Chama a atenção na definição de Merle a utilização, na sentença final do excerto, da anarquia elevada à categoria essencial para o entendimento do SI. Destaque-se o entendimento da concepção de mundo do paradigma realista pela percepção da anarquia no sistema como variável de análise fundamental também na escola inglesa. Ainda que não seja consenso entre os estudiosos das RI considerar a escola inglesa como parcialmente realista, autores como Hedley Bull (1977) elevam a anarquia à própria essência das relações internacionais, sem a qual não seria possível análise acurada dos acontecimentos no SI. Em *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, de 1977, Bull expõe os planos do que entende ser a natureza bifurcada das relações internacionais, não como compreendido anteriormente a respeito dos agentes, mas da estrutura do sistema, ao entender que sociedade e anarquia não são necessariamente termos irreconciliáveis, embora aparente. A razão para tanto, segundo Bull, subjaz no fato de que a sociedade representaria a ordem interna, em que o mínimo de valores e referência orientaria a atuação dos indivíduos, induzindo-os a certa organização; a anarquia, do contrário, seria justamente a ausência de qualquer ordem. No entanto, um amálgama entre anarquia e ordem, mesmo que limitada, seria possível, pois, ao se organizarem, os Estados, em situação de anarquia no SI, passam a referir-se a um conjunto de práticas com o objetivo de manter a coesão no sistema.

A evolução do conceito decerto não poderia deixar de abranger todos os fenômenos decorrentes das interações entre os atores, ou seja, das relações e fluxos e intercâmbios, o que traz a característica de heterogeneidade ao sistema, no que se refere às diferenças estabelecidas entre seus agentes. Mesmo existindo atores diversos (Estados, Organizações Intergovernamentais, Forças Transnacionais etc.), entre os grupos constituir-se-ão capacidade, caráter, recursos, objetivos e interesses diversos.

1.2.2 As Dimensões do SI

Para facilitar a compreensão da emergência das ONG no SI, é necessário perscrutar as

dimensões pelas quais o sistema se manifesta: a interestatal, a supranacional e a transnacional. Preferimos analisar por último a transnacional, visto ser o campo de atuação primordial das ONG, objeto deste estudo.

A diferenciação entre os planos de atuação dos agentes dentro da estrutura do SI apresenta-se como método para compreender a realidade, cujas múltiplas facetas conduzem o pesquisador às limitações próprias das áreas do conhecimento que se propõe a explicar. A literatura acadêmica das Ciências Sociais, para sanar tal dificuldade metodológica, atribui à noção de “nível de análise” componente primordial para separarem-se as variáveis que estabelecessem certa coesão no entendimento do objeto proposto. O nível de análise conduz à problemática da localização do âmbito explicativo apropriado aos fenômenos observados. Nas RI, a discussão sobre o papel decisório nas diversas escolas que conformam a teoria se baseia em estabelecer em qual plano será analisado o objeto, o que remonta desde os paradigmas realistas às vanguardas surgidas no pós-positivismo.

A discussão do nível de análise na teoria das RI – que será visto em detalhes adiante – relembra Kenneth Waltz, primeiro a evocar explicitamente o problema. Waltz (1959), ao interrogar-se sobre a causa dos conflitos no SI, percebe que o realismo clássico passava por críticas ao situar na natureza do indivíduo a índole hobbesiana tão cara aos primeiros realistas. Observou, também, que a literatura acadêmica compreendia, nas diversas vertentes, os motivos das guerras nas estruturas interna ou sistêmica dos Estados.

As primeiras tentativas de sistematização dos níveis de análise nas RI partiram de autores como David Singer (1971:77-92) que, em crítica às três imagens waltziana, compreende haver lacunas metodológicas na obra daquele autor. No entanto, se Singer busca consolidar o conceito de nível de análise nas RI, os internacionalistas ainda tendem a guardar as três imagens como referência como forma de analisar o SI. No nível do indivíduo, tendem a incluir a sociedade civil, como forma de o sujeito ser passível de agir sob características pessoais dotadas de crenças e valores. No nível do Estado, o ator racional cede lugar às coletividades que, no seio das decisões burocráticas, conduzem à ação dos homens de Estado. O nível do sistema, por sua vez, não seria apenas o da anarquia, como a escola inglesa entendia, nem o do puro pensamento realista clássico ou estruturalista, mas da configuração nova de forças que os Estados compartilhariam na nova ordem, em especial no âmbito dos regimes internacionais, atributo da configuração atual do poder político mundial (SMOUTS et alli: 2003, 352-354).

Smouts et alli (id, ibid) nos alertam que, independentemente do nível de análise

utilizado, ou da tipologia, a noção em si corresponde a um duplo valor heurístico e epistemológico. De um lado, permite conscientizar o pesquisador da natureza multifacetada de que todo acontecimento internacional é possível, permitindo explicações diversas para o mesmo fenômeno. De outro, contribui para diferenciar os paradigmas presentes nos fatos, de acordo com a posição adotada pelo sujeito no debate agente-estrutura.

Assim, compreender as relações internacionais passa pelo conhecimento da metodologia a ser utilizada pelos autores, pela percepção da categoria analítica explicativa do fenômeno que se propõe a discutir. A dissertação, ao propor analisar o impacto das ONG transnacionais na elaboração de políticas públicas em tema específico na Região Amazônica brasileira, não poderia deixar de ser sustentado por arcabouço teórico das RI, tampouco pelos paradigmas que reconhecem os atores não-estatais como sujeitos do SI. A seguir, serão tratados os três níveis de análise para se entender as relações internacionais, o interestatal, o supranacional e o transnacional.

1.2.2.1 O Nível Interestatal

A dimensão interestatal é aquela em que atuam principalmente os Estados, e outros atores são considerados menos importantes. O “interestatal” prevalece no pensamento realista. Morgenthau (1993), por exemplo, reconhecia o Estado como ator relevante no plano internacional. Para Villa (1999:21), essa hipótese não significa equívoco, porquanto “os Estados, em confronto com outros atores do SI, prevalecem em função de maior poder relativo de que dispõem e também da maior legitimidade em face das sociedades que representam.” Villa, no entanto, reconhece que os meios pelos quais o Estado prevalece nem sempre são eficientes, já que os custos gerados pela prevalência de seu caráter soberano podem ultrapassar os ganhos.

Para não se cometer anacronismo faz-se necessário compreender a concepção estadocêntrica como fenômeno temporal. O pensamento realista prevaleceu principalmente no pós-Segunda Guerra Mundial, sendo criticado, entre outras correntes de análise, pela teoria Liberal Institucionalista. A partir do final do século XX, vários autores publicaram sobre a emergência de “novos atores internacionais”, que colocariam a dimensão interestatal em segundo plano como categoria explicativa das relações internacionais.

Pensar o SI como sistema interestatal remete à ordem vestfaliana de 1648, em que os

tratados oriundos do Encontro finalizaram a Guerra dos Trinta Anos e apaziguaram as dinastias imperantes à época. A digressão pretende trazer à discussão o fato de, a partir de tal evento, ter havido a consagração do Estado como forma privilegiada de organização política da sociedade, instituindo, desse modo, o sistema interestatal por excelência nas relações internacionais. Tal ordem mundial caracterizava-se pelo reconhecimento de atributos inerentes à idéia de Nação. Primeiro, os Estados teriam tanto soberania externa – não reconheceriam nenhum outro ente soberano no SI – quanto soberania interna – os Estados disporiam do exercício legítimo da violência com relação às infrações cometidas por membros da sociedade, o que significava corolário da soberania no plano internacional. Segundo, o equilíbrio de poderes, pelo qual os Estados se deveriam guiar pela busca da paz internacional.

O sistema de Vestifália, quando analisado sob perspectiva realista, retoma os conceitos da teoria, quais sejam a busca de maximização de poder para a sobrevivência em sistema anárquico e a desconfiança inerente dos Estados quanto ao aparato militar das outras potências. Enquanto prevaleceu as ordens dos pós-Guerras do século XX, poder-se-ia tornar defensável a assertiva dos realistas. Os processos de integração na segunda metade do século, no entanto, contribuíram para que críticas fossem elaboradas no sentido de afirmarem a possibilidade de cooperação entre os Estados, ainda que sob anarquia, como pretenderam Keohane e Nye (1971).

Afirmar a existência de um sistema internacional de Estados continua válido. Como paradigma das RI, o nível de análise estatal não é excludente, em virtude de poder conviver com outros paradigmas que incluem os atores emergentes das relações internacionais, principalmente depois da década de 1970. Para corroborar a validade da afirmação, basta lembrar que algumas ações no SI são realizadas apenas pelos Estados, legítimos representantes de suas populações. Vale destacar que, enquanto se discute na teoria sobre a legitimidade ou não dos atores não-estatais, aqui incluídas todas as categorias, como representantes da sociedade civil, os Estados, por mínimos que sejam, já representam na práxis das relações internacionais um território, com seu povo e seu governo. Assim, dotados de princípios que regularizam suas relações no direito internacional pela personalidade jurídica, há pouca dúvida sobre a importância destes no SI.

1.2.2.1.1 Os Princípios do Sistema Interestatal e o Papel do Direito Internacional

A edificação dos princípios que regem as relações entre nações encontra legitimidade nos atributos soberanos dos Estados, que os aceitam como regras de conduta no plano internacional. Entre eles, destaque-se o princípio da igualdade soberana, além do da não-intervenção, o da coexistência pacífica, entre outros, mencionados a seguir. Nos fóruns multilaterais, apresenta-se com mais clareza a igualdade entre os atores estatais, em especial pelo critério de participação democrática de, independentemente do poder persuasivo do Estado soberano, Estados menores que têm decisão igual quanto a temas que os afetam. No âmbito econômico, os tratados que versam sobre temas comerciais, marítimos, fluviais, que envolvem ônus para os Estados-membros, tendem a ser relativizados pela idéia de igualdade não-absoluta quando se fala em economias menores.

Outro princípio que rege as relações interestatais seria o da não-intervenção. Mais uma vez elevado à artigo da Carta da ONU (art 2, parág. 7), tal princípio afigura-se como corolário do da soberania que, juntamente com o do não recurso à força e o da coexistência pacífica entre Estados, contribui para a manutenção da paz internacional e estimula a criação dos regimes para a conformação das regras e dos valores que limitam a atuação soberana dos atores.

As características da sociedade interestatal foram bem descritas por Daniel Colard (1999), que em esforço de síntese apresentou contribuição analítica útil para esta pesquisa. Para Colard, o sistema de Estados é inerentemente desigual, ainda que haja princípios como os acima. Ao analisar os pontos de vista – militar, espacial, socioeconômico, nível de desenvolvimento geopolítico e geoeconômico, científico e tecnológico, político -, percebe-se na concepção do autor a desigualdade reclamada. Apenas a título de exemplo, quando se trabalha sob o ponto de vista militar, a distinção entre os Estados dotados de armas atômicas e os que não as possuem traduz as diferenças de poder entre os atores do SI. De forma similar, do ponto de vista político, até a desintegração do império soviético, o sistema internacional compreendia “três clubes”, o das grandes potências, o dos países alinhados e o dos países não-alinhados. A diferença, assim, refletia sobremaneira nas decisões dos fóruns internacionais, que por vezes entravam em colapso pelas opiniões divergentes acerca da ordem e da visão de mundo a prevalecer.

Ao examinar o sistema interestatal também não se pode prescindir do papel do DI na regulação dos agentes que atuam no plano interestatal. Conquanto haja tendência de

reconhecer os atores não-estatais como titulares de direitos e de obrigações nas relações internacionais, o que acontece no âmbito interno, os Estados ainda prevalecem como sujeitos legítimos e tradicionais. Apenas com o intuito de síntese, pois o assunto será tratado em tópico específico (ver capítulo II), em *International Law* (2005:71), Antonio Cassese expõe que:

Sistemas nacionais compreendem muitas matérias jurídicas, estrangeiros residindo no território do Estado, corporações e instituições estatais (se dotados de personalidade jurídica). Indivíduos são os objetivos primeiros nos sistemas jurídicos nacionais. No entanto, a juridicidade da comunidade internacional é relativamente pouca: os assuntos legais são em última instância sobre Estados, não mais indivíduos. São entidades que, além de controlar o território de maneira estável e permanente, exercem a jurisdição e as funções próprias de qualquer ordem legal. Todos os outros sujeitos ou exercem a autoridade efetiva sobre um território por um limitado período de tempo, ou não têm uma base territorial. Estados, portanto, são essenciais para a comunidade. Eles possuem capacidade jurídica completa, o que significa serem investidos de direitos e obrigações. Se eles desaparecessem, a presença da comunidade internacional poderia também enfraquecer ou transformar-se radicalmente (...)⁵

1.2.2.1.2 Nova Importância do Interestatal

Quando se pretende analisar o impacto das ONG na elaboração de políticas públicas, não se está limitando as políticas apenas àquelas cujos temas remetem ao interesse interno dos Estados. No caso do meio ambiente, torna-se claro a relação entre a posição do Brasil acerca de acordos que envolvam limite de soberania e a posse de recursos naturais que influenciam na configuração da política externa do País. Quando ele assume posição defensiva nos fóruns multilaterais em tal tema, o cálculo de interesse está bem delimitado, independente da atuação das ONG. A razão para isso reside na possibilidade de, em confronto com outros atores estatais do sistema, barganhar em assuntos de natureza econômica e outros que signifiquem a maximização do poder decisório e a diminuição das vulnerabilidades no que concerne às ineficiências de poder de força para impor suas pretensões. A estratégia de calcular a inserção no SI parece estar preeminentemente no plano das relações com os Estados com que se

⁵ No original: *National systems encompass very many legal subjects: citizens, foreigners residing in the territory of the State, corporate bodies, and State institutions (if endowed with legal personality). Individuals are the primary subjects in national legal systems. In contrast, the legal subjects of the international community are relatively few. In addition, the fundamental or primary subjects are not individual, but States. They are entities which, besides controlling territory in a stable and permanent way, exercise the principal lawmaking and executive 'functions' proper of any legal order. All other subjects either exercise effective authority over territory for a limited period of time only, or have no territorial basis whatsoever. States, therefore, are the backbone of the community. They possess full legal capacity, that is, the ability to be vested with rights, powers, and obligation. Were they to disappear, the present international community would either fall apart or change radically (...)*

negocia, o que significa pouca permeabilidade para a presença dos atores não-estatais. Ressalta-se que, como será visto em tópico específico, embora haja canais de acesso limitado para a ação das ONG em determinados temas – aqui o meio ambiente –, Keck e Sikkink (1992) buscam contornar o problema ao perceberem a estratégia *boomerang* como forma de os atores não-estatais agirem dentro do próprio sistema, quando influenciam o Estado-parte da relação com o qual o Estado-alvo mantém contato.

Na configuração dos regimes internacionais, os Estados continuam com primordial papel, embora auxiliados por atores não-estatais, em especial as comunidades epistêmicas⁶ ou as redes de *advocacy*⁷. Exemplo do primeiro caso seriam as descobertas de grupos de cientistas em temas que envolvem a mudança climática. O *International Panel on Climate Change* (IPCC) contribuiu decerto para relançar o tema na década de 1990. Na CNUMAD, o relatório produzido pela instituição acerca do aquecimento do planeta causado pela emissão de gases de efeito estufa na atmosfera alterou a percepção dos Estados quanto ao tratamento do tema. Ao modificar a linha defensiva sobre assuntos relacionados ao meio ambiente para proposições mais cooperativas, o Brasil não estava apenas imbuído da noção kantiana de progresso e cooperação mundial, tampouco influenciado pela onda de paz que pairava sobre o início da década de 1990 com a desintegração da URSS e da perspectiva da diminuição dos conflitos no globo. A mudança do foco da política externa, sem dúvida, alterou-se graças à pressão da opinião pública, que influenciou a decisão dos governos tanto do Sul como do Norte.

Assim, as relações interestatais transformam-se com as mudanças internas do SI. A tendência que anos atrás havia de não se analisar o contexto internacional apenas por intermédio da atuação estatal consiste hoje em realidade. Agora, considerar transformação radical da natureza do sistema tende a ser falacioso, porquanto os Estados, como visto, continuam a ter a primazia como ente jurídico – sujeito de direitos e obrigações – por excelência das relações internacionais. Tal constatação, no entanto, não invalida a percepção de que o SI testemunha evolução para outras formas de organizar-se, a alcançar mesmo modelos supranacionais, assunto do próximo tópico.

⁶ A comunidade epistêmica é composta por profissionais (cientistas, políticos, empresários, entre outros) que trabalham com o conhecimento como instrumento de implementação de políticas, além de compartilharem valores. Compartilham, ainda, maneiras de conhecer, padrões de raciocínio e compromissos com a produção e aplicação do conhecimento. (HAAS: 1992)

⁷ Segundo Keck e Sikkink (ibidem:2), “*a transnational advocacy network include those relevant actors working internationally on an issue, who are bound together by shared values, a common discourse, and dense exchanges of information and services.*”

1.2.2.2 O Nível Supranacional

A dimensão supranacional enseja, com alguns limites, a visão kantiana do sistema; plano considerado idealista e com insuficiente importância recebida. A ideia da supranacionalidade baseia-se no reconhecimento do SI como essencialmente anárquico: na ausência de um poder regulador da atuação dos Estados no plano interestatal, a soberania dos Estados é causa de instabilidade para todo o sistema.

Em esforço de conceituar a supranacionalidade, percebe-se que a natureza do supranacional exige o elemento estatal para a própria existência da ideia de limite às soberanias. O internacional diferencia-se, assim, do supranacional na medida em que naquele parcelas de soberania não são cedidas para que as relações entre os atores ocorra. Tem-se a concepção errônea de que organismos internacionais como a ONU, a OTAN, entre outros, caracterizem modelo de agência supranacional. No entanto, em análise mais efetiva acerca de tais instituições, percebe-se que, pelo menos na literatura do Direito e das Relações Internacionais, tais atributos de perda da soberania não se fazem presentes.

Diferentemente de organizações integracionistas intergovernamentais, como o MERCOSUL, a ASEAN, a UA, que têm caráter mais econômico do que de formulação de regras e valores comuns, a supranacionalidade de fato surgiu com a integração na Europa do pós-Segunda Guerra Mundial. Da assinatura do Tratado de Roma, em 1957, aos tratados de Maastricht e Amsterdã, na década de 1990, que configuraram a União Européia e a ampliação do processo integracionista para a “Europa dos 27”, respectivamente, houve notável revolução do DI com a criação de instituições com poderes independentes dos Estados-membros, com capacidade de criarem normas comuns a todos as partes do tratado, além de efetivos mecanismos de aplicação.

A fim de que a ideia de supranacionalidade lograsse êxito como característica do contexto internacional contemporâneo, os paradigmas realistas que elevavam o princípio da soberania a atributo essencial da configuração dos Estados tenderam a ser relativizados. Ao transferir parte da soberania, o que significava a transferência do poder de prescrever o direito interno de modo absoluto, sem qualquer outro ente que limitasse tal intento, os Estados criaram um órgão comum no seio da Comunidade Européia para a tomada das decisões em relação a temas específicos, como normas trabalhistas, sociais, entre outros. Conquanto matérias consideradas *high politics*, segundo visão tradicional, estivessem excluídas dos

quadros decisórios, como segurança e finanças⁸, os Estados evoluíram na elaboração do denominado “Direito Comunitário”, constituído por normas próprias, independentes e acima do direito interno dos Estados-contratantes.

Ressalte-se, ainda, que a grande maioria das normas do direito comunitário, uma vez aceitas pelos Estados-membros, possuem aplicação imediata, sem a necessidade – e nesse ponto se diferenciam dos organismos intergovernamentais – de ratificação interna, a exemplo do que acontece com a maioria dos tratados acordados no plano do sistema interestatal. A supranacionalidade, assim, caracteriza-se pela prevalência da vontade coletiva dos Estados sobre o plano individual. Para que o processo tenha eficácia, instituições são criadas para velar pela execução do tratado, tais como um órgão permanente de justiça, para interpretação das divergências na letra das leis, com poderes de auto-executoriedade, e uma Alta Autoridade, com funcionários próprios, como as agências descentralizadas no plano internacional, para a sistematização e regulamentação das normas criadas. No entanto, saliente-se, trata-se de um modelo único e embrionário de supranacionalidade.

A idéia de supranacionalidade no estudo das RI e as tentativas fracassadas de se aprofundarem processos de integração entre os Estados têm posto em relevo a dificuldade de considerar o plano supranacional possível realidade, o que o relega a segundo plano como tema teórico, embora em épocas específicas ele seja privilegiado, como aconteceu na CNUMAD. O tema do meio ambiente, em que as aspirações de tratá-lo como comum a todas as esferas das discussões, principalmente para os atores, ainda desperta certo entusiasmo trazer o assunto de volta à literatura especializada. É o caso de autores como Choucri e North que, em obra intitulada *Global Accord* (1995) pesquisaram a natureza do supranacional. Para que haja um “acordo global”, preconizam a necessidade de legitimidade, eficácia, universalidade, vontade e equidade na área ambiental. Pela dificuldade de encontrarem-se tais atributos entre os atores, não se professa mais um “governo mundial”, aparentemente utópico e idealista quanto a temas ambientais, mas sim a criação de uma ONUMA com poderes mais efetivos do que o atual Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), para proteger o meio ambiente. Tal proposição relembra a idéia da supranacionalidade dos anos 1990.

⁸ Há, no entanto, relativo progresso na discussão de tais temas nos dias atuais, sobretudo no âmbito de programas como Política Européia de Segurança Comum (PESC), mas ainda com divergências entre os Estados.

1.2.2.3 O Nível Transnacional: do Estadocentrismo ao Globocentrismo

Mencionar uma esfera transnacional na análise das relações internacionais contemporâneas corresponde a revisitar as concepções da tradicional política mundial baseada na divisão de uma lógica estadocêntrica de dois níveis, o doméstico e o internacional, em que a agenda dos atores estatais se estabelece. Com a intensidade da globalização nas últimas décadas, torna-se difícil defender tal concepção, uma vez que a diversidade de temas e agendas e de atores não-estatais tem tornado porosas as fronteiras que definiam o que se chamava *high politics* e *low politics*, conceitos considerados crescentemente anacrônicos na literatura especializada, em vista da inevitável associação com a forma realista de apreensão da realidade. Saliente-se, no entanto, que na teoria liberal, alguns autores tendem seguir a tradição da abordagem estadocêntrica, como é o caso de Robert Putnam (1988). A lógica do “*two-level games*”, como conhecida, encontra seguidores entre os liberais que, conquanto reconheçam os atores não-estatais, os consideram partes do “jogo” entre o doméstico e o internacional, dentro de estrutura territorial definida pelas fronteiras do Estado.

Ao aceitar o nível transnacional de análise, os atores do SI operam sob uma ordem pós-vestfaliana, que emerge como forma distintiva na política global, redefinida pelo número de agentes e pela diversidade de temas que ultrapassam os limites geográficos dos Estados. Na ordem transnacional, a política tem-se tornado globalizada, de que resulta o estudo para além das tradicionais questões de conflito e cooperação entre Estados, tão exploradas pelo neo-realismo e o neo-liberalismo de décadas anteriores. A globalização, resalte-se, desafia a unidimensionalidade das explicações da política mundial fundadas em termos puramente geográficos na luta pelo poder, porquanto novos paradigmas de análise redirecionam o debate para os processos de edificação de regimes, de solução de problemas e de manutenção da paz que ultrapassam a prática dos Estados e envolvem outros atores no sistema mundial (BROWN, 1992 apud MCGREW, 2004).

Para Anthony McGrew (*in* BAYLIS, 2004), enquanto a idéia de um “governo mundial” afigura-se complicada, uma governança global complexa – com múltiplos atores – para promover, regular, ou intervir nos processos, evolui. Para McGrew, tal governança compreende uma variedade de estruturas formais e informais entre governos, instituições intergovernamentais e agências transnacionais designadas para a busca de metas comuns, realizadas pela edificação e pela implementação das regras e das normas. O autor destaca, ainda, o embrião de certa sociedade civil transnacional, que compreenderia a multiplicação

das ONG, das redes de comunicação entre os indivíduos de diferentes regiões, com papel significativo na mobilização e no exercício da política que ultrapassa as fronteiras nacionais.

Ora, a diversificação dos atores no plano internacional, assim como a erosão das fronteiras e a mudança nas concepções acerca dos limites temáticos quanto aos conflitos e a cooperação entre os Estados, conduz necessariamente à ampliação dos interesses dos agentes no SI, o que significa, conseqüentemente, também ampliar a agenda da política mundial. A nova agenda que surge se baseia, agora, tanto nos temas tradicionais – cooperação, segurança, economia – quanto naqueles “novos”⁹, quais sejam, relacionados a cultura, meio ambiente, direitos humanos, tráfico de drogas e de pessoas, terrorismo, entre outros. Segundo McGrew (idem, p. 33)

A política hoje é caracterizada pela proliferação de novos tipos de “problemas de fronteira”. No passado, os Estados resolviam suas diferenças sobre tais problemas perseguindo razões de estado apoiadas pelas iniciativas diplomáticas e, em última instância, por meios coercitivos. Mas a lógica geopolítica parece inadequada e inapropriada para resolver as mais complexas questões de regulação econômica à degradação do meio ambiente e utilização de recursos, ou mesmo a proliferação de armas químicas, que envolvem – em velocidades maiores – uma mistura de “futuros das nações” (tradução minha)¹⁰

A ampliação dos temas na agenda internacional e a multiplicidade dos participantes na conformação dessa nova ordem não implicam afirmar que o papel do Estado esteja em declínio. A literatura conhecida como *Endism*, fundamentada em concepções hegelianas, atribui ao ocaso da ordem bipolar pós-1989 e das divergências ideológicas entre as superpotências à época as razões do fim da história¹¹. Embora se possa mesmo pensar em erosão de fronteiras e diversificação dos temas que a trespassam, sem necessariamente serem afetos aos Estados propriamente ditos, como analisa Bertrand Badie em *La Fin des Territoires* (1995), o poder soberano e a autoridade governamental transformam-se, não erodem. Assim também pensa McGrew (id., ibid.), para quem os Estados, pelo contrário, afirmam-se crescentemente mais ativos:

(...) longe de a globalização levar ao “fim do Estado”, ela proporciona um Estado mais ativo. Isto porque, em um mundo de interações globais,

⁹ ver Lindgren Alves (2001)

¹⁰ No original: *Politics today is marked by a proliferation of new types of ‘boundary problem’. In the past, of course, nation-states principally resolved their differences over boundary matters by pursuing reasons of state backed by diplomatic initiatives and, ultimately, by coercive means. But this geopolitical logic appears singularly inadequate and inappropriate to resolve the many complex issues, from economic regulation to resource depletion and environmental degradation to chemical weapons proliferation, which engender – at seemingly ever-greater speeds – an intermeshing of ‘national fortunes.’*

¹¹ O artigo de Fukuyama, com o título “*The end of history*” apareceu em 1989, na revista norte-americana *The national interest*. Em 1992, Fukuyama lançou o livro *The end of history and the last man*, editado no Brasil com o título “O fim da história e o último homem”, trad. Aulyde Soares Rodrigues, Rocco, Rio de Janeiro, 1992.

simplesmente para alcançar os objetivos nacionais, os governos são induzidos a engajar-se em extensa cooperação internacional. Mas ao tornar-se mais envolvidos nas estruturas de governança global e regional, confrontam com um dilema: na busca de mais efetiva política pública e demandas dos cidadãos, sua autonomia se compromete. (tradução minha)¹²

Ainda que as correntes teorias tenham intensificado o estudo do transnacionalismo a partir da década de 1990, a idéia do transnacional perpassa parte do arcabouço teórico das RI. Wolfers (1962:23), na década de 1960, já notara a importância de atores transnacionais e alertava que o impacto da atuação destes na política mundial era ignorado tanto nos trabalhos acadêmicos quanto nos documentos governamentais relativos à política externa.

Robert Keohane e Joseph Nye, ao publicarem *Transnational Relations and World Politics*, em 1971, defendiam a tese de que os processos transnacionais reconfiguram a política mundial, em virtude da interdependência entre os Estados e os fluxos transnacionais proporcionados pela facilidade das comunicações, que intensificam as transações financeiras, com o crescimento do comércio e da atuação das empresas multinacionais. Para os autores, o transnacional manifesta-se por meio de “*global interactions*”, tais como o movimento de informações, dinheiro, ou outros “*tangible or intangible items*” transpondo a fronteira dos Estados. Observavam que:

Algumas interações globais são iniciadas e sustentadas inteiramente, ou quase por inteiro, por governos de Estados-nações. Tal é verdade na maioria das guerras, das comunicações internacionais, das finanças e dos comércios. Isto nós consideramos interações “*interstatis*” juntamente com a atividade diplomática convencional. Outras interações, no entanto, envolvem atores não-governamentais – indivíduos ou organizações -, que nós consideramos interações “*transnacionais*”. Assim, uma interação transnacional pode envolver governos, mas não apenas: atores não-governamentais devem ter um papel significativo. Falamos de comunicações transnacionais, transporte, finanças e viagens quando nos referimos ao não-governamental ou apenas parcialmente interações governamentais que transcendem fronteiras estatais. (tradução minha)¹³

¹² No original: (...) *far from globalization leading to ‘the end of the state’, it elicits a more activist state. This is because, in a world of global enmeshment, simply to achieve domestic objectives national governments are forced to engage in extensive multilateral collaboration and cooperation. But in becoming more embedded in frameworks of global and regional governance, states confront a real dilemma: in return for more effective public policy and meeting their citizens’ demands, their capacity for self-governance, that is, state autonomy, is compromised.*

¹³ No original: *Some global interactions are initiated and sustained entirely, or almost entirely, by governments of nation-states. This is true of most wars, a large amount of international communication, considerable trade, and some finance. These we consider “interstate” interactions along with conventional diplomatic activity. Other interactions, however, involve nongovernmental actors – individuals or organizations – and we consider these interactions “transnational”. Thus, a transnational interaction may involve governments, but it may not involve only government: nongovernmental actors must also play a significant role. We speak of transnational communication, transportation, finance, and travel when we refer to nongovernmental or only partially governmental interactions across state boundaries.*

Mesmo alguns realistas expressavam idéia aproximada quanto às mudanças do SI. Aron (1986:153-188), autor da escola francesa, corroborava Keohane e Nye, neoliberais-institucionalistas. Ao falar em “sociedade transnacional”, mesmo como sistema de Estados, Aron deixa entender que esse plano ultrapassa a idéia de sociedade estatal para ampliar seu sentido restrito, incluindo as organizações. Segundo o autor,

[...] a sociedade transnacional manifesta-se pelo intercâmbio comercial, pelos movimentos de pessoas, pelas crenças comuns, pelas organizações que ultrapassam as fronteiras nacionais, pelas cerimônias e competições abertas aos membros de todas as unidades políticas. Ela é tanto mais viva quanto maior é a liberdade de comércio, de movimentação e de comunicação; e quanto mais fortes forem as crenças comuns, mais numerosas serão as organizações não-nacionais, mais solenes as cerimônias coletivas.”

Aron, ademais, ressalta que o transnacional é fase anterior propulsora do supranacional, na medida em que reine a paz nas unidades políticas soberanas, e a intercomunicação seja provavelmente ativa. As dimensões do SI não seriam excludentes. Ao mesmo tempo em que as relações interestatais se processam, uma infinidade de atores transnacionais interagem. Assim, analisar o transnacional como possível “fase” deve ser vista com restrições.

Ainda que tais autores realistas e liberais-institucionalistas tenham concordado sobre a existência de novos agentes na estrutura das relações internacionais, não convencem sobre o questionamento de se a transnacionalidade conduziria à possível mudança de paradigmas na visão da análise tradicional estadocêntrica. A razão para tanto reside em que, ao teorizarem sobre a “interdependência complexa”¹⁴ ou sobre a “sociedade transnacional”, relacionam como ator protagonista o Estado, que seria influenciado ou não em sua capacidade de poder e ação no SI.

Foi imprescindível desmorrar a ordem bipolar para que análises mais ousadas e inovadoras emergissem na literatura das RI. Como já citado, a ruptura introduzida por James Rosenau, com *Turbulence in World Politics*, de 1990, representou ponto de inflexão no

¹⁴ O que os liberais põem em discussão em última análise é a idéia de “interdependência complexa”. Ainda que as premissas do realismo extremo indiquem a dominância dos Estados como atores da política internacional, o tipo da interdependência complexa assume a participação direta nessa política de outros atores que não apenas os Estados, a inexistência de uma hierarquia de temas e a ineficácia do uso da força como instrumento de ação política. é reconhecida a existência de múltiplos canais que ligam sociedades. Em segundo, a agenda do relacionamento interestatal consiste em multiplicidade de temas não arranjados em hierarquia consistente. E, por último, na interdependência espera-se que forças militares não sejam utilizadas por governos no trato com outros governos da região, ou no trato de assunto em que prevaleça esta interdependência.

pensamento revisitado sobre a atuação das forças transnacionais no SI. Ao descrever a bifurcação com a multacentralidade, Rosenau apresenta o modo como as transformações no nível “microsociológico” – aqui compreendidos o enfraquecimento das estruturas de autoridade tradicionais, a fragmentação das coletividades, o aparecimento de subgrupos de poder – modificam as estruturas fundamentais do SI.

Em *Governance without Government*, também de Rosenau (1992:6), a governança é caracterizada como um conjunto de mecanismos de regulação existente em uma esfera de dada atividade e que funciona mesmo não emanada de uma autoridade oficial. A governança remete à diversidade de atores que emergiram na cena internacional. Entre o que ele chama de “*sovereignty-free actors*” estão as ONG, cuja real autoridade tem potenciais chances de encontrar sua tradução no plano internacional. Por elas reforçarem a contestação da autoridade e da soberania estatal, contribuem igualmente para o surgimento de novos critérios de legitimidade política. A contestação do “nacional” empreendida por estes novos atores caracteriza-se pela emergência de uma esfera poderosa relacionada com os Estados-nações e constitui a denominada “esfera transnacional”.

O traço fundamental dessa esfera consiste na inexistência do espaço territorial nacional, porquanto esse é determinante de nacionalidade. Com o surgimento das ONG, ter-se-iam desenvolvido no mundo relações não-nacionais e não-territoriais, ao que se poderia aproximar a esfera da globalização.¹⁵

Outro autor que inova a definição de relações transnacionais é Risse-Kappen (1999:2), para quem o transnacional representa “*regular interactions across national boundaries when at least one actor is a non-state agent or does not operate on behalf of a national government or an intergovernmental organization [...]*.” Em tal concepção exposta no livro *Bringing Transnational Relations Back In. Non-State Actors, Domestic Structures and International Institutions*, de 1999, o autor modifica o foco do debate acerca do estabelecimento de que há a necessidade, para definir transnacional, de confrontar o “*state-centered*” ao “*society-dominated*” paradigmas¹⁶. Para Risse-Kappen, a questão não é se as relações internacionais são dominadas por Estados ou por sociedades, visto não haver conexão lógica entre o argumento de os Estados permanecerem os atores dominantes e os atores transnacionais serem irrelevantes.

Não se pode esquecer, ainda, a contribuição da Economia Política Internacional (EPI)

¹⁵ Além das ONG, é importante destacar a especulação financeira como característica desta fase globalizatória.

¹⁶ Paradigmas analisados na introdução.

para a edificação do arcabouço teórico acerca do transnacional, em especial quando se analisa o papel das firmas e das redes transnacionais¹⁷ na nova configuração do poder global. Ademais, os estudos para compreender o funcionamento e a influência das redes, das ONG, da sociedade civil devem ser considerados como parte da disciplina EPI. Compreendida entre os estudos da Economia e das Relações Internacionais, a EPI instituiu-se recentemente nos círculos acadêmicos, com relevância para a análise das complexas interações político-econômicas. As perspectivas de abordagem e os instrumentos conceituais ampliam as abordagens acerca da estrutura econômico-financeira, da integração econômica internacional e da globalização das relações econômicas internacionais.

Ao analisar o papel das firmas transnacionais e dos fluxos financeiros na economia contemporânea, a EPI contribui para expor as conseqüências da transnacionalização desses atores que influencia crescentemente o SI. Não se pode mais apreender o fato de economias isoladas no contexto internacional, por mais que o isolacionismo político represente realidade entre alguns Estados, como Cuba e Coréia do Norte socialistas; o mesmo quanto ao plano econômico seria antagônico, já que tais nações mantêm vínculos comerciais com parte do mundo. A relevância, no entanto, de saber as conseqüências de tal processo diz respeito à relação entre a inserção dos Estados e a soberania, o que facilita a influência dos atores não-estatais.

Na atual escola francesa de RI, as relações transnacionais têm-se apresentado também como foco de debate e de estudo. Segundo Bertrand Badie (1991:106), as relações transnacionais são definidas como [...] *toda relação que, por vontade deliberada ou por destinação, se constrói no espaço mundial acima do âmbito do estado nacional e que se realiza escapando pelo menos parcialmente do controle ou da ação mediadora dos Estado* (tradução minha).¹⁸

Badie (1999:168) analisa o transnacionalismo pelo que denominou “mundialização do local”: os agentes locais, na nova ordem, são potencialmente internacionais. Referindo-se ao

¹⁷ KECK & SIKKINK (1998, 2), ao discutirem as interações no plano transnacional, ressaltam que essas interações são estruturadas em termos de redes, as chamadas “*transnational advocacy networks*”, “*Advocacy Networks are significant transnationally and domestically [...], we call them advocacy networks because advocates plead the causes of others or defend a cause or proposition. Advocacy captures what is unique about these transnational networks. They are organized to promote causes, principled ideas, and norms, and they often involve individuals advocating policy changes that cannot be easily linked to a rationalist understanding of their ‘interests’.*”

¹⁸ No original: [...] *toute relation qui, par volonté délibéré ou par destination, se construit dans l’espace mondial au-delà du cadre étatique national et qui se réalise en échappant au moins partiellement au contrôle ou à l’action médiatrice des États.*

fato de que no passado os atores não-estatais não participavam da arena internacional a não ser que mediados pelo Estado, percebe que esse canal de acesso tem sido paulatinamente abandonado e que a subordinação hierárquica, de certa forma, desapareceu. Ao ensaiar a enumeração dos atores do novo transnacionalismo, inclui não apenas as ONG, as empresas transnacionais, ou intergovernamentais, mas também os indivíduos que comandam postos em tais instituições, como os prefeitos, os executivos, os responsáveis de câmaras de comércio, entre outros, que, para Badie, possuem também uma política externa, apoiando-se em expertises internacionais, com o intuito de buscarem políticas de integração que ultrapassam fronteiras. O local, assim, transformar-se-ia no espaço de “*recomposition géographique*”, o que outrora seria o ponto de afirmação de soberanias.

A fim de organizar o referencial teórico e expandir o tema “transnacional”, procurar-se-á responder na dissertação a algumas questões apresentadas por Keohane e Nye (ibidem:331). Para os autores, a análise do “Transnacional” pode ser agrupada em certas áreas:

- Quais parecem ser os efeitos da atuação das ONG para a capacidade dos Estados no cenário internacional? Em que grau e como os Estados têm sofrido de uma perda de controle como resultado da atuação destas organizações transnacionais no nível doméstico?
- Qual a implicação das relações transnacionais para o estudo da política mundial? A visão estadocêntrica, cujo foco é o sistema interestatal, é um arcabouço adequado para a investigação da realidade contemporânea?
- Quais são os efeitos das relações transnacionais na alocação de valores e, especificamente, nas assimetrias ou desigualdades entre Estados? Quem se beneficia das relações transnacionais, quem perde, quem controla as redes transnacionais e como elas são acompanhadas?
- Quais desafios das relações transnacionais emergem para as organizações internacionais convencionalmente definidas? A que ponto podem as antigas instituições mudar para se adaptar criativamente ao fenômeno transnacional?

Responder a todas as questões demandaria escrever obra complexa, além de pesquisa profunda que fugiria ao objetivo do trabalho dissertativo. Logo, pretende-se respondê-las não

específica e detalhadamente, mas, sim, apresentando respostas gerais, dialogando com os autores da disciplina que porventura tenham trabalhado em referidas obras temas objetos das indagações.

1.3 A Sociedade Civil Transnacional e as ONG: Qual Papel?

A emergência da sociedade civil transnacional vincula-se à globalização, que facilitou a criação de redes por intermédio das comunicações e da facilitação dos contatos entre os indivíduos no plano global. Saliente-se que falar em tal sociedade divide duas vertentes já expostas do debate: os céticos, de um lado, que rejeitam a existência desse pólo de poder e o subordina à tendência de reestruturação da economia em escala regional e global, realizada pelos agentes econômicos; a outra vertente, que sinaliza a sociedade civil transnacional como correlata a temas sobre meio ambiente, direitos humanos e segurança, entendida como manutenção da paz mundial. Ambas as vertentes são consideradas processos políticos sujeitos a diferentes níveis de contestação, consoante a ação dos governos, das empresas, das ONG, dos indivíduos e das organizações internacionais. (MERTUS:1998, 208 apud FONSECA, 2002)

Nos anos 1990, os anseios das opiniões públicas pelo mundo congregados em diversos fóruns multilaterais trouxeram os movimentos sociais com força para a arena internacional, em especial nos temas que afetam direitos coletivos, como o meio ambiente sadio, a busca pela paz, o desenvolvimento. Esse fenômeno transpôs ao nível internacional o conceito de sociedade civil, que não tardou a ser incluído na concepção o adjetivo “transnacional”. Smouts *et alli* (2003:460-61) salientam, no entanto, que a definição “sociedade civil global” não descreve uma realidade social, mas sim serve como um instrumento de crítica contra os Estados. Caso se considere a existência de tal sociedade, o êxito na afirmação consiste basicamente dos frutos do estabelecimento das redes, geralmente criadas por intermédio das grandes ONG ocidentais, de grupos e de indivíduos engajados em ações políticas e sociais. Quanto à questão da legitimidade destes grupos em representar suposta sociedade civil global, Smouts e outros (*ibid*) ressaltam que:

A questão da legitimidade é constante. Para falar em nome da sociedade civil, a concorrência é dura. Os movimentos “anti-hegemônicos” têm tendência a se autoproclamarem “sociedade civil mundial”, deixando ao largo movimentos que lhes são contrários e outras formas de sociedade civil que se podem encontrar em países do Sul, de natureza religiosa ou comunitária, que não buscam

necessariamente se distanciarem do Estado. (tradução minha)¹⁹

O problema da existência de tal sociedade e da possível legitimidade como agente de representação dos indivíduos no globo requer análise acurada que não encontra objetivo neste trabalho, pois demandaria pesquisa específica sobre hipóteses não defendidas nesta dissertação. Assim, seguindo linha de parte dos analistas em RI, considera-se a noção de sociedade civil transnacional como um termo que compreende as novas esferas de autoridades que emergem e transcendem o espaço territorial e a soberania dos Estados. Os elementos que a compõem são os atores transnacionais, que ditam normas, valores e princípios aplicáveis aos atores privados além das fronteiras nacionais (id: ibid, 461).

