

Governança Global: o desafio ecológico e sua aplicabilidade no Sistema Internacional

Global governance: the ecological challenge and its applicability in the International System

Gabriel Silva Rezende^{†*}, Nathália Eiras Nascimento[‡]

Como citar esse artigo. REZENDE, G.S.; NASCIMENTO, N.E.. Governança Global: o desafio ecológico e sua aplicabilidade no Sistema Internacional. *Revista Mosaico*, v.11, n.1, p. 02-09, 2020.

Resumo

O presente artigo busca demonstrar a relevância e pertinência da governança global frente à questão ambiental. Este trabalho tem por objetivo analisar desafios que se colocam à consolidação de um sistema de governança ambiental global. Considerando que a questão ambiental diz respeito a um bem público global, sobrepondo-se, pois, aos limites estabelecidos pelas fronteiras físicas dos Estados-Nação, a fragmentação da estrutura organizacional do sistema de governança transnacional em vigor atualmente. Aborda, de modo teórico, a atuação de diferentes atores com o propósito de, por meio da governança Global, encontrar soluções viáveis e aplicáveis diante das limitações sistêmicas para a proteção do meio ambiente, pautado no desenvolvimento sustentável, possibilitadora de condições ambientais dignas para as futuras gerações.

Palavras-chave: Governança global; Meio Ambiente; Sistema Internacional.

Abstract

This article intends to demonstrate the relevance of global governance to the environmental issue. The objective of this article is to analyze challenges that are posed to the consolidation of a global environmental governance system. Considering that the environmental issue concerns a global public good, thus overlapping the boundaries established by the physical borders of the nation-states, the fragmentation of the organizational structure of the transnational system of governance currently in force. It addresses, in a theoretical way, the actions of different actors with the purpose of using Global governance to find viable and applicable solutions in the face of systemic limitations for the protection of the environment, based on sustainable development, enabling decent environmental conditions for future generations.

Keywords: Global governance; Environment; International System.

Introdução

O tema governança ambiental vem conquistando lugar de destaque nesses discursos acerca dos desafios que envolvem a questão ambiental, estando cada vez mais presente em pesquisas nos diversos campos do saber científico. A ideia de governança global, na visão de muitos estudiosos clássicos como James Rosenau e Ernst-Otto Czempiel (2000) e Andrew Hurrell (1999; 2007), passou a ser vista como uma tentativa de se estabelecer uma nova agenda para a política mundial. Principalmente com o fim da Guerra Fria, houve uma considerável expansão das ambições normativas da sociedade internacional, marcado pela globalização, interconexões econômicas e mobilização de pessoas cada vez mais intensas. Do mesmo modo que a globalização

das economias, a redução de distâncias e respostas políticas proporcionadas pela tecnologia, formação de movimentos sociais internacionais mais abrangentes e pela ampliação dos vínculos de interdependências entre os atores internacionais devido às crises econômicas, o terrorismo e o meio ambiente, criaram necessidades de resolução de tais conflitos com escopo e coordenação mais precisos, em áreas temáticas na agenda global, por meio de ações multilaterais que não mais perpassam pelo crivo único e exclusivo dos Estados nacionais.

Deste modo, problemas globais demandam responsabilidades globais. A ameaça ao futuro do planeta está cada vez mais evidente com as alterações climáticas, com a degradação da camada de ozônio, com a perda da biodiversidade, com a poluição marítima, com o comércio de resíduos perigosos, entre outras atividades danosas. Tais fatores se tornam cada

Afiliação dos autores:

[†] Mestre em Sociologia Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ) e Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Candido Mendes, Rio de Janeiro, Brasil.

[‡] Bacharel em Engenharia Ambiental e Sanitária pela Universidade de Vassouras, Vassouras, Brasil.

* Email de correspondência: gabrielsrezende10@gmail.com

Recebido em: 18/07/19. Aceito em: 18/04/20.

vez mais perceptíveis exigindo a mobilização de todos os setores da sociedade para efetivar a implementação dos instrumentos internacionais de proteção ambiental sejam eles por meio de governos locais, instituições da ONU, organizações financeiras e da sociedade civil e instituições ligadas a Organização das Nações Unidas (ONU) em prol da conservação ambiental, do desenvolvimento sustentável e da qualidade de vida.

Todavia, o sistema atual de proteção ambiental sofre de falta de coesão, coerência, e estrutura de cooperação a nível global, bem como da falta de financiamento adequado. As instituições, por meio de seus tratados e convenções globais não são capazes de ultrapassar os problemas ambientais globais atuais. A complexa fragmentação em matéria ambiental internacional desvela-se em múltiplas atribuições de responsabilidades distribuídas pelas várias instituições em diferentes esferas e segmentos, acarretando uma enorme falta de coordenação.

