

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

CARLA DANIELA KONS FRANCO

**A INFLUÊNCIA DAS ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS NA
ELABORAÇÃO E EFETIVIDADE DO DIREITO INTERNACIONAL DO MEIO
AMBIENTE: A ESTRUTURA DA COOPERAÇÃO**

**CURITIBA
2010**

CARLA DANIELA KONS FRANCO

**A INFLUÊNCIA DAS ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS NA
ELABORAÇÃO E EFETIVIDADE DO DIREITO INTERNACIONAL DO MEIO
AMBIENTE: A ESTRUTURA DA COOPERAÇÃO**

Monografia apresentada à disciplina Monografia do
Curso de Direito do Setor de Ciências Jurídicas da
Universidade Federal do Paraná, como requisito
parcial à obtenção de grau de Bacharel em Direito.

Orientadora: Profa. Dra. Tatyana Scheila Friedrich

**CURITIBA
2010**

Para minha mãe, Brígida, a quem amo incondicionalmente.

AGRADECIMENTOS

À Profa. Dra. Tatyana Scheila Friedrich,
pela honra de ter me orientado neste trabalho, pela confiança em minhas capacidades e pelas oportunidades únicas.

Ao meu irmão, Bruno,
pelo encorajamento e pelo carinho.

A minha tia, Roseli,
pelo apoio e pela paciência.

A minha amiga, Bruna,
pela amizade sincera.

Aos amigos que fiz durante minha vida acadêmica,
por tornarem esse período muito mais prazeroso e inesquecível.

*Por tanto amor, por tanta emoção
A vida me fez assim
Doce ou atroz, manso ou feroz
Eu, caçador de mim*

Milton Nascimento

RESUMO

Dada a característica transnacional do fenômeno ambiental, os Estados soberanos tiveram de admitir que os recursos naturais não são assunto apenas de políticas nacionais, mas internacionais. Em resposta, nasceu um sub-ramo do Direito Internacional: o Direito Internacional do Meio Ambiente, uma das áreas mais desafiadoras e dinâmicas do sistema internacional moderno. As principais fontes de Direito Internacional são os tratados ou convenções, os quais, tradicionalmente, são fruto de negociações interestatais. Entretanto, diante da complexidade dos desafios ambientais e das demandas sociais, tal configuração teve de ser alterada. Os Estados, presos às formalidades e burocracias, não acompanham as rápidas mudanças. Na tentativa de tornar as normas efetivas e legítimas, foram incorporados importantes atores não-estatais neste jogo político: as organizações não-governamentais (ONGs). Mesmo excluídas, formalmente, do seleto rol dos sujeitos de direito internacional, as ONGs influenciam decisivamente na formulação e implementação das normas internacionais ambientais. De fato, a inclusão destes atores não-estatais está transformando o sistema político e legal internacional, o que demonstra que há espaço para a participação da sociedade civil na governança global ambiental.

Palavras-chave: Estado. Organizações Não-Governamentais. Direito Internacional do Meio Ambiente.

ABSTRACT

Given the transnational characteristic of the environmental phenomenon, sovereign States had to admit that natural resources are not just a matter of national politics, but international. In response to this, a new sub-branch of International Law was born: International Environmental Law, one of the most challenging and dynamic areas of the modern international legal system. The major sources of International Law are treaties or conventions, which, traditionally, are a product of interstate negotiations. However, given the complexity of environmental challenges and the social demand, such configuration had to be changed. States, locked into formalities and bureaucracies, are unable to follow the rapid changes. Attempting to have legitimate and effective laws, important non-state actors were incorporated on this political game: non-governmental organizations (NGOs). Even excluded, formally, from the list of subjects of international law, NGOs influence decisively in the formulation and implementation of international environmental rules. Indeed, the incorporation of these non-state actors is transforming the international legal and political system, which demonstrates that there is space for civil society participation in global environmental governance.

Key words: State. Non-Governmental Organizations. International Environmental Law.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
2 DA GLOBALIZAÇÃO À GOVERNANÇA GLOBAL: A MUDANÇA DOS ATORES NA NOVA ORDEM JURÍDICA	11
2.1 DA GLOBALIZAÇÃO À GOVERNANÇA GLOBAL	11
2.2 A GOVERNANÇA GLOBAL AMBIENTAL: A BUSCA POR UM SISTEMA MAIS EFETIVO E COERENTE.....	13
2.3 OS SUJEITOS INTERNACIONAIS: O ESTADO E A EMERGÊNCIA DOS NOVOS ATORES	16
2.3.1 O Estado-nação	17
2.3.1.1 Os Estados e a efetividade.....	18
2.3.2 As organizações intergovernamentais internacionais.....	20
2.3.3 Os atores não-estatais: a participação da sociedade civil na política internacional.....	22
3 A PROTEÇÃO AMBIENTAL NO ORDENAMENTO JURÍDICO INTERNACIONAL	24
3.1 O DIREITO INTERNACIONAL DO MEIO AMBIENTE.....	25
3.2 A EVOLUÇÃO DA PERCEPÇÃO AMBIENTAL.....	26
3.2.1 A Conferência de Estocolmo de 1972	26
3.2.2 A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992.....	30
4 O UNIVERSO DAS ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS AMBIENTALISTAS	36
4.1 AS ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS (ONGs)	36
4.1.1 As organizações não-governamentais internacionais ambientais.....	38
4.2 O PARADOXO DO PODER EFETIVO SEM O RECONHECIMENTO DA PERSONALIDADE JURÍDICA INTERNACIONAL.....	41
4.3 OS MEIOS DE ATUAÇÃO DAS ONGS: DESTEMOR PARA INFLUENCIAR AS POLÍTICAS ESTATAIS AMBIENTAIS.....	42
4.3.1 O conhecimento científico e a informação ambiental	44
4.3.2 A educação ambiental e a formação do consenso	47
4.3.3 As campanhas e a publicidade.....	48

4.3.4 A pressão e a atuação direta.....	49
4.3.5 O monitoramento e a denúncia.....	50
4.3.6 A atuação na esfera judicial	51
4.4 A RELAÇÃO DAS ONGs E ESTADOS: SUBSTITUIÇÃO, COOPERAÇÃO OU ANTAGONISMO?	53
4.4.1 Substituição?.....	53
4.4.2 Cooperação ou antagonismo?	54
5 O PAPEL DAS ONGs NA CRIAÇÃO E EFETIVIDADE DO DIREITO INTERNACIONAL AMBIENTAL.....	57
5.1 A FORMAÇÃO E DEFINIÇÃO DA AGENDA: A CRIAÇÃO DA PAUTA E DA DEMANDA POR REGULAMENTAÇÃO.....	59
5.2 A ATUAÇÃO DAS ONGs NO PROCESSO DE NEGOCIAÇÃO E FORMULAÇÃO DO DIREITO INTERNACIONAL DO MEIO AMBIENTE	63
5.2.1 Os tratados ou convenções ambientais internacionais	63
5.2.2 A participação das ONGs no processo de negociação e formulação do direito internacional do meio ambiente	65
5.3 O PAPEL DAS ONGs NO MONITORAMENTO, CUMPRIMENTO E EFETIVIDADE DAS NORMAS INTERNACIONAIS AMBIENTAIS	76
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	85
REFERÊNCIAS	89

1 INTRODUÇÃO

“Não sou de Atenas, nem da Grécia, mas do mundo.”¹ Nada melhor que as sábias palavras de Sócrates para definir o momento contemporâneo: vive-se em uma sociedade global, sem barreiras, sem fronteiras – efetivamente transnacional.

Não é difícil verificar que tal configuração é consequência do caráter igualmente transnacional dos problemas modernos advindo da globalização. Cite-se como exemplo as questões ambientais cuja solução escapa ao antigo monopólio estatal. Com efeito, a descentralização destes fenômenos expôs os atores estatais a uma nova e inescapável realidade: a influência desta sociedade global, consciente e informada, nos centros de decisão política, nacionais e internacionais.

Frise-se que um dos grandes fatores para a desconstrução dos tradicionais paradigmas da política internacional foi, justamente, a crise ecológica ambiental, cujo impacto, por natureza, transcende os limites estatais. Por seu turno, ao Estado soberano, inapto a responder isoladamente aos novos obstáculos, não resta alternativa se não permitir e, de fato, incentivar a participação de novos atores.

Nesse ínterim, o Direito, feito pela e para a sociedade, também teve de se adaptar. Se, antes, o sistema jurídico internacional era composto apenas pelos Estados, agora teve de desapegar-se dos velhos modelos e abrir espaço aos novos atores, cujo conhecimento técnico, flexibilidade e dinamismo são essenciais à efetividade do Direito Internacional. E é neste cenário que ascendem as organizações não-governamentais (ONGs) – fortes, influentes e polêmicas.

Feitas estas considerações iniciais, o presente trabalho representa uma tentativa de demonstrar a capacidade da sociedade civil, unida e organizada sob a forma de ONGs, de influenciar na construção e na efetividade do Direito Internacional do Meio Ambiente. Em outras palavras, quer-se desconstruir a ideia de que este sub-ramo do Direito Internacional é resultado apenas das deliberações estatais e demonstrar que há, sim, espaço para a sociedade civil influenciar nas tratativas internacionais – mesmo quando operem na informalidade e paralelamente às discussões oficiais.

¹ SÓCRATES, *apud* VIEIRA, Liszt. **Os argonautas da cidadania**. A sociedade civil na globalização. Rio de Janeiro: Record, 2001. p. 7.

Para tal, far-se-á uma abordagem pragmática e interdisciplinar, dividida em quatro etapas. Inicialmente, falar-se-á do momento histórico em questão, qual seja, a era da globalização, bem como as novas configurações políticas daí decorrentes. Retratar-se-ão, ainda, as necessárias mudanças do Estado soberano que redundaram na ascensão de um dos mais importantes atores não-estatais: as ONGs.

O capítulo seguinte passa a limitar o campo de estudo, introduzindo o conceito e destacando os principais marcos na formação do Direito Internacional do Meio Ambiental, quais sejam, a Conferência de Estocolmo de 1972 e a ECO-92. Neste momento, aproveita-se para destacar, especialmente, a atuação efetiva e intensa das ONGs em ambas as ocasiões.

A seguir, o penúltimo capítulo dedica-se exclusivamente às ONGs, sem esgotar o assunto, definindo-as e elencando alguns dos principais meios de atuação destas instituições na defesa de seus interesses. Aproveita-se para retratar temas bastante polêmicos envolvendo estes atores, quais sejam, o *status* das ONGs no sistema jurídico internacional e a relação das ONGs e Estados. Nesse tocante, ressalte-se, desde já, que este trabalho não propugna pela extinção e substituição do Estado-nação, mas opta pela abordagem da cooperação entre estes atores estatais e não-estatais.

Feitas estas considerações, o derradeiro capítulo cinco justifica o título deste trabalho ao descrever o papel deste atores não-estatais na construção do Direito Internacional do Meio Ambiente – a despeito do não reconhecimento da personalidade jurídica internacional das ONGs. Nesse sentido, examinar-se-á tal influência desde a definição da agenda internacional até a efetiva implementação das normas pactuadas - trabalho operado, em grande parte, na informalidade. Toda essa explanação pretende demonstrar que este sub-ramo do Direito Internacional não é criação abstrata dos Estados, mas fruto da demanda por regulamentação, manifestada no seio da sociedade civil e reverberada pelas ONGs nos foros internacionais.

Em suma, pretende-se evidenciar que a governança ambiental global e o Direito Internacional do Meio Ambiente dependem, cada vez mais, dos atores não-estatais, especialmente das ONGs. Quer-se estimular o debate acerca da capacidade da sociedade civil, unida e organizada, influenciar na elaboração de normas que vigoram muito além dos Estados de sua nacionalidade.

2 DA GLOBALIZAÇÃO À GOVERNANÇA GLOBAL: A MUDANÇA DOS ATORES NA NOVA ORDEM JURÍDICA

2.1 DA GLOBALIZAÇÃO À GOVERNANÇA GLOBAL

“Globalização”: o senso comum costuma conectar o vocábulo a fenômenos econômicos, limitando-o ao “aumento do intercâmbio de bens, capitais, serviços e informação [...] entre os povos e a consequente unificação dos mercados nacionais em um único grande mercado global.”²

Todavia, este complexo e extenso modelo de organização social de modo algum está afeto apenas a este âmbito. Eduardo Matias, indo além, identifica outras três características marcantes do fenômeno globalizante: a primeira delas, a “revolução tecnológica”, marcada pelo “avanço da informática e surgimento das grandes redes de computadores e pela rápida evolução dos transportes e das telecomunicações”; a segunda, o surgimento da “sociedade civil transnacional”, que, derivada da primeira, “refere-se à intensificação do intercâmbio de informações e ao aumento da interação entre os povos”; e, por último, o “aumento da cooperação entre os Estados e o crescimento do direito internacional e das organizações internacionais.”³

Por certo, os aspectos mencionados criaram terreno fértil para o surgimento do cenário de interdependência. Nesse viés, completa o mesmo autor:

Existem então duas ideias inerentes ao conceito da globalização. Uma a ideia de interdependência – pela qual acontecimentos locais passam a ter repercussões no contexto internacional, e vice-versa. A outra é a de ampliação, aceleração ou intensificação dessa interdependência, ocorrida nos últimos anos.⁴

² MATIAS, Eduardo Felipe Pérez. **A humanidade e suas fronteiras**: do Estado soberano à sociedade global. São Paulo: Paz e Terra, 2005. p. 108.

³ MATIAS, Eduardo F. P. **A humanidade e suas fronteiras**: do Estado soberano à sociedade global. São Paulo: Paz e Terra, 2005. p. 106.

⁴ MATIAS, Eduardo F. P. **A humanidade e suas fronteiras**: do Estado soberano à sociedade global. São Paulo: Paz e Terra, 2005. p. 106.

Torna-se inconteste, portanto, que a globalização trouxe uma série de mudanças de paradigmas, inclusive políticos. Os primeiros sinais dessa transformação já se manifestam. É perceptível o progressivo abandono do modelo estatal tradicional (fundado em valores como a soberania absoluta), substituindo-o por outro que privilegie a interdependência dos Estados visando à cooperação, “criando um novo contexto no qual o que une passa a importar mais do que o que nos separa.”⁵

Nesse panorama marcado por redes e associações, pela revolução tecnológica e das comunicações e por desafios planetários, surge, intimamente ligada ao processo de globalização, não um governo mundial, mas, sim, a “governança global.” Assim, explica Janis:

Embora alguns possam ter sonhando com a nova Roma, uma forma idealizada de governo, há tanta diversidade e tantas diferenças entre as pessoas do globo que as unir em um único Estado é, provavelmente, não apenas irrealista, mas também insensato. Melhor talvez que nós desenvolvamos maneiras para que Estados separados convivam pacificamente juntos e cooperem produtivamente por objetivos comuns.⁶
(tradução nossa)

Na mesma linha de raciocínio, Platiau acrescenta que a governança global é, também, um “processo de construção das instituições como a ONU [Organização das Nações Unidas], FMI [Fundo Monetário Internacional], OMC [Organização Mundial do Comércio] e dos regimes internacionais para a regulação dos desafios contemporâneos, portanto não deve ser confundida com um governo global.”⁷

Concorda-se, portanto, que a resolução dos problemas modernos passa não pelas hipóteses de união absoluta em um grande Estado, mas, sim, pela criação e

⁵ MATIAS, Eduardo F. P. **A humanidade e suas fronteiras: do Estado soberano à sociedade global.** São Paulo: Paz e Terra, 2005. p. 522.

⁶ *Though some have dreamed of a new Rome, an idealistic form of global government, there is such diversity and there are so many differences among the earth's peoples that join them in a single state is probably not only unrealistic but also unwise. Better perhaps that we devise ways for separate states to dwell together peacefully and to cooperate productively in joint endeavors.* JANIS, Mark Weston. **An introduction to international law.** 4th ed. New York: Aspen Publishers, 2003. p. 199.

⁷ BARROS-PLATIAU, Ana Flávia. Novos Atores, Governança Global e o Direito Internacional Ambiental. In: MEIO ambiente. Brasília: Escola Superior do Ministério Público (ESMPU), 2004. v. 1, p. 6. (Série Grandes Eventos). Disponível em: http://www3.esmpu.gov.br/linha-editorial/outras-publicacoes/serie-grandes-eventos-meio-ambiente/AnaFlaviaBarrosPlatiau_Novos_atores.pdf. Acesso em: 03/11/2009.

fortalecimento das instituições internacionais. Deste modo, “a humanidade responde à globalização com uma globalização de seu direito e de suas instituições.”⁸

Não há de se olvidar que, diante de tamanha transformação social, o Direito deve corresponder, igualmente, à nova realidade global. Nas palavras de Platiau, “se admitimos a existência de uma sociedade global, reconhecemos a necessidade de regras que regulem a vida dessa sociedade.”⁹

Nesse tocante, escancare-se outra faceta – a qual, aliás, justifica o título deste trabalho: a conexão e a necessidade de articulação entre Estado e sociedade civil global para o desenvolvimento deste novo Direito. Como resultado, há de nascer um Direito fruto de ampla participação social e que represente, efetivamente, valores comuns, reforçando o sentimento de uma verdadeira sociedade global.

Com efeito, tal só há de ocorrer a partir do momento em que o indivíduo, ciente de que o Estado, sozinho, não é capaz de atender a todas as demandas de maneira eficaz, abandonar os velhos hábitos de resignação e passar a reivindicar espaço além do cenário político, nacional e internacional. Para que o façam de maneira eficaz, muitos optam pela união sob a denominação “organizações não-governamentais”, as “ONGs”, instituições estas que vem consolidando o *status* de representantes da sociedade civil nos espaços internacionais – assunto para os próximos capítulos.

Por seu turno, um dos ramos em que a cooperação internacional entre ONGs e Estados tem sido mais bem sucedida é o ambiental. Nesse sentido, o tópico seguinte retrata, brevemente, as transformações das políticas ambientais durante o processo de globalização. Fala-se, então, em governança global ambiental.

2.2A GOVERNANÇA GLOBAL AMBIENTAL: A BUSCA POR UM SISTEMA MAIS EFETIVO E COERENTE

É recorrente a equiparação da noção de “meio ambiente” à de “natureza”. No entanto, a primeira vai muito além, atingindo questões como saúde, bem-estar e,

⁸ MATIAS, Eduardo F. P. **A humanidade e suas fronteiras**: do Estado soberano à sociedade global. São Paulo: Paz e Terra, 2005. p. 521.

⁹ MATIAS, Eduardo F. P. **A humanidade e suas fronteiras**: do Estado soberano à sociedade global. São Paulo: Paz e Terra, 2005. p. 460.

inclusive, segurança internacional. Ilustrando este entendimento, citem-se as palavras dos americanos Vig e Kraft:

Tensões provocadas pelo crescimento populacional, mudança climática, declínio da biodiversidade, desflorestação, desertificação, competição por recursos como água potável e a disseminação de doenças em animais e humanos estão aptos a contribuir para futuros conflitos internacionais.¹⁰
(tradução nossa)

Não é difícil, de fato, perceber que as implicações transfronteiriças dos problemas ambientais exigem uma atuação global em vários níveis e pelos diversos atores, estatais e não-estatais. Impende ressaltar, todavia, que tal cooperação, embora nitidamente necessária, não é automática. Como bem adverte o professor americano, Martin Rochester, “se já é difícil fazer com que nações vizinhas cooperem plenamente em matéria ambiental, é muito mais difícil alcançar a cooperação em escala global.”¹¹ (tradução nossa)

Tenha-se presente que na tratativa ambiental adota-se o princípio da precaução, exigindo que tal união de esforços forme-se antes da efetiva ocorrência de danos, muitas vezes irreversíveis. Nestes termos, Guido Soares, observa que:

[...] a proteção ao meio ambiente internacional não se exaure nem nas obrigações impostas aos Estados, no concernente a comportamentos exigíveis, nem no exame da responsabilidade por danos ao mesmo, mas, antes, encontra sua máxima expressão numa série de normas de cooperação *lato sensu*, com vistas em evitar-se uma conduta causadora de mal.¹²

Indubitável é, contudo, que a prevenção é difícil de ser forjada diante da “incerteza científica”, inerente aos mutantes desafios ambientais e um dos principais obstáculos – se não o principal – para uma política ambiental efetiva, e não omissiva. Como assinala Liszt Vieira:

¹⁰ *Strains brought about by population growth, climate change, declining biodiversity, deforestation, desertification, competition for resources such as fresh water and the spread of human and animal diseases are likely to contribute to future international conflicts.* VIG, Norman J.; KRAFT, Michael. E. *Toward Sustainable Development?* In: VIG, Norman J.; KRAFT, Michael. E. (Ed.). **Environmental policy: new directions for the twenty-first century.** Washington: CQ Press, 2006. p. 376.

¹¹ [...] *if it is still hard to get neighboring nations to cooperate fully on environmental matters, it is that much harder to forge cooperation on a global scale.* ROCHESTER, J. Martin. **Between peril and promise: the politics of international law.** Washington: CQ Press, 2006. p. 159.

¹² SOARES, Guido Fernando Silva. **Direito Internacional do Meio Ambiente: Emergência, Obrigações e Responsabilidades.** São Paulo: Editora Atlas, 2001. p. 27.

As controvérsias científicas retardam ainda mais as decisões que custam ou nem chegam a ser tomadas porque os diversos países não se sentem imediatamente ameaçados. Os governos democráticos, habituados a curtos períodos eleitorais, às exigências da mídia e a resultados imediatos, se adaptam mal à necessidade de enfrentar problemas de longo prazo. Mas o essencial é que somente através da cooperação internacional de todos os atores que atuam no processo de globalização podemos esperar soluções.¹³

Antes de qualquer coisa, frise-se a menção feita pelo autor acerca da “cooperação internacional de todos os atores.” Como há de se notar no decorrer dos próximos capítulos, grande parte do trabalho dos atores não-estatais desenvolve-se, justamente, no sentido de dirimir tais incertezas.

Acrescente-se que para o desenvolvimento das políticas ambientais internacionais é importante oportunizar encontros para que elas sejam discutidas e eventuais leis internacionais estabelecidas. Assim sendo, as americanas Karns e Mingst destacam a importância dos espaços institucionais, em especial aqueles que permitem e incentivam a participação dos diversos atores:

Conferências internacionais exerceram um papel chave na evolução da governança global ambiental, assim como as ONGs e as comunidades epistêmicas. Elas colocaram questões ambientais na agenda internacional e forneceram estruturas para as negociações e a subsequente institucionalização. Como a própria Carta da ONU não faz menção à proteção ambiental, as conferências patrocinadas pela ONU preencheram uma lacuna na evolução da governança ambiental.¹⁴ (tradução nossa)

Inadequado seria esquecer, finalmente, o papel do Direito Internacional de resguardar o direito coletivo por um meio ambiente saudável e combater os efeitos nocivos da modernização. Neste momento, ilustrando a importância do direito, vale citar o pensamento de Rochester:

O *Homo sapiens* deveria figurar na lista de “espécies ameaçadas” se alguém levasse em consideração todos os problemas ambientais que confrontamos, não apenas a perda de biodiversidade e o aquecimento

¹³ VIEIRA, Liszt. **Sociedade Civil e espaço global**. Disponível em: http://www.lisztvieira.pro.br/artigos_descricao.asp?cod=6. Acesso em: 26/07/2010.

¹⁴ *International conferences have played a key role in the evolution of global environmental governance, as have NGOs and epistemic communities. They have put environmental issues on international agenda and provided frameworks for negotiations and subsequent institutionalization. Since the UN Charter itself contains no mention of environmental protection, UN-sponsored conferences filled a gap in the evolution of environmental governance.* KARNs, Margaret P.; MINGST, Karen A. **International Organization: The Politics and Processes of Global Governance**. Boulder: Lynne Rienner, 2004. p. 464.

global, mas também a deterioração da camada de ozônio, chuva ácida, desertificação, falta de água, coleta de resíduos perigosos, crises energéticas, superpopulação e outras preocupações. Enquanto tecnologias amigas do meio ambiente devem oferecer alguns remédios potenciais, a lei, também, vai ter que exercer um papel importante se o que se deseja é evitar o pior.¹⁵ (tradução nossa)

2.3 OS SUJEITOS INTERNACIONAIS: O ESTADO E A EMERGÊNCIA DOS NOVOS ATORES

Com base nas colocações anteriores, é notório que a complexidade da governança global ambiental não se limita apenas à multiplicidade de temas, mas, também, à participação de diversos sujeitos.

Acerca destes, Accioly leciona, em seu consagrado "Manual de Direito Internacional Público", que "sujeito de direito internacional" é "toda entidade jurídica que goza de direitos e deveres internacionais e que possua a capacidade de exercê-los."¹⁶ Já para o internacionalista Celso Mello, "a pessoa física ou jurídica a quem a ordem internacional atribui direitos e deveres é transformada em pessoa internacional, isto é, sujeito de DI [direito internacional]."¹⁷

Depreendem-se destas enunciações que para adquirir o *status* de sujeito nos moldes determinados pelo Direito Internacional Público é necessário o reconhecimento formal e expresso por parte do ordenamento jurídico. Ressalte-se, ademais, que, como tal, não há de ser apenas destinatário das normas internacionais, mas passará a assumir obrigações perante a ordem jurídica internacional.

No presente, as únicas instituições que ostentam, formalmente, o título de "sujeitos de direito internacional público" são os Estados soberanos e as

¹⁵ *Homo sapiens would seem to be on the list of 'endangered species' if one takes into account all the environmental problems that presently confront us, not only loss of biodiversity and global warming but also ozone layer deterioration, acid rain, desertification, water shortages, hazardous waste disposal, energy crises, overpopulation, and other concerns. While environmentally-friendly technology may offer potential remedies, law, too, will have to play an important role if the worst is to be averted.* ROCHESTER, J. Martin. **Between peril and promise: the politics of international law.** Washington: CQ Press, 2006. p. 161.

¹⁶ ACCIOLY, H.; DO NASCIMENTO E SILVA, G. E. **Manual de Direito Internacional Público.** 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 81

¹⁷ MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. **Curso de Direito Internacional Público.** 9. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1992. v. 1, p. 278.

organizações internacionais.¹⁸ Mister se torna ressaltar, desde já, que tal classificação está em claro descompasso com a realidade diante da emergência e da participação intensa e efetiva dos novos atores internacionais, especialmente as ONGs.

As próximas linhas destacarão os atores internacionais mais importantes no desenvolvimento da governança global ambiental. Em assim sendo, falar-se-á, inicialmente, do ator mais proeminente, o Estado-nação e suas transformações; a seguir, far-se-á uma breve retrato dos atores não-estatais emergentes.