Martin Shaw (1994) salienta que, a exemplo do papel da sociedade no plano interno dos Estados, no transnacional, a sociedade civil pretende interligar os diferentes atores sociais, redefinindo a democracia sob bases inovadoras. O fim da Guerra Fria abriu a perspectiva da emergência de uma ordem que favorecia o ressurgimento da escola idealista nas relações internacionais. Autores como David Held, com *Democracy and the Global Order, from the Modern State to Cosmopolitan Governance* (1995), Daniele Archibugi, com *Cosmopolitan Democracy, An Agenda for a New World Order* (1995), Richard Falk, *On Human Governance: Toward a New Global Politics* (1995) e Robbins Bruce e Pheng Cheah, com *Cosmopolitics, Thinking and Feeling beyond the Nation* (1998) são alguns dos representantes desse pensamento. Tais autores propuseram um ordenamento social fundado em uma *democracia cosmopolita*, definida como um “modelo de organização política em que os cidadãos, onde quer que se encontrassem, tivessem a possibilidade de fazer-se ouvir e representar nas relações internacionais paralelamente aos seus próprios governos e independente deles”. (ARCHIBUGI:1995, 13)

A democracia cosmopolita expressa-se por meio da participação - entre outros atores, como os Estados, os grupos de pressão diversos, os indivíduos – das ONG nacionais, quando na defesa de temas que ultrapassem os interesses internos e afetem indivíduos no âmbito transnacional, e das ONG transnacionais. Com limites de fronteiras nacionais reduzidos, as

¹⁹ No original : *L'enjeu de la légitimité est constant. Pour parler au nom de la société civile, la concurrence est rude. Les mouvements « anti-hégémoniques » ont tendance à s'autoproclamer « société civile mondiale », laissant dans l'ombre les mouvements qui leur sont opposés ainsi que d'autres formes de société civile que l'on peut trouver dans les pays du Sud, de nature religieuse ou communautaire, qui ne cherchent pas nécessairement à se séparer de l'État.*

ONG intensificam a capacidade de acesso a outros atores, como forma de coordenar políticas e atividades para formarem coalizões vencedoras com impacto político na atuação dos Estados (RISSE-KAPPEN:1999).

Na globalização, a democracia cosmopolita pretende representar os cidadãos quanto a temas considerados de urgência acima das soberanias dos Estados. Quando se trata do meio ambiente, há tendência de desenvolver-se discurso que legitima a atuação das ONG, sobretudo nas instituições internacionais, em que o regime de proteção internacional do meio ambiente tem-se desenvolvido desde a década de 1970, quando da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente Humano (CNUMAH), em Estocolmo, Suécia, 1972. Ademais, a formação de conceitos e princípios que reafirmam as aspirações das ONG, como o *desenvolvimento sustentável* ou o princípio da *precaução*, incentiva a criação de redes entre instituições e indivíduos a fim de defenderem seus pontos de vista. A globalização, nesse ponto, ainda que edifique espaços de participação democráticos e crie novas polarizações de poder, apresenta desafio que carece de estudos sistemáticos para se descobrir os reais efeitos do impacto das ONG transnacionais no plano doméstico dos Estados. As coalizões vencedoras (*winning coalitions*), como entende Risse-Kappen (1999), no tema ambiental, realmente constituem as posições de uma sociedade civil transnacional? Sob que bases venceram o debate? Qual a representatividade em nível global para se considerarem arautas da democracia cosmopolita? São questões ainda não respondidas, mas que garantem a continuidade do debate...

CAPÍTULO 2
A ORDEM AMBIENTAL INTERNACIONAL

2. A Ordem Ambiental Internacional

2.1 A Evolução da OAI

Na atualidade, as questões relacionadas ao meio ambiente têm-se destacado na agenda internacional. Governos, instituições internacionais, ONG, universidades, cientistas representam nova geração com o objetivo de desenvolverem mecanismos de proteção ao meio ambiente, elaborados sob valores e princípios que idealizam um futuro mais seguro e maior qualidade de vida baseado em ambiente mais saudável. Também se moldaram conceitos para que a convergência das idéias nos regimes se harmonizasse aos interesses de nações, indivíduos e instituições, de modo a conformar opinião pública sobre temas que afetam a humanidade como um todo. A ordem internacional ambiental (OAI), assim, evolui com a dinâmica da sociedade, com seus avanços tecnológicos, suas descobertas científicas, seus desastres ecológicos.

A questão ambiental tornou-se um tema global, pois problemas ambientais foram rapidamente politizados e internacionalizados. Além disso, têm impactos que ultrapassam as fronteiras das nações. Quando se discute acerca das mudanças do clima em fóruns multilaterais, da poluição da água e do ar, do desflorestamento, da emissão de gases tóxicos na atmosfera, os efeitos de tais questões são mundiais, o que apenas com a cooperação e o envolvimento de todos os países podem ser resolvidos. Tema global pelo fato de alguns problemas se relacionarem a bens comuns da humanidade, a exemplo da utilização de recursos naturais compartilhados pelos membros da comunidade internacional. Dentro dessa categoria se incluem os oceanos, a atmosfera, o espaço cósmico. Ao cruzarem o território dos Estados, são intrinsecamente transnacionais. (GREENE, 452 *in* BAYLIS: 2004)

Para entender a OAI, a evolução dos conceitos, dos princípios, dos valores, é proveitoso considerar algumas características que permeiam a natureza daqueles problemas ambientais. Bodanky *et alli* (2007:6-8) enumeram os traços centrais para pensar o tema. Para os autores, tais problemas são causados primordialmente por condutas privadas. A poluição e a exploração dos recursos naturais resultam de atividades seja de empresas e indivíduos, seja de Estados. Têm, ademais, uma base física e tecnológica. Parte dos temas da agenda internacional são, em essência, políticos, como os direitos humanos, segurança, comércio,

entre outros. Questões ambientais, por sua vez, embora envolvam a dimensão política, tendem a ser analisados adicionalmente em outros níveis, visto que o avanço tecnológico produz impactos ambientais que apenas podem ser explicados com o auxílio da Ciência. Ao tratar-se da camada de ozônio, por exemplo, imprescindíveis tornam-se as descobertas científicas, de cujo avanço depende a evolução dos regimes e dos acordos internacionais, o que envolve, como corolário, as incertezas científicas. Dada a complexidade do tema, os problemas ambientais são extremamente dinâmicos e apresentam alvos imprecisos, especialmente por causa da evolução nas ciências, que redefinem as descobertas. A redefinição dos conceitos direciona as posições dos Estados que, cada um a sua maneira, interpretam as questões em vista de interesses particulares, como se observa nas questões sobre mudanças do clima. Sendo interconectados e transnacionais, os problemas ambientais, enfim, têm de ser analisados de forma holística. A razão para tanto reside em que as soluções em âmbito local apenas têm efeitos em âmbito regional. Questões como o aquecimento global, ao interessarem à vida no planeta, compreendem preservar as florestas, diminuir a emissão de poluentes, desenvolver tecnologias, estudar sobre a camada de ozônio, entre outras ações que não podem ser tratadas isoladamente.

2.1.1 Primeiros Passos de Cooperação

Pensar o tema do meio ambiente, ainda que os princípios basilares da matéria se tenham desenvolvido em época recente, sobretudo a partir da segunda metade do século XX, não se afigura novidade. A preocupação com a natureza emerge nas relações internacionais ainda no século XIX, no contexto de elaboração de acordos bilaterais e regionais para a utilização de recursos, tais como a Comissão para o Reno e o Danúbio, cuja finalidade facilitaria o aproveitamento econômico dos rios, e a realização em Londres, a convite da Coroa Britânica, em 1900, de uma reunião internacional para discutir a caça indiscriminada nas colônias da África. Durante as décadas seguintes, o interesse para a proteção da vida selvagem, da fauna e da flora intensifica-se em virtude do surgimento de grupos de pressão como a Real Sociedade para a Proteção dos Pássaros. Dos primeiros acordos na época, intensificaram-se os esforços para a criação de parques e reservas, presságio do posterior avanço do regime de proteção internacional do meio ambiente, assunto do tópico seguinte. (RIBEIRO:2001, 54)

Apenas nos anos 1960, no entanto, o meio ambiente adquire relevância na agenda

internacional, em decorrência dos desastres ambientais e da busca de desenvolvimento descontrolado pela industrialização, tanto pelos países desenvolvidos quanto pelos conhecidos à época “do Terceiro Mundo”, que poluíam a natureza e extraíam recursos sem sustentabilidade. O desenvolvimento representava questão central nas discussões nos fóruns multilaterais na citada década. De um lado, países como a China, a Índia, o Brasil, a Iugoslávia, entre outros, figuravam como contestadores da ordem bipolar que pretendia, nas palavras de Araújo Castro, embaixador brasileiro, “congelar” as estruturas político-econômicas do poder mundial. Tal ordem sustentava-se sob os alicerces do pensamento não-alinhado, em que Sukharno, Nasser, Tito, Nehru lideravam movimento de contestação ao enquadramento das Nações aos blocos de poder à época. Desenvolver era o conceito e o objetivo de tais países no momento. O progresso, a diminuição da pobreza, a riqueza dos países implicavam industrializar, independentemente da degradação da natureza. A bipolaridade ideológica quanto ao sistema político a prevalecer, se capitalismo ou socialismo, entre EUA e URSS, marginalizou-se diante das certezas dos países menos desenvolvidos de que teriam de alterar seus modos de produção a fim de alcançarem posição privilegiada na ordem internacional que então se apresentava.

2.1.2 Novos Valores sobre o Meio Ambiente

Os anos de 1960 também se caracterizaram pelas transformações dos valores sociais. A geração que nasceria no pós-Segunda Guerra, sobretudo nos centros políticos Europa e EUA, sob a afluência dos “anos de ouro” do capitalismo, como bem denominou Hobsbawm (1995), questiona as bases que configuravam as decisões dos Estados em relação a segurança e economia. Os episódios em Paris, em maio de 1968, em Praga, no mesmo ano, acenavam para transformações estruturais no sistema internacional, cujos reflexos estariam presentes na reformulação dos temas da agenda global e na redefinição dos princípios que justificavam a atuação dos Estados. Assiste-se, assim, à emergência da sociedade civil dos países ricos do Ocidente, com pretensões de participarem de modo mais ativo nas questões que envolviam suas idéias, como o meio ambiente.

A maior atenção aos problemas relacionados com o meio ambiente deve-se por motivos diversos. A nuvem de poluentes que cobriu Londres, em 1952, os acidentes ecológicos de proporções consideráveis - como o naufrágio do petroleiro “Torry Canyon”, em 1967 -, as denúncias de membros de comunidades científicas e acadêmicas contribuíram, sem

dúvida, para o desvio das atenções de governos e sociedade para o fato de que algo estava errado. Nessa percepção surgiram obras que influenciariam o debate sobre o tema, com destaque para *Silent Spring* (1962), de Rachel Carson, em que a autora denuncia o uso de agrotóxicos e pesticidas na agricultura, o que contamina os lençóis freáticos e os solos; para *The Tragedy of Commons* (1968) e *Exploring New Ethics for Survival* (1972), de Garret Hardin, em que o autor propõe um modelo explicativo de como as comunidades degradam bens comuns, movidas por interesses imediatos de sobrevivência, mesmo quando reconhecem que a longo prazo serão também prejudicadas; e para *Blueprint for Survival* (1972), pelo magazine inglês *The Ecologist*, que apoiava o controle demográfico como meio de conter os problemas ambientais. Tais obras influenciaram a opinião pública, com impactos que estimulariam o avanço dos debates acerca de questões sobre a utilização sustentável dos recursos naturais e/ou o crescimento demográfico e suas conseqüências para o meio ambiente.

A sociedade, crescentemente envolvida nas questões ambientais e consciente dos efeitos da degradação do meio ambiente, inicia participação efetiva por meio da criação de ONG, instituições, grupos de pressão. Em 1968, reúnem-se cientistas, acadêmicos, empresários, acadêmicos no que se conheceu como Clube de Roma, de cujos encontros, patrocinados por grandes empresas, originou-se o relatório *The Limits to Growth*. Diferentemente da obra de Rachel Carson, ou de Garret Hardin, tal documento tem impacto político internacional que nortearia a discussão sobre o meio ambiente e o surgimento de duas teses que se apresentariam na época.

Em conjunto com a Associação Potomac e o *Massachusetts Institute of Technology*, a publicação de *The Limits to Growth*, ao apresentar as teses catastróficas do crescimento demográfico para a preservação do meio ambiente, refletindo a popularidade das teses neomalthusianas tão em voga no momento, divide a opinião pública entre os adeptos do crescimento zero (os zeristas) e os desenvolvimentistas. Defendiam o limite ao crescimento os que pretendiam esbarrar o desenvolvimento industrial, relacionado com a poluição atmosférica e com a degradação ambiental; apoiavam o progresso proporcionado pelas indústrias os que ainda não haviam desenvolvido seus parques industriais, considerados essenciais para entrarem no clube do chamado “primeiro mundo”. O debate, decerto, logo ultrapassaria a sociedade para conformarem-se às políticas externas dos Estados nos fóruns internacionais, de modo a reafirmarem suas decisões quanto ao desenvolvimento interno a qualquer custo, como no caso brasileiro.

2.1.3 De Estocolmo ao Rio

Foi nesse clima de novidade e preocupação com o destino do meio ambiente que, por meio do Secretário-geral, Maurice Strong, convocou-se, em 1972, a CNUMAH, conhecida como “Conferência de Estocolmo”. Embora o objeto desta dissertação, as ONG, tenham-se sacramentado como atores da OAI apenas na Cúpula do Rio, em 1992, a CNUMAD, Estocolmo merece tratamento relevante para a conformação da OAI, porquanto constituiu etapa histórica na evolução das matérias acerca do meio ambiente nas agendas internacional e doméstica da maioria dos países. Contribuiu, também, significativamente, para que a temática do meio ambiente chamasse a atenção da comunidade internacional, o que aconteceu efetivamente, pois se observa depois o surgimento de número relevante de ONG de defesa do meio ambiente e a elaboração de políticas públicas ambientais em diversos países.

A CNUMAH correspondeu a uma resposta ao crescimento dos interesses por questões ambientais em todo o mundo. O objetivo principal do encontro residia na conformação de um regime internacional que promovesse abordagem conjunta e coordenada – na idéia de interdependência complexa, destacada na literatura liberal-institucionalista da época – em busca da cooperação entre os participantes a fim de equacionarem os problemas ambientais, em especial o da poluição proveniente dos parques industriais nos países desenvolvidos. A Conferência representou ponto de inflexão no desenvolvimento das políticas ambientais, cujos princípios e instituições oriundas do encontro teriam visibilidade e duração presentes nas décadas vindouras.

Owen Greene (ibidem:455 in BAYLIS, idem) destaca algumas das principais contribuições da CNUMAH. Primeiro, embora sem aceitação universal, uma vez que os países do bloco socialista capitaneados pela URSS boicotaram o evento, os princípios acordados na Conferência fortaleceram significativamente o quadro para futura cooperação ambiental entre os países. Um dos princípios da Declaração de Estocolmo, documento que resultou das discussões, reconhece a soberania estatal sobre os recursos naturais, agradando aos países ricos em recursos, como o Brasil, mas estabeleceu que os Estados teriam responsabilidades quanto a assegurar que atividades dentro de sua jurisdição ou controle não causasse danos ao meio ambiente de Estados fronteiriços ou áreas além dos limites da soberania estatal (Princípio 21). Entre outros princípios, a comunidade internacional deveria estipular limites ao uso dos “*global commons*”; e recursos identificados como “*Common Heritage of Mankind*” (como a Antártida, o fundo do Mar, etc.) deveriam coletivamente ser

assegurados e utilizados em benefício comum. Outra contribuição refere-se ao estabelecimento de redes de monitoramento do meio ambiente no plano global e regional, o que não apenas desenvolveu formas de tratar dos problemas ambientais, como também estimulou ações indiretas de outros atores em relação a eles. Merecem destaque quanto a esse ponto as atividades do *Greenpeace* na Antártida. Organização que conta com base em tal localidade, o *Greenpeace* desenvolveria em suas expedições relatórios que forneciam dados relativos à atuação dos países na região, o que auxiliaria no monitoramento pelos mecanismos formais do Tratado (VILLA:2005, 156-195). Enfim, as mudanças políticas no plano internacional e no plano interno, estimuladas pela Conferência, proporcionaram a criação de secretarias nacionais para o meio ambiente e de agências estatais para o monitoramento e a elaboração de regras para o gerenciamento dos recursos naturais. No caso brasileiro, criou-se a Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA), dentro da estrutura do Ministério do Interior. Para os atores não-estatais, a mudança correspondeu ao foco de atuação, ONG que antes eram baseadas apenas nos países europeus ou nos EUA estimularam-se a engajar-se com organizações também dos países em desenvolvimento.

A CNUMAH teve certo êxito. Entre as principais conquistas estavam a entrada definitiva do tema ambiental na agenda dos países e a determinação das prioridades das futuras negociações sobre o meio ambiente. Ressalte-se a criação, à época, do PNUMA, com o objetivo de coordenar as atividades relacionadas ao meio ambiente de outras agências do sistema ONU. Nos anos 1980, o PNUMA representaria relevante arena para a interconexão de temas sociais com os ambientais, sobretudo ao interpretar o desenvolvimento sustentável como perpassando os limites do meio ambiente e alcançando o ser humano nas necessidades elementares dos variados planos da existência.

Maurice Strong (apud LAGO: 2004, p. 51), em análise posterior sobre a Conferência, conclui que:

A conferência de Estocolmo trouxe claramente à tona as diferenças entre as posições dos países em desenvolvimento e daqueles mais industrializados, mas não resolveu estas diferenças. De fato, as questões financeiras e as bases para estabelecer a divisão de responsabilidades e de custos continuam a ser as principais fontes de diferenças e controvérsia [...], e se tornaram centrais nas negociações internacionais sobre qualquer tema de meio ambiente e desenvolvimento sustentável [...]. a principal importância de Estocolmo foi estabelecer o quadro para estas negociações e para os instrumentos de cooperação que elas produziram. Mais do que tudo, [a Conferência] levou os países em desenvolvimento a participar de forma plena e influente nesses processos. (tradução do autor)²⁰

²⁰ No original: *The Stockholm Conference starkly brought out differences between the positions of developing*

Concluída a CNUMAH, o tema do meio ambiente não seria esquecido, pois se incorporara em definitivo na agenda dos países. O enriquecimento do debate fez-se em diversos níveis, tanto nos governos quanto na sociedade civil. Quanto a esta, vale lembrar que o evento se destacaria pela participação de um novo ator nas reuniões internacionais: as ONG. Wagner Ribeiro (ibidem:79-80) relembra que a presença delas no evento conferiu rumos inovadores para o ambientalismo. Até então as preocupações centrais do movimento ambientalista centravam-se no pacifismo como estratégia de influência política nas questões internacionais sobre desarmamento, tendo em vista os testes nucleares de países como URSS, EUA, China, França, entre outros. O temor que desviava a atenção da sociedade civil se voltava aos efeitos transfronteiriços da radioatividade das armas nucleares, ou do vazamento das usinas que processavam o urânio. Em Estocolmo, as ONG organizaram o que se chamou Fórum do Meio (*Miljöforum*), instrumento de espaço para as reivindicações. Nesse contexto, as ONG esperavam influenciar os governos, com estratégias que consistiam desde protestos contra a pauta definida no evento, que restringiam sua participação, até o apoio às teses oriundas do conservadorismo do Clube de Roma, que se adaptavam às filosofias de crescimento zero por elas defendidas.

2.1.4 O Relatório Brundtland e o Desenvolvimento Sustentável

A polêmica entre desenvolvimento e preservação do meio ambiente tornou-se assunto primordial nas discussões sobre a temática e desencadeou novos estudos. Entre estes, destaca-se o relatório Brundtland, de 1987, que consagrou a idéia do conceito de *desenvolvimento sustentável* na OAI. O documento resultou dos trabalhos da Comissão Mundial para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD), criada em 1983 pela ONU. A Comissão, presidida pela ex-primeira-ministra da Noruega Gro Harlem Brundtland, objetivava estudar a degradação ambiental do planeta, não desmerecendo variáveis econômicas, e propor soluções aos problemas analisados sob perspectiva de um desenvolvimento mais sustentado. O resultado da comissão imprimiria tom inovador nas discussões sobre meio ambiente e desenvolvimento, divergência entre os Estados desenvolvidos e em desenvolvimento nos

and more industrialized countries but did not resolve them. Indeed, the issues of finance and the basis for sharing responsibilities and costs continue to be the principal source of differences and controversy [...] and have become central to international negotiations on virtually every environment and sustainable development subject [...] the principal importance of Stockholm was it established the framework for these negotiations and for the cooperative arrangements they have produced. Most of all, it brought developing countries into a full and influential participation in these processes.

fóruns multilaterais, ao produzir o documento *Our Common Future*, no qual se encontra o clássico conceito de desenvolvimento sustentável: [...] aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem as suas próprias necessidades (CMMAD: 1986, 46)

O *desenvolvimento sustentável* torna-se, desde então, referência para as bases sob as quais se discutiriam o tema do meio ambiente. Imprescindível na elaboração de posteriores estudos e trabalhos, estabeleceu o conceito visão holística no tratamento do tema. Assim, teve o Relatório ampla aceitação em virtude do caráter inovador, porquanto preconizava a aliança entre a preservação e o desenvolvimento, até esse momento entendidos como dicotômicos.

O Relatório Brundtland foi decisivo para a convocação, em 1992, da CNUMAD. A distância temporal entre ambos os eventos, no entanto, conduz à reflexão dos motivos do “esfriamento” do tema do meio ambiente na agenda internacional e da relativa estagnação do que pareceu uma ilusória emergência da OAI.

Um ano após Estocolmo, um fato decisivo levaria os países a repensar a atuação no plano internacional e a priorizar o tema econômico: o choque do petróleo de 1973. Singular, o evento assinalou o fim dos “anos de ouro” do capitalismo global. Ao trazer novos problemas para os países desenvolvidos, desviou o foco da agenda das nações, que agora abandonavam anos de relativa tranquilidade, para realizarem política externa mais realista e voltada aos interesses de curto prazo.

2.1.5 As Crises Pós-Estocolmo

As duas décadas que se seguiram a Estocolmo são anos de recrudescimento das recessões, que assolaram os países em maior parte do mundo. O aumento do preço do petróleo obrigou os países compradores a reverem suas políticas. Com isso, temas sociais como meio ambiente, população, gênero cederam lugar aos relativos a segurança e a economia (*high politics*, na idéia realista). No final da década de 1970, além da recessão norte-americana do início, tem fim a fase da distensão entre as duas superpotências, o que estimulou novas rivalidades e a repartição de interesses pelo globo. Mencione-se, ainda, a revolução iraniana e o segundo choque do petróleo, em 1979; a “década perdida” na América Latina, a partir de 1980, com impactos na reformulação das políticas dos países em desenvolvimento, entre eles o Brasil. Absortos em problemas sociais e crise econômica, tais nações secundam temas que

não os relacionados à solução do pagamento de suas dívidas.

Não é difícil compreender o longo hiato entre as duas principais conferências, como não o é estabelecer o ponto de contato entre o ressurgimento do tema vinte anos depois. O fim da Guerra Fria, simbolizado pela queda do Muro de Berlim, em 1989, e pelo esfacelamento do império soviético tempos depois, em 1991, propiciou o reordenamento do poder mundial. As bases pelas quais se assentava a bipolarização ideológico-militar do período anterior cederam lugar à reflexão sobre a análise do processo decisório em antigos temas da agenda internacional, os quais afetariam interesses de maior número de países nos fóruns internacionais.

2.1.6 O Pós-Guerra Fria e a Década Social da ONU

Assim, a década de 1990 representaria período de mudanças na arena internacional. A “nova ordem” anunciava horizonte otimista para as democracias e a abertura de diálogo mais promissor nos fóruns multilaterais. Para os países desenvolvidos, significava a oportunidade de alcançar-se a estabilidade econômica e propiciar ao mercado global maior fluxo financeiro e comercial, que encontraria eco nas economias em desenvolvimento. Para estes, era o presságio de uma vaga democratizante, em especial na América Latina, onde anos de regimes militares impediram adesão mais concertada nas convenções internacionais, em decorrência dos projetos nacionalistas de industrialização, desenvolvidos pelas burocracias estatais. (LAGO: 2004)

As convocações das conferências a partir de 1990 são ilustrativas. Não mais temas como a segurança influenciariam diretamente a política dos países, e sim temas com aspectos sociais. A cúpula precursora dos chamados “Novos Temas”, vista com entusiasmo por representar nova fase da ordem internacional, foi a Cúpula Mundial sobre a Criança, em 1990, seguida pela CNUMAD, em 1992. As conferências sobre matérias sociais que se seguiram, apenas a título de exposição, foram a Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento, no Cairo, em 1994; a Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Social, em Copenhague, em 1995; a IV Conferência Mundial sobre a Mulher, em Beijing, em 1995; e, por fim, a Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, em Istambul, em 1996.²¹

²¹ Para análise completa das Conferências da década de 1990, ver ALVES, 2001; LAGO, 2004; LE PRESTRE, 2005.

2.1.7 A CNUMAD e Joanesburgo em 2002

Das conferências acima mencionadas, a OAI tem continuidade em evento que representaria verdadeiro *turning point* na cooperação entre os países nas relações internacionais acerca do meio ambiente: a CNUMAD, em 1992. O Encontro caracterizar-se-á inicialmente por divergências e antecedentes. Vinte anos depois de Estocolmo, a polarização entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento ainda aparecia como fantasma que relembriaria o alarmismo que o Clube de Roma expressara quanto à ameaça ao futuro do planeta; tensões acerca da questão demográfica e a poluição industrial insistiam em se fazer realidade. A CNUMAD, no entanto, representa inflexão, ao destacar-se pela presença maciça de chefes de Estados e pela participação ativa da sociedade civil, por meio das ONG. Dela emergiram documentos internacionais que redefiniriam os parâmetros de cooperação e entendimento dos países sobre assuntos de natureza ambiental, tais como a Convenção da ONU sobre as Mudanças do Clima (CMC), a Convenção sobre a Diversidade Biológica (CDB), a Declaração do Rio, a Declaração sobre Florestas e a Agenda XXI, referências na OAI.

De 3 a 13 de junho de 1992, a cidade do Rio de Janeiro sediaria o maior encontro de líderes do pós-Guerra Fria: a CNUMAD. Prevista para ser o primeiro evento em relevância no início da década, de um mundo transformado pelo fim da bipolarização ideológica, a Conferência foi marcada também por tendências e divergências em relação aos temas do meio ambiente e do desenvolvimento. As desavenças resultavam da estrutura do SI e, com o término da bipolaridade, emergiriam com força: de um lado, países do Norte, desenvolvidos; do outro, do Sul, em desenvolvimento. Com apenas 20% da população mundial, os países industrializados consumiam 2/3 da energia gerada no planeta e eram responsáveis por lançar na atmosfera metade dos gases poluentes. As nações pobres, por sua vez, não se sentiam compelidas a pagar por problemas ecológicos que não ajudaram a criar. A “Eco-92”, ou “Cúpula da Terra”, tentaria diminuir o abismo que separava pobres e ricos.²²

A CNUMAD reuniu 108 Chefes de Estado e de Governo – entre eles os das nações mais poderosas do planeta, tais como o americano George Bush (pai), o japonês Kiichi Miyazawa, o alemão Helmut Kohl e o primeiro-ministro britânico John Major. Foram credenciados mais de 10.000 jornalistas e 1.400 ONG (também em evento paralelo, o Fórum Global, reuniram-se membros de 7.000 ONG). Segundo o documento de convocação para a

²² Dados extraídos da revista *Veja*, de 03/06/92, “A Terra em transe na Eco 92”, pp54-5.

CNUMAD, a conferência foi organizada para “*elaborate strategies and measures to halt and reverse the effects of environmental degradation in the context of increased national and international efforts to promote sustainable and environmentally sound development in all countries.*” (apud LAGO: *ibidem*, p. 24)

Além do tema da segurança ambiental e do desenvolvimento, o que estava em jogo na CNUMAD, em última instância, residia na transferência de tecnologia utilizada pelos países ricos para proteger o meio ambiente para o resto do mundo. Outros temas norteariam o Encontro, tais como sobre a exportação de detritos industriais químicos ou radioativos, a mudança climática provocada pela emissão de gases oriundos da queima de petróleo e do carvão e as normas para preservação e uso racional das plantas e dos animais.

As posições acerca de tais temas divergiam. Pelo menos cinco atores protagonizavam as desavenças: Brasil, Estados Unidos, Europa ocidental, ONG e TNC. Quanto ao acesso às tecnologias, por exemplo, o Brasil as almejava a preço de custo, sem *royalties* ou patentes; os EUA redargüiram que só teriam acesso a elas países considerados seguros (que não repassassem a inimigos potenciais); para a Europa, as despesas com patentes e *royalties* deveriam ser subsidiadas pelos países ricos; para as ONG, os custos deveriam ser os mais baixos possíveis, e os países pobres não deveriam pagar por patentes de novas tecnologias; as TNC, enfim, não aceitavam a posição das ONG, exigiam o respeito às patentes e aos custos de mercado.²³

Em outro tema polêmico e que despertava divergências, a mudança climática, países como o Brasil defendiam o controle das emissões de gases apenas sendo possível se houvesse dinheiro e tecnologia disponíveis, pois a prioridade financeira seria o combate à miséria e o desenvolvimento. Os EUA não aceitavam fixar datas ou limites, mas comprometer-se-iam a poluir menos. Tal posição dever-se-ia ao fato de que o país considerava que uma redução drástica de emissões prejudicaria a sua recuperação econômica, bem como exigiam também a participação de países como China e Índia nos esforços de redução de gases. Para a Europa, até o ano 2000, as emissões de dióxido de carbono deveriam estabilizar-se aos níveis de 1990; em posição idealizada, as ONG cogitavam ser possível a emissão, no ano 2000, de apenas 10%; e as empresas comprometiam-se a reflorestar e a criar tecnologias poupadoras de energia.

Diante de tantas divergências, persistiram as reivindicações dos Estados, que deixaram

²³ *Idem, ibidem.*

o evento sem satisfazerem algumas pretensões. Para os países desenvolvidos, por um lado, ficou clara a resistência para extrair programas de governo que limitassem as queimadas em florestas e a diminuição da depredação do meio ambiente. Para os em desenvolvimento, por outro, o financiamento dos organismos multilaterais para elaborar projetos foi escasso, demonstrando a dificuldade em obter recursos para redirecionar alguns programas na área ambiental. Os resultados, no entanto, mostraram que as divergências não são plenas e que pontos de convergência se afiguravam possíveis. Quanto ao financiamento, por exemplo, os países ricos comprometeram-se a destinar 0,7% do PIB para projetos para o meio ambiente. O Brasil captou 2,6 bilhões de dólares para projetos ecológicos. Quanto ao clima, os participantes comprometeram-se a reduzir as emissões de gás carbônico aos níveis de 1990. Para a diminuição das queimadas, foi aprovada uma declaração de princípios, sem força de lei. Quanto à biodiversidade, as empresas dos países ricos deveriam transferir tecnologia e pagar *royalties* para as dos países pobres, nos negócios que fizessem juntos.²⁴

Em 1997, ao realizar-se a avaliação dos resultados da CNUMAD, percebeu-se que as metas acordadas no evento pouco haviam sido atingidas. A percepção das dificuldades em avançar na temática do meio ambiente demonstrava a realidade posta nas relações internacionais após a euforia que se seguiu ao encontro do Rio de Janeiro, em que se acreditava que, finalmente, o planeta reinventara o ecologicamente correto. Nesse contexto, as reuniões preparatórias do evento que aconteceria em 2002, a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (CMDS), prefiguravam as frustrações que então se conheceriam, uma vez que as desorganizações em que terminariam, preconizavam as reclamações e os conflitos que no momento passavam a estender-se aos eixos Norte-Norte, Norte-Sul e Sul-Sul. No Norte, por exemplo, além da tradicional divergência quanto ao financiamento dos projetos, EUA e EU agora posicionavam-se em pólos distintos quanto aos problemas relativos ao aquecimento global. No Sul, os países de menor desenvolvimento relativo tratavam de enfatizar a erradicação da pobreza e o aumento das verbas para os projetos de saneamento, enquanto países de maior desenvolvimento buscavam avaliação mais contundente do cumprimento das metas acordadas na CNUMAD. (DUARTE: 2003, 43-60)

A CMDS, assim, também conhecida como Rio+10, teve lugar na África do Sul, em Joanesburgo, no ano de 2002. Tal evento ganha importância pelo fato de representar a terceira conferência mundial promovida pela ONU sobre o tema do meio ambiente. Na ocasião, 193 países fizeram-se presentes, em um total de mais de vinte mil participantes, então incluídos

²⁴ Dados extraídos da revista Veja, de 17/06/92, “O Rio já é História”, p. 39

chefes de Estado, delegados governamentais, ONG, grupos indígenas, entre outros atores da sociedade civil. No entanto, ponto negativo que espelhava o pessimismo quanto ao evento pode ser reconhecido na baixa mobilização popular, como então apresentado o oposto dez anos atrás, quando se percebia o sentimento de urgência e o otimismo quanto ao futuro do planeta.

No seio das discussões, o conceito do desenvolvimento sustentável, como exposto no título do evento, apresenta-se como a pedra angular da agenda a ser discutida. A Cúpula em apreço tinha como objetivo primordial a revisão da implementação da Agenda 21, que prescrevia em seu texto as mudanças exigidas aos Estados para que os preceitos tivessem o êxito esperado. Tais mudanças, no entanto, não representavam expectativas das quais os países confiassem intensamente, uma vez que a percepção no geral era a de que em apenas 10 anos muito não seria possível, principalmente quando se trata de modificar estruturas econômicas e jurídicas para a conformação com os textos aprovados ainda na CNUMAD. Assim, vale ressaltar, que o objetivo de Joanesburgo não residia na adoção de novos compromissos, e sim na avaliação dos avanços e das dificuldades da assunção dos acordos de 1992, e em identificar, também, as razões do pouco avanço do pouco avanço, buscando, para tanto, as medidas para a retomada da viabilização dos objetivos iniciais.²⁵

Da Conferência, dois documentos resultariam: uma Declaração Política e um Plano de Implementação²⁶. O conteúdo de tais declarações reflete os limites das decisões, que, baseadas no consenso, seriam fruto de divergências quanto às medidas mais eficazes para se resolver as necessidades imediatas para a questão ambiental. Tais documentos, todavia, não têm força mandatória aos países signatários, porquanto não há previsão de sanções a fim de coibir o descumprimento. Na prática, assim, representam apenas um conjunto de diretrizes e princípios.

²⁵Para maiores informações, consultar o sítio oficial da Conferência: www.johannesburgsummit.org. Acesso em 20/12/2007.

²⁶ A Declaração Política, intitulada "O Compromisso de Joanesburgo sobre Desenvolvimento Sustentável", possui 69 parágrafos divididos em seis partes. Como o nome indica, trata-se de documento que estabelece posições políticas, e não metas. Assim, reafirma princípios e acordos adotados na Estocolmo-72 e na Rio-92, pede o alívio da dívida externa dos países em desenvolvimento e o aumento da assistência financeira para os países pobres, além de reconhecer que os desequilíbrios e a má distribuição de renda, tanto entre países quanto dentro deles, estão no cerne do desenvolvimento insustentável. O segundo possui dez capítulos e 148 parágrafos. Seu mote é alcançar três objetivos supremos: a erradicação da pobreza, a mudança nos padrões insustentáveis de produção e consumo e a proteção dos recursos naturais. Um dos pontos mais relevantes do documento é o tratamento de temas antigos de uma forma que reflete a evolução no cenário internacional desde 1992. Fonte: www.ana.gov.br/AcoesAdministrativas/RelatorioGestao/Rio10/Riomaisdez/index.php.13.html (Acesso em 15/12/2007)

2.2 A Crescente Proteção Internacional do Meio Ambiente

Ao tratar da OAI, no tópico anterior, pretendeu-se realizar um panorama geral das principais iniciativas que ensejaram a edificação da temática do meio ambiente nas relações internacionais. Fez-se uma análise mais histórica que técnica, uma vez que se buscou conhecer as bases históricas que fundamentaram os acontecimentos na evolução do tema. Intenta-se agora, no entanto, alinhar as transformações de tal ordem sob perspectiva dos tratados que deram organicidade ao sistema, que conformaram o que se convencionou denominar direito internacional ambiental ou, como será utilizado *latu senso*, a proteção internacional do meio ambiente.

Tentativas iniciais de regular as ações antrópicas sobre o meio ambiente remontam ao início do século XX. Da Convenção para a Preservação de Animais, Pássaros e Peixes da África, de 1900, ao I Congresso Internacional para a Proteção da Natureza, de 1923, sob os auspícios do otimismo no seio da recém criada Liga das Nações, passou-se pela Convenção para a Proteção dos Pássaros Úteis à Agricultura, em 1902, e pela Convenção para a Preservação da Fauna e da Flora em seu Estado Natural, ocasiões que reuniam em especial os países europeus que almejavam regulamentar não apenas a depredação de seus ambientes naturais, mas, sobretudo, do uso indiscriminado da natureza nas colônias africanas.

Do período de 1919 a 1945, outros acordos seriam introduzidos na busca da proteção internacional do meio ambiente, como a Convenção para a Regulação da Pesca da Baleia, em 1931, ou a Convenção para a Proteção da Fauna e da Flora e das Belezas Cênicas Naturais dos Países da América, esta sob a égide da União Panamericana (SOARES:2003, 19). No que pese os nomes curiosos dos acordos, ou a boa vontade das partes em dar efetividade aos tratados, poucos tiveram eficácia prática, a simples decisão de evitar a degradação não seria suficiente para conter a destruição da natureza.

Ainda que o Tratado Antártico, de 1950, represente resultado relevante na conformação de princípios de um regime ambiental para a defesa de bens comuns pelos países, seria a criação da ONU que se consideraria como uma inflexão nas iniciativas de se criar um verdadeiro sistema de proteção ambiental internacional. Os propósitos de segurança coletiva propostos pela Carta da organização compreendiam não apenas o adequado uso de armamentos militares ou a contenção do “flagelo da guerra”, sendo em breve interpretado como a busca por um meio ambiente mais saudável, o que inicialmente exigiu estudos para o

conhecimento do meio ambiente. Dentre as agências especializadas que conformariam o arcabouço da organização, vale destacar a UNESCO. Criada em 1946, foi até a década de 1970 o principal palco na ONU a tratar do tema ambiental, com a promoção do intercâmbio científico e tecnológico e a implementação de programas de educação nos Estados-membros. A UNESCO destaca-se não apenas pelo apoio às discussões sobre a temática – precursora dos debates entre preservacionistas e conservacionistas –, mas também pela realização de conferências que contariam com a participação de países em todo o mundo, diversificando o círculo europeu que antes predominava nos fóruns. Uma primeira iniciativa entre os encontros foi a Conferência das Nações Unidas para a Conservação e Utilização dos Recursos, em 1949, nos EUA, com pelo menos 49 Estados. Em tal evento, embora ainda tímidas as recomendações finais, buscou-se criar ambiente de discussão científica sobre os problemas que afetavam o meio ambiente. Outra iniciativa, duas décadas depois, mas que contou com número maior de participantes, o que legitimava o tema na agenda internacional dos países, está na Conferência da Biosfera, de 1968, em Paris. O encontro contou com o apoio diversificado de instituições, desde a ONU, a FAO, a OMS, entre outras, até as ONG, que davam seus primeiros passos como atores presentes às discussões internacionais. No evento, discutiram-se os impactos ambientais da ação humana na biosfera. Nas reuniões, predominou o discurso científico, o que colocou temas sociais e políticos em plano secundário. Documento relevante resultado da conferência consistiu no programa “O Homem e a Biosfera”, que buscou reunir cientistas para estudarem os impactos das demandas econômicas sobre a natureza. (RIBEIRO: *ibidem*, 61-69)

Antes do encontro que sacramentaria a entrada do tema do meio ambiente na agenda internacional e resultaria na criação dos principais regimes de proteção ambiental, a Conferência de Estocolmo – já analisada em tópico anterior –, a Convenção sobre Zonas Úmidas de Importância Internacional, conhecida como Convenção de Ramsar, Irã, em 1971, objetivava proteger os ambientes em que as aves aquáticas, em migrações periódicas, atravessavam fronteiras. Os eventos acima descritos consideram-se iniciativas importantes para o sistema de proteção internacional do meio ambiente, em especial pela incorporação da temática nas discussões na política mundial. No entanto, ao privilegiarem o ponto de vista científico na resolução dos problemas que envolviam o uso indiscriminado dos recursos naturais, não influenciariam parte dos Estados que participavam nos encontros, em decorrência da ideologia desenvolvimentista presente nas estratégias de inserção internacional das nações não industrializadas do período. A Conferência de Estocolmo, de 1972, veio sanar

Capítulo 2: A Ordem Ambiental Internacional

em parte tal lacuna, ao polarizar nas reuniões os temas da degradação e do desenvolvimento. Os resultados do encontro são eloqüentes na configuração do regime ambiental. A Declaração de Estocolmo, o Plano de Ação e o PNUMA merecem ser destacados. Dentre estes, o PNUMA representou avanço considerável como regime criado para implementar o plano de ação acordado pelos países (ver acima). A instituição também se destacou por programas que desenvolveu após seu estabelecimento, em 1973, como o Programa Regional dos Mares, que reuniu mais de 120 Estados, ou o *Earthwatch*, cujo objetivo seria criar uma base de informações sobre o meio ambiente dos membros. No seio do PNUMA também se realizaria, em 1977, a Conferência das Nações Unidas sobre a Desertificação e a Conferência de Nairóbi, em 1982, para avaliar a atuação do programa nos dez anos de existência.

Assim, com o PNUMA a proteção internacional do meio ambiente encontrou espaço na agenda dos países, que atuavam baseados em variáveis que incorporariam as preocupações ambientais na política externa, em especial a partir dos anos 1970 e 1980. Tais décadas marcaram-se pela reivindicação de outros atores que não mais apenas os Estados como participantes da edificação da ordem ambiental, visto que a consciência da necessidade de preservação das espécies da fauna e da flora ameaçadas e do controle da poluição para um meio ambiente mais saudável para a humanidade estimulava a sociedade civil a organizar-se para exigir de seus países ações mais contundentes nos fóruns multilaterais. Os vários acordos que resultaram dessa atuação concertada dos Estados podem ser observados na elaboração da Convenção sobre Comércio Internacional de Espécies da Flora e da Fauna Selvagens em Perigo de Extinção (CITES), de 1975, da Convenção sobre Poluição Transfronteiriça de Longo Alcance (CPT), de 1983, da Convenção de Viena para a Proteção da Camada de Ozônio (CV), de 1985, do Protocolo de Montreal sobre Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio (PM), de 1987, e da Convenção de Basiléia sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito (CTR), de 1989. Assim, o alcance dos acordos empreendidos pelos países em todo o mundo afirma a introdução da temática ambiental no SI. O PNUMA como instituição internacional de certa forma obteve êxito nos vinte anos entre Estocolmo e Rio, ao instrumentalizar com os países verdadeiro sistema de proteção ambiental, que comprometeriam os Estados na preservação do meio ambiente. A OAI estava institucionalizada, mas ainda carecia de avanços em relação a temas concernentes ao aquecimento global ou à biodiversidade, para isso a Cúpula da Terra, no Rio de Janeiro, em 1992, seria realizada. (RIBEIRO: 2001, 73-106)

Na CNUMAD, ainda os resquícios de Estocolmo estariam presentes, aliar

desenvolvimento e preservação ambiental afigurava-se como o objetivo premente no encontro. O tema do meio ambiente a partir do evento não seria mais analisado nos centros acadêmicos, nos fóruns internacionais, na comunidade científica, sem a inclusão do conceito que fundamentaria os tratados oriundos da reunião: o *desenvolvimento sustentável* (ver tópico acima). Tal conceito estaria presente nas decisões da conferência, quais sejam a Convenção sobre Mudanças do Clima (CMC), a Convenção sobre a Diversidade Biológica (CDB), a declaração do Rio, a Declaração sobre Florestas e a Agenda XXI, documentos imprescindíveis na atual configuração da proteção internacional do meio ambiente.