É, pois, nesse sentido, Rosenau e Czempiel (2000), um dos principais autores que se dedica ao estudo da governança global e seus efeitos nas relações internacionais, salienta que essas dinâmicas centralizadoras e descentralizadoras do mundo pós-bipolar¹ e altamente globalizado, arrefecem em certo grau as constituições nacionais e os tratados, na medida em que contribuem para o deslocamento dos centros de autoridade. O que não significa que os governos perderam seu funcionamento, muito menos, sua soberania. Todavia, uma parte desta autoridade foi transferida para coletividades subnacionais. Dessa forma, a governança tende a ser executada mediante atividades que não se originam somente nos governos. Ao mesmo tempo, como aponta o especialista em teorias da governança global e teoria das relações internacionais, Andrew Hurrell (1999), presenciamos o desafio que o Estado enfrenta como sustentador legítimo e efetivo na construção da ordem internacional. De modo que:

Cada vez mais, considera-se que a ordem envolve a criação de normas internacionais que afetam profundamente as estruturas e a organização domésticas dos Estados, investem indivíduos e grupos de estados de direitos e deveres, além de buscarem incorporar alguma noção de bem comum global (HURRELL, 1999, p. 60).

A sustentação da ordem internacional, enquadrada pelo processo da globalização e suas transformações, criam dois fatores que podem explicar essa mudança/ deslocamento para Hurrell: a ampliação da interdependência e o grau no qual as sociedades dependem entre si para obterem segurança e capacidade de controlar seu ambiente, demonstram que a legitimidade dos Estados depende da sua capacidade de saciar o leque de necessidades, demandas e exigências, visto o alcance e gravidade dos problemas e desafios presentes na sociedade internacional. E o segundo

fator, conseqüentemente, resulta na “emergência de uma consciência moral cosmopolita, ainda que frágil, mas que demanda maior atenção a questões de direitos humanos [...] e promoção de padrões mínimos de bem-estar e prosperidade” (HURRELL, 1999, p. 60).

Diante do exposto, torna-se fulcral pensarmos mais em termos de governança global, uma vez que a governança, segundo Hurrell (1999), diz respeito à criação e o funcionamento de instituições sociais, capazes de solucionar conflitos, facilitando a cooperação, ou, mais genericamente, aliviando problemas de ação coletiva em um mundo constituído por atores interdependentes. Como afirmam Rosenau e Czempiel (2000), no mundo pós-bipolar e diante das transformações e desafios globais, a governança torna-se impreterível para ordem internacional.

Assim, o trabalho se dividirá em três partes, sendo que a primeira, mais teórica, irá conceituar a governança global e os regimes internacionais, bem como a forma que foi dada sua construção. A segunda, uma análise da efetivação dos desafios da governança global sobre o meio ambiente por meio da tênue relação da coordenação da temática ambiental entre os interesses dos Estados-nacionais e certos segmentos da sociedade civil. Por conseguinte, apresentaremos de modo breve os desenvolvimentos da governança ambiental em duas correntes: a primeira entendida como uma direção “funcional-contratual” responsáveis pelo desenvolvimento, difusão e implementação de uma gama crescente de normas ambientais, regras e regulamentos. E a segunda corrente, apresentando traços da chamada “cooperação solidarista” com o aumento da autonomia para vários grupos étnicos e territoriais, e reconhecimento jurídico para organização da sociedade civil como forma de desenvolvimento tácito do ordenamento global ambiental.

Governança Global e Regimes Internacionais

O conceito de governança, como conhecemos hoje, surge em meados dos anos 1980, quando organizações como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial passaram a utilizar a expressão “boa governança”, a fim de designar um conjunto de princípios que guiarão o trabalho e as ações dos países aos quais eram destinados financiamentos. Essa primeira percepção de governança apresentava, assim, uma conotação liberal, de modo que, esses princípios estavam associados às responsabilidades dos governos para que permitissem o livre funcionamento do mercado, segurança dos investimentos e propriedade privada.

No entanto, nos anos 1990 começam a surgir críticas a essa formulação, no qual o Banco Mundial,

como assevera Alcindo Gonçalves (2011), passa a ser pressionado por movimentos sociais, e percebe fracassos em suas ações e assume o papel de comprometer-se com o desenvolvimento sustentável, advogando por um papel mais central para os cidadãos nos processos de desenvolvimento e da “boa governança”. Ocorrendo, portanto, a transformação e a evolução da ideia de governança. Gonçalves (2011, p. 40) complementa que a partir deste momento, “a governança perde seu caráter de receituário prescritivo” como condição de resolução de problemas econômicos e “passa agora a assumir um novo papel: é agora um exercício que envolve Estados, a sociedade civil e o setor empresarial”, em que os últimos dois atores passam a ocupar importantes papéis na discussão e solução de problemas.

