UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO

CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

A CONVENÇÃO DE RAMSAR NO BRASIL:

TRÊS DÉCADAS DEPOIS, O QUE FOI IMPLEMENTADO?

Carlos Miguel Correia de Vasconcelos

Recife,

2025.

CARLOS MIGUEL CORREIA DE VASCONCELOS

A CONVENÇÃO DE RAMSAR NO BRASIL:
TRÊS DÉCADAS DEPOIS, O QUE FOI IMPLEMENTADO?

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Coordenação do Curso de Bacharelado em Ciência Política com ênfase em Relações Internacionais da Universidade Federal de Pernambuco, como parte dos requisitos para a obtenção do grau de Bacharel em Ciência Política.

Orientadora: Prof.ª Dra. Andrea Quirino Steiner.

Recife,

2025

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do programa de geração automática do SIB/UFPE

Vasconcelos, Carlos Miguel Correia de.
A convenção de Ramsar no Brasil: três décadas depois, o que foi implementado? / Carlos Miguel Correia de Vasconcelos. - Recife, 2025.
40 p. : il., tab.

Orientador(a): Andrea Quirino Steiner
Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Ciência Política, 2025.
Inclui referências.

1. Política Ambiental. 2. Relações Internacionais. 3. Regimes Internacionais. 4. Meio Ambiente. 5. Implementação. I. Steiner, Andrea Quirino. (Orientação). II. Título.

320 CDD (22.ed.)

CARLOS MIGUEL CORREIA DE VASCONCELOS

A CONVENÇÃO DE RAMSAR NO BRASIL:
TRÊS DÉCADAS DEPOIS, O QUE FOI IMPLEMENTADO?

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Coordenação do Curso de Bacharelado em Ciência Política com ênfase em Relações Internacionais da Universidade Federal de Pernambuco, como parte dos requisitos para a obtenção do grau de Bacharel em Ciência Política.

Aprovado em: 14/08/2025

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Andrea Quirino Steiner (Orientadora)

Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dr. Rafael Mesquita de Souza Lima (Examinador Interno)

Universidade Federal de Pernambuco

Profa. Dra. Elia Elisa Cia Alves (Examinadora Externa)

Universidade Federal da Paraíba

AGRADECIMENTOS

Olhar e reparar onde estou agora me faz pensar: o que seria de mim?

O que seria de mim se não fosse por minha família, que sendo rede de apoio, equipe de torcida e zumbido constante nos ouvidos, me fez entender que eu nunca estive só. É graças a vocês que posso sonhar, que posso acreditar em dias melhores e que posso acordar toda manhã para tentar torná-los realidade. Pai, mãe e Evinha (e também minhas quatro gatinhas): a vocês serei eternamente grato, mais do que a qualquer ser ou pessoa no mundo.

O que seria de mim se não fosse por todos os amigos, que por vezes também foram família, e que tornaram os quatro anos de graduação inesquecíveis. Em especial, Kaylanne Belo e Robert Freitas, que me amaram, incentivaram e me obrigaram a ter um pouco mais de fé em mim, nunca esquecerei tudo e todas as coisas que vocês são. Também falo de Poliana Viana, a melhor parceira de estudos que eu poderia pedir e que me lembra constantemente o valor da humildade e da gentileza, tenho certeza de que seu futuro é brilhante. E, claro, Rodrigo Azevedo, que sendo sinônimo de experiência, foi parceiro de debates, comentários e da vida. Tenho fé em você pois a sua paixão pela política é óbvia e está em seu olhar, algo lindo de ver (espero que lembre de mim na hora de conceder ministérios).

O que seria de mim se não fosse por Andrea Steiner? Que, enquanto professora e orientadora, me fez ver o mundo por novas lentes, com mais esperança, com um senso crítico difícil de apagar e com mais cor. Posso garantir que o pesquisador que sou hoje só existe por sua conta, por isso, dedico à senhora a minha mais sincera gratidão! Não posso deixar de citar também o Prof. Dr. Rafael Mesquita e a Prof.ª Dra Gabriela Tarouco, que ao longo da graduação, fizeram com que eu me apaixonasse pelo que é a

Ciência Política, carrego cada ensinamento e espero, um dia, ser um profissional tão bom e tão significativo para a vida dos estudantes quanto vocês são.

Por fim, o que seria de mim se não fosse o acaso? Ele esteve presente em decisões que pareciam pequenas, em conversas despretensiosas e até nos momentos de dúvida. Reconheço que não cheguei até aqui apenas por esforço, mas também porque, em muitos momentos, a vida me levou a lugares que eu não tinha previsto, e acho que aí reside a beleza de todas as coisas. Agradeço, portanto, não só às decisões que tomei, mas também às que a vida fez por mim.

RESUMO

O que foi implementado no Brasil após três décadas de ratificação da Convenção de Ramsar? Para responder a essa pergunta, este estudo analisa a implementação das diretrizes do tratado com base em seus três pilares: o uso sábio das zonas úmidas, a designação de sítios Ramsar e a cooperação para a conservação desses ecossistemas. A investigação é conduzida em dois níveis complementares: no plano internacional, com a análise do Sistema para Revisão de Implementação (SRI) do tratado, onde são destacados seus mecanismos de acompanhamento regular e seu papel no incentivo a avanços progressivos; e no plano nacional, onde é feito um balanço histórico das ações do governo brasileiro desde 1993 referente a cada pilar, com base em relatórios oficiais submetidos às Conferências das Partes e outros documentos. Os resultados indicam avanços significativos na designação de sítios Ramsar e esforços mais recentes em relação ao uso sábio dessas áreas. No entanto, o pilar da cooperação interinstitucional sofreu retrocessos a partir de 2019, enquanto a cooperação internacional se limitou a iniciativas pontuais, sem institucionalização nos moldes da convenção. Essas constatações contrastam com as expectativas geradas pela análise do SRI. Ao traçar um panorama geral da implementação da Convenção de Ramsar no Brasil e demonstrar como em alguns pontos seus incentivos não produziram os resultados esperados, em termos teóricos, o presente estudo contribui para a literatura sobre regimes internacionais de meio ambiente, em especial o campo da implementação.

Palavras-Chave: Regimes Internacionais, Convenção de Ramsar, Implementação, Política Ambiental.

ABSTRACT

What has been implemented in Brazil after three decades of the ratification of the Ramsar Convention? To answer this question, this study analyzes the implementation of the treaty's guidelines based on its three pillars: the wise use of wetlands, the designation of Ramsar sites, and cooperation for the conservation of these ecosystems. The investigation is conducted on two complementary levels: at the international level, through an analysis of the treaty's System for Implementation Review (SIR), highlighting its mechanisms for regular monitoring and its role in promoting progressive advancement; and at the national level, through a historical assessment of the Brazilian government's actions since 1993 regarding each pillar, based on official reports submitted to the Conferences of the Parties and other documents. The results indicate significant progress in the designation of Ramsar sites and more recent efforts concerning the wise use of these areas. However, the pillar of interinstitutional cooperation has faced setbacks since 2019, and the pillar of international cooperation has been limited to isolated initiatives, lacking institutionalization aligned with the convention's framework. These findings contrast the expectations generated by the analysis of the SIR. By outlining a general overview of the implementation of the Ramsar Convention in Brazil and showing how, in some aspects, its incentives did not produce the expected outcomes. Theoretically, this study contributes to the literature on international environmental regimes, especially implementation.