As duas Convenções (CMC; CDB) merecem algumas observações, em virtude de não se poder pensar a OAI hoje sem que se as considere. A CDB entrou em vigor em 1993, com o objetivo de buscar que os países preservassem a diversidade biológica, por meio da proteção dos ecossistemas, dos habitats naturais, das espécies que aí convivem, também de estabelecer parâmetros ao uso de recursos genéticos e biotecnológicos. Quanto a estes, as preocupações residiam na possibilidade de exposição da espécie humana a microorganismos ainda desconhecidos, pelo processo da modificação genética dos alimentos. A CMC, por sua vez, em vigor desde 1994, assinada por mais de 153 países, configurou verdadeiro regime de mudanças do clima, ao estabelecer princípios, instituições, normas e procedimentos a serem desenvolvidos pelas partes. As discussões sobre aquecimento global após a CNUMAD, e dentro do quadro da CMC, dar-se-iam por meio das Conferências das Partes (as COPs). A primeira dessas reuniões teria lugar em Berlim, em 1994, cujo relatório final sobre o controle dos gases de efeito estufa na atmosfera foi discutido apenas em Kyoto (Japão), na Terceira Conferência das Partes, em 1997. Kyoto, sem dúvida, representa a mais relevante das rodadas que a proteção internacional do meio ambiente conheceu, tanto pela polarização do tema, quanto pelas novas idéias que se destacaram, como a de administrar a emissão de gases por meio de créditos de carbono e a de criação de um fundo para desenvolvimento limpo, proposta brasileira, que foi transformada em mecanismo (o MDL – mecanismo de desenvolvimento limpo).

A Conferência do Rio de Janeiro representou relevante realização que conformaria o regime do meio ambiente. Ao trazer o tema com força para a agenda internacional, pôde ser vista como exitosa. Os princípios, as normas, os procedimentos, as regras e os acordos que decorreram fazem parte do arcabouço terminológico e jurídico dos participantes do evento, presentes mesmo nos principais documentos internos dos países. Decerto, no entanto, ainda há dificuldades na implementação de compromissos, pois a prática política das relações

internas por vezes impede os Estados de decidirem de acordo com os desígnios de outras nações. No caso do Protocolo de Kyoto, por exemplo, há desafio de implementá-lo, mesmo com a entrada em vigor em 2005. A oposição política interna dos Estados Unidos quanto à ratificação representou golpe para o êxito do acordo, visto emitirem cerca de 25% do total dos gases de efeito estufa na atmosfera. Quanto à proteção à biodiversidade também. Os desafios de tornar a CDB mais efetiva têm sido vistos como fundamentais, pois progresso limitado tem-se observado por parte dos países desenvolvidos, alguns não desenvolveram ainda políticas internas para evitar o comércio ilegal de espécies em extinção e de produtos naturais.

Vale destacar quanto à formação do regime de proteção ambiental, e resultado do clima de otimismo do Rio 92, a criação da *Comission for Sustainable Development* (CSD) e da *Global Environmental Facility* (GEF), que trabalham em associação com o PNUMA, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e outras agências da ONU. Saliente-se que a CSD constitui fórum onde a agenda ambiental dos países podem se estabelecer, o que representa avanço de continuidade para a discussão do tema. Tal comissão busca promover o estabelecimento do desenvolvimento sustentável em pelo menos três meios, ao coordenar o apoio das agências internacionais na temática, ao servir de fórum em que as políticas são confrontadas com a realidade e ao promover a formação de novos regimes. (GREENE: 2004, 473)

Enfim, no início do século XXI os debates acerca do meio ambiente têm demonstrado os limites do tema quanto à criação de mecanismos internacionais que dêem garantia a uma OAI mais justa, em que a proteção internacional do meio ambiente possa ser assegurada com o maior comprometimento dos países. Considera-se, ademais, que os desafios que se apresentam nos temas principais ainda continuam os mesmos da década de 1990. A relação entre meio ambiente não pode ser analisado sem que se pense em política comum com temas como comércio, direitos humanos e segurança, entre outros.

PARTE II

(...) 82. Estados soberanos e organizações internacionais. *Sujeitos de direito internacional público – ou pessoas de direito internacional público – são os Estados soberanos [...] e as organizações internacionais. Aí não vai uma verdade eterna, senão uma dedução segura daquilo que nos mostra a cena internacional contemporânea. Não faz muito tempo, essa qualidade era própria dos Estados, e deles exclusiva. (...)*

J. F. Rezek – Direito Internacional Público, 10ed, 2005.

(...) 27.1. *As organizações não-governamentais desempenham um papel fundamental na modelagem e implementação da democracia participativa. A credibilidade delas repousa sobre o papel responsável e construtivo que desempenham na sociedade. As organizações formais e informais, bem como os movimentos populares, devem ser reconhecidos como parceiros na implementação da Agenda 21. A natureza do papel independente desempenhado pelas organizações não-governamentais exige uma participação genuína; portanto, a independência é um atributo essencial dessas organizações e constitui condição prévia para a participação genuína. (...)*

Capítulo 27 (Fortalecimento do Papel das Organizações Não-Governamentais: Parceiros para um Desenvolvimento Sustentável) – Agenda XXI

CAPÍTULO 3
OS ATORES INTERNACIONAIS

3. Os Atores Internacionais

3.1. Velhos e Novos Atores do Sistema Internacional

Pretende-se no capítulo apresentar os agentes – ou atores – da atual configuração do SI. Antes, porém, a análise do atual quadro contribui para que se entendam as modificações ocorridas não apenas na TRI, mas também no nível do sistema, a considerar a presença das ONG como protagonistas nos fóruns multilaterais, ou mesmo dos indivíduos como reconhecidos a cada dia sujeito de direitos e obrigações diante do DI. Observe-se que será dada maior relevância às ONG, em virtude de serem o objeto da pesquisa.

Ao analisarem-se os atores, devem-se considerar as diversas transformações do mundo contemporâneo das últimas décadas. Desde o aparecimento do Estado suas funções têm variado largamente. Vive-se, atualmente, um processo que poderíamos chamar de revolução técnico-científico-informacional (SANTOS, 2000), cujas conseqüências influenciam de maneira profunda a própria funcionalidade estatal.

As mudanças contemporâneas atingem a estrutura do poder e do espaço que forma as relações entre indivíduos dentro do território nacional. Tal processo característico da revolução técnico-científico-informacional, representado pela aceleração dos modos de vida urbana e pela transformação dos elementos políticos, conduz à redefinição do conceito de Estado-nação, porquanto a erosão das soberanias é crescentemente observada, como visto no capítulo 1.

O Estado como determinante na condução da sociedade passa de instituição forte à fragmentação de suas esferas de atuação. Com o enfraquecimento do papel do Estado, em especial no que diz respeito às suas funções de provedor do bem-estar social, da estabilidade econômica, da socialização dos indivíduos, novas formas de instituições preenchem a lacuna. Aliados às preocupações comuns de uma sociedade civil mais integrada pelas transformações na comunicação e pela conseqüente fluidez do espaço territorial nacional – integração da malha viária de transportes-, os atores emergentes não-governamentais congregam as aspirações comuns por uma causa ambiental, de direitos humanos, de saneamento público, de aspirações democráticas, entre outros.

Considerações sobre o Estado e os atores não-estatais à parte, Daniel Bodansky et alli (2007) apresentam algumas dimensões sobre as quais os diversos atores podem ser analisados. Expõem, inicialmente, o argumento de que se pode estudar os tipos e os graus de influência que eles exercem em diferentes situações no processo político, tais como a construção da agenda, a implementação de normas e o fortalecimento dos temas, citando o exemplo de ONG que podem auxiliar na definição da agenda e exercer, depois, pressão durante as negociações entre os Estados para a implementação das normas então engendradas e compromissadas. Outra forma de os atores serem analisados seria em termos das bases sobre as quais exercem influência ou poder. Ao lembrar as comunidades epistêmicas voltadas para o campo científico, compreende-as com pouca força de persuasão em temas que envolvem valores, e mais eficazes naqueles que envolvem questões objetivas. Por último, podem também ser analisados com o foco nos diferentes caminhos em que podem exercer influência. ONG e TNC, inicialmente, tendiam a ter maior poder de persuasão e impacto na relação entre os Estados, o que muda atualmente com a atuação daqueles em instituições internacionais, sobretudo quando participam das reuniões, seja como observadoras, seja como elaboradoras de propostas e relatórios apresentados.

3.1.1 Os Estados no SI: a Mudança Inevitável

Apesar da crescente importância de outros atores no SI, os Estados permanecem como os dominantes tanto no que se refere à edificação de normas do DI quanto à implementação das mesmas no plano interno estatal. Os Estados, no que interessa especificamente ao direito, continuam pela maioria dos autores, sendo considerados os atores principais na cena internacional, únicos sujeitos de direitos e obrigações. Embora a visão estadocêntrica tenda a ser relativizada, ainda há resistência para a mudança do seu papel no SI.

Considera-se que os Estados permanecem atores centrais, mas percebe-se que a natureza das relações internacionais passa por mudanças. A razão para tanto reside no fato de que temas antes apreciados apenas no âmbito da burocracia estatal passam cada vez mais a serem percebidos como relevantes à sociedade em diferentes fronteiras, a exemplo da mudança climática, que se preconiza não poder aguardar pela morosidade das decisões de Estados ou fóruns internacionais, como já explicado nos capítulos 1 e 2.

Na área do meio ambiente, observa-se mais claramente a incorporação das transformações do papel do Estado. Se antes eles eram atores centrais não apenas no processo

de edificação das normas ambientais, mas também na implementação das mesmas, tende-se a perceber a relativização da soberania estatal diante das decisões das instituições internacionais que, ratificados pelos países, são implementadas no plano interno. Ressalte-se, também, a participação das ONG nas conferências internacionais, que auxiliam na elaboração das declarações finais dos eventos, e por vezes, formam fóruns paralelos com impacto político considerável.

A centralidade dos Estados como atores do SI podia ser afirmada, pelo menos até a década de 1970, pelo fato de serem tanto os autores, como os destinatários e os implementadores das normas e das regras oriundas dos acordos internacionais, em que a presença de atores não-estatais praticamente inexistia. A configuração, no entanto, de regimes internacionais, nas diversas *issue areas*, conduziu à progressiva institucionalização do SI, com a criação dos regimes, que atribuíam aos poucos relevância à pluralidade de atores que surgiam como representantes de suposta opinião pública internacional, ou seja, como representantes da sociedade civil organizada.

Para além da pluralidade de atores emergentes no SI, outro elemento que transforma o papel dos Estados como elemento central das relações internacionais surge da própria dinâmica da relação entre os Estados. De forma endógena, continuamente temas que são considerados pela literatura de RI como de *low politics* tendem a ser discutidos em instituições criadas para tal fim, configurando regimes internacionais que limitam o papel do Estado. Nas instituições, os Estados transferem para a dinâmica multilateral o que outrora atuava na bilateral. Tal mudança significa o deslocamento das decisões para múltiplos atores participantes do processo, limitando, dessa maneira, o poder de influência do Estado quanto a temas de seu interesse. Thilo Marauhn (*in* BODANSKY:et alli: 2007, 728-748), nesse ponto, destaca que muitos regimes são setoriais, o que significa representarem problemas particulares, que exigem a implementação no plano estatal em setores também particulares, como nos ministérios ou nas secretarias, passíveis, portanto, de verificação pelos organismos internacionais criados para tal fim, como percebido nos regimes de direitos humanos, por exemplo. Ressalta o autor, ademais, que o crescimento em número dos regimes internacionais tem desenvolvido uma espécie de quase-burocracia internacional, fenômeno que representaria sobrecarga para o tradicional padrão de governança estatal, ao exigir a implementação das regras no plano interno sem a contrapartida da instituição internacional no que se refere a questões orçamentárias ou técnicas.

As relações entre os Estados e os atores como as ONG, no entanto, não podem ser

consideradas, pelo menos na prática, como independentes entre si. Como as ONG são estabelecidas de acordo com o direito interno dos Estados, mesmo as consideradas transnacionais, tendem a depender em parte dos Estados para a sua existência. Outro ponto diz respeito à legitimidade e à representatividade alegadas, uma vez que clamam representar os interesses sociais, embora geralmente sejam representativas apenas de grupos particulares dentro da sociedade, ou seja, de temas específicos.

3.1.2 As Organizações Internacionais e os Regimes Internacionais

A emergência das OI resultou da busca pela cooperação entre os Estados em um nível maior de institucionalização das relações internacionais. O SI caracteriza-se pelo ambiente anárquico que, sem mecanismos para limitar o poder soberano dos atores, restariam os conflitos de interesses e as conseqüentes guerras, como visto na história. Para evitar-se o “flagelo da guerra”, OI são criadas em temas específicos, prevalecendo, portanto, decisões concertadas por meio da negociação. Tais acordos baseiam-se em concepções de mundo convergentes, por vezes, o que caracteriza o multilateralismo no processo de institucionalização das relações internacionais. (HERZ e HOFFMAN:2004)

As OI são definidas como um conjunto estruturado em que os membros de diferentes países coordenam suas ações em vista de objetivos comuns, caracterizando-se como uma forma particular de regulação das relações internacionais que se distinguem pelo fato de resultarem de ato de vontade manifestado e precedido por um ato fundador; de possuírem uma materialidade, representada por uma sede permanente, funcionários e capacidade financeira; e de representarem um mecanismo de cooperação. (SMOUTS et alli:2003, 371).

Antes de se analisar a relevância das OI, faz-se necessário compreender a definição de regime, conceito que vai além das organizações. A definição clássica pertence a Stephen Krasner (1982), para quem regime consiste em:

(...) Um conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos de decisão, implícitos ou explícitos, por meio do qual os atores convergem em determinada área das relações internacionais. Princípios são crenças em fatos, causas e retidão. Normas são padrões de comportamentos definidos em termos de direitos e obrigações. Regras são prescrições específicas ou proscricções de ações. Procedimentos de decisão são práticas prevalentes para realizar ou implementar uma vontade coletiva. (tradução minha)²⁷

²⁷ No original: (...) sets of implicit or explicit principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actors' expectations converge in a given area of international relations. Principles are beliefs of fact, causation, and rectitude. Norms are standards of behavior defined in terms of rights and obligations. Rules are

Os regimes referem-se a diferentes áreas das relações internacionais, do meio ambiente ao comércio mundial ou à segurança e aos direitos humanos. O estudo dos regimes nas RI remonta aos anos 1980. Para os teóricos precursores da teoria, os regimes seriam compatíveis com os postulados fundamentais do neo-realismo, na medida em que o ambiente anárquico do SI seria modificado, sob certas condições, pela cooperação entre os Estados, que teriam o comportamento influenciado. A noção de regime, no entanto, perpassa a perspectiva realista, aproximando-se das reflexões sobre a integração regional, o funcionalismo, o neofuncionalismo e o transnacionalismo. (SMOUTS et alii:ibidem, 431)

O regime ambiental neste trabalho dissertativo ganha importância em virtude da análise teórica dos pressupostos de Risse-Kappen, (1999)²⁸. Quando o autor atribui às instituições internacionais variável para analisar o impacto das ONG na política dos Estados, refere-se aos compromissos dos governos não apenas às OI a que pertencem, mas também aos princípios que regem a OAI. Assim, em vista da necessidade de entender a atuação dos Estados nas relações internacionais por meio dos regimes, apresentam-se as principais organizações internacionais da área ambiental.

No ano de 2000, havia pelo menos 130 acordos multilaterais sobre meio ambiente, embora alguns pudessem ser considerados letras mortas e outros sem eficácia. Não obstante, o regime do meio ambiente, nos últimos 30 anos, desenvolveu arcabouço no qual estudos de casos demonstram que inúmeros compromissos têm sido cumpridos, como o Protocolo de Montreal para a Proteção da Camada de Ozônio, de 1987. Greene (2004, 462) propõe a divisão do processo de desenvolvimento dos regimes em várias fases que, *mutatis mutandis*, também compreendem o regime ambiental: a da formação da agenda; a da negociação e do processo decisório; a da implementação; e do posterior desenvolvimento.

A fase da formação da agenda inclui o momento em que o problema é reconhecido e discutido politicamente. Para questões ambientais, tal estágio considera-se dificultoso, pois, dada a necessidade de comprovação científica dos fenômenos, como os efeitos da erosão da camada de ozônio, do aquecimento global, da poluição, entre outros, pode ser moroso a tempo de não evitar uma catástrofe. A da negociação envolve o processo político, ou seja, quando as discussões começam a fazer parte das políticas públicas dos Estados. Nesse contexto, a participação das comunidades epistêmicas intensifica-se com a busca do entendimento do

specific prescriptions or proscriptions of action. Decision-making procedures are prevailing practices for making and implementing collective choice.

²⁸ Ver Introdução.

problema e das soluções. Uma vez negociada a questão, tenta-se implementar por meio de atividades que envolvem a resposta ao problema, quais sejam a incorporação dos tratados na ordem jurídica interna dos Estados; o desenvolvimento de políticas de cooperação com os programas que participam da OAI; ou outras ações que envolvem mudanças apropriadas nas práticas políticas, sociais e econômicas dos governos de acordo com as regras e as normas, explícita ou implicitamente, acordadas no regime. Assim, o desenvolvimento posterior da questão consistirá no aprimoramento das instituições e na observância dos compromissos.

As instituições do regime internacional do meio ambiente compreendem um intrincado conjunto de atores que se relacionam entre si por variados acordos cooperativos. Podem ser organismos baseados em convenções, tais como as Conferências das Partes, como no caso da CMC; agências especializadas, instituições internacionais que são estabelecidas por tratados e com relação a ONU, estabelecidas por acordos concluídos pelos Estados no ECOSOC, como o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD) ou Organização para a Agricultura e Alimentação (FAO, em inglês); os organismos da Assembléia Geral da ONU, de acordo com o artigo 22 da Carta das ONU, tais como o PNUMA e o PNUD; ou, ainda, as instituições oriundas de acordos de cooperação entre outras organizações, como o IPCC e o GEF.

Entre as OI, merece destaque na conformação do regime ambiental a ONU. Embora seja apenas parte do processo de governança global, a organização tem proeminência no papel de desenvolver a política para o meio ambiente que se discute nas relações internacionais, como acontece pelo resultado dos acordos dos encontros por ela convocados, como a CNUMAD, em 1992, apenas para exemplificar. Além disso, a criação da ONU trouxe mudanças significativas para a edificação do regime, especialmente pela criação, em 1972, como resultado da Conferência de Estocolmo, do PNUMA.

O PNUMA é a instituição da ONU com mandato específico para as questões ambientais. No início, a organização possuía um papel limitado para promover a cooperação no campo do meio ambiente, recomendar políticas para tal e elaborar políticas gerais a fim de orientar e coordenar os programas ambientais no sistema da ONU. No entanto, após a CNUMAD, seu status foi discutido, quando então se percebeu que, embora tenha auxiliado com agências especializadas e em relevantes inovações legislativas, não obteve êxito em coordenar de modo eficaz o trabalho relacionado ao meio ambiente com outros órgãos da instituição. A criação da Comissão de Desenvolvimento Sustentável (CDS) e da GEF é indicativa da necessidade de descentralização sobre assuntos ambientais e, particularmente, de

batalhas políticas.

Outras instituições que conformam o regime ambiental internacional podem ser elencadas. Mesmo que o espaço não permita discorrer sobre cada uma delas, faz-se necessário ao menos apontá-las, pois são responsáveis também pela formação das normas e dos valores que orientam o tema ambiental. Algumas têm mandato específico para tratar da temática e promover o desenvolvimento sustentável, outras envolvem-se pela natureza de seus trabalhos, que deparam com questões sobre a área. O primeiro caso pode ser exemplificado pela FAO, pela Organização Marítima Internacional (OMI), pelo Banco Mundial e pela Organização das Nações Unidas para a Cultura, Ciência e Educação (UNESCO, em inglês). As segundas pela Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) e pela Organização Mundial do Comércio (OMC). (BIRNIE e BOYLE: 2002, 34-78)

3.1.3 As ONG: Definições e Características

A primeira utilização do termo “organização não-governamental” como conhecida hoje apareceu na Carta das Nações Unidas, ao final da Segunda Guerra. Ao ser incluído no artigo 71 sem definição apropriada (“*The Economic and Social Council may make suitable arrangements for consultation with **non-governmental organization** which are concerned with matters within its competence. Such arrangements may be made with international organizations and, where appropriate, with national organizations after consultation with the member of the United Nations concerned*”, grifo nosso), relegou ao Conselho a tarefa de conceituá-las. Nesse intento, a resolução 2/3, de 1946, do ECOSOC buscou defini-las como todas as organizações não estabelecidas por acordo intergovernamental. A abrangência da definição não deixaria, no entanto, de ser passiva de posterior controvérsia, em especial nos meios acadêmicos.

Neiva Tavares (1999) apresenta vários termos que expressavam o caráter alternativo que se buscou imprimir para especificar as instituições não-governamentais constituídas no pós-Guerra, tais como “agência voluntária”, “organização voluntária privada”, “organização voluntária de desenvolvimento”, “organização de cidadãos”, “organização da sociedade civil”, entre outros. Ressalte-se, ainda, que, ao longo dos anos, diversos autores buscaram definição mais precisa para “organização não-governamental”. Ainda Tavares apresenta duas escolas, uma, chamada de tradicional, influenciada pelas resoluções da ECOSOC, preocupa-se com as grandes organizações internacionais; a segunda, mais atual, refletiria as modificações que se

observam na atuação e composição das ONG, em especial nas coalizões formadas graças ao avanço tecnológico.

Outras definições das ONG foram buscadas em observância aos critérios de constituição das mesmas, assim como à aproximação destas com os governos. É curioso observar o que se convencionou chamar de QUANGOS (*quase-nongovernmental organizations*), ou mesmo DONGOS (*donor-organised nongovernmental organizations*). As primeiras representam aquelas que, embora sejam independentes no desempenho de suas atividades, percebem recursos públicos. As nomenclaturas não se esgotam com tais exemplos, fala-se também em GONGOs (*government oriented non-governmental organizations*) e em ONGATs, para as Organizações Não-governamentais de Alcance Transnacional (SEITENFUS: 2000). Vale salientar que, ainda que pareça um paradoxo ONG receberem dinheiro público para a elaboração de suas atividades, tal característica consiste em prática comum na maioria dos países, entre eles o Brasil, em que a legislação tem reconhecido as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (as OSCIP) ou as Organizações da Sociedade Civil (as OSC). As DONGOS, por sua vez, além de funcionarem com recursos públicos, são criadas como espécies de organismos descentralizados por entidades para a execução de funções específicas, como por exemplo pelo PNUD (TAVARES:1999, 25).²⁹

A elaboração de diferentes terminologias para as ONG é resultado da indefinição do próprio termo criado pela ONU, uma vez que de acordo com a imprecisa definição larga margem de instituições poderia ser enquadrada na característica “não-governamental”, tais como as entidades religiosas, os clubes esportivos, as corporações multinacionais, os partidos políticos, entre outras. Pode-se afirmar que a busca de uma definição mais precisa tem sido esforço contínuo dos estudiosos do tema nas últimas décadas, que não aceitam, cada um a seu modo, a mera terminologia negativa para as instituições. Nessa linha, a maioria dos autores, alguns que já reconhecem a consagração do termo não apenas na academia, mas como generalizado pela opinião pública, buscam redefini-las sob o aspecto das características do modo de atuação das organizações no contexto internacional, em especial na relação com os Estados. Para Thompson-Feraru (apud BAS ARTS: 1998, 49), as ONG seriam caracterizadas como “grupos de pressão que têm a capacidade ou o desejo de influenciar o curso das relações internacionais”. Percebe-se, portanto, que essa definição é mais específica que a da ONU e se

²⁹ Há ainda siglas interessantes, cada uma com suas peculiaridades, as quais não cabem aqui detalhá-las, como GRINGO (NGO com uma simbiótica relação com o governo); PANGO (Party-affiliated NGO); BINGO (Business NGO); GRO (grassroots organization); GRSO (grassroots support organization), etc.

aproxima da que será utilizada neste trabalho.

Surgidas do amálgama entre os diversos focos de opinião pública, fragmentados nos em diferentes pontos do globo, as ONG adquirem poder de influência para modificar a atuação dos Estados. Tal influência não é proporcionada apenas no plano interno, como também nas relações interestatais.

Ainda em esforço de buscar definir as ONG, no *Dictionnaire des Relations Internationales* (2003:374), Smouts *et alli* asseveram que:

As ONG são organizações compostas por indivíduos que se agrupam voluntariamente em associações a fim de perseguirem objetivos comuns. Diferentemente de grupos de pressão ou firmas multinacionais, as ONG não distribuem lucros a seus membros. As que intervêm no funcionamento das relações internacionais, as OINGs (Organizações internacionais não-governamentais), exercem suas atividades em vários países e organizam missões de interesse público.(...) ³⁰ (tradução minha)

Na definição acima, os autores diferenciam as ONG com alcance de atuação local daquelas de alcance internacional, denominando-as de OINGs (Organizações Internacionais Não-Governamentais). Neste trabalho, no entanto, será utilizado o termo *ONG transnacionais* para as organizações que atuam no plano transnacional, ou seja, no ambiente em que os atores privados e os fluxos de relação entre estes perpassam as fronteiras estatais.

Em relação ao conceito utilizado, Organização “Internacional” Não-governamental (OING), para diferenciá-las daquelas de caráter doméstico, pensa-se ser usada pelos autores inadequadamente. Como será visto adiante, o plano internacional é aquele das relações entre os Estados nacionais, enquanto que o “transnacional”, ou “global”, compreende a esfera de ação das firmas transnacionais e das diversas instituições que formam a rede de contato da sociedade civil mundial. O próprio Bas Arts (1998) perscruta o equívoco de se utilizar “internacional” como sinônimo de “global”, “*whereas the notion of ‘INGO’ refers to a non-governmental organization which has constituencies in two or more countries, ‘global NGOs’ refers to all non-governmental organizations which are active at the global level. Whether the latter have constituencies in one or in more countries is, however, not relevant.*”

Keck & Sikkink (ibidem:2), por sua vez, ao discutirem as interações dentro do plano transnacional, ressaltam que essas interações são estruturadas em termos de redes, as quais

³⁰Original: *Les ONG sont des organisations composées d’individus qui se regroupent volontairement en associations pour poursuivre des objectifs communs. À la différence des groupes de pression ou de firmes multinationales, les ONG ne distribuent pas de profit à leurs membres. Celles qui interviennent dans le fonctionnement des relations internationales, les OINGs (Organisations internationales non gouvernementales), exercent leur activités dans plusieurs pays et remplissent des missions d’intérêt général. (...)*

envolvem atores econômicos, cientistas e especialistas, além das redes de ativistas. As últimas, objeto do trabalho, são conhecidas como “*transnational advocacy networks*”:

Redes de Advocacia são relevantes tanto domesticamente quanto transnacionalmente [...], chamamos de redes de advocacia porque elas assumem ou defendem as causas de terceiros; A advocacia apreende o que é único sobre essas redes transnacionais. Elas são organizadas para promover causas, idéias, normas, o que por vezes envolvem indivíduos, advogando, assim, mudanças políticas que não possam facilmente ser entendidas como vinculadas aos seus ‘interesses’. (tradução minha)³¹

As principais características enfatizadas pelas autoras são a centralidade de valores, a crença de que indivíduos fazem a diferença, e o uso criativo das informações, além do emprego pelas ONG de estratégias políticas sofisticadas em suas campanhas. Ressaltam que as redes de *advocacy* são relevantes tanto no nível transnacional quanto no doméstico, na medida em que constroem novas ligações entre atores nas sociedades civis, nos estados e nas organizações internacionais, multiplicando os canais de acesso para o SI.

Além das características acima, consagradas pela literatura das RI, outras podem ser encontradas, como em autores como Jean Meynaud (apud TAVARES, 1999), que apresenta cinco critérios para a definição das ONG. Segundo o autor, para uma organização ser reconhecida como “organização não-governamental”, ela deve ter natureza privada, composição internacional, ausência de fins lucrativos, estrutura corporativa e existência de meios administrativos.

Outra definição importante das ONG que não poderíamos deixar de destacar diz respeito ao setor não lucrativo, ou que se convencionou chamar de Terceiro Setor, e aqui adentramos na literatura acadêmica brasileira sobre as ONG.

Representado primordialmente pelas ONG, tal setor sustenta um movimento com aspirações a reformar o papel do Estado na sociedade, deixando para estes, por exemplo, as tarefas mais complexas como segurança interna e externa, aplicação da justiça, serviços públicos básicos, saneamento, entre outros, e permitindo à sociedade civil organizada o planejamento e a planificação de variadas atividades. As ONG seriam criadas para suprir as deficiências do setor público (primeiro setor) e as que não puderem ser abarcadas conveniente

³¹ No original: *Advocacy Networks are significant transnationally and domestically [...], we call them advocacy networks because advocates plead the causes of others or defend a cause or proposition. Advocacy captures what is unique about these transnational networks. They are organized to promote causes, principled ideas, and norms, and they often involve individuals advocating policy changes that cannot be easily linked to a rationalist understanding of their ‘interests’.*

e efetivamente pelo mercado (segundo setor).

Ruth Cardoso (1997, 2), expoente brasileira no estudo do setor não lucrativo, descreve o Terceiro Setor como um espaço de participação e experimentação de novos modos de pensar e agir sobre a realidade social, o que representa o surgimento de uma esfera pública não-estatal e de iniciativas privadas de sentido público. A afirmação das ONG tem o mérito de rever a dicotomia entre o público e o privado, na qual o público era sinônimo de estatal e privado de empresarial. Presencia-se, segundo Cardoso, o surgimento de uma esfera pública não-estatal e de iniciativas privadas com sentido público, enriquecendo e complexificando a dinâmica social.

Rubens César Fernandes (1997, 25), por sua vez, reconhece o “terceiro setor” como um conceito, uma expressão de linguagem entre outras. Existe, portanto, no âmbito do discurso e na medida em que as pessoas reconheçam o seu sentido num texto ou numa conversação. Trata-se de expressão ainda pouco utilizada no Brasil. Foi traduzida do inglês (*third sector*) e faz parte do vocabulário sociológico corrente nos Estados Unidos. No Brasil, começa a ser usada com naturalidade por alguns círculos ainda restritos. É composto de organizações sem fins lucrativos, criadas e mantidas pela ênfase na participação voluntária, em âmbito não-governamental, dando continuidade às práticas tradicionais da caridade, da filantropia e do mecenato, e expandindo o seu sentido para outros domínios, graças, sobretudo, à incorporação do conceito de cidadania e de suas múltiplas manifestações na sociedade civil.

Para este trabalho, e partindo das características acima expostas, pode-se definir ONG como a organização concebida a partir do interesse de indivíduos em atuar em causas de natureza pública, independente do governo; sendo, além disso, uma iniciativa do setor privado, mas com característica de finalidade não lucrativa. Desse modo, as ONG têm caráter público (do ponto de vista teleológico) e privado (estruturalmente consideradas).

As ONG, assim, compartilham de uma série de elementos:

- São formadas, total ou parcialmente, por cidadãos que se organizam de maneira voluntária;³²
- Não têm fins lucrativos, sendo organizações voluntárias, no sentido de que não

³² Em linhas gerais, apesar de cada vez mais a institucionalização e profissionalização destas instituições exigirem formas jurídicas aperfeiçoadas para composição de seus quadros de funcionários, principalmente nas grandes organizações globais.

são organizações estatutárias emanadas do setor governamental;

- São organizações orientadas para a ação: flexíveis, inovadoras, rápidas.
- O corpo técnico normalmente resulta de profissionais que se ligam à organização por razões ideológicas e têm um forte compromisso com o desenvolvimento e a luta por causas sociais;

Conquanto tais atributos se apliquem a maioria das ONG, percebe-se que não há uma definição homogênea quando se trata dessas organizações. Viu-se que autores como Margareth Keck e Kathryn Sikkink falam em “*advocacy networks*”, outros como Haas, Keohane e Risse-Kappen, em “*International Non-governmental Organization (INGO)*”. Enfim, prefere-se **ONG transnacionais**, em virtude do caráter transnacional das instituições aqui expostas.

3.1.3.1 As ONG e o Meio Ambiente

A configuração da OAI e do regime de proteção internacional do meio ambiente não seria efetivamente possível sem a presença de redes ambientais em que as ONG participassem como protagonistas ou colaboradoras ao lado dos Estados e das instituições internacionais. O regime do meio ambiente ganha, após a Segunda Guerra Mundial, relevância com uma híbrida organização, a *Union for the Conservation of Nature and Natural Resources (IUCN)*, que incluía entre os membros tanto Estados e agências governamentais quanto ONG. Estas, no entanto, apenas participariam com maior presença quando do estabelecimento da UNESCO, em especial nos eventos acima elencados, como a Conferência da Biosfera, em que a participação de comunidade de cientistas e de indivíduos, principalmente do Norte desenvolvido, parecia dar o tom do crescimento de atores não estatais nas discussões sobre meio ambiente.

3.1.3.2 Um Longo Caminho para a Participação

A partir da Conferência de Estocolmo, a presença das ONG nos fóruns multilaterais e na conformação do regime do meio ambiente é fortalecida. A formação das *advocacy networks* conferia ao fórum paralelo das ONG, formado na Conferência e apoiada pela ONU,

Capítulo 3: Os Atores Internacionais

o papel relevante que tais organismos da sociedade civil exerceriam em diante. Estocolmo, de certa forma, seria a responsável pela criação das instituições em torno das quais as ONG formariam palco para as mobilizações, assim como representou marco na evolução das idéias sobre a relação entre meio ambiente e desenvolvimento, que logo seriam emprestadas pelos ativistas para direcionarem suas ações.

Estocolmo representou inflexão na presença das ONG em fóruns multilaterais, vale lembrar que as ONG participaram, como observadoras, das reuniões preparatórias da Conferência. Maurice Strong, Secretário-Geral da Conferência, havia estimulado a presença de grupos da sociedade civil, como cientistas e estudiosos do meio ambiente, para auxiliar os participantes nas decisões a ser tomadas. As ONG no evento também opinariam acerca da reavaliação do debate entre preservacionistas e desenvolvimentistas, tema que polarizou a discussão. Do Encontro participariam 255 ONG nacionais e internacionais, credenciadas sem *status* consultivo pelo ECOSOC, o que apresentava avanço ao reconhecer a relevância das ONG para a temática. Embora não tenham recebido papel de destaque nas decisões finais, por não serem incluídas nos documentos, como seriam vinte anos mais tarde na CNUMAD, seriam previstas como co-partícipes no então criado PNUMA. (NEIVA: 1999, 96-99)

No evento, porém, ao oferecerem assistência e expressarem pontos de vista, em consonância com outras organizações então formadas, ampliariam os contatos para futuras atuações conjuntas. Exemplo destas está no *Environment Liaison Centre* – ONG integrada por mais de 6.000 entidades -, com *status* consultivo no ECOSOC. Ou na *Antartic and Southern Ocean Coalition* (ASOC), composta por ativistas de trinta países, cujo objetivo seria criar um parque mundial da Antártida. Tais exemplos demonstravam que, desde Estocolmo, embora timidamente, assistia-se à participação crescente das ONG. O envolvimento já indicava a presença de novos atores no SI, indicando a influência da área ambiental junto a governos, a organismos multilaterais e à opinião pública.

Nos anos 1970 e 1980, poucas ONG ambientalistas desenvolveriam estratégias independentes sobre questões globais, organizações como a IUCN continuariam colaborando com conservacionistas com a troca de informações e encontros regulares, sobretudo trabalhando em conjunto com outras organizações como a *World Wildlife Fund* (WWF). Esses anos presenciaram, no entanto, a atenção da opinião pública para organizações há pouco criadas que teriam em temas ambientais, como a caça a baleia, a devastação das florestas, objetivos institucionais para a preservação da fauna e da flora, como a *Friends of the Earth* (FOE), o *Greenpeace*, entre outras, que se destacavam pela ação direta, desafiando a

soberania dos Estados, incapazes de tratarem o tema distante da ideologia preservacionista ou desenvolvimentista que permeava o debate e travava as decisões e ações assertivas nos fóruns globais.

Na década de 1980, em especial, com a atenção da mídia voltada a questões ambientais internacionais, especialmente pelo malogro das políticas energéticas que se utilizavam da energia nuclear, ilusão idealizada pela reduzido custo ambiental do processo de produção energético, e contrariadas pelos desastres ecológicos de Chernobil e Bhopal, as ONG legitimam-se aos poucos no cenário internacional, como arautas da necessidade da preservação ambiental em escala global. Ilustrativo de tal fato apresenta-se no aumento de associados: A *Natural Resources Defense Council* (NRDC), por exemplo, cresceu 2,7 vezes mais entre 1985 e 1990; a WWF-EUA, 5,6; o *Greenpeace*, de 400.000 membros para 850.000. Com a legitimidade na busca da preservação do meio ambiente, pela participação mais assertiva nos fóruns multilaterais, pela apresentação de relatórios produzidos que serviam de base para a orientação das decisões de Estados, como o do *Greenpeace* sobre a poluição na Antártida, algumas ONG encontram espaço para mudança nos discursos, que da passividade se alteram para maior confrontacionismo, como da impetração de processos para a ação jurídica na ordem interna dos Estados, para ações diretas como no caso do *Greenpeace*, ao impedir testes atômicos, ou a caça da Baleia no Mar do Japão.

Das organizações internacionais oriundas do ativismo social da década de 1960, *Greenpeace* e FOE destacaram-se pela combinação criativa de confrontação e outras estratégias institucionais, que contrastavam com a passividade de organizações do período, que buscavam ação concertada com os Estados. O *Greenpeace*, fundada em 1971, apareceu em cena como ONG radical, focando seus protestos na década de 1970 no combate aos testes nucleares e à caça indiscriminada das baleias. O FOE, criada em 1969 nos EUA, foi concebida para ser já no início uma instituição transnacional que almejaria a preservação do meio ambiente em escala global.

Nos países em desenvolvimento, com a onda de ambientalismo na década de 1980, multiplicam-se também os movimentos sociais e as ONG ambientalistas. Facilitadas pelo fim dos regimes militares e a conseqüente abertura democrática, as ONG encontram momento propício para a defesa de seus interesses. Vale salientar que a proliferação das ONG acompanhava a crise mundial da esquerda, o que facilitava a influência de ideologias com o intuito da necessidade de algo que pudesse “fazer a diferença”.

Na época do Relatório Brundtland, ONG como o *Greenpeace*, a FOE, a WWF

mantinham estrutura internacional, com aporte financeiro próprio para o financiamento de suas campanhas, o que facilitava o aumento da influência desses atores nas decisões sobre o tema, como seria mostrado na CNUMAD, anos depois. (NEIVA: *ibidem*)

A CNUMAD acontece sob clima de otimismo da década de 1990, novas teorias sobre a governança global apontavam para os atores não estatais como alternativas para a mudança de poder que então se operava no contexto internacional, em que os temas sociais ganhavam proeminência sobre a segurança que emergiria do fim do confronto bipolar. Nessa perspectiva, as ONG se expandiriam ainda mais. Observava-se, no entanto, a inequívoca divisão entre as ONG do Norte e do Sul, o que configurava apreensão entre os formuladores de política nos fóruns internacionais, pela preocupação de tornar igual a possibilidade de expressão de interesses pelos dois lados. As diretrizes dos comitês preparatórios da Conferência seriam nesse sentido, assegurar a “participação equitativa” das ONG dos países desenvolvidos e em desenvolvimento. (*idem: ibidem*, 100)

O que garante à CNUMAD papel relevante na legitimação das ONG no regime ambiental reside em que os documentos oriundos do evento, ao contrário de Estocolmo, incluíram as ONG como atores relevantes na implementação dos acordos. A Agenda XXI estaria nesta direção. Ao dedicar o capítulo 27 ao fortalecimento das ONG, considerando-as um *Major Groups*, reconheceria o papel da democracia participativa, solicitando inclusive às Nações Unidas que revissem os mecanismos de colaboração e a ampla participação destas instituições como grupos de pressão juntos aos Estados para que implementem os acordos da Conferência. (*Idem:ibidem*, 102)

A atuação das ONG na CNUMAD, portanto, foi intensa, mas nem todos os autores concordam quanto aos resultados imediatos. Segundo Ribeiro (2001:129), não houve resultados expressivos. As atividades das ONG ter-se-iam limitado a persuadir representantes dos países a votarem em propostas originadas das discussões em fóruns das ONG. Tais encontros tinham como escopo discutir a pobreza, o estilo de vida, a questão urbana, o racismo, a educação ambiental, etc. Quase nada conseguiram de concreto, restringindo-se a mobilizar a opinião pública internacional e a denunciar a restrita pauta da reunião de chefes de Estado.

Não se pode negar, porém, no que pesem as divergências, que as ONG estariam visivelmente legitimadas no tema do meio ambiente, como atores da OAI que se configuraria a partir da década de 1990. ONG e meio ambiente tornam-se binômio de aceitação universal, com arena de atuação em quaisquer eventos internacionais que sejam organizados. A

quantidade de ONG credenciadas no ECOSOC ilustra a relevância do novo elemento dos processos decisórios, posições que divergem das desses organismos enfrentam críticas e coalizões que podem alterar os rumos das negociações internacionais, como se observa na CMC, quanto ao Protocolo de Kyoto e a COP de Bali em 2007.

3.1.4 As Empresas Transnacionais

Além dos regimes, das ONG, das instituições governamentais internacionais, outro ator influencia hodiernamente as relações internacionais, diminuindo a primazia dos Estados como atores centrais do SI: as corporações transnacionais, ou, como conhecidas na literatura, *Transnational Corporations* (TNC).

Definição para as TNC são numerosas, desde as que as consideram sinônimas de firmas multinacionais até as que as diferenciam pela estrutura e pela atuação em nível transnacional, sem capital fixo limitado. Para Andreff (1996), por exemplo, elas seriam “toda empresa desenvolvendo uma atividade comercial, industrial, tecnológica, financeira ou terciária além das fronteiras de seu país de origem, quaisquer que sejam o tamanho e a nacionalidade de suas atividades físicas e financeiras e de seus efetivos empregados”.

À influência das firmas transnacionais subjaz questão de fundo referente às características da economia global, suas transformações com o incremento mundial da infraestrutura dos transportes e das comunicações. Há, portanto, necessidade de análise quanto aos efeitos da globalização da economia nos Estados, o que vem sendo realizado pelos círculos acadêmicos. Dentre as inquietações hoje discutidas uma se relaciona à porosidade das fronteiras nos fluxos financeiros e de mercadorias, quais os limites dos Estados, ou se eles, segundo visão cética, fortalecem-se para lidar com as dinâmicas econômicas. Tal implicação de uma nova economia global fundamentada na erosão das soberanias residiria em nova divisão do trabalho e transformaria a distribuição de poder mundial? (HELD e MCGREW: 2003, 299)

Para o debate contemporâneo a questão do poder econômico é central. Para Peter Dicken (2003) e Manuel Castells (1999), globalistas, a integração das atividades econômicas que ultrapassam as fronteiras tem apresentado nova geografia econômica mundial, constituindo uma economia de escala planetária, resultado da globalização da produção, cujos responsáveis seriam as TNC. Para Dicken, especificamente, embora a geografia, conhecida

Capítulo 3: Os Atores Internacionais

como a divisão dos limites físicos das nações, não esteja morta, o aprofundamento da integração global implica uma era historicamente distinta para a configuração dos Estados. Corroborando Dicken, Castells reafirma tal conclusão, argumentando que a existência de mercados globais, com “*twenty-four-hour-a-day trading*”, perpassa as produções e as finanças nacionais, que funcionam dentro de uma rede mundial de organização econômica.