Trata-se, então, do que James Rosenau e Ernst-Otto Czempiel (2000) denominam de “governança sem governo”, ou seja, a ausência de uma hierarquização na tomada de decisões conforme o padrão clássico de soberania estatal, mas sim, numa espécie de horizontalidade perpassando os atores. Logo, a governança global surge dentro de um novo paradigma, o da sociedade global, não se limitando as atividades dos Estados. Cabe também ressaltar que governança não é o mesmo que governo. Rosenau e Czempiel apontam que, apesar desses dois conceitos referirem-se a um comportamento visando um objetivo, as atividades orientadas para metas e a sistemas de ordenação, diferem no sentido que, governo sugere atividades sustentadas por uma autoridade formal e pelo poder de polícia para garantir políticas instruídas. Enquanto governança refere-se a “atividades apoiadas por objetivos comuns, que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas e não dependem, necessariamente, do poder de polícia para que sejam aceitas e vençam resistências” (ROSENAU e CZEMPIEL 2000, p.15).

Deste modo, governança denota um fenômeno mais amplo, abrangendo instituições governamentais, da mesma forma que implica mecanismos informais, de caráter não governamental, o que permite que organizações e indivíduos dentro de sua área de atuação, apresentem uma conduta determinada, reconhecendo suas necessidades e respondendo suas demandas. Por conseguinte, conforme argumenta o autor, pode se falar em governança sem governo – sem mecanismos regulatórios em uma esfera de atividade que funcione efetivamente mesmo que não tenha o endosso de uma autoridade formal.

Governança pode ser identificada com o surgimento de sistemas de regras e recursos para a solução de problemas, a despeito de que, a noção de “governança sem um governo”, como analisam Rosenau e Czempiel (2000), não significa a exclusão de governos nacionais, mas na ausência de alguma autoridade governamental suprema a nível internacional. Em outras palavras, não

há a existência de um governo central, embora haja um mínimo de ordem e de entendimentos rotinizados presentes na conduta dos atores no âmbito internacional, conforme o clássico livro de Hedley Bull (2002) trata-se de uma “sociedade anárquica”. Sendo assim, a governança modela a natureza da ordem mundial, o que não poderia fazer se a estrutura que constitui essa ordem não facilitasse, portanto, a ordem é ao mesmo tempo uma precondição e uma consequência do governo, não pode haver governança sem ordem, e não pode haver ordem sem governança.

O conceito de governança delineado até agora, também compreende a construção de instituições, o que significa a elaboração de regras para solução de conflitos e a promoção da cooperação entre a multiplicidade de atores internacionais. Ou seja, as instituições seriam, como descreve Gonçalves (2011), as regras do jogo, sejam elas formais ou informais, que definem uma prática social ao atribuírem papéis aos participantes nessas práticas, guiando as interações, a fim de que os objetivos comuns sejam alcançados. E na medida em que a governança é construída e praticada nestas bases institucionais, isto é, alicerçada em normas aceitas pelos atores sociais, acaba por se aproximar do conceito de regimes internacionais.

A definição clássica de regimes internacionais é assinalada por Krasner (1983) como: “conjuntos de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão, explícitos ou implícitos, em torno dos quais convergem as expectativas dos atores numa dada área das relações internacionais”. Logo, regimes internacionais são arranjos institucionais permanentes criados para facilitar o entendimento e promover a cooperação. Para ser ainda mais preciso, Rosenau e Czempiel (2000) sintetizam uma diferença essencial: princípios, normas, regras e procedimentos de qualquer regime convergem, por definição, para uma área determinada das relações internacionais, ou o que tem sido denominado de *issue-area*, ou seja, “área temática”.

Em suma, regimes internacionais são entendimentos mais especializados, dentro de um escopo de atividades bem definidas que, com frequência, envolvem um conjunto determinado de membros da sociedade internacional, por exemplo: pesca da baleia e atividades humanas na Antártica, além do Tratado de não proliferação de armas nucleares. A governança é mais abrangente, por isso tem mais a ver com a ordem global e não está restrita a uma esfera singular, enquanto os regimes internacionais são caracterizados pela limitação em áreas temáticas.

Um adendo importante para esta análise é o papel das assimetrias nos regimes internacionais e na própria governança, fator mais bem aludido por Andrew Hurrell do que por James Rosenau e Ernst-Otto Czempiel, que, em linhas gerais, se abstém deste ponto. Sendo assim, o poder desigual, bem como os valores e o auto interesse

das potências, arregimentam um papel preponderante na formação dos regimes internacionais. Conforme argumenta Hurrell (1999), os regimes internacionais não são, como os liberais querem fazer crer, cenários neutros para administração de problemas técnicos, mas espaços de poder e até mesmo de dominação. Hurrell também argumenta que a capacidade desse sistema de sustentar as crescentes demandas materiais, políticas e morais, não está bem delineada, pois uma das áreas que a tensão se manifesta diz respeito ao cumprimento obrigatório de normas internacionais, principalmente em relação às grandes potências. Para ele, existe um déficit regulatório, visto que a globalização tem tanto a capacidade de deslocar o poder dos Estados para os mercados como também na mudança do *locus* de regulamentação do Estado para as instituições internacionais. Em outras palavras, Hurrell (1999) destaca que os Estados têm perdido sua autoridade reguladora, enquanto o processo de re-regulamentação internacional está, assim, em constante débito.