Keywords: International Regimes, Ramsar Convention, Implementation, Environmental Policy.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Fluxograma do SRI da Convenção de Ramsar 28

LISTA DE TABELAS E QUADROS

Quadro 1: Pilares da Convenção e Critérios 23

Quadro 2: Exemplo de Perguntas do Relatório Nacional e Objetivos Relacionados 25

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CNZU	COMITÊ NACIONAL DE ZONAS ÚMIDAS
COP	CONFERÊNCIA DAS PARTES
ICMBio	INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE
MMA	MINISTÉRIO DE MEIO AMBIENTE
MUPAN	MULHERES EM AÇÃO NO PANTANAL
ODS	OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL
ONG	ORGANIZAÇÃO NÃO GOVERNAMENTAL
RIS	FICHAS DE INFORMAÇÃO DE RAMSAR
SRI	SISTEMAS PARA REVISÃO DE IMPLEMENTAÇÃO
STRP	PAINEL DE REVISÃO CIENTÍFICA E TÉCNICA

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO..... 12
2 REFERENCIAL TEÓRICO..... 15
2.1 Implementação como parte do ciclo de regimes internacionais..... 16
2.2 Implementação de regimes internacionais de meio ambiente no nível internacional..... 17
2.3 Implementação de regimes internacionais de meio ambiente no nível nacional. 19
3 DADOS E METODOLOGIA..... 21
3.1 Descrevendo o Sistema para Revisão de Implementação..... 22
3.2 Implementação doméstica das diretrizes da Convenção de Ramsar..... 22
4 RESULTADOS E DISCUSSÃO..... 24
4.1 O SRI da Convenção de Ramsar..... 24
4.2 A implementação brasileira das diretrizes da Convenção de Ramsar..... 28
4.2.1. O Uso Sábio de Zonas Úmidas..... 28
4.2.2. Designação de Sítios Ramsar..... 30
4.2.3. Cooperação para Conservação de Zonas Úmidas..... 31
4.3 Discussão..... 33
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS..... 34
6 REFERÊNCIAS..... 37

1 INTRODUÇÃO

A Convenção de Ramsar, de nome oficial “Convenção sobre Zonas Úmidas de Importância Internacional, especialmente como Habitat para Aves Aquáticas”, é um tratado internacional responsável por estabelecer recomendações e diretrizes com o objetivo de promover a conservação da biodiversidade e o uso sábio dos recursos existentes em zonas úmidas ao redor do planeta. Foi estabelecida em 2 de Fevereiro de 1971 e, desde então, ganhou notoriedade como uma das principais convenções internacionais de proteção ambiental.

Essas zonas úmidas, elementos fundamentais do tratado, são ecossistemas que ocorrem em uma grande variedade de ambientes. Mesmo estando em diferentes climas, altitudes e variando nas mais diferentes características biológicas, todos possuem um ponto comum: tem como a água o seu fator abiótico dominante. Podem ser interiores, costeiras, marinhas ou até mesmo artificiais; e representam habitats de um grande número de espécies vegetais e animais, em especial, as aves aquáticas, outro elemento de relevância para a convenção (Convenção Sobre Zonas Úmidas, 1971, art. 1º e 2º).

Esses ecossistemas são importantes por diversas razões já exploradas na literatura, seja por suas capacidades de mitigar a mudança do clima (Taillardat, 2020), por promoverem adaptação à crise climática através da prevenção de desastres (Singh, Nair e Gupta, 2013; Belle, Jordaan e Collins, 2018), ou por serem a base da subsistência das mais variadas populações ao redor do planeta, garantindo segurança alimentar (Turyahabwe et al., 2013; Atiim, Alhassan e Abobi, 2022) e um suprimento renovável de água doce (Whigham, Chitterling e Palmer, 1988; Shutes, 2001). Ainda assim, mesmo com o consenso científico da relevância desses ambientes para a vida humana, os esforços realizados ao redor do mundo e dentro do sistema internacional para garantir

sua proteção concreta continuam sendo marcados por uma série de desafios, muitos deles relacionados à ação coletiva.

No Brasil, o cenário não é diferente. As áreas úmidas brasileiras enfrentaram grandes questões nas últimas décadas, como o desmatamento gerado pela expansão agropecuária, a pressão de um processo de urbanização desordenado que desconsiderou em grande parte o planejamento ambiental, o avanço das mudanças climáticas e diversas outras crises, com consequências duradouras a esses ecossistemas. A origem de tais problemas pode ser rastreada, na maior parte dos casos, a diversas variáveis políticas, muitas das quais estão presentes em outros contextos e sociedades com resultados similares: a falta de recursos financeiros e problemas com orçamento em esforços conservacionistas (Walter e Ugelow, 1979; Lemos, Young e Geluda, 2005), a incapacidade estatal de fiscalizar devidamente as áreas protegidas (Walker, 2009; Schmitt, 2016), o lobby do agronegócio e do extrativismo de grande escala (Siebeneichler, 2021; Barros, 2024; Sousa, 2024) e a exclusão das populações tradicionais de mecanismos de consulta e do processo de tomada de decisão ambiental (Pimentel e Ribeiro, 2016) são só alguns dos exemplos que têm sido estudados e que possuem relação direta com as dificuldades enfrentadas por zonas úmidas.

O entendimento desses tipos de dificuldades por parte das autoridades políticas brasileiras levou, no ano de 1993, à ratificação da Convenção de Ramsar pelo Brasil. Ela teve seu processo de implementação iniciado oficialmente pelo Decreto nº 1.905 de 1996, num cenário em que muitos dos problemas citados anteriormente ocorriam de forma simultânea ao longo do território nacional. Desde então, diferentes esforços foram realizados buscando garantir que as políticas existentes no país fossem condizentes com o esperado pela convenção. De fato, parte importante de um estudo de

regimes como esse é compreender até que ponto as estratégias adotadas tiveram eficácia; porém, para isso, torna-se necessário entender de fato o que foi implementado.

O presente estudo trabalha nesse sentido, não tendo como foco entender se as políticas adotadas possuem um papel funcional na conservação das zonas úmidas (ou seja, se têm realmente ajudado a proteger essas áreas), mas entender o que foi implementado depois de 30 anos da ratificação da Convenção de Ramsar no Brasil e que etapas essa implementação percorreu até tomar a forma atual. Para isso, o artigo se organiza em duas frentes de análise: primeiramente, descreve o Sistema para Revisão de Implementação (SRI) da convenção, com base em documentos oficiais e no site da Ramsar; em seguida, realiza uma análise da implementação doméstica por meio de um modelo baseado nos três pilares do tratado, utilizando como fonte principal os Relatórios Nacionais submetidos pelo Brasil às Conferências das Partes, além de documentos oficiais do Ministério do Meio Ambiente e pelo banco de dados Ramsar Sites Information Service.

A presente monografia é estruturada da seguinte maneira: primeiro, esta introdução. Logo em seguida, um referencial teórico que discute o conceito de regimes internacionais e os desafios da implementação de tratados ambientais e as ferramentas teóricas para analisar o processo, tanto no plano internacional quanto doméstico. Depois, a seção de metodologia com os procedimentos adotados para examinar o Sistema para Revisão de Implementação (SRI) da Convenção de Ramsar e para avaliar a trajetória da implementação brasileira. Logo adiante, há também a seção de resultados, dividida da mesma maneira que a seção de metodologia e, por fim, as considerações finais, que sintetizam os principais achados e caminhos para pesquisas futuras.

Os principais resultados obtidos foram a identificação de que o SRI da Convenção de Ramsar apresenta uma estrutura institucional robusta, composta por

diferentes órgãos que atuam de forma articulada para acompanhar a implementação do tratado entre as partes contratantes. Esse sistema oferece instrumentos e incentivos que, em situações ideias, seriam capazes de gerar uma evolução progressiva de esforços. No caso brasileiro, observou-se um avanço expressivo no pilar da designação de sítios Ramsar, com a ampliação da área protegida e a criação de planos de manejo para a maioria dos locais reconhecidos. Por outro lado, o uso sábio das zonas úmidas foi tratado de forma pouco relevante ao longo do tempo, com esforços mais consistentes apenas a partir da publicação da Estratégia Nacional de 2018. Já no pilar da cooperação, foi identificado um processo de extinção institucional do Comitê Nacional de Zonas Úmidas (CNZU) em 2019, com impactos negativos sobre a participação da sociedade civil na implementação. Também se constatou a ausência de esforços efetivos voltados à cooperação transfronteiriça, mesmo em regiões que demandariam estratégias conjuntas. Dessa maneira, fica evidente que no caso brasileiro não houve necessariamente uma clara evolução progressiva em todas as frentes de implementação.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Esta seção apresenta o referencial teórico sobre a implementação de regimes internacionais de meio ambiente. A discussão está organizada em três partes: a subseção 2.1, que aborda a implementação como etapa do ciclo dos regimes internacionais, destacando as dinâmicas entre o nível internacional e nacional; a subseção 2.2, que examina os mecanismos de revisão no plano global, como sistemas de monitoramento e transparência; e a 2.3, que trata dos desafios da implementação doméstica, incluindo fatores políticos e institucionais.