CAPÍTULO 4
AS ONG E A TEORIA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

4. As ONG e a Teoria das Relações Internacionais

4.1. As ONG e o Debate Teórico em RI

4.1.1 O Embrião do Transnacional na Teoria Realista

Este tópico pretende situar as ONG como atores do SI e analisar as principais abordagens sobre elas na teoria das RI. Para tanto, faz-se necessário apresentar, primeiramente, as diversas correntes de pensamento da área e, assim, a respectiva abordagem. Antes, ressalte-se que a relevância dos atores não-estatais nas RI é fenômeno recente.

Na obra *Politics among Nations*, Hans Morgenthau apresenta os princípios norteadores do Realismo. Morgenthau contrapõe o idealismo próprio do liberalismo norte-americano no campo internacional. Do Realismo é derivado uma “contravisão” do mundo, cujo ponto de partida seria o pensamento de filósofos como Thomas Hobbes, Maquiavel, entre outros.

Para compreender a ausência de atores não-estatais na obra de Morgenthau, é necessário observar o paradigma realista e suas premissas fundamentais:

- Os Estados e seus líderes são as unidades básicas para entender o funcionamento das RI;
- Existe uma clara diferença entre política interna e externa, pois nesta última reina a anarquia;
- As relações internacionais correspondem a uma disputa pelo poder.

Como pode ser visto, na primeira premissa, o autor cita claramente “Estados”. Tal citação ao ator estatal é excludente, porquanto o Realismo clássico relega outros atores a segundo plano quanto ao poder de influenciar outros atores no contexto internacional. Assim, percebe-se que duas conclusões direcionam a dimensão prescritiva de sua teoria: a racionalidade da política exterior ditada pelo interesse nacional, de um lado; e a necessidade de equilíbrio de poder como mecanismo de estabilidade para o sistema de Estados, de outro. O “interesse nacional” e o “sistema de Estados” representam conceitos-chave no pensamento

realista e excluem a idéia de “transnacionalismo” na medida em que o Estado é o ator principal nesta Teoria.

Definir premissas comuns ao Realismo não se configura como tarefa fácil, pois há diversidade quanto às características do pensamento realista. Em esforço de síntese, podem-se enumerar algumas, tais como a centralidade do *Estado* que, para realizar o objetivo de sua existência – a própria noção de *sobrevivência* -, usa do poder inerente à soberania, elemento basilar em uma situação de *anarquia* no SI. Na análise do papel do Estado, os realistas tendem a considerar o sistema mais relevante que a atuação dos entes soberanos, o que significa que a natureza das relações internacionais define os *événements*. Outra consideração diz respeito à natureza humana, o que reflete, de certa forma, no pensamento acerca da composição das ONG, conforme será visto adiante.

Tal concepção realista clássica, considerada reducionista, ao focar o Estado como propulsor dos acontecimentos no campo internacional, engendrou outras reflexões para projetos que se pretenderam menos inadequados, entre eles um constituído no que se convencionou denominar Neo-realismo, ou Realismo estrutural.

Nos anos de 1970, o realismo clássico presenciou crise paradigmática, ao não se atualizar no que se referia ao novo contexto internacional à época. A distensão entre os Estados Unidos e a União Soviética foi precedida não apenas da vaga descolonizadora que formou novos Estados no SI, figurando novo bloco de poder nos fóruns internacionais, mas também do início da presença constante de outros atores, tais como as TNC, com poder econômico maior do que muitos Estados que emergiram nas décadas anteriores, e as ONG, que, de maneira ainda incipiente, apresentavam-se nas conferências multilaterais à época. A transformação da mudança de análise do contexto internacional implicou a inclusão dos temas econômicos, o que pôs em dúvida a centralidade do Estado como ator único a influenciar o SI.

Foi nesse contexto que se operou a revisão das correntes realistas tradicionais, capitaneada por Kenneth Waltz, em obra intitulada *Theory of International Politics* (1979). Waltz busca o resgate do realismo, embora sob novas roupagens, ao reafirmar a relevância dessa teoria na explicação dos fenômenos nas relações entre os Estados. O autor considera o surgimento das novas diretrizes analíticas – como o componente econômico e o surgimento dos novos atores -, o que atualiza a análise realista. Quando demandado sobre a perene existência das guerras na relação interestatal, Waltz responde ser a anarquia a responsável pelos conflitos, transferindo, assim, da natureza humana, como pretendia Morgenthau, para a natureza do SI. A contribuição de Waltz é singular nesse sentido, uma vez que representou

revolução nas RI. Assim, quanto à diferença metodológica primordial entre o realismo morgenthauiano - o realismo clássico - e o projeto neo-realista de Waltz, o realismo estrutural reconhece a relevância da relação entre interesse nacional e poder, mas inscreve-se em um esforço de reflexão verdadeiramente “sistêmica”.

O início das análises de Kenneth Waltz, origem do estruturalismo realista, encontra-se na obra *Man, the State and War* (1959), constituída de três matrizes (ou imagens) que apresentam a perspectiva neo-realista das RI. A primeira imagem remete ao homem as respostas da origem dos conflitos; em segundo à estrutura de Estados enquanto tal, tomados individualmente; e, finalmente, ao sistema de Estados. Com isso, Waltz não desconsidera as teorias que foram produzidas no nível dos Estados, mas entende-as como limitadas, ao não reconhecerem o papel da “estrutura”, que, consoante o autor, restringiria e orientaria a atuação dos agentes.

O pensamento neo-realista desconhece a importância das ONG como atores nas RI. No entanto, acredita-se ser o Neo-realismo o ponto de partida da fase rumo ao “transnacional”, porquanto, ao atribuir ao “sistema”, mesmo que apenas estatal, a explicação das causas do conflito nas relações interestatais, acaba por revisar o entendimento “reducionista” e estender o campo de reflexão que conduziria finalmente à inserção de outros atores (reconhecimento) no cenário internacional.

4.1.2 O Liberal Institucionalismo e a Análise Transnacionalista nas RI

Em função do ambiente que prevalecia no pós-Segunda Guerra, a perspectiva realista dominava. O movimento integracionista³³, no entanto, leva gradualmente ao ressurgimento da visão liberal no debate acadêmico e à conformação de um grande debate entre os neo-realistas e os chamados transnacionalistas (ou liberais-institucionalistas), como resposta ao realismo.

O liberalismo caracteriza-se pelo seu caráter utópico e idealista, atributo inerente à ontologia do paradigma liberal, cujas premissas valorizam a idéia kantiana de uma paz perpétua, fundamentada na natureza humana pacífica, ávida à integração e à pacificação dos conflitos. Os liberais tendem a concordar com os realistas quanto à existência da anarquia nas relações internacionais, mas não aceitam a imutabilidade preconizada. A idéia de progresso permeia o pensamento liberal, realizado por intermédio do livre-comércio, da democracia

³³ A exemplo da União Européia.

resultante das instituições internacionais.

Não foi diferente o foco dos primeiros homens de Estado liberais, presente nos primórdios da TRI pelas ações de Wilson na paz versalhiana, em seus quatorze pontos, que propusera já no final da segunda década do século XX a Liga das Nações, instituição que seria responsável pelo equilíbrio do pós-Grande Guerra, arauta das relações pacíficas que deveriam conduzir a atuação dos Estados. Conquanto não tenha logrado êxito na realização de seus objetivos propostos, como a manutenção da paz, a Liga representou experiência singular tanto para a conformação posterior da ONU quanto para o processo de integração europeu e a edificação das organizações estatais e não-estatais.

Cabe salientar na experiência do modelo integracionista a contribuição das teorias funcionalistas, cujas premissas ofereceram as bases para a existência e a consolidação das ONG, ao experimentar a cooperação em variados temas sob a forma de instituições com objetivos específicos, inicialmente no campo econômico, posteriormente em temas sociais, pelo processo de *spill over* (HAAS:1964). O objetivo dos funcionalistas consistia em analisar o funcionamento das organizações internacionais e de suas agências especializadas, em especial nas relações entre os Estados, concernente a temas específicos que envolveriam cooperação técnica. Para essa corrente, a “forma segue a função”, o que significa dizer que a estrutura da organização depende da função para qual foi criada. Assim, aspectos técnicos tenderiam a sobrepor decisões políticas. Merece destaque, ainda, o fato de os funcionalistas apreenderem a soberania como elemento de possível compartilhamento quando necessário à execução de tarefas técnicas aceitas consensualmente, o que proporciona divisor de águas quanto às correntes realistas, para quem a soberania era indivisível e inerente à sobrevivência dos Estados no SI.

Contribuíram para a edificação das teorias liberais-funcionalistas autores como Karl Deutsch, com *Political Community and the North Atlantic Area*, de 1957, e David Mitrany, com *A Working Peace System*, de 1966. Tais autores presenciavam a formação da Comunidade Européia como exemplo de integração, em especial por ter sido idealizada por Estados reconhecidamente rivais desde séculos – França e Alemanha. Ao basearem seus pressupostos na crença de que o progresso seria resultado da concepção utilitarista de maximizar benefícios para a manutenção da paz em comum, apresentavam as instituições como criadoras de vantagens para os Estados, que deveriam incentivar a formação de agências especializadas a fim de relegarem a elas assuntos de natureza técnica que conduziam a conflitos.

As teorias funcionalistas, entretanto, eram alvos de críticas em virtude de não darem a relevância devida aos aspectos políticos da integração e serem conduzidas apenas pela funcionalidade. As críticas direcionavam-se sobretudo ao otimismo dos funcionalistas na idéia do progresso a ser alcançado pelo compartilhamento das ações entre os Estados, otimismo que seria questionado no primeiro revés do avanço da integração europeia quando da atitude da França nacionalista de De Gaulle em relação à maior abertura do processo, o que ensejou a revisão de alguns aspectos do funcionalismo como até então concebido.

Assim, Ernest Haas (em obras como *Beyond the Nation-State: Functionalism and International Organization*, 1964) revisitou a teoria funcionalista ao incorporar a dimensão política ausente. Segundo o autor, embora a integração constitua processo de transferência de soberania dos Estados para agências especializadas, a racionalidade técnica em si não garantiria a continuidade do processo integracionista. Ao acrescentar a dimensão política à técnica, Haas proporciona abertura na análise das futuras organizações que, de modo direto, influenciaria a composição das ONG nas décadas seguintes, culminando mesmo na presença efetiva destas nos principais fóruns multilaterais internacionais da época. Saliente-se, ainda, que, ao lado do componente político, o autor não desconsidera os valores como atributo primordial da análise, o que parece corresponder a pensamento precursor quanto às teorias construtivistas surgidas momentos depois.

Ainda que as teorias funcionalistas tenham adquirido relevância nas décadas de 1950 e 1960, o predomínio do realismo, de certa forma, obscureceu o aprofundamento do debate acadêmico das correntes liberais, o que dava espaço ao estudo quase que dominante do Estado como entidade racional, dotada de egoísmos que conduziriam a guerras inevitáveis, que, portanto, deveriam ser evitadas por meio da análise sistemática de suas causas.

O debate começa a mudar apenas a partir da década de 1970, quando entram em cena teorias que buscam compreender o fenômeno econômico dos atores emergentes do SI, tais como as TNC e as ONG. Por meio do conceito de *Interdependência*, as pesquisas avançam no sentido de perscrutar a natureza das novas variáveis que conformam as relações internacionais à época. No estudo de tal conceito, destacaram-se Robert Keohane e Joseph Nye, com *Transnational Relations and World Politics* (1971) e *Power and Interdependence: World Politics in Transition* (1977), e Stephen Krasner, com *International Regimes* (1982), cujos trabalhos constituem o marco do pensamento liberal-institucionalista.³⁴

³⁴ Ao inovar essa tradição, entretanto, os autores Keohane & Nye procuravam não descartar as descobertas da

Com o neoliberalismo a participação de ONG no cenário internacional é sacramentada, pois tal abordagem teórica amplia o leque de atores no sistema. Caso sejam analisadas as características básicas dessa visão, concluir-se-á facilmente tal hipótese. Uma das características do SI representava justamente a emergência dos atores não-estatais, os quais por vezes desempenhavam relevante papel na condução de temas considerados *low politics* pelos Estados, como direitos humanos e meio ambiente. Nesse ponto a contribuição de Keohane e Nye é notável, visto que ambos os autores entendiam ser impossível o estudo das relações internacionais apenas sob o ponto de vista do comportamento dos Estados. Para os neoliberais, ademais, é reconhecida a existência de múltiplos canais que ligam sociedades, o que corresponde à presença de contatos informais, à existência de diversos atores e de organizações internacionais. Em segundo, a agenda do relacionamento interestatal consiste em multiplicidade de temas não arranjados em hierarquia, salientando a porosidade da fronteira entre o doméstico e o transnacional. Finalmente, espera-se na interdependência que forças militares não sejam utilizadas por governos no trato com outros da região, ou no trato de assunto em que ela prevaleça. Assim, a interdependência complexa resulta em desconsiderar o envolvimento de força militar na resolução de divergências. (KEOHANE e NYE: 1977, 24-25)

Keohane e Nye, embora tenham percebido as diferenças fundamentais nas relações entre os Estados - com o contato crescente proporcionado pelo avanço material dos meios de comunicação e dos transportes -, continuaram a conceber a interdependência como fonte de possíveis conflitos, já que esta estaria na natureza do SI, independentemente da aproximação maior entre os agentes. Para tanto, o que se colocaria para os autores seria quais meios alcançar para a administração dos conflitos de modo a que os Estados usufríssem de um SI fundado na resolução pacífica das controvérsias e na maior integração do comércio e de temas de interesses dos atores. Surge então nesse contexto o debate teórico que permearia as RI durante a década de 1980: os regimes internacionais³⁵.

4.1.3 Construtivismo: uma Teoria Singular

O construtivismo surge como teoria no campo das Ciências Sociais por meio de

teoria realista, mas completá-la, ampliando-a. O que lhes permite associar realismo e liberalismo é a noção de interdependência, associada à idéia de que, por meio de barganhas políticas, é possível transformar manipulação de vulnerabilidades em efeitos concretos de exercício de poder.

³⁵ Ver tópico acima.

estudos de autores do campo da Sociologia, vale destacar Michel Foucault e Anthony Giddens, cujas obras *Power/Knowledge: Selected Interviews and Other Writings* (1980) e *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuralism* (1984), respectivamente, são referências ainda hoje. Os autores ganham relevância ao analisar o papel das idéias na composição dos agentes e das estruturas na conformação da linguagem, dando margem ao que se convencionou denominar “virada lingüística”. Não tardaria para que a TRI incorporasse a nova concepção emergente da década de 1980.

Em 1989, Nicholas Onuf publica *World of Our Making – Rules and Rule in Social Theory and International Relations* e, em 1992, Alexander Wendt, o seu artigo “*Anarchy Is What States Make of It*”. A inovação trazida pelas obras dos autores consiste na apresentação da premissa básica de que se vive uma realidade construída pelos agentes, produto das próprias escolhas. Assim, desloca-se o debate das RI não mais para o campo metodológico, mas, sim, para a dimensão ontológica das RI. Tal diferença, embora aparentemente irrelevante, configura-se como pedra angular para as correntes de pensamento que surgem a partir da década de 1990, contribuindo para a abertura das idéias e a multipolarização dos temas de estudo nas RI, tais como o surgimento das teorias pós-estruturalistas (aqui compreendido o Construtivismo) e da crítica ao debate entre realistas e institucionalistas, sobretudo com os pós-modernos, dedicados a temas como a questão do gênero, do papel da história, entre outros.

Na década de 1990, o construtivismo torna-se parte definitivamente do debate nas RI. Stephen Walt (1998) inclui a teoria ao lado do realismo e do liberalismo como uma das abordagens dominantes da disciplina. Destaque-se que a inclusão do construtivismo como corrente de pensamento não consistiu em ponto pacífico, pois enfrentou desafios ao reconhecimento de sua validade enquanto método, uma vez que desconstruía arcabouço metodológico oriundo da revolução quantitativa edificada há décadas, ao propor a centralidade de valores e questionar a base sob a qual se fundamentava a verdade científica dos positivistas. Entre as críticas, Knud Erik Jørgensen (2001) considera o construtivismo uma metateoria, ao expor que os construtivistas não desenvolvem teorias, nem trazem conceitos novos, mas apenas desconstroem o paradigma cientificista.

Com todas as aversões que a teoria construtivista inicialmente testemunhou, logrou desenvolver-se em diversas áreas do conhecimento, compartilhando o pensamento sociológico em debate multidisciplinar que contribuiu para a edificação de verdadeiro arcabouço nas RI. Para Thomas Risse-Kappen (1997, 255-298), e outros autores

construtivistas como Friedrich Von Kratochwil (1997, 13-35), a premissa primordial da teoria seria o reconhecimento de que o mundo não é predeterminado, mas constrói-se em interação com os agentes: nessa percepção, agente e estrutura são co-constituídos, em simbiose em que se torna indistinguível a precedência no sistema, o que corresponde à negação de antecedência ontológica de qualquer dos dois.

Com isso, percebe-se que o Construtivismo representa teoria divergente quanto às premissas não apenas do realismo clássico e estrutural, mas também do liberalismo institucionalista, o que corrobora o título do tópico, ao considerar a teoria construtivista um caso singular para a análise do SI. Ora, se tal teoria desconsidera a divisibilidade entre agente e estrutura (leia-se “sistema”), desconstrói, logo, tanto o realismo clássico (com ênfase na natureza do indivíduo) quanto o realismo waltziano (com ênfase no sistema) e o liberalismo, no ponto em que reconhece a existência da anarquia. Quanto a esta, ao negar importância definidora para a natureza do SI, os construtivistas, no entanto, reconhecem a possibilidade da existência de conflitos e cooperação nas relações internacionais, mas definidas como voláteis em consonância com a *identidade* do Estado no tempo e no espaço. Assim, enquanto os liberais-institucionalistas presumem que os estados entram no SI com regras predeterminadas de atuação, os construtivistas tendem a considerá-los adquirindo identidades e interesses durante a participação na estrutura social do regime ou do organismo internacional.

Para Kyle W. Danish (*in* BODANSKY et alli: 2007), o Construtivismo não corresponde a teoria única, mas a um padrão de diferentes teorias e perspectivas que compartilham a ênfase dos aspectos sociais da cooperação estatal nas instituições, o que vale dizer que o autor considera de fundamental relevância o papel dos regimes internacionais para a visibilidade da corrente teórica.

O Construtivismo como teoria das RI ganha importância em nosso estudo no momento em que as ONG se apropriam do debate sobre as idéias de co-construção da realidade internacional, o que proporciona espaço para o reconhecimento das identidades, dos valores, das idéias e, principalmente, da legitimidade delas como atores do SI. Ao instituir os regimes internacionais, os fóruns multilaterais de discussão dos temas na arena internacional, como se presenciou na década de 1990, os Estados tornam imprescindíveis a presença dessas instituições como representantes da sociedade civil e defensoras dos temas que afetam o interesse público, tais como meio ambiente, direitos humanos, democracia, entre outros.

4.1.4 Correntes Contemporâneas: O Transnacional na Escola Francesa de RI

O debate acadêmico na evolução dos agentes e da estrutura do SI não se restringe à gama de autores anglo-saxões, em especial da abordagem norte-americana. Pensadores de outras escolas de TRI ganham destaque na análise das dimensões do SI. Na linha francesa de RI, por exemplo, também há autores relevantes que tratam o fenômeno do transnacionalismo e o surgimento de novos atores. Ressalte-se que o estudo do transnacional na escola francesa passa por evolução das linhas de pensamento, como aconteceu com a anglo-saxã. Dos estudos historiográficos às análises sociológicas, que se discutirá adiante, a linha francesa contribui na atualidade com relevantes abordagens teóricas emergentes de centros e de autores como Marie Claude-Smouts, Bertrand Badie, Philippe Le Prestre, Philippe Lena, Guillaume Devin, Marie Thornquist-Chesnier, Josepha Laroche, Ghassan Salame, Marie-Françoise Durand, Laurence Tubiana, Selim Louefi, entre outros. Cabe no presente trabalho uma contribuição de síntese sobre a referida escola, com o objetivo de ampliar o debate sobre o transnacional nas RI, ao apresentar outras visões, não alternativas, mas essenciais à compreensão do objeto de estudo.

A teoria das RI na França é oriunda, sobretudo, dos estudos da Sociologia. Sem confrontar com as pesquisas historiográficas, a tradição sociológica apresenta novos objetos de conhecimento e novas preocupações na construção do arcabouço teórico da disciplina. Na evolução de tal escola estão autores como Raymond Aron e Marcel Merle, cujas obras foram essenciais para a consolidação das RI nesse país.³⁶

Em análise sociológica, por exemplo, as relações internacionais podem ter dois tipos de relações sociais: de interação e de interdependência. As primeiras se referem ao comportamento dos Estados na vida internacional e ao efeito desse comportamento no conjunto das interações: a adoção de uma medida de defesa por um Estado provoca uma contramedida e alimenta um processo de escalada, o que para Raymond Aron (1986:103) é um conjunto competitivo “constituído por unidades políticas que se relacionam entre si e que

³⁶ Marcel Merle contribui com a obra *Sociologie de Relations internationales* (1981), em que expõe a importância da disciplina para o estudo do que denominou “meio internacional”. Segundo o autor: A maioria dos autores define a ciência política seja em relação ao Estado seja em relação ao poder. Qualquer que seja a definição adotada, nela inclui-se o estudo dos fenômenos internacionais. Se julgarmos que a ciência política é a ciência do Estado, as relações entre Estados farão necessariamente parte da ciência política. Sem dúvida, a posição daqueles que definem a ciência política em relação ao poder é mais delicada. Com efeito, a sociedade internacional caracteriza-se justamente pela ausência de um poder organizado; não havendo um poder organizado, existem, contudo, na sociedade internacional, fenômenos de poder, arrastando efeitos de domínio, seja nas relações entre coletividades públicas, seja nas relações entre os detentores do poder político e os detentores do poder econômico. (id., *ibid.*: 7)

são suscetíveis de entrar em guerra total” (tradução minha)³⁷. As relações de interdependência, ao contrário, produzem efeitos de agregação. Os atores operam aqui escolhas individuais que individualmente são marginais, mas acumuladas são capazes de modificar o conjunto de relações. O crescimento dos fluxos transnacionais ou transfronteiriços provocam efeitos não explicitamente desejados pelos atores, mas resultam intrinsecamente da situação de interdependência (DEVIN: 2002, 5-6).

Nesse sentido, para a sociologia das relações internacionais, é o conjunto dessas relações aplicadas ao espaço mundial que conduz a falar do internacional como um sistema. No entanto, temos de ser cautelosos em falar de sistema, para Guillaume Devin (ibidem:6)

Com efeito, a expressão engana. Primeiro, porque a analogia implícita com os sistemas nacionais encobre a imperfeição essencial e a especificidade maior do sistema internacional cujos modos de regulação são imperfeitos e não dispõem de uma autoridade política superior àquela dos membros. (tradução minha)³⁸

Na origem dos temas da Escola Francesa, como acontece com a anglo-saxã, o papel do Estado como unidade política tem papel primordial. Aquela escola não deixou de ser influenciada inicialmente pela americana. Dos anos 1930 aos 1960, esta controla, com as teorias realistas, os estudos de política internacional. Na França, o principal expoente do realismo foi Raymond Aron.

Com os realistas, falar-se-á mais de relações interestatais que de relações internacionais. A conceitualização resulta do espaço privilegiado do Estado à época na cena internacional. A relação de forças entre Estados está no centro das análises realistas como já visto acima. A abordagem realista sustenta que a distribuição do poder entre as unidades políticas molda a configuração do SI.

Assim, Raymond Aron (1982) propõe ler a história das relações internacionais por meio de duas configurações ideais. A primeira, que ele chama multipolar, compõe-se de várias unidades políticas comparáveis em tamanho, poder econômico e militar. A segunda, a repartição de forças apresenta-se sob a forma de duas coalizões antagônicas – é o momento da

³⁷ No original: *constitué par des unités politiques qui entretiennent les unes avec les autres des relations régulières et qui sont susceptibles d'être impliquées dans une guerre générale.*

³⁸ No original: *En fait, l'expression est trompeuse. D'abord, parce que l'analogie implicite avec des systèmes nationaux masque l'imperfection essentielle et la spécificité majeure du système international dont les modes de régulation sont imparfaits et qui ne disposent pas d'une autorité politique supérieure à celle de ses membres.*

Guerra Fria, do mundo bipolar.³⁹

Embora Aron mantenha tal postura ideológica até os anos 1980, as pesquisas em RI já tinham passado por modificações desde o final dos anos 1960. Três fatores renovariam as percepções e os modos de análise dos atores na cena internacional. O primeiro relaciona-se com os efeitos da guerra do Vietnã. Confrontado com movimentos sociais, partidos políticos, grupos de pressão, entre outros, o Estado como unidade política é posto em xeque. Em segundo, será o desenvolvimento de estudos acadêmicos que ampliariam a noção de ator nos debates das RI. Influenciado pelo behaviorismo, o empirismo metodológico rompe com o realismo tradicional e favorece “teorias parciais”, cujas bases de pesquisa seriam as abordagens sobre as decisões, a integração regional, os organismos internacionais. Um terceiro fator, também relevante, refere-se à incorporação de outras instituições que participam da vida internacional na categoria de ator: as TNC, as organizações intergovernamentais e os movimentos transfronteiriços (Devin: *ibidem*, 17-18).

Esse conjunto de novas percepções de realidades nacionais e internacionais alimentou número considerável de trabalhos que observariam o SI como uma rede complexa de relações, em vista do número de atores e de múltiplos laços transnacionais que se contatam com o nível interno. Devin (*id. Ibid.*) resume bem as novas pesquisas nas RI:

Alguns buscam evidenciar a influência externa sobre o desenvolvimento, definindo dessa maneira para os países não desenvolvidos uma situação de dependência que traduz “sob uma forma espacial o conceito marxista em relação aos mecanismos de exploração”. Outros insistem sobre os laços que permitem pensar a articulação do sistema global e dos diferentes subsistemas que o compõe propondo uma análise geral das interações internas e externas. Outros ainda definem, por meio de um tipo ideal, a “interdependência complexa” ou o modelo da “sociedade mundial”, das formalizações que valorizem a multiplicidade dos atores, dos intercâmbios e dos interesses sobre a cena internacional de tal modo que as “relações internacionais” não podem se reduzir à questão da paz e da guerra entre os Estados. Em suma, o “modelo das bolas de bilhar”, cujo choque evocaria as principais relações das unidades estatais fechadas em si mesmas, cede lugar àquele de uma “teia de aranha” feita de uma pluralidade de atores em interações engajadas. (tradução minha)⁴⁰

³⁹ Após o enfraquecimento da URSS, tal debate sobre os tipos de conceitualização perde espaço, pois o mundo não seria nem bipolar, nem multipolar, dir-se-ia agora em um mundo unipolar, dominado pelos Estados Unidos.

⁴⁰ No original: *Certains cherchent à mettre en évidence l'influence de l'externe sur le développement, définissant ainsi pour les pays non développés une situation de dépendance qui retraduit « sous une forme spatiale l'appareil conceptuel marxiste concernant les mécanismes d'exploitation ». D'autres insistent sur les liens qui permettent de penser l'articulation du système global et des différents sous-systèmes qui le composent en proposant un cadre général d'interactions internes-externes. D'autres encore définissent, à travers l'idéal-type de l'« interdépendance complexe » ou le modèle la « société mondiale », des formalisations qui soulignent la multiplicité des acteurs, des échanges et des intérêts sur la scène internationale de telle sorte que les « relations internationales » ne peuvent pas se réduire à la question de la paix et de la guerre entre les États. En bref, le « modèle des boules de billard », dont l'entrechoc évoquerait les principales relations d'unités étatiques closes*

Antes de entrar nas novas tendências de pensamento na escola francesa propriamente, faz-se primordial compreender as etapas do estudo das RI. Susan Strange (apud Laroche, 2000:8) enumera criticamente três postulados na análise tradicional da política internacional como campo de estudo. O primeiro seria a concepção errônea de que a disciplina deveria ser um reflexo da política interna dos Estados, ou, como querem os historiadores, uma entidade autônoma de outros quadros analíticos. O segundo postulado aponta para a hipótese, na teoria política, de que a “política” se limitaria à ação dos políticos e às lutas dos aparelhos partidários no sistema político nacional. A terceira, também errônea, seria a de que os fenômenos econômicos nas relações internacionais podem ser apreendidos fora dos fenômenos políticos, como unidade analítica autônoma, o que custaria caro, como visto, para as primeiras abordagens funcionalistas de integração.

A evolução do pensamento francês de RI não se distanciaria desses postulados. Neles se pode encontrar um núcleo comum a partir do qual se infere o objeto de análise das RI: o Estado-nação. A escola francesa, no entanto, é pluridisciplinar, o que tem implicações no debate sobre os agentes do SI. No início, conceituar “política internacional” exigia buscar familiaridade com vários campos para sustentar relações específicas. Para as ciências jurídicas, por exemplo, da política internacional procederia uma sociedade internacional, à qual é aplicada um arcabouço jurídico que rege as relações entre os Estados soberanos. Tal “ordem jurídica internacional” excluiria o indivíduo, por reconhecer apenas o monopólio da ação dos Estados. Para as ciências históricas, a política interior dos Estados constituiria um dos principais fundamentos da política internacional.

No entanto, foi talvez entre os politólogos que a lógica estatal tenha sido mais bem estabelecida como princípio explicativo de política internacional. Para autores como Hans Morgenthau, Stanley Hoffman, Henry Kissinger e Raymond Aron, as relações interestatais foram “condenadas” ao estado de natureza hobbesiano. Aron, nessa perspectiva, chegou a escrever em *Paix et Guerre entre les Nations* (1982) que [...] *dans l'étude des relations internationales, il me paraissait et il me paraît encore aujourd'hui inévitable de mettre au premier rang le système interétatique. Cette primauté du système interétatique excluait a priori la prédominance causale du système économique*⁴¹.

sur elles-mêmes, a fait place à celui d'une « toile d'araignée » faite d'une pluralité d'acteurs aux transactions enchevêtrées.

⁴¹ Tradução minha: “no estudo das relações internacionais, parece-me ainda hoje inevitável de por em primeiro

Com a ruptura epistemológica da década de 1970, ou seja, com o desenvolvimento do conceito de “interdependência complexa”, como visto, acentuou-se a erosão da simplificação tradicional de analisar as RI por pesquisas exclusivamente consagradas no político e no militar, o que resulta também, na França, na reavaliação dos métodos de análise do SI.

A evolução do pensamento transnacionalista foi representada nesse país por Fernand Braudel, ao introduzir, influenciado pela “*École des Annales*”, novas perspectivas à pesquisa das RI. Com o conceito de “economia-mundo”, o autor situa historicamente a formação da economia mundial, tendo a origem na expansão econômica do século XVI. Por “economia-mundo”, Braudel entende designar “um fragmento do universo economicamente autônomo, capaz do essencial de ser auto-suficiente e cujas ligações conferem certa unidade orgânica”⁴²

Observa-se que essa análise é similar à abordagem transnacionalista na medida em que a característica da “*economie-monde*” é de “*enjamber les frontières politiques et culturelles qui (...) morcellent et différencient l’univers méditerranéen*”⁴³ (LAROUCHE : 2000, 15). Desse modo, Braudel distancia-se das abordagens tradicionais e constrói uma “história total” que situa a economia no tempo e no espaço, esforçando-se em restituir a dimensão política, cultural e social.

O pensamento transnacionalista em outros autores da escola francesa, como Bertrand Badie, também se destaca. Parte de sua obra trata de assuntos relacionados com a construção artificial dos Estados e as implicações quanto aos aspectos sociais e culturais, o que o aproxima das tendências construtivistas, ao reconhecer a relevância dos atores não-estatais na configuração do SI. Para Badie (1999), a crise de legitimidade dos Estados não-Ocidentais é o resultado de uma contradição entre a prática de “importação” dos Estados, assim como da imposição e da prática de uma vida política de acordo com outra lógica e racionalidade. A legitimidade desse Estado “importado”, em crise, afeta diretamente o SI. É aqui que o “internacional” adquire importância, ao qual é incorporada a análise do transnacional com os elementos tradicionalmente integrantes, agentes novos e níveis de análise ampliado para o transnacional.

Badie (1999b, 23) interessa-se por questão central na teoria e debates metodológicos da disciplina: a implicação da pluralidade cultural para a teoria e a prática das RI:

lugar o sistema interestatal. Essa primazia de tal sistema excluiria a priori a predominância causal do sistema econômico”

⁴² Ver Fernand Braudel. *Civilisation matérielle, économie et capitalisme, XVe-XVIIe siècle*, vol 3 : *Le temps du monde*, Paris, Armand Collin, 1979, p. 14, apud LAROUCHE, 2000:16

⁴³ Tradução minha: “transpassa as fronteiras políticas e culturais que dividem e diferenciam o universo mediterrâneo”.

O universalismo estatal em cheque marca o início do retorno das forças culturais. Os particularismos não podem ser simplesmente tidos por ressurgentes do passado, enquanto que a noção de tradição, outrora tida por residual, e às vezes reduzida a folclore, ganha sentido novo para designar processos de revitalização, ou seja, de redescoberta das culturas específicas, com a hipótese de que pode servir de base à construção de modelos alternativos de modernidade. Tal é o propósito do ator. O pensamento sociológico tem, quanto a ele, duas propostas: interpretar inicialmente a estratégia dos atores extra-ocidentais, ou seja, o recurso a um modelo de conduta diplomática que se inscreve no registro de várias racionalidades do qual não se apresenta paradigmas universais; compreender em seguida a pluralidade das ordens políticas que daí deriva e que desmitifica o modelo uniforme do sistema internacional. Além desse instrumento metodológico, a cultura pode igualmente se tornar objeto de análise, inscrevendo-se em duplo contexto no qual a sociologia das relações internacionais não pode ser sensível: aquele do desenvolvimento ambíguo do nacionalismo e do peso crescente do sagrado no funcionamento mesmo da cena internacional.(tradução minha)⁴⁴

A citação acima foi extraída da obra do autor *Le Retournement du Monde* (1999b), em parceria com Marie Claude-Smouts. Estão presentes no texto as principais diretrizes teórico-metodológicas da atual sociologia das RI da França. Badie e Smouts argumentam que a pluralidade de atores e quadros de referência torna impossível reter concepções convencionais de política nacional e internacional. Para os autores, o SI atual é o reverso daquilo que justamente é apresentado. O SI não pode ser visto como um resíduo de seus outrora componentes de soberania, territorialidade e segurança que organizavam a política, o espaço e as finalidades estatais. Considerada esta nova ordem, os autores argumentam ser necessário ultrapassar as teorias tradicionais e descobrir novos horizontes explicativos na política comparada e no estudo dos fluxos transnacionais.

Três questões dominam o pensamento dos autores. O primeiro refere-se à pluralidade de agentes na cena internacional. O segundo, à impossibilidade de menosprezar os efeitos das interações de uma pluralidade de racionalidades. Finalmente, à necessidade de uma revisão de conceitos tradicionais das RI sobre a racionalidade única.

Ao questionar a unidade política do Estado nas relações internacionais, adentra-se em

⁴⁴ No original: *La mise en échec de l'universalisme étatique marque d'abord le retour en force des cultures. Les particularismes ne peuvent plus être simplement tenus pour résurgences du passé, tandis que la notion de tradition, autrefois tenue pour résiduelle, et parfois réduite au folklore, prend un sens nouveau pour désigner des processus de revivalisme, c'est-à-dire de redécouverte des cultures spécifiques, avec l'hypothèse qu'elle peut servir de base à la construction de modèles alternatifs de modernité. Tel est, en tout cas, le propos de l'acteur. La démarche sociologique a, quant à elle, deux autres propos : interpréter d'abord la stratégie des acteurs extra-occidentaux, c'est-à-dire leur recours à un modèle de conduite diplomatique qui s'inscrit dans le registre de plusieurs rationalités dont ne rendaient pas compte les paradigmes universalistes ; comprendre ensuite la pluralité des ordres politiques qui en dérivent et qui dérangent le modèle uniforme de système internationale. Au delà de cet usage méthodologique, la culture peut également devenir objet d'analyse, s'inscrivant alors dans un double contexte auquel la sociologie des relations internationales ne peut qu'être sensible : celui de l'essor ambigu des nationalismes et celui du poids grandissant du sacré dans le fonctionnement même de la scène internationale.*

ponto controverso. Ao fazê-lo, questionam-se as bases das teorias realistas, que tratam os atores nacionais como unidades dotadas de racionalidade. Badie e Smouts apontam para a incerteza da natureza do Estado como um dos fatores alimentando o desenvolvimento de fluxos internacionais, ao problematizarem as explicações clássicas acerca da soberania como sendo causas de transnacionalismos. Em diretriz mais convencional, os autores integram a linha na ciência política daqueles que apontam para os efeitos dos fluxos transnacionais na ordem política e na legitimidade dos Estados.

Enfim, a análise dos autores contemporâneos das relações internacionais não se esgota na apresentação exemplificativa do pensamento contemporâneo francês. Buscou-se, assim, analisar transnacionalistas como Risse-Kappen, James Rosenau, Margareth Keck, Kathryn Sikkink, entre outros, em pontos específicos da dissertação, em que as abordagens teóricas dos autores foram exploradas de forma mais sistemática como marco teórico do trabalho.

CAPÍTULO 5
AS ONG E O DIREITO

5. As ONG e o Direito

5.1 O Limite de Atuação das ONG no Sistema Internacional

Para se pensar sobre a personalidade jurídica das ONG no plano internacional, vale inicialmente conceituar a noção de sujeito, relevante para o entendimento da questão. Saliente-se, preliminarmente, que não se configura como ponto pacífico na doutrina do Direito o número de entes capazes de tal condição de existência. Algumas definições genéricas, mas relevantes, compreendem sujeito de DI como uma “entidade com capacidade para possuir direito e deveres internacionais e com capacidade para defender os seus direitos por meio de reclamações internacionais”. Ian Brownlie (1990, 71), autor da assertiva, adverte, porém, que a definição é circular, pois os pressupostos do enunciado dependem de uma pessoa jurídica. Assim, se, por exemplo, a primeira condição não for satisfeita, a ator internacional pode ainda ter personalidade jurídica de tipo restrito, com a aquiescência de todos os outros sujeitos reconhecidamente sujeitos de DI, ou seja, que possuem capacidade jurídica indiscutível, tais como as OI e os Estados. Ao reavaliar a afirmativa, Brownlie não reduz a doutrina a definições estáticas, concluindo que os dois entes referidos são os “tipos normais” de pessoas jurídicas. Curiosamente, no entanto, ao reconhecer o cenário internacional como complexo e compreender que “a abstração de tipos de pessoas jurídicas que são aceites (sic) pelo Direito não corresponde à verdade, uma vez que o reconhecimento e a aquiescência podem servir de suporte a uma entidade que seja anômala e que, no entanto, possua uma rede de relações jurídicas no plano internacional”, o jurista em seus “tipos especiais” de personalidade jurídica internacional parece olvidar as ONG em sua análise. Em certa parte da obra, ao tratar das entidades “anômalas”, o autor inclui “entidades politicamente ativas”. Em interpretação analógica, e de acordo com o pensamento de Brownlie, considera-se que as ONG não possuem direitos e obrigações no plano internacional, pelo menos como entidades independentes dos Estados, ou que desse modo se declaram, tampouco capacidade de reclamações internacionais, se creditada à Corte Internacional de Justiça (CIJ), em sentido estrito de órgão de justiça internacional.

O raciocínio, no entanto, deve ser visto com restrições, uma vez que o Direito acompanha a evolução da sociedade. A personalidade jurídica das ONG representa ponto

polêmico nos debates acadêmicos, e os casos no cenário internacional, como declarações internacionais reconhecendo o protagonismo das ONG na configuração de regimes, como na Agenda XXI, ou o *status* conferido pelo ECOSOC, tendem a relativizar com o tempo a estrutura estática limitada dos sujeitos reconhecidos. Tal pensamento harmoniza-se com os enfoques vanguardistas do DI. Há pelo menos duas visões sobre a determinação dos sujeitos do DI. A *clássica* versa que os únicos sujeitos com capacidade de exercer direitos e obrigações e de fazer prevalecer seus direitos por meio de reclamação internacional seria o Estado. Concepções *individualistas* ou *realistas*, por sua vez, consideram o indivíduo como destinatário do DI, portanto, com preeminência.

A visão *individualista*, quando concebe o indivíduo como fim do DI, atribui ao Estado papel de mero intermediário entre as sociedades e as normas oriundas de suas relações no SI. Isso caberia afirmar que, se reconhecendo a tendência de conformação de uma sociedade civil no plano transnacional, que persegue temas não compreendidos como interesses únicos dos Estados, a exemplo do meio ambiente, a tradição clássica cede lugar à aceitação de entidades coletivas como sujeito de DI.

Tal assertiva, por si só, não auxilia na compreensão do tema, faz-se necessário intensificar o debate, apresentando as premissas que fundamentam o conhecimento da área. O aprofundamento da discussão não encontra objetivo neste trabalho dissertativo, pois demandaria análise que demais se distanciaria. Algumas palavras, no entanto, são legítimas, a fim de exposição do tópico proposto, considerações terão continuidade nos próximos tópicos.

Iniciando pelos Estados, sujeitos por excelência do DI, acredita-se que são ponto pacífico quanto à titularidade de sua proeminência como entidades soberanas, ao ser conferido a eles a independência e a igualdade de tratamento como pessoas jurídicas. Se não há divergências acerca de seu papel, o mesmo tende em relação às OI.

Algumas características diferenciam os Estados e as OI como sujeitos reconhecidos de DI. Quanto ao Estado, sua natureza encontra-se definida pela Convenção de Montevideu sobre Direito e Deveres dos Estados, de 1933. Segundo a Convenção, para que o Estado seja definido como sujeito, os seguintes requisitos são imprescindíveis: uma população permanente; um território; um governo; e capacidade de relacionar-se com países terceiros.

Quanto às OI, Guido Soares (2000:22), seguindo doutrina dominante do DI, considera-as como “entidade coletiva estabelecida por um ato solene entre Estados soberanos e que se caracteriza por serem criadas por um acordo internacional (1), por possuírem pelo menos um

órgão decisório com uma vontade coletiva, diferente da vontade dos Estados Partes (2) e serem instituições erigidas segundo normas do DI (3)”.

Os limites das ONG nas relações internacionais acerca de sua atuação no mundo jurídico tornam-se claras. Assim, nas considerações que foram feitas até o momento, observa-se que, embora com tendência de que elas tendam a ser reconhecidas como sujeitos de DI, diferentemente dos Estados e das OI, ainda não são pessoas jurídicas de DI. Possuem, no caso das ONG transnacionais, objeto deste estudo, apenas personalidade jurídica de direito interno do Estado que lhe concedeu personalidade, sendo, portanto, sujeito de direitos e obrigações no plano interno estatal, com poderes delegados para prosseguir em suas atividades. Corroborando tal conclusão, Máxime Lefebvre (2000) reafirma o fato de as ONG não terem personalidade no DI, embora participem ativamente da comunidade internacional.