O Desafio Ambiental

Hurrell em *On Global Order* (2007) argumenta que Estado e o sistema fragmentado de Estados soberanos são cada vez menos capazes de garantir a gestão eficaz e equitativa de um mundo interdependente e do ambiente global em questões ecológicas/ambientais, no qual o sistema estatal enfrenta novos desafios de complexidade sem precedentes. O Estado é percebido pelo autor como grande e pequeno demais ao mesmo tempo, para lidar com estes desafios: grande demais para a tarefa de elaboração de estratégias viáveis de desenvolvimento sustentável que só podem ser postas em prática por um movimento de “baixo para cima” por meio de ações demandantes; e muito pequeno para a gestão eficaz dos problemas globais, como a luta contra as alterações climáticas globais ou proteger a biodiversidade que, por conseguinte, demandam cada vez mais amplas formas de cooperação internacional.

Neste cenário, também se encontra o forte papel de grupos não governamentais (ONGs) que têm vindo a desempenhar nas políticas ambientais globais de modo mais ativo, por meio da mudança de atitudes públicas e políticas para o meio ambiente e colocando questões ambientais nas agendas políticas de um número crescente de Estados, na divulgação da natureza e da gravidade do problema ambiental, além de atuarem como um canal para a divulgação da investigação científica, de modo a organizar e orquestrar pressão sobre os Estados, empresas e organizações internacionais.

Uma das primeiras manifestações nesse sentido foi o “Clube de Roma”, criado em 1968, como exemplo de mobilização, em parte, da sociedade civil, lançando, em 1972, o Relatório Meadows ou O Limite do Crescimento²

, que alertava sobre os limites ecológicos e a preocupação com o crescimento da produção e população, bem como a criação, também em 1972, do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), através da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo, na Suécia. No caso brasileiro a Eco-92, que aconteceu no Rio de Janeiro em 1992, teve como objetivo atualizar e aprofundar o debate e as ações ambientais internacionais com grande influência das ações e propostas anteriores, mas sem surtir os resultados esperados. Desse modo, tais ações podem ser vistas como marcos da institucionalização e internacionalização do debate ambiental, mesmo sem lograr as metas almejadas.

Apesar de poder-se dizer que o sistema de Estados-nação está em crise ou parece disfuncional, em certa medida, ele não fornece uma alternativa viável no quadro político para a gestão coletiva do meio ambiente global (necessitando de um esforço conjunto de atores, como analisado na primeira seção), este cenário também demonstra, como descreve Hurrell (2007, p. 217), que:

Embora haja pouco consenso sobre caminhos alternativos, parece haver uma contradição básica entre um único ecossistema integrado, extremamente complexo e profundamente interdependente e nossa forma ainda dominante de organização política global: um sistema fragmentado de estados soberanos, construído normativamente em torno de reconhecimento mútuo da soberania e formação política de um sistema anárquico no qual a cooperação tem sido historicamente limitada e em que a guerra e o conflito são uma característica profundamente enraizada e, para muitos, inerente. Como o Relatório Brundtland colocou: “Nossa Terra é uma, nosso mundo não é” (tradução nossa).³

Contudo, um dos principais desafios, apontados pelo autor, perpassa a capacidade prática do Estado para lidar com a complexidade deste fenômeno. Deste ponto de vista, os problemas ambientais estariam minando o apelo normativo do Estado, logo, a ideia de Estado-Nação como o principal, se não exclusivo, foco para “lealdades humanas”. Por um lado, isso condiciona a perda de legitimidade do âmbito doméstico de alguns Estados. Por outro, resulta no aumento da consciência dos problemas ambientais globais e a sensibilização pelos mesmos. Ao se confrontarem por uma série de problemas ambientais que são globais, afetando a todos e só podem ser geridos de forma eficaz na base da cooperação entre todos, ou pelo menos uma percentagem muito elevada, entre os Estados do mundo, seja através do controle das alterações climáticas e as emissões de gases de efeito estufa, ou pela salvaguarda da biodiversidade, protegendo regiões especiais, como a Antártica ou Amazônia. Visto que em última instância, suas consequências são, de fato, irreversíveis, podendo transformar não só a geografia mundial, como também, o tipo de organização econômica e social como estamos habituados. Em outras palavras, a mudança climática é um

risco global, que conseqüentemente exige coordenação e movimentos multilaterais de engajamento.

Ao se discutir tais impactos, não podemos deixar de dialogar mais uma vez com a questão das assimetrias na sociedade internacional. Hurrell (2007) analisa a existência de uma ligação amplamente reconhecida entre a pobreza, a pressão populacional e degradação ambiental. O desenvolvimento sustentável, segue ele, é uma questão global inerentemente, tanto por causa dos altos níveis de interdependência econômica que existem dentro de muitas partes da economia mundial e porque levanta questões fundamentais sobre a distribuição da riqueza, poder e recursos entre ricos e pobres. Para falar do meio ambiente como uma questão global não quer dizer que todos os problemas ambientais têm repercussões globais, e menos ainda para argumentar que todos os problemas precisam ser gerenciados em uma base global. Pelo contrário, é para argumentar que as bases materiais da ordem política e social são necessariamente limitadas pela capacidade de suporte da Terra como um todo e que as formas em que a política é organizada a nível mundial tornaram-se um fator crítico que influencia a sustentabilidade a longo prazo da relação entre os seres humanos e o mundo natural, no qual vivemos.

