

DIREITO INTERNACIONAL DO MEIO AMBIENTE (DIMA) E DIREITO AMBIENTAL INTERNACIONAL (DAI): Novos atores em cena

Deise Marcelino da Silva¹

Fernando Rei²

RESUMO

Tradicionalmente, no plano internacional, as discussões sobre temas globais tem base no regime jurídico como o principal instrumento de solução de problemas ambientais e compromissos para a gestão dos recursos naturais. Nesse quadro, o elemento central da sociedade internacional são os Estados soberanos, sujeitos legitimados a figurar em conferências, elaborar tratados e pleitear reclamações perante cortes internacionais. Tal contexto reflete os alicerces do Direito Internacional do Meio Ambiente (DIMA), disciplina clássica do Direito, que pouco adota como método de solução de conflitos ambientais a análise sistêmica. Diante da insuficiência desse ramo para tratar de temas globais de alta complexidade, surge o chamado Direito Ambiental Internacional (DAI). Com princípios e características próprias, o DAI trata das questões ambientais globais para além dos regimes jurídicos, propugnando por uma estrutura que incorpore outras ciências do conhecimento, novos atores e instrumentos de enfrentamento. Nessa perspectiva, o trabalho objetiva discorrer sobre as diferenças entre o DIMA e o DAI, elucidando a evolução (ou transformação) de um para o outro. Levando em consideração a urgência em resolver problemas ambientais, o artigo sustenta a contribuição de novos atores para a dinâmica do Direito Ambiental Internacional. Parte-se da premissa de que, pensado de forma cooperativa e multilateral, este emergente ramo do Direito incorpora nova forma de governança ambiental global, com vistas à sustentabilidade.

Palavras-chave: DIMA. DAI. Governança ambiental. Novos atores.

DERECHO INTERNACIONAL DEL MEDIO AMBIENTE (DIMA) Y DERECHO AMBIENTAL INTERNACIONAL (DAI): Los nuevos actores en la escena

RESUMEN

Tradicionalmente, en el ámbito internacional, las discusiones sobre temas globales se basan en el régimen jurídico como la principal herramienta para la resolución de los problemas ambientales y los compromisos para la gestión de los recursos naturales. En este panorama, el

¹ Mestre em Direitos da Personalidade pelo Centro Universitário de Maringá – UNICESUMAR (Maringá). Pós-Graduada em Direito Ambiental e Sustentabilidade pelo IDCC - Instituto de Direito Constitucional e Cidadania – IDCC (Londrina). Doutoranda em Direito Ambiental Internacional pela Universidade Católica de Santos. Professora.

² Professor Associado do Programa de Doutorado em Direito Ambiental Internacional da Universidade Católica de Santos. Professor Titular de Direito Ambiental da Fundação Armando Álvares Penteado-FAAP. Diretor Científico da Sociedade Brasileira de Direito Internacional do Meio Ambiente-SBDIMA.

elemento central de la sociedad internacional son los Estados soberanos, sujetos legitimados que aparecen en las conferencias, el desarrollo de los tratados y defender las reclamaciones ante tribunales internacionales. Este escenario refleja los fundamentos del Derecho Internacional del Medio Ambiente (DIMA), disciplina clásica de Derecho, que poco usa como método de solución de conflictos ambientales a análisis sistémica. Ante la insuficiencia de este ramo para hacer frente a los problemas mundiales de alta complejidad, surge el llamado Derecho Ambiental Internacional (DAI). Con principios y características propias, el DAI trata de cuestiones ambientales a nivel mundial más allá de los sistemas jurídicos, que abogan por una estructura que incorpora otras ciencias de conocimiento, nuevos actores e instrumentos de enfrentamiento. En esta perspectiva, el presente trabajo tiene como objetivo discutir las diferencias entre DIMA y la DAI, aclarando la evolución (o transformación) de uno al otro. Teniendo en cuenta la urgencia en solucionar problemas ambientales, el artículo sostiene la contribución de nuevos actores para la dinámica del Derecho Ambiental Internacional. Viene de la premisa de que el pensamiento de manera cooperativa y multilateral, esta rama emergente de Derecho incorpora una nueva forma de gobernanza ambiental a nivel mundial para la sostenibilidad.

Palabras clave: DIMA. DAI. La gobernanza ambiental. Nuevos actores.

INTRODUÇÃO

A humanidade, no século XXI, tem enfrentado grandes questões globais que desafiam os sujeitos internacionais. Problemas concretos como o tráfico de pessoas, a crise financeira, o tráfico de drogas, a independência de regiões, as migrações forçadas e a pobreza extrema são temas que não podem ser entendidos como de ordem nacional.

A esse rol de problemas, acrescentam-se os ambientais. Os desastres com plataformas de petróleo (Explosão no Golfo do México/2012), as emissões de gases tóxicos (Bhopal, desastre industrial/1984), a contaminação de mananciais de água doce (Rio Ganges na Índia pelos rituais de cremação e despejos industriais), a poluição radioativa (Acidente de Fukushima, Japão/2011) e até mesmo o lixo espacial (fragmento de satélites cai no Pará/2014), tem ocasionado danos de magnitudes transfronteiriças. Além dos prejuízos de origem antrópica, somam-se os fenômenos naturais como terremotos, tsunamis, erupções vulcânicas, os quais o homem ainda não possui tecnologia para detê-los completamente.

Diante de assuntos ambientais complexos, cujas consequências deletérias extrapolam a perspectiva do modelo clássico do Direito Internacional, surge a oportunidade de se pensar esse direito em novas bases. É nesse momento que autores latinos³ diferenciam um novo ramo

³ RUIZ, José Juste. El régimen internacional para combatir el cambio climático em la encrucijada. *In*: Cambio climático, energía y derecho internacional: perspectivas de futuro. Rosa Giles Carnero (coordinadora). Thomson Reuters Aranzadi, 2012. Ver también PERCIVAL, Robert V. The Globalization of Environmental Law. *Pace Environmental Law (PELR) Review*, Vol. 26, 2009, p. 451.

do direito internacional como Direito Ambiental Internacional (DAI). Trata-se de novo arranjo de normativa ambiental internacional que avança para além do regime jurídico, propugnando por estruturas e encaminhamentos utilitaristas que incorporem outras ciências, novos atores e instrumentos de enfrentamento.

Nesse sentido, o DAI - Direito Ambiental Internacional -, não se confunde com o DIMA - Direito Internacional do Meio Ambiente -, este último, arcabouço de normas jurídicas internacionais, que toma corpo na segunda metade do século XX, é estruturado por meio de tratados ou acordos que firmam uma relação entre Estados Nacionais. Já o DAI, área emergente do Direito, paulatinamente, ganha espaço devido à vocação empreendedora e à dinâmica de equacionamento na tratativa de problemas ambientais complexos, promovendo a relação dos Estados, e das Organizações Internacionais com novos atores internacionais, principalmente por meio de redes⁴.

A sociedade internacional, tradicionalmente concebida pelos Estados, bem como pelas Organizações Internacionais, recentemente, diante do fenômeno político do enfraquecimento dos governos soberanos⁵, tem admitido a participação de novos atores em alguns regimes, como indivíduos, empresas privadas, organizações não-governamentais, mídia, povos tradicionais e governos subnacionais e locais.

É propósito desse ensaio versar sobre a variação do DIMA para o DAI, levando em consideração a necessidade e o intento de pensar um novo ramo do direito focado na resolução dos complexos problemas ambientais globais que afetam sobremaneira o bem-estar socioambiental e o futuro das gerações atuais, sem olvidar as gerações vindouras. O trabalho parte de uma pesquisa bibliográfica em obras de referência, valendo-se da legislação e doutrina.