2.1 Implementação como parte do ciclo de regimes internacionais

Entender o funcionamento da governança ambiental global exige uma compreensão do papel dos chamados regimes internacionais. Utilizando o conceito de Krasner (1983), são conjuntos de princípios, regras, normas e procedimentos em torno dos quais atores convergem expectativas em um determinado tema. Não são estruturas estáticas e não atuam de tal maneira, pois percorrem um ciclo específico de formação, aplicação, geração de resultados e avaliação. Além disso, são entendidas como instituições que interagem com outras variáveis de forma complexa; dessa forma, também são partes estruturantes do sistema internacional (Young, 1982; Young, 2011). Os regimes se formam quando Estados identificam um tema de comum importância e a partir disso, entram em negociações para definir em que pontos podem convergir; é desse processo que também surgem os tratados e convenções (como é o caso da Convenção de Ramsar), que são partes basilares de regimes internacionais. Para compreender a eficácia desses tipos de produtos, é necessário analisar como são adotados pelas partes contratantes.

A implementação, fase fundamental do ciclo desses regimes, se refere a dois processos diferentes que ocorrem em níveis distintos: primeiro, ela ocorre no nível internacional e pode ser observada através da análise dos Sistemas para Revisão de Implementação (SRI). Esse é um conceito que será melhor explorado ao longo da discussão teórica, mas trata basicamente do conjunto de atividades realizadas por atores internacionais no nível internacional para relatar, recomendar e promover maior implementação doméstica das normas de um tratado (Victor et al., 1998, p. 47). Consequentemente, a implementação também ocorre no nível nacional, quando o sistema político de um país adota medidas legislativas, administrativas e/ou judiciais

para alinhar a sua jurisdição às obrigações internacionais assumidas (Victor et al., 1998, p. 305). São dois níveis complementares e que ocorrem de forma simultânea; além disso, são altamente interligados, como comprovado pela observação de que SRIs bem construídos, que considerem os diferentes contextos geopolíticos, podem ser capazes de alterar efetivamente o comportamento dos Estados, levando a uma boa implementação no nível nacional (Wilhite e Hansen, 2016).

No contexto específico de regimes internacionais ambientais, a implementação aparece como uma etapa de análise ainda mais importante, mas com muitos desafios. Os problemas ambientais são tipicamente caracterizados por possuírem externalidades de difícil rastreamento. Além disso, suas propostas de soluções tendem a ter altos custos no curto prazo e apresentarem benefícios difusos e/ou de longo prazo (Ekins e Zenghelis, 2021). Num cenário como esse, uma implementação efetiva exige a participação de múltiplos atores com diferentes interesses, o que consequentemente pode levar a conflitos sobre como realizar a adoção de diretrizes. Ao estudar a implementação como parte do ciclo de vida dos regimes ambientais, é importante levar em consideração não só a interação entre os dois níveis de análise, mas também os processos e interações que ocorrem no interior de cada um deles.

2.2 Implementação de regimes internacionais de meio ambiente no nível internacional

Os mecanismos de revisão de implementação, partes do conceito apresentado anteriormente referente aos sistemas existentes no nível internacional, são procedimentos formais (e por vezes, informais) de coleta, troca, análise e avaliação de dados sobre o desempenho de estados contratantes em relação às obrigações estabelecidas em um tratado internacional. Conforme Victor et al. (1994), esses

mecanismos podem apresentar diversos papéis: não só servem para verificar a existência de conformidade, como também conseguem gerir e disponibilizar informações, estimular o aprendizado coletivo e padronizar processos.

A importância desses mecanismos dentro de regimes ambientais internacionais aparece de variadas maneiras. Primeiro, o monitoramento contínuo que fornecem altera o cálculo de custos e benefícios feitos pelas partes, incentivando o cumprimento voluntário das obrigações assumidas. Isso ocorre porque os Estados percebem o risco de exposição de práticas inadequadas e assim, tendem a ajustar seu comportamento (Greene, 2005). Num segundo modo, promovem a troca de informações e aprendizados, permitindo que governos adaptem suas políticas internas com base em experiências de outros governos e outras informações avaliativas geradas (Victor et al., 1994). Por fim, atuam também aumentando o vínculo entre a arena internacional e a arena doméstica, já que geram *accountability*[1] ambiental nos sistemas políticos nacionais, uma vez que os dados e avaliações disponibilizadas frequentemente repercutem em processos decisórios internos e na mobilização social (Victor et al., 1994).

Todos os papéis que tais mecanismos possuem estão de algum modo relacionados à transparência. Mitchell (2000) destaca que este fator é uma condição essencial para a eficácia de qualquer regime ambiental. É esse um dos motivos para muitos dos Sistemas para Revisão de Implementação possuírem uma rede de mecanismos internos voltados exclusivamente para a transparência e compartilhamento de informações. A estrutura dessa rede molda os incentivos e as capacidades dos governos-parte de fornecer dados confiáveis. Por isso, Mitchell (2000) destaca ainda que estabelecer normas claras e mecanismos informacionais adequados é essencial para

[1] Em termos gerais, se refere ao mecanismo pelo qual representantes eleitos ou instituições públicas são responsabilizados por suas ações e decisões perante os cidadãos e/ou outras instâncias de controle.

gerar alta disponibilidade de informações, o que consequentemente favorece uma implementação plena e por fim, eficácia.

Seria esperado que todos os tratados internacionais de meio ambiente que quisessem atingir seus objetivos necessitassem de um SRI robusto. E sim, muitos deles preveem mecanismos de revisão, mas Greene (2005) destaca que um grande número de convenções continua enfrentando baixas taxas de submissão de relatórios e até mesmo a disponibilização de informações puramente superficiais. Desse modo, mesmo prevendo formalmente um acompanhamento, não são eficazes em gerar os incentivos necessários para que este seja robusto. Quando isso ocorre, há risco de que a credibilidade do SRI seja fragilizada, o que reduz a capacidade de atuação dos mecanismos e compromete a implementação como um todo.

Os motivos para esse tipo de problema podem surgir no nível internacional, quando não há um desenho institucional efetivo de mecanismos de SRIs ou quando instituições informais afetam o processo de monitoramento. Ainda assim, na grande maioria dos casos, é possível rastrear a inconformidade das partes contratantes aos seus próprios sistemas políticos domésticos (Ferraro e Failler, 2024, p. 14).

2.3 Implementação de regimes internacionais de meio ambiente no nível nacional

Não é trivial, portanto, desconsiderar o nível doméstico ao buscar compreender a implementação de regimes internacionais de meio ambiente. Quando um tratado destes é assinado, um complexo processo de tradução se inicia, buscando transformar as obrigações assumidas internacionalmente em políticas nacionais concretas. Esse processo geralmente envolve uma série de adaptações legislativas, mudanças institucionais e a designação de um ator nacional (geralmente coletivo, mas possivelmente individual) responsável pelo monitoramento da implementação (Hanf,

2000). O maior desafio enfrentado nesse momento é compatibilizar as atividades sociais e econômicas que geram prejuízos ambientais com o que é esperado pelo tratado, atividade que, quando mal feita, pode gerar grandes prejuízos políticos nas duas arenas em análise.