Não obstante, um dos principais desafios diz respeito ao caráter de cooperação que é altamente necessário para lidar com os problemas ambientais. Dessa forma, a possibilidade da gestão da globalização envolveria necessariamente a criação de regras e instituições profundamente intrusivas e debates sobre como diferentes sociedades estão organizadas domesticamente, e possibilidades de mudança (a respeito do consumo de energia, emissão de gases poluentes etc.). Este é, assim, um desafio estrutural. De modo que a efetividade da política e acordos internacionais para o meio ambiente envolvem necessariamente o complexo engajamento de um conjunto de atores e interação entre os governos centrais e uma gama muito mais ampla de entidades nacionais (civis e/ou institucionais) e com debates sobre a organização interna da sociedade internacional e transnacional.

O problema se estabelece no percalço dessas negociações, fundamentalmente no que concernem as assimetrias entre Estados, em que a capacidade de sobreposição e influência das grandes potências mitiga toda capacidade e mobilização das discussões. George H. W. Bush, pai de George Bush, disse na Conferência do Rio em 1992, que o “modo de vida americano não era motivo de debate”, ou a não ratificação do protocolo de Kyoto, sob alegação que os compromissos acarretados por tal protocolo interfeririam negativamente na economia norte-americana. Culminando não num processo de desmobilização da sociedade internacional, mas de desmotivação (já que os Estados Unidos, além de ser a principal potência, são um dos maiores poluidores

mundiais). Porém, a governança ambiental global, segundo Hurrell (2007), envolve necessariamente debater sobre a maneira de todos os modos de vida.

Nesse sentido, os problemas inerentes à boa parte dos atores estão diretamente ligados à política: a oposição de interesses políticos poderosos que se beneficiam de formas insustentáveis de desenvolvimento e as dificuldades do Estado na regulação tanto em si e as muitas áreas da vida econômica em que tais fatores estão envolvidos diretamente. Muito embora:

A governança ambiental busca vir a incluir um número crescente de instituições formais, regras legais específicas e os princípios e normas políticas amplas. No contexto das relações Norte / Sul o mais potencialmente significativos destas normas políticas é a ideia de “responsabilidades comuns”, mas diferenciadas de reconhecimento de interesses comuns, mas o reconhecimento também que a distribuição dos custos tem de ser diferenciada de acordo com o nível de um Estado de desenvolvimento, a sua capacidade de pagar, e (menos claramente) alguma noção de justiça histórica (HURRELL, 2007, p. 226).

Por conseguinte, Hurrell (2007) conclui por meio da análise de algumas correntes da teoria das relações internacionais, que o Estado tem sido muito estreitamente relacionado com o desenvolvimento do capitalismo e, portanto, com o produtivismo, o expansionismo, e a ênfase em níveis cada vez mais elevados de consumo de bens materiais que é um alvo tão central da crítica ecológica. E, finalmente, para muitos ecologistas o caráter anárquico da política entre os Estados gera uma lógica recorrente de concorrência e *self-help* que leva a conflitos violentos, de modo a conduzir efeitos ambientalmente destrutivos seja de recursos humanos como naturais. Pressionando os líderes políticos a olhar para os seus interesses de curto prazo e à sua posição de poder em relação a outros Estados, o que reforça concepções estreitas e exclusivistas de comunidade nacional. Todavia, o esforço ativo e denso de segmentos de atores da sociedade internacional acerca do meio ambiente, como apontado nos tópicos anteriores, ocasionou a possibilidade de abertura nas agendas políticas para temática ambiental. O que se torna fulcral diante de tais acontecimentos é o maior engajamento também dos Estados, bem como, a aplicação de normas e regras que promovam as noções de *enforcement* e *accountability*⁴ para o cumprimento dos tratados já ratificados e aqueles que se encontram no devir.

É nesse sentido que a sociedade civil internacional desempenha o papel de invocar a atenção dos mais variados atores internacionais (Estados, Multinacionais etc.) para a governança global, para sua crescente importância e impacto na vida cotidiana, de alertar o público para suas eventuais deficiências, isto é, para a ausência de um sistema eficiente de governança global, e de proporcionar um canal de interlocução com suas instituições a fim de reivindicar mudanças ou para

organizar movimentos de resistência a ela.

Em trabalho recente, Urho et al. (2019) apontam a importância da sociedade civil, dos governos, organizações não governamentais e instituições privadas para que tomem decisões coerentes em apoio à conservação ambiental. Com o objetivo de aumentar a visibilidade e a legitimidade do processo decisório, principalmente dentro do escopo da Organização das Nações Unidas, mas à custa de uma maior politização.