Nesse quadro, a inserção e oportunidade crescente de instrumentos como *soft law*, balizadores de solução, e a contribuição do substrato científico-tecnológico na análise sistêmica de soluções ambientais, abrem caminho para um novo paradigma, qual seja, o da governança ambiental global.

⁴ As redes representam uma maneira coletiva de gestão participativa e monitoramento de regras e padrões ajustados a partir de relações não hierárquicas, com direções vertical e horizontal, entre os múltiplos participantes.

⁵ "O Estado, que desde meados do século XVII é a mais importante e a mais característica das instituições modernas, está em declínio. Da Europa ocidental à África, muitos Estados estão se fundindo em comunidades maiores ou desmoronando. Muitas de suas funções estão passando às mãos de uma série de instituições que, seja qual for sua natureza exata, não são Estados" (CREVELD, Martin Van. Ascensão e Declínio do Estado. Trad.: Jussara Simões. São Paulo: Martins Fontes, 2004, "nota de orelha"). Ver também OLIVEIRA, Francisco. Privatização do público, destituição da fala e anulação da política. In: Os sentidos da democracia. 2 ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2000, *passim*.

1. DO DIREITO INTERNACIONAL DO MEIO AMBIENTE (DIMA) AO DIREITO AMBIENTAL INTERNACIONAL (DAI)

No meio acadêmico não é raro que os termos Direito Internacional do Meio Ambiente e Direito Ambiental Internacional sejam representantes do mesmo ideário. Percebe-se que a doutrina especializada, bem como os trabalhos científicos não tem se valido das diferenciações existentes entre tais áreas, por vezes remetendo-se ao DIMA quando se trata, na verdade, de DAI.

A literatura do Direito Internacional para questões ambientais, em linhas gerais, não se ocupa, tampouco tem se preocupado, com a distinção entre o que seria DAI e o que não o é, já que aborda as questões essencialmente por intermédio dos regimes jurídicos internacionais.

Uma disputa por recursos pesqueiros em determinada bacia fronteiriça, mitigado por técnicas de mediação pautada nos conhecimentos de comunidades tradicionais, envolvendo-as, está-se diante das alternativas preconizados pelo DAI. Outro exemplo é o reconhecimento da atuação das organizações não governamentais como novos atores internacionais a serviço da proteção ambiental. Ou ainda, quando se confere importância a um painel de indicadores de mudanças climáticas para elaborar planos de ação, trata-se da evolução do DAI.

Assim, merece reflexão o estudo sobre o DAI, que se difere do DIMA, por sua estrutura aberta a instrumentos eficazes de solução diante de problemas ambientais. Nesse sentido, REI e GRANZIERA asseveram que “os problemas ambientais em geral [...] somente podem encontrar soluções satisfatórias se negociados e regulamentados pelo conjunto dos Estados, sem desconsiderar o papel de novos atores no cenário internacional, que articulam interesses numa dinâmica mais eficiente que as conferências diplomáticas”⁶.

Segundo esse raciocínio, considera-se o DAI um ramo do conhecimento jurídico novo e autônomo atinente às relações entre o Direito Ambiental e as Relações Internacionais, que coloca em cheque a efetividade dos parâmetros clássicos do DIMA. Nessa perspectiva, válido determinar as características intrínsecas de um e outro, considerando que, em alguns aspectos, não são ramos distintos, podendo falar em evolução ou transformação como apregoam certas doutrinas.

⁶ REI, Fernando Cardozo Fernandes; GRANZIERA, Maria Luiza Machado. *Direito Ambiental Internacional: Novos olhares para a ciência do direito*, 2014, (no prelo).

O Direito Internacional Público é o grande ramo da ciência jurídica que abarca o Direito Internacional do Meio Ambiente, logo, estabelecer seu conceito se torna importante para a compreensão do DIMA.

Sabe-se que Direito Internacional Público é o conjunto de regras e princípios que regula a sociedade internacional, em que o Estado é objeto essencial. Conforme GEORGE SCELLE *apud* VARELLA “[...] esse ramo do direito não deveria ser um direito entre Estados, mas um direito entre indivíduos de todo o mundo”⁷. Por isso, o Direito Internacional Público também recebe o nome de Direito das Gentes, expressão cunhada no final do século XVIII.

Segundo MAZZUOLI o Direito Internacional Público caracteriza-se pelo “sistema de normas jurídicas capaz de coordenar vários interesses estatais simultâneos, de forma a poderem os Estados, em seu conjunto alcançar suas finalidades e interesses recíprocos”⁸. Já AMARAL JÚNIOR ressalta que uma das funções do Direito Internacional é estabelecer as regras de coexistência e cooperação”⁹. Ou seja, alcançar a paz, o cumprimento das promessas e a estabilidade das relações de domínio. Enfatiza o mesmo autor que as regras de cooperação, por sua vez, atingem temas amplos como segurança, e assuntos econômicos e ambientais.

Assim, o Direito Internacional do Meio Ambiente figura como ramo importante para o estudo do Direito Internacional Público, vez que surgiu no afã de estabelecer compromissos jurídicos ambientais no âmbito planetário. Para SILVA, esse ramo trata dos direitos e das obrigações dos Estados e das organizações governamentais internacionais, bem como dos indivíduos na defesa do meio ambiente¹⁰.

Por ser o DIMA a área de representação do Direito Internacional Público para questões ambientais globais, seus instrumentos são essencialmente jurídicos. Tratados como do Espaço (1967), do Mar (1982), da Camada de Ozônio (1987), das Mudanças Climáticas (1992) são compromissos de *hard law* sob completa influência dos procedimentos do Direito Internacional.

Por outro lado, o regime jurídico que compõe o arcabouço ambiental internacional, por vezes, não oferece instrumentos hábeis o bastante para enfrentar a complexidade de problemas ambientais globais. Sobre isso, GORBAK afirma que “el derecho internacional tradicional ha sido incapaz de tratar muchos de los temas relevantes que afectan el ambiente

⁷ VARELLA, Marcelo D. Direito Internacional Público. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 3.

⁸ MAZZUOLI, Valério de Oliveira. Curso de Direito Internacional Público. 5 ed. ver., atual e ampliada. São Paulo: Editora dos Tribunais, 2011, p. 44.

⁹ AMARAL JUNIOR, Alberto do. Curso de Direito Internacional Público. 4 ed. São Pulo: Atlas, 2013, p. 21.

¹⁰ SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento. Direito Ambiental Internacional. 2 ed. ver. e atualizada. Rio de Janeiro: Thex Ed., 2002, p. 5.

global y la fuerza de la globalización ha empezado a diluir las fronteras em vários campos del derecho”¹¹.

Concernente a tais ideias, salutar as palavras de ESTY e IVANOVA:

[...] o atual regime do meio ambiente internacional é débil, fragmentado, carente de recursos e prejudicado por uma limitada incumbência. Há movimento, mas pouco progresso. Existem atualmente mais de quinhentos tratados multilaterais sobre meio ambiente, mais de uma dúzia de agências internacionais dividem responsabilidades ambientais, e, todavia, as condições ambientais não estão melhorando de modo significativo. Problemas como mudança climática, poluição do mar, degradação da pesca, desmatamento e desertificação persistem, com tendências em geral muito negativas.¹²

Ademais, os instrumentos tradicionais do DIMA requerem lento processo de criação e podem ser punitivos sobremaneira para afastar a adesão de determinados Estados-nação. Partindo-se desse contexto, o DAI avança para além do Direito. Aposta na colaboração de outras ciências como mecanismo de “solucionática”, conforme passagem de REI e GRANZIERA:

Na verdade, essa perspectiva funcional e pragmática do DAI se fundamenta em um *mix* de direitos que nele convivem com peculiar equilíbrio e intrincada complexidade. Nessa área do direito, a inserção de novos atores nos processos políticos multilaterais e a contribuição do conhecimento científico reforçam o papel da “*soft law*” como a grande ferramenta a serviço da adaptação do Direito Internacional aos novos desafios da sociedade contemporânea, na impossibilidade de se avançar com regras impositivas em determinados campos.¹³

Oportuno parafrasear NASSER ao afirmar que “À complexidade do mundo se deve responder com instrumental igualmente rico e variado”¹⁴. Interpretando o autor, o Direito exige novos olhares de solução, nem só jurídico, nem só não jurídico.