2.3.1 O Estado-nação

Estudos indicam que o tradicional modelo estatal data de 1648, com o paradigmático Tratado de Westfália, o qual marcou “o fim das regras emanadas de autoridades religiosas na Europa e a emergência de Estados seculares.”¹⁹ (tradução nossa) Nesse primeiro momento, Guido Soares aponta que o Estado:

[...] emergiu, de maneira espontânea, no momento histórico em que o poder de um governante tornou-se exclusivo sobre um território, passando as pessoas e coisas a serem submetidas a seu poder jurisdicional, em virtude de dois vínculos possíveis, concomitantes ou exclusivos: uma simples situação de nele estar e por possuírem a sua nacionalidade.²⁰

Não há definição oficial e exclusiva para “Estado”, lacuna esta suprida pela doutrina. Assim sendo, Hildebrando Accioly e Geraldo do Nascimento e Silva, com brevidade, definem-o como um “agrupamento humano, estabelecido permanentemente num território determinado e sob um governo independente.”²¹

¹⁸ REZEK, José Francisco. **Direito Internacional Público**: curso elementar. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2000. p. 145.

¹⁹ *The treaty marked the end of rule by religious authority in Europe and the emergence of secular states.* KARNS, Margaret P.; MINGST, Karen A. **International Organization**: The Politics and Processes of Global Governance. Boulder: Lynne Rienner, 2004. p. 64.

²⁰ SOARES, Guido Fernando Silva. **Curso de direito internacional público**. São Paulo: Atlas, 2002. v.1, p. 143.

²¹ ACCIOLY, H.; DO NASCIMENTO E SILVA, G. E. **Manual de Direito Internacional Público**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 83.

Já o internacionalista Celso Mello menciona quatro elementos reconhecidamente indispensáveis para que se caracterize um "Estado": uma "população", um "território", um "governo" (efetivo e estável) e, por último, o atributo da "soberania".²²

Concorda-se que os requisitos elencados acima são suficientes para reconhecer, formalmente, um Estado-nação. Impende ressaltar, todavia, que, empiricamente, tais atributos não bastam.

Acrescente-se, por exemplo, o "monopólio da força", fator que "diferencia o Estado das demais comunidades políticas, na medida que o Estado controla o monopólio legítimo da força e, portanto, controla a possibilidade de coação e de coerção."²³ Registre-se que tal força, no entanto, não basta por si, mas há de ser exercida de maneira efetiva e legítima, sendo considerada correta pela população a que se destina. Como condição necessária, há de haver, nos termos de Bobbio:

[...] um poder em condição de tomar decisões e emanar os comandos correspondentes, vinculatórios para todos aqueles que vivem naquele território e efetivamente cumpridos pela grande maioria dos destinatários na maior parte dos casos em que a obediência é requisitada.²⁴

Necessário, portanto, um mínimo de apoio e lealdade dos cidadãos para que tal governo seja considerado legítimo. Importante ressaltar que a medida desta aprovação costuma ser diretamente proporcional à efetividade daquele governo.

2.3.1.1 Os Estados e a efetividade

A efetividade é "[...] vista pelo direito internacional público como uma condição para a existência jurídica do Estado."²⁵ Eduardo Matias define efetividade

²² MELLO, C. D. de A. **Curso de Direito Internacional Público**. 9. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1992. v. 1, p. 287.

²³ VILLA, Rafael Antônio Duarte. Formas da Influência das ONGs na Política Contemporânea. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, n. 12, p. 23, jun. 1999.

²⁴ BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo e Sociedade**: para uma teoria geral da política. Tradução de NOGUEIRA, Marco Aurélio. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. p. 95.

²⁵ MATIAS, Eduardo F. P. **A humanidade e suas fronteiras**: do Estado soberano à sociedade global. São Paulo: Paz e Terra, 2005. p.80.

como o “[...] grau de eficiência no exercício do poder.”²⁶ Em linguagem corrente, efetividade é a capacidade de atingir os objetivos a que se propõe - no caso dos Estados, realizarem as funções públicas.

É fácil perceber que a viabilidade de qualquer governo está conexas a esta característica, ou seja, a sua capacidade de responder às demandas, mantendo a ordem social. Nas palavras de Bobbio, “uma sociedade torna-se tanto mais ingovernável quanto mais aumentam as demandas da sociedade civil e não aumenta correspondentemente a capacidade das instituições de a elas responder.”²⁷

A prática confirma a teoria. Citem-se as transformações iniciadas há aproximadamente dois séculos, como as inovações tecnológicas, da comunicação e a intensificação do comércio internacional. Tantas mudanças desafiaram o modelo tradicional de Estado-nação, exigindo rápidas adaptações na tentativa de atender, efetivamente, as novas solicitações.

Muito embora o Estado tenha se mostrado flexível o suficiente para lidar com as novíssimas situações, frustrando aqueles que previam o fim da instituição, ele teve de abrir mão de prerrogativas antes privativas em prol da mencionada efetividade. Deste modo, o Estado tornou-se:

Demasiado grande para as coisas pequenas e demasiado pequeno para as coisas grandes. É grande demais para a maioria das suas atuais funções administrativas [...]. Mas, sobretudo, o Estado é pequeno demais com respeito às funções de governo e de tutela que se tornam necessárias devido aos processos de internacionalização da economia e às interdependências cada vez mais sólidas que, na nossa época, condicionam irreversivelmente a vida de todos os povos da Terra.²⁸ (grifo nosso)

Pergunta-se: qual a solução para um Estado “pequeno para as coisas grandes”? A resposta mais sensata parece ser a inclusão de novos atores – e assim foi feito. Delineia-se, deste modo, uma nova forma de organização política, como bem retrata Eduardo Matias:

²⁶ MATIAS, Eduardo F. P. **A humanidade e suas fronteiras**: do Estado soberano à sociedade global. São Paulo: Paz e Terra, 2005. p. 80.

²⁷ MATIAS, Eduardo F. P. **A humanidade e suas fronteiras**: do Estado soberano à sociedade global. São Paulo: Paz e Terra, 2005. p. 169.

²⁸ FERRAJOLI, Luigi. **A Soberania no Mundo Moderno**: Nascimento e Crise do Estado Nacional. Tradução de: COCCIOLI, Carlos; LAURIA FILHO, Márcio Lauria. São Paulo: Martins Fontes, 2002. p. 50.

Ao buscarem legitimidade e eficácia, permitindo que entidades não-governamentais afetem suas decisões, os Estados estariam abrindo mão de parte de sua autonomia. O sistema que se fortalece não é o sistema interestatal, mas sim um outro sistema, no qual outros atores passam a exercer parte do poder anteriormente exclusivo dos Estados.²⁹

Inicia-se, por conseguinte, uma era amparada, especialmente, pela ideia de cooperação. Não há de se supor, contudo, que os Estados tenham aberto mão de seus interesses particulares em prol da “harmonia universal”³⁰, mas o fazem “quando há objetivos conflitantes ou quando metas consideradas importantes não podem ser atingidas a não ser pelo esforço conjunto.”³¹

Neste contexto, surge um terreno fértil não apenas para a união dos Estados, criando as grandes “organizações internacionais”, mas também para a atuação de atores diversos do Estado, igualmente interessados na consecução do interesse público, a exemplo das organizações não-governamentais (ONGs).

2.3.2 As organizações intergovernamentais internacionais

As organizações internacionais apareceram como “[...] resultado do aumento das relações internacionais e da necessidade da cooperação entre Estados”³², fornecendo um local institucionalizado para o desenvolvimento desta nova realidade.

Inicialmente, Ricardo Seitenfus define organização internacional como:

[...] associação voluntária entre Estados, constituída através de um tratado que prevê um aparelhamento institucional permanente e uma **personalidade jurídica distinta dos Estados** que a compõem, com o objetivo de buscar interesses comuns, através da cooperação entre seus membros.³³ (grifo nosso)

²⁹ MATIAS, Eduardo F. P. **A humanidade e suas fronteiras**: do Estado soberano à sociedade global. São Paulo: Paz e Terra, 2005. p. 452.

³⁰ MATIAS, Eduardo F. P. **A humanidade e suas fronteiras**: do Estado soberano à sociedade global. São Paulo: Paz e Terra, 2005. p. 431.

³¹ MATIAS, Eduardo F. P. **A humanidade e suas fronteiras**: do Estado soberano à sociedade global. São Paulo: Paz e Terra, 2005. p.431.

³² ACCIOLY, H.; DO NASCIMENTO E SILVA, G. E. **Manual de Direito Internacional Público**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 207.

³³ SEITENFUS, Ricardo Antônio Silva. **Manual das organizações internacionais**. 3. ed., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003. p. 27.

Portanto, uma organização internacional, sujeito de direito internacional, é formada por uma sociedade de Estados, constituída por meio de tratado internacional e tem como objetivo a cooperação permanente, em diversas áreas, entre seus membros.

No tocante ao reconhecimento expresso da personalidade jurídica destes atores, a melhor doutrina aponta como marco histórico um Parecer Consultivo³⁴ de 1949, ocasião em que a Corte Internacional de Justiça (CIJ) colocou em pauta a discussão acerca das reparações em caso de danos sofridos a serviço das Nações Unidas³⁵. Reconhecido o *status* de sujeito de direito internacional, passam estes entes a figurar no ordenamento internacional como titular de direitos e deveres internacionais.

Tal reconhecimento, como diz Janis, parece quase automático. Em suas palavras:

Como as organizações internacionais são criadas pelo consentimento expresso dos Estados, a teoria legal internacional tem pouca dificuldade em explicar como às organizações internacionais foi concedida a personalidade legal internacional, embora dentro dos limites estabelecidos pelos Estados instituidores.³⁶ (tradução nossa)

Passa-se, neste momento, a delegar algumas competências, antes exclusivas dos Estados nacionais, a estas instituições intergovernamentais. Assim o fazem como meio de tornar as políticas internacionais efetivas, “[...] na tentativa de responder a problemas que não poderiam resolver eficazmente sozinhos.”³⁷

Vale ressaltar que, apesar do reconhecimento da personalidade jurídica internacional, estas instituições não possuem todas as prerrogativas dos Estados.

³⁴ SOARES, Guido Fernando Silva. **Curso de direito internacional público**. v. 1. São Paulo: Atlas, p. 149, 2002; ACCIOLY, H.; DO NASCIMENTO E SILVA, G. E. **Manual de Direito Internacional Público**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 81.

³⁵ Documento na íntegra, nas línguas inglesa e francesa, disponível no endereço <http://www.icj-cij.org/docket/files/4/1835.pdf>.

³⁶ *Because international organizations are created by the express consent of states, international legal theory has had little difficulty in explaining how international organizations are vested with international legal personality, albeit within the bounds fashioned by their founding state* JANIS, Mark W. **An introduction to international law**. 4th ed. New York: Aspen Publishers, 2003. p. 200.

³⁷ MATIAS, Eduardo F. P. **A humanidade e suas fronteiras: do Estado soberano à sociedade global**. São Paulo: Paz e Terra, 2005. p. 423.

2.3.3 Os atores não-estatais: a participação da sociedade civil na política internacional

Rememorando, em um passado não tão distante, quando o assunto era poder e influência nas relações internacionais, o foco estava voltado para os Estados. Todavia, com a globalização, as ameaças modernas e a inadequação dos modelos tradicionais de governo, não apenas se unem os Estados, mas também emerge uma sociedade civil organizada.

Verdade é que, ao homem comum, não mais convém a resignação diante da ineficiência do Estado; muito pelo contrário, percebe-se que a democracia participativa não há de ser apenas um mito, um discurso, mas uma realidade – mais do que isso, é possível, inclusive, fazer ecoar suas reivindicações para além das fronteiras nacionais. Como afirma Regina Vale:

As preocupações mundiais na atualidade deixam de ser somente objeto de discussão dos diplomatas e dos governos para englobar também os povos que formam os Estados e que, em igualdade de condições e de forma direta, resolvem interferir, defendendo seus valores e patrimônios culturais e biológicos.³⁸

Em suma, “a partir da demanda de reformulação do modelo de cooperação entre Estado e sociedade, a sociedade civil passou a atuar nas decisões públicas.”

³⁹ Mister se faz ressaltar a influência de tal atuação no âmbito internacional, especialmente o papel destes atores na criação e efetivação do Direito Internacional. Nesse tocante, introduz Platiau:

Na verdade os atores não-estatais não são ‘novos’, mas possuem um caráter inovador na medida em que influenciam de maneira crescente tanto na elaboração como na aplicação de normas internacionais, independentemente de suas fontes. Como os destinatários das normas internacionais são também as pessoas, parecia lógico que os cidadãos

³⁸ VALLE, Regina Maria Piza de Assumpção do. **A Ordem Jurídica Internacional e a Sociedade da Informação**. 206 f. Dissertação (Mestrado em Direito Internacional) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2007. p. 98-99. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2135/tde-02092008-082149/>. Acesso em: 28/05/2010.

³⁹ VALLE, Regina Maria Piza de Assumpção do. **A Ordem Jurídica Internacional e a Sociedade da Informação**. 206 f. Dissertação (Mestrado em Direito Internacional) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2007. p. 91. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2135/tde-02092008-082149/>. Acesso em: 28/05/2010.

exigissem um determinado direito de controle das novas normas internacionais, principalmente após os anos 60.⁴⁰

No mesmo sentido, o jurista brasileiro Cançado Trindade ressalta que se antes o processo de formação das regras internacionais apenas atentava para as fontes estatais, “[...] em nossos dias não é mais possível deixar de igualmente reconhecer as fontes não-estatais, decorrentes da atuação da sociedade civil organizada no plano internacional.”⁴¹

Resta demonstrado, portanto, que o exercício pleno da cidadania não mais é garantido apenas pela atuação dos Estados nacionais, mas da própria sociedade civil, por meio de mecanismos e estratégias próprias. Uma nova democracia há de ser formada, levando-se em conta os novos poderes internacionais. Nos termos de Liszt Vieira:

Verifica-se, paradoxalmente, que o mesmo processo de globalização que enfraquece o poder dos Estados nacionais fortalece a sociedade, que intensifica o grau de organização do terceiro setor para realizar funções sociais que o Estado deixa de cumprir e que o mercado jamais cumpriu.⁴²

Assim sendo, e à guisa de justificar o próprio título deste trabalho, os próximos capítulos pretendem demonstrar como a sociedade, unida e organizada sob a denominação de “organização não-governamental”, atua no desenvolvimento da governança global ambiental. Mais especificamente, retratar-se-á a atuação destas instituições não-estatais na elaboração dos instrumentos jurídicos de proteção internacional ambiental.

Antes desta tratativa, explicar-se-á, para melhor compreensão do tema principal, a evolução do tratamento jurídico da questão ambiental em âmbito internacional.

⁴⁰ BARROS-PLATIAU, Ana Flávia. Novos Atores, Governança Global e o Direito Internacional Ambiental. In: MEIO ambiente. Brasília: Escola Superior do Ministério Público (ESMPU), 2004. v. 1, p. 15. (Série Grandes Eventos). Disponível em: [http://www3.esmpu.gov.br/linha-editorial/outras-publicacoes/serie-grandes-eventos-meio-ambiente/AnaFlaviaBarrosPlatiau Novos atores.pdf](http://www3.esmpu.gov.br/linha-editorial/outras-publicacoes/serie-grandes-eventos-meio-ambiente/AnaFlaviaBarrosPlatiau%20Novos%20atores.pdf). Acesso em: 03 nov 2009.

⁴¹ TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. Direitos Humanos. Personalidade e Capacidade Jurídica Internacional do Indivíduo. In: COSTA, Érica A. e SILVA, Carlos Augusto C. Gonçalves. da (Orgs.) **Direito Internacional Moderno**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004. p. 209.

⁴² VIEIRA, Liszt. **Os argonautas da cidadania**. A sociedade civil na globalização. Rio de Janeiro: Record, 2001. p. 81.

3 A PROTEÇÃO AMBIENTAL NO ORDENAMENTO JURÍDICO INTERNACIONAL

A própria essência da questão ambiental – desvinculada de apenas um território estatal - não deixa alternativa se não abrir mão de absolutismos na soberania de cada Estado para administrar seus recursos naturais. Em outras palavras, “por sua própria natureza, o meio ambiente é um tema que tende a desprezar fronteiras jurídico-políticas dos Estados; assim, as normas internas dos Estados têm de conformar-se com exigências e padrões internacionais.”⁴³

Neste mesmo sentido, oportunos os comentários do advogado Eduardo Matias:

O crescimento recente das regras internacionais relativas ao meio ambiente se justifica pelo aumento das atividades transfronteiriças. Se no passado era praticamente impossível que um Estado causasse danos ambientais significativos aos demais, hoje essa capacidade existe, e todas as atividades da sociedade industrial moderna teriam, de forma mais ou menos intensa, repercussões além das fronteiras do Estado em cujo território tais atividades acontecem. Em um mundo em que as manchas de óleo podem atravessar o oceano todos os povos teriam passado a ser de certa forma vizinhos uns dos outros.⁴⁴

Impassível de ser contestado, portanto, é este novo cenário, o qual há de vir acompanhado, automaticamente, de novos meios de atuação e políticas inovadoras, pensadas de maneira global. Frise-se, assim, o caráter internacional do bem jurídico protegido.

É preciso insistir, portanto, que a gestão eficiente do meio ambiente passa pela cooperação internacional – e é justamente neste contexto que se desenvolve o Direito Internacional do Meio Ambiente. Afinal, “para problemas como o aquecimento global, uma tonelada de carvão queimada na China é o mesmo que uma tonelada queimada na Inglaterra [...]”⁴⁵ (tradução nossa)

⁴³ SOARES, Guido Fernando Silva. **Direito Internacional do Meio Ambiente: Emergência, Obrigações e Responsabilidades**. São Paulo: Editora Atlas, 2001. p. 33.

⁴⁴ MATIAS, Eduardo F. P. **A humanidade e suas fronteiras: do Estado soberano à sociedade global**. São Paulo: Paz e Terra, 2005. p. 233.

⁴⁵ *For problems such as global warming, a ton of soft coal burned in China is the same as a ton burned in England [...]*. TARLOCK, A. Dan. The Role of Non-Governmental Organizations in the Development of. **International Environmental Law**. **Chicago-Kent Law Review**, Illinois, v. 68, n. 61,

3.1 O DIREITO INTERNACIONAL DO MEIO AMBIENTE

O meio ambiente, junto aos direitos humanos, certamente é um dos assuntos mais comentados, polêmicos e legislados internacionalmente na atualidade. Didaticamente, Guido Soares não classifica o Direito Internacional do Meio Ambiente como um ramo autônomo, mas o considera um sub-ramo do Direito Internacional. Nas palavras do internacionalista, o título “Direito Internacional do Meio Ambiente” serve para:

[...] expressar o fenômeno do surgimento e vigorosa presença da temática da proteção ambiental a nível internacional, de forma constante, a ponto de exigir uma sistematização particular, acompanhado de todas as novidades que se têm verificado no novo enfoque para os problemas tradicionalmente resolvidos no Direito Internacional Público e no Direito Internacional Privado.⁴⁶

Dentre as particularidades, o Direito Internacional do Meio Ambiente preocupa-se não somente com as consequências do presente, mas com a prevenção de danos futuros. Em assim sendo, “busca meios de levar todas as nações a estabelecerem altos padrões de proteção ambiental consistentes com as noções de equidade intergeracional e inter-regional.”⁴⁷ (tradução nossa)

A seguir, destacar-se-ão os momentos históricos mais marcantes para o desenvolvimento desta disciplina, ressaltando-se a expressiva participação dos atores não-estatais, em especial as ONGs, neste cenário.

1992. p. 62. Disponível em http://works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1057&context=dan_tarlock. Acesso em 04/07/2010.

⁴⁶ SOARES, Guido Fernando Silva. **Direito Internacional do Meio Ambiente: Emergência, Obrigações e Responsabilidades**. São Paulo: Editora Atlas, 2001. p. 23.

⁴⁷ *International environmental law seeks ways to bring all nations up to high standards of environmental protection consistent with notions of inter-generational and inter-regional equity*. TARLOCK, A. Dan. The Role of Non-Governmental Organizations in the Development of International Environmental Law. **Chicago-Kent Law Review**, Illinois, v. 68, n. 61, 1992. p. 67. Disponível em http://works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1057&context=dan_tarlock. Acesso em 04/07/2010.

3.2A EVOLUÇÃO DA PERCEPÇÃO AMBIENTAL

Neste tópico, será dada prioridade, na mesma linha em que fizeram Eduardo Felipe P. Matias e Hildebrando Accioly,⁴⁸ a dois marcos históricos na evolução do Direito Internacional do Meio Ambiente: a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo, em 1972 e a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento realizada no Rio de Janeiro, em 1992. Ressalte-se, desde já, que tais são emblemáticas, especialmente, devido à maciça participação da sociedade civil organizada.

3.2.1 A Conferência de Estocolmo de 1972

A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, mais conhecida como Conferência de Estocolmo, realizada em 1972, é repetidamente mencionada como uma das conferências ambientais mais bem sucedidas e paradigmáticas, projetando as questões ambientais na política internacional.

Para Guido Soares, tal encontro, contando com a presença das delegações de 114 Estados, tanto do Norte como do Sul⁴⁹, “[...] selou o definitivo nascimento do Direito Internacional do Meio Ambiente.”⁵⁰ Paradoxalmente, destaque-se, desde já, que desta Conferência, embora considerada um marco jurídico, não resultou a elaboração de qualquer Tratado ou Convenção internacional.

De todo modo, tamanho destaque justifica-se, em grande medida, em função de seu contexto histórico. No período que antecedeu a Conferência, a ideia prevalente era da soberania sobre os recursos naturais em prol do desenvolvimento nacional - pensamento presente, inclusive, na Resolução 1803 da Assembléia Geral das Nações Unidas, de 1962, que assim dispõe: “1. O direito dos povos e das

⁴⁸ MATIAS, Eduardo F. P. **A humanidade e suas fronteiras**: do Estado soberano à sociedade global. São Paulo: Paz e Terra, p. 232, 2005; ACCIOLY, H.; DO NASCIMENTO E SILVA, G. E. **Manual de Direito Internacional Público**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 321.

⁴⁹ ROCHESTER, J. Martin. **Between peril and promise**: the politics of international law. Washington: CQ Press, 2006. p. 174.

⁵⁰ SOARES, Guido Fernando Silva. **Direito Internacional do Meio Ambiente**: Emergência, Obrigações e Responsabilidades. São Paulo: Editora Atlas, 2001. p. 25.

nações à soberania permanente sobre suas riquezas e recursos naturais deve ser exercido com interesse ao desenvolvimento nacional e bem-estar do povo do respectivo Estado.”⁵¹ (tradução nossa)

Prossegue Guido Soares mencionando que antes deste evento, entre 1960 e 1972 (período em que a maioria dos Estados passou a se preocupar com a deterioração do meio ambiente), as “[...] atividades dos Estados concentravam-se nas relações multilaterais, com a assinatura de grandes tratados ou convenções, sobre temas tópicos da proteção do meio ambiente mundial.”⁵² Por conseguinte, não havia qualquer “[...] mecanismo de consultas diplomáticas ou de decisões sobre as grandes linhas políticas e normativas quanto aos temas do meio ambiente internacional”⁵³, fato este que veio a mudar com a Conferência de Estocolmo – outro motivo que a torna tão emblemática.

Em outros termos, o encontro em questão serviu para balizar os “[...] esforços de codificação convencional a nível mundial, até então reunidos em acordos dispersos, bilaterais, regionais ou continentais que, embora relativos ao meio ambiente, não tratavam na sua essência da questão ambiental.”⁵⁴ Nota-se um rompimento dos antigos padrões, dando espaço a uma nova era: a da conscientização.

Como legado, efetivamente, esta Conferência deixou:

1. a Declaração de Estocolmo;
2. um Plano de Ação para o Meio Ambiente, reunindo um conjunto de 109 recomendações;
3. uma Resolução sobre aspectos financeiros e organizacionais no âmbito da ONU; e

⁵¹ 1. *The right of peoples and nations to permanent sovereignty over their natural wealth and resources must be exercised in the interest of their national development and of the well-being of the people of the State concerned.* UNITED NATIONS. General Assembly. **Resolution 1803 (XVII)**. New York. 1962. Disponível em: <http://www2.ohchr.org/english/law/pdf/resources.pdf>. Acesso em: 14/08/2010.

⁵² SOARES, Guido Fernando Silva. **Direito Internacional do Meio Ambiente: Emergência, Obrigações e Responsabilidades**. São Paulo: Editora Atlas, 2001. p. 36.

⁵³ SOARES, Guido Fernando Silva. **Direito Internacional do Meio Ambiente: Emergência, Obrigações e Responsabilidades**. São Paulo: Editora Atlas, 2001. p. 36.

⁵⁴ REI, Fernando. A Peculiar Dinâmica do Direito Internacional do Meio Ambiente. In: NASSER, Salem Hikmat; REI, Fernando(Orgs.). **Direito Internacional do Meio Ambiente**. São Paulo: Atlas, 2006. p. 6.

4. a instituição do Programa das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente (PNUMA), organismo especialmente dedicado aos problemas ambientais com sede em Nairóbi, no Quênia.⁵⁵

Acerca da primeira, a Declaração de Estocolmo, Janis considera-a marco inicial do direito internacional ambiental, uma “*soft law* que estimulou importantes normas legais e práticas.”⁵⁶ (tradução nossa). Esta rompe o insustentável pensamento da soberania absoluta sobre os recursos naturais, há pouco mencionada. Nesse sentido, tal documento trouxe em seu bojo o seguinte texto:

Princípio 21: Os Estados têm, em conformidade com a Carta das Nações Unidas e com os princípios de direito internacional, o direito soberano de explorar seus próprios recursos de acordo com suas políticas ambientais, e a responsabilidade de garantir que as atividades dentro de sua jurisdição ou domínio não causem danos ao meio ambiente de outros Estados ou áreas além dos limites da jurisdição nacional.⁵⁷ (tradução nossa)

Registre-se, portanto, que não se retira dos Estados o direito sobre os recursos naturais situados em seu território, nem institui a interferência internacional direta sobre estes, mas tal uso não pode ser feito de modo indiscriminado e prejudicial às demais nações, vizinhas ou não. Torna-se, assim, imperativo o tratamento e a preservação do meio ambiente para além das fronteiras nacionais.

Acrescente-se, ainda, importante discussão, incitada pelos representantes brasileiros, acerca das distintas responsabilidades dos países industrializados e daqueles em vias de desenvolvimento. Nesse tocante, contam os internacionalistas:

A Delegação brasileira pôde ainda provar na época que a grande responsabilidade pela degradação ambiental era ocasionada pelos países industrializados, argumentando que, se a poluição por eles provocada pudesse ser solucionada, o problema tornar-se-ia inexistente; e que, se os países em desenvolvimento, responsáveis por apenas 15% da poluição,

⁵⁵ REI, Fernando. A Peculiar Dinâmica do Direito Internacional do Meio Ambiente. In: NASSER, Salem Hikmat; REI, Fernando (Orgs.). **Direito Internacional do Meio Ambiente**. São Paulo: Atlas, 2006. p. 6.

⁵⁶ [...] a good example of “*soft law*” stimulating important legal rules and practice. JANIS, Mark W. **An introduction to international law**. 4th ed. New York: Aspen Publishers, 2003. p. 233.