As organizações não-governamentais não têm existência no direito internacional público. Elas não dispõem de uma personalidade jurídica além da ordem jurídica interna dos Estados: são instituições que emanam da vida associativa (associações propriamente ditas, fundações, sindicatos, entre outras), que surgem portanto do direito privado. Suas atividades são beneficentes e têm dimensão internacional (mesmo que se estenda por vezes a noção de ONG a essas associações puramente nacionais). É o direito do Estado em que exercem suas atividades que se aplicam a elas (não obstante a localização de sua sede ou a nacionalidade de seus membros). Uma ONG pode muito bem escolher se estabelecer em outros Estados além daquele em que se originou (estabelecendo, por exemplo, associações em vários países).⁴⁵

O limite de atuação das ONG nas relações internacionais, conquanto esteja inserida na discussão sobre a possibilidade de sua existência jurídica, não se limita a tal aspecto. Questões de estrutura, tais como a natureza da participação desses atores no SI e o reconhecimento por parte dos Estados e das OI na prática diária, elevam o nível do debate acerca da evolução ou não no aumento da legitimidade do cenário internacional, os tópicos que seguem terão o objetivo de esclarecer os principais elementos que norteiam tal debate.

⁴⁵ No original: *Les organisations non gouvernementales n'ont pas d'existence en droit international public. Elles ne disposent d'une personnalité juridique que dans l'ordre juridique interne des États : ce sont des institutions émanant de la vie associative (associations proprement dites, fondations, syndicats, etc), qui relèvent donc du droit privé. Leurs activités sont bénévoles et ont une dimension internationale (même si on étend parfois la notion d'ONG à des associations purement nationales). C'est le droit de l'État dans lequel elles exercent leur activité qui trouve à s'appliquer (nonobstant la localisation de leur siège ou la nationalité de leur membres). Une ONG peut très bien choisir de s'établir dans d'autres États que celui où elle est née (en fondant par exemple des associations dans plusieurs pays).*

5.2 As ONG no Direito Brasileiro

A legislação brasileira, aqui utilizada, demonstra bem como funciona a soberania territorial expressa pelo aparato jurídico que detém os mecanismos para legitimar seu poder.

Até recentemente, a legislação brasileira não fazia distinção entre as diferentes organizações genericamente incluídas no "Terceiro Setor", todas abrigadas sob o mesmo estatuto jurídico, mas podendo assumir diferentes formatos legais. Este fato gerava uma série de distorções e barreiras ao crescimento das instituições que efetivamente tinham finalidade e ação pública, sem fins lucrativos. Por conta disso, a partir de 1996, intensificaram-se os debates e a movimentação da sociedade civil organizada que culminou com a aprovação de uma nova regulação para o setor.

A Lei 9.790, de março de 1999⁴⁶, também conhecida como novo marco legal do terceiro setor, introduziu importantes alterações, dentre as quais se destacam: os novos critérios de classificação das entidades sem fins lucrativos de caráter público, inclusive reconhecendo outras áreas de atuação social antes não contempladas legalmente; as novas possibilidades no sistema de articulação entre as instituições de direito privado e público; e, a possibilidade de remuneração dos dirigentes das instituições sem fins lucrativos. Recorde-se que, não obstante as mudanças significativas, as qualificações anteriores das instituições - certificado de fins filantrópicos e título de utilidade pública federal - continuam vigorando concomitantemente.

A fim de qualificar juridicamente as organizações, a nova lei criou a figura da "Organização da Sociedade Civil de Interesse Público" (OSCIP), título que objetiva diferenciar aquelas instituições privadas de interesse público. Para tornar-se uma OSCIP, as pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos devem atender a requisitos estabelecidos em lei. Ademais, mesmo a qualificação como OSCIP não dispensa, para a utilização de benefícios fiscais, o credenciamento junto aos órgãos governamentais: registro de Declaração de Utilidade Pública Federal, concedida pelo Ministério da Justiça, e registro no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), vinculado ao Ministério da Previdência, para obtenção do Certificado de Fins Filantrópicos.

Podem ser qualificadas como OSCIP as organizações que realizam assistência social, atividades culturais, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico, educação e

⁴⁶ Extraído do site: <http://www.presidencia.gov.br/legislacao/> Acesso em 08/10/2007

saúde gratuita, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do voluntariado, entre outras. Dessa maneira, admitindo a existência de entidades de direito privado com objetivo público, foram excluídas da composição do terceiro setor, para efeitos legais, as instituições estatais, as organizações de mercado, as cooperativas, as organizações sindicais, as entidades representativas de profissão ou partido político, os fundos de previdência e de pensão e as instituições vinculadas a igrejas ou práticas devocionais, com exceção daquelas que visam apenas ao bem comum.

Há que se notar, no entanto, que tal critério de qualificação para as ONG no direito interno difere dos das ONG estrangeiras no País. As pessoas jurídicas de direito privado estrangeiras têm a possibilidade de atuar em território nacional desde 1916, de acordo com a antiga Lei de Introdução ao Código Civil (LICC, lei 3.071/16). As pessoas jurídicas estrangeiras, atualmente, são reconhecidas pelo direito pátrio contanto que se tenham constituído conforme a legislação do país de origem sobre as pessoas jurídicas. (CARESIA:2006, 3)

Quatro opções são possíveis às ONG estrangeiras: 1) deslocar a sede para o Brasil a fim de aqui funcionar; 2) conservar a sede no estrangeiro e ter aqui filiais; 3) manter a sede no estrangeiro e exercer atividade no País, mas sem filiais; e, finalmente, 4) apenas recorrer aos tribunais brasileiros. No primeiro e no segundo casos, se optarem por funcionar regularmente com estabelecimento e composição funcional própria, terão que aprovar seus atos constitutivos no Ministério da justiça, sujeitando-se, no ato da aprovação, às leis brasileiras.

Quanto à participação das ONG no direito brasileiro, o Brasil segue tendência dos países que facilitam seu acesso, com legislação que se encontra em destacado avanço. Vale, em poucas palavras, a justificativa do reconhecimento da primazia da tutela ambiental no País, a fim de salientar o avanço no direito brasileiro. A Constituição Federal (CF/1988) brasileira de 1988 estabeleceu os princípios do direito ambiental brasileiro quando garantiu que “Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”. O dispositivo em tela destaca-se ao apresentar, antes mesmo da CNUMAD, de 1992, princípios que encontravam guarida no relatório Brundtland, entre eles o do desenvolvimento sustentável, o que preconizava a qualidade do texto constitucional.

A Carta Constitucional, a fim de dar garantias ao direito subjetivo expresso no artigo, elencou ao Estado as tarefas, dentre outras, de exigir o estudo prévio de impacto ambiental

(art. 225, § 1º, IV) e a promoção da educação ambiental da conscientização da sociedade para a manutenção do ambiente (art. 225, § 1º, VI). Além da CF/1988, outros dispositivos trataram do meio ambiente, tais como a Lei 6.938, de 31.08.1981, que versa acerca das diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente e a Lei 9.605, de 13.02.1988, que dispõe das sanções penais e administrativas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente e dá outras providências.

A tutela do meio ambiente, no entanto, não estaria garantida sem os instrumentos jurídicos que resguardassem os direitos e impusessem ao Poder Público o dever de resguardá-lo. Para tanto, pela Lei 7.347, de 24.07.1988, foi criada a Ação Civil Pública. Tal *writ*, elevado à categoria constitucional, em virtude do exposto no art. 129, III, seria modalidade de ação aplicada à defesa do meio ambiente – além da defesa dos consumidores e dos direitos de caráter artístico, histórico, turístico e paisagístico, e outros tipos de interesses difusos e coletivos. O dano ambiental, nessa perspectiva, insere-se na categoria dos interesses difusos, com possibilidades de enquadrarem-se, em casos especiais, como dano ambiental individual.

Outro instrumento de tutela no direito pátrio refere-se à Ação Popular ambiental; em conformidade com a CF/1988, art 5º, LXXIII, garante ao cidadão a legitimidade para o exercício do poder público, a participação na vida pública, no contexto da democracia participativa. Com essa ação judicial, o indivíduo pleiteia a tutela do Judiciário para corrigir ações ou omissões do Poder Público, consideradas lesivas ao patrimônio público ou a entes que contem com a participação estatal, à moralidade administrativa, *ambiental* e ao patrimônio histórico e cultural. (destaque nosso)

Quanto à primeira das formas de garantia, a Ação Civil Pública, a legitimidade ativa, ou interesse de agir, pertence às associações com objetivos estatutários de proteção ao meio ambiente, portanto, às ONG ambientalistas no País, nacionais ou estrangeiras, com sede no território. À medida que elas são reconhecidas como representantes da sociedade, diminui as resistências de apresentá-las como legítimas para a defesa dos interesses coletivos, o que facilita, pelo menos no Brasil, o acesso ao Judiciário como meio de garantir pela legislação a proteção do meio ambiente.

O crescimento das ONG, inerentes à complexidade da vida moderna, requer uma participação ativa cada vez maior de organismos intermediários atuando em conjunto com o Poder Público. Sob estes fundamentos é que se vê no Estado brasileiro uma filosofia de atuação que surge como suporte ideológico para serem implementadas na reforma: novas formas de parcerias entre as instituições não-governamentais e o Estado. Tais organizações

sociais podem ser descritas como entes privados que colaboram com a Administração, mas que com ela não se identificam. Considera-se então uma iniciativa aplicada eficazmente no Estado brasileiro: a “*descentralização social da Administração*”.

Assim, percebe-se com a análise da regulação das ONG no Brasil que, embora haja transformações exógenas que reconfiguram as legislações internas, a soberania do Estado ainda é bem definida. As ONG transnacionais, para o funcionamento regular no território estatal, devem adequar-se às regras. À realidade brasileira corresponde a legislação de parte considerável dos países.

5.3 As ONG no Direito Internacional

Este tópico merece atenção especial, em razão da natureza do trabalho dissertativo, que preconiza a atuação de ONG transnacionais. Saliente-se, inicialmente, que desafio relevante no estudo das ONG é relacionar sua atuação com o reconhecimento em face do DI. Conquanto a soberania estatal possa ser teoricamente contestada, e autores, como Bertrand Badie (1999), ponderem pela falibilidade do monopólio dos Estados na política e no direito internacionais, ainda apresenta-se realidade o compartilhamento do poder normativo estatal.

Ao analisar o papel das ONG no desenvolvimento do direito internacional ambiental, Barros-Platiau (2001) apresenta questões centrais acerca da presença de tais organizações no futuro da ordem jurídica. A primeira procura saber se há um declínio da capacidade jurídica do Estado soberano à medida que a sociedade civil internacional se organiza. A segunda, qual seria a melhor forma de reconhecimento de personalidade jurídica a tais atores internacionais.

De modo mais incisivo, Moreau-Defarges e Pellet (2000), ao perceberem que a sociedade civil global tem-se organizado rapidamente para influenciar decisões contemporâneas, questionam se os membros das ONG não teriam um “*droit de regard*” sobre o DI. Ou melhor, se os atores da sociedade civil não estariam se tornando sujeitos “*de facto*” de direito internacional público.

Em todo caso, mesmo que o reconhecimento jurídico das ONG no DI pareça incipiente, a tendência ao aprimoramento da participação delas é visível, como se nota, por exemplo, na UE – visto adiante. Neste tópico, tratar-se-á dos primeiros ensaios rumo ao reconhecimento, também da análise desses organismos na elaboração do DI.

Um dos dispositivos internacionais que fundamentam e protegem o trabalho das ONG

é o artigo 20 da Declaração Universal dos Direitos do Homem, que estabelece que todos têm o direito à liberdade de associação.

Esse direito subjetivo encontra guarida não apenas nas constituições de todos os povos democráticos, já estava expresso na Declaração Universal dos Direitos do Homem, na Carta aprovada pela Assembléia-Geral das Nações Unidas de 10.12.1948, *in verbis*:

Artigo XX

1. Todo homem tem direito à liberdade de reunião e associação pacíficas.⁴⁷
2. Ninguém pode ser obrigado a fazer parte de uma associação.

Considera-se, no entanto, que o reconhecimento da capacidade de agir das ONG tenha iniciado a partir da cláusula básica que as regulamenta, no artigo 71 da Carta da ONU:

ARTIGO 71 - O Conselho Econômico e Social poderá entrar nos entendimentos convenientes para a consulta com organizações não governamentais, encarregadas de questões que estiverem dentro da sua própria competência. Tais entendimentos poderão ser feitos com organizações internacionais e, quando for o caso, com **organizações nacionais**, depois de efetuadas consultas com o Membro das Nações Unidas no caso. (grifo nosso)

Quanto ao artigo 71 da referida Carta, cabe aqui se deter um pouco mais utilizando-se dos ensinamentos de Guido Soares (2000:47-63). A cláusula não confere primazia às ONG, em especial quando prefere as OI e “quando for o caso”, as ONG.⁴⁸ Do excerto, uma primeira característica extrai-se: trata-se uma ONG de uma entidade coletiva nacional, regida, portanto, por um direito nacional. Ressalta Soares, nesse ponto, que não se pode desconsiderar que a definição de ONG se apresenta negativa: são organizações não regidas pelo DI.

Soares salienta, ademais, fato interessante. Muito se tem discutido na Academia a atuação das ONG no plano internacional, sobretudo pela presença de tais instituições nos fóruns multilaterais e nas negociações internacionais, ainda que como observadoras na maior parte do tempo. Se as ONG têm várias restrições no DI, sua eficácia no mundo não jurídico é notável. As mesmas são por vezes responsáveis pela melhoria do sistema de verificação e monitoramento da implementação dos acordos internacionais no interior dos Estados, tomando providências contra eventuais descumprimentos das obrigações internacionais, entre outras funções. No entanto, para o autor, estar participando da vida internacional por si só não

⁴⁷ Observa-se que se especifica o caráter não paramilitar para que esse princípio tenha eficácia, o que foi adotado pelas constituições democráticas, entre elas a brasileira (artigo 5º, em seus respectivos incisos XVII, XVIII, XIX, XX e XXI).

⁴⁸ Tal assertiva, em que pese o claro entendimento de que as ONG estão em segundo plano, não pode prescindir do relativismo histórico, uma vez que a Carta da Organização foi subscrita em 1945.

indica que seus atos produzem efeitos jurídicos no direito internacional. Nas normas de regência das atividades das ONG, os atos praticados como pessoa de direito interno dos Estados devem distinguir-se dos praticados por delegação de um tratado ou convenção internacional. Neste último caso, o ato por delegação de tratados poderá ser regido pelo DIP, não por se tratar de uma ONG, mas por ser ato que somente pessoas jurídicas de DI podem praticar, em determinada obrigação internacional. (SOARES: *ibidem*, 52)

A ONU é um caso típico de participação das ONG no DI, ao desenvolver mecanismos de cooperação com a presença da sociedade civil. No ECOSOC, há normas específicas sobre o *status* delas que garantem a atuação por meio de observação ou consulta. A resolução 1996/31, a “*Consultative Relationship between the United Nations and Non-Governmental Organizations*”, esclarece as formas pelas quais é garantida a participação. Os membros consultivos, de acordo com o documento, classificam-se como organizações com *status* consultivo geral; com *status* consultivo especial; organizações incluídas na Lista; ou organizações com um *status* consultivo. As primeiras devem dar contribuição efetiva para a realização dos objetivos da ONU e representarem amplos segmentos da sociedade em número considerado de países e regiões. As segundas, por sua vez, têm competência especial em temas específicos, não participando com direito de voto, nem de voz. As terceiras são as que não se enquadram nas categorias anteriores, mas consideradas úteis às atividades do ECOSOC. As últimas representam as grandes organizações com objetivos de promover as finalidades da ONU. (*idem*: *ibidem*, 54-55)

Das normas relativas ao reconhecimento do *status* jurídico das ONG, o direito comunitário europeu tem sido exemplar na evolução da área, conforme se observa na “Convenção sobre o Reconhecimento da Capacidade jurídica das ONG Internacionais”, de 29 de abril de 1980, do Conselho da Europa:

CONVENÇÃO EUROPEIA SOBRE O RECONHECIMENTO DA
PERSONALIDADE JURÍDICA DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS
NÃO GOVERNAMENTAIS.

Preâmbulo

Os Estados membros do Conselho da Europa, signatários da presente Convenção:

Considerando que o objectivo (*sic*) do Conselho da Europa é o de alcançar uma união mais estreita entre os seus membros, a fim de, nomeadamente, salvaguardar e promover os ideais e princípios que constituem o seu património comum; reconhecendo que as organizações internacionais não governamentais exercem uma actividade (*sic*) útil à comunidade internacional, nomeadamente nos domínios científico, cultural, caritativo, filantrópico, educacional e de saúde, e que contribuem para a realização dos objectivos e dos princípios consignados na Carta das Nações Unidas e no Estatuto do Conselho da Europa;

desejosos de estabelecerem nas suas relações mútuas as regras que estabeleçam as condições para o reconhecimento da personalidade jurídica destas organizações, com vista a facilitar o seu funcionamento ao nível europeu; acordaram no seguinte:[..]⁴⁹

Apesar de tais documentos serem de primordial interesse como marco jurídico do reconhecimento das ONG, uma análise histórica requer retrospectiva mais adiante. Como salienta Fonseca (2002:84), desde 1910, o Instituto de Direito Internacional tem-se interessado pelas “associações internacionais de caráter privado”. Ranjeva (1999:26), em estudo histórico, apresenta cronograma de projetos inscritos nas sessões do instituto:

1923 – « projet de convention relative à la condition juridique des associations internationales. »

1950 – « conditions d'attribution d'un statut international à des associations d'initiative privé. »

Tais projetos, no entanto, não foram postos em prática, mas representaram suporte significativo ao arcabouço teórico do DI.

Relembre-se, ainda, que, embora o marco jurídico das ONG caminhe à edificação de uma personalidade jurídica, elas não têm existência no DI. Não dispõem de uma personalidade internacional a não ser na ordem jurídica dos Estados: são instituições que emanam da vida associativa, que pertencem, portanto, ao direito privado. É o direito do Estado no qual elas exercem sua atividade que se aplica (LEFEBVRE: 2000, 112-13). Há autores, no entanto, que apontam para a evolução do DI, justificando que o Conselho da Europa reconhece personalidade jurídica, sim, às ONG, ao estender automaticamente o reconhecimento adquirido no Estado da sede estatutária.

Quanto ao exemplo das ONG na elaboração do DI, Barros-Platiau (ibidem) assevera que o mais representativo talvez seja o da campanha do *Greenpeace* contra a Shell, ao criar normas para evitar danos ambientais por poluição de petróleo. Soares (ibidem, 32), ao citar a classificação das ONG, destaca que, dentre as dedicadas a assuntos jurídicos, algumas são consideradas verdadeiras fontes do DI, pois seus estudos, aprovados em congressos científicos, são tão relevantes quanto a de doutrinadores do DI, exemplifica o autor com o *Institut de Droit International* e a *International Law Association*, entidades fundadas ainda no século XIX.

⁴⁹ Disponível em <http://www.gddc.pt/cooperacao/materia-civil-comercial/ce/ce-124-rar.html> Acesso em: 15 dez. 2006.

No campo do Direito Internacional Ambiental (DIA), começa-se a pensar sobre o *status* das ONG pelo fato de a cada dia elas mostrarem-se como relevantes auxiliares das OI e dos Estados na tarefa de proteger o meio ambiente, chegando mesmo a executarem programas e atividades específicas das OI, resultados dos tratados e convenções em fóruns multilaterais. Soares (ibidem, 57) salienta que, por sua seriedade e especialização, as ONG terminam por receber funções internacionais, com mandatos diretos dos Estados. A União Internacional para a Conservação da Natureza e seus Recursos (a IUCN, sigla em inglês) é exemplar. Tal instituição tem como membros tanto pessoas de direito privado quanto governos e entidades públicas, mantendo desde a década de 1960 um centro de estudos jurídicos de referência mundial acerca de direito comparado e de documentos relativos ao DIA. No caso dessa ONG especificamente, destaca-se o prestígio que passou a gozar por ter sido oficialmente encarregada de exercer, mesmo que em caráter provisório, as funções do Secretariado da Convenção de Ramsar, de 1971, “relativa a Zonas Úmidas de Importância Internacional, Particularmente como Hábitat das Aves Aquáticas”.

Ressalte-se que, para Barros-Platiau (2001, 8), atores privados estão criando normas de conduta internacional a serem aplicadas a outras entidades, privadas ou públicas, como as normas ISO e selos de qualidade. Tais sociedades defendem causas específicas, conhecem as lacunas de DI e são capazes de propor soluções adequadas ou completar convenções internacionais. A atuação das ONG, destaca a autora, torna-se ampla na medida em que elas desempenham papel relevante no direito costumeiro, sobretudo na ação direta com a população para incentivar a produção de normas, ou seja, “criar a convicção da necessidade de regulação internacional para assuntos determinados”. Além disso, têm também o papel de *clearinghouse*: o fornecimento de informações a fim de incentivar o debate sobre questões que têm a necessidade de se regularem mais efetivamente.

Observe-se, no entanto, que Barros-Platiau assevera que, conquanto as ONG se fortaleçam na edificação de normas de conduta a serem aplicadas a outros atores, incluído os Estados, a *soft law*, o Estado ainda possui o monopólio da elaboração das normas jurídicas internacionais. Para a autora, o que existe atualmente corresponde à regulação das relações internacionais, e não do direito internacional, o que seria diferente: tais atores criam “atmosfera de valores globalizados diante da qual os Estados não podem recuar”.

Dialogando com Barros-Platiau, Marcelo Varela (2005, 41-76) argumenta que, apesar das dificuldades que encontram, as ONG agem tanto quanto atores reconhecidos do DI, seja pela cooperação com os Estados, seja pela via judiciária com os mesmos. Tal modo de agir

compreende análise maior da conformação do DI, que, para Varella, podem consistir em quatro modalidades, quando em cooperação com os Estados: 1) participação nas negociações internacionais; 2) pelo auxílio às OI; 3) pela implementação do direito internacional; 4) por meio do auxílio dispensado ao controle das convenções internacionais.

As duas últimas modalidades, ainda não examinadas com detalhes nesta dissertação, merecem considerações. A implementação das convenções internacionais preconiza a participação por meio de projetos educacionais ao público, relacionados ao desenvolvimento sustentável e a regulamentação das normas internas. Exemplo notável reside na aplicação da Agenda XXI, fruto da CNUMAD, em que o plano de ação se beneficia da participação das ONG em todo o mundo. Tal presença da sociedade civil compreende campanhas de conscientização e de discussão dos temas acerca do meio ambiente. Também se fazem presentes as ONG locais e regionais, por vezes mais eficazes que as ações governamentais, o que acontece em virtude do conhecimento das especificidades do local e dos conflitos políticos da região. A outra modalidade, a participação pela assistência no controle das convenções, figura-se na produção de relatórios nacionais, que denunciam geralmente as irregularidades na implementação da obrigação internacional pelo Estado-alvo. As ONG têm tal controle também ao exercerem a função de divulgar as negociações, esclarecer o público sobre as atividades dos secretariados e do conteúdo das convenções, quando de acesso difícil ao conhecimento da sociedade.

Quanto à participação pela via judiciária contra os Estados, continua Varella (*idem*, *ibidem*), a finalidade reside em tornar o direito ambiental mais eficaz. No entanto, nesse caminho os obstáculos encontrados são intensos, desde o acesso das ONG no sistema jurídico até a morosidade comum nos órgãos de primeira instância e recursais, responsáveis por danos irreversíveis ao meio ambiente na maioria dos casos. Em relação ao acesso, as dificuldades são encontradas tanto na necessidade de as ONG demonstrarem o interesse de agir no plano ambiental e a aceitação de sua presença nos tribunais quanto no acesso às informações sobre meio ambiente. No último caso, embora as legislações nacionais assegurem o direito à informação ao público, como no caso de interposição de remédios constitucionais a exemplo do *Habeas Data*, no direito brasileiro, em matéria ambiental, o domínio ainda não se afirmou como efetivo. Muitas vezes as informações ou não estão disponíveis, ou os custos e a morosidade para a obtenção delas tornam inapropriadas a garantia dos direitos ambientais.

No interesse de agir encontra-se outro obstáculo. Em alguns países como os EUA, o direito de ação construiu-se pela jurisprudência, de acordo com as decisões judiciais. Para

demonstrar o interesse na ação, as ONG encontravam dificuldades se membros da organização não fossem afetados pelos impactos ambientais alegados, o que geralmente não ocorria, uma vez que pretendiam defender direitos difusos ou coletivos. Assim, em países de tradição jurisprudencial, faz-se necessário que a ONG represente um membro, e não os indivíduos que seriam favorecidos pela decisão. O caso europeu preconiza, por sua vez, um curioso paradoxo. Diferentemente dos EUA, as normas europeias, no âmbito comunitário, acerca do meio ambiente são controladas com tanta eficácia como se pelo direito nacional, em virtude da Corte de Justiça das Comunidades Europeias e da Corte Europeia de Direitos Humanos, que facilitam o acesso à justiça. No entanto, apesar de haver tal possibilidade jurídica, reduzido número de Estados utiliza-se de tal prerrogativa, pois a evolução do pensamento na área varia de acordo com o país – a Alemanha e a Áustria, por exemplo, ainda impõem obstáculos ao acesso das ONG à justiça, com o não reconhecimento de seu direito de ação, o que não acontece na França. (VARELLA: *ibidem*, 60)

Relevante para a discussão do capítulo e que não poderia deixar de ter continuidade neste tópico relaciona-se com a aceitação das ONG nos órgãos de justiça internacionais, porquanto um dos critérios para se considerar a existência de sujeitos do DI diz respeito à capacidade de possuírem direitos e deveres no mundo jurídico internacional.

Observou-se acima que não representa ponto pacífico nos debates acadêmicos o reconhecimento de atores outros que não os Estados e as OI, com leve tendência à aceitação dos indivíduos no plano internacional. Na Corte Permanente de Justiça Internacional (CPJI), não havia impedimento à participação das ONG. A Corte, inclusive, poderia solicitar as posições das ONG, como feito em 1922 e 1931, quando algumas ONG foram consideradas aptas a fornecer informações. Quanto à Corte Internacional de Justiça (CIJ), a solução torna-se ambígua. Segundo o artigo 34, constitutivo da organização, as ONG são proibidas em virtude de apenas poderem agir as “organizações públicas”; e para a participação consultiva, conforme o artigo 66, parágrafo 2, apenas as “organizações internacionais”, porém sem especificá-las. Em um caso clássico, o da *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, a Corte não aceitou a intervenção da ONG *Internacional Physicians for the prevention of nuclear war*, porém não rejeitou os documentos fornecidos pela ONG à biblioteca da Corte, inclusive disponibilizando-os aos juízes. (VARELLA: *ibidem*, 64-65)

5.4 Representatividade e Legitimidade

O crescente movimento das ONG no plano transnacional tem trazido a preocupação constante sobre a representatividade e legitimidade destas.

O Estado, tradicionalmente, é reconhecido como detentor legítimo da representação nacional no SI. Tal legitimação baseia-se na legalidade dos sistemas políticos que exprime a observância das leis, o procedimento da autoridade em consonância com o direito estabelecido. Segundo Bonavides (1993, 113), “o funcionamento do regime e a autoridade investida nos governantes devem reger-se segundo as linhas mestras traçadas pela constituição, cujos preceitos são a base sobre a qual se assenta tanto o exercício do poder como a competência dos órgãos estatais”.

Para melhor discutir o aspecto de representatividade e legitimidade das ONG transnacionais, emprestar-se-ão da Ciência Política os conceitos. Desse modo, facilita-se o entendimento da utilização dos termos.

A legitimidade aqui trabalhada não pode desvincular-se da legalidade, pois ambas são primordiais para analisar a situação hodierna das ONG no DI.

Segundo Bonavides (ibidem, 114):

[...] a legitimidade tem exigências mais delicadas, visto que levanta o problema de fundo, questionando acerca da justificação e dos valores do poder legal. A legitimidade é a legalidade acrescida de sua valoração. É o critério que se busca menos para compreender e aplicar do que para aceitar ou negar a adequação do poder às situações da vida social que ele é chamado a disciplinar. No conceito de legitimidade entram as crenças de determinada época, que presidem a manifestação do consentimento e da obediência. A legalidade de um regime democrático, por exemplo, é o seu enquadramento nos moldes de uma constituição observada e praticada; sua legitimidade será sempre o poder contido naquela constituição, exercendo-se de conformidade com as crenças, os valores e os princípios da ideologia dominante, no caso a ideologia democrática.

Considera-se aqui que a legitimidade das ONG fundamenta-se no arcabouço jurídico determinante da modernidade, entendida em seu sentido histórico. De tal característica surgiu o princípio da liberdade de associação, resultado de uma corrente ideológica a cada dia afirmado no direito positivo. Princípio fundamental reconhecido pelas leis de qualquer república constitucional e basilar de qualquer Estado de Direito.

O desenvolvimento das associações não é possível que em um regime que reconhece a legitimidade de corpos intermediários. Ela não é necessariamente voltada à história da

democracia, mesmo se aparece na época contemporânea como indissolivelmente ligada ao sistema democrático.

Podem-se destacar, como pressuposto para afirmar o princípio da liberdade de associação, várias razões e justificativas relevantes que só vêm a acrescentar na discussão a respeito da importância deste como princípio para o desenvolvimento da liberdade fundamental em um Estado Democrático de Direito (ARCHAMBAULT: 1996):

a) A liberdade de associação, contrapeso ao princípio democrático: não existe democracia sem contrapesos. As ONG podem constituir em um sistema democrático um contrapeso contra os abusos possíveis do poder. Toqueville (1973) insistiu nas vantagens oferecidas pelas associações: “Num país democrático, a ciência da associação é a ciência mãe; o progresso de todas as outras depende do progresso daquela. Entre as leis que regem as sociedades humanas, é esta a única que parece mais clara e mais precisa que todas as outras. E para que os homens permaneçam civilizados ou o tornem-se, é preciso que entre eles a arte de associar-se se desenvolva e se aperfeiçoe....”

b) A liberdade de associação, forma de participação no poder: a participação política, pelo exercício do direito de voto, não é mais considerada suficiente. A máquina do Estado tornou-se tão complexa que é necessário buscar os meios de associar os cidadãos ao seu exercício por outras vias que o direito de voto. As ONG podem, nesse contexto, melhor auxiliar o Estado a preencher suas missões. Elas são um meio de ligação entre a vontade dos administrados e os serviços oferecidos pelo Estado. Elas permitem aqueles de melhor conhecer os desejos dos cidadãos, de evitar o perigo da burocracia. Elas podem ser igualmente uma forma de descentralização do poder, remetendo o exercício de um poder a uma entidade deste setor, ou seja, a Administração faz gerar uma atividade por seus mais próximos destinatários.

c) Liberdade de associação, fator de inovação social: o aparelho do Estado não se adapta que com atraso à demanda social. Ela tende a satisfazer as necessidades expressas no passado mais do que aquelas afirmadas no presente. As ONG, pela espontaneidade de sua criação, são, ao contrário, diretamente voltadas aos problemas atuais dos cidadãos. Tal se deve, mais claramente, à ação de uma associação que precede aquela dos poderes públicos. Estas entidades são, portanto, fatores de inovação. Ela expressa uma necessidade nova e traz, progressivamente, o Estado a situá-la.

d) A liberdade de associação, fator de formação dos cidadãos: as ONG são os

lugares onde os cidadãos se formam e motivam-se para as causas coletivas. As associações sérias são escolas de civismo e preenchem um papel às vezes desenvolvido pelo ensino primário. Elas agrupam aqueles que poderíamos chamar de “motivados” que, incentivados por uma idéia ou um ideal nobre, tem um potencial de ação ou mesmo abnegação ou serviço de centros de interesse coletivo e geral. Elas nutrem estes ímpetus preparando os pontos de aplicação e de combate.

e) A liberdade de associação, meio de defesa e de promoção: a liberdade de associação não é somente destinada à promoção do altruísmo. A maior parte dos membros das associações tem, pelo menos no início, o cuidado de resolver problemas que lhes são próprios: obter tal vantagem material, ingressar em tal ação na justiça etc. Eles procuram nas associações um apoio coletivo para uma causa pessoal.

Bobbio (1986, 675), por sua vez, acrescenta que "legitimidade" é um atributo do Estado que consiste na presença, em uma parcela significativa da população, de um grau de consenso capaz de assegurar a obediência sem a necessidade de recorrer ao uso da força, a não ser em casos esporádicos, sendo a crença na legitimidade "o elemento integrador na relação de poder que se verifica no âmbito do Estado".

Neiva (1999, 135-139) assevera que, para as ONG, o recurso ao argumento da legitimidade não se basearia em mecanismos de consentimento ou processos capazes de medir preferências sociais. Ela derivaria, sim, da capacidade que as ONG julgam ter de serem fontes independentes de informação e experiência, de poderem prestar serviços às camadas mais necessitadas da população e de defenderem valores essenciais de convivência social. As ONG partiriam da noção de que existem múltiplas fontes de legitimidade dentro da sociedade, relacionadas com causas de interesse de minorias ou com a busca da eficiência, as quais lhe permitiriam desempenhar papel de utilidade pública.

Deler (1998, 545), ao questionar o motivo da legitimidade das ONG, ao contrário de Neiva, argumenta que essas organizações não são mais os únicos espaços de uma dinâmica democrática, uma vez que outros organismos tendem a aparecer no atual contexto internacional:

Porque questionar a legitimidade das ONG? As políticas liberais, no campo econômico, e o processo de descentralização, no político, são dois movimentos de fundo nos quais estão engajados a maior parte dos países, tanto os ricos como os pobres. O vigor dos dois movimentos modifica consideravelmente o lugar das ONG. Primeiramente os movimentos de democratização presenteiam

as populações. Com a constituição (ou a renovação) de contrapoderes e a autonomização das coletividades territoriais, as ONG não são mais os únicos espaços portadores de uma dinâmica democrática. Em segundo, o objetivo da recomposição dos Estados consiste em refundar sua legitimidade como espaços de elaboração de regras da vida coletiva, como garantidores da coesão social, como instância de definição de regras do jogo democrático. Conservando sua independência, as ONG têm portanto de redefinir suas relações com o poder público.⁵⁰ (tradução minha)

Resta saber quanto à representatividade, que pode ser analisada sob vários aspectos. As ONG são vistas, primordialmente, como representantes da sociedade civil. No entanto, permitindo a si o papel representativo da sociedade, o que se põe em questão é a legitimação por parte destas em ampliar a representação para segmentos tais que não apenas parcelas de opinião pública.

Para Neiva (ibidem, 135), o problema da representatividade, ainda, "não deixa de estar relacionado com a definição que se aceita das ONG. Embora se outorguem mediadores entre Estado e sociedade, as ONG não se definem como entidades representativas e, em maioria, "deixam transparecer incapacidade de democratizar suas estruturas decisórias internas", no sentido de permitir a seus membros eleger lideranças ou direcionar atividades.

⁵⁰ No original: *Pourquoi poser la question de la légitimité des ONG? Les politiques de libéralisation, dans le champ de l'action économique, et les processus de décentralisation, dans le domaine politique, sont deux mouvements de fond dans lesquels sont engagés la plupart des pays, les riches comme les pauvres. La vigueur de ces deux mouvements modifie considérablement la place des ONG. D'abord les mouvements de démocratisation donnent des populations. Avec la constitution (ou la rénovation) de contre-pouvoirs et l'autonomisation des collectivités territoriales, les ONG ne sont plus les seuls espaces porteurs d'une dynamique démocratique. Ensuite l'objet de la recomposition des États est de refonder leur légitimité comme lieux d'élaboration de règles de la vie commune, comme garants de la cohésion sociale, comme instances de définition de règles du jeu démocratique. Tout en conservant leur indépendance, les ONG ont donc à redéfinir leurs relations avec la puissance publique.*

PARTE III

(...) PRINCÍPIO 1 - Os seres humanos estão no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável. Têm direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza.

PRINCÍPIO 2 - Os Estados, de conformidade com a Carta das Nações Unidas e com os princípios de Direito Internacional, têm o direito soberano de explorar seus próprios recursos segundo suas próprias políticas de meio ambiente e desenvolvimento, e a responsabilidade de assegurar que atividades sob sua jurisdição ou controle não causem danos ao meio ambiente de outros Estados ou de áreas além dos limites da jurisdição nacional.

PRINCÍPIO 3 - O direito ao desenvolvimento deve ser exercido de modo a permitir que sejam atendidas equitativamente as necessidades de gerações presentes e futuras. (...)

Declaração do Rio de Janeiro sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992)

CAPÍTULO 6
AMAZÔNIA, POLÍTICAS PÚBLICAS E NOVOS ATORES

6. Amazônia, Políticas Públicas e Novos Atores

6.1 A Amazônia Brasileira na Era da Globalização

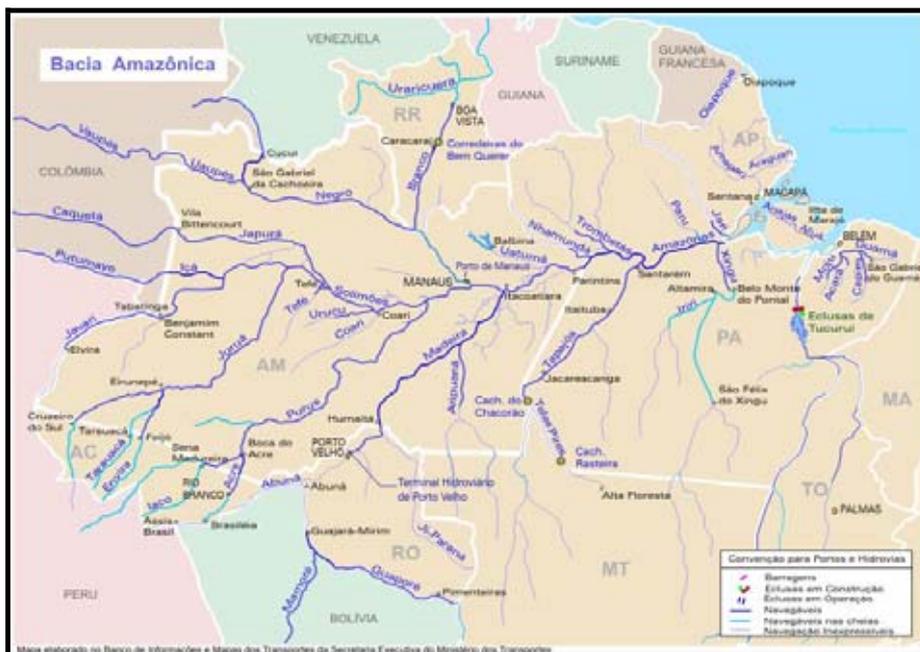
Imagina-se pelo mundo a Amazônia como sendo o Brasil. Tal idéia advém do fato de que a maior parte do território da Amazônia Internacional pertence ao País. Permite-se delimitar um sentido da região por meio da noção de ecossistema de floresta equatorial, associado a climas quentes e úmidos assentados no interior da bacia fluvial (**figuras 6.1 e 6.2**), delimitando, assim, uma região natural, no conceito da Geografia.

A região Amazônica abrange cerca de 7,5 milhões de km² de terras em nove países (Bolívia, Peru, Equador, Colômbia, Venezuela, Guiana, Suriname, Guiana Francesa e Brasil), ocupando 40 % da América do Sul. Países como o Peru, por exemplo, possuem 13% da bacia amazônica e são compreendidos por 74 % de território amazônico. Na Bolívia, tal proporção representa 75 %, enquanto no Equador metade do território. Quanto aos recursos naturais, a Amazônia possui a maior biodiversidade do planeta, com quase ¼ das espécies vivas.⁵¹

Excluído: 2???

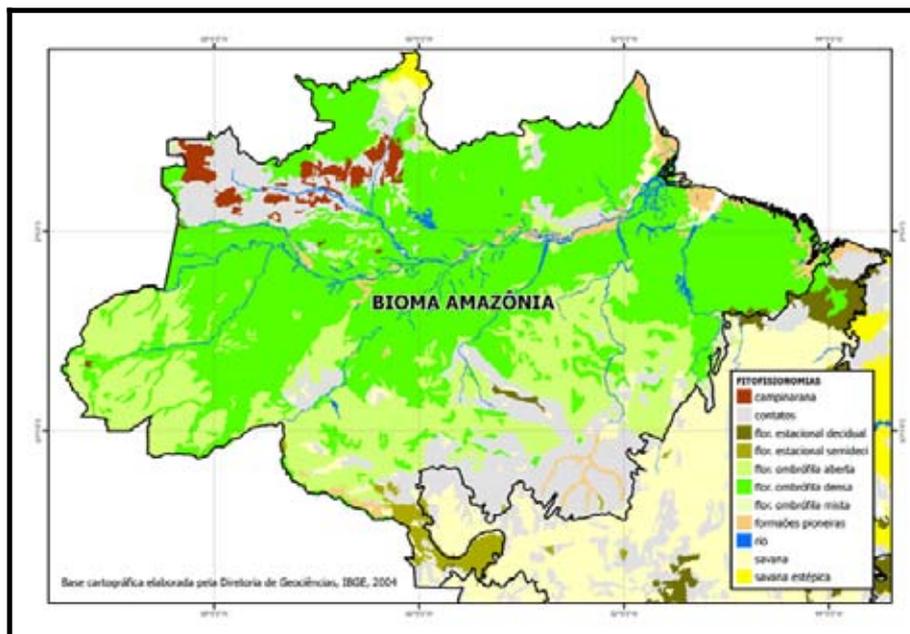
⁵¹ As informações acerca da especificidade da região amazônica nos países citados foram extraídas dos boletins ns. 1-7 do sítio da Organização do Tratado da Cooperação Amazônica - www.otca.org.br acesso em 25/10/2007, portanto, prescindem de citações repetidas.

Figura 6.1 Baía Amazônica



Fonte: Ministério dos Transportes. Disponível em: <www.transportes.gov.br> . Acesso em: 15/09/2007

Figura 6.2 O Bioma Amazônia



Fonte: Greenpeace. Disponível em: <www.greenpeace.org.br>. Acesso em: 21/06/2007

Apenas para maior conhecimento do objeto de estudo, faz-se pertinente uma breve apresentação da realidade da região nos países que circundam a Amazônia brasileira, em razão da qual a análise torna-se mais efetiva.

Excluído: campo

A Amazônia boliviana representa 824 mil km² da Bacia Amazônica. Região heterogênea, em virtude de diferentes áreas ecológicas, nas quais convivem cerca de 180 mil indígenas de quase 25 grupos étnicos, o Norte da Bolívia foi conhecido pela exploração da quina, sendo posteriormente grande produtor de borracha para o mercado internacional, sobretudo até meados do século XX. A partir dos anos 1980, houve intenso êxodo rural, proporcionando a urbanização do Norte, com aproximadamente 70 % da população vivendo atualmente nas cidades, cuja economia depende da exportação de castanha beneficiada e de madeira serrada. País com índices de pobreza elevados, embora com melhorias, tem no departamento de Santa Cruz sustentáculo por meio da produção de soja e, há décadas, da exploração de petróleo e gás.