Assim, diante da importância que possuem os serviços ecossistêmicos para o bem-estar humano e para a manutenção da própria vida na Terra, bem como frente à emergência

¹¹ GORBAK, Erica E. La expansión del derecho ambiental global, p. 283. *In*: Ambiente Sustentable II. Obra colectiva del Bicentenario – Tomo I. HERRERA, Amancay (Coordinadora). Buenos Aires: Orientación Gráfica Editora, 2010. “O Direito Internacional tradicional tem sido incapaz de tratar muitos dos temas relevantes que afetam o ambiente global e a força da globalização tem começado a diluir as fronteiras em vários campos do direito”. (tradução da autora).

¹² ESTY, Daniel C.; IVANOVA, Maria H. Revitalização da Governança Ambiental Global: um enfoque baseado em funções, p. 208. *In*: Governança Ambiental Global: opções e oportunidades. São Paulo: Editora Senac, 2005.

¹³ REI, Fernando Cardozo Fernandes; GRANZIERA, Maria Luiza Machado. Direito Ambiental Internacional: Novos olhares para a ciência do direito, 2014, (no prelo).

¹⁴ NASSER, Salem Hikmat. Fragmentos sobre um regime jurídico internacional do meio ambiente e sua relação com o desenvolvimento. *In*: Direito e Desenvolvimento: uma abordagem sustentável. Rei, Cibim, Rosina e Nasser (organizadores). São Paulo: Saraiva, 2013, p. 13.

criada pelos desastres ambientais antrópicos ou naturais, recomenda-se que o tema alcance um *status* multidisciplinar, extrapolando o círculo estrito do direito posto.

A propósito, escreve REI:

Esse ramo do direito internacional impõe aos seus estudiosos a busca e a aceitação de novos modos de perceber as relações entre os Estados e os demais atores da vida internacional e da sua regulação pelo direito, ou por outros conjuntos normativos, não necessariamente jurídicos. Maior flexibilidade e criatividade são exigidas, na produção, no estudo e na aplicação das normas internacionais.¹⁵

As evidências científicas, os conhecimentos tradicionais, a colaboração dos organismos não governamentais - ONG's ou outras entidades, tem sido características peculiares do Direito Ambiental Internacional diante do enfrentamento de questões ambientais globais. Esse direito hoje trabalha também com uma base principiológica específica onde prevalece o princípio da precaução, o princípio da responsabilidade comum, porém diferenciada, o princípio da informação e participação, o princípio da cooperação internacional, entre outros.

Visando demonstrar de maneira objetiva as características entre o DIMA e o DAI, o quadro abaixo ilustra modelos estruturais distintos para aqueles que não consideram o DAI um ramo do Direito, ou modelos estruturais de transição para os que acreditam na necessidade de avanço do DIMA.

	Direito Internacional do Meio Ambiente - DIMA -	Direito Ambiental Internacional - DAI -
RAMO	Direito Internacional Público	Direito Ambiental e Relações Internacionais
SURGIMENTO	Segunda metade do século XX (década de 60)	Final do século XX (década de 90)
ENTIDADES	Sujeitos: Estados-nação, Organismos Internacionais	Atores: Estados-nação, Estados subnacionais, Metrópoles, Organismos Internacionais, Organismos não governamentais, Mercado, Mídia, Povos tradicionais, Indivíduos
ATUAÇÃO	Convenções (plenário)	Convenções (plenário, antessala, corredores), funcionamento em redes,

¹⁵ REI, Fernando Cardozo Fernandes. A Peculiar Dinâmica do Direito Internacional do Meio Ambiente. *In: Direito Internacional do Meio Ambiente: Ensaio em Homenagem ao Prof. Guido Fernando Silva Soares*. Salem Hikmat Nasser e Fernando Cardozo Fernandes Rei (Org.) São Paulo: Atlas, 2006.

		fóruns paralelos, paradiplomacia
INSTRUMENTOS	Tratados, <i>hard law</i> (artigo 38, Estatuto da Corte Internacional de Justiça)	Tratados, painéis, <i>soft law</i> , aparato tecnológico, pesquisas
DOCUMENTOS	Convenção de Viena, Convenção Quadro, Tratados, Protocolos	MEA (<i>multilateral environmental agreement</i>), Agenda 21, Declaração do Rio de Janeiro, Declaração de Cartagena
PRINCÍPIOS TÍPICOS	Princípio da Prevenção, Princípio da Responsabilidade, Princípio da Cooperação, entre outros.	Princípio da Precaução, Princípio da responsabilidade comum, porém diferenciada, Princípio da Informação e Participação, Princípio da Cooperação Internacional, entre outros.
SOLUÇÕES	Jurídicas	Jurídicas e não jurídicas (outras áreas do conhecimento)

Quadro 1: Características entre o DIMA e DAI.

Acredita-se que o Direito Ambiental Internacional – DAI, embora com algumas características próprias, se concebe a partir da revisão dos instrumentos institucionais do Direito Internacional do Meio Ambiente - DIMA, tornando-os mais amplos, participativos e dinâmicos. Assim, é possível demonstrar a relação entre ambos pela imagem a seguir, que constrói a ideia ora formulada.

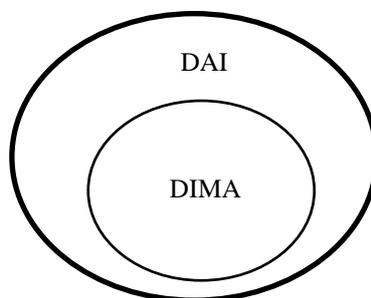


Ilustração 1: Círculos concêntricos trazendo a inserção do DIMA ao DAI, a partir do qual se percebe a interrelação entre si.

Registra-se, por fim, que as características do DAI acompanham a evolução da sociedade internacional e reconhece a necessidade de preservação ambiental em compasso com o desenvolvimento, conteúdo basilar do princípio do desenvolvimento sustentável.

Partindo da análise posta, torna-se legítimo ao contexto o estudo de grandes alicerces do DAI, a governança global, os novos atores que entram em cena, e o papel da *soft law*. Temas esses que serão tratados nos tópicos seguintes com a preocupação de defini-los e estabelecer sua primazia à luz do assunto ora abordado.

2. O CENÁRIO DE GOVERNANÇA AMBIENTAL NO ÂMBITO DO DAI

A qualidade do ar, do solo, da água e a proteção da fauna e da flora é substrato para a sustentabilidade do ser humano no Planeta Terra. As decisões tomadas pela sociedade, em maior ou menor grau, impactam a natureza, assim, as consequências da utilização descomedida dos recursos naturais podem gerar desastres de grande monta, perdas irreversíveis e conflitos entre Estados-nação. Registra-se a escassez de água potável como uma dos problemas que atingem pessoas de várias partes do mundo, deflagrando guerras entre países pelo acesso a esse líquido¹⁶.

Tais externalidades negativas, geralmente, ultrapassam as fronteiras geopolíticas dos Estados, vitimando indetermináveis pessoas. Por isso, com o escopo de reverter cenários ambientalmente indesejáveis pelo homem, propugna-se pela participação de todas as esferas sociais, governamental ou não-governamental, doméstica ou internacional, criando um movimento chamado governança ambiental.