⁵⁷ *Principle 21: States have, in accordance with the Charter of the United Nations and the principles of international law, the sovereign right to exploit their own resources pursuant to their own environmental policies, and the responsibility to ensure that activities within their jurisdiction or control do not cause damage to the environment of other States or of areas beyond the limits of national jurisdiction.* UNITED NATIONS. **Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment**. Stockholm, United Nations Conference on the Human Environment, 1972. Disponível em: <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?documentid=97&articleid=1503>. Acesso em: 14/08/2010.

pudessem deixar de poluir, as consequências pouco contribuiriam para a solução da questão.⁵⁸

Deste modo, muito embora o objetivo principal seja o combate à degradação ambiental, inicia-se a discussão acerca da necessária conexão entre a preservação e o desenvolvimento, aliada ao reconhecimento da existência de responsabilidades distintas.

Finalmente, há de se destacar fenômeno paralelo às reuniões oficiais, qual seja, os eventos promovidos pelas ONGs que serviram para a “formação e conscientização da opinião pública mundial sobre as questões ambientais internacionais.”⁵⁹ Yamin informa que “aproximadamente quatrocentas ONGs participaram desta reunião, organizando uma conferência de ONGs paralela e distribuindo às delegações o ECO – um “jornal diário resumido [...]”⁶⁰ (tradução nossa)

Para Tarlock, tal ocasião não representou um marco apenas no Direito Internacional do Meio Ambiente, mas, também, na participação dos atores não-estatais nos foros internacionais. Nas palavras do autor:

A moderna ONG como ator político direto com interesses não estatais nas relações internacionais emergiu na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente de 1972 na Suíça. As ONGs não tiveram uma influência direta substancial na Conferência, mas ganharam a legitimidade que faltava antes de Estocolmo.⁶¹ (tradução nossa)

Registre-se, entretanto, que, embora notória, a real influência das ONGs não foi plenamente reconhecida. Nesse sentido, Guido Soares registra que:

⁵⁸ ACCIOLY, H.; DO NASCIMENTO E SILVA, G. E. **Manual de Direito Internacional Público**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 321.

⁵⁹ SOARES, Guido Fernando Silva. **Direito Internacional do Meio Ambiente: Emergência, Obrigações e Responsabilidades**. São Paulo: Editora Atlas, 2001. p. 55.

⁶⁰ *Around four hundred NGOs attended this meeting, organizing a parallel NGO conference, and distributing ECO – a daily “newspaper” to brief delegates [...]*. YAMIN, Farhana, NGOs and International Environmental Law : a critical evaluation of their roles and responsibilities. **Review of European Community and International Environmental Law**, Oxford, v. 10, n. 2, July 2001. p. 4. Disponível em: <http://www.ucl.ac.uk/cserge/Yamin.pdf>. Acesso em: 27/07/2010.

⁶¹ *The modern NGO as a direct political actor with non-state interests in the international affairs emerged at the 1972 United Nations Conference on the Environment in Sweden. NGOs did not have a substantial direct influence on the conference but they gained a legitimacy that they lacked before Stockholm*. TARLOCK, A. Dan. The Role of Non-Governmental Organizations in the Development of. International Environmental Law. **Chicago-Kent Law Review**, Illinois, v. 68, n. 61, 1992. p. 69. Disponível em http://works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1057&context=dan_tarlock. Acesso em 04/07/2010.

A grande crítica que a mídia internacional na ocasião lançou contra os organizadores da conferência foi exatamente para mostrar a falta de sensibilidade e respeito deles, quanto à importância das mencionadas ONGs, patrocinadoras das denominadas “conferências selvagens”, paralelas às sessões oficiais e, por vezes, de maior interesse político e científico que as reuniões dos representantes dos Estados.⁶²

Em conclusão, a Conferência de Estocolmo marcou o início de um movimento internacional de proteção do meio ambiente, conquista esta atribuída não apenas ao trabalho das delegações oficiais, mas também às ONGs.

3.2.2 A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992

Vinte anos após a Conferência de Estocolmo, a cidade do Rio de Janeiro foi palco da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, popularmente conhecida como ECO-92, sendo considerada, por muitos, “a iniciativa mais importante que se presenciou até hoje na área de proteção ambiental [...]”⁶³ Participaram, naquela ocasião, “[...] as representações dos governos de 178 países, bem como aproximadamente 15 mil indivíduos representando ONGs”⁶⁴, o que conferiu a esta o *status* de “[...] maior conferência já realizada pelas Nações Unidas, até aquele momento histórico, realizada entre os dias 1º e 12-6-1992.”⁶⁵

Vivia-se o fim da Guerra Fria, momento em que perdiam espaço os conflitos envolvendo Leste-Oeste, e ganhava os holofotes a disparidade Norte-Sul. Neste ambiente, as discussões foram guiadas por um novo viés: voltadas não somente à

⁶² SOARES, Guido Fernando Silva. **Direito Internacional do Meio Ambiente: Emergência, Obrigações e Responsabilidades.** São Paulo: Editora Atlas, 2001. p. 55.

⁶³ MATIAS, Eduardo F. P. **A humanidade e suas fronteiras: do Estado soberano à sociedade global.** São Paulo: Paz e Terra, 2005. p. 232.

⁶⁴ MATIAS, Eduardo F. P. **A humanidade e suas fronteiras: do Estado soberano à sociedade global.** São Paulo: Paz e Terra, 2005. p. 232.

⁶⁵ SOARES, Guido Fernando Silva. **Direito Internacional do Meio Ambiente: Emergência, Obrigações e Responsabilidades.** São Paulo: Editora Atlas, 2001. p. 76.

“[...] solução dos problemas ambientais senão também dos ligados ao desenvolvimento.”⁶⁶

Lembre-se, ainda, que o Brasil teve a promulgação de sua Carta Maior poucos anos antes da Conferência. Inovadora, a Constituição Federal trouxe em seu bojo um capítulo intitulado “Do Meio Ambiente” (Título VIII, Capítulo VI), inserção esta que mudou muito da política exterior brasileira, a qual fora compelida, nas palavras de Guido Soares, a:

[...] reconduzir-se e fixar-se num rumo definido na sua opção ambientalista e, portanto, com base numa inequívoca política determinada pelo legislador constituinte, a opção diplomática pelo meio ambiente transformar-se-ia de uma política circunstancial ou episódica em uma preocupação constante e dominante nas relações internacionais do Brasil, uma vez que o meio ambiente se havia transferido para a esfera constitucional, inserto, pois, dentro das normas fundamentais do Estado brasileiro.⁶⁷

Finalizada a remissão história, inicie-se a pontuação dos resultados da Conferência em discussão. Fernando Rei, resumidamente, indica as principais conquistas:

1. adoção de duas convenções multilaterais: a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e a Convenção sobre a Diversidade Biológica;
2. subscrição de três documentos de princípios normativos, de *soft law*: a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Agenda 21, com seus 40 capítulos de linhas políticas a serem adotadas pelos Governos para a consecução do desenvolvimento sustentável neste século, e a Declaração de Princípios sobre as Florestas;
3. criação da Comissão para o Desenvolvimento Sustentável, órgão de alto nível nas Nações Unidas subordinado ao Conselho Econômico e Social (Ecosoc).⁶⁸

Merecem destaque especial, em virtude da relevância à pesquisa, dois dos documentos mencionados: a “Declaração do Rio” e a “Agenda 21.” Sobre a primeira, Guido Soares assevera que, muito embora repita alguns dos princípios expressos na Declaração das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, de 1972, dá a

⁶⁶ ACCIOLY, H.; DO NASCIMENTO E SILVA, G. E. **Manual de Direito Internacional Público**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 321.

⁶⁷ SOARES, Guido Fernando Silva. **Direito Internacional do Meio Ambiente: Emergência, Obrigações e Responsabilidades**. São Paulo: Editora Atlas, 2001. p. 86.

⁶⁸ REI, Fernando. A Peculiar Dinâmica do Direito Internacional do Meio Ambiente. In: NASSER, Salem Hikmat; REI, Fernando(Orgs.). **Direito Internacional do Meio Ambiente**. São Paulo: Atlas, 2006. p. 7.

estes uma nova conotação: por vezes, preocupando-se com a desigualdade entre os países; por outras, “[...] dando-lhes um enfoque com vistas ao estabelecimento de uma política lastreada no conceito inovador de um ‘desenvolvimento sustentável’ entre todos os Estados.”⁶⁹ Incontestemente, portanto, é a preocupação em “[...] inserir nos processos decisórios de ordem política e econômica, como condição necessária, as considerações de ordem ambiental.”⁷⁰

Em segundo, ressalte-se a importância da “Agenda 21”, a qual estabelece as metas e os caminhos a serem seguidos pelos Estados no decorrer do século XXI. Assim, instituiu-se:

[...] um programa global de política de desenvolvimento e de política ambiental, elaborado por países industrializados e pelos em vias de desenvolvimento, com seus princípios válidos para ambos os conjuntos, embora com exigências distintas para cada qual.⁷¹

Finalmente, escancare-se outro elemento marcante e emblemático desta ocasião: a participação em massa das ONGs. Em números, fala-se que foram acreditadas mais de 1.780 ONGs,⁷² “[...] reunindo uma comunidade de cientistas, *experts* em política, grupos de negócios e ativistas representando uma vasta gama de interesses.”⁷³ (tradução nossa)

Fernando Rei atreve-se a dizer, inclusive, que “[...] as conferências das ONGs, por vezes, mereceram maior interesse público e científico e atenção da mídia internacional que as reuniões diplomáticas.”⁷⁴ No mesmo raciocínio, Rochester completa:

⁶⁹ SOARES, Guido Fernando Silva. **Direito Internacional do Meio Ambiente: Emergência, Obrigações e Responsabilidades**. São Paulo: Editora Atlas, 2001. p. 80.

⁷⁰ SOARES, Guido Fernando Silva. **Direito Internacional do Meio Ambiente: Emergência, Obrigações e Responsabilidades**. São Paulo: Editora Atlas, 2001. p. 81.

⁷¹ SOARES, Guido Fernando Silva. **Direito Internacional do Meio Ambiente: Emergência, Obrigações e Responsabilidades**. São Paulo: Editora Atlas, 2001. p. 83.

⁷² SOARES, Guido Fernando Silva. **Direito Internacional do Meio Ambiente: Emergência, Obrigações e Responsabilidades**. São Paulo: Editora Atlas, 2001. p. 76.

⁷³ [...] *brought together an international community of scientists, policy experts, business groups, and activists representing a wide array of interests*. ROCHESTER, J. Martin. **Between peril and promise: the politics of international law**. Washington: CQ Press, 2006. p. 176.

⁷⁴ REI, Fernando. A Peculiar Dinâmica do Direito Internacional do Meio Ambiente. In: NASSER, Salem Hikmat; REI, Fernando(Orgs.). **Direito Internacional do Meio Ambiente**. São Paulo: Atlas, 2006. p. 6.

Embora longe de coesas entre si, as ONGs trabalharam juntas surpreendentemente bem durante o processo de cúpula, fazendo *lobby*, educando os representantes, ajudando a esboçar acordos e comunicando-se com os 9.000 jornalistas que cobriram o Rio.⁷⁵ (tradução nossa)

Para ilustrar este entendimento, ao menos parcialmente, cite-se as conclusões de Yamin no tocante ao resultado prático desta participação:

Os comitês preparatórios para a Cúpula foram acompanhados em detalhe por centenas de ONGs, que contribuíram para o desenvolvimento da Agenda 21, dos Princípios sobre as Florestas e da Declaração do Rio, bem como dos tratados de mudanças climáticas e biodiversidade que foram abertos para assinatura no Rio.⁷⁶ (tradução nossa)

No mesmo sentido, Lizst acrescenta que estes atores não-estatais “[...] cumpriram papel-chave no desenvolvimento de instituições pós-conferência, como a Comissão de Desenvolvimento Sustentável que se reúne anualmente na sede da ONU em Nova York, depois de criada no Rio de Janeiro em 1992.”⁷⁷

Acrescente-se que a mencionada “Agenda 21”, em seu capítulo 27, faz menção ao papel das ONGs na política internacional ambiental, selando, definitivamente, a importância destas no cenário internacional. Nos termos do documento:

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 reconhecidas 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**.

⁷⁵ *Although far from cohesive themselves, NGOs worked together surprisingly well throughout the summit process, lobbying and educating delegates, helping draft agreements, and communicating with the 9.000 journalists who covered Rio.* ROCHESTER, J. Martin. **Between peril and promise: the politics of international law.** Washington: CQ Press, 2006. p. 176.

⁷⁶ *The preparatory committees for the Summit were followed in detail by hundreds of NGOs who contributed to development of Agenda 21, the Forest Principles and the Rio Declaration as well as the climate change and biodiversity treaties which were opened for signature at Rio.* YAMIN, Farhana, *NGOs and International Environmental Law : a critical evaluation of their roles and responsibilities. Review of European Community and International Environmental Law*, Oxford, v. 10, n. 2, July 2001. p. 5. Disponível em: <http://www.ucl.ac.uk/cserge/Yamin.pdf>. Acesso em: 27/07/2010.

⁷⁷ VIEIRA, Liszt. **Os argonautas da cidadania.** A sociedade civil na globalização. Rio de Janeiro: Record, 2001. p. 117.

27.2. Um dos principais desafios que a comunidade mundial enfrenta na busca da substituição dos padrões de desenvolvimento insustentável por um desenvolvimento ambientalmente saudável e sustentável é a necessidade de estimular o **sentimento de que se persegue um objetivo comum** em nome de todos os setores da sociedade. As chances de forjar um tal sentimento dependerão da disposição de todos os setores de participar de uma autêntica parceria social e diálogo, reconhecendo, ao mesmo tempo, a independência dos papéis, responsabilidades e aptidões especiais de cada um.

27.3. As organizações não-governamentais, inclusive as organizações sem fins lucrativos que representam os grupos de que se ocupa esta seção da Agenda 21, possuem uma variedade de **experiência, conhecimento especializado e capacidade** firmemente estabelecidos nos campos que serão de particular importância para a **implementação e o exame de um desenvolvimento sustentável, ambientalmente saudável e socialmente responsável**, tal como o previsto em toda a Agenda 21. Portanto, a comunidade das **organizações não-governamentais** oferece uma **rede mundial que deve ser utilizada, capacitada e fortalecida para apoiar os esforços de realização desses objetivos comuns.**⁷⁸ (grifo nosso)

Em linhas gerais, o referido capítulo reflete o que são as ONGs e os fins a que se destinam. Atente-se para a importância da independência, atributo imprescindível às ONGs que agem apenas em defesa de seus objetivos e que visam consolidar o *status* de representantes legítimos da sociedade civil – esta não apenas nacional, mas transnacional.

Destas breves considerações é possível concluir que, embora alguns dos objetivos ainda não tenham sido atingidos, a ECO-92 representou enorme progresso no âmbito da proteção ambiental, tanto em termos práticos quanto conceituais e legais. Guido Soares traduz tais mudanças informando que, a partir de 1992:

[...] o Direito Internacional do Meio Ambiente passará a consagrar o enfoque da necessidade de regulamentações que dêem **maior vigor ao conceito da justiça nas relações internacionais**. Pelo menos, é o que se pode antever com base em um reconhecimento da disparidade entre os Estados na atualidade, no que se refere à responsabilidade pelo dano ambiental mundial e à disponibilidade de meios humanos, materiais, tecnológicos e financeiros para repará-lo ou evitá-lo.⁷⁹ (grifo nosso)

Assim, desapegando-se dos velhos modelos (ou ao menos na tentativa de fazê-lo), foram reconhecidas as disparidades entre os países, as responsabilidades

⁷⁸ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Agenda 21**. Rio de Janeiro, Conferência Internacional sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, 1992. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=18&idConteudo=575&idMenu=9065>. Acesso em: 27/07/2010.

⁷⁹ SOARES, Guido Fernando Silva. **Direito Internacional do Meio Ambiente: Emergência, Obrigações e Responsabilidades**. São Paulo: Editora Atlas, 2001. p. 85.

diferenciadas, bem como a necessidade do tratamento articulado entre meio ambiente e desenvolvimento – este, agora, “sustentável”.

4 O UNIVERSO DAS ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS AMBIENTALISTAS

Feitas as devidas introduções e retrospectivas, adentrar-se-á no tema principal, qual seja, as organizações não-governamentais - mais especificamente, aquelas que defendem as causas ambientais.

4.1 AS ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS (ONGs)

Na última década, a ordem internacional presenciou um aumento meteórico no número e na participação das ONGs. Dada a vasta gama de áreas de atuação e formatos e a ausência de uma definição oficial, abranger todas as ONGs em um só conceito, certamente, não é tarefa fácil.

Registre-se, inicialmente, que a denominação “ONGs”, como bem lembra Gislaine Caresia, fora utilizada pela primeira vez “[...] em 1959 pela Organização das Nações Unidas (ONU) para designar toda organização da sociedade civil que não estivesse vinculada a algum governo.”⁸⁰ Demasiadamente genérica e abrangente, tal descrição há de ser mais bem elaborada.

O Conselho Europeu, ao adotar, em 2002, os “Princípios Fundamentais sobre o Status das Organizações Não-Governamentais na Europa” (*Fundamental Principles on the Status of Non-Governmental Organizations in Europe*), traz em seu bojo conceito bastante completo:

1. ONGs são essencialmente grupos voluntários autônomos e, portanto, não estão sujeitos à administração por autoridades públicas. O termo usado para descrevê-las na lei nacional pode variar, mas elas incluem associações, instituições de caridade, fundações, fundos, empresas sem fins lucrativos, sociedades e fidúcias. Não incluem órgãos que agem como partes políticas.
2. ONGs incluem órgãos estabelecidos por pessoas individuais (natural ou jurídica) e grupos dessas pessoas. Podem ser nacionais ou internacionais em sua composição e esfera de operação.

⁸⁰ CARESIA, Gisele. ONGS internacionais: personalidade jurídica, autorização para funcionamento no Brasil e atuação no sistema das Nações Unidas. **Buscalegis**, 2009, p. 2. Disponível em: <http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/index.php/buscalegis/article/view/32424/31640>. Acesso em: 27/08/2010.

3. ONGs são normalmente organizações que possuem um quadro de membros, mas este não é necessariamente o caso.
4. ONGs não têm como objetivo primário obter lucro. Elas não distribuem os lucros provenientes de suas atividades aos seus membros ou fundadores, mas os usam para alcançar seus objetivos.
5. ONGs podem ser tanto grupos informais ou organizações dotadas de personalidade jurídica. Podem gozar de status diferente perante a lei nacional de modo a refletir as diferenças nas finanças ou outros benefícios a elas concedidos em virtude da personalidade jurídica.⁸¹ (tradução nossa)

Destaca, portanto, o caráter de independência destas em relação aos governos nacionais, as diversas nacionalidades em seu corpo de colaboradores e a luta por objetivos comuns, mas sem a finalidade lucrativa – características estas igualmente citadas por grande parte da doutrina.

Já Seintefus opta por privilegiar, em sua definição, a atuação e os objetivos internacionais destas instituições. Nas palavras do autor, ONGs são:

[...] instituições **sem fins lucrativos**, de **direito privado**, podendo reunir pessoas físicas, jurídicas ou morais, com o intuito de atingir **objetivos de alcance internacional e de natureza pública** expostos em seus estatutos. Delas participam pessoas ou instituições detentoras de variadas nacionalidades. Seus recursos materiais e financeiros originam-se de múltiplas fontes internacionais e suas ações voltam-se para a busca de **soluções de problemas de interesse público** que afetam mais de um país.⁸² (grifo nosso)

Frise-se o trecho que menciona a defesa de assuntos afetos ao interesse público, momento em que há de se mencionar a ação conjunta, e não antagônica, de ONGs e Estados na consecução dos objetivos sociais. Ilustrando este entendimento, Regina do Valle ressalta:

⁸¹ 1. NGOs are essentially voluntary self-governing bodies and are not therefore subject to direction by public authorities. The terms used to describe them in national law may vary, but they include associations, charities, foundations, funds, non-profit corporations, societies and trusts. They do not include bodies which act as political parties. 2. NGOs encompass bodies established by individual persons (natural and legal) and groups of such persons. They may be national or international in their composition and sphere of operation. 3. NGOs are usually organisations which have a membership but this is not necessarily the case. 4. NGOs do not have the primary aim of making a profit. They do not distribute profits arising from their activities to their members or founders, but use them for the pursuit of their objectives. 5. NGOs can be either informal bodies or organisations which have legal personality. They may enjoy different statuses under national law in order to reflect differences in the financial or other benefits which they are accorded in addition to legal personality. COUNCIL OF EUROPE, **Fundamental Principles on the Status of Non-governmental Organisations in Europe and explanatory memorandum**. Strasbourg, 2002. Disponível em: http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/Civil_society/Basic_texts/Fundamental%20Principles%20E.asp. Acesso em: 11/07/2010.

⁸² SEITENFUS, Ricardo Antônio Silva. **Relações internacionais**. Barueri: Manole, 2004. p. 141.

O interesse público, antes objeto de exclusiva atenção do Estado, a única entidade legitimada para zelar pela sua consecução, passa, na atualidade, a ser gerenciado pela sociedade civil, consubstanciando um fenômeno reconhecido por doutrinadores das áreas da sociologia e do direito como a **socialização do interesse público**.⁸³ (grifo nosso)

Mais detalhada, e para efeito desse trabalho, usar-se-á como base a definição proposta por Guido Soares. Para ele, as ONGs são:

[...] entidades criadas por atos de particulares, com ou sem a interveniência de órgãos oficiais, e constituídas segundo a lei de um Estado determinado que, em geral, as sedia. Suas finalidades, geralmente, prendem-se a interesses profissionais privados e locais, mas, em especial, em matéria científica e de proteção do meio ambiente, por força dos interesses globais de pesquisa, difusão de conhecimentos e necessidades de ganharem mais poderes de convencimento, acabam elas por ramificar-se pelo mundo todo, com a constituição de filiais ou entidades associadas em outros países diferentes de suas sedes.⁸⁴

Saliente-se que estas organizações, muito embora atuem no âmbito internacional, são consideradas sujeitos de direito nacional. Portanto, como lembra Pierre Dupuy, citado por Regina do Valle, “[...] não se pode aqui definir o *status* jurídico de sujeito de Direito Internacional, pois por sua formação as ONGs não têm personalidade jurídica internacional e são por assim dizer incapazes de agir formalmente na ordem internacional.”⁸⁵

4.1.1 As organizações não-governamentais internacionais ambientais

Dada a natureza das questões ambientais e o enorme potencial propiciado pela globalização, as ONGs, tirando o melhor proveito desta nova realidade, passaram a agir em rede e internacionalmente. Fruto desta evolução nasceram

⁸³ VALLE, Regina Maria Piza de Assumpção do. **A Ordem Jurídica Internacional e a Sociedade da Informação**. 206 f. Dissertação (Mestrado em Direito Internacional) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2007. p. 79. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2135/tde-02092008-082149/>. Acesso em: 28/05/2010.

⁸⁴ SOARES, Guido Fernando Silva. **Direito Internacional do Meio Ambiente: Emergência, Obrigações e Responsabilidades**. São Paulo: Editora Atlas, 2001. p. 63.

⁸⁵ DUPUY, Pierre-Marie. L'Unité de L'Ordre Juridique International. **Recueil de Cours**, Haye, v. 297, p. 2002. p. 427, *apud* VALLE, Regina Maria Piza de Assumpção do. **A Ordem Jurídica Internacional e a Sociedade da Informação**. 206 f. Dissertação (Mestrado em Direito Internacional) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2007. p. 42. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2135/tde-02092008-082149/>. Acesso em: 28/05/2010.

grandes ONGs internacionais, a exemplo das conhecidas *World Wide Fund For Nature (WWF)*⁸⁶ e *Greenpeace*. Para Rafael Villa, a tendência à formação deste tipo de instituição deve-se, justamente, à “intensidade de processos transnacionais como os desequilíbrios ecológicos, que estimulam o crescimento de grupos transnacionais, como vem acontecendo com o Greenpeace, que hoje possui perto de seis milhões de associados.”⁸⁷

Acerca destas estruturas internacionais, Gisele Caresia propõe uma definição:

[...] ONGs Internacionais são: **peças jurídicas de direito privado**, que desenvolvem atividades fora do seu Estado, criada por iniciativa de pessoas privadas de uma ou mais nacionalidades destinadas a uma **atividade internacional não lucrativa com personalidade jurídica de Direito Interno** e não de Direito Internacional Público.⁸⁸ (grifo nosso)

É possível, portanto, concluir que as ONGs, embora sujeitas às leis nacionais, ao compartilharem os mesmos interesses, unem-se, formando grandes redes ou ONGs internacionais. Por certo que assim o fazem na tentativa de tornar suas atividades mais eficientes, passando a compartilhar recursos, unir estratégias e contar com membros das mais diversas regiões do globo.

Cumprido assinalar a importância deste trabalho na prática. Nesse tocante, cite-se que as ONGs internacionais servem como ponte entre as demandas locais – obtendo dados de instituições parceiras que atuam próximas à população - e as negociações internacionais, reverberando e representando, efetivamente, os interesses sociais. Ilustrando bem esta função, Rafael Villa expõe que:

⁸⁶ “Em 1961, quando foi fundado, a sigla WWF significava ‘*World Wildlife Fund*’ o que foi traduzido como ‘Fundo Mundial da Natureza’ em português. No entanto, com o crescimento da organização ao redor do planeta nas décadas seguintes, a atuação da instituição mudou de foco e as letras passaram a simbolizar o trabalho de conservação da organização de maneira mais ampla. Com isso, a sigla ganhou sua segunda tradução: ‘World Wide Fund For Nature’ ou ‘Fundo Mundial para a Natureza’. Atualmente, porém, a sigla WWF tornou-se tão forte internacionalmente que, para evitar confusão ou mensagens equivocadas, não se faz mais tradução para qualquer significado literal. Ou seja, **agora a organização é conhecida simplesmente como WWF**, uma organização de conservação global.” (grifo nosso) Disponível em: http://www.wwf.org.br/wwf_brasil/wwf_mundo/wwf/. Acesso em: 05/09/2010.

⁸⁷ VILLA, Rafael Antônio Duarte. Formas da Influência das ONGs na Política Contemporânea. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, n. 12, p. 22, jun. 1999.

⁸⁸ CARESIA, Gisele. ONGs internacionais: personalidade jurídica, autorização para funcionamento no Brasil e atuação no sistema das Nações Unidas. *Buscalegis*, 2009. p. 1. Disponível em: <http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/index.php/buscalegis/article/view/32424/31640>. Acesso em: 27/08/2010.