Como é de se esperar, os instrumentos oficiais implementados não tem seu funcionamento pleno garantido. Ferraro e Failler (2024, p. 5) destacam que, em muitos casos, existe um *gap* na implementação entre os instrumentos formais e as práticas existentes na realidade. Os autores apontam que isso pode ocorrer por diversos fatores: é possível nomear a fragmentação de responsabilidades entre diferentes níveis de governo, a insuficiência de recursos técnicos ou financeiros, a falta de esforços e diálogos interdisciplinares (essenciais na implementação de regimes ambientais), entre outros.

Dentre os motivos citados, as questões relacionadas às esferas subnacionais são altamente relevantes para o contexto brasileiro. Para que políticas ambientais funcionem, é preciso de um alinhamento entre o governo federal, os estados e os municípios. Nesse contexto, Happaerts e Van den Brande (2021) apontam o conceito de comunicação transnacional, que trata de uma comunicação não só entre organismos internacionais e governos, mas que também inclui esferas subnacionais no diálogo, para que atuem como partes fundamentais do processo de implementação. Essa perspectiva é relevante para o atual trabalho, já que uma das obrigações da Convenção de Ramsar é a designação de sítios protegidos. Esses sítios, por sua vez, de um jeito ou de outro ficam localizados em municípios, que possuem populações e práticas específicas, diretamente relacionadas a essas localidades e seus contextos socioeconômicos, políticos e culturais.

Diante de tudo exposto, é possível dizer que é fundamental compreender a implementação doméstica de regimes ambientais não como um desdobramento direto

da política internacional, mas como um processo político próprio, sujeito a disputas, condicionantes e assimetrias que podem alterar a forma como os incentivos internacionais são recebidos. A literatura revisada aponta que, para além da ratificação de tratados e sistemas de revisão e monitoramento, o que determina a implementação plena e a eficácia real de tratados como a Convenção de Ramsar é a forma como os compromissos assumidos se desdobram em políticas nacionais, e se essas políticas conseguem atingir os objetivos previstos nos diferentes níveis. É carregando essas contribuições que o presente estudo busca investigar o que foi implementado no Brasil após mais de trinta anos de ratificação do tratado das zonas úmidas, sem desconsiderar, entretanto, a importância de entender o funcionamento do SRI da Convenção. Contudo, ressalta-se que o estudo não avalia a eficácia do acordo no Brasil, que representaria uma etapa futura da pesquisa.

3 DADOS E METODOLOGIA

Buscando atingir os objetivos levantados e responder a pergunta de pesquisa desta monografia, dois tipos de análise foram realizadas: a primeira, no nível internacional, foi responsável pela descrição do Sistema para Revisão de Implementação. O intuito aqui foi compreender que ferramentas existem na Convenção de Ramsar e quais incentivos elas geram em suas partes contratantes, conhecimento fundamental para a segunda parte da pesquisa: um balanço da implementação nacional do tratado ao longo dos últimos 30 anos. Nesse segundo nível de análise, o foco foram as políticas brasileiras existentes de algum modo relacionadas aos pilares da Convenção de Ramsar. Para tal, o presente trabalho realiza um apanhado histórico e acompanha o processo de implementação dessas políticas para zonas úmidas, destacando o que foi acrescentado, mudado ou deixado de lado ao longo do tempo.

3.1 Descrevendo o Sistema para Revisão de Implementação

Na descrição do SRI da Convenção de Ramsar, dados foram retirados do portal online do tratado. No site[2], cada órgão é apresentado quanto a seus papéis e atribuições, tanto em seu funcionamento usual quanto dentro do processo de implementação. A partir dos dados obtidos e do processo observado, foi criado um diagrama de fluxo para facilitar a visualização das informações. As limitações dessa primeira análise estão voltadas principalmente para a utilização do site e dos documentos disponíveis como fonte principal, já que as informações podem estar desatualizadas ou podem representar simplificações da realidade; ainda assim, justifico a sua utilização por pressupor que estruturas de SRI não tendem a mudar muito ao longo do tempo, já que um dos seus objetivos é gerar previsibilidade (Victor, Raustiala e Skolnikoff, 1998).

3.2 Implementação doméstica das diretrizes da Convenção de Ramsar

O modelo criado para realizar o balanço geral das políticas para zonas úmidas implementadas no sistema político nacional se baseia em duas informações principais: nos três pilares Ramsar, definidos no manual de implementação do tratado (Ramsar Convention Secretariat, 2013); e no primeiro Relatório Nacional que o Brasil submeteu à Convenção. É importante ressaltar que o terceiro pilar da Convenção de Ramsar trata exclusivamente da cooperação internacional; entretanto, para incluir mais informações no modelo, foi decidido interpretar esse pilar com uma ideia geral de cooperação, e assim incluir questões relacionadas às interações interinstitucionais. Levando em consideração os pilares definidos, diferentes perguntas do relatório citado foram reinterpretadas e associadas a eles. O Quadro 1 esquematiza que pontos serviram de base para os critérios dos diferentes pilares.

[2] Disponível em: https://www.ramsar.org. Acesso em 18 de Julho de 2025.

Quadro 1: Pilares da Convenção e Critérios

Pilar I: Uso Sábio de Zonas Úmidas	**Pilar II: Designação de Sítios Ramsar**	**Pilar III: Cooperação para Conservação de Zonas Úmidas**
Há plano/estratégia nacional para Zonas Úmidas? Situação atual (2.1 e subpontos)	Houve aumento no número de Sítios Ramsar? (6.1 e subpontos)	Existem mecanismos de cooperação interinstitucional? Algum Comitê Nacional para implementação de Ramsar? Situação atual (4.1)
Houve revisão de políticas existentes para Zonas Úmidas? Criação de novas políticas? (2.5)	Houve aumento no número de Sítios Ramsar com planos de manejo? (5.1 e subpontos)	Houve esforços para a gestão de zonas úmidas transfronteiriças? Atividades bilaterais/multilaterais nos moldes da Convenção? (7.1 e subpontos)

Fonte: Elaborado com base no Relatório Nacional brasileiro submetido à COP 7.

Quase todos os pontos do relatório foram inseridos na análise; as exceções foram 1, 3 e 8. A justificativa dessas exclusões se dá por motivos diferentes: o ponto 1 almeja identificar se houve esforços da parte contratante para incentivar a adesão de novos membros na Convenção, o que não é um fator doméstico de implementação. O ponto 3 trata dos esforços existentes para a educação e a sensibilização populacional na temática de zonas úmidas; apesar de ser um fator doméstico relevante, não seria facilmente associado a qualquer um dos pilares do modelo. Por fim, o ponto 8 trata de questões de natureza financeira, sobre as contribuições que a parte relatora fez para subsidiar o funcionamento da convenção e de seus órgãos, o que não entra no modelo por uma junção dos motivos citados anteriormente.

A partir do modelo, é feita uma descrição dos esforços promovidos pelo governo em cada critério. Para isso, diferentes fontes foram utilizadas: pensando no primeiro pilar, foi feita uma análise qualitativa dos Relatórios Nacionais das COPs e dos

documentos relacionados à temática das Zonas Úmidas disponibilizados pelo MMA. No segundo pilar, as informações foram retiradas em sua totalidade do portal Ramsar Sites Information Service[3]. Já para realizar a análise dos critérios do terceiro pilar foram consultados mais uma vez os Relatórios Nacionais submetidos às COPs, documentos oficiais do MMA sobre o funcionamento do CNZU, além de registros de iniciativas regionais mencionadas por organizações como a Wetlands International Brasil.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 O SRI da Convenção de Ramsar

A Convenção de Ramsar possui uma estrutura institucional bem definida, com três órgãos principais que fazem parte do Sistema para Revisão de Implementação: o primeiro deles, a Conferência das Partes Contratantes (COP), representa o nível máximo de decisão, já que reúne trienalmente as partes da Convenção para estabelecer estratégias comuns e revisar os progressos. O segundo órgão é o Comitê Permanente, eleito pela COP para supervisionar a implementação da convenção nos intervalos entre as COPs, tornando-se portanto o principal responsável pelo tratado durante esse período. Por fim, o terceiro órgão é o Secretariado, com sede na Suíça, responsável pela coordenação operacional, técnica e administrativa do dia-a-dia e dos afazeres da convenção. Os três órgãos atuam com base nos Planos Estratégicos: de duração variável mas sempre plurianuais, estabelecem metas e prioridades que afetam o processo de revisão da implementação nas partes contratantes.