Excluído: aí

Excluído: cruz

A Amazônia equatoriana, por sua vez, localiza-se a leste do Equador e compreende duas regiões geográficas, a Alta Amazônia e a Planície Amazônica. Habitada por nove nacionalidades indígenas, com hábitos de vida ancestrais, como a caça, a pesca, a coleta e o artesanato, a região teve o processo de ocupação centrado na extração de produtos primários como alternativa econômica, em especial para o mercado externo. De acordo com o censo do país, em 2001, na Amazônia Equatoriana, viviam 546 mil habitantes, apenas 4,5 % da população do país. Na Região, ademais, há problemas de navegabilidade dos rios, em razão de acentuados declives, por isso busca, embora sem êxito em decorrência da falta de investimentos, a expansão da fronteira agrícola e do desenvolvimento industrial.

Excluído: ,

Excluído: s efetivos

Excluído: , isso em decorrência da falta de investimentos

A Guiana, por sua vez, representa país com maior cobertura florestal nos trópicos, com cerca de 75 % de área florestal. Destaca-se pela preservação das florestas, com baixos índices de desmatamento e abundantes recursos naturais. Habitat de rica vida selvagem, a fauna e a flora preservadas contribuem para a baixa densidade demográfica. O tamanho de área preservada em relação à Amazônia Continental, no entanto, não deve impressionar: corresponde a menos de 0,1% da bacia amazônica. A região, a exemplo da Colômbia, passa por problemas com o narcotráfico e os garimpeiros brasileiros.

Quanto à Amazônia peruana, esta corresponde a um mosaico de ecossistemas associados à cordilheira dos Andes, de onde os rios amazônicos têm suas nascentes. A produção econômica baseia-se na exploração dos recursos naturais, como o petróleo, o gás natural e o ouro aluvial, em maior parte, seguido de comércio de serviços e atividades de

transformação. Na área, os índices de desmatamento são elevados, como consequência da produção regional.

O Suriname possui rico bioma, que inclui número diverso de espécies de plantas conhecidas e utilizadas na medicina. A população, de origem étnica curiosa, é reflexo da riqueza cultural dos descendentes de escravos fugitivos e estabelecidos no interior amazônico. Graças a tal fato, é país de inigualável miscigenação. Acrescente-se, ainda quanto ao território, que a bacia amazônica não alcança tal país, tendo, contudo, 91% da cobertura florestal considerada amazônica.

A Colômbia passa por graves problemas socioeconômicos, resultado da guerra interna contra o narcotráfico. A Região Amazônica no país compreende quase 30 % do território e, como no Brasil, representa a área menos populosa, representando superfície de 348.588 km². Destaca-se na Amazônia Colombiana o fato de ser o lugar onde se mais conservaram os povos indoamericanos, o que resultou em intensa riqueza cultural, enriquecidas pela presença de colonos no interior do país e pelo contato com as diversas repúblicas que a circundam, como o Peru, a Venezuela, o Equador e o Brasil.

Excluído: n

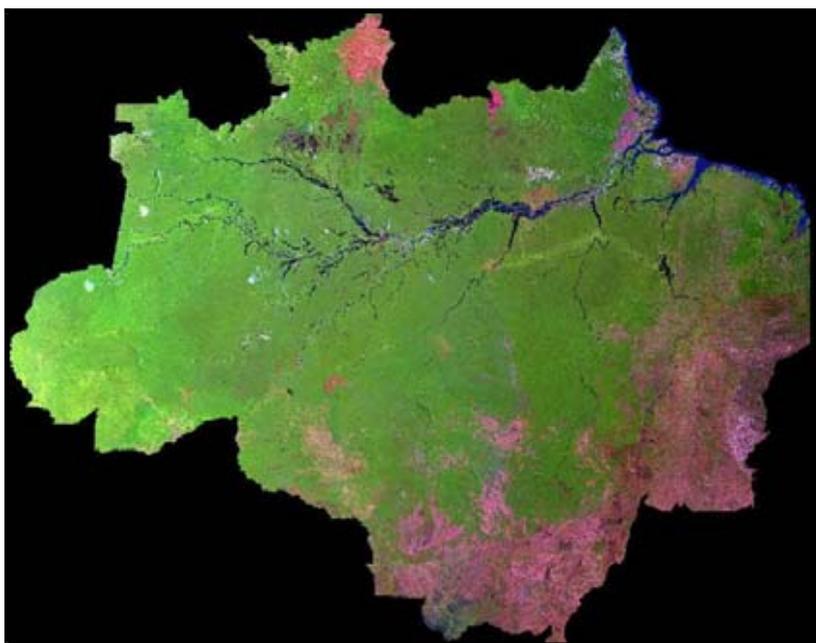
Em breves palavras, a Amazônia venezuelana possui menos de 1 % do total da bacia amazônica, correspondendo também a cerca de 20 % do território do país. Com baixa fertilidade dos solos, tem buscado no petróleo e nos recursos minerais a base da economia. Nos últimos anos, tem-se aproximado do Brasil na busca de alternativas quanto à dificuldade com transportes, por meio do contato rodoviário, que contribui para a intensificação dos fluxos comerciais.

Excluído: baixos

Enfim, a Amazônia brasileira (**figura 6.3**) merece atenção especial, motivo pelo qual serão analisados os processos de apropriação do território em recorte histórico mais detalhado.

Excluído: por que

Figura 6.3 A Amazônia Brasileira



Fonte: Embrapa. Disponível em: <www.cnpm.embrapa.br>. Acesso em: 21/06/2007

A [Amazônia](#) brasileira [corresponde a](#) 3,5 milhões de km², [como demonstra a parte verde do mapa acima](#). Segundo Magnoli (2004, 326), a Amazônia surgiu como construção política antes do Estado brasileiro. Já no século XVII, a coroa portuguesa, por intermédio da Companhia do Maranhão e Grão-Pará, vinculado ao Conselho Ultramarino, buscou incorporar a região a seus domínios. No século XVIII, Portugal [transformou](#) o Estado do Maranhão em Estado do Grão-Pará, estabelecendo a administração na cidade de Belém. Tal época corresponde às iniciativas de domínio do território, que teve no Estado o principal incentivador.

Excluído: transforma

Embora houvesse alterações nas políticas de apropriação do território, ainda apresentava-se incipiente o componente demográfico como legitimador da soberania portuguesa sobre a área, em decorrência, sobretudo, das dificuldades de transportes e de formação de núcleos populacionais em tais regiões consideradas distantes e sem efetivo aproveitamento econômico imediato, cujas bases eram as chamadas “drogas do sertão”.

Foi necessário aguardar o século XX e a centralização política empreendida pela Revolução de 1930, para que o estabelecimento de políticas territoriais ganhasse

proeminência. Tal revisão quanto à “conquista” da Amazônia fez-se presente no Discurso Amazônico, de Getúlio Vargas, em 1940. Uma década depois, mais precisamente em 1953, em seu segundo governo, o planejamento regional foi consagrado com a edificação da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), órgão que objetivava coordenar os planos governamentais para a região. Saliente-se que a lei criadora do SPVEA define a Amazônia Brasileira, à época abrangendo o Pará e o Amazonas, mais os territórios do Acre, Amapá, Guaporé (Rondônia, atualmente) e Rio Branco (Roraima), além de parte do Maranhão, de Goiás e do Mato Grosso.

Em 1966, durante as políticas de integração do período militar de exceção, o SPVEA foi extinto para ceder lugar à Superintendência para o Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM). Tal órgão redefiniu a Amazônia Brasileira, que desde então passa a chamar-se Amazônia Legal (figura 6.4). A mudança de nomenclatura do órgão insere-se na concepção geopolítica que consagrou a conquista da fronteira por políticas territoriais com três vertentes: a fronteira política, demográfica e de capital. A primeira concebia a região como o Grande Norte, com limites em sete países sem soberania efetiva do Estado, pois a densidade na área era escassa, daí a necessidade de construírem-se edificações para o exercício da soberania nas faixas de fronteiras. Quanto à demográfica, coube às políticas de migração conduzir excedentes populacionais para a região, principalmente do Centro-Sul e do Nordeste, para isso o Plano de Desenvolvimento da Amazônia, aprovado pela SUDAM em 1971, foi fundamental. A última, como fronteira de capital, a intenção seria atrair investimentos, nacionais e internacionais, para o desenvolvimento regional, por meio da agropecuária, da indústria e da mineração. (MAGNOLI, idem: 325-330)

Excluído: é

Excluído: redefine

Excluído: construir-se

estrutura necessária.

O projeto de colonização, apesar da euforia inicial, não teve êxito. Contribuíram para tanto o incentivo apenas aos grandes investimentos, em detrimento dos pequenos proprietários, e o fracasso das iniciativas oficiais, que originaram projetos particulares com terras griladas ou adquiridas por meio da violência. Tal fracasso, no entanto, não deixou de transformar a Amazônia em fronteira agrícola, com a imigração de trabalhadores rurais do Sul, expelidos pela concentração fundiária, e do Nordeste, caracterizado pelos latifúndios. (MAGNOLI: idem, 97-98).

Excluído: ,

Excluído: c

Assim, pensar a Amazônia brasileira hoje envolve conhecimento desse legado histórico que proporcionou as mudanças estruturais de fins do século XX. A partir de 1985, configura-se nova situação, denominada por Bertha K. Becker (2004) de “incógnita do *Heartland*”, utilizando conceito do geopolítico Halford Mackinder. Iniciado com o esgotamento do nacional-desenvolvimentismo ao estilo de Getúlio Vargas, e conseqüente abandono das concepções dos grandes projetos como o Calha Norte⁵², o processo envolve a sociedade civil que, embora de modo tímido, manifesta-se na época pela criação de associações e movimentos por parte das populações locais, como o Conselho Nacional dos Seringueiros. Tais grupos respondiam com reivindicações contra a expropriação da terra que favorece a concentração fundiária, objetivo indireto dos projetos desenvolvimentistas de ocupação da área, sob o lema de “integrar para não entregar”⁵³.

Para Becker (idem, p. 27), nesse contexto, surge novo vetor tecno-ecológico, característico por representar uma fronteira socioambiental, entendida pela coalescência de múltiplos projetos. Tal vetor configura-se nos níveis local e global. No interno, surge como resposta da sociedade que, para a sua sobrevivência, formula parcerias com agentes externos, como as ONG, as agências de desenvolvimento, governos, entre outros. No externo, por sua vez, politiza-se a questão ambiental, quer por meio da busca da preservação da natureza com projetos em que participam financiadores internacionais, como o Banco Mundial, quer pelas políticas regionais do Governo Federal para a implementação de novos padrões de sustentabilidade.

Excluído: m

Excluído: s

Excluído: federal

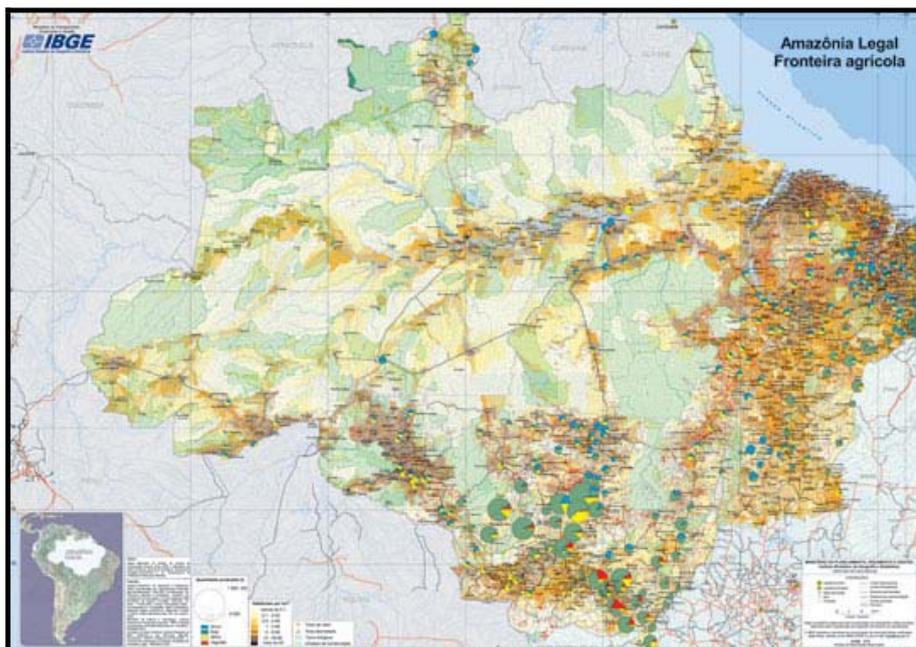
⁵² O Projeto Calha Norte foi elaborado, em 1985, como plano de ação governamental para intensificar a presença do Estado ao norte dos rios Solimões e Amazonas, abrangendo uma área que corresponde a 14% do território nacional, com mais de 6,7 mil quilômetros de fronteiras terrestres — que se estendem de Tabatinga à foz do Oiapoque.

⁵³ Durante o regime militar, forma-se um fluxo interno de colonização dirigida, com a formação de projetos visando à migração de nordestinos para a Amazônia. A estes projetos estão associados *slogans* como “integrar para não entregar” e “homens sem terra para terras sem homens”.

Ao analisar como a globalização afeta a região, periodizações tornam-se necessárias a fim de situar as mudanças de concepção dos governos e da sociedade. [Neste sentido, três períodos foram destacados: 1996, 1999 e século XXI.](#) 1996, assim, representa ano de retomada do planejamento territorial, com projetos como o Programa Brasil em Ação (1996) e o Avanço Brasil (1999), do governo Fernando Henrique Cardoso, com resultados na dinâmica das forças que atuam na Amazônia. Pode-se afirmar que mudanças estruturais ocorreram no período, cujas transformações se processam pela conectividade, ou seja, pelo desenvolvimento dos meios de comunicação, facilitando o contato com a região e a realidade dos fatos ao conhecimento do público. Quanto à economia, projetos industriais florescem, não só por meio de planejamentos, a exemplo da Zona Franca de Manaus, mas também pela iniciativa privada, cujo empreendedorismo é estimulado pelos incentivos à produção e pela facilidade de transportes decorrentes das tecnologias empregadas. A urbanização corresponde a outro atributo que altera a estrutura da região, em que 20 milhões de habitantes convivem em maioria nos centros metropolitanos, redefinindo a sociedade e diversificando as relações sociais, resultando na crescente mobilização e conscientização referente aos temas que a afetam.

Assim, a Amazônia globalizada surge no século XXI como elemento de valorização ecológica, sobretudo pela consciência ambígua do potencial de recursos naturais, cujo significado se expressa ora pelo conservacionismo, que busca o desenvolvimento sustentável como paradigma de exploração das riquezas, ora pelo preservacionismo, na busca de manter intocável a fauna e a flora, como capital natural para as pesquisas pelos grandes centros tecnológicos. Independentemente da visão concebida, se de conservar ou preservar, a fronteira de capital natural apresenta-se como território que não se distancia das concepções políticas de apropriação dos recursos, inserido na lógica dos fluxos financeiros globais característicos do momento atual (**figura 6.5**). Para Becker (idem, 35), “a apropriação da decisão sobre o uso de território e ambientes como reservas de valor, isto é, sem uso produtivo imediato, torna-se uma forma de controlar o capital natural para o futuro. Constitui-se, desse modo, um novo componente na disputa entre as potências detentoras da tecnologia pelo controle dos estoques de natureza, localizados, sobretudo, em países periféricos e espaços juridicamente não apropriados.”

Figura 6.5 A Amazônia Legal: fronteira agrícola



Fonte: IBGE. Disponível em: <www.ibge.org>. Acesso em: 15/10/2007

Na prática, tal representação simbólico-cultural figura nos conceitos de biodiversidade e sustentabilidade que conformam o discurso nos fóruns internacionais, em que os conflitos, por vezes, apresentam-se como estratégia de fazer emergir novas concepções ideológicas que primam pela defesa do meio ambiente como elemento basilar para a sobrevivência do ser humano, portanto um direito inerente ao indivíduo, mas que busca também legitimar por meio diverso a intocabilidade da natureza para posterior utilização como insumo para projetos industriais. Assim percebido, o Estado brasileiro, ainda que de maneira tímida, empreende projetos para fortalecer sua presença na Amazônia. Destaca-se entre eles o Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais Brasileiras (PPG7); o sistema SIPAM/SIVAM, para a proteção e vigilância da região, inserindo-a na era dos sistemas de informação; e o Programa Brasileiro de Ecologia Molecular da Biodiversidade Amazônica (PROBEM), programa multi-institucional para capacitar o país em P/D nas áreas de biotecnologia e química. Recentemente, no governo de Luís Inácio Lula da Silva, o Programa Amazônia Sustentável (PAS) apresenta-se como alternativa para o uso dos recursos da região.⁵⁴

Excluído: percebendo

⁵⁴ Para pesquisa sobre tais projetos, ver www.ada.gov.br (Agência de Desenvolvimento da Amazônia) e

Os projetos nacionais acima expostos parecem responder às lógicas que apresentam as pressões sobre a área, resultados tanto da busca pela ocupação do território, ao instalar populações para garantir a soberania nacional – projeto de governos militares -, quanto da necessidade de exploração dos recursos por técnicas inovadoras de engenharia civil e transportes. A tais pressões internas crescem *pari passu* as externas, que demandam a proteção de áreas contra a depredação descontrolada dos recursos naturais, constituindo forças exógenas que influenciam sobremaneira a atuação do Estado nacional. Para tanto, ONG transnacionais, como o *Greenpeace* – visto em detalhes em tópico adiante – e a WWF, bem como organismos do sistema ONU, como o PNUMA, têm organizado campanhas de informação ao público e políticas para convencer os governos da região a preservar espaços. (MELLO e THÉRY: 2006, 18)

Excluído: em

Excluído: serem protegidas

Excluído: g

Em tais pressões da globalização sobre a região amazônica encontram-se as causas do que Becker (idem) apresentou como a “mercantilização da natureza”, processo compreendendo a “dilatação” da esfera do que se entende como mercadoria, cujo surgimento de atributos fictícios valorizam o ar, a água e a biodiversidade como elementos do mercado buscando ser institucionalizados crescentemente.

MELLO e THÉRY (idem, 23), ao constatar as transformações pelas quais passa a região, enumeram os desafios a serem enfrentados⁵⁵, cuja exposição se apresenta interessante:

Excluído: por que

- 1) Os índices de pobreza têm aumentado na América do Sul e as diferentes estratégias adotadas para a sua redução não produzem efeito sensível, pelo contrário, são agravadas;
- 2) O processo de desmatamento tem causas similares (**figuras 6.6**): expansão agrícola; créditos subvencionados das políticas agrícolas; fragilidade das políticas de preservação; pobreza;
- 3) A expansão das fronteiras agrícolas (**figura 6.5**, acima), e as exigências das leis de reforma agrária induzem a “limpeza” do terreno para a obtenção do título de propriedade;
- 4) A produção para o mercado externo não considera a satisfação das necessidades de base das populações locais;

Excluído: ,

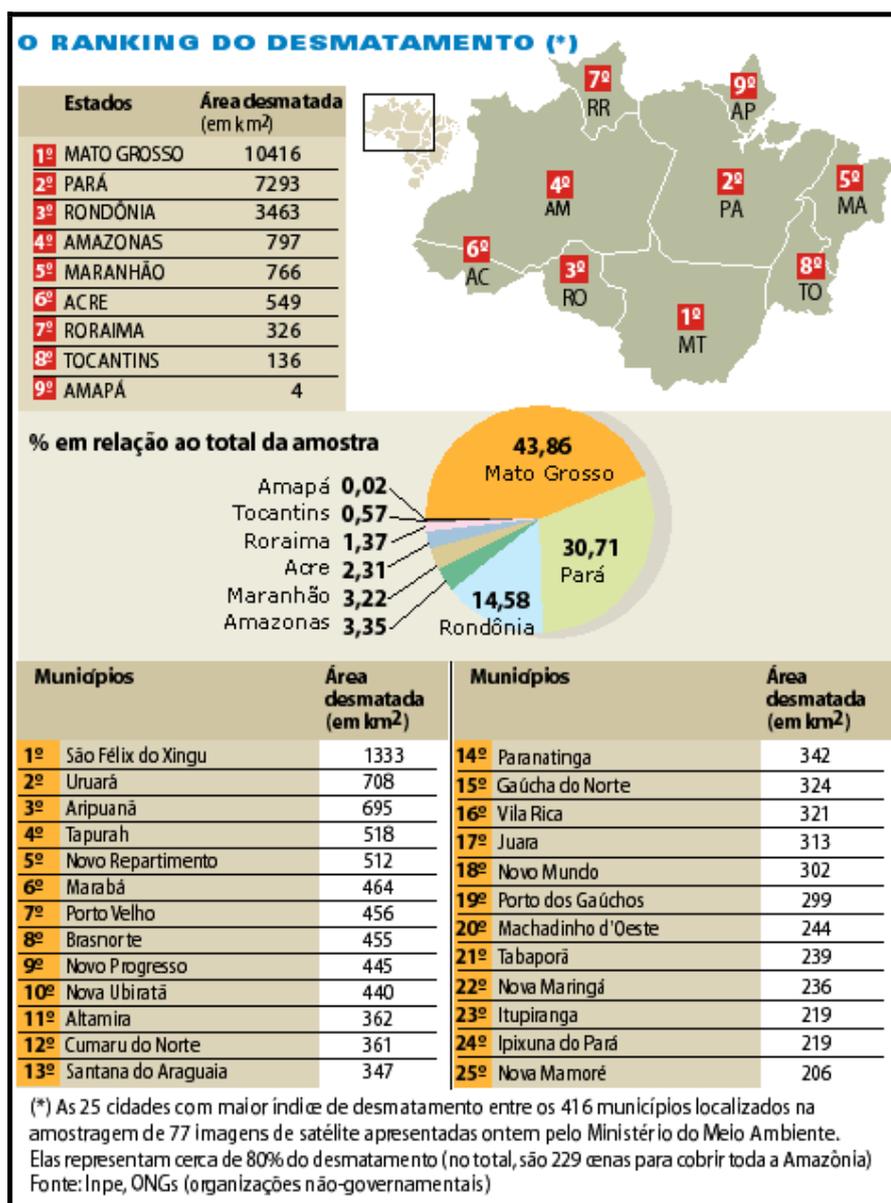
Excluído: m

www.mma.gov.br (Ministério do Meio Ambiente).

⁵⁵ Os autores referem-se à Amazônia internacional, ou seja, área que compreende os países que possuem parte da floresta tropical.

- 5) Na região, o contato entre a Amazônia brasileira e a andina, a exploração do petróleo ou de outros minerais, a construção de gasodutos e oleodutos aumentam as pressões nacionais e internacionais por áreas protegidas;
- 6) A fragmentação dos ecossistemas e o isolamento dos setores protegidos reduzem a possibilidade de criação de corredores ecológicos;
- 7) A migração, o empobrecimento, a degradação do meio ambiente, o enfraquecimento das culturas, das línguas e dos conhecimentos tradicionais dos indígenas afetam intensamente essas populações;
- 8) A urbanização da região traduz-se pela concentração das atividades econômicas, políticas e sociais nas cidades mais importantes, o que produz um intenso êxodo rural;
- 9) A ausência do Estado faz da Amazônia a “periferia da periferia”. Além do baixo nível de presença estatal, existem conflitos entre os níveis de governança em função da forma de realizar-se a política de descentralização. No caso brasileiro, as competências sobrepõem-se no setor ambiental, provocando vazio institucional propício ao avanço das pressões econômicas.

Figura 6.6 O Ranking do Desmatamento na Amazônia



Fonte: Revista Veja. Disponível em: <www.vejaonline.abril.com.br>. Acesso em: 22/12/2007

6.2 Políticas Públicas para a Região

Este tópico pretende aprofundar a temática das políticas públicas vistas no anterior, em especial destacando as políticas empreendidas entre as Conferências de Estocolmo, de 1972, e a do Rio de Janeiro, de 1992. Os vinte anos que representam a evolução do meio ambiente como variável da decisão sobre as formas de se “integrar” o território amazônico são essenciais para entender a dinâmica da relação entre os atores atuantes na área.

A Amazônia hoje ainda guarda resquícios dos projetos governamentais baseados nas concepções geopolíticas dos anos 1970, explicitados nos Planos Nacionais de Desenvolvimento I e II. As diferenças fundamentais para compreender o momento atual passam pela simultaneidade dos “espaços” – aqui entendidos em sentido geográfico – que representam interesses globais, nacionais, regionais e locais. O Estado, no início dos anos 1970, aprova, na região, o primeiro programa que marca a fase anterior ao “espírito de Estocolmo”, o Programa de Integração Nacional (PIN), no âmbito do I PND. (MELLO, 2002: 32)

Excluído: aprova

Expostos já no Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social, de 1967 a 1976, que definia prioridades de longo prazo para a inserção da Amazônia no mercado nacional, o Plano Estratégico de Governo, de 1967, seguia as diretrizes do Plano Decenal, no ponto em que percebia a necessidade de integrar a região, pela preservação das fronteiras internacionais e pela incorporação da economia no todo nacional. Ressalte-se que tal teoria não constituía novidade à época, em que figuravam as noções de “pólos de desenvolvimento”, ou seja, o estabelecimento de áreas que concentrariam investimentos e servissem como foco de irradiação do dinamismo econômico, por intermédio de incentivos fiscais, como no caso da Zona Franca de Manaus (ZFM), conhecido pólo industrial.

Excluído: A nova fase estabelecida pelo regime militar pós-1964 caracteriza-se pela centralização da formulação das diretrizes propostas, baseada na reafirmação da soberania, cujo pressuposto fundamentava a ocupação regional. Tais paradigmas da centralização são expostas

6.2.1 O Governo Militar

O PIN, acima apresentado, merece as primeiras considerações. As estratégias de tal plano passavam pela construção de estradas e pela colonização posterior do entorno. Apresentam-se nessa perspectiva a rodovia Belém-Brasília, a Brasília-Acre, a Transamazônica e a Cuiabá-Santarém, realizadas com verba federal. A iniciativa de colonização visava inicialmente ao assentamento de pequenos produtores, que expandiriam

Excluído: promovidas

para a formação de núcleos urbanos médios. A fase da colonização não garantiu o controle da ocupação das terras, o que causou em pouco tempo a devastação da floresta e a degradação dos solos, além dos conflitos territoriais entre colonizadores médios e latifundiários, presentes ainda em regiões do Pará, Rondônia e Mato Grosso, núcleos prioritários, em razão das estradas construídas. Com o fracasso da colonização de pequenos produtores, a aprovação do II PND (1975-1979) registra mudança ao valorizar-se o grande empreendimento, com capital intensivo, como esforço de crescimento econômico. Tais empreendimentos recebiam incentivos da SUDAM, cuja aceitação dos projetos em larga escala demonstra o direcionamento das ações para a integração pelo latifúndio produtivo.

A política brasileira para o meio ambiente ganha, com a lei 6938/81, importante legislação definidora das diretrizes para a questão ambiental, [a Lei Nacional de Política Ambiental, que serve como marco político e doutrinário no campo ambiental](#). Há a alteração de análise [do processo](#) decisório, cuja característica desde então acena para a necessidade de descentralização com maior participação na formulação das políticas. Nesse contexto, a proposição do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA) configura-se como inovação ao assegurar a representação da sociedade por meio da cooperação inter-institucional, o que garantia legitimidade e consistência às políticas para a área.⁵⁶

Excluído: do processo

[6.2.2 A Redemocratização e o Governo FHC](#)

Foi com o clima de insatisfação por causa dos conflitos na região amazônica nas duas décadas que se seguiram a Estocolmo que a Constituição Federal, de 1988, incorpora o caráter descentralizador da lei 6938/81 e avança em propostas de proteção do meio ambiente. A essa época, destaca-se a participação de diversas instâncias de poder, com a criação de órgãos ambientais nas instâncias estaduais e municipais, assim como o Ministério Público nas órbitas federais e estaduais com atribuições de analisar ações concernentes ao meio ambiente, como a

⁵⁶ A política empreendida pelo Governo federal pautava-se pelos princípios do desenvolvimento socioeconômico, da garantia da preservação, da participação social e da qualidade ambiental, cujos mecanismos representavam estratégia de planejamento com efeito prático, pela avaliação de impactos ambientais; pelo licenciamento e pela revisão das atividades potencialmente poluidoras; pelas penalidades disciplinares e compensatórias; pela criação de espaços territoriais protegidos pelos poderes federal, estadual e municipal; pelos padrões de qualidade ambiental; pela absorção de tecnologias voltadas para a melhoria da qualidade ambiental; pelo zoneamento ambiental; pelo sistema nacional de informações sobre o meio ambiente; pelo cadastro técnico federal de atividades potencialmente poluidoras; pela definição de responsabilidade civil e criminal por atos relacionados com a atividade nuclear. (MELLO : idem, 62)

Ação Popular.

A partir de 1992, encerrado o ciclo de 20 anos que transformaram o modo de pensar os problemas ambientais nas diversas partes do globo, a Conferência de Estocolmo corresponde a evento redefinidor das políticas públicas para a Amazônia. A visão estatocêntrica que prevaleceu acerca das iniciativas para integrar a região depara-se então com as pressões de novos atores que confluem. Analisa-se a Amazônia como região inserida em um contexto maior, que se pode pensar em termos globais, já com projetos em parceria com organismos internacionais, envolvendo Estados e ONG.

Excluído: s

A Conferência de 1972 dirigiu suas atenções para as políticas públicas de integração que eram empreendidas pelo Governo brasileiro e para o desmatamento daí resultante. Não cabe aqui expor novamente os princípios e os resultados do encontro, uma vez que o assunto já foi discutido na parte I. Vale destacar, no entanto, a revisão do foco pelo qual os Estados entendiam a problemática ambiental, o que proporciona o êxito para a execução interestatal de programas posteriormente elaborados, o que quer dizer a inclusão das alternativas de outros atores na perspectiva brasileira com relação ao assunto. Exemplo pode ser visto quanto à discussão sobre florestas. Como bem demonstra Mello (idem:105-106), na ONU, a FAO sempre se encarregou das questões sobre florestas, o que causava dissensos entre os países, em razão da polarização Norte-Sul. No contexto de desconfiança, transparece, portanto, a necessidade de transferir o tema para foros regionais com programas específicos, surgindo, então, o ambiente para que o Programa Piloto para a conservação das Florestas Tropicais (PPG-7) ganhasse proeminência.

Excluído: em outras

Excluído: s.

O PPG-7 teve como resultado contribuir para a reconfiguração das forças políticas na Amazônia, fomentando as ligações entre o global e o local e o entendimento dos princípios e alternativas de sistemas produtivos. Tal Programa pode ser considerado uma inovação diante de outros desenvolvidos na região, ao refletir novo contexto social e político. O ambiente é caracterizado por atores sociais emergentes da sociedade civil organizada, reivindicadores da participação nas decisões e ações estatais. Desse modo, juntamente com outros modelos de decisão, que incluem a sociedade nas políticas públicas, a experiência do PPG-7 apresenta certos pontos positivos.

6.2.2.1 A Contribuição do PPG-7

A contribuição do PPG-7 para a análise desta dissertação reside na busca de soluções compartilhadas que buscou ao ser elaborado, dentro da concepção de descentralização que permeou as políticas públicas brasileiras a partir de certo momento. Saliente-se, sobretudo, que o êxito da implantação do Programa insere-se no contexto desfavorável em que se encontrava o País no final dos anos 1980. Conforme avaliações do Banco Mundial (WORLD BANK-CEC TECHNICAL MISSION TO BRAZIL, 1991, apud Mello: idem, 119), certas políticas contribuíram para o aumento das taxas de desmatamento, tais como os incentivos fiscais para os programas de industrialização e investimentos, como na agropecuária; o crédito subsidiado e a garantia de preços para a produção; entre outros.

Para Mello (idem), ao analisar os dados, o Banco Mundial busca agravar uma situação que já não é de todo favorável. A autora acredita que duas hipóteses podem ser levantadas quanto a tais posicionamentos: “ou seus consultores e profissionais contratados estavam voltados apenas aos aspectos ecológicos dos problemas, encarando a expansão da fronteira econômica brasileira como um processo de antropização, sob o rastro da destruição; ou procuravam problematizar a situação para induzir os doadores a uma maior disponibilidade de recursos para constituir doações ao *Rain Forest Trust Fund* (RFT)”. No entanto, para contrabalancear as críticas, documento conjunto do BIRD e da Comissão Européia ressalta algumas iniciativas favoráveis, em especial a partir de 1987. Entre elas, destacam-se o Programa Polamazônia, para o desenvolvimento industrial; em 1988, a CF declarou a Amazônia como Patrimônio Nacional; em 1989, o Programa Nossa Natureza estabelece o Fundo Nacional de Meio Ambiente, que inclui ONG, no comitê diretor. Ressalte-se, ainda, a criação, em 1989, do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA); em 1990, a Secretaria de Meio Ambiente da Presidência da República (SEMAN). Durante esse período, as políticas conservacionistas ganharam proeminência na atuação governamental.

Excluído: s

Na década de 1990, o ponto de inflexão no gerenciamento das políticas públicas com a inclusão de novos setores da sociedade civil, que constituía foco de pressão tanto nacional como internacional, foi possível pelas novas tecnologias de gestão do meio ambiente e pela redefinição dos conceitos envolvendo a temática ambiental, que contribuíam para legitimar a presença de novos atores, como a democracia participativa. Destacam-se no período os

avanços quando da formulação da Agenda XXI, no seio da Conferência do Rio, e da Agenda para a Grande Amazônia, aportando visões de desenvolvimento de diferentes atores da Amazônia. Entre os anos de 1994 e 2000, há progressos na incorporação dos princípios e noções do manejo florestal, sobretudo pela legislação regulamentando a exploração da floresta da Bacia Amazônica; no reconhecimento de que medidas regulatórias de comando e controle eram insuficientes para a viabilização de formas sustentáveis de produção e conservação florestais; na institucionalização do Programa do Protocolo Verde, cujo objetivo consistia na exigência de avaliações ambientais para financiamentos por parte de instituições financeiras; e, em especial, nas iniciativas quanto à proteção da biodiversidade.

No plano estadual, a existência de programas indutores de experiências que perpassam as iniciativas federais vem acrescentar dinamismo às ações em prol da preservação da natureza. Vale destacar duas: a Política de Desenvolvimento Sustentável, no Amapá, e a Política de Desenvolvimento Sustentável dos Povos da Floresta, no Acre. A primeira, por exemplo, lançada em 1995, ganha relevância por valorizar a cultura local e preconizar uma economia sustentável baseada no uso equitativo dos recursos naturais. Na execução do Programa, o Governo do Amapá serviu-se de técnicos e pesquisadores nacionais e estrangeiros, o que proporcionou parceria com ONGs, associações, centros de pesquisa entre outros. No Acre, por sua vez, a política voltada para os povos da floresta pautou-se nas possibilidades de aproveitamento dos recursos locais, cujos alicerces estariam no zoneamento ecológico-econômico e no manejo florestal múltiplo.

Excluído: s

No ano 2000, há uma retomada no planejamento territorial pelo Governo federal, com o Programa Avança Brasil, continuidade do Programa Brasil em Ação; mas é com o Plano Plurianual 2000-2003 que melhor se pode visualizar as iniciativas empreendidas na Amazônia. Em tal Plano, estão especificados para o período os programas Amazônia Sustentável; Desenvolvimento da Amazônia Legal – constituídos pelos Fundos Fiscal de Investimento (FINAM) e o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO); PPG7; Proteção da Amazônia, com os projetos SIVAM-SIPAM, com sistema de informação voltado para a detecção do tráfego aéreo e terrestre; Prohem da Amazônia, para a bioindústria na região; Turismo Verde, para viabilizar o ecoturismo; Planaflo; Prodeagro; Zoneamento Ecológico-Econômico; Calha Norte, nova etapa do programa; entre outros. Tais iniciativas têm por objetivo, em linhas gerais, segundo o PPA, ampliar a capacidade de inovação e os serviços de saneamento básico e de saneamento ambiental das cidades. Também aumentar a competitividade do agronegócio, desenvolver a indústria do turismo, garantir a defesa

Excluído: -

Excluído: , acima citado

nacional como fator de consolidação da democracia e do desenvolvimento (MELLO: idem, 258-260).

6.2.3 O Governo Lula

O governo Lula, a partir de 2003, não desmerece as políticas públicas para a região Amazônica, até mesmo tendo como base do governo os movimentos ambientalistas. Tal transparece no Plano Amazônia Sustentável (PAS), no combate ao fogo no arco do desmatamento e no plano de desenvolvimento sustentável da BR 163. É possível, até o momento (2007), elencar diversas ações no sentido de preservar o meio ambiente, como a continuidade do PPG7; a demarcação de terras indígenas, como a Raposa Serra do Sol; as Reservas Extrativistas, como a Verde para Sempre, no município de Porto de Moz, no Pará; além de Projetos de Assentamentos Sustentáveis. Quanto aos pequenos produtores, no âmbito da agricultura familiar, programas como o Pro-Ambiente e o Gestar serviram como subsídios em forma de crédito e assistência técnica, dentro do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Vale destacar, ainda, a Lei de Gestão de Florestas Públicas, no sentido de regular a exploração ilegal das florestas e regular a posse de terras. O Governo criou também, na gestão da ministra Marina Silva no Ministério do Meio Ambiente, oito Unidades de Conservação (UC) e ampliou o Parque Nacional da Amazônia, contribuindo para a diminuição dos índices de desmatamento (LEROY, 2005).

Excluído: s

Leroy (idem), no entanto, salienta que as dificuldades na viabilização de tais iniciativas são enormes, tanto pela dificuldade dos órgãos governamentais – Incra, Ibama, Funai, Polícia Federal- em fiscalizar e monitorar as áreas de conservação e as terras, quanto pela corrupção que afeta a capacidade de intervenção efetiva e os recursos financeiros.

Excluído: monitoras

Excluído: meios

6.3 Os Novos Atores da Amazônia

Estudos realizados pela Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) detectaram 320 ONG atuando na Amazônia, ou cerca de 1 ONG para cada 1000 índios, dos 320.000 levantados pelo FUNAI.⁵⁷

⁵⁷ Para o conhecimento de algumas delas, ver http://www.amazonia.org.br/guia/index.cfm?cat_id=45&subcat_id=195&siteid=2 Acesso em 10/12/2007.

Verifica-se intenso debate acerca da atuação das ONG na Região Amazônica. Serão apontados agora os principais pontos divergentes, com o objetivo de esclarecer as verdades e os mitos concernentes a estes aspectos muitas vezes divulgados pela mídia. Uma das maiores preocupações em relação à crescente presença estrangeira na Amazônia consiste no poder de influenciar órgãos governamentais e de imprensa na criação de reservas indígenas, ou seja, de extensas áreas de preservação ambiental e grandes corredores ecológicos. Tais posições contrárias argumentam haver o desconhecimento por parte da sociedade brasileira do apoio internacional dado às organizações. Alertam, inclusive, quanto à problemática de denúncias graves sobre envolvimento destas em casos de biopirataria e contrabando de minerais estratégicos. Além disso, teóricos radicais afirmam que o movimento ambientalista pode ter surgido das elites dos países desenvolvidos, assim como o ideal de desenvolvimento sustentável, que, transformado em movimento ambientalista, chegou ao Brasil por meio das elites atuantes contra os interesses da sociedade.⁵⁸

Os defensores, por outro lado, argumentam que a presença das ONG estrangeiras na Amazônia representa um falso problema, uma vez que todas operariam segundo padrões legais brasileiros, o que dificultaria realização de atividades contrárias aos interesses nacionais. Quanto à idéia de que estas organizações estariam promovendo uma “internacionalização” disfarçada da Região Amazônica, destacam a inveracidade destes temores, apontando o fato de que além de eficientes⁵⁹, estas ONG desempenham papel importante no fomento à organização das comunidades que vivem na região, justificado pelo

⁵⁸ E sobre isto escreveu o acadêmico emérito da AHIMTB e ex-comandante da AMAN General Carlos Meira Mattos autor de trabalho “A Geopolítica do Brasil na Amazônia”, ao Jornal francês *Le Monde* de 25 abril 2001:

"Atrás das siglas (humanitárias), prosperam pequenas e grandes associações, ricas e pobres, generosas e cínicas, ninguém fiscaliza suas fontes de financiamento, ninguém verifica a autenticidade da boa causa a que se propõem, ninguém controla suas despesas. Na sua quase totalidade não estão subordinadas senão a assembléias fantasmas (composta de personalidades honradas), mas administradas efetivamente por minorias vinculadas a outros interesses. as ONG, as mais poderosas, são transnacionais, projetam a imagem das empresas transnacionais que as financiam, tornando utópica a idéia de que são organizações auto-gerenciadas. É muito bom para nós, brasileiros, vítimas das campanhas de ONG internacionais, que venham de fora, da imprensa européia e norte-americana, a revelação dos interesses espúrios, nada humanitários, nada científicos, acobertados por algumas destas instituições que operam em nossa Amazônia"

⁵⁹ A representante do Ministério do Meio Ambiente, em audiência pública do dia 7 de novembro de 2000 requerida pelos deputados Josué Bengtson (PTB-PA) e Anivaldo Vale (PSDB-PA) para discutir a atuação de entidades da sociedade civil na Amazônia, especialmente a presença do navio Amazon Guardian, do Greenpeace, na região Amazônica - promovida pela Comissão da Amazônia e do Desenvolvimento Regional, a audiência foi requerida em maio passado, compondo um conjunto de iniciativas intimidatórias de parlamentares ligados a interesses contrários à atuação de ONG na Amazônia.-, defendeu as ONG como "parceiras preferenciais" do ministério na definição e implementação de políticas para a Amazônia, citando vários exemplos de parcerias bem sucedidas entre ambos. Disse ainda que todo apoio financeiro internacional às atividades de ONG passa necessariamente pelo governo brasileiro - respondendo a uma das mais recorrentes questões colocadas pelos deputados. Em relação a supostas ameaças da atuação de ONG sobre a soberania nacional, Mary Allegretti destacou que "se existem irregularidades, estas devem ser identificadas e corrigidas, sem desqualificar ou condenar todo um setor". IN: INFORMES ABONG N° 115 - Novembro de 2000.

controle dos órgãos governamentais.⁶⁰

Quantificar o número exato das ONG na Região consiste em tarefa árdua, dado que as experiências de ONG na Amazônia dependem de respostas que ultrapassam a simples necessidade de criação das organizações. Muitas delas, por exemplo, são criadas com apoio dos Governos ou mesmo de organismos multilaterais, sendo por vezes também decorrentes de pressões internacionais e de determinados segmentos nacionais. Saliente-se que o discurso da sustentabilidade e do desenvolvimento sustentável proporcionou a base ideológica para a operacionalidade de tais atores, sendo no “contexto das heterogeneidades que cada setor busca maneiras específicas de comprovar suas formas de produzir e reproduzir a incorporação desses princípios” (MELLO: idem, 217).

6.3.1 As ONG

Na década de 1990, após a CNUMAD, a região Amazônica insere-se de vez no imaginário coletivo como fronteira natural de recursos da biodiversidade e, ao mesmo tempo, como área necessária para o equilíbrio do ecossistema. Tal preocupação fez chegar na Amazônia recursos humanos e financeiros com objetivos de frear o modelo devastador que se conhecia por meio da iniciativa privada e das políticas públicas dos anos anteriores e da ausência do Estado. Entre os novos atores, desejosos de participar das tomadas de decisões sobre os destinos da região e propor alternativas, encontram-se as ONG, que se consolidam na idéia de democracia participativa, conceito cunhado para legitimar a presença da sociedade civil nos processos decisórios.