Numa primeira fase, os atores transnacionais têm como âmbito de atuação a **sociedade nacional**, onde se destacam, geralmente, no papel de **consciência crítica** de um problema de natureza societal. [...] À medida que os grupos sociais percebem que aquilo que motiva sua atuação nacional é também um **problema que ultrapassa as fronteiras nacionais**, estabelecem-se contatos pessoais e institucionais com as organizações congêneres de outros países, e este momento permite a criação de **identidades coletivas globais** a partir das organizações nacionais, as quais passam a agir como subunidades transnacionais identificadas como porta-vozes críticos.⁸⁹ (grifo nosso)

Liszt Vieira ressalta outro papel de extrema relevância, e interconectado ao anterior, que é o de ajuda aos países não democráticos. Nas palavras do autor:

Em sociedades onde a atividade das ONGs no âmbito nacional sofreu controle e interferência, as ONGs internacionais assumem importância particular na medida em que podem fazer lobby em favor de causas, minorias e classes que, de outra forma, seriam excluídas do processo político.⁹⁰

Ratificando, as americanas Margareth Keck e Kathryn Sikkink esclarecem como as ONGs internacionais podem auxiliar diante de governos hostis. Tal população há de ser beneficiada por estas instituições considerando-se que estes “[...] contatos internacionais podem amplificar as demandas dos grupos domésticos, forçar a abertura de espaço para novos assuntos, e então voltar a ecoar estas demandas na arena doméstica.”⁹¹ (tradução nossa)

Em resumo, as ONGs, embora dotadas de personalidade jurídica nacional, podem ser consideradas internacionais a partir do momento que seu trabalho e influência não se limite apenas àquela localidade em que inscritas. Deste modo, tendo-se em vista o âmbito de atuação e a composição multinacional, inescapável é o reconhecimento da existência de ONGs efetivamente internacionais.

⁸⁹ VILLA, Rafael A. Duarte. Formas da Influência das ONGs na Política Contemporânea. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, n. 12, p. 29, jun. 1999.

⁹⁰ VIEIRA, Liszt. **Os argonautas da cidadania**. A sociedade civil na globalização. Rio de Janeiro: Record, 2001. p. 208.

⁹¹ *Where governments are inaccessible or deaf to groups whose claims may resonate elsewhere, international contacts can amplify the demands of domestic groups, pry open space for new issues, and then echo back those demands into the domestic arena.* KECK, Margaret; SIKKINK, Kathryn. **Activists beyond borders: advocacy networks in international politics**. New York: Cornell University Press, 1998. p. 13.

4.20 PARADOXO DO PODER EFETIVO SEM O RECONHECIMENTO DA PERSONALIDADE JURÍDICA INTERNACIONAL

Rememorando, sujeito de direito internacional é aquele que possui direitos e deveres na ordem jurídica internacional. Por seu turno, embora muitas ONGs atuem reconhecidamente em âmbito internacional, ainda assim, de acordo com a teoria dominante de Direito Internacional Público, são consideradas meras pessoas jurídicas de Direito Privado. Nega-se, portanto, a personalidade jurídica internacional a estes atores – *status* este outorgado apenas aos Estados e Organizações Internacionais.

Embora evidente o prejuízo que tal posição traga às ONGs, restando a elas operar, predominantemente, às margens das negociações internacionais, há de se pontuar um lado positivo, qual seja, a flexibilidade de atuação. Assim leciona o professor americano Dan Tarlock:

Este caráter extralegal das ONGs tem consequências positivas e negativas. As ONGs estão à mercê de organizações internacionais e regras domésticas estrangeiras para acesso e participação; entretanto, a falta de *status* legal permite que elas desenvolvam aproximações mais criativas e efetivas para a proteção ambiental do que aquelas propiciadas por meio de litigância, especialmente diante de tribunais internacionais.⁹² (tradução nossa)

Por certo, em que pese todas as restrições impostas pela ordem internacional, estas instituições causam impacto significativo nas relações internacionais, especialmente quando o assunto é meio ambiente, como bem explicam Rafael Oliveira e Catiane Weber:

As ONGs, embora não possuindo capacidade jurídica para celebrar tratados internacionais, são sujeitos influentes nas relações exteriores e se mostram cada vez mais atuantes. Um exemplo é o fato de que a ONG Greenpeace possui uma base de operações científicas na Antártica, equiparando-se aos

⁹² *This extra-legal character of NGOs has both positive and negative consequences: NGOs are at the mercy of international organizations and foreign domestic rules on access and participation; however, their lack of legal status allows them to develop more creative and effective approaches to environmental protection than those offered through litigation, especially before international tribunals.* TARLOCK, A. Dan. The Role of Non-Governmental Organizations in the Development of International Environmental Law. **Chicago-Kent Law Review**, Illinois, v. 68, n. 61, 1992. p. 64. Disponível em http://works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1057&context=dan_tarlock. Acesso em 04/07/2010.

entes estatais, os únicos autorizados a instalar bases nessa região, demonstrando assim sua dimensão na esfera internacional.⁹³

Diante do já exposto, e há de ficar ainda mais claro no decorrer deste trabalho de pesquisa, é patente que, não obstante o não reconhecimento do *status* de “sujeito de direito internacional”, a influência efetiva das ONGs, tanto no âmbito nacional quanto internacional, é bastante grande; arrisca-se falar, inclusive, que tal atuação até parece mais efetiva da forma como é, com todos os obstáculos formais.

4.3 OS MEIOS DE ATUAÇÃO DAS ONGS: DESTEMOR PARA INFLUENCIAR AS POLÍTICAS ESTATAIS AMBIENTAIS

Os Estados, sofrendo pelo despreparo de seus membros ou simplesmente omissos, deixaram espaço para a inserção das ONGs no processo decisório internacional em matéria ambiental. Em rede ou engajadas individualmente em suas causas, elas, atores agora poderosos e influentes, “fazem acontecer”.

Carecendo de poder coercitivo – este a disposição dos Estados e tradicionalmente associado à influência política - a atuação das ONGs, sem armas, costuma dar-se paralelamente às reuniões oficiais e limita-se, de modo geral, ao uso de meios consensuais. Nos termos de Karns e Mingst, não possuindo um exército ou forças policiais, os “atores não-estatais carecem dos tipos de poder tradicionalmente associados com a influência nas políticas internacionais.”⁹⁴ (tradução nossa) No mesmo sentido, destacando o poder dos Estados e a influência das ONGs, Rafael Villa completa:

[...] a existência da coação, condição necessária embora não suficiente do poder político, representa a diferença entre poder e influência: um ator tem poder de mando, em última instância, na medida em que controla a coerção física; quando carece desta, mas se vale de meios consensuais para

⁹³ OLIVEIRA, Rafael Santos De. WEBER, Catiane Trevisan. Atuação das organizações não-governamentais ambientalistas: uma perspectiva internacional. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, n. 40, 30 abril 2007. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=1733. Acesso em: 25/07/2010.

⁹⁴ *Nonstate actors lack the types of power traditionally associated with influence in international politics*. KARNs, Margaret P.; MINGST, Karen A. **International Organization: The Politics and Processes of Global Governance**. Boulder: Lynne Rienner, 2004. p. 241.

conseguir o objetivo de encontrar obediência nas vontades alheias, tem influência.⁹⁵

Destas referências, infere-se que às ONGs resta o expediente da influência, poder este utilizado tanto nas reuniões políticas internacionais, como, cotidianamente, em âmbito nacional, “persuadindo ou convencendo os representantes governamentais, aqueles com o poder formal de tomar decisões, de aceitar a perspectiva dos atores não-estatais.”⁹⁶ (tradução nossa)

Neste novo cenário, as ONGs, destaca Rochester, contribuem não apenas na:

[...] formação da agenda, mas também em fases subseqüentes do processo político, de vez em quando ajudando a formatar a linguagem usada no tratado, a mobilizar a massa pública a apoiar a ação governamental e – especialmente no caso dos países em desenvolvimento - a suplementar a capacidade nacional de cumprir o regime de obrigações e executar avaliação política.⁹⁷ (tradução nossa)

É de se notar, portanto, que estas instituições cooperam para a efetividade de todo o processo de criação e efetivação das leis internacionais ambientais, desde o apoio popular e a seleção dos temas que merecem figurar nas discussões formais, até a efetiva implementação em cada Estado signatário de um Tratado ou Convenção internacional.

Acrescentem-se outras três importantes funções realizadas pelas ONGs: a primeira delas, a de críticos internacionais – atividade comumente realizada com êxito tendo em vista que, “não ligadas a Estados e não dependendo de fundos estatais, elas [as ONGs] podem adotar posições críticas, usando a mídia para

⁹⁵ VILLA, Rafael A. Duarte. Formas da Influência das ONGs na Política Contemporânea. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, n. 12, p. 23, jun. 1999.

⁹⁶ *Nonstate actors can only try to influence the talks by persuading or convincing government representatives, who have formal power to make the decisions, to accept the nonstate actors' perspective.* BETSILL, Michele M.; CORELL, Elisabeth Corell. NGO influence in international environmental negotiations: a framework for analysis. **Global Environmental Politics**, Massachusetts, v. 1, n. 4, November 2001. p. 74. Disponível em: [www.polisci.colostate.edu/fac/mb/NGO Influence.pdf](http://www.polisci.colostate.edu/fac/mb/NGO%20Influence.pdf). Acesso em: 10/05/2010.

⁹⁷ [...] *on agenda-setting but also in subsequent phases of the policy process, at times helping to craft treaty language, to mobilize mass publics to support governmental action and –especially in the case of LDCs – to supplement national capacity to carry out regime obligations and perform policy evaluation.* ROCHESTER, J. Martin. **Between peril and promise: the politics of international law.** Washington: CQ Press, 2006. p.177.

divulgar sua insatisfação.”⁹⁸ (tradução nossa); em segundo, a de “tentar mudar o jeito que as pessoas pensam sobre questões concernentes à preservação ambiental.”⁹⁹ (tradução nossa); e, por último, as ONGs esforçam-se para influenciar a política estatal diretamente, fornecendo “informação sobre opções políticas.”¹⁰⁰ (tradução nossa) Vale ratificar que tal intento só é possível em virtude da posse de conhecimentos técnicos e de um corpo de *experts* em sua composição.

Assim sendo, os próximos tópicos dedicam-se ao esclarecimento dos principais meios de atuação das ONGs aqui, brevemente, introduzidos.

4.3.1 O conhecimento científico e a informação ambiental

Um dos grandes obstáculos no tocante às questões ambientais, relativamente novas e altamente complexas, gira em torno da incerteza quanto à relação de causa-consequência entre as atividades humanas e suas implicações ao meio ambiente. Na ausência de evidências científicas, pouco ou nada se faz para combater a degradação ambiental, motivo pelo qual as respostas para estes problemas repousam, em grande medida, no desenvolvimento da ciência e da tecnologia. Concorda-se, portanto, que a falta de informação é um grande, se não o maior, obstáculo para o desenvolvimento de políticas internacionais.

Nesta atmosfera, as ONGs, a exemplo das conhecidas *World Resources Institute* e o *Worldwatch Institute*, devotam esforços substanciais às pesquisas, concretizando trabalhos importantíssimos ao desenvolvimento da governança ambiental global, quais sejam, os de juntar, compilar e disseminar informações científicas. Nas palavras das professoras americanas Karns e Mingst:

⁹⁸ *Because they are not attached to nation-states and do not depend on states for funds, they are able to take critical positions, using the media to publicize their dissatisfaction.* KARNs, Margaret P.; MINGST, Karen A. **International Organization: The Politics and Processes of Global Governance.** Boulder: Lynne Rienner, 2004. p. 469.

⁹⁹ [...] *try to change the way people think about issues in the interest of environmental preservation.* KARNs, Margaret P.; MINGST, Karen A. **International Organization: The Politics and Processes of Global Governance.** Boulder: Lynne Rienner, 2004. p. 469.

¹⁰⁰ *Finally, and perhaps most important, NGOs attempt to influence states' environmental policy directly. They provide information about policy options.* KARNs, Margaret P.; MINGST, Karen A. **International Organization: The Politics and Processes of Global Governance.** Boulder: Lynne Rienner, 2004. p. 470.

Em um mundo cujos problemas tornam-se cada vez mais complexos, o conhecimento e, mais importante, o compartilhamento deste conhecimento por *experts* através das redes transnacionais é crucial para o entendimento dos próprios problemas, delimitando as questões para debates coletivos e propondo soluções específicas.¹⁰¹ (tradução nossa)

Composta por uma elite de cientistas, grande credibilidade e legitimidade são conferidas ao posicionamento das ONGs. Por certo, com o aumento da complexidade das questões ambientais, a demanda pelo *know-how* destas instituições tende a aumentar na mesma proporção. Nesse sentido, Yamin faz um retrato bastante acurado da contribuição das ONGs na prática dos representantes estatais, especialmente após a já mencionada ECO-92:

A frequência e o escopo de negociações internacionais ambientais têm crescido desde o Rio. E mesmo os ministros dos mais abastados, países com mais recursos, estão reclamando da “fadiga das negociações” causada pelo ciclo infinito de conferências diplomáticas, grupos subsidiários e reuniões das agências. Para diplomatas dos países em desenvolvimento e países com economias em transição, a situação é significativamente pior. Tais diplomatas correm de reunião em reunião, muitas vezes só lendo relatórios durante os vôos, e tornando-se cada vez mais confiantes nos “roteiros” fornecidos por suas ONGs favoritas, na esperança de que estes fornecerão a eles análises suficientes das questões em jogo e da postura que eles devem adotar.¹⁰² (tradução nossa)

Destas afirmações, é possível deduzir que tais conhecimentos especializados são determinantes nas negociações internacionais ambientais – capazes de, efetivamente, alterar determinadas concepções e interesses estatais. Nessa linha, Betsill e Corell asseveram que “na esfera das negociações internacionais ambientais, as ONGs são cada vez mais bem sucedidas ao usarem

¹⁰¹ *In a world whose problems seem to grow steadily more complex, knowledge and, more important, the sharing of knowledge by experts through transnational networks is critical to understanding the problems themselves, framing issues for collective debates, and to proposing specific solutions.* KARNIS, Margaret P.; MINGST, Karen A. **International Organization: The Politics and Processes of Global Governance.** Boulder: Lynne Rienner, 2004. p. 221.

¹⁰² *The frequency and scope of international environmental negotiations have increased since Rio. And even the ministries from the richest, most well resourced countries are complaining of “negotiations fatigue” caused by the never ending cycle of diplomatic conferences, subsidiary body and bureaux meetings. For diplomats from developing countries and economy in transition countries, the situation is significantly worse. Diplomats rush from meeting to meeting, often only reading the paperwork on flights, and becoming increasingly reliant that the “briefings” provided by their favoured NGOs in the hope that these will provide them with sufficient analysis of the issues at stake and the stance they should take.* YAMIN, Farhana, NGOs and International Environmental Law : a critical evaluation of their roles and responsibilities. **Review of European Community and International Environmental Law**, Oxford, v. 10, n. 2, July 2001. p. 15. Disponível em: <http://www.ucl.ac.uk/cserge/Yamin.pdf>. Acesso em: 27/07/2010.

seu conhecimento especializado para modificar as ações dos tomadores de decisão, alterando as concepções de seus interesses.”¹⁰³ (tradução nossa)

No mesmo sentido, Regina do Valle pontua que grande parte das ONGs científicas internacionais oferecem “recomendações e avaliações para que os participantes nos processos de decisões tenham argumentos suficientes para interferir na elaboração das leis.”¹⁰⁴ Acrescente-se, inclusive, que, diante da notoriedade deste trabalho, há ONGs que são convidadas a participar das delegações oficiais “[...] quando os assuntos tratados exigem informações e posições técnicas ou questões estratégicas, como na celebração de convenções sobre proteção do meio ambiente.”¹⁰⁵ Tal participação, evidentemente, aumenta a capacidade dos governos de tomarem decisões eficientes, bem como confere legitimidade às leis e confiança às políticas ambientais.

Indubitável, portanto, que o domínio da informação é um dos principais meios a disposição das ONGs para exercer a mencionada “influência”. Lembre-se que esta se concretiza quando “um ator intencionalmente transmite uma informação para outro que altera as ações deste último, o que não teria ocorrido sem a informação.”¹⁰⁶ (tradução nossa)

Tal análise há de ter como parâmetro todo o contexto e as fases que envolvem a formação das leis internacionais. Como bem lembram Betsill e Corell, a

¹⁰³ *In the realm of international environmental negotiations, NGOs are increasingly successful in using their specialized knowledge to modify the actions taken by state decision-makers by altering their conceptions of their interests.* BETSILL, Michele M.; CORELL, Elisabeth Corell. *NGO influence in international environmental negotiations: a framework for analysis.* **Global Environmental Politics**, Massachusetts, v. 1, n. 4, November 2001. p. 74. Disponível em: www.polisci.colostate.edu/fac/mb/NGO_Influence.pdf. Acesso em: 10/05/2010.

¹⁰⁴ VALLE, Regina Maria Piza de Assumpção do. **A Ordem Jurídica Internacional e a Sociedade da Informação**. 206 f. Dissertação (Mestrado em Direito Internacional) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo, p. 41, 2007. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2135/tde-02092008-082149/>. Acesso em: 28/05/2010.

¹⁰⁵ VALLE, Regina Maria Piza de Assumpção do. **A Ordem Jurídica Internacional e a Sociedade da Informação**. 206 f. Dissertação (Mestrado em Direito Internacional) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo, p. 78, 2007. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2135/tde-02092008-082149/>. Acesso em: 28/05/2010.

¹⁰⁶ [...] *when one actor intentionally transmits information to another that alters the latter's actions from what would have occurred without the information.* KNOKE, David. *Political Networks: The Structural Perspective*. Cambridge: Cambridge. 1990, p. 3, *apud* BETSILL, Michele M.; CORELL, Elisabeth Corell. *NGO influence in international environmental negotiations: a framework for analysis.* **Global Environmental Politics**, Massachusetts, v. 1, n. 4, November 2001. p. 74. Disponível em: www.polisci.colostate.edu/fac/mb/NGO_Influence.pdf. Acesso em: 10/05/2010.

influência deve ser observada desde o estabelecimento da pauta de negociações até o texto final do Tratado. Nas palavras das autoras:

[...] embora as informações transmitidas pelas ONGs possam refletir-se no texto do acordo final, nós devemos também observar seus efeitos no contexto amplo em que a informação é transmitida, como nos pronunciamentos individuais dos países, quais assuntos estão (ou não estão) na agenda e qual terminologia está sendo usada para discutir os assuntos ambientais em questão.¹⁰⁷ (tradução nossa)

É de se notar, portanto, que as referidas informações podem afetar os debates de diversas maneiras: desde colocar itens na agenda de discussão, determinar a linguagem usada nos tratados, a profundidade de tratamento dada a determinados assuntos até o texto final dos tratados.

Finalmente, há de se pontuar, como o fez Raustiala, que as “ONGs comumente fornecem tais informações gratuitamente aos representantes dos governos.”¹⁰⁸ (tradução nossa), o que, de fato, favorece, e bastante, àqueles países menos abastados, minimizando os custos referentes a tais pesquisas e maximizando os resultados políticos.

4.3.2 A educação ambiental e a formação do consenso

É senso comum que as normas jurídicas surgem a partir das demandas sociais e da necessidade de regulamentação. Nesta base, o trabalho das ONGs é bastante eficaz no sentido de mobilizar o público, educando-o¹⁰⁹, despertando a

¹⁰⁷ [...] *while information transmitted by NGOs can be reflected in the final agreement text, we may also observe its effects on the broader context in which the information is transmitted, such as in individual country statements, which issue are (or are not) on the agenda, and which terminology is being used to discuss the environmental issue at hand.* BETSILL, Michele M.; CORELL, Elisabeth Corell. NGO influence in international environmental negotiations: a framework for analysis. **Global Environmental Politics**, Massachusetts, v. 1, n. 4, November 2001. p. 75. Disponível em: www.polisci.colostate.edu/fac/mb/NGO_Influence.pdf. Acesso em: 10/05/2010.

¹⁰⁸ *NGOs commonly provide such information to government policy makers freely.* RAUSTIALA, Kal. States, NGOs, and international environmental institutions. **International Studies Quarterly**, v. 41, 1997. p. 727. Disponível em: [www.law.ucla.edu/raustiala/publications/States NGOs and International Environmental Institutions.pdf](http://www.law.ucla.edu/raustiala/publications/States%20NGOs%20and%20International%20Environmental%20Institutions.pdf). Acesso em: 15/07/2010.

¹⁰⁹ Acerca deste trabalho de educação ambiental, cite-se o trabalho das ONGs internacionais *Earthwatch* (maiores informações no endereço <http://www.earthwatch.org/aboutus/whatwedo/>) e *Audubon* (maiores informações no endereço <http://www.audubon.org/>), além de inúmeras ONGs

sensibilidade coletiva e fazendo com que muitos acreditem e se preocupem com as causas ambientais. Em outros termos, elas facilitam a compreensão dos assuntos ambientais, tornando tal problemática acessível ao grande público; tudo isso na tentativa de gerar um consenso, nacional e internacional, acerca de determinadas questões ambientais e da necessidade de ação. Emerge, assim, uma consciência ambiental global.

Acrescente-se que tal consenso é buscado não apenas na sociedade, mas também entre as ONGs, na tentativa de transmitir uma mensagem coesa em âmbito global transnacional. Assim, com bem diz Rafael Villa, “elas constituem atores que têm uma ação pragmática, ou seja, na criação do consenso transnacional elas definem estratégias específicas para atingir seus objetivos, descartando-se a possibilidade de ações caóticas.”¹¹⁰

4.3.3 As campanhas e a publicidade

As ONGs advogam pessoal e publicamente por suas causas. Frequente é a veiculação nos noticiários internacionais de imagens, normalmente chocantes e inusitadas, de ativistas ambientais em suas campanhas – panfletam, pintam seus corpos, jogam-se nos mares.

Não se pode olvidar que um dos grandes responsáveis pelo sucesso dessas campanhas foi a revolução na comunicação, ao oferecer modernas tecnologias de disseminação da informação, como a internet e as redes sociais. Forma-se uma espécie de política sem fronteiras, cujos membros são ativistas informados, de múltiplas nacionalidades e que compartilham os mesmos objetivos e valores. Sobre este novo cenário, fala Regina do Valle:

A sociedade civil não precisa mais necessariamente delegar a representantes do Estado o poder de defender seus interesses, conforme estrutura pré-estabelecida nas Cartas Constitucionais. O poder de tutelar os interesses da comunidade sem a interferência dos órgãos e dos servidores eleitos ou denominados para gerir a coisa pública passou a existir, como

nacionais ao redor do mundo, como a indiana *Centre for Environment Education* (maiores informações no endereço <http://www.cceindia.org/cee/index.htm>) e o brasileiro “Projeto Apoema” (maiores informações no endereço <http://www.apoema.com.br/geral.htm>).

¹¹⁰ VILLA, Rafael A. Duarte. Formas da Influência das ONGs na Política Contemporânea. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, n. 12, p. 29, jun. 1999.

uma possibilidade, a partir da evolução da tecnologia da informação, pois a complexidade das relações modernas, tanto privadas quanto públicas, tanto no âmbito interno como no internacional, de um lado não tem mais fronteiras claras, em razão da dimensão digital, e, de outro, permite a comunicação direta sem problemas de tempo e espaço.¹¹¹

Com estas novas possibilidades de comunicação e de transporte, o famoso slogan “pense globalmente, aja localmente” (“*think globally, act locally*”), mais tarde alterado para “pense e aja globalmente bem como localmente” (“*think and act globally as well as locally*”)¹¹², é, mais do que nunca, viável de ser posto em prática.

Por seu turno, não é difícil verificar que estas campanhas promovidas pelas ONGs antes das negociações oficiais influenciam, e bastante, a agenda de discussão. Concordando, Liszt Vieira conta que a “mobilização pública e campanhas de grupos organizados, tais como o movimento de mulheres, o movimento ambiental e o movimento pela paz, têm influenciado a agenda da ONU.”¹¹³

4.3.4 A pressão e a atuação direta

Pouco adianta a ciência identificar um problema se não acompanhada por respostas aptas a solucioná-lo. Neste viés, diante da comum resistência de algumas empresas e governos em aceitar constatações científicas que necessitem de restrições as suas atividades, às ONGs resta como alternativa a pressão ou a atuação direta – método este que pode ser “considerado um legado dos grupos ecológicos, que o vêm utilizando sistematicamente desde inícios de 1970.”¹¹⁴ Nesse sentido, acrescenta Rafael Villa:

¹¹¹ VALLE, Regina Maria Piza de Assumpção do. **A Ordem Jurídica Internacional e a Sociedade da Informação**. 206 f. Dissertação (Mestrado em Direito Internacional) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo, p. 94, 2007. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2135/tde-02092008-082149/>. Acesso em: 28/05/2010.

¹¹² ARTS, Bas. The global-local nexus: *NGOs and the articulation of scale*. **Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie**, Oxford, v. 95, n. 5, p. 498-510, 2004. p. 501. Disponível em www.unpop.nl/inhoud/artikelen/global-local%20nexus.pdf. Acesso em: 21/07/2010.

¹¹³ VIEIRA, Liszt. **Os argonautas da cidadania**. A sociedade civil na globalização. Rio de Janeiro: Record, 2001. p. 122.

¹¹⁴ VILLA, Rafael A. Duarte. Formas da Influência das ONGs na Política Contemporânea. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, n. 12, p. 29, jun. 1999.

Os métodos geralmente aparecem sob duas formas: a sensibilização da opinião pública, para que essa exerça sua pressão sobre os responsáveis pela decisão e execução de projetos e políticas, e a ação direta, que consiste muitas vezes na execução de ações nos próprios lugares onde se desenvolvem os projetos considerados não-procedentes.¹¹⁵

Assim, se insuficiente a pressão sobre os agentes políticos, necessário é atuar fora do processo formal de tomada de decisões e agir diretamente no foco do problema. Assim, Liszt Vieira ressalta que “internacionalmente, tanto em países pobres quanto em ricos, as ONGs podem superar a atuação dos governos na oferta de diversos serviços públicos.”¹¹⁶ Cite como exemplo de ONG que oferece serviços que, *a priori*, deveriam ser fornecidos pelo Estado a japonesa *Peace Boat*, a qual, movendo-se com grandes navios em diversos países que enfrentam dificuldades políticas, promove campanhas educacionais, de inclusão digital, ajuda médica, entre outras atividades.¹¹⁷

4.3.5 O monitoramento e a denúncia

As informações acerca das ações empreendidas para o cumprimento dos tratados ainda depende, em grande medida, da confecção de relatórios sob a responsabilidade de cada Estado. Neste ínterim, muitos falham no tocante à veracidade e à precisão das informações.

Tendo em vista esta realidade, as ONGs contribuem consideravelmente nesta etapa de monitorar o cumprimento dos tratados e convenções internacionais, divulgando, periodicamente, avaliações e dados referentes àquilo que efetivamente ocorre. Nos termos de Raustiala, “o monitoramento das ONGs pode fornecer aos Estados informações úteis e um exame independente dos relatos individuais fornecidos pelos governos.”¹¹⁸ (tradução nossa)

¹¹⁵ VILLA, Rafael A. Duarte. Formas da Influência das ONGs na Política Contemporânea. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, n. 12, p. 22, jun. 1999.

¹¹⁶ VIEIRA, Liszt. **Os argonautas da cidadania**. A sociedade civil na globalização. Rio de Janeiro: Record, 2001. p. 212.