Nesse sentido, convém destacar as palavras de TALBOTT:

[...] a política doméstica tradicional e a diplomacia internacional não são mais suficientes em velocidade, amplitude ou substância. Retardar e reverter o dano que já vimos causando ao nosso meio ambiente exigem um esforço sem precedentes, coordenado e de longo prazo, que envolva aliança de atores arrojados, inovadores e flexíveis, em níveis estatal e não-estatal, sobretudo organizações não-governamentais, dispostos a obter os recursos, o conhecimento e a participação ativa dos cidadãos.¹⁷

Participação ampliada, objetivos comuns, e cooperação são algumas expressões usadas ao traçar o conceito de governança ambiental. Governança¹⁸ pressupõe comportamentos em nível local, regional, nacional e global¹⁹, sendo este último o objeto de apreensão desse trabalho.

A governança global é um fenômeno que surgiu a partir de fatos empíricos da política mundial. O debate acadêmico sobre o tema não data de muito tempo²⁰ e requer estudo amplo que abarca, necessariamente, elementos como novos atores, relação em rede e o poder

¹⁶ FACHIN, Zulmar. SILVA, Deise Marcelino da. Acesso à Água Potável: direito fundamental de sexta dimensão. 2 edição. São Paulo: Millennium, p. 20, 2012.

¹⁷ TALBOTT, Strobe. Governança Ambiental Global: opções e oportunidades. São Paulo: Editora Senac, Prefácio, 2005, p. 15.

¹⁸ O termo “governança” tem origem na obra *The nature of the firm*, escrita em 1937, pelo premio Nobel em ciências econômicas, Ronald Coase.

¹⁹ Governança internacional, regional, nacional e também subnacional ou local se chama governança multinível. Sobre isso ver: BEYERLIN, Ulrich; MARAUHN, Thilo. *International Environmental Governance*, 1996, p. 261.

²⁰ As primeiras referências à ideia de “governança” datam do final dos anos 80. (GONÇALVES, Alcindo; COSTA, José Augusto Fontoura. *Governança global e regimes internacionais*. São Paulo: Almedina, 2011, p. 24).

de se alcançar soluções eficazes para os problemas comuns. Os estudiosos do assunto consideram a governança o maior desafio da comunidade internacional²¹.

A Comissão sobre Governança Global, criada em 1991, pela Organização das Nações Unidas - ONU, publicou um relatório definindo governança como “a totalidade das diversas maneiras pelas quais os indivíduos e instituições, públicas e privadas, administram seus problemas comuns. É um processo contínuo pelo qual é possível acomodar interesses conflitantes e realizar ações cooperativas”²².

A doutrina, atenta ao teor da definição, elabora conceitos próprios de governança global, elegendo como elemento de destaque a participação, conforme se depreende da explicação de ARAÚJO:

Podemos entendê-la como o conjunto dos mecanismos/procedimentos que relacionam-se com a dimensão participativa e plural da sociedade, incorporando visões dos seus vários segmentos. Destaca-se, neste contexto, as capacidades de comando, coordenação, intervenção e implementação como componentes fundamentais da governança, além do reforço dos mecanismos formais de prestação de contas e a institucionalização da cobrança por parte dos usuários dos serviços do Estado, introduzindo o novo conceito de *accountability*.²³

HYDEN e COURT *apud* GONÇALVES e COSTA relacionam o conceito de governança global a um “processo envolvendo múltiplos atores na arena internacional que produz novas normas e regras para o trabalho conjunto com a finalidade de resolver problemas ou conflitos globais”²⁴. Já STOKKE considera que a governança abrange os criadores e operadores de regras, atores não estatais de vários tipos, trabalhando dentro ou através das fronteiras²⁵.

A propósito, CHEEMA e RONDINELLI trabalham a ideia de governança a partir da definição do Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas – PNUD:

The United Nations Development Program perceived of governance as those institutions and processes through which government, civil society organization, and private sector interact with each other in shaping public affairs and through which

²¹ TALBOTT, Strobe. *op cite*, p. 15.

²² COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL. Nossa Comunidade Global. Relatório da Comissão sobre Governança Global. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1996, p. 2.

²³ ARAÚJO, Vinícius de Carvalho. A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho. Brasília: ENAP, 2002, p. 10.

²⁴ HYDEN, Goran; COURT, Julius. *In* GONÇALVES, Alcindo; COSTA, José Augusto Fontoura. Governança Global e Regimes Internacionais. São Paulo: Almedina, 2011, p. 48.

²⁵ STOKKE, Olav Schram. Regimes as Governance Systems. *In* Global Governance: drawing insights from the environmental experience. Edited by Oran R. Young, 1997, p. 28.

citizens articulate their interests, mediate their differences, and exercise their political, economic, and social rights.²⁶

Tal definição envolve, entre outros atores, o governo, contrariando doutos que entendem governança independente de tal sujeito. Segundo ROSENAU, “a governança não é o mesmo que governo” diz respeito a “atividades apoiadas em objetivos comuns, que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas, e (que) não dependem, necessariamente, do poder de polícia para que sejam aceitas e vençam resistências”.²⁷

Conclui WAPNER, em seu estudo sobre o tema, que governança global tem sido um dos desafios mais perenes e assustadores da história mundial:

Global governance has been one of the most perennial and daunting challenges in world history. Ever since the Stoics imagined a single world, organized by a set of common principles, thinkers and practitioners have worked to conceptualize and bring into reality mechanisms to coordinate the diverse activities of a complex, multifarious world.²⁸

Assim, diversas atividades como aquelas ligadas ao comércio internacional e ao meio ambiente dizem respeito à governança global. Para que a governança ambiental global não seja considerada abstração é necessário “a participação de todos e de cada uma das decisões que envolvem o meio ambiente, por intermédio de organizações civis e governamentais, a fim de obter ampla e irrestrita adesão ao projeto de manter a integridade do planeta”²⁹.

A ação e articulação de múltiplos atores, tanto os sujeitos tradicionais do Direito Internacional Público, como os novos atores que ingressam no cenário de governança compõe o quadro viável para o avanço do Direito Ambiental Internacional.

²⁶ CHEEMA, G. Shabbir; RONDINELLI, Dennis A. From Government to Decentralized Governance, 2007, p. 6. In Decentralizing Governance: emerging concepts and practice. “O Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas tem percebido governança como as instituições e os processos através dos quais o governo, organização da sociedade civil, setor privado interagem uns com os outros na formação de assuntos públicos e através do qual os cidadãos articulam seus interesses, solucionam as suas diferenças e exercem seus direitos político, econômico e os direitos sociais”. (tradução da autora).

²⁷ ROSENAU, James N. Governança, Ordem e Transformação na Política Mundial. In GONÇALVES, Alcindo. COSTA, José Augusto Fontoura. Governança Global e Regimes Internacionais. São Paulo: Almedina, 2011, p. 47.

²⁸ WAPNER. Paul. Governance in Global Civil Society. p. 82. In: Young, Oran R. (Ed.). Global governance - drawing insights from the environmental experience. Cambridge/London: the MIT press, 1997. “A governança global tem sido um dos desafios mais perenes e assustadores da história mundial. Desde que os Estóicos imaginaram um mundo único, organizado por um conjunto de princípios comuns, pensadores e profissionais têm trabalhado para conceituar e trazer para a realidade os mecanismos para coordenar as diversas atividades de um mundo multifacetado complexo”. (tradução da autora).

²⁹ TALBOTT, Strobe. Governança Ambiental Global: opções e oportunidades. São Paulo: Editora Senac, 2005, Nota da edição brasileira.