Excluído: publicas

O estudo das ONG inscreve-se, sobretudo, no campo do desenvolvimento, em virtude das características evidentes de cooperação internacional. As ONG transnacionais na Amazônia, mesmo que com traços de relações com o meio local, têm laços com o exterior, seja pelos fundadores, seja pelos meios acadêmicos, consubstanciados pela presença de pesquisadores estrangeiros e pelos recursos e troca de informações. Tal relação com o externo constrói-se pela adesão a projetos, na maior parte das vezes de acordo com concepções idealizadas por outras sociedades, com realidades diversas. Ao tomar contato com a realidade do local em que atuam, as ONG, com valores de vocação universal, entram em confronto com

Excluído: tem

Excluído: s

⁶⁰ Pois para que uma associação civil ou fundação estrangeira funcione no país, através de criação de sucursais, filiais ou agências é necessária autorização do governo brasileiro, a qual se dará mediante a aprovação dos seus estatutos (ou atos constitutivos, nos termos do art. 11º, parágrafo 1º da Lei de Introdução ao Código Civil) pelo Presidente da República.

a pobreza existente na região, de que decorre a vontade de mudança, inerente a parte das instituições. Para Buclet (2002), que apresenta visão interessante sobre a atuação das ONG quanto ao desenvolvimento, as ONG agem no interior de lógicas estruturais que são as do “mercado do desenvolvimento”. Tal mercado, como todos os demais, constituem ofertas e demandas para as ONG, que evoluem ao lado das agências governamentais: os atores, no mercado, têm de justificar a existência, para isso vendem e compram produtos, sob a forma de projetos, programas, discursos e idéias (como o desenvolvimento sustentável).

Buclet (idem, 17) assevera que a interpretação da realidade faz aparecer as demandas diante das quais as instituições reagirão utilizando, em especial, a capacidade de intermediação para influenciar os habitantes locais e pressionar as políticas públicas. Em tais atividades, as ONG têm duas opções, dar visibilidade às suas demandas ou responder diretamente aos objetivos. Para a primeira, elas dispõem de diversos espaços para além dos meios de comunicação, como os conselhos municipais e federais, bem como os coletivos, como a ABONG (Associação Brasileira), a FAOR (Fórum da Amazônia Oriental), entre outros. Na segunda, as ONG realizam projetos diretamente com a comunidade local, construindo escolas, financiando pequenas empresas etc. Os projetos modificam tanto o cotidiano local como a política pública anteriormente prevista para a região, que por vezes se adapta às novas experiências exitosas das organizações.

De uma forma geral, no entanto, as ONG na região amazônica, à exceção das transnacionais em alguns aspectos, identificam-se por uma miríade de contradições, [as três principais](#) são resumidas a seguir. Uma delas refere-se à constituição interna: as ONG não dispõem de regras coletivas suficientemente fortes que garantam uma estrutura perene, pois são freqüentemente identificadas na pessoa do dirigente de quem dependem as ações da instituição. Como estão em um mercado concorrencial do desenvolvimento, devem ser competitivas para captar recursos, formular proposições e estabelecer parcerias. Assim, a contradição reside em que há um choque entre o lado empresarial e os valores relacionados com a cultura associativa, ou seja, a concentração do poder decisório, em detrimento da participação da sociedade. Outra contradição diz respeito à neutralidade ideológica e ao engajamento político. Os laços informais que existem entre elas e os partidos políticos têm repercussões sobre suas atividades. Ainda que se considerem apolíticas, as atividades delas são reconhecidas informalmente como ligadas aos partidos políticos de esquerda. Outras contradições podem ser apresentadas, como se tais organizações seriam atores da sociedade civil ou produto das funções públicas, quando qualificadas de OSCIP, o que revela a

dificuldade de construção da identidade institucional das ONG. (BUCLET: idem, 16-22)

6.3.2 *As Redes*

Mello (2002, 214) analisa a presença das ONG na Amazônia por meio da idéia de redes, para quem constituem “novo tipo de relações mundiais, comandadas por organizações estruturadas em redes internacionais abrangentes, graças à generalização das facilidades globais, especialmente ligadas à informática e às comunicações”. Essas redes estão presentes na configuração política atual da Amazônia brasileira, expressando-se influenciadas pela sociedade global, que modifica a nacional, a qual adota outras significações e conotações quando desafiada pelas relações externas. Para Viola e Leis (2001), desde os anos 1970, as mudanças de interesses, de estratégias e táticas participativas têm contribuído para dar posição privilegiada às ONG como interlocutores. Tal participação, assim, faz avançar modelos de políticas públicas, além de resultar na incitação a governos, que acabam apoiando as suas causas, conferindo-lhe legitimidade em políticas e ações. Ainda Mello (idem:215):

O seu modelo de organização em redes e de estruturas leves, reduzidas, trabalhando de fora a associar as comunidades de base local com as redes globais similares, lhes permite ter agilidade e atingir ampla capilaridade, agindo mais facilmente e mais rápido que muitos governos. Essa presença simultânea em níveis locais e globais, permite-lhes também conseguir mudanças que não obteriam sozinhas em seus países. Entretanto, apesar da imensa mobilização, das mudanças já provocadas e dos espaços políticos conquistados, há um imenso campo de trabalho relacionado sobretudo a questões de pobreza, ao meio ambiente e perda de biodiversidade, à aceitação e atendimento aos compromissos estabelecidos nas diversas negociações sobre as mudanças climáticas.

Exemplos das redes de ONG na Amazônia podem ser encontrados no GTA (Grupo de Trabalho Amazônico), e em conjunto com outras ONG nacionais e internacionais como Amigos da Terra, o ISA – Instituto Sócio-Ambiental -, a IMAZON, o IPAM, entre outras. Apenas para citar a ação de algumas ONG na região, vale destacar a atuação do GTA que, junto ao PPG7, colabora com a análise das políticas públicas. Mello (idem) destaca que, durante os dez anos de implantação do PPG7, o GTA investiu na mobilização de diversos segmentos sociais, o que resultou na dispersão de associações na Amazônia. Na execução de suas atividades, o GTA trabalhou em conjunto com a Amigos da Terra. Esta ONG, além das experiências em áreas de monitoramento das condições do meio ambiente amazônico, investiu na solução dos problemas do fogo. Em um de seus projetos, denominado “Fogo”:

Emergência Crônica”, concebido da idéia de soluções locais e integradas, a ONG visava vincular métodos de prevenção à gestão municipal, por meio dos Protocolos municipais sobre fogo, que consistiam em compromisso por parte dos governos municipais de incluírem medidas e alternativas para o combate. Tais medidas consistiam em ações de controle que limitassem o uso do fogo em certos períodos, assim como técnicas de limpeza de pasto que o dispensassem; a intensificação da agricultura na área desmatada para reduzir a expansão para novas áreas; entre outras. A estratégia de articulação entre os diversos atores presentes na região, públicos e privados, tiveram influência na agregação e serviram como tática para influenciar na difusão do trabalho. Assim, com essa filosofia de atuação, GTA e Amigos da Terra consideram que foram os debates de preparação de projetos os principais responsáveis pela mobilização da sociedade civil na discussão acerca do futuro do desenvolvimento amazônico.

A atuação de tais ONG representa apenas parcela do trabalho organizado pelas instituições da sociedade civil na Amazônia Brasileira. Os números apresentados pela CPI das ONG acima é expressivo ao surgir o questionamento do papel exato das organizações na contribuição para a melhoria da qualidade de vida da população. ONG como o *Greenpeace* têm mostrado relevância na influência das políticas públicas para a Amazônia, motivo pelo qual a análise do estudo recai sobre a atuação desta, de forma mais detalhada.

CAPÍTULO 7
O GREENPEACE E A AMAZÔNIA BRASILEIRA

7. O *Greenpeace* e a Amazônia Brasileira: um Estudo

Excluído: o *Greenpeace*

7.1. O *Greenpeace*

O *Greenpeace* está presente no Brasil desde 1992. Embora atuando em diversas áreas desde 1971, a instituição anuncia apenas em 1999, durante encontro com o presidente do Brasil à época, Fernando Henrique Cardoso, que a proteção à Amazônia seria a prioridade global da organização. Como consequência do anúncio, foi inaugurada no mesmo ano um escritório em Manaus, no Amazonas. A presença efetiva na região fez que equipes da instituição passassem a monitorar a extração ilegal de madeira, bem como documentar a realidade da região e contactar comunidades tradicionais para apoiar suas demandas.

Com alto poder simbólico, a atuação do *Greenpeace* destaca-se pela forma como é executada. O instrumento utilizado frequentemente consiste na chamada *ação direta*. Tal prática tem especificidade que se enquadra nas características dos novos atores sociais, para quem, no Brasil, têm seu acesso à imprensa debatido. Outra atuação da organização também se relaciona com pesquisas de alternativas para atividades que causem graves danos à natureza.⁶¹

Excluído: aumentem

A instituição destaca-se pelas propostas e pelas demandas que, por vezes ousadas, têm como objetivos não apenas a consciência coletiva e a divulgação das ações, mas, sobretudo, a influência na elaboração de políticas públicas para a Região. Dentre as mais relevantes, podem-se enumerar ações como: estímulo ao debate sobre a adoção de um programa nacional de combate ao desmatamento; à implementação dos compromissos do Brasil assumido em 1992 no âmbito da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB); à implantação das unidades de conservação que, já aprovadas, não foram executadas. Demandam, também, pelo redirecionamento do programa nacional de Reforma Agrária, pelo fortalecimento das instituições como IBAMA; pela expansão dos programas governamentais de combate às queimadas; pela demarcação de terras indígenas etc. Enfim, segundo a Organização, há a busca de um “modelo de desenvolvimento que combine responsabilidade social e proteção

Excluído: ; d

⁶¹BORGES, Renata. *Greenpeace: A guerrilha midiática como estratégia*. Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília, 2003.

ambiental, exploração dos recursos da floresta de maneira racional (...).⁶²

Antes de entrarmos no estudo do *Greenpeace* no Brasil, relevante faz-se uma abordagem global sobre a organização, considerando sua origem, objetivos, áreas de interesse, a fim de esclarecer a natureza transnacional da ONG.

7.1.1 O Greenpeace Internacional

O *Greenpeace* teve origem quando um grupo de ativistas canadenses antinucleares protestava contra as experiências nucleares dos EUA realizadas no arquipélago de Amchitka, no Alasca. O nome do grupo inicialmente denominado "*don't make a wave Committee*" (Comitê "Não provoque um maremoto") referia-se à probabilidade de que os testes nucleares na região, por ser uma zona sísmica instável, poderiam causar um maremoto de grandes proporções. Após organizar outras iniciativas, o grupo decidiu fretar um barco, de Phyllis Cormack, para viajar até as zonas onde se dariam novos testes, a fim de impedi-los. Nessa viagem, o barco foi rebatizado com o nome que seria o epíteto da organização nas próximas três décadas que se seguiram: *Greenpeace*. A excursão foi um desastre, a embarcação foi apreendida por autoridades norte-americanas, por não atender aos trâmites legais de navegação, e não impediu o teste nuclear. Porém, a partir de então, a marca da organização seria balizada pela ousadia e pela conhecida estratégia da ação direta, adquirindo apoio popular continuamente nos anos seguintes.

Assim, a ação direta e a expedição não lograram êxito, mas o efeito simbólico do feito serviu de catalisador aos protestos contra as experiências nucleares, culminando, após o bloqueio da fronteira entre os EUA e o Canadá por manifestantes, com o anúncio do fim dos testes nucleares na zona Amchitka, que se tornou desde então uma reserva ornitológica. Em consequência, a ação do *Greenpeace* influenciou a criação de diversas organizações ambientalistas pelo mundo, inclusive com o mesmo nome, mesmo sem qualquer relação com a original canadense. Destes distintos grupos, tome-se como exemplo o formado por David McTaggart, ex-empresário, que se converteu em navegante ambientalista e se revoltou contra a decisão do governo francês de decretar 400 milhas ao redor do atol de Mururoa (Pacífico) como águas internacionais para empreender testes nucleares. Em contato com ativistas da Nova Zelândia, McTaggart ofereceu seu veleiro, o *Veiga*, para adentrar na zona proibida e

Excluído: a

Excluído: decide

Excluído: ;

Excluído: p

Excluído: como

Excluído: logrou

Excluído: A

Excluído: Moruroa

⁶² In: www.greenpeace.org.br/noticias/institucional

tentar impedir os testes nos anos 1972-73.

A partir desta campanha contra testes nucleares no Pacífico, a organização institucionalizou-se, e McTaggart tornou-se o primeiro presidente da então criada *Greenpeace International*, de 1980 a 1991. Nos anos iniciais da ONG, os conflitos sobre quem era o legítimo proprietário da organização e do nome do grupo dominaram as discussões, prejudicando a ação dos ativistas, como quando em 1974, um setor do *Greenpeace* nos EUA decidiu iniciar a campanha contra a caça comercial das baleias e, em 1976, contra a matança de focas em Newfoundland (Canadá) – enquanto os grupos antinucleares da instituição consideravam a campanha em defesa dos mamíferos um tema que deveria ser deixado para outras organizações.

Excluído: institucionaliza

Excluído: torna

Excluído: decidiram

Excluído: deixada

Greenpeace na Europa foi decisiva para os diversos grupos que inicialmente adotaram tal nome unirem-se a fim de, em 1978, criar o *Greenpeace International*, com sede na Holanda, unificando as áreas de campanha e as formas de atuação. Desde então os conflitos entre os membros foram dirimidos, mas levou anos de experiências para que a instituição adquirisse o *status* que hoje possui.

Excluído: A formação do

Excluído: ,

Excluído: o que diminuiu d

Excluído: com

7.1.2 Estratégias e Estrutura

Relevante para o entendimento da estratégia política do *Greenpeace*, a percepção de que as pessoas não prejudicam o ecossistema como um fator natural para a existência, mas, sobretudo, predispostas conforme certas circunstâncias de necessidade, faz da atuação da ONG uma tentativa de persuasão no sentido do abandono das práticas não sustentáveis, o que envolve a disseminação de uma “sensibilidade ecológica”, trabalhando, assim, no campo das idéias, da mudança de hábitos anti-ecológicos. Para tanto, as ações diretas e não-violentas conformam um arcabouço de práticas políticas compartilhadas pela sociedade, e compreendem ações cujas imagens são transmitidas pelos meios de comunicação e consideradas de alto valor simbólico. Tais imagens são capazes de obter a atenção da mídia por serem espetaculares. Saliente-se que a ação direta ganha proeminência como estratégia com o advento da revolução das comunicações, uma vez que em segundos uma ação é disseminada pelos telejornais no mundo inteiro, muitas vezes ao vivo.

O *Greenpeace* considera o conjunto dos problemas ambientais em quatro categorias, a saber: substâncias tóxicas; energia e atmosfera; questões nucleares; ecologia terrestre e

Excluído: ,

Excluído: ,

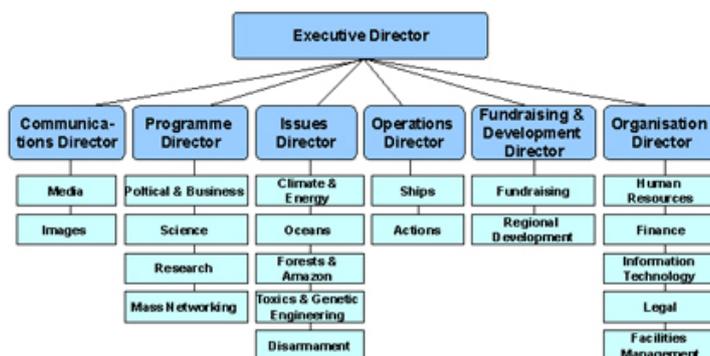
Excluído: e

oceânica. Dentro desta visão, a ONG divide suas “campanhas”. Como uma organização transnacional, o *Greenpeace* empreende suas ações em projetos globais. Assim, questões relacionadas com substâncias tóxicas não se limitam a atores individuais, constituindo problemas que ultrapassariam as fronteiras individuais das nações.

Quanto à estrutura interna da organização (**figura 7.2**), esta compreende o Conselho *Greenpeace* (*Greenpeace Council*) e escritórios regionais (**Box 1 abaixo**). O Conselho, com sede em Amsterdã, é representado por membros de todos os países em que a ONG possui escritórios e encontra-se anualmente a fim de decidir as políticas de atuação. Tais encontros definem linhas de conduta para o *Greenpeace* pelo mundo, aprovam o orçamento da organização e desenvolvem objetivos de longo prazo. Os escritórios nacionais e regionais, por sua vez, apresentam-se na América Latina, no Pacífico, na América do Norte e na Europa, perfazendo o número de 27, presentes em 41 países. Tais escritórios são autônomos em suas ações quando em conjunto com as estratégias globais e na busca por suporte financeiro por meio de doações para seus trabalhos. Ao lado do Conselho e dos órgãos executivos, as estratégias de ação são elaboradas por intermédio das quatro áreas de campanha. Para cada uma delas, há um coordenador internacional, que designa as estratégias específicas para cada realidade regional. Abaixo dos coordenadores internacionais de campanha encontram-se os diretores de projetos, que trabalham juntamente com os coordenadores regionais de campanhas, com atividades específicas. Enfim, com estes, há todo um conjunto de assistentes e voluntários, que compreendem milhares de indivíduos no mundo inteiro, que contribuem para a elaboração de abaixo-assinados, protestos, entre outras atividades não-violentas. [Segue o organograma:](#)

Excluído: na Holanda,

Figura 7.1 – Organograma do Greenpeace



Fonte: Greenpeace. Disponível em <<http://www.greenpeace.org/international>>. Acesso em: 15/12/2007

Box 1 – Escritórios da Greenpeace no mundo em 2007.

Greenpeace National and Regional Offices

Licensed to use the name "Greenpeace" by Stichting Greenpeace Council, National and Regional offices contribute financially to Greenpeace International, campaign locally, participate in international campaigns, and help shape the international campaign programme.

- Greenpeace Argentina
- Greenpeace Australia-Pacific
- Greenpeace Central and Eastern Europe
- Greenpeace Belgium
- Greenpeace Brazil
- Greenpeace Canada
- Greenpeace Chile
- Greenpeace China
- Greenpeace Czech Republic
- Greenpeace France
- Greenpeace Germany
- Greenpeace Greece
- Greenpeace India
- Greenpeace Italy
- Greenpeace Japan
- Greenpeace Luxembourg
- Greenpeace Mediterranean
- Greenpeace Mexico
- Greenpeace Netherlands
- Greenpeace New Zealand
- Greenpeace Nordic
- Greenpeace Russia
- Greenpeace Southeast Asia
- Greenpeace Spain
- Greenpeace Switzerland
- Greenpeace United Kingdom
- Greenpeace USA

Fonte: Greenpeace. Disponível em <<http://www.greenpeace.org/international>>. Acesso em: 15/12/2007

7.1.3 Os Princípios do Greenpeace

Os princípios que regem a atuação do *Greenpeace* auxiliam na compreensão das ações diretas como estratégia de alcance dos objetivos, compreendendo:

1. “testemunhar” (*bear witness to*) a destruição ambiental de um modo pacífico;
2. Uso da não violência para aumentar o nível e a qualidade do debate público;
3. Na exposição de ameaças ao meio ambiente e encontro de soluções não há aliados permanentes ou adversários;
4. Segurança financeira e independência política e comercial;
5. Buscar soluções e promover o debate aberto sobre as escolhas ambientais da sociedade; (tradução minha) ⁶³

Assim, como valores da Instituição podem ser elencados principalmente a independência, porquanto representa organização sem fins lucrativos que não aceita doações de governos, empresas e partidos políticos, financiando-se pela contribuição dos colaboradores da sociedade civil. Outra característica, a não-violência, representa requisito para as atividades, o que garante o confronto não-violento para chamar a atenção do público para os problemas. Tal instrumento é utilizado para incentivar as pessoas a mudar seus comportamentos, contribuindo para que a ONG desafie as empresas e os governos a também mudar de atitude com relação a determinado problema. Mas as atividades da instituição não seriam possíveis sem a filosofia de agir conjuntamente, não apenas com os governos que enfrentam, mas com a sociedade, de quem adquirem a legitimidade necessária para a eficácia de suas ações diretas.

Excluído: instituição

7.1.4 O Greenpeace no Brasil

No Brasil, o *Greenpeace* chega por ocasião da CNUMAD, em 1992, a bordo do navio *Rainbow Warrior*, para participar do encontro. A primeira ação direta da organização no País também terá lugar pela natureza da ocasião: às vésperas da Conferência do Rio, em 26 de abril, seria o aniversário da explosão da usina nuclear de Chernobyl. Assim, aproveitando tal

⁶³ No original: 'bear witness' to environmental destruction in a peaceful, non-violent manner; use non-violent confrontation to raise the level and quality of public debate; In exposing threats to the environment and finding solutions we have no permanent allies or adversaries; ensure our financial independence from political or commercial interests; seek solutions for, and promote open, informed debate about society's environmental choices. Fonte: <http://www.greenpeace.org/international/about/our-core-values> Acesso em 15/12/2007

enjo, os ativistas rumam para Angra dos Reis e fixam 800 cruzeiros no pátio da usina, o que simbolizava o número de mortes do acidente na Ucrânia. Tal ação inauguraria oficialmente o *Greenpeace* Brasil.

São demandas da organização no País, vale ressaltar em linhas gerais, a implementação dos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, como os no âmbito da CNUMAD, em especial no que diz respeito à preservação do meio ambiente, como figurou na Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), na Declaração sobre Florestas, na Agenda XXI, etc. Também, segundo a ONG, é necessária a destinação de áreas griladas para a criação de unidades de conservação, nos moldes das Reservas Extrativistas de uso sustentável. Nessa direção, faz-se importante a implantação das unidades de conservação aprovadas, mas que ainda não foram realizadas; o redirecionamento do programa nacional de Reforma Agrária para as áreas já desmatadas; o fortalecimento das instituições encarregadas da proteção ambiental, como o IBAMA e as Secretarias Estaduais para o meio ambiente; a demarcação das terras indígenas, entre outros.⁶⁴

7.1.4.1 O *Greenpeace* na Amazônia

No País, além das campanhas tradicionais (energia, clima, nuclear, oceano), o *Greenpeace* destaca-se pela campanha contra o desmatamento da Amazônia e o uso de alimentos transgênicos. Com relação à primeira – Amazônia -, há o destaque pelo ativismo na Região. A ONG trabalha por um modelo inovador de desenvolvimento que alinhe responsabilidade social e proteção ambiental, dentro dos marcos do conceito de desenvolvimento sustentável, ou melhor, com exploração racional dos recursos da floresta, proporcionando qualidade de vida à população local. Para tanto, o *Greenpeace* expõe o desflorestamento feito pela indústria madeireira na Amazônia e exige instrumentos eficazes de controle por parte das autoridades públicas. A campanha Amazônia, destaca-se, tem sido relevante na conscientização de consumidores, ao incentivá-los na escolha de produtos oriundos da floresta que contenham selo de certificação, nos moldes do FSC.⁶⁵

⁶⁴ Fonte: www.greenpeace.org.br/ acesso em 15/12/2007

⁶⁵ O FSC é hoje o selo verde mais reconhecido em todo o mundo, com presença em mais de 75 países e todos os continentes. Atualmente, os negócios com produtos certificados geram negócios da ordem de 5 bilhões de dólares por ano em todo o globo. FSC é uma sigla em inglês para a palavra *Forest Stewardship Council*, ou Conselho de Manejo Florestal, em português. Este conselho foi criado como o resultado de uma iniciativa para a conservação ambiental e desenvolvimento sustentável das florestas do mundo inteiro. Seu objetivo é difundir o uso racional da floresta, garantindo sua existência no longo prazo. Para atingir este objetivo, o FSC criou um

De Manaus, onde se instalou a sede, a equipe passa a monitorar a extração ilegal de madeira, a estudar os registros das autoridades e a documentar a realidade da região, além de outras atividades. Dentre elas, o *Greenpeace* envolveu-se na demarcação das Terras Deni, assim como iniciou um projeto-piloto de produção de borracha com seringueiros do Rio Juruá e denunciou casos de tráfico ilegal de madeira. Ganha destaque, em 2000, a presença do *Greenpeace MV Amazon Guardian*, navio que seria utilizado pela ONG para estabelecer contato com as comunidades ribeirinhas, pesquisar a realidade da região e realizar trabalho de educação ambiental. Além de tais ações, e dentro da Campanha Amazônia, o *Greenpeace* articulava por essa época as mudanças no Código Florestal.

7.2 A Influência do *Greenpeace* para a Elaboração de Políticas Públicas na Região

7.2.1 Crítica e Aplicação do Modelo Risse-Kappen à Análise do Greenpeace no Brasil

Para a análise da influência do *Greenpeace* na Amazônia, faz-se necessária a compreensão das variáveis que determinam a atuação da ONG no País. Para tanto, o modelo teórico de Risse-Kappen (1999) parece demonstrar coerência com os paradigmas que determinam a existência de coalizões de organizações nos países em que estas se inserem. O impacto das ONG transnacionais nas políticas públicas do Estado-alvo, como analisado na introdução, será determinado pelo tipo de estrutura doméstica. Assim, no quadro analítico de Risse-Kappen, as estruturas devem ser observadas não apenas do ponto de vista do Estado como ente soberano, mas também da influência das sociedades em ter suas demandas atendidas pelos governos, com as instituições políticas servindo de liame entre a sociedade e o Estado. Ressalte-se que, em tal abordagem, o autor complementa o modelo com as instituições internacionais, que definiriam o impacto do transnacional nas políticas públicas, uma vez que, quanto mais afetada pela distribuição do poder nas relações internacionais – referindo-se aqui ao grau dos compromissos do Estado com regimes internacionais –, maior a facilidade de acesso das ONG na estrutura interna dos Estados, pela legitimidade adquirida por estas em certos temas.

conjunto de regras reconhecidas internacionalmente, chamadas Princípios e Critérios, que conciliam as salvaguardas ecológicas com os benefícios sociais e a viabilidade econômica, e são os mesmos para o mundo inteiro. (ver: http://www.wwf.org.br/informacoes/questoes_ambientais/certificacao_florestal/index.cfm acesso em 17/12/2007)

Ao atribuir a característica de “*society-dominated*” (estruturas domésticas com pressões sociais intensas, mas com instituições políticas fragmentadas e descentralizadas) ou “frágil” (estruturas que conjugam tanto de instituições políticas fragmentadas quanto de baixa densidade de mobilização pela sociedade) aos Estados com instituições políticas descentralizadas, Risse-Kappen tende a desmerecer as diferenças intrínsecas a alguns Estados no que atine à dimensão territorial e às dificuldades de aquisição de consenso em relação a determinadas *issue areas*, como parece ser o caso do meio ambiente.

Ora, mesmo que a sociedade brasileira apresentasse estrutura social forte (segundo nível de análise), com baixas dissensões sociais e sem clivagens prejudiciais para a harmonia da sociedade, ainda assim este atributo seria inerente ao processo de democratização pelo qual passou e ainda passa o país em temas eminentemente políticos. Tal argumento, no entanto, seria inconsistente quanto ao tema do meio ambiente, em que o mesmo poderia ser argumentado o contrário, referindo-se que a sociedade brasileira é altamente polarizada quanto a tais temas ambientais, com movimentos ambientalistas sendo contrapostos pelos ruralistas, como no Norte, no Sul e no Centro-Oeste do País, por exemplo. Desse modo, a análise a ser seguida no estudo refere-se às observações quanto à temática do meio ambiente, com seus elementos particulares que não encontram consonância por vezes em outras dimensões da atuação estatal, como segurança, economia, desigualdade social, entre outras. Não se pode considerar, pois, com relação ao meio ambiente, o Brasil como tendo uma estrutura doméstica com baixa densidade, porquanto grupos de interesses ligados à defesa da agricultura têm capacidade de influenciar os Estados contra as coalizões transnacionais formadas por ONG, o que demonstra relativa dimensão de uma sociedade polarizada.

Por outro lado, se o Estado é fragmentado como instituição política, com descentralização político-financeira e com participação popular nos poderes públicos, com Executivo em harmonia com o Legislativo, representando parcela variada da população, isso não tende a ser considerado em relação a alguns temas, novamente o meio ambiente. Embora haja certa descentralização quanto às decisões sobre políticas públicas, observam-se sístoles e diástoles na elaboração dos projetos, principalmente quando envolvem interesses comerciais, ora com a participação da sociedade civil, ora com centralização dos órgãos da administração pública, como no caso do Mogno, que será visto adiante. Logo, considerar também o Estado brasileiro como “frágil”, o que representa facilidade de acesso a coalizões de ONG, porém impacto improvável, não corresponde à realidade da estrutura doméstica brasileira.

Melhor seria, portanto, análise mais detalhada, sem generalizações, da estrutura do

Excluído: pretende

Excluído: ir

Excluído: observa-se

Estado, redefinindo-a de acordo com o tema. Considerar-se-á assim o País como sendo um híbrido entre “society-dominated” e “fragile”, o que representaria nova categoria no modelo de Risse-Kappen, no ponto em que a sociedade brasileira é polarizada e com forte participação em relação à temática ambiental, e as instituições políticas ora centralizadas ou descentralizadas, de acordo com as circunstâncias ou interesses. Em tal análise, o impacto do transnacional nas políticas públicas dependerá da capacidade das coalizões vencedoras de ONG, que, pelo menos no tema sobre desmatamento da Amazônia, tem garantido o êxito na influência sobre as políticas públicas em diversos níveis da federação, tanto municipal quanto federal.

O *Greenpeace*, objeto deste estudo, representa caso singular, por possuir as características da atuação das ONG transnacionais que influenciam sobremaneira a política pública dos entes no Estado brasileiro. Tal elemento pode ser visto na observação das formas de ação na Campanha Amazônia com relação à Região, a qual transpassa a influência local para buscar o êxito na diminuição do desflorestamento, causado seja pela derrubada das árvores para o comércio, seja pelas queimadas para plantação de outros produtos, como a soja. Tomando-se novamente a taxonomia de Keck e Sikkink (1992) anteriormente exposta (*information politics; symbolic politics; leverage politics; accountability politics*), encontram-se as quatro formas de atuação do *Greenpeace*. A abordagem da pesquisa, baseada em artigos de periódicos tanto produzidos pela Organização quanto de jornais pelo país, tais como a *Folha de São Paulo*, o *Estado de São Paulo*, *Correio Braziliense*, *Jornal do Brasil* e o *Globo*, demonstra que tal atitude tem contribuído para o êxito da Campanha. Dentro desta, a Campanha Cidade Amiga da Amazônia (CAA), lançada em 2003, cujo objetivo consiste em o ente público firmar um compromisso de criar uma legislação municipal a fim de eliminar a madeira de origem ilegal nas compras do município, e, com isso, criar as condições de mercado para a madeira produzida de forma sustentável na Amazônia, tem obtido a adesão dos municípios no Brasil⁶⁶. Percebe-se, portanto, que a formulação de projetos de leis no âmbito municipal tem sido fortemente influenciada pela atuação da Organização, com vínculo

Excluído: para a dissertação

Excluído: organização

Excluído: organização

⁶⁶ O primeiro passo para um município se tornar uma Cidade Amiga da Amazônia é assinar um Termo de Compromisso, assumindo as demandas do programa. Na seqüência, é estabelecido um Grupo de Trabalho que reúne representantes de setores do governo municipal e da sociedade civil e que estará encarregado de elaborar a legislação municipal e definir o melhor instrumento jurídico (decreto, projeto de lei) para implementá-la. O *Greenpeace* contribui neste processo com informações, oferecendo inclusive um modelo de projeto de lei formulado por juristas que inclui todos os critérios do programa. Este modelo foi desenvolvido para servir como um guia de referência na elaboração da legislação de cada cidade, facilitando o trabalho dos departamentos jurídicos dos municípios. Uma vez elaborada, a legislação deve ser apresentada à Câmara dos Vereadores e aos demais setores da sociedade para discussão e informação. (Fonte: www.greenpeace.org.br acesso em 15/12/2007)

direto entre a pressão exercida pelo *Greenpeace* e a aceitação da adesão, embora não em todos os casos.

Figura 7.2 – fotos da atuação do *Greenpeace* no Brasil



Fonte: *Greenpeace*. Disponível em <<http://www.greenpeace.org/brasil>>. Acesso em: 15/12/2007



7.2.2 O Rio de Janeiro, Manaus e a Campanha Cidade Amiga da Amazônia

7.2.2.1 As Dificuldades no Rio de Janeiro para a Adesão à CAA

O caso do município do Rio de Janeiro é exemplar para a análise da atuação do *Greenpeace*. Na seqüência de reportagens analisadas, percebe-se o poder simbólico das ações diretas da organização que, utilizando-se da informação e da estratégia da *accountability politics*, convenceu o município a aderir à Campanha.

A análise das notícias demonstram a estratégia utilizada pela ONG como exemplo de impacto na elaboração de políticas para a Amazônia. No dia 19 de julho de 2005, o *Greenpeace* iniciou campanha de mobilização para que o município do Rio de Janeiro se comprometesse com a eliminação do uso de madeira ilegal nas obras públicas, por meio do programa Cidade Amiga da Amazônia. Tal mobilização, no entanto, foi antecedida de negociações sem êxito com a Prefeitura. A participação popular em um manifesto pela *internet* em favor da Organização, galvanizou os esforços para ações mais contundentes, como a utilização de anúncios em vias expressas e em coletivos, dentro da estratégia da “política de símbolos”. Após envio de carta-ofício ao prefeito do município César Maia, reiterando a proposta, e sem a ação esperada da prefeitura, o *Greenpeace* inicia a prática da ação direta, por meio de um protesto contra a destruição da Amazônia. Na ocasião, um ativista, vestido como funcionário da prefeitura, faz uma encenação em frente ao órgão, utilizando-se de uma moto serra para cortar uma árvore cenográfica com certificação. Relevante no protesto, e modelo da “política de alavancagem”, foi o comprometimento do vice-prefeito Otávio Leite de responder definitivamente, no prazo de uma semana, sobre a carta-ofício enviada e o processo de denúncia de utilização de madeira ilegal pela Prefeitura na reforma de deques da Lagoa Rodrigo de Freitas, em que foi instaurado processo administrativo. Com o prazo expirado, ativistas organizam novo protesto, dessa vez estendendo uma faixa na fachada do prédio da prefeitura com os dizeres “Rio demorô! A Amazônia tem pressa!”. Por conta do protesto, membros da organização são detidos por invasão de domicílio em processo aberto pelo órgão. Um ponto de inflexão, no entanto, acontece, ao ser declarada a cidade do Rio de Janeiro como inimiga da Amazônia, com nova política de mobilização pelos meios de comunicação, sobretudo na tentativa de prover de modo hábil e com credibilidade para a população do município os descasos da prefeitura. A pressão, ao servir de persuasão política aos responsáveis no governo, motiva finalmente, dez dias depois, a confirmação de adesão ao Programa, depois de um ano de negociações. O

prefeito César Maia, enfim, assina decreto confirmando a adesão, cuja medida compromete a prefeitura a adotar leis locais a fim de garantir o não-uso de madeiras locais em obras públicas. Com o compromisso, o Rio seria, à época, o décimo quarto município a aderir à Campanha, que já contava com cidades de porte médio e grande, como Manaus e São Paulo. Segundo o secretário de Meio Ambiente do município, Ayrton Xerez, o decreto representava “uma amostra da seriedade e do compromisso da prefeitura com o tema ambiental”, o que resultaria em um Termo de Compromisso no sentido de se criar um grupo de trabalho para a elaboração da lei sobre a compra de madeira certificada.

O município do Rio de Janeiro, ao aderir à CAA, comprometeu-se a editar legislação pertinente à compra de madeira certificada que garanta o uso sustentável da floresta nativa, sem comprometer o meio ambiente com madeira ilegal proveniente da Amazônia. Outros municípios já avançaram nos compromissos, inclusive com projetos de lei e decretos executivos proibindo a utilização de certos tipos de madeiras, como é o caso de Manaus.

7.2.2.2 *Os Avanços em Manaus*

Manaus foi a primeira cidade da Amazônia que aderiu ao programa já em 2005. No mesmo ano, a prefeitura assumiu o compromisso, como o Rio de Janeiro, a excluir a compra de madeira ilegal e sem certificação para as obras públicas, dentro das diretrizes da CAA. A cidade, além disso, representa a vanguarda da execução dos compromissos assumidos, pois além do Mogno, a prefeitura proibiu o uso de quaisquer outras espécies ameaçadas de extinção, conforme a Secretaria de Meio Ambiente do Município. A partir do decreto assumido pelo prefeito Serafim Correa, as empresas e prestadoras de serviço que participarem das licitações terão de apresentar as Autorizações de Transporte de Produto Florestal (ATPF), declarando, ademais, a origem do produto. Para a observância da legislação, o órgão constituiu uma Comissão Única de Acompanhamento de Obras, Serviços de Engenharia e Aquisições de Produtos Florestais, o que facilitou a fiscalização do novo procedimento licitatório, em vista do cumprimento da meta de abolir a madeira ilegal. Saliente-se que, com tais ações, legalizou-se a proibição do consumo em obras públicas de espécies ameaçadas de extinção, atingindo diretamente o mogno.

Em março 2007, houve avanço significativo na implementação do Programa. Organizado pela SEMA, Secretaria Municipal de Meio Ambiente e pelo *Greenpeace*, um

curso foi oferecido para projetistas, engenheiros e fiscais a fim de prover os conhecimentos necessários para se evitar madeira de fontes predatórias. Tal curso foi direcionado para técnicos dos núcleos de engenharia das áreas de planejamento, saúde, além de fiscais de obra. Para Adriana Imparato, “ao implementar o programa, a prefeitura estimula o setor madeireiro a manejar a floresta em vez de promover e se aproveitar do desmatamento. A partir do momento em que o governo municipal começar a controlar as compras de madeira utilizada em obras públicas, os fornecedores privados serão obrigados a se adequar”.

7.2.3 *Análise de Impacto da CAA e Estrutura Legal das Licitações*

Em ambos os casos, o êxito da Campanha pode residir na estrutura da legislação brasileira com relação à utilização da madeira nas obras públicas. Como há, ao mesmo tempo, descentralização por parte da União com relação à licitação dos entes municipais e, por sua vez, centralização dos municípios na decisão das licitações, obedecida a lei 8.666/93 sobre normas gerais de licitações e contratos administrativos, o Município, como pessoa jurídica de direito público, têm liberdade de implementar os compromissos assumidos com as ONG de maneira mais eficaz. Assim, percebe-se que a influência das ONG em formar coalizões vencedoras que tenham impacto sobre as políticas públicas podem responder diretamente às demandas da sociedade civil, representada pelos atores não-estatais. No caso do Rio de Janeiro, o *Greenpeace* utiliza-se, inicialmente, da política de informação (*information politics*) e, em seguida, da política **simbólica** (*symbolic politics*), para persuadir o município a aderir à CAA, sem desconsiderar a pressão sobre outras cidades também à adesão como forma de política de alavancagem (*leverage politics*) para, finalmente, convencer o Rio na decisão definitiva sobre a Campanha, como de fato aconteceu. Para isso, a habilidade simbólica na ação direta de convencimento sobre o vice-prefeito foi essencial, ao demonstrar o apoio de membros do governo à causa. Também não se pode descartar o apoio da sociedade à causa que, no caso em tela, não se apresentou polarizada, contribuindo para o consenso para a não-utilização de madeira ilegal em obras públicas.

Manaus, por sua vez, vem destacando-se, sobretudo, por já ter respondido aos compromissos e apresentar legislação no sentido de restringir o uso de madeira ilegal. A exigência de as empresas apresentarem ATPF, a fim de se conhecer a origem do produto, constitui passo essencial para o êxito da diminuição do desmatamento. Percebe-se, assim, com os dois casos, que a atuação do *Greenpeace*, por meio da CAA, teve influência e impacto

Excluído: s

Excluído: de símbolos

direto sobre a ação dos municípios, que responderam, por vezes por pressão política, às propostas da ONG que, pela legitimidade que adquiriu para com a sociedade dos municípios, pôde exigir dos governos a adesão. O compromisso, conquanto simbólico do ponto de vista dos contratos administrativos, tem forte valor na exigência da consecução, pois as ações da ONG têm a eficácia da presença nos meios de comunicação, como barganha considerável.

7.2.4 *O Estado Brasileiro e o Caso do Mogno na CITES*

Até o momento, analisou-se a influência do *Greenpeace* na elaboração de políticas públicas para a Região Amazônica no nível municipal, sem direcionar para as políticas federais, que tendem a ser menos permeáveis ao impacto das atividades das ONG. Para tal análise, buscar-se-á trabalhar não mais apenas em relação às estruturas domésticas, mas também às instituições internacionais, ou seja, ao grau a que o Estado brasileiro (União) está submetido em temas específicos. Quando se apresenta o conceito de *international structures*, pretende-se englobar as organizações regionais e internacionais, os regimes, os compromissos assumidos pelo Estado no plano internacional, que envolve os tratados ou convenções. Um primeiro aspecto a considerar consiste em quanto mais reguladas por normas internacionais, mais permeáveis são as decisões estatais para serem afetadas, em áreas particulares, por constrangimentos das atividades transnacionais, por dois motivos: primeiro, o impacto dos agentes transnacionais são legitimados pelo fortalecimento que as normas e os valores têm em virtude do regime acordado; segundo, as relações interestatais com alta densidade de cooperação e institucionalização diminuem os esforços para se formarem coalizões de ONG vencedoras. Assim, as instituições internacionais facilitam o acesso de atores transnacionais no processo de formação de políticas públicas nacionais e aumentam a probabilidade de existência de canais com que tais atores podem usar para influenciar as políticas.

7.2.4.1 O Caso do Mogno

O caso da Campanha do *Greenpeace* em relação ao Mogno esclarece a argumentação. Em 2002, a ONG iniciou uma série de atividades para pressionar o governo a assumir posição em defesa do mogno, em decorrência da Conferência das Partes da Convenção sobre Comércio Internacional de Espécies Ameaçadas (conhecida pela sigla em inglês CITES), que teria lugar no Chile de 3 a 15 de novembro. O mogno brasileiro estava listado no Anexo III da Convenção, porém era uma das demandas do *Greenpeace*, juntamente com outras ONG, a inclusão da espécie de madeira no Anexo II, o que aumentaria a proteção à espécie e regularia o mercado para reduzir a ilegalidade que caracteriza o setor. O Brasil manifestou-se contra a mudança de anexos⁶⁷, mas foi voto vencido, quando 68 países votaram a favor, 30 países, incluindo Brasil, votaram contra, 14 países se abstiveram e 3 anularam o voto. A campanha nacional e internacional do *Greenpeace* pela proteção da espécie considerada em extinção contribuiu sobremaneira para a decisão dos países, que por meio da ação *boomerang* não apenas alteraram o acordo internacional, como também vêm monitorando as mudanças na legislação brasileira.⁶⁸

7.2.4.2 A Campanha do *Greenpeace* contra o Comércio Ilegal

A ação do *Greenpeace* sobre o mogno, no entanto, fez parte de uma articulação que compôs uma coalizão de ONG, conhecida como SOS MOGNO, a qual participava Coiab, CPT, Faor, Fase, *Greenpeace*, GTA, Imaflora, Imazon e ISA. Antes dessa união, o *Greenpeace* já organizava a campanha que culminaria em êxito direto no plano internacional e, indireto, no nacional, pois agora teria legitimidade para o monitoramento da aplicação da legislação no plano interno. Em retrospectiva sobre a campanha, vale destacar as ações que contribuíram para a inclusão definitiva do tema nas discussões sobre a preservação dos recursos naturais do Brasil.