¹¹⁷ Maiores informações disponível no endereço <http://www.peaceboat.org/english/index.html>.

¹¹⁸ *NGO monitoring can provide states with useful information and an independent check on official self-reports given by the individual governments*. RAUSTIALA, Kal The “participatory revolution” in

Tal atuação, diante de sua complexidade e importância, será mais bem trabalhada no capítulo seguinte.

4.3.6 A atuação na esfera judicial

Comumente como último recurso, as ONGs optam pelo uso de medidas judiciais. Por vezes, estas podem resultar em sanções àqueles que infringem as normas; por outras, podem servir meramente como meio de atrair a atenção e sensibilizar o público. Ressalte-se que tal publicidade costuma ser tão, ou até mais, eficaz quanto a primeira opção.

A título de ilustração, pertinente explorar, com brevidade, o caso “*McDonald’s Restaurants v. Morris & Steel*”, comumente conhecido como “*McLibel case*” (“caso McDifamação”).¹¹⁹ Este foi objeto, inclusive, de um documentário com o mesmo nome e é exemplo bastante contundente de como as cortes podem colaborar para a efetividade das campanhas empreendidas pelas ONGs.

O referido documentário exibe toda a trajetória de dois ativistas, Helen Steel e Dave Morris, integrantes do *Greenpeace* britânico, acusados por calúnia e difamação em processo judicial movido pela rede *McDonald’s*. O motivo: a distribuição de panfletos intitulados “*What’s Wrong With McDonald’s*” (“O quê há de errado com o McDonalds”). Em seis páginas, tal impresso veiculava uma série de acusações aos produtos e a política da gigante companhia – dentre elas, a promoção de *junk food* como comida nutritiva, a exploração das crianças por meio de excessiva propaganda e a exploração de funcionários.¹²⁰

Diversas audiências foram realizadas ao longo de sete exaustivos anos de discussão, de 1990 a 1997, compondo a mais longa - e, admita-se, desproporcional - ação da história das cortes britânicas. Ademais, acrescente-se ao caráter desigual da disputa o fato de que o próprio direito britânico não permite assistência jurídica nos casos de difamação, motivo pelo qual os ativistas foram obrigados a participar

international environmental law. **Harvard Environmental Law Review**, Cambridge, v. 21, 1997. p. 561.

¹¹⁹ Maiores informações disponível no endereço www.mcspotlight.org.

¹²⁰ MCLIBEL. Direção de Franny Armstrong e Ken Loach. Inglaterra: Cinema Libre Studio, 2005. 1 DVD (85 min).

sozinhos da disputa judicial, enfrentando, do outro lado, um time de renomados advogados.¹²¹

Em seu veredicto, a Corte anunciou vitória parcial da empresa, reconhecendo a existência da calúnia e difamação e condenando os ativistas a pagar sessenta mil libras por danos à imagem – quantia esta que, após apelação, passou a ser de quarenta mil, mas que, contudo, jamais foi paga.

Não satisfeitos, Morris e Steel recorreram à Corte Européia de Direitos Humanos, alegando que as leis britânicas violavam direitos garantidos pela Convenção Européia sobre Direitos Humanos, a exemplo do direito por um julgamento justo, desrespeitado quando negada a assistência jurídica aos ativistas. Neste momento, os ativistas saíram vitoriosos frente ao governo britânico, sendo reconhecido pelos juízes da Corte que a mencionada legislação violava, sim, artigos da Convenção.¹²²

Não se pode olvidar, como bem pontua Sun Tzu, que “o que certamente começou como um pequeno incômodo, uma simples pedra no sapato, acabou tomando proporções épicas de uma batalha de Davi contra Golias.”¹²³ Fato é que a notoriedade alcançada pelo caso oportunizou absolutamente o contrário do objetivo da empresa. Se esse era silenciar as críticas, o que se conseguiu foi maximizar o alcance da publicidade, trunfo auxiliado, especialmente, pelos avanços da comunicação. Nesse sentido, acrescenta Sun Tzu:

Catapultando da relativa obscuridade às primeiras páginas dos principais jornais, o panfleto original tornou-se um cultuado item de colecionador, mesmo com mais de 3 milhões de cópias circulando pelo Reino Unido. A internet mostrou-se letal na disseminação de informações: incontáveis websites dedicaram-se a cobrir o episódio, acompanhar os trabalhos e esmiuçar o que ia se tornar um caso judicial cada vez mais complexo. Livros e documentários de tevê serviam apenas para piorar as coisas e jogar sal nas feridas do *McDonald's*.¹²⁴

¹²¹ MCLIBEL. Direção de Franny Armstrong e Ken Loach. Inglaterra: Cinema Libre Studio, 2005. 1 DVD (85 min).

¹²² MCLIBEL. Direção de Franny Armstrong e Ken Loach. Inglaterra: Cinema Libre Studio, 2005. 1 DVD (85 min).

¹²³ TZU, Sun. **A arte da guerra: uma interpretação em 52 ideias brilhantes**. Tradução de: OLIVEIRA, Renato Marques de. São Paulo: Editora Globo S.A., 2008. p 43.

¹²⁴ TZU, Sun. **A arte da guerra: uma interpretação em 52 ideias brilhantes**. Tradução de: OLIVEIRA, Renato Marques de. São Paulo: Editora Globo S.A., 2008. p. 43.

Finaliza-se, aqui, a breve descrição dos principais métodos de atuação das ONGs na tentativa, especialmente, de influenciar as políticas internacionais e intervir na sociedade. A seguir, refletir-se-á: será que as ONGs, atuando nas lacunas e paralelamente à ação estatal, querem e estão preparadas para substituir a figura do Estado?

4.4A RELAÇÃO DAS ONGs E ESTADOS: SUBSTITUIÇÃO, COOPERAÇÃO OU ANTAGONISMO?

4.4.1 Substituição?

Ciente da influência das ONGs no cenário internacional há quem se pergunte: será a ascensão destes atores não-estatais uma evidência do eventual declínio da influência estatal na sociedade? Em outros termos, será que há uma perda do poder estatal à medida que aumenta a participação das ONGs na política internacional? O melhor da doutrina acredita que não; aliás, muito pelo contrário, rejeita qualquer teoria que proponha, no curto prazo, tamanha revolução.

É bem verdade que a emergência das ONGs gerou irrevogável mudança nas estruturas de poder. Entretanto, não há indícios suficientes para um possível falecimento do Estado-nação. Deste modo, no panorama atual, qualquer posição tendente aos extremos, como aquela que decreta a morte do Estado com a respectiva substituição pelas ONGs, há de ser rapidamente refutada.

Só se pode profetizar tal fim a partir do momento em que os indivíduos acreditarem que viverão melhor sem o Estado do que com ele, afinal o modelo estatal moderno só sobrevive enquanto meio eficiente para a consecução de objetivos e sob determinados moldes. Nesse sentido, pondera Eduardo Matias:

Os Estados, apesar de sofrerem as consequências da globalização e de apostarem na cooperação, não dão sinais de que poderiam deixar de existir em um futuro próximo. A importância do Estado está fortemente ligada às funções que justificam a sua existência e o tornam essencial, e às

exigências de legitimidade que essa instituição ainda cumpre melhor do que qualquer outro ator da sociedade global.¹²⁵

Fato é que as ONGs não estão prontas para substituir o Estado, faltando a elas uma série de atributos importantíssimos, dentre eles a representatividade, fator conquistado pelos governantes eleitos por meio de um processo democrático regular.

De todo modo, irrefutável é que a trabalho das ONGs, atuando em esferas até então exclusivas dos Estados¹²⁶, está transformando a política nacional e internacional. Nesta perspectiva, pode-se arriscar falar em uma crise de Estado no sentido dado por Bobbio, o qual prevê a “[...] crise de um determinado tipo de Estado, não o fim do Estado.”¹²⁷ Portanto, diante da incapacidade de enfrentar, sozinhos, todos os desafios da modernidade, inescapável aos Estados é a transformação – não a substituição.

4.4.2 Cooperação ou antagonismo?

Conforme se infere das afirmações acima, a transformação ocorrida no modelo de Estado diante do empoderamento das ONGs parece ocorrer no sentido de reforma, não da revolução. Tenha-se presente, portanto, que a ascensão das ONGs, no presente, não desafia a predominância do poder estatal nas relações internacionais, mas exige a adequação destes atores às novas situações.

Neste ponto, surge o questionamento: tal transformação ocorrerá visando maior cooperação ou antagonismo de Estados e ONGs? Não há de olvidar-se que a primeira opção é muito mais vantajosa a ambas as partes – e, de fato, é assim que vem ocorrendo, voluntariamente.

¹²⁵ MATIAS, Eduardo F. P. **A humanidade e suas fronteiras: do Estado soberano à sociedade global**. São Paulo: Paz e Terra, 2005. p. 521.

¹²⁶ Nesse sentido, cite como exemplo a situação que ocorre em Bangladesh e na Somália, conforme retratado por Karns e Mingst, países em que as ONGs desenvolvem serviços básicos e essenciais, substituindo, nestas situações, os Estados. Nos termos das autoras, “*NGOs have taken on roles in education, health, agriculture and microcredit, all of which originally were government functions.*” KARNs, Margaret P.; MINGST, Karen A. *International Organization: The Politics and Processes of Global Governance*. Boulder: Lynne Rienner, 2004. p. 215.

¹²⁷ BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo e Sociedade: para uma teoria geral da política**. Tradução de NOGUEIRA, Marco Aurélio. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. p. 126.

Embora, a primeira vista, possa parecer o contrário, Eduardo Matias ressalta que tal cooperação não traz perda, mas aumento do poder estatal. Nas palavras do autor, “ao optarem por compartilhar algumas de suas competências os Estados estariam agindo em defesa de seu próprio interesse, a fim de aumentar a eficiência na resolução de determinados problemas.”¹²⁸

Dado o fato de as ONGs serem atores políticos poderosos, tanto no cenário nacional quanto internacional, e dominarem quantidade e qualidade de informações, os Estados têm muitas razões para integrá-las à estrutura internacional de tomada de decisões. Nessa acepção, arrisca-se falar que tal cooperação deixou de ser uma opção e passou a ser uma necessidade quando em pauta as questões ambientais, local onde os “governos podem engajar-se mais efetiva e legitimamente na proteção ambiental quando a participação das ONGs é aumentada.”¹²⁹ (tradução nossa)

Tenha-se presente, portanto, que os Estados necessitam das ONGs como forma de legitimar, democratizar e tornar mais efetivo o processo internacional de tomada de decisões. Neste viés, completa Platiau, dizendo que “é de bom alvitre ressaltar que a tendência mundial é de parceria entre as autoridades públicas e as ONG’s, pois, além dos papéis que essas podem desenvolver, serve como legitimadora da ação pública.”¹³⁰

Cumpra assinalar que, igualmente, as ONGs dependem, em grande medida, dos Estados para atingir seus objetivos. Nesse sentido, pondera Raustiala:

Para funcionar, a cooperação internacional ambiental deve contar com a coerção legítima que apenas os Estados exercem. Por isso, muitas ONGs que são críticas do sistema estatal e do poder estatal são, no entanto, ativas participantes na criação de novas normas internacionais ambientais, e procuram tornar aquela lei “rígida” – isto é, legalmente compulsórias aos Estados envolvidos.¹³¹ (tradução nossa)

¹²⁸ MATIAS, Eduardo F. P. **A humanidade e suas fronteiras**: do Estado soberano à sociedade global. São Paulo: Paz e Terra, 2005. p. 417.

¹²⁹ *Governments can engage in environmental protection more effectively and more legitimately when NGO participation is increased.* RAUSTIALA, Kal The “participatory revolution” in international environmental law. **Harvard Environmental Law Review**, Cambridge, v. 21, 1997. p. 585-586.

¹³⁰ BARROS-PLATIAU, Ana Flávia. *Novos Atores, Governança Global e o Direito Internacional Ambiental*. In: MEIO ambiente. Brasília: Escola Superior do Ministério Público (ESMPU), 2004. v. 1, p. 17. (Série Grandes Eventos). Disponível em: http://www3.esmpu.gov.br/linha-editorial/outras-publicacoes/serie-grandes-eventos-meio-ambiente/AnaFlaviaBarrosPlatiau_Novos_atores.pdf. Acesso em: 03 nov 2009.

¹³¹ *In order to work, international environmental cooperation must rely on the legitimate coercion that only states wield. That is why many NGOs that are critical of the state system and state power are*

Pelo exposto, conclui-se que, muito embora os atores não-estatais exerçam influência bastante expressiva na ordem internacional, ainda são os Estados que ocupam posição de proeminência no processo de governança global. De todo modo, indubitável é que o papel das ONGs não mais se resume ao de mero informante, mas são atores ativos e relevantes ao cenário internacional.

Por estas razões, a natureza e a direção da ação estatal teve, e ainda tem, de adaptar-se à nova realidade, não havendo qualquer previsão de extinção do Estado, mas de flexibilidade e abertura às novas configurações de poder.

Feitas estas colocações, passa-se, agora, ao exame da atuação e influência das ONGs nas diversas etapas de criação e efetivação do Direito Internacional do Meio Ambiente, discussão esta responsável pelo título deste trabalho de pesquisa.

nevertheless active participants in the creation of new international environmental law, and seek to make that law "hard" – that is, legally binding on the states involved. RAUSTIALA, Kal The "participatory revolution" in international environmental law. **Harvard Environmental Law Review**, Cambridge, v. 21, 1997. p. 585-586.

5 O PAPEL DAS ONGS NA CRIAÇÃO E EFETIVIDADE DO DIREITO INTERNACIONAL AMBIENTAL

Como introduzido, o aumento da complexidade dos problemas estimulou a emergência dos atores não-estatais nas tratativas internacionais. Com efeito, as ONGs, dominando informações exclusivas e com expressivo poder político, passaram a influenciar efetivamente o processo regulatório internacional no âmbito da proteção do meio ambiente.

Saliente-se, desde já, que tal mérito não se deve apenas ao trabalho das grandes ONGs internacionais, mas à aliança destas com ONGs menores, que atuam junto à comunidade. Isto porque são imprescindíveis para as primeiras o trabalho de base desenvolvido pelas instituições nacionais, estas, sim, encarregadas de orientar a política e a população de seu país, pensamento que reverberará nas discussões internacionais. Reforçando esta ideia, Liszt Vieira lembra que “no nível nacional, as ONGs influenciam parlamentos e governos na determinação de políticas a serem estabelecidas no plano internacional.”¹³²

Acerca da participação das ONGs na governança global ambiental e na elaboração dos instrumentos jurídicos disciplinadores do meio ambiente, Betsill e Corell resumem:

[...] elas tentam criar a consciência pública sobre as questões ambientais; elas fazem *lobby* com os tomadores de decisão estatal na esperança de afetarem as políticas doméstica e exterior relacionadas ao meio ambiente; elas coordenam boicotes no esforço de alterar as práticas corporativas nocivas ao meio ambiente; elas participam das negociações ambientais internacionais; e elas ajudam a monitorar e implementar acordos internacionais.¹³³ (tradução nossa)

¹³² VIEIRA, Liszt. **Os argonautas da cidadania**. A sociedade civil na globalização. Rio de Janeiro: Record, 2001. p. 122.

¹³³ *NGOs participate in global environmental politics in a number of ways: they try to raise public awareness of environmental issues; they lobby state decisionmakers hoping to affect domestic and foreign policies related to the environment; they coordinate boycotts in efforts to alter corporate practices harmful to nature; they participate in international environmental negotiations; and they help monitor and implement international agreements.* BETSILL, Michele M.; CORELL, Elisabeth Corell. NGO influence in international environmental negotiations: a framework for analysis. **Global Environmental Politics**, Massachusetts, v. 1, n. 4, November 2001. p. 75. Disponível em: www.polisci.colostate.edu/fac/mb/NGO_Influence.pdf. Acesso em: 10/05/2010.

É possível aduzir, a partir destas colocações, que a atuação das ONGs inicia com a conscientização ambiental e a conseqüente criação da demanda social por leis. Ou seja, busca-se gerar a convicção de que tal regulamentação ambiental é necessária, fato este fundamental para a configuração da agenda internacional e da posterior efetividade da norma. A seguir, agem no processo de negociação, tornando-o mais legítimo e democrático; neste ponto, fazem *lobby* com os representantes do governo, fornecem informações científicas e lideram eventos paralelos. Finalmente, há grande contribuição na fase de implementação dos acordos internacionais, momento em que as ONGs ajudam a melhorar a adesão da população a estes novos parâmetros legais e monitoram o cumprimento daquilo que foi pactuado pelo Estado.

Convém ressaltar que um estudo que analise a influência das ONGs no Direito deve ter como parâmetro não apenas as leis que são pactuadas em conformidade com aquilo que foi pregado por estas instituições, mas “de maneira mais crítica, a efetividade das ONGs deve ser medida por seu impacto sob as pessoas e os problemas.”¹³⁴ (tradução nossa)

Tais constatações preliminares traçam uma noção da dimensão da atuação das ONGs que se pretende, neste trabalho, abordar. O escopo deste capítulo é o de apresentar os métodos empregados pelas ONGs para influenciar e participar, ainda que informalmente, das diversas etapas da construção e efetivação do Direito Internacional do Meio Ambiente.

Abordar-se-ão estes esforços sob uma ótica tríplice: inicia-se com o trabalho de formação da agenda, passando pela criação das leis internacionais e finalizando na implementação das leis internacionais. Por questões didáticas, tais fases serão explicadas individualmente, adotando-se ordem aparentemente cronológica – “aparente”, explique-se, pois a matéria ambiental exige ajuste periódico das leis, motivo pelo qual a criação de uma nova norma comumente ocorre paralelamente à implementação de outra mais antiga. Antecipe-se que a segunda fase, qual seja, a de criação das normas, parece ser a menos receptiva à participação das ONGs.

¹³⁴ *Most critically, NGO's effectiveness must be measured by their impact in people and problems.* KARNIS, Margaret P.; MINGST, Karen A. **International Organization: The Politics and Processes of Global Governance.** Boulder: Lynne Rienner, 2004. p. 242-243.

5.1A FORMAÇÃO E DEFINIÇÃO DA AGENDA: A CRIAÇÃO DA PAUTA E DA DEMANDA POR REGULAMENTAÇÃO

A formação da agenda (*agenda-setting*) refere-se ao estágio preliminar em que problemas são definidos e incluídos na lista de preferências e prioridades a serem debatidas, oportunamente, nos foros de negociação internacional. Em outras palavras:

O processo de formação da agenda é uma contínua concorrência entre assuntos sugeridos para ganhar a atenção dos profissionais da mídia, das elites pública e política. A formação da agenda explica o porquê da informação sobre certos assuntos, e não outros, está ao alcance do público em uma democracia; como a opinião pública é modelada, e porque certos assuntos são resolvidos por meio de ações políticas enquanto outros não. O estudo da formação da agenda é um estudo de mudança e estabilidade social. ¹³⁵ (tradução nossa)

Com base na análise anterior realizada neste trabalho é possível concluir que, ainda hoje, às ONGs dificilmente é atribuído o direito formal de propor temas para a composição da agenda. Diversamente disso, Farhana Yamin destaca que “é amplamente reconhecido que elas exercem poder informal o qual é efetivamente utilizado pelas mesmas para dispor do modo para o qual os problemas são direcionados, a prioridade que recebem e o modo no qual os governos colaboram para resolvê-los.” ¹³⁶ (tradução nossa) Ressalta, ainda, que tais ações “[...] geralmente ocorrem fora dos confins do fórum internacional estabelecido para abordar determinado problema.” ¹³⁷ (tradução nossa)

¹³⁵ *The agenda-setting process is an ongoing competition among issue proponents to gain the attention of media professionals, the public and policy elites. Agenda-setting offers an explanation of why information about certain issues, and not other issues, is available to the public in a democracy; how public opinion is shaped; and why certain issues are addressed through policy actions while other issues are not. The study of agenda-setting is the study of social change and social stability.* DEARING, James W.; ROGERS, Everett M. **Agenda-Setting**. Thousand Oaks: SAGE Publications, n. 6, 1992. (Série Communication Concepts). p. 1-2.

¹³⁶ [...] it is widely accepted that they exercise informal power which is effectively utilized by them to shape the way in which problems are addressed, the priority they receive and the way in which governments collaborate to solve them. YAMIN, Farhana, NGOs and International Environmental Law : a critical evaluation of their roles and responsibilities. **Review of European Community and International Environmental Law**, Oxford, v. 10, n. 2, July 2001. p. 9. Disponível em: <http://www.ucl.ac.uk/cserge/Yamin.pdf>. Acesso em: 27/07/2010.

¹³⁷ *Agenda-setting processes, in this informal sense, the sense most often referred to by political scientists, generally occur outside confines of the international forum established to address a*

Feita esta introdução, passa-se à descrição do efetivo papel das ONGs na formação da agenda. Em linhas gerais, a trajetória pode ser assim resumida: articuladas em “rede”, estas organizações buscam algo próximo ao consenso acerca da delimitação do problema a ser combatido; unidas pelo mesmo objetivo, empregam seus esforços, inicialmente, na base, trabalhando com as populações locais; havendo uma demanda social, desperta-se a atenção dos governos nacionais; sendo todo esse ciclo desenvolvido em várias regiões e diante da própria natureza da questão ambiental, essa deixa de ser preocupação de apenas um governo e passa a ser compartilhada por todos, motivo pelo qual há de figurar, inevitavelmente, nas discussões internacionais.

Desta feita, o papel das ONGs na formação da agenda internacional inicia com uma ação conjunta entre estas instituições, de múltiplas nacionalidades, após intensos debates e confronto de informações, da identificação do problema e das respectivas propostas de solução. Ressalte-se, assim, a importância de se criar um discurso global quando em pauta temas relacionados ao meio ambiente.

Tenha-se presente que este estágio de discussões e construção social do problema depende, e bastante, da ciência. Indispensáveis são, portanto, as ONGs científicas, tendo em vista que “para que suas ideias ganhem aceitação, as ONGs precisam provar a existência de um problema particular ou a viabilidade de uma solução.”¹³⁸ (tradução nossa)

Nada mais ilustrativo que a problemática da camada de ozônio para demonstrar como as ONGs científicas colaboram nesta etapa de definição. Sobre esta, o primeiro alerta foi publicado na tradicional revista científica “Nature”, em 1974, informando a “ligação entre CFCs e a deterioração da camada de ozônio.”¹³⁹ (tradução nossa) Acrescente-se que “uma série de descobertas alarmantes sobre o

problem. YAMIN, Farhana, NGOs and International Environmental Law : a critical evaluation of their roles and responsibilities. **Review of European Community and International Environmental Law**, Oxford, v. 10, n. 2, July 2001. p. 9. Disponível em: <http://www.ucl.ac.uk/cserge/Yamin.pdf>. Acesso em: 27/07/2010.

¹³⁸ *To gain acceptance for their ideas, NGOs need to prove the existence of a particular problem or the feasibility of a solution.* JOACHIM, Jutta M. **Agenda setting, the UN, and NGOs: gender violence and reproductive rights.** Washington: Georgetown University Press, 2007. p. 36.

¹³⁹ *For example, in the case of the ozone layer, it was a 1974 article in Nature that first alerted the world to the link between CFCs and ozone layer deterioration.* ROCHESTER, J. Martin. **Between peril and promise: the politics of international law.** Washington: CQ Press, 2006. p. 177.

aumento no 'buraco' foram informadas por equipes transnacionais de cientistas que estimularam uma ação rápida em Montreal e após.”¹⁴⁰ (tradução nossa)

Por seu turno, após a delimitação do problema, iniciam-se as atividades de motivação perante a sociedade e os governos, dando publicidade às novas preocupações ambientais. Bastante relevante, por conseguinte, é a “capacidade daquelas organizações de usar com eficiência os recursos da revolução tecnológica a fim de espalhar sua mensagem pela mídia e pressionar os governos.”¹⁴¹

A seguir, inicia-se o trabalho social de educação ambiental, igualmente importante na fase de aceitação das normas internacionais. Nesse sentido, a inglesa Farhana Yamin delinea o cenário:

As ONGs executam um papel crucial no processo de “definição do problema.” Elas ajudam a traduzir assuntos científicos complexos em “problemas” que o público consiga entender, gerando “demanda” por ação do Estado ou da comunidade internacional no sentido de fornecer soluções. Para isso, as ONGs incitam a rede de afiliadas para agir, mas, provavelmente de maneira mais importante, elas educam o público sobre a “existência” de um problema ao conseguirem cobertura da imprensa.¹⁴² (tradução nossa)

É incontestável, portanto, que, na tentativa de colocar determinado assunto como prioridade na agenda, a primeira medida é despertar a sociedade para o problema, “[...] tentar mudar o jeito que as pessoas pensam sobre os assuntos pelo bem da preservação ambiental.”¹⁴³ (tradução nossa)

Não se pode olvidar que, dada a complexidade do assunto, tal consenso social dificilmente seria alcançado sem a intervenção da comunidade científica.

¹⁴⁰ [...] *it was a series of alarming findings about the widening “hole” reported by transnational scientific team that prompted accelerated action at Montreal and thereafter.* ROCHESTER, J. Martin. **Between peril and promise: the politics of international law.** Washington: CQ Press, 2006. p. 177.

¹⁴¹ MATIAS, Eduardo F. P. **A humanidade e suas fronteiras: do Estado soberano à sociedade global.** São Paulo: Paz e Terra, 2005. p. 451.

¹⁴² *NGOs play a crucial role in this “problem definition” process. They help translate complex scientific issues into “problems” the public can understand generating “demand” for action by the state or international community along the way to provide solutions. To this end, NGOs galvanize their membership networks to demand action but probably more importantly, they educate the public about the “existence” of a problem by getting media coverage.* YAMIN, Farhana, *NGOs and International Environmental Law : a critical evaluation of their roles and responsibilities.* **Review of European Community and International Environmental Law**, Oxford, v. 10, n. 2, July 2001. p. 9. Disponível em: <http://www.ucl.ac.uk/cserge/Yamin.pdf>. Acesso em: 27/07/2010.

¹⁴³ [...] *try to change the way people think about issues in the interest of environmental preservation.* KARNIS, Margaret P.; MINGST, Karen A. **International Organization: The Politics and Processes of Global Governance.** Boulder: Lynne Rienner, 2004. p. 470.

Nesse tocante, cite-se o trabalho de conscientização empreendido pela ONG internacional WWF que está “[...] conversando com consumidores e médicos na Ásia para tentar alterar o comportamento de usar espécies ameaçadas de extinção como ursos e rinocerontes para finalidades médicas.”¹⁴⁴ (tradução nossa)

Some-se a isto o fato de que tais problemas não podem ser abstratos e desconectados da realidade daquela população. Se as ONGs visam resultados, têm de limitar seu espectro de ação. Em outras palavras, “[...] estas organizações devem focar em assuntos que ao menos algum segmento da sociedade civil considere como urgente e com necessidade de ser resolvido.”¹⁴⁵ (tradução nossa) Exemplo desta situação é citado pela professora americana Pamela Chasek, a qual destaca a “impressionante atenção que as ONGs ambientais em países industrializados dão às mudanças climáticas, enquanto outras questões como a conservação do solo ou desertificação tendem a ser negligenciadas.”¹⁴⁶ (tradução nossa) Tenha-se presente, portanto, que não cabe apenas às ONGs a definição do problema que figurará na agenda, mas, em grande medida, da cultura daquele local. Esta constatação justifica o fato de algumas questões, igualmente prioritárias, acabarem não sendo incluídas na pauta de discussão.