Seguindo a mesma análise, Lorenzetti e Carrion (2012), observam uma gradativa urgência da construção de decisões relativas à implantação de um efetivo sistema de governança ambiental global, capaz de assegurar a participação de atores representativos dos diferentes interesses envolvidos, especialmente da sociedade civil, quando o tema é a proteção do meio ambiente. Há, conseqüentemente, uma grande dificuldade de correlacionar os interesses de todos os atores internacionais sobre a temática ambiental, por isso mesmo, se apresentam como um desafio ambiental internacional. Mas ao mesmo tempo, segundo os autores, devemos compartilhar a crença no slogan da conferência de Estocolmo – como visto anteriormente –, que coloca ser fundamental agir localmente para vislumbrar benefícios globais. Portanto, isso implica também criar espaços no âmbito das decisões globais para que sejam consideradas as especificidades locais, inclusive, no que se refere às formas de participação. E de modo a aumentar a relevância, utilidade e impacto das avaliações, os governos também devem trabalhar mais com os estudiosos das ciências sociais e das humanidades.

Dois correntes diante de uma realidade complexa

É crível notar, conforme apresentado por Hurrell (2007) anteriormente, que a governança ambiental desenvolve-se em duas correntes: a primeira entendida como uma direção “funcional-contratual” que discerne os aspectos da governança ambiental que envolvem as comunidades epistêmicas, ou especialistas técnicos e as muitas redes reguladoras que são responsáveis pelo desenvolvimento, difusão e implementação de uma gama crescente de normas ambientais, regras e regulamentos. Deste ponto de vista, as instituições, incluindo instituições do Estado, não devem ser vistas somente pelo modelo clássico soberano, mas sim, como órgãos funcionais que competem entre si para oferecer soluções eficientes para problemas de governança. E a segunda corrente, apresentando traços da chamada “cooperação solidarista”, como descreve o autor, retifica o desafio ecológico elevando-o para mais aberta e diversas disposições de governança, com substancialmente maior poder para as comunidades locais, aumento da

autonomia para vários grupos étnicos e territoriais, e reconhecimento jurídico para organização da sociedade civil. Em que o direito internacional se torna o direito de uma comunidade cosmopolita. No qual o Estado é, pelo menos parcialmente constituído pela vontade desta sociedade civil transnacional. De modo que o Estado continua a existir, mas perde seu lugar como uma instituição autônoma, tornando-se um dos muitos participantes de um complexo processo social, político e legal (HURRELL, 2007).

Com o objetivo de delimitação deste artigo, mas não o esgotamento da questão da governança e sua temática ambiental, apresentamos por fim, algumas percepções aludidas por Hurrell, e que endossamos, ao longo deste trabalho acerca do engajamento cada vez mais estreito entre a sociedade internacional e meio ambiente. Em primeiro lugar, há pouca chance de escapar da centralidade do Estado. É muito provável que o foco se mantenha sobre o papel desigual e altamente contestado do Estado e sobre a sua relação ambígua com o meio ambiente, como analisamos anteriormente, tendendo a permanecer como a forma ainda dominante de organização política que inevitavelmente terá de desempenhar um papel central na promoção de uma progressiva mudança ambiental. Reitera-se em segundo lugar que embora o ambiente apresente de muitas maneiras a personificação mais clara da lógica e dinâmica do mundo, a sustentabilidade envolve necessariamente a compreensão e o envolvimento com muitos mundos diferentes, conforme mencionado, não é apenas o modo de vida americano, mas de toda a sociedade que se deve incluir ao debate.

Em último lugar, mas não menos importante, ao considerar a ordem política global em relação ao meio ambiente destaca-se não apenas a forma como os problemas ambientais conduzem naturalmente a reclamações de que estamos diante de uma descontinuidade fundamental no sistema de Estados, mas também a compreensão de que a temática ambiental/ecológica encontra-se bem à frente de um campo analítico que, sugere que estamos testemunhando a uma reconfiguração do espaço político em que as noções tradicionais do Estado e da soberania do Estado estão sendo transformados.

Como apresentado ao longo deste trabalho, um estímulo é necessário para a adoção de medidas, limitação de condutas e imposições de sanções, porém, as convenções e os tratados internacionais não possuem força necessária para garantir a eficácia dos acordos ratificados, até mesmo porque, necessita da adesão e da vontade de cada país signatário. Assim, existe, na busca da solução do problema ambiental, uma implementação através da governança, de entraves jurídicos e de poder de coação. Recordamos que a governança global não é um conceito jurídico, estritamente. Tem sua origem, como já explicitado, nos documentos do Banco Mundial

do início da década de 90, desenvolvendo-se mais na Ciência Política e nas Relações Internacionais.

O meio ambiente não deve ser entendido apenas como um conjunto de recursos que devem ser protegidos para assegurar o bem-estar do ser humano. Ao contrário, uma nova abordagem para a segurança deve garantir a vida, a participação e a legitimidade, não exclusivamente a satisfação pessoal por intermédio do consumo descontrolado. Assim, para a implementação da governança ambiental global é necessário o ajuste de muitas variáveis sociais, culturais, econômicas e até mesmo jurídicas.