3. O SURGIMENTO DOS NOVOS ATORES NO CONTEXTO DO DAI

Frente à proposta que se apresenta ao DAI, impreterível expandir o elenco dos atores internacionais para além dos Estados e das Organizações Internacionais – OIs. Isso significa considerar as ONGs, o Mercado, os Governos subnacionais, as Metrôpoles, a Mídia, os Povos tradicionais, bem como os Indivíduos, no catálogo internacional das instituições ambientais.

Entretanto, necessário distinguir os sujeitos de direito internacional dos atores que compõe a estrutura institucional desse direito. Sobre o assunto, argumenta VARELLA:

Em sede doutrinária, no entanto, distinguem-se sujeitos de direito internacional de atores de direito internacional. Aqueles são apenas os Estados e as Organizações Internacionais, ao passo que empresas, organizações não-governamentais e indivíduos seriam os atores de direito internacional, mas não sendo reconhecidos como sujeitos de direito internacional. Registre-se, porém, a partir de uma perspectiva processual, que os indivíduos têm sido admitidos em organismos internacionais como sujeitos de direitos e obrigações.³⁰

Sob a ótica de MAZZUOLI, os atores internacionais participam da sociedade internacional, mas sem deterem personalidade jurídica de Direito Internacional Público:

Em verdade, da sociedade internacional também fazem parte as coletividades não estatais, o que não significa que muitos dos atores que as compõem sejam efetivamente sujeitos do Direito Internacional Público, a exemplo organizações não governamentais (ONGs) e das empresas transnacionais. Trata-se de coisas distintas. Pertencer à sociedade internacional é uma coisa; ser sujeito de direito das gentes é outra bem diferente.³¹

Reitera o mesmo autor, que “falar em atores internacionais tem sentido mais amplo do que falar em sujeitos do Direito Internacional, conotando essa última expressão prioritariamente os Estados, as internacionais intergovernamentais e os indivíduos”³².

Para o avanço do DAI, entretanto, necessário apostar no pluralismo de sua base de sujeitos, envolvendo a participação de novos atores. A inclusão de novos atores nas negociações internacionais tem representado um positivo fenômeno, introduzindo e defendendo posições junto à opinião pública e contribuindo para a adoção de políticas adequadas à defesa do meio ambiente.

³⁰ VARELLA, D. Marcelo. *Direito Internacional Público*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 3-4.

³¹ MAZZUOLI, Valério de Oliveira, *Curso de Direito Internacional Público*. 5 ed. ver., atual e ampliada. São Paulo: Editora dos Tribunais, 2011, p. 47.

³² *Ibidem*, p. 47.

Assim, procura-se demonstrar nesse item a valiosa contribuição de novos atores como as ONGs, os Governos subnacionais, o Mercado e as Comunidades epistêmicas.

As ONGs surgiram no século XX. Elas desempenham papel fundamental na construção da governança ambiental. MORAES sintetiza suas funções na governança ambiental: a) influenciar no processo de decisões, tanto no âmbito nacional quanto internacional; b) conscientizar atores, como indivíduos e Estados, sobre questões ambientais; c) idealizar e realizar espaços de discussão e debate; d) zelar pelo cumprimento das normas ambientais pelos Estados e empresas; e) difundir informações à mídia e ao público em geral; f) participar diretamente na elaboração de normas ambientais que servirão de norte no comportamento de Estados, empresas e pessoas³³.

Constatam GEMMILL e BAMIDELE-IZU que “Muitas ONGs buscaram credenciamento em conferências internacionais com a finalidade de fazer *lobby* junto às delegações, de promover *briefings* e até mesmo de se manifestar em sessões planetárias. Muitas delegações de governos a conferências internacionais hoje incluem formalmente representantes de ONGs”³⁴.

Registre-se que as ONGs, instituições de caráter não-governamental, têm exercido uma positiva função no desempenho do DAI, assumindo responsabilidades e elegendo compromissos em prol do meio ambiente. Como exemplo de ONGs que tem se destacado na defesa do meio ambiente, podem ser citadas *Greenpeace International*³⁵ e *WWF – World Wind Fund*.

Os Governos subnacionais também desenvolvem papel fundamental na proteção ambiental. A própria Constituição brasileira de 1988 atribuiu competências a estes governos na proteção ambiental. De acordo com BARROS “A atuação dos governos subnacionais leva tanto a transformação na agenda – já que novas demandas são inseridas – quanto a questionamento sobre a normativa internacional – por ser necessário discutir-se acerca das repercussões dos acordos assumidos pelos governos não centrais no direito internacional”³⁶.

³³ MORAES, Gabriela Bueno de Almeida. O processo de formação do Direito Internacional do Meio Ambiente: atores, instituições e normas, p. 147. In Revista Ambiente e Direito. Erika Pires Ramos (coordenadora). Ano II, edição 2. São Paulo: MP Editora, 2011.

³⁴ O papel das ONGs e da Sociedade Civil na Governança Ambiental Global, p. 95-96. In: Governança Ambiental Global: opções e oportunidades. São Paulo: Editora Senac, 2005.

³⁵ O *Greenpeace International* originalmente conhecido como *Greenpeace Foundation* tinha base no Canadá, em 1971, hoje sua base é em Amsterdam. Possui escritórios regionais e nacionais em mais de 45 países. Estima-se ter mais de 3 milhões de apoiadores financeiros.

³⁶ BARROS, Marinana Andrade e. A atuação internacional dos governos subnacionais. Leonardo Nemer Caldeira Brant (Coordenador). Belo Horizonte: Del Rey, 2009, p. 74

Entende-se por governos subnacionais as cidades ou blocos regionais que visam sua inserção internacional na busca por interesses locais, mas também estaduais e nacionais. Seguindo esse pensamento, YAHN FILHO argumenta:

Esta busca das cidades e regiões por uma inserção internacional determinou a participação de novos atores nas relações internacionais, cuja atuação se faz por meio de uma paradiplomacia, criando, em alguns casos, conflitos com a política externa nacional, mas, em outros casos, tornando-se uma forma de aliviar a pressão sobre os governos centrais, nas busca de soluções para problemas locais e, até mesmo, colaborando com a inserção internacional do país.³⁷

Neste sentido, os governos subnacionais tem o poder de organizar-se em rede, estabelecer a paradiplomacia ambiental³⁸ e viabilizar a governança ambiental global.

O Mercado é um dos grandes personagens do século XXI, embora tenha se constituído bem antes. Não se deve ignorar sua força, visto que ele influencia na vida das pessoas e dos próprios Estados. Por outro lado, o Mercado é influenciado pelos regimes de regularização ambiental.

No cenário internacional de negociações ambiental, o mercado, tradicionalmente, é visto comopositor às políticas de proteção do meio ambiente já que a ideia que prevalece é que tais corporações poluem o meio ambiente e estão apenas preocupadas com seus interesses particulares. Contudo, pode-se dizer que, atualmente (a partir da RIO/92), o setor privado tem procurado apresentar contribuições importantes na arena ambiental internacional.

Atento a essa mudança, ANDRADE aponta as inovações tecnológicas que os atores corporativos têm adotado visando tornar-se um colaborador na ecopolítica mundial, quais sejam: substitutivos para os cloros flúor carbonos (CFCs) e práticas de responsabilidades ambientais³⁹. A Agenda 21 considera que as empresas são grandes provedoras de tecnologias ambientalmente saudáveis e, juntamente como os Governos, podem disponibilizar informações científicas e tecnológicas essenciais para o desenvolvimento sustentável⁴⁰.