É possível analisar o SRI de uma convenção de diversas maneiras, mas aqui proponho começarmos pelos Estados membros. Na Convenção de Ramsar, os Estados submetem Relatórios Nacionais e Fichas de Informação de Ramsar (RIS) ao

[3] Ramsar Sites Information Service, Ramsar Convention, disponível em: https://rsis.ramsar.org

Secretariado. Além disso, precisam notificar ao órgão qualquer mudança no caráter ecológico de um sítio.

Os Relatórios Nacionais são documentos submetidos a cada três anos e que devem ser entregues antes das reuniões das COPs. Precisam relatar o que foi feito no período desde a última conferência e também responder a algumas questões de caráter técnico sobre os sítios Ramsar existentes. Cada critério e questionamento presente no relatório remete não só às metas estabelecidas durante o Plano Estratégico mas também a diferentes objetivos estabelecidos internacionalmente, como os ODS ou as Metas deAichi da Convenção de Diversidade Biológica. O Quadro 2 mostra o caso do relatório brasileiro entregue na COP 14: na primeira coluna há exemplos de questões a serem respondidas pelo país relator e, na segunda, há indicação de que metas/objetivos a pergunta se refere.

Quadro 2: Exemplo de Perguntas do Relatório Nacional e Objetivos Relacionados

Pergunta/Ponto a ser respondido	**Objetivo Relacionado**
1.1 A conservação de zonas úmidas e a identificação dos seus benefícios foram integradas em abordagens sustentáveis para as seguintes estratégias e processos de planeamento nacionais,incluindo: {1.3.2} {1.3.3} KRA 1.3.i	Os benefícios das zonas úmidas são destacados em estratégias e planos de políticas nacionais/locais relacionados a setores-chave como água, energia, mineração, agricultura, turismo, desenvolvimento urbano, infraestrutura, indústria, silvicultura, aquicultura e pesca, em nível nacional e local. [Referência à Aichi Target 2]
2.1 A quantidade e a qualidade da água disponível e exigida pelas zonas úmidas foram avaliadas para apoiar a implementação das Diretrizes para a alocação e gestão da água na manutenção das funções ecológicas dessas zonas (Resolução VIII.1, VIII.2)?	A utilização da água respeita as necessidades dos ecossistemas das zonas úmidas para que estas cumpram as suas funções e forneçam serviços à escala adequada, nomeadamente ao nível da bacia ou ao longo de uma zona costeira. [Referência à Aichi Targets 7 and 8], [Sustainable Development Goal 6, Indicator 6.3.1]

3.1 O setor privado é incentivado a aplicar o princípio e a orientação do uso sábio de Ramsar (Manuais de Ramsar para o uso sábio de áreas úmidas) em suas atividades e investimentos relacionados a áreas úmidas?{1.10.1} KRA 1.10.i	Os setores público e privado têm intensificado seus esforços para aplicar diretrizes e boas práticas para o uso sábio da água e das zonas úmidas. [Referência às Aichi Targets 3, 4, 7 and 8]

Fonte: Relatório Nacional do Brasil na COP 14, pontos 1 á 3, tradução própria.

Esses relatórios são as principais ferramentas de acompanhamento da implementação. Ainda assim, é importante notar que não são as únicas, visto que as Fichas de Informação de Ramsar (RIS) também contribuem nesse processo. São documentos que têm o papel de informar acerca da adoção de novos Sítios Ramsar ou atualizar informações sobre sítios que já existem. Precisam ser revisadas a cada seis anos pelos Estados Membros e, por esse motivo, atuam como uma ferramenta de monitoramento.

Quando há mudança do caráter ecológico de um sítio, ou seja, uma transformação na sua estrutura, composição ou em seus processos fundamentais, é obrigação das partes notificar o Secretariado (Convenção sobre Zonas Úmidas, 1971, art. 3º). Em alguns casos, quando se percebe que um sítio está em alto risco, este pode ser colocado no chamado Registro de Montreux. A partir desse momento, a Convenção pode enviar uma missão consultiva ao sítio registrado, com especialistas capazes de avaliar ameaças e recomendar ações para auxiliar o país parte.

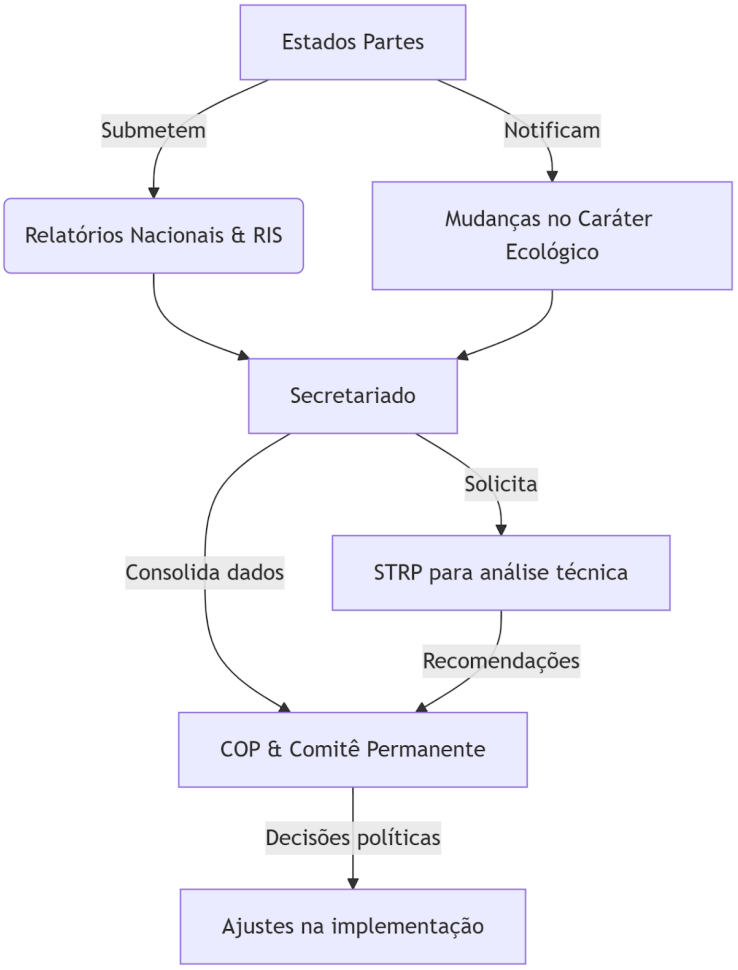
Essas são as competências e obrigações das partes dentro do SRI, mas o processo não termina nessa etapa. O secretariado, agora com informações acerca dos Estados membros, consolida os dados numa base e, em casos necessários, solicita uma análise ao Painel de Revisão Científica e Técnica (STRP) da Convenção. É através desses dados e dessa análise técnica que recomendações são traçadas e submetidas ao

Comitê Permanente e à COP; no fim, são esses órgãos que tomam decisões e ajustam as metas, critérios e políticas da implementação.

Fica claro que o SRI da Convenção de Ramsar é um processo que envolve diferentes órgãos e atores, além de ser baseado na própria declaração das partes contratantes dos desafios enfrentados e dos progressos obtidos. É evidente também que possui uma série de ferramentas que muitas outras convenções internacionais carecem. Por sua vez, tais ferramentas parecem gerar os incentivos necessários para uma implementação nacional progressiva, já que realizam um acompanhamento periódico minucioso[4]. É de se imaginar, portanto, que uma análise da implementação doméstica da convenção no Brasil mostrará certo nível de progressão sem grandes retrocessos; a seguinte seção revelará se esse é o caso. Para uma visualização do processo completo de Revisão da Implementação, a Figura 1 apresenta um diagrama de fluxo, com destaque para os órgãos responsáveis e as atividades realizadas e descritas anteriormente.