Bem como a participação ativa dos Estados-nacionais em parcerias e em coordenações com os movimentos da sociedade civil organizada e organizações não governamentais, com o objetivo de alcançarem um denominador comum em busca da preservação ambiental. Não obstante, nos últimos anos o debate sobre desafio ambiental, tem ganhado bastante relevância na opinião pública internacional, não só por meio das conferências internacionais promovidas pela ONU, mas por meio da Igreja Católica Apostólica Romana e a preocupação do Pontífice Francisco com a temática.

O Papa Francisco (2015) escreveu nos seus primeiros anos de pontificado a encíclica “Laudato si” (“Louvado sejas”), sobre o cuidado da casa comum (em referência ao planeta Terra). Este documento sobre meio ambiente reitera a necessidade do cuidado com a criação, com todos os seres vivos. Com a encíclica, Francisco quer que os indivíduos e instituições reflitam sobre o cuidado com o meio ambiente. É crível notar que o Papa, por ser a hierarquia máxima da Igreja Católica, além de chefe de Estado do Vaticano (menor Estado do mundo), possibilita que suas mensagens e reflexões ecoem por todo mundo via imprensa internacional, ou seja, suas ações acabam transbordando e repercutindo para outros segmentos não somente religiosos. Desvelando outro meio institucional para se estabelecer uma governança global ambiental consciente, ao menos o debate da mesma, por meio da necessidade de renovar o diálogo sobre a maneira como estamos construindo o futuro do planeta. Enaltecendo a importância de um debate que una a todos, afinal o desafio ambiental que vivemos e as suas raízes humanas dizem respeito e têm impacto sobre todos nós.

É interessante notar que as cartas encíclicas assinadas e publicadas por diferentes papas são recursos educacionais para a formação da população católica mundial e para conscientização geral, além de ter força moral para influenciar a opinião pública internacional (ALVES, 2015). Nesse sentido, como explicitado acima, a encíclica é um chamado à ação, para que o ser humano ao invés de dominar e explorar de forma predatória os ecossistemas deveria cuidar da “comunidade de vida” do planeta.

Como analisa Alves (2015), Francisco enumera diversos problemas ambientais: poluição, agrotóxicos e suas consequências para o solo e saúde coletiva, a produção de toneladas de resíduos não biodegradáveis - resíduos domésticos e comerciais -, a qualidade da água disponível para os pobres. Corroborando com os analistas que abordaram os limites do crescimento em Meadows et al. (2007) como referenciado anteriormente. A encíclica, portanto, exorta a situação atual do “esgotamento dos recursos naturais”.

Não obstante, Furlan Teixeira e Bretanha Teixeira (2018) argumentam que “Laudato Si” interpela para que o ser humano no Estado socioambiental realize um pacto com a natureza, o que requer um compromisso ético por parte de todos, e erigir o “dever de cuidar”. Ao passo que a encíclica mostra que os maiores efeitos do aquecimento global e da degradação ambiental devem recair sobre os pobres, especialmente aqueles dos países mais pobres, o que deve gerar muitos “refugiados do clima” (ALVES, 2015). Deve-se, então, na análise de Francisco, defender a substituição dos combustíveis fósseis pela energia limpa e renovável, e o aumento da eficiência das tecnologias para evitarmos a dependência dos recursos poluidores. E, sobretudo, convoca a todos os seres humanos – especialmente os católicos – para uma ação política que supere a estratégia de utilização insustentável de recursos naturais e suas consequências - para o planeta e para os mais vulneráveis - de curto prazo e que deixe de estar dominada pelos interesses econômicos, pois a proteção e o equilíbrio sustentável do meio ambiente é um direito a ser prevalecido, para a nossa e as próximas gerações. Para o Pontífice, o momento de ação é o presente – pensando no futuro -, através da coordenação e colaboração dos atores internacionais: Estado, sociedade civil, instituições e empresas internacionais.

Contudo, como visto, o debate ambiental acirra os ânimos e gera tensões e impasses com os objetivos realistas e pragmáticos dos discursos políticos de poder. Deste modo, temos a complexidade e dificuldade da implementação da governança ambiental no âmbito global, porém, sua implementação e o diálogo profundo para a solução do problema ambiental global é fundamental para vencer ou minimizar os efeitos dos obstáculos apresentados diante dos desafios apresentados ao longo deste artigo.

Considerações Finais

O problema ambiental é de difícil e complexa solução. A definição do caminho a ser adotado pela sociedade global está diretamente ligada aos anseios do ser humano, já que o próprio conceito atual de meio ambiente é antropocêntrico, ou seja, os recursos devem servir a humanidade. Desacelerar o desenvolvimento

para economia de recursos naturais, ou acelerá-lo para melhor enfrentamento, sem dúvida é uma grande reflexão. Independente de qual caminho devemos seguir, a sociedade global tem percebido que a ação coletiva é que trará algum resultado. Porém, há que se assinalar que as ações coletivas internacionais não têm sido suficientemente eficazes na proteção do meio ambiente, sendo necessária a reflexão sobre uma nova forma, um novo método a ser adotado.