A respeito do provimento de informações adequadas sobre aspectos ambientais, registra-se a importância das comunidades epistêmicas no âmbito do DAI. As comunidades epistêmicas congregam não apenas cientistas, mas também grupos de estudiosos que tenham

³⁷ YAHN FILHO, Armando Gallo. Relações internacionais e atores subnacionais. Campinas, SP: Editora Alínea, p. 12, 2013.

³⁸ Paradiplomacia Ambiental expressa o interesse e a participação direta dos estados subnacionais nas questões ambientais globais, bem como na promoção do desenvolvimento sustentável. (Bueno da Silva, 2010 *apud* REI, Fernando; CUNHA, Kamyla Borges da; SETZER, Joana. Paradiplomacia Ambiental: a participação brasileira no regime internacional das mudanças climáticas. In: Revista de Direito Ambiental, ano 18, vol. 71, jul. – set/2013, p. 272)

³⁹ ANDRADE, José Celio Silveira. Participação do Setor Privado na Governança Ambiental Global: Evolução, Contribuições e Obstáculos. In: Contexto Internacional. Rio de Janeiro, Vol. 31, n. 2, maio/agosto, 2009, p.224. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cint/v31n2/v31n2a01.pdf>. Acesso em: 13 de junho de 2014.

⁴⁰ Agenda 21 Global. 3º ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretarias de Edições Técnicas, 2003.

ideias comuns sobre determinado tema. De acordo com TELES DA SILVA, “as *comunidades epistêmicas* que constituem redes – normalmente transnacionais – de profissionais com reconhecida *expertise* em um determinado campo do saber e demandam o conhecimento de sua autoridade em matéria dos conhecimentos politicamente relevantes que possuem sobre tal domínio ou área”⁴¹.

Questões complexas relativas ao meio ambiente exigem estudos para serem equacionadas e, em seguida, solucionadas. Como se sabe, em matéria ambiental as incertezas dificultam a tomada de decisões, as quais, muitas vezes, não podem ser postergadas. Observa MORAES que “Considerando que as negociações internacionais são concluídas em situação de extrema incerteza, visto que em grande parte dos problemas ambientais o conhecimento dos riscos é limitado, toda e qualquer informação pode ter um grande impacto na forma como são abordadas”⁴².

O conhecimento produzido pelas comunidades epistêmicas constitui uma importante ferramenta para a proteção de direitos existentes e também para a construção de novos direitos.

Conclui-se, portanto, que as ONGs, o Mercado, os Governos subnacionais, bem como as Comunidades epistêmicas, são responsáveis pela ampliação do catálogo internacional das instituições ambientais. A atuação desses novos atores sociais desempenha papel extremamente importante na construção de uma nova dimensão do Direito Ambiental, ou seja, no surgimento do Direito Ambiental Internacional.

4. A CONTRIBUIÇÃO DA *SOFT LAW* AO DAI

O avanço tecnológico e científico, no contexto da sociedade globalizada, fez com que o Direito Internacional adequasse suas normas em favor da proteção dos recursos naturais para as gerações presentes e futuras. Nesse sentido, buscando-se adaptar às crescentes demandas e necessidades socioambientais, a comunidade internacional desenvolveu um instrumento inovador para o enfrentamento de questões ambientais, estimulando o nascimento de novas fontes.

⁴¹ SILVA, Solange Teles da. *Direito Ambiental Internacional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2009, p. 43.

⁴² MORAES, Gabriela Bueno de Almeida. O processo de formação do Direito Internacional do Meio Ambiente: atores, instituições e normas, p. 150. *In*: *Revista Ambiente e Direito*. Erika Pires Ramos (coordenadora). Ano II, edição 2. São Paulo: MP Editora, 2011.

O artigo 38 do Estatuto da Corte Internacional de Justiça – CIJ, prevê as fontes formais do Direito Internacional, quais sejam, as convenções internacionais, o costume, os princípios gerais do direito, as decisões judiciais e as doutrinas. Contudo, de acordo com GUIDO SOARES, trata-se de um rol lacunoso:

Deve-se, inicialmente, apontar uma lacuna desse artigo, na indicação das fontes. Na verdade, o Estatuto da CIJ é o mesmo texto do Estatuto do Tribunal Internacional, que funcionou entre 1919 e 1945, a Corte Permanente de Justiça Internacional (órgão paralelo à finada Sociedade das Nações, ou Liga das Nações), portanto, elaborado numa regulamentação de final da Primeira Guerra Mundial.⁴³

A crítica do referido professor é com relação à ausência das declarações unilaterais dos Estados e das decisões tomadas pelas organizações internacionais intergovernamentais; contudo, é possível valer-se de suas palavras também para o instrumento da *soft law*.

A *soft law*, embora não esteja no rol do artigo 38 do CIJ, é reconhecida como um instrumento de grande valia para o DAI. Sob esse aspecto afirma KISS “uma das características marcantes da legislação internacional desde 1945 é a enorme importância do *soft law*, por exemplo, os textos que são adotados pelos Estados sem estar legalmente vinculados”⁴⁴. Por essa razão, a *soft law* é um dos temas mais debatidos na literatura internacional. Sobre o assunto, há posições diversas da doutrina considerando-a ora direito (KISS)⁴⁵, ora quase-direito (NASSER)⁴⁶, ou ainda, uma norma “em gestação” (OLIVEIRA)⁴⁷, podendo estar, inclusive, travestida de um fenômeno patológico (WEIL)⁴⁸.

Esse instrumento, que nasceu no contexto das negociações diplomáticas, congressos e conferências, é fruto das leituras e interpretações dadas aos tratados multilaterais. Assim, na impossibilidade de se avançar com regras impositivas em certos campos, o DAI tenta adaptar-se aos novos desafios da sociedade contemporânea lançando mão da *soft law*⁴⁹.

Em oposição ao *hard law*, a *soft law* quando traduzida para a língua materna, significa *direito flexível*, além de outras designações. Contudo, mais importante do que sua

⁴³ SOARES, Guido Fernando Silva. Direito Internacional do Meio Ambiente. Emergência, obrigações e responsabilidades. São Paulo: Atlas, 2001, p. 169.

⁴⁴ KISS, Alexandre. The implications of global change for the international legal system. p. 319. In Environmental Change and international law: new challenges and dimensions. Edited by Edith Brown Weiss, United Nations: University Press, 1992.

⁴⁵ KISS, Alexandre. *op cite*, p. 319.

⁴⁶ Ver NASSER, Salem Hikmat. Fontes e normas do Direito Internacional: Um estudo sobre a *soft law*. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2006.

⁴⁷ OLIVEIRA, Rafael Santos de. Direito Ambiental Internacional: o papel da *soft law* em sua efetivação. Ijuí: Unijuí, 2007.

⁴⁸ Cf. WEIL, Prosper. Towards relative normativity in international law? In: American Journal of International Law, 1983, p. 416.