Definido o problema e havendo demanda de vários segmentos sociais, tal reivindicação, muito provavelmente, há de fazer parte das novas políticas nacionais e, conseqüentemente, internacionais. Assim, muito do que figura nas grandes reuniões internacionais é reflexo da pressão social de uma população educada e consciente, fatores exaustivamente trabalhados por diversas ONGs. Não se quer dizer, todavia, que as ONGs controlam a agenda política, mas, sim, que influenciam de maneira bastante contundente.

¹⁴⁴ The World Wide Fund for Nature (WWF), for example, is talking to consumers and medical practitioners in Asia to try to alter behavior in using endangered species like bears and rhinos for medical purposes. KARNIS, Margaret P.; MINGST, Karen A. **International Organization: The Politics and Processes of Global Governance**. Boulder: Lynne Rienner, 2004. p. 470.

¹⁴⁵ *Therefore, these organizations must focus on issues at least some segment of civil society regards as urgently in need of being addressed.* CHASEK, Pamela S. **The Global Environment in the Twenty-First Century: Prospects for International Cooperation**. New York: United Nations University Press, 2000. p. 149.

¹⁴⁶ *A case in point is the overwhelming attention that environmental NGOs in industrialized countries give to climate change, whereas other issues such as soil conservation or desertification tend to be neglected.* CHASEK, Pamela S. **The Global Environment in the Twenty-First Century: Prospects for International Cooperation**. New York: United Nations University Press, 2000. p. 150.

5.2A ATUAÇÃO DAS ONGs NO PROCESSO DE NEGOCIAÇÃO E FORMULAÇÃO DO DIREITO INTERNACIONAL DO MEIO AMBIENTE

Prosseguindo no retrato das transformações políticas modernas, passa-se à discussão do poder e da influência das ONGs na elaboração dos instrumentos jurídicos internacionais ambientais (os tratados ou convenções).

5.2.1 Os tratados ou convenções ambientais internacionais

Antes de tudo, faça-se uma pausa para compreender o que são os tratados ou convenções internacionais. Uma das fontes formais do Direito Internacional do Meio Ambiente, o “tratado” ou “convenção” pode ser conceituado como “[...] ato jurídico por meio do qual se manifesta o acordo de vontade entre duas ou mais pessoas internacionais.”¹⁴⁷ No tocante às questões ambientais, tais atos são negociados, principalmente, nas famosas “COPs” (“Conferências das Partes”) - “entidades compostas da totalidade das partes contratantes, que se reúnem intermitentemente, e em rodízio, em Capitais ou cidades de cada Estado.”¹⁴⁸

Não se pode olvidar que o meio ambiente é matéria bastante complexa, cercada de incertezas e mutabilidade, o que traz aos operadores do direito um grande desafio. Por seu turno, ao Direito Internacional resta acompanhar esta nova realidade, elaborando normas técnicas e avançadas. Para tal, cite-se o surgimento de dois novos institutos: as Convenções-Quadro e os *Umbrella Treaties* (“tratados guarda-chuva”). Acerca das primeiras, tendo-se como exemplo a Convenção-Quadro Sobre Mudanças do Clima, Guido Soares define-as como:

[...] um tipo de convenção que traça, como uma grande moldura, os **limites normativos**, ou espaço normativo, dentro dos quais os órgãos instituídos pela Convenção, no exercício de suas atribuições normais, pudessem **preencher**, com normas especiais, seja para esclarecimento e

¹⁴⁷ ACCIOLY, H.; DO NASCIMENTO E SILVA, G. E. **Manual de Direito Internacional Público**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 28.

¹⁴⁸ SOARES, Guido Fernando Silva. **Direito Internacional do Meio Ambiente: Emergência, Obrigações e Responsabilidades**. São Paulo: Editora Atlas, 2001. p. 170.

detalhamento do texto do tratado, seja com normas novas (mas não contraditórias dentro do referido espaço normativo), numa atividade inovadora, sem ter de recorrer a procedimentos pesados, custosos e formais de renegociação, como a reforma do tratado internacional, ou ainda a adoção de atos internacionais subsequentes, tais os protocolos ou outros atos internacionais como ajustes ou emendas.¹⁴⁹ (grifo nosso)

Já os *Umbrella Treaties* pretendem, “à semelhança de um guarda-chuva, abrigar outros atos internacionais menos solenes e firmados em complementação àquele”¹⁵⁰, dispensando-se as solenidades necessárias para a alteração de um tratado. Convém ressaltar que tais institutos assim foram construídos com o objetivo de permitir negociações posteriores à adoção dos tratados. Assim, buscam:

[...] aproveitar-se de um momento político propício à adoção de uma convenção internacional em assuntos complexos e cercados de tecnicidades (que mal se conhecem no momento da adoção daqueles, ou sobre os quais inexistente um consenso entre as partes) e deixar para o futuro as negociações sobre detalhamento dos mesmos, que ficarão a cargo dos órgãos instituídos (evitando-se, assim, a reabertura dos procedimentos diplomáticos de reforma ou de adoção de outros tratados em complementação), ou dos próprios Estados (que, portanto, já têm um campo delimitado de negociações).¹⁵¹

Assinale, ainda, que para a maioria dos tratados multilaterais há a:

[...] instituição de órgãos colegiados restritos, compostos de alguns representantes dos Estados Partes, ao lado de assembleias de todos os Estados Partes (estas últimas denominadas Conferência das Partes), que se reúnem de forma intermitente, bem como de um secretariado composto de um corpo internacional de funcionários, único órgão permanente; por vezes, há a instituição de órgãos técnicos, que, por sua natureza, não dispõem de poderes decisórios, e cujas deliberações devem ser aprovadas pelos órgãos compostos de representantes dos Estados.¹⁵²

Portanto, futuras discussões, enquanto inexistir uma organização internacional com competência exclusiva para tratar das questões ambientais, ficam a cargo de instituições criadas em cada caso.

¹⁴⁹ SOARES, Guido Fernando Silva. **Direito Internacional do Meio Ambiente: Emergência, Obrigações e Responsabilidades**. São Paulo: Editora Atlas, 2001. p. 174.

¹⁵⁰ SOARES, Guido Fernando Silva. **Direito Internacional do Meio Ambiente: Emergência, Obrigações e Responsabilidades**. São Paulo: Editora Atlas, 2001. p. 175.

¹⁵¹ SOARES, Guido Fernando Silva. **Direito Internacional do Meio Ambiente: Emergência, Obrigações e Responsabilidades**. São Paulo: Editora Atlas, 2001. p. 175.

¹⁵² SOARES, Guido Fernando Silva. As ONGs e o direito internacional do meio ambiente. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, ano 5, n. 17, jan-mar 2000. p. 43

5.2.2 A participação das ONGs no processo de negociação e formulação do direito internacional do meio ambiente

Diante da transformação do modelo estatal e da série de problemas que ultrapassam as fronteiras nacionais, surge um novo sistema político internacional. Neste cenário, é cada vez maior a reivindicação por democratização desses espaços, com a inclusão da sociedade civil organizada. Tal participação, ainda restrita, é uma luta que há tempos vem sendo empreendida pelas ONGs, engajadas em exercer um papel efetivo na construção das políticas ambientais internacionais. Nessa ótica, Karns e Mingst asseveram que:

Para exercer influência sobre as posições governamentais e políticas e programas das organizações internacionais, as ONGs precisam de acesso e de reconhecimento do seu direito de serem consultadas. Elas querem o direito de fazer *lobby* com os representantes dos governos, de participar das sessões, de obter documentos, de falar, de distribuir publicações, fornecer dados e análises e, até mesmo, votar.¹⁵³ (tradução nossa)

Tenha-se presente, portanto, que as ONGs não se contentam em apenas influenciar na formação da agenda internacional, mas querem participar do processo normativo.

Neste viés, colaboram estas organizações em algumas frentes: formalmente, naquelas agências que permitem a participação destas instituições no interior das negociações (embora sem poder de voto); e, paralelamente, desenvolvendo eventos científicos e críticos. Liszt Vieira, com foco no sistema da ONU, completa:

O reconhecimento do papel vital das ONGs é quase consensual entre os governos, sendo a forma dessa cooperação objeto de intenso debate. Além de colaborar no **trabalho de campo**, as **ONGs monitoram reuniões** da ONU, apresentam **recomendações diplomáticas** e **pressionam para a adoção de medidas e posições** no âmbito internacional. Colaboram com a ONU fornecendo **assistência** humanitária, **pessoal especializado**, informação local, **voz para os povos sem representação**, como os índios,

¹⁵³ *To exercise influence over governments' positions and IGO policies and programs, NGOs need access and recognition of their right to be consulted. They want the right to lobby governmental delegates, to participate in sessions, to obtain documents, to speak, to distribute issue papers, provide data and analysis and even vote.* KARNs, Margaret P.; MINGST, Karen A. **International Organization: The Politics and Processes of Global Governance.** Boulder: Lynne Rienner, 2004. p. 230-231.

além de fiscalizar o cumprimento, por parte dos governos, de tratados internacionais.¹⁵⁴ (grifo nosso)

Concorda-se, portanto, que as ONGs desenvolvem diversas funções essenciais à eficiência do sistema internacional. Acerca desta participação, a já mencionada “Agenda 21”, como bem destaca Liszt Vieira, dedica cerca de um quarto de seu texto “[...] à elaboração de modos de engajar os ‘grandes grupos’ no acompanhamento, posterior desenvolvimento e implementação de medidas de desenvolvimento sustentável aprovadas pelos governos.”¹⁵⁵ Mais especificamente, o capítulo 27 deste documento, sob o título “Fortalecimento do Papel das Organizações Não-Governamentais: Parceiros para o Desenvolvimento Sustentável”, dispõe:

27.6. Para fortalecer o papel de parceiras das organizações não-governamentais, o sistema das Nações Unidas e os Governos devem iniciar, em consulta com as organizações não-governamentais, um processo de exame dos procedimentos e mecanismos formais para a participação dessas organizações em todos os níveis, da formulação de políticas e tomada de decisões à implementação.¹⁵⁶

Ainda, importante mencionar outro documento, qual seja, a “Declaração do Rio sobre Meio Ambiente.” Fruto da ECO-92, esta reforça ideia semelhante à anterior, trazendo em seu texto os objetivos e as metas de participação da sociedade civil (não usando, entretanto, o termo “organizações não-governamentais):

Princípio 10: O melhor modo de tratar as questões ambientais é com a participação de todos os cidadãos interessados, em vários níveis. No plano nacional, toda pessoa deverá ter acesso adequado à informação sobre o ambiente de que dispõem as autoridades públicas, incluída a informação sobre os materiais e as atividades que oferecem perigo a suas comunidades, assim como a oportunidade de participar dos processos de adoção de decisões. Os Estados deverão facilitar e fomentar a sensibilização e a participação do público, colocando a informação à disposição de todos. Deverá ser proporcionado acesso efetivo aos procedimentos judiciais e administrativos, entre os quais o ressarcimento de

¹⁵⁴ VIEIRA, Liszt. **Os argonautas da cidadania**. A sociedade civil na globalização. Rio de Janeiro: Record, 2001. p.118.

¹⁵⁵ VIEIRA, Liszt. **Os argonautas da cidadania**. A sociedade civil na globalização. Rio de Janeiro: Record, 2001. p. 121.

¹⁵⁶ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Agenda 21**. Rio de Janeiro, Conferência Internacional sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, 1992. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=18&idConteudo=575&idMenu=9065>. Acesso em: 27/07/2010.

danos e recursos pertinentes.¹⁵⁷ (tradução nossa)

Em consonância com estas e outras determinações, foram desenvolvidos alguns mecanismos formais de participação das ONGs nas organizações internacionais do sistema da ONU. Sobre esta institucionalização, o eminente jurista internacional, o Professor Cançado Trindade, destaca dois dispositivos principais e essenciais a qualquer estudo nesse sentido:

No plano global, o **artigo 71 da Carta das Nações Unidas** tem servido de base ao status consultivo das organizações não-governamentais (ONGs) atuantes no âmbito da ONU, e a recente **resolução 1996/31**, de 1996, do Conselho Econômico e Social (**ECOSOC**) das Nações Unidas, regulamenta com detalhes as relações entre a ONU e as ONGs com status consultivo.¹⁵⁸ (grifo nosso)

Desta feita, o mencionado artigo 71 da Carta das Nações Unidas, com foco nas contribuições das ONGs ao ECOSOC, estatui que:

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.¹⁵⁹

Esclareça-se que o ECOSOC é um dos seis órgãos especiais da ONU¹⁶⁰ e

¹⁵⁷ **Principle 10:** *Environmental issues are best handled with the participation of all concerned citizens, at the relevant level. At the national level, each individual shall have appropriate access to information concerning the environment that is held by public authorities, including information on hazardous materials and activities in their communities, and the opportunity to participate in decision-making processes. States shall facilitate and encourage public awareness and participation by making information widely available. Effective access to judicial and administrative proceedings, including redress and remedy, shall be provided.* UNITED NATIONS. **Rio Declaration.** Rio de Janeiro, United Nations Conference on Environment and Development, 1992. Disponível em: <http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-1annex1.htm>. Acesso em: 23/07/2010.

¹⁵⁸ TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. Direitos Humanos. Personalidade e Capacidade Jurídica Internacional do Indivíduo. In COSTA, Érica A. e SILVA, Carlos A. C. G. da (Orgs.) **Direito Internacional Moderno.** Belo Horizonte: Mandamentos, 2004. p.209.

¹⁵⁹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Carta das Nações Unidas.** São Francisco, Conferência das Nações Unidas sobre Organização Internacional, 1945. Disponível em: <http://www.onu-brasil.org.br/doc5.php>. Acesso em: 10/08/2010.

¹⁶⁰“A Organização compreende seis órgãos especiais: uma Assembléia Geral, um Conselho de Segurança, um Conselho Econômico e Social, um Conselho de Tutela, uma Corte Internacional de Justiça e um Secretariado. Terá, além disto, os órgãos subsidiários que forem considerados necessários.” ACCIOLY, H.; DO NASCIMENTO E SILVA, G. E. **Manual de Direito Internacional Público.** 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 211.

“[...] coordena o trabalho na esfera social e econômica.”¹⁶¹ No tocante às ONGs, é o único órgão que traz alguma regulamentação específica, motivo pelo qual “[...] tem servido de paradigma para as OIs [organizações internacionais] do sistema da ONU.”¹⁶² Neste, há o “Comitê Intergovernamental para Organizações Não-Governamentais” o qual “[...] analisa os pedidos de *status* consultivo ou *roster* das ONGs no ECOSOC, examina o trabalho das ONGs já registradas com *status* consultivo e resolve questões gerais referentes a tais ONGs.”¹⁶³

Mister se faz ressaltar que o critério para o credenciamento das ONGs e respectiva obtenção do *status* consultivo naquele órgão não se encontra especificado no mencionado artigo, mas na Resolução 1996/31. Nesta, quatro são as possíveis categorias, como bem explica Guido Soares:

1. **“organizações com um “status” consultivo geral”**: devem dar uma contribuição substantiva e efetiva para a consecução dos objetivos das Nações Unidas, estarem envolvidas na vida econômica e social das áreas dos povos que representam, seus membros devem ser em número considerável e devem ser representativas dos mais amplos segmentos da sociedade em grande número de países em diferentes regiões do mundo (§ 22). Seus direitos são quase todos os de um Estado membro, em particular de participar de qualquer reunião do ECOSOC, com exceção do direito de voto e do direito de integrar órgãos coletivos compostos por delegados de Estados membros; podem apresentar oralmente seus argumentos, unicamente uma vez, por decisão do plenário;
2. **“organizações com um “status” consultivo especial”**: aquelas com uma competência especial, preocupadas particularmente com poucos campos de atividades cobertas pelo ECOSOC e seus órgãos subsidiários, e que são conhecidas nos campos para os quais têm ou buscam um “status” consultivo (§ 23). Seus direitos não compreendem nem o direito de voto, nem o direito de voz. Sua participação se dá apenas nas reuniões para as quais se encontram credenciadas, em função de sua especialidade;
3. **“organizações incluídas na Lista”**: aquelas que não se enquadram nas categorias anteriores, mas que o ECOSOC ou o Secretário-Geral da ONU (este, após consulta ao Comitê sobre ONGs do ECOSOC) considerem poder dar contribuições ocasionais e úteis às atividades deste Conselho, seus órgãos subsidiários ou outros da ONU, na esfera das respectivas competências; tais organizações deverão estar disponíveis para prestar consultas, a pedido daquelas entidades (§ 22). Seus direitos são ainda mais restritos que os das categorias anteriores, e somente participam, sem direito a voz ou voto, daquelas reuniões para as quais foram convocadas, tendo em vista uma especialidade particularíssima;
4. **“organizações com um “status” consultivo”**, grandes organizações cujos objetivos são promover as finalidades, metas e objetivos das Nações

¹⁶¹ VIEIRA, Liszt. **Os argonautas da cidadania**. A sociedade civil na globalização. Rio de Janeiro: Record, 2001. p. 128.

¹⁶² SOARES, Guido Fernando Silva. As ONGs e o direito internacional do meio ambiente. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, ano 5, n. 17, jan-mar 2000. p. 52.

¹⁶³ VIEIRA, Liszt. **Os argonautas da cidadania**. A sociedade civil na globalização. Rio de Janeiro: Record, 2001. p. 128.

Unidas e o fomento da compreensão de seu trabalho (§ 26). Tal categoria não tem seus direitos descritos nas normas do ECOSOC, os quais, dado o caráter constitutivo destas, significa inexistirem quanto a presença, participação e voto neste Conselho (e em outros OIs); contudo, tal fato não significa deixar de poderem tais ONGs ostentar tal denominação, para efeitos de aumento de importância dos respectivos “currícula”, seja nas esferas internacional (a ex.: empréstimos em organizações internacionais oficiais, ou ainda como títulos para postulação de “status” de observadores em outras OIs) ou nacionais (dificilmente algum Governo deixaria de considerar alguma associação como “benemérita”, se ostentarem aquela qualificação!).¹⁶⁴ (grifo nosso)

Tal reconhecimento é visado por muitas ONGs tendo em vista as prerrogativas exclusivas daí decorrentes, como exemplifica Gisele Caresia:

O reconhecimento como entidade consultiva outorga diversas vantagens práticas, como obtenção de passes para entrar nos recintos das Nações Unidas, assistir as reuniões e interagir com os governos, os funcionários e com a Secretaria (também pode solicitar sua associação junto ao DIP) e ser ainda credenciada automaticamente nas grandes conferências, para participar desde as etapas de preparação até a possibilidade de influir nas decisões adotadas.¹⁶⁵

Lembre-se, como já mencionado, que tais requisitos servem de modelo para a participação das ONGs em outras organizações e conferências internacionais. Nestas últimas, ressalte-se que, comumente, utiliza-se a expressão “membros observadores” ao invés de “*status* consultivo.”

Sobre a categoria de “observadores”, a qual abrange não apenas as ONGs, mas outros atores, Guido Soares, baseando-se na doutrina dos professores Schermers e Blokker, traz explicação bastante esclarecedora:

Observadores são aquela categoria de membros que podem ser ora Estados não partes de uma OI, ora outras entidades sobre cuja personalidade internacional ainda não haja um consenso internacional (como a Organização de Libertação da Palestina), ora outras OIs, ora entidades privadas (ONGs), ora ainda indivíduos, convidados a título personalíssimo. Tais membros são admitidos após uma aprovação dos órgãos colegiados, a convite da OI que os permite, ou por solicitação dos interessados, e possuem eles o direito a **participar de todas ou de algumas das reuniões daquela, porém sem direito a voto** (ou seja, de participação na formação da vontade coletiva da OI), nem a integrar órgãos,

¹⁶⁴ SOARES, Guido Fernando Silva. As ONGs e o direito internacional do meio ambiente. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, ano 5, n. 17, jan-mar 2000. p. 54-55

¹⁶⁵ CARESIA, Gisele. ONG internacional: classificação e participação no sistema das Nações Unidas. In: XVI CONGRESSO NACIONAL DO CONSELHO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO (CONPEDI), 2007, Belo Horizonte. **Anais...** Florianópolis: Fundação Boiteux, 2008. p. 793. Disponível em: http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/bh/gislaine_caresia.pdf. Acesso em: 27/08/2010.

comissões oficiais, ou grupos de Estados. Sua atuação é bastante importante, em hipótese alguma restrita a uma participação passiva: no caso de Estados observadores ou de entidades políticas ainda sem personalidade jurídica internacionalmente admitida, **sua opinião torna-se bastante relevante**, em especial quando se trata de informar os membros plenos das OIs sobre determinados temas, e até mesmo de instruir, em etapas prévias, os procedimentos oficiais conducentes a uma deliberação daquelas organizações. Mesmo que não credenciadas para qualquer reunião de uma OI, podem por outras OIs ser oficialmente convidados para determinadas reuniões, tendo em vista a especialidade de sua capacitação, motivo pelo qual suas opiniões passam a ser relevantes em determinados assuntos.¹⁶⁶ (grifo nosso)

Da citação acima é possível inferir que as ONGs exercem papel ativo neste cenário, a despeito de todas as restrições formais impostas. Destaque-se, novamente, a importância do compartilhamento de informações técnicas e específicas, fato que acaba se refletindo, como será destacado, no texto final dos tratados ou convenções.

Acerca do processo de aceitação das ONGs como “observadoras” nas COPs, palco das maiores discussões ambientais intergovernamentais, Farhana Yamin detalha:

Um exame das regras formais nos tratados ambientais internacionais revela que há alguma variação, mas a intenção geral é similar. As ONGs podem ser representadas nos encontros COP como “observadoras” se assim concordarem as Partes. As ONGs que querem acompanhar a reunião devem estar qualificadas nos termos abrangidos pela Convenção, terem informado o Secretariado e satisfeito os procedimentos de credenciamento determinados. Estes abrangem desde verificações acerca do caráter de boa-fé e da natureza sem fins lucrativos da ONG até exigências de que elas assinem uma declaração de apoio dos objetivos da convenção. [...] Uma vez adicionados à lista daqueles qualificados a comparecer, as ONGs podem começar a acompanhar as reuniões internacionais, presumindo, claro, que elas levantaram os fundos necessários! Oportunidades para as ONGs intervirem nos debates das reuniões são geralmente (mas não sempre) restritas a um número específico e/ou a momentos específicos no tempo apropriado, por exemplo, a abertura ou encerramento das sessões plenárias.¹⁶⁷ (tradução nossa)

¹⁶⁶ SOARES, Guido Fernando Silva. As ONGs e o direito internacional do meio ambiente. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, ano 5, n. 17, jan-mar 2000. p. 35-36.

¹⁶⁷ *An examination of these formal rules in international environmental treaties reveal there is some variety but the general thrust is similar. NGOs “may” be represented at COP meetings as “observers” if Parties so agree. NGOs who want to attend meeting have to be “qualified in matters covered by the Convention”, have informed the Secretariat and met the accreditation procedures set in place. These range from checks on the bona fide character and non-profit-making nature of the NGO to requirements they sign a declaration of support for the convention’s objective. [...] Once added to the list of those entitled to come, NGOs can begin to attend international meetings, assuming, of course, they have raised the requisite funds! Opportunities for NGOs to intervene in debates in meeting are usually (but not always) restricted to a specific number and/or at specific moments in time, e.g. the opening or closing plenary sessions.* YAMIN, Farhana, NGOs and International Environmental Law : a

Tal trajetória é comumente adotada nestas ocasiões – lembrando-se que não existem procedimentos uniformes para tal participação. Cite-se, a título de exemplo, o artigo XI, parágrafo 7 da “Convenção sobre o Comércio Internacional das Espécies da Fauna e da Flora Silvestres Ameaçadas de Extinção” (CITES), de 1973, e o artigo 7, parágrafo 6 da “Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima”, de 1992, cujos textos são bastante semelhantes. A primeira, considerada por Raustiala como o “primeiro maior tratado multilateral a incorporar as ONGs de maneira ativa, e é claramente um marco nesse sentido.”¹⁶⁸ (tradução nossa), estabelece que:

7. Qualquer organismo ou instituição tecnicamente qualificado para proteção, conservação e gestão da fauna e da flora selvagens, nas categorias seguintes, que tenham informado o Secretariado do seu desejo de se fazer representar nas sessões da Conferência por observadores, será admitido salvo se ao menos um terço das Partes se opuser:

- (a) organismos ou instituições internacionais, quer governamentais ou não-governamentais, e organismos e instituições nacionais; e
- (b) organismos ou instituições não-governamentais que tenham sido aprovados para este efeito pelo Estado no qual estão localizados.

Uma vez admitidos, estes observadores têm o direito de participar, mas não de votar.¹⁶⁹ (tradução nossa)

Ressalte-se que a Convenção acima mencionada fora assinada quase vinte anos antes da Convenção sobre Mudança Clima, muito embora pouco tenha mudado nesta que, por sua vez, no artigo 7, parágrafo 6, determina:

6. As Nações Unidas, seus organismos especializados e a Agência Internacional de Energia Atômica, bem como qualquer Estado-Membro ou

critical evaluation of their roles and responsibilities. **Review of European Community and International Environmental Law**, Oxford, v. 10, n. 2, July 2001. p. 17. Disponível em: <http://www.ucl.ac.uk/cserge/Yamin.pdf>. Acesso em: 27/07/2010.

¹⁶⁸ RAUSTIALA, Kal. The “participatory revolution” in international environmental law. **Harvard Environmental Law Review**, Cambridge, v. 21, 1997. p. 549.