Excluído: Mogno

⁶⁷ A delegação brasileira defendia a manutenção do mogno no Anexo III, apresentando o Sistema Integrado de Controle e Monitoramento dos Recursos Florestais (Sisprof), o aumento da fiscalização e a nova legislação para o manejo de áreas com ocorrência de mogno para justificar a sua posição contrária ao Anexo II. No entanto, para Paulo Adário, coordenador da Campanha Amazônia à época “O Sisprof é um sistema que ainda não foi implementado e a nova legislação, que ainda está sendo elaborada pelo Grupo de Trabalho estabelecido pelo Ministério do Meio Ambiente, ainda não foi aprovada. Além disso, é reconhecida a incapacidade do Ibama de controlar de forma adequada a exploração madeireira no Brasil devido a sua carência de recursos financeiros, técnicos e humanos” Fonte: www.greenpeace.org/brasil Acesso em: 10/12/2007.

⁶⁸ Para informações adicionais, consultar o site da Convenção < www.cites.org > Acesso em: 03/10/2007

A campanha contra o comércio ilegal de mogno brasileiro⁶⁹ faz parte de um programa mais amplo da campanha global do *Greenpeace* pela proteção das Florestas Antigas. Segundo dados da Organização, cerca de 80% das áreas de floresta em todo o mundo foram destruídas, constituindo assim demanda da ONG medidas urgentes por parte dos governos para deter o restante ainda existente. Além disso, também representa demanda a adoção de medidas de sustentabilidade no comércio da espécie de madeira. A campanha da organização baseia-se nos compromissos internacionais assumido pelos países que possuem floresta tropical, como no caso brasileiro. O comércio de mogno regulamenta-se pela CITES, em que os países signatários se comprometeram a impedir a exploração ilegal e não-sustentável. Vale lembrar que o comércio ilegal do mogno brasileiro tem consumidores principalmente entre os países da União Européia que, juntamente com o Brasil, são signatários da Convenção. Sendo o mogno brasileiro listado no acordo, tal espécie de madeira apenas deve ser exportado acompanhado de autorização pelo Ibama, conhecida como certificado CITES.

Apesar dos compromissos internacionais, as dificuldades de fiscalização prejudicam a implementação das sanções contra as madeireiras, o que abriu espaço para que ONG como o *Greenpeace* ganhasse proeminência como ator em defesa do comércio legal do mogno. Em 2001, após a constatação de exploração ilegal da madeira na região da Terra do Meio, no Pará, tornada pública por meio do relatório “Parceiros no Crime”, o Ibama emite duas instruções normativas com o objetivo de suspender o comércio de mogno no País (uma delas a Instrução Normativa 17 do Ibama, de 19 de outubro de 2001, suspende o corte, o transporte e o comércio de mogno por tempo indeterminado). Após a divulgação do Relatório, o governo brasileiro realiza uma fiscalização, no Pará, com o Ibama e o *Greenpeace* (conhecida como Operação Mogno), de que resulta a apreensão de cerca de 21 mil metros cúbicos, ilegalmente explorados, recorde em apreensão de mogno ilegal no país.

Os movimentos de ação direta empreendidos pela Organização durante o ano de 2002 tinham em vista objetivo maior, qual seja o de influenciar tanto na reunião da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), que se realizaria em abril em Haia, Holanda, quanto na decisão da Reunião da Cites meses depois, juntamente com ação coordenada com o *Greenpeace* europeu. Para tanto, ativistas da ONG na Europa empreenderam uma série de

⁶⁹ A exploração de mogno é um dos principais fatores de destruição da Amazônia. Na busca pelo mogno, madeireiros já abriram milhares de quilômetros de estradas na florestas, que se tornam vias de acesso da devastação. A exploração intensa e sem controle exauriu os estoques, que hoje se concentram em terras indígenas e áreas pública, onde a exploração é proibida. Madeireiros pagam entre R\$ 25 e R\$ 50 por metro cúbico da madeira em tora a caciques indígenas e utilizam documentação oficiais para “legalizar” o produto, que é exportado por US\$ 850 a US\$ 1.100 o metro cúbico. Fonte: www.greenpeace.org/brasil Acesso em: 10/12/2007.

protestos e ações diretas no sentido de pressionarem seus países a interromper a compra de mogno ilegal brasileiro, em países como Espanha, França, Itália, Rússia, Finlândia e Alemanha. Neste último, sete ativistas se acorrentam ao navio MV Enif, no Porto de Hamburgo, a fim de protestar contra carregamento de mogno, estendendo faixas com dizeres como “Salve as florestas antigas”. Na Espanha, com o mesmo objetivo, ativistas, entre eles brasileiros, abordaram o navio Meltemi, perto de Valência, contra a destruição das florestas. Ao invadir a embarcação, acorrentaram-se na madeira que encontraram, chegando mesmo a mudar a rota do navio. Na Itália, 30 ativistas impediram que o navio Sassandra atracasse em Salerno com madeira proveniente de florestas tropicais africanas.

7.2.4.3 Os Resultados e os Impactos da Articulação Internacional

As ações, além de tornarem públicas as notícias sobre a exploração e o comércio ilegal na floresta tropical brasileira, serviram para estimular os esforços contra tal prática, levando países europeus a reavaliar o comércio com o Brasil. Em março de 2002, dias após a atuação da ONG na Alemanha, o governo desse país declara a apreensão do mogno brasileiro que chegarem aos portos sem o reconhecimento do Ibama, medida acompanhada pela Bélgica, país que, juntamente com a Inglaterra e a Holanda, são os principais caminhos para a madeira brasileira. Vale ressaltar, ainda, o anúncio da Diretoria Geral de Meio Ambiente da Comissão Européia, em março de 2002, do envio de carta aos países membros da EU recomendando a não aceitação da oferta de mogno do Brasil, em decorrência da suspeita de que o produto seria de exploração “duvidosa” e ilegal.

O caso do Mogno representa a influência da ação das ONG em pressionar os governos na conformação de regras internacionais que tenham um impacto na política interna dos países, como mostrou a situação brasileira. Vale salientar que a interação entre as normas internacionais e as instituições, por um lado, e as políticas domésticas, por outro, ainda não estão totalmente estabelecidas, pois as pesquisas nesse sentido ainda são incipientes (Risse-Kappen: idem, 31). Analisar com exatidão a influência do *Greenpeace* na Campanha do Mogno exigiria estudo aprofundado sobre o papel da organização nos Estados-alvo que votaram favoravelmente na Convenção pela anexação desta espécie na parte II, o que demandaria pesquisa que ultrapassa os objetivos desta dissertação. Ademais, o regime político à época seria outra variável de análise, visto que, havia dissensos entre os órgãos governamentais quanto à posição a ser seguida, com forte oposição não apenas no Legislativo,

Excluído: s

mas entre membros do Executivo. Sinal nesta direção foi a mudança de Governo, ao final do mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso para o sucessor Luis Inácio Lula da Silva, que apoiava como proposta de campanha política a inclusão do Mogno no Anexo II, tanto para angariar apoio, quanto pelos ambientalistas que participavam da campanha no Partido dos Trabalhadores. Desse modo, em junho de 2003, ainda no primeiro semestre do mandato, o Presidente, no dia internacional do meio ambiente, como data simbólica, assinaria decreto regulamentando o artigo 14 do Código Florestal e determinaria que a exploração do mogno apenas poderia ser feita pelos Planos de Manejo Florestal Sustentável (PMFS), com adequação às exigências do Anexo II da CITES, de acordo com a Convenção internacional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As ONG descrevem um espaço de participação e experimentação de novos modos de pensar a realidade social e sobre ela agir. Falar de tais organizações nesta dissertação compreendeu buscar o entendimento dos meios pelos quais elas influenciam os governos a favor ou contra políticas públicas e legislações, além de oferecerem aos indivíduos uma plataforma ao ativismo comunitário em uma causa ou interesse. No campo internacional, percebeu-se as ONG elas não apenas influenciam a prática de políticas domésticas governamentais, mas também a atuação dos Estados como atores do sistema internacional.

No decorrer do trabalho dissertativo, tentou-se descrever o objeto de estudo inserido na realidade internacional, dentro da compreensão da dinâmica do cenário mundial, em que a globalização atribui novas características às ONG, seja pelos instrumentos de maior acesso aos planos internos estatais, seja pelo ingresso dos indivíduos como condutores e idealizadores de políticas efetivas para a realização dos objetivos-alvo. Assim, a primeira parte da dissertação cumpriu a finalidade de proporcionar uma visão panorâmica tanto dos fenômenos que constituem variáveis para a análise esboçada do lugar de tais organizações quanto do tema ambiental como matéria que a cada dia adquire relevância nos fóruns internacionais e nos contatos entre os agentes da sociedade civil dos países, preocupados com a preservação do ambiente natural. O capítulo 1, em especial, descreveu, acredita-se, satisfatoriamente o atual SI com o fim de apresentar suas dimensões para pensar-se em que plano as ONG atuam, como pode ser percebido ao ser mencionado o nível transnacional. A sociedade civil, a cada dia, participa ativamente das decisões que conformam a nova ordem global, tanto de forma direta, ao protestarem por meio dos canais de acesso de seus países, quanto indireta, representada pelas ONG e por seus governos, de modo mais efetivo.

Tal participação, no entanto, respondeu pelo caráter histórico de intensificação do contato entre agentes no globo, partindo de Conferências que trouxeram o tema do meio ambiente ao primeiro plano das discussões no cenário mundial. Assim, as ONG construíram espaço de participação nas decisões globais, contribuindo para a crescente proteção internacional do meio ambiente, a ponto de não se poder discutir a temática sem a

imprescindível presença de tais organismos, legitimadores das idéias, como têm demonstrado os fóruns internacionais, em que as ONG participam ativamente. A parte II, desse modo, perscrutou a natureza de tais atores, que *pari passu* aos acontecimentos da cena mundial, evoluem como ator juntamente com as transformações dos Estados, que deixam de ser agentes únicos para compartilharem com as empresas multinacionais, os indivíduos e as ONG o processo decisório que afeta as populações no globo. Falar em velhos e novos atores, portanto, consiste não em relegar o Estado a segundo plano, uma vez que ainda constituem a principal chave de entendimento das relações internacionais, tanto pela soberania inerente quanto pela dimensão de representatividade e legitimidade que adquiriram através dos séculos, desde à emergência do Estado-nação vestifaliano, mas sim em perceber-se que outros fatores influenciam as decisões globais, sendo mesmo partes das discussões interestatais quando das ações empreendidas multilateralmente. Para tanto, longo caminho percorreram, desde a tímida participação em Estocolmo, ainda consideradas, em maioria, como adeptas de certo radicalismo despido de teleologia, às redes de *advocacy*. Estas, durante a década de 1980, foram formando-se com milhões de indivíduos contribuintes, como demonstrado nos orçamentos milionários que movimentam as dezenas de filiais em diversos países, em busca da realização de seus fins, exitosos em maior parte das vezes sobretudo em virtude da afluência das instituições.

A participação das redes de *advocacy*, como as demonstradas acima, insere-se no que apresentou-se no decorrer da dissertação como as relações transnacionais, que aumentam a sensibilidade das sociedades uma com as outras e alteram a relação entre governos. Os efeitos do transnacional na política interna podem dar-se pelas mudanças de atitudes, pelo pluralismo internacional, pelo crescimento dos constrangimentos dos Estados em situação de dependência e interdependência, pela intensificação na habilidade de certos governos em influenciar outros e pela emergência de atores autônomos com políticas privadas que podem deliberadamente se opor às políticas estatais. Estes últimos compreendem por vezes as ONG independentes e os movimentos sociais que atuam além das fronteiras nacionais. Tal idéia guarda elementos de divergência a respeito de quais características os integrantes possuiriam para enquadrarem-se no termo. Para alguns, refere-se ao setor não-lucrativo, entidades além do Estado e dos mercados. Para outros, incluiria tudo: Estado, família, mercado - desde que em ação no plano transnacional. Discordâncias à parte, a idéia de sociedade civil global adquire relevância na análise das relações transnacionais nos últimos anos.

O visível crescimento das ONG e dos movimentos sociais no SI convida, portanto, à

Considerações Finais

avaliação da significância do papel que agora representam na política mundial, por isso a pretensão neste trabalho de abordagem dos impactos de tais atores na Amazônia sobre as políticas do Estado brasileiro, em especial do *Greenpeace*.

ONG como o *greenpeace* favoreceram-se do espaço de certa forma democrático que, após o regime militar de exceção, instaurou-se no país. Desde 1988, tem havido significativa abertura no ambientalismo brasileiro para questões que envolvam o desenvolvimento sustentável e a proteção do meio ambiente. Até meados da década, a maior parte dos ambientalistas era distante do problema do desenvolvimento. Ecologia e economia eram percebidas como duas realidades antagônicas. No início da década de 1990, a mudança observada foi sensível. Difundiu-se na sociedade civil e no Governo a consciência de que as questões ambientais deveriam ser tratadas em conjunto com as populações afetadas. A decisão tomada pelo governo brasileiro, no início de 1990, de ser o país-sede da CNUMAD representou forte estímulo tanto às atividades do movimento ambientalista quanto ao interesse pelas aspirações de desenvolvimento sustentável, base do evento.

Assim, nesse contexto, o *Greenpeace* soube atuar, apresentando propostas que iriam ao encontro dos anseios dos grupos desejosos pela preservação da fauna e da floresta tropicais, degradadas pelo desenvolvimento sem controle e monitoramento por parte do Estado brasileiro, deficiente pela escassez dos meios para o combate ao desmatamento por particulares. O impacto da atuação da Organização na elaboração das políticas públicas para a Região Amazônica apresenta-se nas Campanhas empreendidas, cujo objetivo atinge os variados entes públicos, dos níveis municipais ao federal. Tais ações configuram, neste caso, a busca pela reforma das decisões brasileiras em fóruns internacionais, como o demonstrou o caso do Mogno que, se não influiu diretamente pelos constrangimentos causados, indiretamente proporcionou a Estados terceiros posições mais assertivas para a preservação da espécie da madeira no âmbito da CITES.

Avaliar tal impacto, no entanto, não constituiu tarefa fácil, uma vez que problemas específicos são apresentados quando se percorre este intento. Um deles refere-se ao tempo para que se possa entender o impacto causado pela política da Organização, grande parte de longo prazo. Os efeitos da atuação das ONG apresentam-se de forma gradual, para não dizer lenta. No caso da Campanha Cidade Amiga da Amazônia, percebe-se de modo claro a gradativa inserção dos compromissos assumidos pelos municípios que aderiram ao Programa. Autoridades políticas acordam sobre prerrogativas das quais as mudanças substantivas não lhes cabe competência na maior parte das vezes, ou melhor, que carecem da aprovação

legislativa para se adequarem ao mundo jurídico, quando transformadas em lei.

Outro problema apresentado consistiu em saber até que ponto a dificuldade do *Greenpeace* em lograr êxito na influência dependeu ou não da forma de regime ou governo do Estado brasileiro à época, ou mesmo se seriam necessárias com a natureza do novo Governo do Partido Trabalhista, apoiador da inclusão do mogno no Anexo II da CITES. Tal análise, no entanto, seria trabalho para um outro estudo, como dito acima, dos regimes políticos como variáveis centrais. Risse-Kappen apresenta tal lacuna ao analisar os modelos de estruturas domésticas como estáticos, sem atentar para a mudança dos regimes em Estados frágeis ou em que a sociedade domina, já que as duas variáveis analíticas *societal structure* e *policy networks* dependeriam da centralização/descentralização da estrutura do Estado (*state structure*) quanto a temas específicos.

Por fim, apesar das dificuldades acima elencadas, tais formas de cooperação privadas, parcerias ou convênios com o Poder Público, com relevância vital na sociedade hodierna, diretamente vinculam-se às idéias de participação popular na esfera pública, porquanto não se refere a atuações isoladas, senão como condutas permanentes institucionalizadas, realizadas mediante a criação de organizações especiais pelos cidadãos, e que por isso estão relacionadas a fins de interesse coletivo. Ressalte-se, ainda, que a democracia participativa exercida pelas organizações da sociedade civil caminha lado a lado com os princípios fundamentais da cidadania, encontrados nas constituições dos Estados democráticos.

As informações deste trabalho representaram resultado de intensa pesquisa, por vezes tendo-se de recorrer a áreas afins das ciências sociais para se conseguir os dados necessários para o desenvolvimento da dissertação. Espera-se, portanto, haver contribuído para o progresso do tema dentro das instituições de ensino, pois trazer à luz tal matéria consiste na certeza de que se está preconizando também o futuro positivo das instituições democráticas e da democracia como princípio basilar em que se assenta o fundamento das transformações do sistema internacional.

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

1. Livros, Artigos e Periódicos

ACCIOLY, Hildebrando. *Manual de direito internacional público*. 14º ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

ALVES, J. A. Lindgren. *Relações Internacionais e Temas Sociais – A Década das Conferências*. Brasília: IBRI, 2001

ANDREFF, Wladimir. *Les multinationales globales*. Paris, La Découverte, 1996.

ANN Marie Clark, Elisabeth J. FRIEDMAN, and STELTER Kathryn Hoch “The sovereign limits of global civil society”. A comparison on the NGO participation in UN World Conferences on the Environment, Human Rights, and Women. *In: World Politics* 51 (october 1998), number1.

ARCHAMBAULT, Edith. *Le secteur sans but lucratif. Associations et Fondations en France*. Paris: Economica, 1996.

ARCHIBUGI, Daniele. *Cosmopolitan Democracy, An Agenda for a New World Order*. Cambridge, Polity Press, 1995.

ARON, Raymond. *Paz e Guerra entre as Nações*. 2ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1986.

ARTS, Bas. *The political influence of global NGOs. Case Studies on the Climate and Biodiversity Conventions*. International Books, 1998.

ART, Robert; JERVIS, Robert. *International Politics: Enduring Concepts and Contemporary Issues*. 7th edition, Pearson Education, Inc, 2005.

AZAMBUJA, Marcos. “ECO-92, Primeira Avaliação da Conferência. *Política Externa*, vol. 1, nº 2, 1992, pp. 43-4

BADIE, Bertrand. *Un monde sans souveraineté : Les États entre ruse et responsabilité*. Paris, Presses de Sciences Po, 1999

_____. *La fin des territoires*, Paris, Fayard, 1995 (trad. portugaise et italienne).

_____; SMOUTS, Marie-Claude. *Le Retournement du Monde*, 1991, Paris, Presses de Sciences Po, 1999.

Bibliografia

BARROS-PLATIAU, Ana Flávia. "Novos Atores, Governança Global e o Direito Internacional Ambiental". Artigo baseado em colóquio do Centro de Direito Internacional da Universidade de Paris X, França, 2001.

_____. Atores não-estatais em regimes internacionais ambientais: turbulência ou governança global?. In: CARVALHO, M.I.V. de; SANTOS, M. H. de C.. (Org.). O século 21 no Brasil e no mundo. 1 ed. Bauru: EDUSC, 2006, v. 1, p. 209-236.

_____. A Política Externa Ambiental: do Desenvolvimentismo ao Desenvolvimento Sustentável. In: Henrique Altemani de Oliveira; Antônio Carlos Lessa. (Org.). Relações Internacionais do Brasil: Temas e Agendas. 1 ed. São Paulo: Saraiva, 2006, v. 2, p. 251-282.

_____. A Legitimidade da Governança Global Ambiental e o Princípio da Precaução. In: Varella; Barros Platiau. (Org.). Princípio da Precaução. 1 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, v. 1, p. 401-415.

_____; VARELLA, Marcelo; SCHLEICHER, Rafael. Meio Ambiente e relações Internacionais: perspectivas teóricas, respostas institucionais e novas dimensões do debate. In: *Revista Brasileira de Política Internacional*, n. 47 (2) 2-32, 2004.

_____; VARELLA, M. A percepção da soberania brasileira face a questões emergentes na agenda internacional. *Carta Internacional*, nº 96, ano 09, 2001, p.7-10, São Paulo.

BAUMAN, Zygmunt. *Globalização – as conseqüências humanas*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2005.

_____. Entrevista: “Unwinnable War: an interview with Zygmunt Bauman”, <http://www.opendemocracy.net/debates/article.jsp?id=6&debateId=27&articleId=3082>, acesso em 02/09/2006.

BAYLIS, John; STEVE, Smith. *The Globalization of World Politics. An Introduction to International Relations*. . Third Edition. Oxford University Press, 2004.

BECKER, Bertha K. *Amazônia: Geopolítica na virada do III milênio*. Rio de Janeiro: Garamond, 2006.

BENEVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 10º ed. São Paul, Malheiros, 1999.

BETTATI, Mario & DUPUY, Pierre. *Les ONG et le Droit International*. Paris: Economica, 1986.

BOBBIO, Norberto. *Estado, Governo, Sociedade*. 9a ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 2001.

_____; MATTEUCCI, Nicolas; PASQUINO, Gianfranco (1986), Dicionário de Política. 2ª ed. Brasília, Ed. Universidade de Brasília.

BODANSKY, Daniel. “The Legitimacy of International Governance: a coming challenge for international environmental law?”, in: *American Journal of International Law*,

Bibliografia

vol. 93:3, 1999, pp. 596-624.

_____ ; BRUNNÉE, J. ; HEY, E.. *Handbook of Environmental International Law*. Oxford University Press: 2007

BOLI, John; LECHNER, Frank J. *The Globalization Reader*. 2nd ed. Blackwell Publishing. United Kingdom, 2004.

BRESSER, Luis Carlos; Cunill Grau, Nuria (Org.). *O público não-estatal na reforma do Estado*. CLAD, FGV, Rio de Janeiro (1999)

BROWNLIE, Ian. *Public International Law*. 6th ed. Oxfor. Oxford University Press. 2003.

BUCLET, Benjamin. Les experimentation des ONGs en Amazonie: quel pouvoir pour quelle responsabilité?. In : *Lusotopie*. Kathala, Paris, 2002.

BULL, Hedley. *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*. London: MacMillan Press, 1977.

BUZAN, Barry. *People, State, and Fear*. Hemel Hempstead. Harvester Wheatsheaf, 2 ed, 1991

CASSESE, Antonio. *International Law*. Oxford University Press, 2005, second edition.

CASTELLS, Manuel. *Fim de Milênio*. São Paulo: Paz e Terra, 1999

CHEAH, Pheng; BRUCE, Robert. *Cosmopolitics, Thinking and Feeling beyond the Nation*. Minneapolis, Londres, University of Minnesota Press, 1998.

CHOUCRI, Nazli (org). *Global Accord Environmental Challenges and International Responses*. MIT Press, Cambridge, 1995

CLARK, Anne Marie. Non-gouvernemental organizations and their influence on international society. *Journal of International Affairs*, n. 48, 2, 1995

CLARK, Ian. *Globalization and International Relations Theory*. Oxford University Press, 1999.

COLARD, Daniel. *Les Relations Internationales de 1945 à nos jours*. Paris : Armand Colin, 1999.

DANISH, Kyle W. International Relations Theory. BODANSKY, D. ; BRUNNÉE, J. ; HEY, E.. *Handbook of Environmental International Law*. Oxford University Press: 2007

DAILLIER, P.; A. PELLET, (Nguyen Quoc Dinh). *Droit international public*. 6. ed. Paris: LGDJ, 2000.

DELER, J.-P; FAURÈ, Y.-A; PIVETAU et alli. *Ong et Développement - Société, économie, politique*. Paris, Éditions Karthala, 1998.

Bibliografia

DEVIN, Guillaume. *Sociologie des Relations Internationales*, Paris, La Découverte, 2002.

DICKEN, Peter. 'Placing' firms: grounding the debate on the 'global' corporation. In J. A. Peck and H. W-c. Yeung (eds.) *Remaking the Global Economy: Economic-Geographical Perspectives*. London: Sage Publications. 2003.

DUARTE, Lílian C. B. *Política Externa e Meio Ambiente*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 2003.

DURAND, Marie-Françoise; MARTIN, Benoit; PLACIDI, Delphine; TÖRNQUIST-CHESNIER, Marie. *Atlas de la mondialisation : Comprendre l'espace mondial contemporain*. Paris: Presses de Sciences Po, 2007.

FALCONER, Andre. *A Promessa do Terceiro Setor*, Universidade de São Paulo, CEATS, 1999.

FALK, Richard. *On Human Governance: Toward a New Global Politics*. Cambridge, Polity Press, 1995.

FERNANDES, Rubem César. *Privado Porém Público. O Terceiro Setor na América Latina*. 2 ed, Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

FONSECA, Fúlvio. *As Organizações Não-Governamentais como Atores da Sociedade Civil Transnacional e seu Papel da Proteção dos Direitos Humanos*. Instituto de Relações Internacionais. UnB – Brasília, 2002. (dissertação de Mestrado)

FOUCAULT, M. *Power/Knowledge: Selected Interviews and Other Writings*. Nova York: Pantheon Books, 1980.

FRIEDMAN, Thomas L. *O Mundo é Plano. Uma breve História do Século XX*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2005

GALVÃO, Luiz Eduardo Barros. A Política Externa Brasileira para o Meio Ambiente: o exemplo da Rio-92. Brasília, *Revista da Pontifícia Universidade Católica*: IRI, 1994, nº 14

GIDDENS, A. *The Constitution of Society*. Berkeley: University of California Press, 1984.

GILPIN, Robert. *The Political Economy of International Relations*. New Jersey. Princeton University Press, 1987.

GREEN, Jéssica; FISHER, Dana. Understanding Disenfranchisement: Civil Society and Developing Countries' Influence and Participation in Global Governance for Sustainable Development. In: *Global Environmental Politics*. MIT 4:3, August 2004.

GREENE, Owen. Environmental issues. In: BAYLIS, John; STEVE, Smith. *The Globalization of World Politics. An Introduction to International Relations*. . Third Edition. Oxford University Press, 2004.

GREENPEACE. Antártida en peligro: un problema que concierne al mundo. Buenos Aires: Greenpeace Argentina, [19-].

Bibliografia

_____. Declaração sobre a Antártida. [S.l.]: *Greenpeace*, [19-].

_____. Informe de la Expedición Antártica de *Greenpeace*. 1987/1988. Buenos Aires: Greenpeace Argentina, 1988.

_____. La opción de protección permanente para la Antártida. Buenos Aires: *Greenpeace* Argentina, [19-].

HAAS, Ernst. *Beyond the Nation-State: Functionalism and International Organization*. Stanford: Stanford University Press, 1964.

HAAS (2), Peter M. Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. In: *International Organization*, 26, 1 (Winter, 1992)

_____. (ed.). *Knowledge, Power, and International Policy Coordination*. University of South Carolina Press, 1997.

_____, R. Keohane y M. Levy (eds.). *Institutions for the Earth: Sources of Effective Environmental Protection*. MIT Press, Cambridge, 1993.

HARVEY, David. *Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. São Paulo, Ed. Loyola, 2003, 12ª ed

HELD, David. *Democracy and the Global Order, from the Modern State to Cosmopolitan Governance*. Cambridge, Polity Press, 1995.

_____, McGREW, Anthony, et al. *Global Transformations. Politics, Economics and Culture*. Stanford, CA, Stanford University Press, 1999.

_____. *The Global Transformations Reader: An Introduction to the Globalization Debate*. Cambridge, Polity Press, 2000.

HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andrea Ribeiro. *Organizações Internacionais: História e Práticas*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004

HIRST, Paul; THOMPSON, Grahame. *Globalização em Questão: a economia internacional e as possibilidades de governabilidade*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

HUNTINGTON, Samuel. *O Choque de Civilizações e a recomposição da ordem mundial*. Rio de Janeiro: Objetiva, 1997.

IOSCHPE, Evelyn Berg (Org.). *3o Setor – Desenvolvimento Social Sustentado*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra S/A, 1997.

JORGENSEN, Knud Erik (ed) CHRISTIANSEN, Thomas, WIENER, Antje. *The Social Construction of Europe*. The Cromwell Press, Trowbridge, Wiltshire, 2001.

KECK, Margaret E & SIKKINK, Kathryn. *Activists Beyond Borders. Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca and London: Cornell University Press: 1992.

Bibliografia

KEOHANE, Robert ; NYE JR., Joseph S. *Power and Interdependence*. Second Edition, Harper Collins Publishers, 1989.

_____. *Transnational relations and world politics*. Boston. Harvard University, 1972.

_____. Transnational Relations and World Politics: an Introduction. In: *International Organizations*. Vol. 25, no 3, Transnational Relations and World Politics (summer, 1971).

_____, R. y H. Milner. *Internationalization and Domestic Politics*. Cambridge University Press, 1996.

KRASNER, D. Stephen. Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables. In: *International Organizations*, Vol. 36, No. 2, International Regimes (Spring, 1982)

KRATOCHWIL, Fridrich V. “Cronstructivism as an Approach”. In: *Constructing International Relations – The Next Generation*. Nova York: M. E. Sharpe.

LAGO, A. C. do. “Estocolmo, Rio de Janeiro, Joanesburgo: A Evolução do Discurso Brasileiro nas Conferências Ambientais das Nações Unidas.”, *Trabalho apresentado no XLVI CAE do Instituto Rio Branco/MRE, Brasília, 2004*.

LANDIM, Leilah. « *experiência militante*”: *Histórias das assim chamadas ONG*, in Landim, L. (org.), *Ações em sociedade, militância, caridade, assistência, etc...*, ISER, NAU, Rio de Janeiro, 1999

LAROCHE, Josepha. *Politique Internationale*. LGGJ. 2e ed, Paris: 2000.

LE PRESTRE, Phelippe. *Protection de l’environnement et relations internationales. Les défis de l’écopolitique mondiale*. Paris. Armand Colin : Édition Dalloz, 2005.

LEFEBVRE, Maxime. *Leu jeu du droit et de la puissance. Précis de rlations internationales*. 2e édition. Paris, Presses Universitaires de France, 2000.

LEIS, Héctor y Eduardo Viola, 2003, “Gobernabilidad global posutópica, medio ambiente y cambio climático”, *Nueva Sociedad* N°185

LENA, Philippe. ONG, développement durable et société en Amazonie brésilienne. In Deler, J.P., Fauré, Y.A., Piveteau, A., Roca, P.J., *ONG et développement ; société, économie, politique*, Karthala, Paris, 1998.

_____. Les ONG au Brésil, une histoire singulière. In : *Lusotopie*. Karthala, Paris 2002/1

LEROY, Jean-Pierre. Política Ambiental do Governo Lula para a Amazônia. In: *Relatório da Rede Social de Justiça Social e Direitos Humanos*. Direitos Humanos no Brasil 2005. Rede Social de Justiça Social e Direitos Humanos, São Paulo.

Bibliografia

LIMA, Maria Regina Soares de. “A Economia Política da Política Externa Brasileira: uma proposta de análise”. *Contexto Internacional*, IRI PUC/Rio, 1994, nº 12, p.11

LINKLATER, Andrew: *The Transformation of Political Community*, Polity Press, Cambridge, 1998.

MAGNOLI, Demétrio. *O Corpo da Pátria: imaginação geográfica e política externa no Brasil (1808-1912)*. São Paulo: Unesp/Moderna, 1994.

_____; ARAÚJO, Regina. *Projeto de ensino de geografia: natureza, tecnologias, sociedades : geografia do Brasil*. 2ed. São Paulo: Moderna, 2005.

MARAUNH, Thilo. Changing Role of the State. In BODANSKY, D. ; BRUNNÉE, J. ; HEY, E.. *Handbook of Environmental International Law*. Oxford University Press: 2007

MCGREW, Anthony. Globalization and Global Politics. In: BAYLIS, John; STEVE, Smith. *The Globalization of World Politics. An Introduction to International Relations*. . Third Edition. Oxford University Press, 2004.

MELLO, Neli Aparecida. Políticas públicas territoriais na Amazônia Brasileira. Conflitos entre conservação ambiental e desenvolvimento 1970-2000. Tese (Doutorado). São Paulo: Universidade de São Paulo/Université de Paris X Nanterre, 2002.

_____; THÉRY, Hervé. Entre les fronts de développement, les initiatives pour la préservation de l’environnement de la grande Amazonie. In : Mello, Neli (org.). *Dossier <diversités amazoniennes>*. PAL n. 60, printemps, Paris, 2006.

MENESCAL, Andréa. *História e Gênese das Organizações Não-Governamentais*. São Paulo: Estação Liberdade, 1996.

MERLE, Marcel. *Bilan des Relations Internationales Contemporaines*. Paris: Economica, 1995.

MODESTO, Erasmo Lopes. *Interações entre Atores Privados das Relações Internacionais: Cooperação e Confronto entre Organizações Não-Governamentais e Empresas Transnacionais*. Instituto de Relações Internacionais. UnB – Brasília, 2004. (dissertação)

MOREAU-DEFARGES. *Un monde d’ingérences*. 2. ed. Paris: Presses de Sciences Po, 2000.

MORGENTHAU, Hans. *Politics among Nations. The struggle for power and peace*. 6th ed. New York: Mcgraw Hill, 1993.

NEIVA, Ricardo. *As Organizações Não-Governamentais nas Nações Unidas*. Brasília: Instituto Rio Branco; Fundação Alexandre Gusmão; CEE, 1999.

NOGUEIRA, João Pontes; Messari, Nizar. *Teoria das Relações Internacionais: correntes e debates*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

Bibliografia

ONUF, Nicholas. *World of Our Making – Rules and Rule in Social Theory and International Relations*. Columbia: University of South Carolina Press, 1989.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. *Introdução às Relações Internacionais - Temas, Atores e Visões*. Petrópolis: Editora Vozes, 2004.

PORTER, G. y J. Brown. *Global Environmental Politics*. Westview Press, Boulder, 1996.

PRINCEN, Thomas; FINGER, Mathias. *Environmental NGOs in World Politics. Linking the local and the global*. London and New York: Routledge, 1994.

_____: creating a niche in environmental diplomacy. In: PRINCEN, Thomas; FINGER, Mathias. *Environmental NGOs in World Politics. Linking the local and the global*. London and New York: Routledge, 1994.

_____. The ivory trade ban: NGOs and international conservation. In: PRINCEN, Thomas; FINGER, Mathias. *Environmental NGOs in World Politics. Linking the local and the global*. London and New York: Routledge, 1994.

PROCÓPIO, Argemiro. *Amazônia, ecologia e degradação social*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1992.

_____. *L'Amazonie et la mondialization – essai d'écologie politique*, Paris: L'Harmattan, 2000.

_____. Novas ameaças e o multilateralismo na Amazônia. In: Argemiro Procópio (org.). *Brasil, novos desafios*. São Paulo: Alfa-Ômega, 2003, pp. 29-49.

_____. O multilateralismo amazônico e as fronteiras da segurança. In: *Relações internacionais: Os Excluídos da Arca de Noé*. Argemiro Procópio (org.); textos, André Gunder Frank...[et al.]. – São Paulo: Hucitec, 2005.

PUTNAM, Robert. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two Level Games. *International Organization*. 1988. v. 42

RANGEL, Vicente Marotta. *Direito e Relações Internacionais*. 8ed São Paulo: Editora Revista dos Tribunais.

RANJEVA, Raymond. "Les organisations non gouvernementales et la mise en oeuvre du Droit International". *Recueil des cours de l'Académie de la Haye*, The Hague, Boston, London, Martinus Nijhoff, v. 270, 1994.

RIBEIRO, Wagner Costa. *A Ordem Ambiental internacional*. São Paulo: Contexto, 2001.

RISSE-KAPPEN, Thomas (ed). *Bringing Transnational Relations Back In. Non-State Actors. Domestic Structures and International Institutions*. Cambridge, New York, Melborn: Cambridge University Press, 1999.

_____. "Between a New World Order and None: Explaining the Reemergence of the United Nations in World Politics" In: Krause, Keith; Williams, Michael

Bibliografia

(Orgs). *Critical Security Studies*. Minneapolis: Minnesota University Press, 1997.

ROCHE, Chris. *Avaliação de impacto dos trabalhos de ONGs: aprendendo a valorizar as mudanças*. [edição adaptada para o Brasil ABONG; tradução : Tisel Tradução e Interpretação Simultânea Escrita] – São Paulo: Cortez: ABONG; Oxford, Inglaterra: Oxfam, 2000.

ROSENAU, James N. *Turbulence in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

_____. *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

_____. “Along the Domestic-Foreign Frontier” in: *Exploring Governance in a Turbulent World*, Cambridge University Press, 1997.

SALAMON, Lester M. *The Emerging Sector - An Overview*. The John Hopkins University. 1994.

SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. 4 ed. Rio de Janeiro: Record, 2000.

SEITENFUS, R. A. S. *Manual das Organizações Internacionais*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.

SCHOLTE, Jan Aart (With R.J. O'Brien, A.M. Goetz, and M.A. Williams) *Contesting Global Governance: Multilateral Economic Institutions and Global Social Movements*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

SHAW, Martin. *Global Society and International Relations: Sociological Concepts and Political Perspectives*. First edition, Cambridge: Polity Press, 1994.

SMITH, Steve; BOOTH, Ken. *International Relations Theory Today*. Cambridge: Polity Press, 1995.

SMOUTS, Marie-Claude ; VENNESSON, Pascal ; BATTISTELLA, Dario. *Dictionnaire des Relations Internationales*. Paris, Dalloz: 2003.

SOARES, Guido Fernando Silva. *A proteção internacional do meio ambiente*. Barueri, SP: Manole, 2003. (Entender o mundo, v.2)

_____. “As ONG e o Direito Internacional do Meio Ambiente”. In: *Revista de Direito Ambiental*. v. 5, n. 17, jan/mar, 2000. Ed. Revista dos Tribunais.

SOUZA, Matilde (org). *A agenda internacional das relações internacionais*. Belo Horizonte: Ed. PUC minas, 2005.

SPIRO, Peter J. *Non-governmental Organizations and Civil Society*. BODANSKY, D. ; BRUNNÉE, J. ; HEY, E.. *Handbook of Environmental International Law*. Oxford University Press: 2007

Bibliografia

SZAZI, Eduardo. *Terceiro Setor: Regulação no Brasil*. São Paulo, Ed. Fundação Petrópolis, 2000.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Direito das Organizações Internacionais*. 3ª edição revista, atualizada e ampliada. Editora Del Rey. Belo Horizonte, 2003.

_____. Environment and Development : Formulation and Implementation of the right to Development as a Human Right. In: *Asian Yearbook of International Law*, v. 3. pp. 15-45.

_____. *O Direito Internacional em um Mundo em Transformação*. Editora Renovar. Rio de Janeiro – São Paulo, 2002.

TOCQUEVILLE, A. de (1973), *De la démocratie en Amérique*, Gosslein, Paris (trad. It. In Scritti politici, II, Utet, Turim)

TÖRNQUIST-CHESNIER, Marie. *Expertise et éthique dans la fabrication du droit international public: la contribution des organisations non-gouvernementales*”, IEP, Paris: 2004.

VARELLA, Marcelo Dias. Le rôle des organisations non-gouvernementales dans le développement du droit international de l’environnement. In : *Revue trimestrale du JurisClasser*. Janeiro 2005. Paris.

VILLA, Rafael A. Duarte. “Formas de influência das ONG na política internacional contemporânea.” In: *Revista de Sociologia e Política*, nº 12 :21-33, Curitiba, junho-1999.

_____. “Agenda ecológica global e os regimes internacionais de meio ambiente: um estudo de caso difícil”. In : *A agenda social das relações internacionais*. Belo Horizonte: Ed Puc Minas, 2005 org. Matilde de Souza.

VIOLA, Eduardo. *A multidimensionalidade da globalização, as novas forças sociais transnacionais e seu impacto na política ambiental do Brasil*. 1989-1995. 1996

_____. “O movimento ecológico no Brasil (1974-86): Do ambientalismo à ecopolítica”, *Revista Brasileira de Ciências Sociais* , vol. 1, n. 3, 1987.

_____. “O ambientalismo multissetorial no Brasil para além da Rio-92: o desafio de uma estratégia globalista viável”, en: AA.VV. *Meio ambiente, desenvolvimento e cidadania: desafios para as ciências sociais*. São Paulo/Florianópolis, Cortez/ UFSC, 1995.

_____. «Globalization, Environmentalism and New Transnational Social Forces» en C. Chung y B. Gillespie (orgs.): *Globalization and the Environment*, OECD, Paris, 1998.

_____, e BOEIRA S. A Emergência do Ambientalismo Complexo-multissetorial no Brasil (particularmente na micro-região de Florianópolis). In: *Universidade e Sociedade face a política Ambiental Brasileira*. Brasília, IBAMA, 1990.

_____, e LEIS, Héctor R. Desordem Global da Biosfera e Nova Ordem Global: o Papel Organizador do Ecologismo. In: LEIS, Héctor R. *Ecologia e Política Mundial*. Rio de

Bibliografia

Janeiro, Vozes, 1991.

_____. A Evolução das Políticas Ambientais no Brasil, 1971-1991: do Bissetorialismo Preservacionista para o Multissetorialismo para o Desenvolvimento Sustentável. In: Hogan Daniel e Vieira, Paulo F. (orgs) *Dilemas Sócio-ambientais e Desenvolvimento Sustentável*. Campinas, Unicamp.

_____. Brazil and Global Governance: the case of climate change. In HOGAN, Daniel; TOLMASQUIM, Maurício (orgs). *Human Dimensions of Global Change, Brazilian perspectives*. Rio de Janeiro: Academia Brasileira de Ciências, 2001.

WALTZ, Kenneth. *Man, the State and War. A Theoretical Analysis*. Columbia University Press: 1959.

WAPNER, Paul. Governance in Global Civil Society. In: YOUNG, O (ed), *Global Governance*, 2000.

_____. Greenpeace and Political Globalism. In: BOLI, John; LECHNER, Frank J. *The Globalization Reader*. 2nd ed. Blackwell Publishing. United Kingdom, 2004.

WENDT, Alexander. “Anarchy Is What States Make of It”. *Internacional Organization*, v.46, p. 391-425, 1992.

_____. *Social Theory of International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

WOLFERS, Arnold . *The Actors in World Politics*. In: WOLFERS, Arnold (ed.) *Discord and Collaboration: Essays on International Politics*. Baltimore, Md: John Hopkins Press, 1962,

YOUNG, Oran. *Sustaining the Earth*. Cambridge. Harvard University Press, 1990.

_____. (ed.): *Global Governance. Drawing Insights from the Environmental Experience*, MIT, Cambridge, 1997.

INOUE, Cristina. Regime global de biodiversidade. Comunidades epistêmicas e experiências locais de conservação e desenvolvimento sustentável - O caso Mamirauá. –Universidade de Brasília (tese de doutorado)

_____. Projetos de Cooperação Internacional, Comunidades Epistêmicas e o Conceito de Regime Global de Biodiversidade: o Caso Mamirauá.. In: Maria Izabel Valladão de Carvalho e Maria Helena de Castro Santos. (Org.). *O Século XXI no Brasil e no mundo*. Bauru, SP: EDUSC, 2006, p. 273-309.

2. Páginas da Internet Seleccionadas

ABONG: <http://www.abong.org.br/>

Amazônia : <http://www.amazonia.org.br/>

CITES: <http://www.cites.org/>

Global Policy Forum: <http://www.globalpolicy.org/ngos/index.htm>

Greenpeace: <http://www.greenpeace.org/brasil/>

IBAMA: <http://www.ibama.gov.br/>

IPCC: <http://www.ipcc.ch/>

Jornal do Meio Ambiente: <http://www.jornaldomeioambiente.com.br/>

Jornal Folha de São Paulo: <http://www.folha.uol.com.br/>

MMA/Ministério do Meio Ambiente: www.mma.gov.br

Nações Unidas: <http://www.un.org>

PNUMA: <http://www.unep.org/>