⁴⁹ REI, Fernando Cardozo Fernandes. GRANZIERA, Maria Luiza Machado. Direito Ambiental Internacional: Novos olhares para a ciência do direito, 2014, (no prelo).

tradução é estabelecer seu conceito, tarefa delegada à SALMON *apud* NASSER, que o define como:

[...] regras cujo valor normativo seria limitado, seja porque os instrumentos que as contém não seriam juridicamente obrigatórios, seja porque as disposições em causa, ainda que figurando em um instrumento constringente, não criariam obrigações de direito positivo, ou não criariam senão obrigações pouco constringentes.⁵⁰

Por outro lado, as regras chamadas de *hard law* (ou *jus cogens*) são disposições que contém obrigações para as partes contratantes. Trata-se de textos internacionais mandatários que exprimem efeitos vinculantes à atividade dos Estados-partes, a exemplo dos tratados, convenções e protocolos. Já os instrumentos de *soft law* só podem gerar sanções morais, vez que não tem o condão de criar obrigações para os Estados-membros. Em boa escrita, MAZZUOLI afirma:

A evolução da sociedade internacional fez emergir, no século XX, dois novos grupos de normas jurídicas diretamente ligadas à reformulação das fontes do Direito Internacional Público: o *jus cogens* e a *soft law*. Trata-se de uma nova tendência de produção de normas no Direito Internacional com características diametralmente opostas: as primeiras (normas de *jus cogens*) são rígidas, enquanto as segundas (normas de *soft law*) são em tudo flexíveis.⁵¹

O surgimento e fortalecimento do papel da *soft law* representa um impulso à evolução do Direito Ambiental Internacional, particularmente, pela dificuldade de se estabelecer um consenso entre os Estados em matéria ambiental no âmbito de regimes jurídicos internacionais, em especial, quando interesses políticos e econômicos estão em pauta. Nesse sentido, percebe-se a grandeza desse instrumento, pois, mesmo não sendo sancionador permite em situações de difícil negociação que se avance, ainda que em temas polêmicos, estabelecendo metas para o futuro a serem atingidas pelos Estados⁵².

Um das características da *soft law* é a futuridade, ou seja, estabelecer metas futuras a serem atingidas por meio de programas de ação a longo prazo, como é o caso da Agenda 21. O conteúdo de tal documento demonstra ser uma declaração de intenções “voltada para os problemas prementes de hoje e tem o objetivo, ainda, de preparar o mundo para os desafios do próximo século”.

⁵⁰ SALMON, Jean *apud* NASSER, Salem Hikmat. Fontes e normas do Direito Internacional: Um estudo sobre a soft law. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2006, p. 23.

⁵¹ MAZZUOLI, Valério de Oliveira, Curso de Direito Internacional Público. 5 ed. ver., atual e ampliada. São Paulo: Editora dos Tribunais, 2011, p. 150.

⁵² COSTA, Carlos Fernando da Cunha. Fontes do Direito Internacional do Meio Ambiente: do rol originário às novas fontes. In MAZZUOLI, Valério de Oliveira (organizador). O Novo Direito Internacional do Meio Ambiente. Curitiba: Juruá, 2011, p. 145.

Ao tratar da Agenda 21, MILARÉ destaca “Há realmente documentos que, se não possuem autoridade jurídica *stricto sensu*, revestem-se de uma autoridade de outra natureza e adquirem peso específico no próprio ordenamento jurídico”⁵³. É o que se passa com o texto da Agenda 21, o qual aborda, em destaque, sobre cooperação, valorização do poder local, parceria para o desenvolvimento sustentável e mudança de padrões de consumo.

A gestão ambiental participativa também foi tema acolhido pela Agenda 21, sendo possível identifica-la quando o texto estabelece a importância da participação das organizações não-governamentais, da comunidade científica e do setor privado, assim como dos grupos e comunidades locais para a implementação da agenda.

Mesmo diante de um documento de natureza programática, a redação contida nas diretrizes da Agenda 21 Global reflete preocupações com a geração presente e as gerações futuras. Nesse sentido vale chamar a atenção para a Teoria da Igualdade Intergeracional proposta por WEISS⁵⁴.

Além da Agenda 21, TELES DA SILVA cita inúmeras outras declarações consideradas *soft law*, como é o caso da Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992 e a Declaração de Princípios com Autoridade Não Juridicamente Obrigatória Para um Consenso Global sobre Manejo, Conservação e Desenvolvimento Sustentável de Todos os Tipos de Florestas de 1992⁵⁵.

De acordo com os autores norte-americanos ABBOTT e SNIDAL, as normas do tipo *soft law* se propõem a lidar com cenários de incerteza. Logo, além de fornecerem estratégias para as situações de incertezas, o direito flexível apresenta outras duas vantagens: a) infringe menos na soberania, e b) facilita o compromisso entre os atores diferenciados⁵⁶.

Soft legalization allows states to adapt their commitments to their particular situations rather than trying to accommodate divergent national circumstances within a single text. This provides for flexibility in implementation, helping states deal with the domestic political and economic consequences of an agreement and thus increasing the efficiency with which it is carried out. Accordingly, soft law should be attractive in proportion to the degree of divergence among the preferences

⁵³ MILARÉ, Édis. Direito do Ambiente. 8 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 89.

⁵⁴ WEISS, Edith Brown. Intergenerational equity: A legal framework for global environmental change. *In* Environmental Change and international law: new challenges and dimensions. Edited by Edith Brown Weiss, United Nations: University Press, 1992.

⁵⁵ SILVA, Solange Teles da. Direito Ambiental Internacional. Belo Horizonte: Del Rey, 2009, p. 25.

⁵⁶ ABBOTT, Kenneth W. SNIDAL, Duncan. Hard and Soft Law in International Governance. Disponível em: <http://journals.cambridge.org/action/displayAbstract?fromPage=online&aid=164759&fileId=S0020818300441111>. Acesso em: 10 de junho de 2014.

and capacities of states, a condition that increases almost automatically as one moves from bilateral through regional to multilateral negotiations.⁵⁷

A importância do *soft law* para o Direito Internacional, em especial, para o Direito Ambiental Internacional revela-se em mais dois aspectos. O primeiro é como ferramenta de hermenêutica. O segundo aspecto pelo qual o *soft law* é relevante é em sua capacidade de se transformar em costume internacional ou até mesmo operacionalizar novas regras jurídicas⁵⁸

59

No fundo e ao final, a evolução do DAI se deve ao reconhecimento de elementos importantes como a pluralidade subjetiva, novos atores, e a pluralidade objetiva, novos instrumentos, entre eles, a *soft law*.

CONCLUSÕES

1. Ao versar sobre as características do Direito Ambiental Internacional pretende-se colaborar com os desafios do século XXI na regulamentação ambiental internacional. Esse novo ramo do conhecimento, mais que jurídico, fala de um esforço de compreensão da necessidade do direito cumprir o seu papel para enfrentar e equacionar questões complexas, próprias da construção de uma sociedade sustentável.

2. A necessária tomada de consciência pelos Estados dos complexos desafios da sustentabilidade permite considerar que existe uma aceitação crescente no plano internacional de que as relações jurídicas ambientais globais são relações necessariamente multilaterais, onde se concebe um direito participativo inclusivo de novos atores.

3. As ONGs, o Mercado, os Governos subnacionais, as Metrôpoles, a Mídia, os Povos tradicionais, bem como os Indivíduos, são responsáveis pela ampliação do catálogo internacional das instituições ambientais. A atuação desses novos atores sociais desempenha

⁵⁷ ABBOTT, Kenneth W. SNIDAL. *op site*, p. 445. *In*: Legalization and Dispute Resolution. “Uma legalização mais branda permite que os estados ajustem seus compromissos às situações específicas ao invés de tentar acomodar as circunstâncias nacionais divergentes dentro de um único texto. Isto prevê uma flexibilidade na implantação, ajudando os estados a lidarem com as políticas internas e as consequências econômicas de um acordo e, assim, aumentar a eficiência com que é realizado. Assim, a lei branda deve ser atraente na proporção do grau de divergência entre as preferências e as capacidades dos estados, uma condição que aumenta quase automaticamente no momento em que um se move do totalmente bilateral para negociações regionais multilaterais”. (tradução da autora).

⁵⁸ MORAES, Gabriela Bueno de Almeida. O processo de formação do Direito Internacional do Meio Ambiente: atores, instituições e normas. *In*: Revista Ambiente e Direito. Erika Pires Ramos (coordenadora). Ano II, edição 2. São Paulo: MP Editora, 2011, p. 160.