Figura 1: Fluxograma do Sistema de Revisão da Implementação (SRI) da Convenção de Ramsar

[4] É importante destacar que alguns autores também consideram atores não governamentais como parte dos SRIs (como, por exemplo, grandes ONGs internacionais ou redes transnacionais de ONGs), o que não entrou no escopo deste estudo.



Fonte: Elaborado pelo autor com base nas informações do Site Oficial da Convenção.

4.2 A implementação brasileira das diretrizes da Convenção de Ramsar

4.2.1. O Uso Sábio de Zonas Úmidas

Desde 1996, o Brasil não formulou nenhum plano nacional voltado à implementação da Convenção de Ramsar. Apesar disso, houve a criação de um documento com papel significativo de incentivar o uso sábio dos recursos das zonas úmidas. Foi elaborado pelo Ministério de Meio Ambiente em 2018, intitulado: "Estratégia de Conservação e Uso Sustentável das Zonas Úmidas no Brasil"[5]. Essa

[5] Estratégia de Conservação e Uso Sustentável das Zonas Úmidas no Brasil, MMA, disponível em: https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/biodiversidade-e-biomas/biomas-e-ecossistemas/arquivos/estrategia_ramsar_final.pdf

estratégia nacional estabelece diversos tipos de diretrizes voltadas à gestão dos Sítios Ramsar, capacitação de atores locais, guias para esforços conservacionistas e até questões relacionadas ao monitoramento. Permanece vigente até hoje, sendo o principal texto oficial responsável pelo tema.

É importante ressaltar, entretanto, que antes de 2018 não havia nenhum documento do tipo voltado especificamente para zonas úmidas. Uma exceção foi o Plano de Ação Nacional dos Manguezais (PAN Manguezal)[6], elaborado em 2015 pelo ICMBio e durando até 2021, teve o objetivo de identificar ameaças, definir metas e coordenar ações para a conservação e o uso sustentável desses ecossistemas. Analisando os relatórios nacionais para as diferentes COP's que ocorreram desde 1996, é possível enxergar que, apesar de um inicial interesse em construir um plano nacional (Relatório Nacional Brasileiro, COP 7, 1999), a ideia não foi adiante plenamente, considerando o caráter temporário do PAN Manguezal e a ausência de planos para outros tipos de zonas úmidas no país. Os relatórios subsequentes passam a destacar a inexistência do documento e apontar como outros planos nacionais já tratam da temática de Zonas Úmidas, como o Planos Nacionais de Biodiversidade ou o Plano Nacional de Recursos Hídricos.

Quanto à criação ou revisão de políticas existentes, mais uma vez, não houve elaboração de nenhuma política específica para os ecossistemas úmidos, e a proteção desses ambientes geralmente ocorre por meio de leis e normas mais amplas. Apesar disso, houve uma série de revisões de políticas públicas setoriais que de alguma forma se relacionam ao tema, bem como iniciativas específicas. Um exemplo é o Projeto GEF Mangue, voltado à conservação e uso sustentável dos manguezais brasileiros. As

[6] Disponível em: https://www.gov.br/icmbio/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-diversas/fauna-e-flora/pan-manguezal-digital.pdf

revisões do Plano Clima e dos planos citados nos relatórios são outros principais exemplos de esforços nesse sentido. Mesmo sem um marco normativo exclusivo, essas revisões estabelecem os primeiros esforços do país quanto à implementação das diretrizes da Convenção de Ramsar.

Algumas ações recentes sinalizam uma importância governamental renovada para as zonas úmidas. Como exemplo, em 2024 foi criado o Programa Nacional de Conservação e Uso Sustentável dos Manguezais do Brasil – PróManguezal (Decreto 12.045), com seis eixos de implementação. Também em 2024, foi lançado o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento e das Queimadas no Pantanal (PPPantanal), abrangendo o período de 2024 a 2027.

Ainda, a ideia de construir um plano nacional de zonas úmidas voltou a ser debatida no governo (Brasil, MMA, 2025)[7]. Isso indicaria um grande avanço frente ao primeiro relatório submetido pelo Brasil na COP7, e também indicaria que os atores políticos nacionais passaram a enxergar a necessidade de tratar o tema dos ecossistemas úmidos com uma política nacional exclusiva, abrangendo todas as zonas úmidas.

4.2.2. Designação de Sítios Ramsar

Entre 1993 e 2025, o Brasil evoluiu de forma evidente quando se observa a designação de Sítios Ramsar e a criação de planos de manejo. O primeiro esforço nesse sentido ocorreu no momento da ratificação, com a definição de cinco sítios logo de início, um número considerável em comparação a outros países. A partir daí, houve um período de estagnação entre 1994 e 1999, interrompido pela criação de três novos sítios no início dos anos 2000. Após mais um período de estagnação, pelo menos até o fim da primeira década do século XXI, houve um período de grande avanço no número de

[7] BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. MMA recria o Comitê Nacional das Zonas Úmidas. 2025. Disponível em: https://www.gov.br/mma/pt-br/noticias/mma-recria-o-comite-nacional-das-zonas-umidas. Acesso em: 1 ago. 2025.

sítios: entre 2009 e 2018 foram criados 19 deles, a maior expansão até o momento. Hoje, a área total de zonas úmidas protegidas em Sítios Ramsar equivale a 26.794.455 ha, a maior do mundo em termos absolutos.

Dos 27 locais definidos, 19 deles já tem plano de manejo e o restante está em processo de construí-lo. Esses dados mostram um grande esforço em estabelecer sítios de importância internacional, seja por parte das autoridades competentes ou por pressão da sociedade civil, fator que deixa evidente a conformidade do país com as expectativas deste pilar da convenção.

4.2.3. Cooperação para Conservação de Zonas Úmidas

Para coordenar a implementação da Convenção de Ramsar no Brasil existe um comitê: o CNZU, Comitê Nacional de Zonas Úmidas. Este órgão foi estabelecido em 2003, à luz dos incentivos do tratado, que recomenda a cada parte contratante a criação de uma entidade interinstitucional e representativa, capaz de adaptar as diretrizes e recomendações internacionais às realidades de cada país.

Mesmo tendo reuniões frequentes por mais de 15 anos e tendo atuado na integração entre o governo, a sociedade civil e a comunidade científica, o CNZU foi extinto em 2019 pelo Decreto nº 9.759 como parte do esforço do governo Bolsonaro em suprimir instâncias de participação da sociedade civil, inclusive da seara ambiental. Foi restabelecido ainda no mesmo ano pelo Decreto nº 10.141, mas de forma limitada, com pouca representação. Essa foi a realidade do Comitê até o ano de 2025, em que um novo processo de reativação foi iniciado através do MMA.

Esse processo de reativação pode ser melhor entendido a partir da análise das pressões que surgiram na sociedade civil, principalmente após o ano de 2019, encabeçadas por organizações não governamentais (ONGs) como a Wetlands

International Brasil e a Mupan (Mulheres em Ação no Pantanal). O ano em questão também marca o início do que pode ser classificado como um período de retrocesso no pilar da cooperação, não só por incluir a extinção do CNZU, mas também pelo restabelecimento do órgão de maneira limitada, com uma ausência de reuniões ordinárias até o ano de 2022 (Brasil, MMA, 2025)[8].

Analisando a cooperação pelas lentes internacionais, ou seja, a cooperação para a conservação de zonas úmidas transfronteiriças, o Brasil participa mais de iniciativas pontuais do que de estratégias multilaterais coordenadas e institucionalizadas sob os marcos da Convenção de Ramsar, ao menos é o que a análise dos relatórios demonstra. A ausência de designações de sítios Ramsar transfronteiriços, bem como a inexistência de comitês plurinacionais ou programas contínuos voltados especificamente à gestão conjunta de zonas úmidas nos moldes do tratado reforçam essa constatação.