¹⁶⁹ 7. Any body or agency technically qualified in protection, conservation or management of wild fauna and flora, in the following categories, which has informed the Secretariat of its desire to be represented at meetings of the Conference by observers, shall be admitted unless at least one-third of the Parties present object: (a) international agencies or bodies, either governmental or non-governmental, and national governmental agencies and bodies; and (b) national non-governmental agencies or bodies which have been approved for this purpose by the State in which they are located. Once admitted, these observers shall have the right to participate but not to vote. INTERNATIONAL UNION FOR CONSERVATION OF NATURE. **Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora**. Washington, 1973. Disponível em: <http://www.cites.org/eng/disc/text.shtml#XI>. Acesso em: 10/08/2010.

observador junto às mesmas que não seja Parte desta Convenção podem se fazer representar como observadores nas sessões da Conferência das Partes. Qualquer outro organismo ou instituição, nacional ou internacional, governamental ou não-governamental, competente em assuntos abrangidos por esta Convenção, que informe ao Secretariado do seu desejo de se fazer representar como observador numa sessão da Conferência das Partes, pode ser admitido, a menos que um terço das partes apresente objeção. A admissão e participação de observadores deve sujeitar-se às regras de procedimento adotadas pela Conferência das Partes.¹⁷⁰ (tradução nossa)

Além da participação como observador, há formas alternativas de acompanhar estas conferências. Mencione-se, como fizeram Farhana Yamin e Liszt Vieira, a possibilidade de integrar delegações oficiais dos países. Yamin, dando ênfase às ONGs científicas, retrata:

Com perspicácia típica, tais ONGs tem progressivamente encontrado meios de serem incluídas como membros das delegações oficiais nacionais. Como resultado, muitas delegações dos países incluem representantes de grupos ambientais e/ou comerciais como meio de aumentar a ajuda dada por estes grupos bem como aumentar a legitimidade.¹⁷¹ (tradução nossa)

Em seguida, Liszt Vieira cita alguns exemplos de delegações oficiais, inclusive a brasileira, que incluíram as ONGs:

Em muitos países, em geral do Ocidente (Canadá, Holanda, Suécia, França etc.), já é rotina a inclusão de representantes de ONGs nas delegações nacionais às conferências internacionais. Eles participam diretamente das negociações como representante da delegação nacional com a designação de "membros públicos." Metade das delegações do Canadá e dos EUA na Conferência sobre População no Cairo (setembro 94) era composta de representantes de ONGs. Existe, entretanto, segundo algumas organizações, o perigo de cooptação, o que explica a recusa dos grupos de direitos humanos em participar das delegações governamentais. Os países

¹⁷⁰ 6. *The United Nations, its specialized agencies and the International Atomic Energy Agency, as well as any State member thereof or observers thereto not Party to the Convention, may be represented at sessions of the Conference of the Parties as observers. Any body or agency, whether national or international, governmental or non-governmental, which is qualified in matters covered by the Convention, and which has informed the secretariat of its wish to be represented at a session of the Conference of the Parties as an observer, may be so admitted unless at least one third of the Parties present object. The admission and participation of observers shall be subject to the rules of procedure adopted by the Conference of the Parties.* UNITED NATIONS. **United Nations Framework Convention on Climate Change.** New York, 1992. p. 12. Disponível em: <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf>. Acesso em: 10/08/2010.

¹⁷¹ *With typical ingenuity, such NGOs have increasingly found ways to be included as members of official national delegations. As a result, many countries delegations include representatives from the environmental and/or business constituencies both as a means of increasing input from these groups as well as enhancing legitimacy.* YAMIN, Farhana, NGOs and International Environmental Law : a critical evaluation of their roles and responsibilities. **Review of European Community and International Environmental Law**, Oxford, v. 10, n. 2, July 2001. p. 18. Disponível em: <http://www.ucl.ac.uk/cserge/Yamin.pdf>. Acesso em: 27/07/2010.

de tradição autoritária são mais herméticos e impermeáveis à influência das organizações da sociedade civil. O processo das conferências das Nações Unidas inaugurado com a Rio-92, porém, forçou muitos governos, inclusive o Brasil, a se abrirem ao diálogo com as ONGs. Posteriormente, o governo brasileiro, a exemplo dos países mais democráticos do Norte, convidou representantes da sociedade civil para integrar a delegação do Itamaraty nas Conferências sobre População no Cairo (94), Cúpula Social em Copenhague (95), Mulheres em Pequim (95), o que jamais ocorrera antes dos anos 90.¹⁷²

Em síntese, as ONGs, integrando delegações oficiais ou participando dos eventos paralelos, conquistaram espaço nos foros de negociação. Presentes, passam a influenciar diretamente no texto das normas ambientais internacionais.

Nesta acepção, como bem lembra Guido Soares, apropriado o brocado jurídico “*ex facto oritur jus*”¹⁷³ (“o direito se origina do fato”), ou seja, a norma jurídica surge da demanda social. Em outras palavras, é “a exigência dos fatos, que dão causa ao aparecimento da regulamentação da conduta das pessoas e dos Estados.”¹⁷⁴

Para tal, diversas são as frentes de atuação das ONGs. Como ressaltado no item anterior, estas instituições exercem influência direta no tocante à compreensão dos problemas ambientais e das respectivas manifestações sociais, requerendo soluções. E é desta demanda, naturalmente, que surge a necessidade de regulamentação.

Nessa linha de raciocínio, Platiau acrescenta que, pela própria evolução da sociedade e do Direito Internacional em si, a inclusão das ONGs nos foros internacionais é inevitável, já que “[...] conhecem as lacunas do direito internacional e são capazes de propor soluções adequadas ou completar convenções internacionais.”¹⁷⁵

Na prática, alguns autores citam exemplos em que efetivamente as ONGs

¹⁷² VIEIRA, Liszt. **Sociedade Civil e espaço global**. Disponível em: http://www.lisztvieira.pro.br/artigos_descricao.asp?cod=6. Acesso em: 26/07/2010.

¹⁷³ SOARES, Guido Fernando Silva. **Direito Internacional do Meio Ambiente: Emergência, Obrigações e Responsabilidades**. São Paulo: Editora Atlas, 2001. p. 21.

¹⁷⁴ SOARES, Guido Fernando Silva. **Direito Internacional do Meio Ambiente: Emergência, Obrigações e Responsabilidades**. São Paulo: Editora Atlas, 2001. p. 21.

¹⁷⁵ BARROS-PLATIAU, Ana Flávia. Novos Atores, Governança Global e o Direito Internacional Ambiental. In: MEIO ambiente. Brasília: Escola Superior do Ministério Público (ESMPU), 2004. v. 1. p. 18. (Série Grandes Eventos). Disponível em: http://www3.esmpu.gov.br/linha-editorial/outras-publicacoes/serie-grandes-eventos-meio-ambiente/AnaFlaviaBarrosPlatiau_Novos_atores.pdf. Acesso em: 03/11/2009.

exerceram influência direta para a formação de normas internacionais ambientais. Cite-se a professora Márcia Leão, que realizou estudo específico sobre a influência das ONGs na Convenção de RAMSAR sobre Zonas Úmidas de Importância Internacional, mencionando os esforços das ONGs *International Union for Conservation of Nature* (IUCN), WWF e *Wetlands*.¹⁷⁶

Guido Soares, com foco no papel de duas ONGs que se dedicam exclusivamente ao Direito Internacional, quais sejam, a *Institut de Droit International* (IDI) e a *International Law Association* (ILA), menciona a contribuição destas instituições principalmente na edição da “Resolução sobre o Uso Internacional de Águas Não-Marítimas” e nas “Regras de Helsinky.” Nas palavras do autor:

No que respeita às ONGs do mundo jurídico, merecem destaque, no relativo ao desenvolvimento do Direito Internacional do Meio Ambiente, a atuação do *Institut de Droit International* e da *International Law Association*, entidades fundadas no final do Séc. XIX e de prestigiada atuação em todas as áreas do Direito Internacional, particularmente devidos às suas decisões coletivas, adotadas por ocasião de congressos científicos internacionais, que, como já nos referimos, têm sido consideradas como fonte doutrinária do Direito Internacional. Assim, na sessão em Salzburgo, em 1961, o *Institut* editaria a **Resolução sobre o Uso Internacional de Águas Não-Marítimas**, e na Resolução de Atenas de 1979, o *Institut* dedicar-se-ia à poluição dos cursos de água e dos lagos internacionais, em face do Direito Internacional (documentos publicados no seu *Annuaire*, respectivamente vol. 49-II e vol. 59-I). A *International Law Association* elaboraria as famosas **Regras de Helsinky** sobre os usos dos rios internacionais (agosto de 1966), documento de extrema importância no Direito Fluvial Internacional e no Direito Internacional do Meio Ambiente [...]. Menção muito especial deve ser feita ao fato de tais regras e princípios da *International Law Association* terem decisivamente influenciado a Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas, na elaboração de um projeto de tratado internacional, a **Convenção das Nações Unidas sobre o Direito das Utilizações dos Cursos d'Água Internacionais para Fins Distintos da Navegação**, cujo texto já foi aprovado pela Assembléia Geral da ONU, e, na atualidade, se acha aberta à assinatura dos Estados, na sede da ONU, em Nova York, desde 21 de maio de 1997.¹⁷⁷

Prosseguindo Arts cita outros sete exemplos em que a participação das ONGs foi decisiva para a conclusão destas normas:

¹⁷⁶ LEÃO, Márcia Brandão Carneiro. Sociedade Civil e meio ambiente internacional: o papel das ONGs no desenvolvimento do DIMA – Direito Internacional do Meio Ambiente. In: NASSER, Salem Hikmat; REI, Fernando(Orgs.). **Direito Internacional do Meio Ambiente**. São Paulo: Atlas, p. 68-88, 2006.

¹⁷⁷ SOARES, Guido F. S. As ONGs e o direito internacional do meio ambiente. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, ano 5, n. 17, jan-mar 2000. p. 59-60.

1. a Convenção sobre o Comércio Internacional das Espécies da Fauna e da Flora Selvagens Ameaçadas de Extinção (CITES);
2. o Protocolo de Proteção Ambiental do Tratado da Antártica;
3. a Convenção de Viena e o Protocolo de Montreal sobre as Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio;
4. a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima;
5. a Convenção sobre Diversidade Biológica e seu Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança;
6. Agenda 21;
7. a Convenção de Combate à Desertificação.¹⁷⁸ (tradução nossa)

Por último, Liszt Vieira contribui para o debate com mais alguns exemplos que comprovam a efetiva participação:

Em escala menor, as ONGs mantiveram participação ativa na elaboração da Convenção Internacional para combater a Desertificação, na Conferência Global sobre Desenvolvimento Sustentável de Pequenos Estados Insulares em Vias de Desenvolvimento, na Convenção sobre Mudanças Climáticas, na Convenção sobre Biodiversidade, na Agência Global de Meio Ambiente (GEF) e na Comissão sobre Desenvolvimento Sustentável da ONU.¹⁷⁹

Impende ressaltar, entretanto, que não se quer aqui dizer que tais tratados e convenções foram fruto exclusivo do trabalho das ONGs – o que seria completamente irrealista. A participação bem sucedida das ONGs, nestes casos, “refere-se a elementos desses acordos, e que a maioria dos textos, políticas e medidas foram ainda determinadas pelos Estados, e outros grupos de influência ao invés das ONGs.”¹⁸⁰ (tradução nossa).

Pelo exposto, conclui-se que as ONGs, por meio da persuasão moral e científica e como entidades técnicas altamente qualificadas, passaram a exercer poder direto sobre o processo de formulação das políticas ambientais, rompendo o velho paradigma de que tais escolhas competiam unicamente aos Estados soberanos. Todavia, é inegável que as concessões formais dadas às ONGs ainda

¹⁷⁸ ARTS, Bas. The global-local nexus: *NGOs and the articulation of scale*. **Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie**, Oxford, v. 95, n. 5, p. 498-510, 2004. p. 500. Disponível em www.unpop.nl/inhoud/artikelen/global-local%20nexus.pdf . Acesso em: 21/07/2010.

¹⁷⁹ VIEIRA, Liszt. **Os argonautas da cidadania**. A sociedade civil na globalização. Rio de Janeiro: Record, 2001. p. 119.

¹⁸⁰ [...] *these successes refer to elements of these agreements, and that the majority of texts, policies and measures was still determined by states, and other stakeholders rather than NGOs*. ARTS, Bas. The global-local nexus: *NGOs and the articulation of scale*. **Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie**, Oxford, v. 95, n. 5, p. 498-510, 2004. p. 500. Disponível em www.unpop.nl/inhoud/artikelen/global-local%20nexus.pdf . Acesso em: 21/07/2010.

estão muito aquém do desejado e necessitam do intermédio do Estado para terem suas pretensões traduzidas em leis internacionais.

5.30 PAPEL DAS ONGS NO MONITORAMENTO, CUMPRIMENTO E EFETIVIDADE DAS NORMAS INTERNACIONAIS AMBIENTAIS

Compreendido o processo de criação dos tratados e convenções internacionais, passa-se à discussão da implementação e efetividade dos mesmos. Deste modo, as próximas linhas dedicam-se à fase, empreendida predominantemente pelos órgãos administrativos nacionais, em que os tratados serão ratificados e internalizados, tornando-se aceitos e parte do cotidiano das populações e governos dos países signatários.

Há aqueles, como o professor americano Mark Janis, que consideram tal etapa ainda mais desafiadora que a anterior:

Assim, após um estimulante período de celebração do tratado e de construção institucional, advogados internacionais ambientais agora partiram para a tarefa ainda mais difícil de construir a obediência com boas normas já produzidas e boas instituições já em vigor.¹⁸¹ (tradução nossa)

Constata-se que raras são as ocasiões em que os países são compelidos a cumprir as normas internacionais por meio de penalidade e medidas coercitivas. De fato, espera-se que a exaustiva rodada de discussões que precede a assinatura de todos os tratados e convenções seja suficiente para convencer os Estados de que obedecer ao regime estabelecido deve ser feito em seu próprio interesse. Entretanto, tal ideal nem sempre coincide com a realidade.

Em face de tais percalços, esta última fase, momento em que a efetividade de toda o trabalho é testada, também é marcada pela participação dos atores não-estatais. Nesse sentido, as próximas linhas dedicar-se-ão à descrição da atuação das ONGs, na tentativa de esclarecer que há, sim, alternativas diversas das cortes nacionais e internacionais (embora estas não sejam descartadas) capazes de

¹⁸¹ So, after an exciting period of treaty-making and institution-building, international environmental lawyers have now turned to the even more difficult task of building compliance with good laws already made and good institutions already in place. JANIS, Mark W. **An introduction to international law**. 4th ed. New York: Aspen Publishers, 2003. p. 238.

compelir os Estados a cumprirem efetivamente as normas de Direito Internacional do Meio Ambiente. Desta feita, demonstrar-se-á que a obediência às leis internacionais não depende apenas de mecanismos formais de coerção, mas, sim, de como esta norma foi criada - legitimamente – e com quais motivações. Ou seja, obedecer inicia na fonte, no próprio processo de criação da lei.

Indubitável é, após todo o exposto, que o sistema internacional está cada vez mais determinado pela coletividade, em parceria com o Estado. Por este motivo, uma norma internacional apenas há de integrar os ordenamentos jurídicos nacionais e se tornar efetiva se precedida de aceitação social e de mudança nos padrões de comportamento nocivos ao meio ambiente. Neste viés, Regina do Valle salienta:

Importante notar que a aceitação da regra de alguma forma manifestada pela comunidade mundial é fator determinante para que se tenha uma norma de Direito Internacional. Seja ela emitida por um Estado dotado de poder de coerção, seja ato unilateral de organização internacional, a norma só terá força obrigatória na medida em que a comunidade internacional aceitá-la.¹⁸²

Convém ressaltar que tal aprovação coletiva é cada vez mais importante à medida que o direito internacional ambiental expande e passa a ser imposto a um número crescente de empresas e indivíduos. Tenha-se presente, portanto, que altas são as possibilidades de rejeição e ineficácia de qualquer tratado se este estiver em desarmonia com as demandas sociais. Nesse sentido, Lindblom acrescenta:

Embora os destinatários primários do Direito Internacional sejam os Estados, no final cabe aos indivíduos obedecer às regras internacionais. Os Estados são, apesar de tudo, apenas agregados dos indivíduos. À medida que o sistema legal internacional expande para áreas novas e mais amplas, o grupo de pessoas que são esperadas a obedecer ao Direito Internacional cresce. Por exemplo, o Direito Internacional Ambiental é adotado não apenas pelos oficiais do governo, mas também (ao menos indiretamente) pelas pessoas e entidades privadas, como indústrias e companhias marítimas.¹⁸³ (tradução nossa)

¹⁸² VALLE, Regina Maria Piza de Assumpção do. **A Ordem Jurídica Internacional e a Sociedade da Informação**. 206 f. Dissertação (Mestrado em Direito Internacional) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2007. p. 50. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2135/tde-02092008-082149/>. Acesso em: 28/05/2010.

¹⁸³ *Although the primary addressees of international law are states, it is ultimately up to individuals to comply with international rules. States are, after all, only aggregates of individuals. As the international legal system expands into new and wider fields, the group of people who are expected to comply with international law grows. For example, international environmental law is applied not only by government officials, but also (at least indirectly) by private entities and persons, such as shipping companies and industries.* LINDBLOM, Anna-Karin. **Non-Governmental Organizations in International Law**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005. p. 29.

Por conseguinte, impõe esclarecer que, visando aceitação social, a norma não se esgota enquanto mero instrumento legal, mas há de ser, também, necessária, justa e legítima. Quanto à necessidade, esta há de ser percebida por meio dos trabalhos educacionais desenvolvidos nas comunidades mais carentes, como aquele empreendido pela já mencionada ONG japonesa *Peace Boat*, na tentativa de conscientizar a população e, ao mesmo tempo, oferecer alternativas sustentáveis àquelas populações que encontram na degradação ambiental sua única forma de sobrevivência.

A seguir, lembre-se que a noção de “legitimidade” não se confunde com a de “legalidade”: a última, conceito exclusivamente jurídico, refere-se ao “[...] acatamento a uma estrutura normativa posta, vigente e positiva”¹⁸⁴; já a legitimidade alude à “[...] esfera da consensualidade dos ideais, dos fundamentos, das crenças, dos valores e dos princípios ideológicos.”¹⁸⁵ Em outras palavras, legitimidade, para Eduardo Matias, é:

[...] a qualidade, encontrada em determinadas instituições ou em determinadas regras, pela qual as pessoas obedeceriam voluntariamente ao comando dessas instituições ou regras, seja porque estão de acordo com o conteúdo dessas regras, seja porque aceitam como válido o exercício da autoridade pela instituição que as criou.¹⁸⁶

Inicialmente, as ONGs contribuem para tornar as normas legítimas ao participarem do processo de negociação internacional. Com efeito, a presença destes atores nos foros internacionais, enquanto forma de representação popular é, claramente, um meio de contribuir para que as decisões tomadas sejam legítimas e consigam maior suporte da sociedade civil. Por tais razões, as ONGs são recepcionadas e até convidadas a participarem destas reuniões como método para atrair este apoio popular, imprescindível para a posterior implementação das normas.

¹⁸⁴ WOLKMER, Antônio Carlos. Legitimidade e legalidade: uma distinção necessária. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n. 124, 1994. p. 180. Disponível em: <http://www2.senado.gov.br/bdsf/bitstream/id/176273/1/000492900.pdf>. Acesso em: 15/09/2010.

¹⁸⁵ WOLKMER, Antônio Carlos. Legitimidade e legalidade: uma distinção necessária. In: *Revista de Informação Legislativa*, n. 124. Brasília, 1994. p. 180. Disponível em: < <http://www2.senado.gov.br/bdsf/bitstream/id/176273/1/000492900.pdf> >. Acesso em: 15 set. 2010.

¹⁸⁶ MATIAS, Eduardo F. P. **A humanidade e suas fronteiras**: do Estado soberano à sociedade global. São Paulo: Paz e Terra, 2005. p. 477-478.

Nesse sentido, Eduardo Matias afirma que:

[...] só se permite que as ONGs participem do processo de tomada de decisões internacionais por acreditar-se que elas aliariam a informação e o conhecimento técnico ao apoio popular. [...] O apoio público conferido pelas ONGs colaboraria assim para implementar as decisões interestatais.¹⁸⁷

Porém, obviamente, não basta apenas a mobilização pública se não houver uma contrapartida do Estado. Neste ponto, as ONGs desenvolvem um trabalho de extrema importância, qual seja, o de monitoramento e pressão dos governos que não estejam desenvolvendo as ações respectivas para a implementação da lei internacional.

Um dos métodos de constrangimento frequentemente citados pela doutrina internacionalista é o dito “*naming and shaming*”, traduzido como “nomeando e envergonhando.” Trata-se, neste contexto, de dar publicidade ao descaso das autoridades públicas, conferindo transparência às relações internacionais e embaraçando o país perante a comunidade internacional. Tal exposição pública tem se mostrado bastante eficiente, como conta Farhana Yamin, citando o trabalho da *TRAFFIC (Trade Records Analysis of Flora and Fauna in Commerce)* para a implementação da Convenção sobre o Comércio Internacional de Espécies da Flora e Fauna Selvagens em Perigo de Extinção (comumente conhecida como CITES).¹⁸⁸

As ONGs internacionais e da sociedade civil despendem esforço considerável para revelar o fracasso do governo em cumprir os compromissos internacionais. E com boa razão: “nomeando e envergonhando” continua sendo um método importante de trazer os Estados resistentes de volta para o caminho da implementação. Acerca da mudança climática, por exemplo, as ONGs ambientais produziram uma verificação detalhada dos comunicados nacionais dos países desenvolvidos, destacando lacunas em dados e, onde relevante, aumentando a tendência de emissões. Sem o monitoramento das infrações da regulamentação CITES empreendido pela *Traffic International*, o trabalho da Convenção não teria sido tão efetivamente assegurado.¹⁸⁹ (tradução nossa)

¹⁸⁷ MATIAS, Eduardo F. P. **A humanidade e suas fronteiras**: do Estado soberano à sociedade global. São Paulo: Paz e Terra, 2005. p. 452.

¹⁸⁸ Do inglês *Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora*.

¹⁸⁹ *International and grassroots NGOs expend considerable effort uncovering government failure to live up to international commitments. And with good reason: “naming and shaming” remains an important method of bringing recalcitrant states back on the implementation track. In climate change, for example, the environmental NGOs have produced a detailed analysis of developed countries national communications highlighting gaps in data and, where relevant, rising emission trends. Without the monitoring of infringements of CITES regulation undertaken by Traffic International, the work of the*

Acrescente-se que a grande maioria das Convenções exige relatórios nacionais periódicos que informem aquilo que foi executado pelo país no âmbito dos temas versados no acordo multilateral ambiental. Com exemplo, cite-se, novamente, a CITES, de 1973, que traz no artigo VIII, parágrafos 6 e 7 a seguinte determinação:

6. Cada Parte deve manter um registro do comércio dos espécimes das espécies incluídas nos Anexos I, II e III que devem conter:
- (a) os nomes e endereços dos exportadores e importadores; e
 - (b) o número e a natureza das licenças e certificados concedidos; os Estados com os quais ocorreu o comércio; os números ou quantidades e tipos de espécimes, nomes das espécies como incluído nos Anexos I, II e III e, onde aplicável, o tamanho e o sexo dos espécimes em questão.
7. Cada Parte deve elaborar relatórios periódicos acerca da implementação desta Convenção e deverá transmitir ao Secretariado:
- (a) um relatório anual contendo um resumo das informações especificadas na alínea (b) do parágrafo 6 deste Artigo; e
 - (b) um relatório bienal sobre as medidas legislativas, regulatórias e administrativas tomadas para executar as provisões da presente Convenção.¹⁹⁰ (tradução nossa)

Cabe observar, contudo, que nem todos os países cumprem com esta obrigação, seja por questões administrativas ou financeiras. Diante desta realidade, como resultado do monitoramento e em ajuda àqueles que não conseguem arcar com os custos de tais relatórios, as ONGs prestam auxílio ao fornecer os respectivos dados. Destaque-se que tais informações são altamente relevantes: primeiro, porque se trata de uma fonte alternativa, importante para contrastar com os relatórios oficiais; ainda, são usadas para exercer pressão sobre os governos, denunciando eventuais imprecisões e irregularidades. Exemplo desta atividade é mencionado por Marauhn, o qual diz que “na prática, as ONGs, por força do CITES, têm rastreado o progresso das regulamentações sobre as espécies ameaças compilando relatórios

Convention would not be as effectively undertaken. YAMIN, Farhana, NGOs and International Environmental Law : a critical evaluation of their roles and responsibilities. **Review of European Community and International Environmental Law**, Oxford, v. 10, n. 2, July 2001. p. 21. Disponível em: <http://www.ucl.ac.uk/cserge/Yamin.pdf>. Acesso em: 27/07/2010.

¹⁹⁰ 6. *Each Party shall maintain records of trade in specimens of species included in Appendices I, II and III which shall cover: (a) the names and addresses of exporters and importers; and (b) the number and type of permits and certificates granted; the States with which such trade occurred; the numbers or quantities and types of specimens, names of species as included in Appendices I, II and III and, where applicable, the size and sex of the specimens in question.* 7. *Each Party shall prepare periodic reports on its implementation of the present Convention and shall transmit to the Secretariat: (a) an annual report containing a summary of the information specified in sub-paragraph (b) of paragraph 6 of this Article; and (b) a biennial report on legislative, regulatory and administrative measures taken to enforce the provisions of the present Convention.* INTERNATIONAL UNION FOR CONSERVATION OF NATURE. **Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora**. Washington, 1973. Disponível em: <http://www.cites.org/eng/disc/text.shtml#XI>. Acesso em: 10/08/2010.

sobre o *status* das legislações de implementação dos países [...].”¹⁹¹ (tradução nossa) Cita, ainda, a criação da já mencionada rede *TRAFFIC*, “[...] composta por especialistas em animais selvagens e comércio, criada para coletar e analisar dados sobre o comércio de animais selvagens e disseminar essa informação.”¹⁹² (tradução nossa)

A par disso, percebe-se que as ONGs, bem como os demais Estados, preferem os métodos cooperativos aos coercitivos. Isto porque o bem jurídico protegido, o meio ambiente, é coletivo, motivo pelo qual a imposição de sanções judiciais parece um método muito menos interessante do que a cooperação na tentativa de ajudar os países que não conseguem cumprir as obrigações internacionais.

Não obstante isso há aqueles Estados que fracassam por mera negligência ou má gestão. Nestes casos, diante de danos iminentes ou já ocorridos, as ONGs, por vezes, acabam recorrendo às cortes judiciais na posição de partes ou *amicus curiae*. Dificilmente a estas instituições é permitida a participação como parte em litígios ambientais internacionais, considerando-se que estes são, de modo geral, casos em que um Estado acusa o outro de violar uma lei, tratando-se, portanto, de um contencioso interestatal. Por conseguinte, em não se tratando de direitos humanos (assunto que permite algumas concessões):

[...] as ONGs não estão aptas a ajuizar uma ação perante uma corte internacional, já que elas não estão autorizadas pelos tratados internacionais a assumir, independentemente, atividades legalmente significativas nas relações ambientais internacionais.¹⁹³ (tradução nossa)

¹⁹¹ *In practice, NGOs under CITES have tracked the progress of endangered species regulations by compiling reports on the status of countries' implementing legislation [...].* MARAUHN, Thilo. Towards a Procedural Law of Compliance Control in International Environmental Relations. *ZaöRV*, Munchen, v. 56, 1996. p. 711. Disponível em: http://www.zaoerv.de/56_1996/56_1996_3_a_696_731.pdf. Acesso em: 15/09/2010.