⁵⁹ “Soft law roles can also be included in formally binding international instruments, i.e. treaty provision” (KISS, Alexandre. The implications of global change for the international legal system. p. 320. *In*: Environmental Change and international law: new challenges and dimensions. Edited by Edith Brown Weiss, United Nations: University Press, 1992).

papel extremamente importante na construção de uma nova dimensão do Direito Ambiental, ou seja, no surgimento do Direito Ambiental Internacional.

4. Diante da complexidade de problemas ambientais, os mecanismos de governança ambiental global propõe a participação construtiva dos novos atores, sendo a tarefa mais importante para aqueles que participam das negociações na arena internacional.

5. Para uma melhor governança ambiental global é necessário o surgimento de instrumentos de proteção do meio ambiente, logo, o papel na *soft law* representa uma evolução do Direito Internacional na seara ambiental. O DAI funda-se a partir de novos olhares que clamam por um direito de compromisso e de ações com resultado.

REFERÊNCIAS

ABBOTT, Kenneth W. SNIDAL, Duncan. Hard and Soft Law. In: International Governance. Disponível em: <http://journals.cambridge.org/action/displayAbstract?fromPage=online&aid=164759&fileId=S0020818300441111>. Acesso em: 10 de junho de 2014.

AGENDA 21 GLOBAL. 3º ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretarias de Edições Técnicas, 2003.

AMARAL JUNIOR, Alberto do. Curso de Direito Internacional Público. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2013.

ANDRADE, José Celio Silveira. Participação do Setor Privado na Governança Ambiental Global: Evolução, Contribuições e Obstáculos. In: Contexto Internacional. Rio de Janeiro, Vol. 31, n. 2, maio/agosto, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cint/v31n2/v31n2a01.pdf>. Acesso em: 13 de junho de 2014.

ARAÚJO, Vinícius de Carvalho. A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho. Brasília: ENAP, 2002.

BARROS, Marinana Andrade e. A atuação internacional dos governos subnacionais. Leonardo Nemer Caldeira Brant (Coordenador). Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

BEYERLIN, Ulrich; MARAUHN, Thilo. International Environmental Governance, 1996.

CHEEMA, G. Shabbir; RONDINELLI, Dennis A. From Government to Decentralized Governance. In: Decentralizing Governance: emerging concepts and practice, 2007.

CREVELD, Martin Van. Ascensão e Declínio do Estado. Trad.: Jussara Simões. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL. Nossa Comunidade Global. Relatório da Comissão sobre Governança Global. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1996.

COSTA, Carlos Fernando da Cunha. Fontes do Direito Internacional do Meio Ambiente: do rol originário às novas fontes. In: O Novo Direito Internacional do Meio Ambiente. Valério de Oliveira Mazzuoli (organizador) Curitiba: Juruá, 2011.

FACHIN, Zulmar. SILVA, Deise Marcelino da. Acesso à Água Potável: direito fundamental de sexta dimensão. 2º edição. São Paulo: Millennium, 2012.

GONÇALVES, Alcindo; COSTA, José Augusto Fontoura. Governança global e regimes internacionais. São Paulo: Almedina, 2011.

GORBAK, Erica E. La expansión del derecho ambiental global. In: Ambiente Sustentable II. Obra colectiva del Biocentenario – Tomo I. HERRERA, Amancay (Coordinadora). Buenos Aires: Orientación Gráfica Editora, 2010.

HYDEN, Goran; COURT, Julius. In: GONÇALVES, Alcindo; COSTA, José Augusto Fontoura. Governança Global e Regimes Internacionais. São Paulo: Almedina.

KISS, Alexandre. The implications of global change for the international legal system. In: Environmental Change and international law: new challenges and dimensions. Edited by Edith Brown Weiss, United Nations: University Press, 1992.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. Curso de Direito Internacional Público. 5 ed. ver., atual e ampliada. São Paulo: Editora dos Tribunais, 2011.

MILARÉ, Édís. Direito do Ambiente. 8 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

MORAES, Gabriela Bueno de Almeida. O processo de formação do Direito Internacional do Meio Ambiente: atores, instituições e normas. In: Revista Ambiente e Direito. Erika Pires Ramos (coordenadora). Ano II, edição 2. São Paulo: MP Editora, 2011.

NASSER, Salem Hikmat. Fontes e normas do Direito Internacional: Um estudo sobre a soft law. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2006.

NASSER, Salem Hikmat. Fragmentos sobre um regime jurídico internacional do meio ambiente e sua relação com o desenvolvimento. In: Direito e Desenvolvimento: uma abordagem sustentável. Rei, Cibim, Rosina e Nasser (organizadores). São Paulo: Saraiva, 2013.

OLIVEIRA, Rafael Santos de. Direito Ambiental Internacional: o papel da *soft law* em sua efetivação. Ijuí: Unijuí, 2007.

PERCIVAL, Robert V. The Globalization of Environmental Law. Pace Environmental Law (PELR) Review, Vol. 26, 2009.

REI, Fernando Cardozo Fernandes; GRANZIERA, Maria Luiza Machado. Direito Ambiental Internacional: Novos olhares para a ciência do direito, 2014.

REI, Fernando Cardozo Fernandes. A peculiar dinâmica do Direito Internacional do meio ambiente. In: Direito Internacional Do Meio Ambiente: Ensaio Em Homenagem ao Prof. Guido Fernando Silva Soares. Salem Hikmat Nasser e Fernando Cardozo Fernandes Rei (Org.) São Paulo: Atlas, 2006.

REI, Fernando; CUNHA, Kamyla Borges da; SETZER, Joana. Paradiplomacia Ambiental: a participação brasileira no regime internacional das mudanças climáticas. In: Revista de Direito Ambiental, ano 18, vol. 71, jul. – set/2013.

ROSENAU, James N. Governança, Ordem e Transformação na Política Mundial. In: GONÇALVES, Alcindo. COSTA, José Augusto Fontoura. Governança Global e Regimes Internacionais. São Paulo: Almedina, 2011.

RUIZ, José Juste. El régimen internacional para combatir el cambio climático em la encrucijada. In: Cambio climático, energia y derecho internacional: perspectivas de futuro. Rosa Giles Carnero (coordinadora). Thomson Reuters Aranzadi, 2012.

SALMON, Jean. Apud, NASSER, Salem Hikmat. Fontes e normas do Direito Internacional: Um estudo sobre a soft law. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2006.

SILVA, Solange Teles da. Direito Ambiental Internacional. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

SOARES, Guido Fernando Silva. Direito Internacional do Meio Ambiente. Emergência, obrigações e responsabilidades. São Paulo: Atlas, 2001.

STOKKE, Olav Schram. Regimes as Governance Systems. In: Global Governance: drawing insights from the environmental experience. Edited by Oran R. Young, 1997.

TALBOTT, Strobe. Governança Ambiental Global: opções e oportunidades. São Paulo: Editora Senac, Prefácio, 2005.

TALBOTT, Strobe. Governança Ambiental Global: opções e oportunidades. São Paulo: Editora Senac, Nota da edição brasileira, 2005.

VARELLA, D. Marcelo. Direito Internacional Público. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

WAPNER, Paul. Governance in Global Civil Society. In: Young, Oran R. (Ed.). Global governance - drawing insights from the environmental experience. Cambridge/London: the MIT press, 1997.

WEIL, Prosper. Towards relative normativity in international law? In: American Journal of International Law, 1983.

WEISS, Edith Brown. Intergenerational equity: A legal framework for global environmental change. In Environmental Change and international law: new challenges and dimensions. Edited by Edith Brown Weiss, United Nations: University Press, 1992.

YAHN FILHO, Armando Gallo. Relações internacionais e atores subnacionais. Campinas, SP: Editora Alínea, 2013.