Portanto, a partir da exposição feita acerca das dificuldades da situação da governança global do meio ambiente, do número de instituições envolvidas, das iniciativas já tomadas, da falta de uma autoridade que faça valer a matéria ambiental no campo internacional, da proliferação de instituições separadas e independentes, da falta de cooperação que é a reflexão da falta de vontade dos Estados, entre muitas outras questões, são problemas que refletem a necessidade urgente de intensificação do sistema cooperativo internacional voltado para a temática ambiental.

Notas

1. Por mundo pós-bipolar entende-se uma mudança sistêmica ao final da Guerra Fria, com o fim da condição de superpotência da União Soviética (URSS) – antagonizada por outra superpotência os Estados Unidos, por isso bipolar, o mundo dividido em dois polos/ potências - bem como a fragmentação da unidade territorial da URSS e o fim do socialismo real. Por conseguinte, o mundo pós-bipolar é caracterizado pela redefinição da ordem internacional, pela globalização e a intensificação de diversos processos de integração transnacional e fragmentação nacional.

2. MEADOWS, Donella H.; RANDERS, Jorgen; MEADOWS, Dennis. *Limites do Crescimento: a atualização de 30 anos*. Rio de Janeiro: Quallitymark, 2007.

3. Trecho no original: *“Although there is little agreement on alternative paths, there appears to many to be a basic contradiction between a single integrated, enormously complex, and deeply interdependent ecosystem and our still dominant form of global political organization: a fragmented system of sovereign states, normatively built around mutual recognition of sovereignty, and politically forming an anarchical system in which cooperation has been historically limited and in which war and conflict a deeply rooted, and for many, an inherent feature. As the Brundtland Report put it: ‘Our Earth is one, our world is not’”*.

4. A noção de *enforcement*, nas relações internacionais e no próprio direito internacional, é a capacidade das agências de impor sanções e perda de poder para aqueles que violarem os deveres públicos. Por conseguinte, *accountability* implica em mais do que geração de conceito envolve responsabilidade (objetiva e subjetiva), controle, transparência, obrigação de prestação de contas, justificativas para as ações que foram ou deixaram de ser empreendidas pelas instituições, organizações e demais atores políticos envolvidos em determinadas ações nacionais ou internacionais.

Referências

ALVES, José Eustáquio Diniz. A encíclica Laudato Si’: ecologia integral, gênero e ecologia profunda. Belo Horizonte: Horizonte (PUC-Minas) v. 13, n. 39, p.1315-1344, jul./set, 2015.

BULL, Hedley. *A Sociedade Anárquica: um estudo da ordem na política mundial*. Brasília: Editora UnB, 2002.

FURLAN TEIXEIRA, Ana Paula; BRETANHA TEIXEIRA, Orci Paulino. Encíclica Laudato Si’: o cuidado da casa comum fonte material do Direito no Estado Socioambiental. In: RUSCHEINSKY, Aloisio; CALGARO, Cleide; WEBER, Thadeu (Orgs.). *Ética, direito socioambiental e democracia*. Caxias do Sul (RS): EDUCS, 2018.

GONÇALVES, Alcindo Fernandes. Regimes internacionais como ações da governança global. *Meridiano 47*, vol. 12, n. 125, mai.-jun. 2011.

HURRELL, Andrew. “Sociedade Internacional e Governança Global”. *Lua Nova*, n. 46, pp. 55-75, 1999.

_____. *On Global Order - Power, Values and the Constitution of International Society*. New York: Oxford University Press, 2007.

KRASNER, Stephen D. “Structural causes and regimes consequences: regimes as intervening variables”. In: KRASNER, Stephen D. (org). *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press, pp. 1-21, 1983.

LORENZETTI, Julia Vaz; CARRION, Rosinha Machado. *Governança ambiental global: atores e cenários*. Rio de Janeiro Cad. EBAPE.BR (FGV), v. 10, nº 3, set. 2012.

MEADOWS, Donella H.; RANDERS, Jorgen; MEADOWS, Dennis. *Limites do Crescimento: a atualização de 30 anos*. Rio de Janeiro: Quallitymark, 2007.

PAPA FRANCISCO. *Carta Encíclica Laudato Si’: Sobre o cuidado da casa comum*. São Paulo: Edições Paulinas, 2015.

ROSENAU, James; CZEMPIEL, Ernst-Otto (Org.). *Governança sem governo. Ordem e transformação na política mundial*. Brasília: Editora UnB, 2000.

URHO, Niko; IVANOVA, Maria; DUBROYA, Anna; ESCOBAR-PEMBERTHT, Natalia. *International Environmental Governance: Accomplishments and Way Forward*. Copenhagen: Nordisk Ministerråd, 2019.