Mesmo em áreas como o Pantanal, onde há reconhecida interdependência ecológica entre os territórios brasileiro, boliviano e paraguaio, os esforços permanecem limitados a projetos de cooperação técnica com escopo mais amplo, que muitas vezes não estão vinculados diretamente às diretrizes da Ramsar, como a Declaração para a Conservação, Desenvolvimento Integral e Sustentável do Pantanal, projeto citado no Relatório Nacional brasileiro para a COP 14. Tais iniciativas são preferidas à criação de Sítios Ramsar transfronteiriços, com justificativas geralmente voltadas à segurança nacional (Relatório Nacional Brasileiro, COP 8, 2002). É relevante, ainda, pontuar que existia uma expectativa de criação de um sítio como esse em parceria com o governo uruguaio, ao menos nos primeiros anos após a ratificação do tratado, mas o plano foi

[8] BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Comitê Nacional de Zonas Úmidas. 2025. Disponível em: https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/biodiversidade-e-biomas/biomas-e-ecossistemas/areas-umidas/comite-nacional-de-zonas-umidas

abandonado ao longo do tempo, tendo sido citado apenas no primeiro relatório submetido pelo Brasil (Relatório Nacional Brasileiro, COP 7, 1999).

4.3 Discussão

A literatura sobre implementação de regimes ajuda a explicar, ao menos em parte os achados do presente trabalho e ajuda a discutir suas implicações teóricas.

A dimensão da transparência e do monitoramento, destacada por Mitchell (2000), também é relevante para compreender o quadro observado. Os mecanismos do Sistema de Revisão da Implementação (SRI) de Ramsar, como os Relatórios Nacionais, as Fichas de Informação (RIS) e o Registro de Montreux, representam instrumentos de informação robustos que aumentam a visibilidade das ações estatais e criam incentivos reputacionais. Apesar de não haver pretensão, por parte deste trabalho, de inferir causalidade, o avanço na implementação observado no pilar da designação de sítios sugerem como tais ferramentas podem induzir progresso mesmo na ausência de sanções formais, capacidade já debatida em Victor et al. (1994).

Nos outros pilares, persiste o que Ferraro e Failler (2024) denominaram *implementation gap*: uma divergência entre o comprometimento assumido internacionalmente e a realização prática das metas. No Brasil, esse *gap* se manifestou de diferentes formas: na ausência prolongada de um plano nacional abrangente; pela instabilidade do CNZU; pela influência de agendas antiambientais (Barros, 2024; Sousa, 2024) durante o período Bolsonaro, que limitaram espaços de participação; e, por fim, pela inexistência de iniciativas coordenadas de cooperação transfronteiriça nos moldes da Convenção. Esse cenário de avanços seletivos na implementação já foi discutido em Hanf (2000): países tendem a cumprir com mais facilidade aquilo que envolve menos custos políticos e econômicos e menor resistência de atores domésticos,

caso da designação de sítios, que geralmente se aproveita de áreas já protegidas por instrumentos nacionais.

Por fim, o caso brasileiro pode ser entendido em quatro diferentes períodos: um período inicial de alinhamento ao acordo, mas com avanços concentrados principalmente no segundo pilar, com a criação de vários sítios (1993-2008); um período de expansão (2009–2018) em que houve um alinhamento entre incentivos internacionais, abertura institucional e mobilização social[9]; uma fase de claros retrocessos (2019–2022) marcada por enfraquecimento institucional e redução das instâncias de participação; e sinais recentes de reativação (2024 ao presente), com a criação de programas nacionais específicos e a tentativa de restabelecer o CNZU como era anteriormente. Observar esses diferentes períodos sugere que a implementação do tratado no Brasil depende menos da estrutura formal do regime e mais da interação entre seus mecanismos de monitoramento e as condições políticas internas. Desse modo, avançar com o processo de adoção no Brasil exigiria não apenas fortalecimento dos instrumentos do SIR, mas também a consolidação institucional e política da agenda de zonas úmidas no sistema político doméstico.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve como objetivo principal entender o que foi implementado no Brasil à luz da Convenção de Ramsar. Para isso, buscou analisar esse processo tanto a partir de lentes internacionais, com a visualização do SRI, como através da observação de ações no plano doméstico. A pesquisa mostrou que, mesmo que a implementação da Convenção de Ramsar no Brasil tenha ocorrido de forma

[9] A despeito dos retrocessos para alguns tipos de zonas úmidas, com destaque para os apicuns, com o novo Código Florestal, de 2012.

gradual e com avanços significativos, ainda foi marcada por períodos de estagnação e retrocesso.

A análise baseada nos três pilares revelou diferentes resultados: o pilar de designação de Sítios Ramsar foi, de todos, o que mais evoluiu, com uma expansão significativa ao longo do tempo, tanto do número de áreas protegidas como no número de locais com planos de manejo. O pilar referente ao uso sábio apresentou grandes períodos de estagnação, com avanços maiores a partir de 2018, embora o país ainda não tenha um Plano Nacional concreto para Zonas Úmidas. Por fim, o pilar da cooperação, dividido no âmbito interinstitucional e internacional: foi nessa análise o que enfrentou as maiores limitações. Apesar do Brasil contar com um comitê para zonas úmidas desde 2003, o órgão sofreu um desmonte em 2019. Mesmo após sua recriação, enfrentou desafios relacionados à participação da sociedade civil e à regularidade das reuniões. Quanto à cooperação internacional, apesar de haver planos iniciais de construir Sítios Ramsar transfronteiriços e estabelecer relações institucionalizadas nos moldes da convenção, o Estado Brasileiro parece preferir atuar através de iniciativas pontuais e não necessariamente baseadas nas recomendações do tratado.

Ao descrever o SRI de Ramsar, o estudo também aponta empiricamente como seus mecanismos e órgãos, responsáveis por incentivar a conformidade e esforços progressivos nas partes, ainda estão altamente sujeitos a variáveis políticas domésticas para gerar uma implementação plena. Isso pode ser observado principalmente na análise do pilar da cooperação descrito anteriormente.

Com esses resultados, o trabalho contribui principalmente para o debate sobre a implementação de regimes ambientais internacionais, destacando ainda a importância de uma análise multinível para compreender as relações existentes entre os dois tipos de implementação. Também contribui ao oferecer base para reflexões sobre governança

ambiental no Brasil, especialmente num contexto de ecossistemas em alto risco e de alta importância para o enfrentamento à crise climática.

Algumas das limitações evidentes no trabalho estão relacionadas à criação do modelo, com a exclusão ou reinterpretação de alguns pontos, que são escolhas metodológicas sujeitas à crítica. Também é possível citar limitações relacionadas às fontes utilizadas, muitas delas tendo sido produzidas pelo próprio governo brasileiro, que pode escolher que informações explorar em seus Relatórios Nacionais. Uma última grande limitação foi a incapacidade de aprofundar ambas as análises, tanto a do nível internacional como a do doméstico, principalmente por razões de espaço e disponibilidade dos dados.

Sugere-se, para pesquisas futuras no âmbito da implementação, análises de conteúdo aprofundadas dos Relatórios Nacionais brasileiros para as COPs Ramsar, além da inclusão de outros documentos. Estudos de caso voltados à construção dos sítios de importância internacional e o entendimento do papel dos entes subnacionais dentro de regimes internacionais de meio ambiente.

6 REFERÊNCIAS

ATIIM, J. A.; ALHASSAN, E. H.; ABOBI, S. M. Evaluating the contribution of wetlands to food security and livelihoods improvement in the Savelugu Municipality, Ghana. *Wetlands Ecology and Management*, 30: 561-577, 2022.