¹⁹² *What is really striking is the establishment by NGOs of TRAFFIC (Trade Record Analysis of Flora and Fauna In Commerce), a network composed of wildlife and trade experts created to collect and analyse data of wildlife trade and to disseminate this information.* MARAUHN, Thilo. Towards a Procedural Law of Compliance Control in International Environmental Relations. *ZaöRV*, Munchen, v. 56, 1996. p. 711. Disponível em: http://www.zaoerv.de/56_1996/56_1996_3_a_696_731.pdf. Acesso em: 15/09/2010.

¹⁹³ *In inter-State disputes concerning environmental affairs which lack any human rights dimension, NGOs will not be able to bring an action before an international court, as long as they are not entitled under international treaties to undertake legally meaningful independent activities in international environmental relations.* BEYERLIN, Ulrich. The Role of NGOs in International Environmental Litigation. *ZaöRV*, Munchen, v. 61, 2001. p. 360-361. Disponível em: http://www.zaoerv.de/61_2001/61_2001_1_a_357_378.pdf. Acesso em: 15/09/2010.

Já a posição de *amicus curiae* restringe-se ao papel de prestar assistência à questão jurídica em discussão que, de algum modo, interessa àquela ONG. Por certo tal função não deve ser subestimada. Isto porque “ela garante que a corte envolvida tomará sua decisão com pleno conhecimento e consciência dos interesses privados afetados, ou que possam ser afetados, pelo resultado daquela decisão.”¹⁹⁴ (tradução nossa), além de trazer às cortes internacionais algum controle público. Ressalte-se, entretanto, que mesmo nesta posição bastante restrita, algumas cortes internacionais ainda são bastante relutantes em aceitar a participação das ONGs, a exemplo da Corte Internacional de Justiça (CIJ) e da Organização Mundial do Comércio (OMC), embora o Órgão de Apelação tenha, recentemente, mudado sua posição - cite-se o famoso caso “Camarão-Tartaruga” (“*Shrimp-Turtle*”).¹⁹⁵

Lembre-se que tais processos podem ter mero efeito moral, como foi o já mencionado caso da participação dos ativistas no caso “*McLibel*”, ou judicial, iniciando-se ações nas cortes nacionais.

Com grande repercussão, cite-se o caso que debateu a liberação dos transgênicos no Brasil, assunto já em discussão antes da assinatura do Protocolo de Cartagena sobre Biosegurança, o qual entrou em vigor no país em 2004.¹⁹⁶ Em resumo, em 1998, o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC), assistido pela ONG Greenpeace e pelo Instituto Brasileiro do Meio ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), ajuizou ação cautelar (n. 1998.34.00.027681-8) e ação civil pública (n. 1998.34.00.027682-0) na tentativa de impedir que a União Federal autorizasse o plantio, a comercialização e o consumo da soja transgênica *Roundup Ready* e demais espécies antes de estudo de impacto ambiental.¹⁹⁷ Os juízes da 6ª Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal julgaram favoravelmente às

¹⁹⁴ *It ensures that the court concerned will make its decision in full knowledge and awareness of the private concerns affected, or likely to be affected, by the outcome of that decision.* BEYERLIN, Ulrich. The Role of NGOs in International Environmental Litigation. **ZaöRV**, Munchen, v. 61, 2001. p. 363. Disponível em: http://www.zaoerv.de/61_2001/61_2001_1_a_357_378.pdf. Acesso em: 15/09/2010.

¹⁹⁵ BEYERLIN, Ulrich. The Role of NGOs in International Environmental Litigation. **ZaöRV**, Munchen, v. 61, 2001. p. 364. Disponível em: http://www.zaoerv.de/61_2001/61_2001_1_a_357_378.pdf. Acesso em: 15/09/2010.

¹⁹⁶ BRASIL. Decreto-lei n. 5.705, de 16 de fevereiro de 2006. Promulga o Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança da Convenção sobre Diversidade Biológica. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 fev. de 2006. Disponível em: <http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/10269.html>. Acesso em: 18/09/2010.

¹⁹⁷ OLIVEIRA, Celso Marcelo de. Direito do consumidor, Medida Provisória nº 131 e os produtos transgênicos. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 8, n. 165, 18 dez. 2003. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4581>. Acesso em: 18/09/2010.

ONGs em ambas as ações. Em resposta à cautelar, “a comercialização das sementes *Roundup Ready* foi suspensa em primeira e segunda instância por uma liminar, argumentando-se que “[...] antes da liberação comercial, seria necessário o Estudo Prévio de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto no Meio Ambiente, conforme prevê a Constituição Federal no artigo 225”; com motivação semelhante, o juiz da ação civil pública determinou que a liberação dos transgênicos deve ser “[...] precedida de Estudo Prévio de Impacto Ambiental, avaliação de riscos à saúde humana e rotulagem plena dos produtos contendo transgênicos e derivados, de acordo com o Código de Defesa do Consumidor.”¹⁹⁸

Tal situação, porém, fora alterada com a sanção da Lei 11.105 de 2005, que, não sem gerar polêmica e receber duras críticas, regulamenta o uso de organismos geneticamente modificados. A referida Lei assim dispõe:

Art. 35. Ficam autorizadas a produção e a comercialização de sementes de cultivares de soja geneticamente modificadas tolerantes a glifosato registradas no Registro Nacional de Cultivares - RNC do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

Art. 36. Fica autorizado o plantio de grãos de soja geneticamente modificada tolerante a glifosato, reservados pelos produtores rurais para uso próprio, na safra 2004/2005, sendo vedada a comercialização da produção como semente.¹⁹⁹

Mas nem tudo fora perdido. Diante deste novo cenário, outra vitória foi alcançada recentemente pelas ONGs integrantes da Campanha “Por um Brasil livre de transgênicos.”²⁰⁰ Em fevereiro de 2010, importante sentença se pronunciou acerca da obrigatoriedade de rotular os produtos que contenham organismos geneticamente modificados. Ciente, cabe ao consumidor optar por consumir estes produtos ou não. Em mais detalhes:

¹⁹⁸ OLIVEIRA, Celso Marcelo de. Direito do consumidor, Medida Provisória nº 131 e os produtos transgênicos. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 8, n. 165, 18 dez. 2003. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4581>. Acesso em: 18 set. 2010.

¹⁹⁹ BRASIL. Lei n. 11.105, de 24 de março de 2005. Regulamenta os incisos II, IV e V do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, estabelece normas de segurança e mecanismos de fiscalização de atividades que envolvam organismos geneticamente modificados – OGM e seus derivados, cria o Conselho Nacional de Biossegurança – CNBS, reestrutura a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança – CTNBio, dispõe sobre a Política Nacional de Biossegurança – PNB, revoga a Lei nº 8.974, de 5 de janeiro de 1995, e a Medida Provisória nº 2.191-9, de 23 de agosto de 2001, e os arts. 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10 e 16 da Lei nº 10.814, de 15 de dezembro de 2003, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 28 mar. de 2005. Disponível em: <http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/1034.html>. Acesso em: 18/09/2010.

²⁰⁰ Maiores informações sobre a campanha disponíveis em <http://www.esplar.org.br/campanhas/transgenicos.htm>.

O Juiz da 3ª Vara Federal do Piauí, Régis de Souza Araújo, julgou procedente ação civil pública do Ministério Público Federal contra a União e a Bunge Alimentos (2007.40.00.000471-6), confirmando a antecipação de tutela anteriormente deferida que determinou a obrigatoriedade da rotulagem de produtos alimentícios contendo organismo geneticamente modificado (OGM), independentemente do percentual existente em seu conteúdo.²⁰¹

Do exposto, conclui-se que muito embora haja momentos em que o confronto seja admitido, o objetivo principal das ONGs não é construir um ambiente de conflito, mas de cooperação. Deste modo, a primeira opção jamais será a busca por sanções ao Estado que descumpriu o pactuado, mas de compreensão, na tentativa de entender os reais motivos para tal, assegurada a garantia de ser ouvido.

²⁰¹ JUSTIÇA Federal obriga rotulagem de produtos contendo transgênicos. Disponível em: <http://www.portalaz.com.br/noticias/geral/153459>. Acesso em: 18/09/2010.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo da presente pesquisa consistiu em fomentar a discussão, presente e futura, acerca da capacidade das ONGs de influenciar o desenvolvimento da política internacional e, especialmente, a construção e efetividade do Direito Internacional do Meio Ambiente. Nessa ótica, intentou-se mostrar que o cenário internacional contemporâneo não é mais um espaço exclusivo dos Estados nacionais, mas apto a aceitar (e incentivar) a presença de atores diversos.

Para tanto, o capítulo inicial tratou de descrever o momento histórico atual, demonstrando que a emergência dos atores não-estatais na política internacional surgiu, em grande medida, como efeito da globalização e dos novos fenômenos transnacionais. Tamanha mudança escancarou que os Estados, sozinhos, são incapazes de responder às novas demandas de maneira eficiente, motivo pelo qual os velhos paradigmas de organização política tiveram de ser revistos e flexibilizados, diluindo o poder estatal, mas sem o extinguir.

Diante dessas novas configurações, abre-se espaço para a influência das ONGs, inclusive, no Direito Internacional. Coube a este trabalho, por delimitação metodológica, discorrer apenas sobre importante sub-ramo desta disciplina, qual seja, o Direito Internacional do Meio Ambiente.

O capítulo seguinte tratou de pontuar os momentos históricos determinantes na construção jurídica das questões ambientais. Em 1972, na Conferência de Estocolmo, nasce o Direito Internacional do Meio Ambiente. Vinte anos após, na Conferência do Rio, os países admitem a necessidade de crescimento econômico aliado à proteção ambiental, formalizando o conceito de “desenvolvimento sustentável”, tão falado até os dias de hoje. Desde o primeiro evento, inicia-se um movimento rumo a uma nova era, a era da conscientização, quando se admite a importância de incluir as discussões de ordem ambiental nos processos decisórios internacionais.

É patente que tal conquista não há de ser atribuída apenas aos esforços dos Estados nacionais, mas, também, à mobilização da sociedade civil. Nesse sentido, em ambas as Conferências, inevitável mencionar a participação das ONGs, as quais, promovendo eventos paralelos, chegaram a despertar mais interesse do que as próprias reuniões oficiais. Tamanha a importância, o poder e a notoriedade

atingida por essas instituições não-governamentais, agindo em rede e internacionalmente, que é possível perceber que as relações internacionais modificaram-se rumo a um novo modelo de organização, muito mais democrático.

Nesse tocante, demonstrou-se, ainda, o quanto a Organização das Nações Unidas, ao reconhecer o *status* consultivo e destacar a importância das ONGs em documentos importantes, a exemplo da Agenda 21, tem contribuído para fortalecer a participação da sociedade civil na defesa de seus objetivos em âmbito nacional. Entretanto, tais incentivos ainda estão muito distantes de alcançar uma situação que se possa classificar como satisfatória.

O quarto capítulo foi dedicado exclusivamente às ONGs. Acerca dessas, ficou demonstrado o quão amplo é seu espectro de atuação: desde o fornecimento de informações aos representantes oficiais na tentativa de alterar determinadas concepções e interesses estatais, passando pela intervenção direta nas comunidades, substituindo o Estado em algumas atividades de interesse público, até a participação nas esferas judiciais. Diante do poder político conquistado por essas instituições nos últimos tempos, incentivar a cooperação com os atores não-estatais deixou de ser uma alternativa aos Estados e para tornar-se uma necessidade, especialmente quando em discussão as questões ambientais.

Trazendo à colação o exposto no mencionado capítulo, ficou evidente o paradoxo entre poder formal e poder de fato: embora o ordenamento jurídico internacional não reconheça aquele às ONGs, estas possuem capacidade de fato para influenciar nas tratativas ambientais internacionais. Inevitável, portanto, perceber o claro descompasso entre o formal e o real. Isto porque são reconhecidos como sujeitos de direito internacional apenas os Estados e as organizações internacionais, a despeito da indubitável presença de outros atores, os quais reivindicam direitos e estão dispostos a assumir obrigações perante a ordem jurídica internacional.

O último capítulo tratou de descrever as diversas etapas do processo regulatório internacional ambiental nas quais as ONGs efetivamente participam. A primeira fase dessa mecânica decisória é a formação da pauta de negociações, momento em que essas instituições atuam, principalmente, na criação da demanda social por leis, fruto de todo o trabalho de educação ambiental e de definição do problema. A seguir, fala-se do processo de negociação e construção dos textos legais, ocasião em que as ONGs fazem *lobby* com os representantes oficiais,

organizam eventos paralelos e compartilham informações científicas. Finalmente, há a etapa de implementação, essencialmente nacional, cuja efetividade depende de todo o processo anterior; ou seja, a obediência às normas internacionais em âmbito nacional depende da base, do processo de criação de lei. Nesse ponto, as ONGs participam em várias frentes: desde contribuir para que essa lei seja legítima, já que fruto da participação social nos foros internacionais, até o trabalho de aceitação social da norma e de mudança nos padrões de comportamento nocivos ao meio ambiente.

Compendiando as ideias apontadas nesse trabalho, pode-se concluir que as ONGs conseguem universalizar as reivindicações sociais, garantindo a normatização de garantias fundamentais da humanidade – embora ainda haja inegável desproporção entre a presença daquelas do Norte e do Sul do globo. Elas agregam às negociações a característica da técnica, do diálogo e da flexibilidade, todas importantes ao Direito Internacional do Meio Ambiente que necessita de constante adaptação e respostas científicas.

É perceptível, portanto, que a sociedade civil, insatisfeita, coesa e organizada, em defesa de assuntos afetos ao interesse público, como os ambientais, é capaz de preencher as lacunas políticas deixadas pelo Estado e essencial para enfrentar os desafios do mundo contemporâneo. Nesse momento, inevitável questionar se a estrutura estatal é capaz de atender aos interesses da coletividade. Sendo negativa a resposta, passa-se à divisão, necessária, do poder político internacional, delegando-se parcela da soberania estatal a outros atores e tornando a democracia participativa uma realidade, inclusive em âmbito internacional.

Por derradeiro, há quem queira decretar a morte do Estado diante do poder conquistado pelos atores não-estatais. Tal conclusão soa precipitada e irrealista. Parece mais coerente anunciar uma nova utopia baseada na ideia de cooperação entre todos os participantes deste jogo, atores estatais e não-estatais, na tentativa de construir normas ambientais internacionais socialmente justas, equitativas, eficientes e voltadas ao desenvolvimento sustentável. Quer-se, sim, garantir que o processo decisório internacional seja mais transparente e receptivo à participação daquela que efetivamente será afetada pelas regulamentações – a sociedade civil.

Em suma, espera-se ter, com esse trabalho, despertado o interesse e o debate acerca de um novo meio de se fazer política internacional ambiental. Não

mais se acredita na figura mítica e idealizada do Estado como único meio de se chegar a resultados justos e condizentes com os interesses das comunidades que representam. Nessa esteira, há de nascer um novo Direito, fruto da articulação entre Estado e sociedade civil e comprometido com o desenvolvimento sustentável.

Os contornos deste novo espaço ainda não estão definidos, mas o que se espera é que essa repartição do poder estatal com os, já não tão novos, atores não-estatais, a exemplo das ONGs, venha em benefício da humanidade.

REFERÊNCIAS

ACCIOLY, Hildebrando; DO NASCIMENTO E SILVA, Geraldo Eulálio. **Manual de Direito Internacional Público**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

ARTS, Bas. The global-local nexus: *NGOs and the articulation of scale*. **Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie**, Oxford, 2004. v. 95, n. 5, p. 498-510. Disponível em www.unpop.nl/inhoud/artikelen/global-local%20nexus.pdf . Acesso em: 21/07/2010.

BARROS-PLATIAU, Ana Flávia. Novos Atores, Governança Global e o Direito Internacional Ambiental. In: MEIO ambiente. Brasília: Escola Superior do Ministério Público (ESMPU), 2004. v. 1. (Série Grandes Eventos). Disponível em: http://www3.esmpu.gov.br/linha-editorial/outras-publicacoes/serie-grandes-eventos-meio-ambiente/AnaFlaviaBarrosPlatiau_Novos_atores.pdf. Acesso em: 03/11/2009.

BETSILL, Michele M.; CORELL, Elisabeth Corell. NGO influence in international environmental negotiations: a framework for analysis. **Global Environmental Politics**, Massachussets, v. 1, n. 4, p. 65-85, November 2001.

BEYERLIN, Ulrich. The Role of NGOs in International Environmental Litigation. **ZaöRV**, Munchen, v. 61, p. 357-378, 2001. Disponível em: http://www.zaoerv.de/61_2001/61_2001_1_a_357_378.pdf. Acesso em: 15/09/2010.

BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo e Sociedade**: para uma teoria geral da política. Tradução de NOGUEIRA, Marco Aurélio. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BRASIL. Decreto-lei n. 5.705, de 16 de fevereiro de 2006. Promulga o Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança da Convenção sobre Diversidade Biológica. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 fev. de 2006. Disponível em: <http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/10269.html>. Acesso em: 18/09/2010.

_____. Lei n. 11.105, de 24 de março de 2005. Regulamenta os incisos II, IV e V do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, estabelece normas de segurança e mecanismos de fiscalização de atividades que envolvam organismos geneticamente modificados – OGM e seus derivados, cria o Conselho Nacional de Biossegurança – CNBS, reestrutura a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança – CTNBio, dispõe sobre a Política Nacional de Biossegurança – PNB, revoga a Lei nº 8.974, de

5 de janeiro de 1995, e a Medida Provisória nº 2.191-9, de 23 de agosto de 2001, e os arts. 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10 e 16 da Lei nº 10.814, de 15 de dezembro de 2003, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 28 mar. de 2005. Disponível em: <http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/1034.html>. Acesso em: 18/09/2010.

CAREZIA, Gisele. ONG internacional: classificação e participação no sistema das Nações Unidas. In: XVI CONGRESSO NACIONAL DO CONSELHO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO (CONPEDI), 2007, Belo Horizonte. **Anais...** Florianópolis: Fundação Boiteux, 2008. p. 783-801. Disponível em: http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/bh/gislaine_caresia.pdf. Acesso em: 27/08/2010.

_____. ONGS internacionais: personalidade jurídica, autorização para funcionamento no Brasil e atuação no sistema das Nações Unidas. **Buscalegis**, 2009. Disponível em <http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/index.php/buscalegis/article/view/32424/31640>. Acesso em: 27/08/2010.

CHASEK, Pamela S. **The Global Environment in the Twenty-First Century: Prospects for International Cooperation**. New York: United Nations University Press, 2000.

COUNCIL OF EUROPE, **Fundamental Principles on the Status of Non-governmental Organizations in Europe and explanatory memorandum**. Strasbourg, 2002. Disponível em http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_cooperation/Civil_society/Basic_texts/Fundamental%20Principles%20E.asp. Acesso em: 11/07/2010.

DEARING, James W.; ROGERS, Everett M. **Agenda-Setting**. Thousand Oaks: SAGE Publications, n. 6, 1992. (Communication Concepts Series).

FERRAJOLI, Luigi. **A Soberania no Mundo Moderno: Nascimento e Crise do Estado Nacional**. Tradução de: COCCIOLI, Carlos; LAURIA FILHO, Márcio Lauria. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

INTERNATIONAL UNION FOR CONSERVATION OF NATURE. **Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora**. Washington, 1973. Disponível em: <http://www.cites.org/eng/disc/text.shtml#XI>. Acesso em: 10/08/2010.

JANIS, Mark Weston. **An introduction to international law.** 4th ed. New York: Aspen Publishers, 2003.

JOACHIM, Jutta M. **Agenda setting, the UN, and NGOs: gender violence and reproductive rights.** Washington: Georgetown University Press, 2007.

JUSTIÇA Federal obriga rotulagem de produtos contendo transgênicos. Disponível em: <http://www.portalaz.com.br/noticias/geral/153459>. Acesso em: 18/09/2010.

KARNS, Margaret P.; MINGST, Karen A. **International Organization: The Politics and Processes of Global Governance.** Boulder: Lynne Rienner, 2004.

KECK, Margaret; SIKKINK, Kathryn. **Activists beyond borders: advocacy networks in international politics.** New York: Cornell University Press, 1998.

LEÃO, Márcia Brandão Carneiro. Sociedade Civil e meio ambiente internacional: o papel das ONGs no desenvolvimento do DIMA – Direito Internacional do Meio Ambiente. In: NASSER, Salem Hikmat.; REI, Fernando (Orgs.). **Direito Internacional do Meio Ambiente.** São Paulo: Atlas, p. 68-88, 2006.

LINDBLOM, Anna-Karin. **Non-Governmental Organizations in International Law.** Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

MARAUHN, Thilo. Towards a Procedural Law of Compliance Control in International Environmental Relations. **ZaöRV**, Munchen, v. 56, p. 696-731, 1996. Disponível em: http://www.zaoerv.de/56_1996/56_1996_3_a_696_731.pdf. Acesso em: 15/09/2010.

MATIAS, Eduardo Felipe Pérez. **A humanidade e suas fronteiras: do Estado soberano à sociedade global.** São Paulo: Paz e Terra, 2005.

MCLIBEL. Direção de Franny Armstrong e Ken Loach. Inglaterra: Cinema Libre Studio, 2005. 1 DVD (85 min).

MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. **Curso de Direito Internacional Público.** 9. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1992. v. 1

OLIVEIRA, Celso Marcelo de. Direito do consumidor, Medida Provisória nº 131 e os produtos transgênicos. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 8, n. 165, 18 dez. 2003. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4581>. Acesso em: 18/09/2010.

OLIVEIRA, Rafael Santos De. WEBER, Catiane Trevisan. Atuação das organizações não-governamentais ambientalistas: uma perspectiva internacional. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, n. 40, 30 abril 2007. Disponível em http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=1733. Acesso em: 25/07/2010.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Agenda 21**. Rio de Janeiro, Conferência Internacional sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, 1992. Disponível em <http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=18&idConteudo=575&idMenu=9065>. Acesso em 27/07/2010.

_____. **Carta das Nações Unidas**. São Francisco, Conferência das Nações Unidas sobre Organização Internacional, 1945. Disponível em: <http://www.onu-brasil.org.br/doc5.php>. Acesso em: 10/08/2010.

PELLAES NETO, Hélio Michelini. *O papel das organizações não-governamentais na proteção internacional aos direitos humanos*. Jus Navigandi, Teresina, ano 8, n. 157, 10 dez. 2003. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4587>>. Acesso em: 30 mar. 2010.

RAUSTALIA, Kal. States, NGOs, and international environmental institutions. **International Studies Quarterly**, v. 41, p. 719-740, 1997. Disponível em www.law.ucla.edu/raustiala/publications/States_NGOs_and_International_Environmental_Institutions.pdf. Acesso em: 15/07/2010.

_____. The “participatory revolution” in international environmental law. **Harvard Environmental Law Review**, Cambridge, v. 21, p. 537-586, 1997.

REI, Fernando. A Peculiar Dinâmica do Direito Internacional do Meio Ambiente. In: NASSER, Salem Hikmat; REI, Fernando(Orgs.). **Direito Internacional do Meio Ambiente**. São Paulo: Atlas, p. 3-18, 2006.

REZEK, José Francisco. **Direito Internacional Público**: curso elementar. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

ROCHESTER, J. Martin. **Between peril and promise: the politics of international law**. Washington: CQ Press. 2006.

SEITENFUS, Ricardo Antônio Silva. **Manual das organizações internacionais**. 3 ed., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

_____. **Relações internacionais**. Barueri: Manole, 2004.

SOARES, Guido Fernando Silva. As ONGs e o direito internacional do meio ambiente. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, ano 5, n. 17, p. 21-64, jan-mar 2000.

_____. **Curso de direito internacional público**. São Paulo: Atlas, 2002

_____. **Direito Internacional do Meio Ambiente: Emergência, Obrigações e Responsabilidades**. São Paulo: Editora Atlas, 2001.

TARLOCK, A. Dan. The Role of Non-Governmental Organizations in the Development of. International Environmental Law. **Chicago-Kent Law Review**, Illinois, v. 68, n. 61, p. 61-76, 1992. Disponível em http://works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1057&context=dan_tarlock. Acesso em 04/07/2010.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. Direitos Humanos. Personalidade e Capacidade Jurídica Internacional do Indivíduo. In COSTA, Érica A. e SILVA, Carlos A. C. G. da (Orgs.) **Direito Internacional Moderno**. Belo Horizonte: Mandamentos, p.199-263, 2004.

TZU, Sun. **A arte da guerra: uma interpretação em 52 ideias brilhantes**. Tradução de: OLIVEIRA, Renato Marques de. São Paulo: Editora Globo S.A., 2008.

UNITED NATIONS. **Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment**. Stockholm, United Nations Conference on the Human Environment, 1972. Disponível em <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?documentid=97&articleid=1503>. Acesso em: 14/08/2010.

_____. **Resolution 1803 (XVII)**. New York, General Assembly, 1962. Disponível em <http://www2.ohchr.org/english/law/pdf/resources.pdf>. Acesso em: 14/08/2010.

_____. **Rio Declaration.** Rio de Janeiro, United Nations Conference on Environment and Development, 1992. Disponível em <http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-1annex1.htm>. Acesso em: 23/07/2010.

_____. **United Nations Framework Convention on Climate Change.** New York, 1992. Disponível em: <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf>. Acesso em: 10/08/2010.

VALLE, Regina Maria Piza de Assumpção do. **A Ordem Jurídica Internacional e a Sociedade da Informação.** 206 f. Dissertação (Mestrado em Direito Internacional) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007. Disponível em <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2135/tde-02092008-082149/>. Acesso em: 28/05/2010.

VIEIRA, Liszt. **Os argonautas da cidadania.** A sociedade civil na globalização. Rio de Janeiro: Record, 2001.

_____. **Sociedade Civil e espaço global.** Disponível em http://www.lisztvieira.pro.br/artigos_descricao.asp?cod=6. Acesso em: 26/07/2010.

VIG, Norman J.; KRAFT, Michael. E. Toward Sustainable Development? In: VIG, Norman J.; KRAFT, Michael. E. (Ed.). **Environmental policy: new directions for the twenty-first century.** Washington: CQ Press, 2006. p. 374-394.

VILLA, Rafael Antônio Duarte. Formas da Influência das ONGs na Política Contemporânea. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, n. 12, pp. 21-33, jun. 1999.

WOLKMER, Antônio Carlos. Legitimidade e legalidade: uma distinção necessária. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n. 124, p. 179-184, 1994. Disponível em: <http://www2.senado.gov.br/bdsf/bitstream/id/176273/1/000492900.pdf>. Acesso em: 15/09/2010.

YAMIN, Farhana, NGOs and International Environmental Law : a critical evaluation of their roles and responsibilities. **Review of European Community and International Environmental Law**, Oxford: Blackwell Publishers Ltd. v. 10, n. 2, p. 149-162, July 2001. Disponível em <http://www.ucl.ac.uk/cserge/Yamin.pdf>. Acesso em: 27/07/2010.

WOLKMER, Antônio Carlos. Legitimidade e legalidade: uma distinção necessária. In: **Revista de Informação Legislativa**, n. 124. Brasília, 1994. p. 179-184. Disponível em

< <http://www2.senado.gov.br/bdsf/bitstream/id/176273/1/000492900.pdf> >. Acesso em 15 set. 2010.