BARROS, J. N. Corporações extrativistas, erosão democrática e política antiambiental no Brasil: para além do legal e ilegal. *Campos Neutrais - Revista Latino-Americana de Relações Internacionais*, 6(3):. 99-123, 2024.

BELLE, J. A.; JORDAAN, A.; COLLINS, N. Managing wetlands for disaster risk reduction: A case study of the eastern Free State, South Africa. *Jàmbá: Journal of Disaster Risk Studies*, 10(1): 1-10, 2018.

BRASIL. Decreto nº 1.905, de 16 de maio de 1996. *Promulga a Convenção Relativa às Zonas Úmidas de Importância Internacional, especialmente como Habitat de Aves Aquáticas, concluída em Ramsar, em 2 de fevereiro de 1971.* Diário Oficial da União: *seção 1*, Brasília, DF, 17 maio 1996.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Estratégia de conservação e uso sustentável das zonas úmidas no Brasil.* Brasília, DF: MMA, out. 2018.

BRASIL. Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019. *Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal.* Diário Oficial da União: *seção 1*, Brasília, DF, 11 abr. 2019.

BRASIL. Decreto nº 10.141, de 28 de novembro de 2019. *Institui o Comitê Nacional das Zonas Úmidas.* Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 28 nov. 2019.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Comitê Nacional de Zonas Úmidas*. 2025. Disponível em: https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/biodiversidade-e-biomas/biomas-e-ecossistemas/areas-umidas/comite-nacional-de-zonas-umidas. Acesso em: 1 ago. 2025.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *MMA recria o Comitê Nacional das Zonas Úmidas*. 2025. Disponível em: https://www.gov.br/mma/pt-br/noticias/mma-recria-o-comite-nacional-das-zonas-umidas. Acesso em: 1 ago. 2025.

BRASIL. *Relatório Nacional: República Federativa do Brasil*. 7ª Conferência das Partes da Convenção de Ramsar sobre Zonas Úmidas – COP 7, San José, Costa Rica, 1999. Brasília, DF: Ministério do Meio Ambiente, 1999.

BRASIL. *Relatório Nacional: República Federativa do Brasil*. 8ª Conferência das Partes da Convenção de Ramsar sobre Zonas Úmidas – COP 8, Valência, Espanha, 2002. Brasília, DF: Ministério do Meio Ambiente, 2002.

BRASIL. *Relatório Nacional: República Federativa do Brasil*. 14ª Conferência das Partes da Convenção de Ramsar sobre Zonas Úmidas – COP 14, Wuhan, China, e Genebra, Suíça, 2022. Brasília, DF: Ministério do Meio Ambiente, 2022.

CONVENÇÃO SOBRE ZONAS ÚMIDAS, Adotada em Ramsar, Irã, 2 de fevereiro de 1971. Disponível em: www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/current_convention_text_e.pdf. Acesso em: 1 ago. 2025.

EKINS, P.; ZENGHELIS, D. The costs and benefits of environmental sustainability. *Sustainability Science,* 16: 949–965, 2021.

FERRARO, G.; FAILLER, P. Understanding the "implementation gap" to improve biodiversity governance: an interdisciplinary literature review. Journal of Sustainability Research, 6(2): e240009, 2024.

GREENE, O. *Environmental regimes: Effectiveness and implementation review 1.* The environment and international relations. Routledge, 210-299, 2005.

HANF, K. *The Domestic Basis of International Environmental Agreements.* International Environmental Agreements and Domestic Politics, v. 1, Routledge, 2000.

HAPPAERTS, S.; VAN DEN BRANDE, K. Sustainable Development and Transnational Communication: Assessing the International Influence on Subnational Policies. *Journal of Comparative Policy Analysis Research and Practice*, 13(5): 527-544, 2021.

KRASNER, S. D. *International Regimes.* Cornell University Press, 1983.

LEMOS, R. A. B.; YOUNG, C. E. F.; GELUDA, L. Orçamento público para gestão ambiental: uma análise voltada para as áreas protegidas. In: III Simpósio de Áreas Protegidas, 2005. *Anais…*

MITCHELL, R. B.; Sources of Transparency: Information Systems in International Regimes. IN: Finel, B. I.; Lord, K. M. (eds) *Power and Conflict in the Age of Transparency*. New York: Palgrave Macmillan, 2000.

PIMENTEL, M. A. S.; RIBEIRO, W. C. Populações tradicionais e conflitos em áreas protegidas. *Geousp - espaço e tempo*, 20(.2): 224-237, 2016.

RAMSAR CONVENTION SECRETARIAT. *The Ramsar Convention Manual: a guide to the Convention on Wetlands*. 6. ed. Gland: Ramsar Convention Secretariat, 2013.

RAMSAR SITES INFORMATION SERVICES. *List of Wetlands of International Importance (Ramsar Sites).* Ramsar Convention Secretariat. Disponível em: https://rsis.ramsar.org/ Acesso em: 1 ago. 2025.

SCHMITT, J. *Crime sem castigo: a efetividade da fiscalização ambiental para o controle do desmatamento ilegal na Amazônia.* Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável). Brasília: UnB, 2016.

SHUTES, R. B. E. Artificial wetlands and water quality improvement. Environment *international*, 26(5-6): 441-447, 2001.

SIEBENEICHLER, A. J. *A influência do Agronegócio na política externa ambiental brasileira.* Dissertação (Mestrado em Estudos Estratégicos Internacional). Porto Alegre: UFRGS), 2021.

SINGH, S.; NAIR, S. S.; GUPTA, A. K. Ecosystem Services for disaster risk reduction: a case study of wetland in East Delhi region, India. *Global Journal of Human Social Science, Geography, Geo-Sciences, Environmental Disaster Management*, 13(4): 1-12, 2013.

SOUSA, M. F. R. *As Ideias antiambientais do agronegócio e a gestão bolsonarista: uma análise das políticas socioambientais no governo Bolsonaro (2019-2022).* Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido). Belém: UFPA, 2024.

TAILLARDAT, P.; THOMPSON, B. S.; GARNEAU, M.; TROTTIER, K.; FRIESS, D. A. Climate change mitigation potential of wetlands and the cost-effectiveness of their restoration. *Interface Focus*, 10(5), 2020.

TURYAHABWE, N.; KAKURU, W.; TWEHEYO, M., TUMUSIIME, D. M. Contribution of wetland resources to household food security in Uganda. *Agriculture & Food Security*, 2(5), 2013.

VICTOR, D. G.; GREENE, O. J.; LANCHBERY, J.; DI PRIMIO, J. C.; KORULA, A.; Review Mechanisms in the Effective Implementation of International Environmental Agreements. *IIASA Working Paper*. IIASA, Laxenburg, Austria: WP-94-114. 1994.

VICTOR, D. G.; RAUSTIALA, K.; SKOLNIKOFF, E. B. *The Implementation and Effectiveness of International Environmental Commitments: Theory and Practice.* MIT Press, 1998.

WALKER, K. L. Protected-Area Monitoring Dilemmas: a New Tool to Assess Success. *Conservation Biology*, 23(5): 1294-1303, 2009.

WALTER, I.; UGELOW, J. L. Environmental policies in developing countries. *Ambio*, 8(⅔): 102-109, 1979.

WILHITE, H.; HANSEN, A. Will the Paris Agreement save the world? An analysis and critique of the governance roadmap set out in COP 21. *Oslo Academy of Global Governance Working Paper 2016.1.* Oslo: University of Oslo, Centre for Development and the Environment. 2016.

WHIGHAM, D. F.; CHITTERLING, C.; PALMER, B. Impacts of freshwater wetlands on water quality: A landscape perspective. *Environmental Management*, 12: 663-671, 1988.

YOUNG, O. R. Regime dynamics: the rise and fall of international regimes. *International organization,* 36(2): 277-297, 1982.

YOUNG, O. R. Effectiveness of international environmental regimes: Existing knowledge, cutting-edge themes, and research strategies. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 108(50): 19853-19860, 2011.