

DIPLOMACIA AMBIENTAL E GOVERNANÇA GLOBAL: UM PARADIGMA JURÍDICO POSSÍVEL?

Mavili De Cássia Da Silva Moura

Doutoranda em Direito pela Universidade de Coimbra

Daniele Galvão De Sousa Santos

Doutorandas em Direito pela Universidade de Coimbra

Renata Alves Amorim

Doutorandas em Direito pela Universidade de Coimbra

RESUMO

A diplomacia ambiental na perspectiva de fortalecimento da governança global proporciona que as negociações conduzam à diplomacia multilateral e permitam uma mudança de paradigma que se desenrola pela gestão coletiva da escassez herdada pela sociedade contemporânea. Nesse aspecto, o presente trabalho almeja elucidar as interconexões conceituais e práticas estabelecidas entre as relações-públicas internacionais e a diplomacia ambiental. Ao final, espera-se seja possível concluir que, para os padrões atuais, ainda há uma lacuna no que tange à existência de normas e debates em torno da essencialidade da diplomacia em sua forma reconhecível sob a perspectiva ambiental, conquanto a sua evolução tenha possibilitado que os principais eventos da diplomacia internacional moderna moldassem dramaticamente o mundo em que vivemos.

Palavras-chave: diplomacia ambiental; governança global; diálogo internacional; cooperação; meio ambiente.

ENVIRONMENTAL DIPLOMACY AND GLOBAL GOVERNANCE: A POSSIBLE LEGAL PARADIGM?

ABSTRACT

Environmental diplomacy from the perspective of strengthening global governance enables negotiations to lead to multilateral diplomacy and allow for a paradigm shift in the scarcity's collective management inherited by contemporary society. In this regard, this paper aims to clarify the conceptual and practical interconnections established between international public relations and environmental diplomacy. In the end, it will be possible to conclude that, by today's standards, there is still a gap in the existence of norms and debates regarding the essentiality of diplomacy in its recognizable form from the environmental perspective, even



though its evolution has made it possible for the major events of modern international diplomacy to dramatically shape the world in which we live.

Keywords: environmental diplomacy; global governance; international dialogue; cooperation; environment.

1 INTRODUÇÃO

A diplomacia ambiental, enquanto ferramenta para o desenvolvimento da governança global, representa um mecanismo em prol do diálogo e da cooperação, pelo que pode vir a possibilitar uma mudança de paradigma, em termos de gestão coletiva da escassez. Partindo desse pressuposto, o trabalho que ora se apresenta destina-se a esclarecer as interconexões conceituais e práticas que podem ser estabelecidas entre uma diplomacia em prol do ambiente e as relações-públicas internacionais.

Para o desenvolvimento do problema posto, o trabalho foi estruturado em três tópicos principais. No primeiro deles, serão traçados os aspectos teóricos relativos à diplomacia e as ferramentas existentes para a governança cooperativa. Na sequência, analisar-se-á a gestão relacionada à diplomacia e suas interconexões existentes com uma proposta de governança que seja global. Por fim, intenta-se avaliar de que forma a gestão coletiva do meio ambiente pode ser articulada em prol de uma governança colaborativa e servir como meio para a cooperação em torno da solidariedade humana para a natureza.

O principal desafio, ao que parece, é deter o processo aparentemente inevitável de transformação dos bens comuns em capital. Para tanto, os inúmeros ramos da ciência jurídica, desde a teoria do direito, ao direito constitucional e ambiental, têm contribuído para os debates atuais sobre os bens comuns e preservação da humanidade e meio ambiente. No entanto, surpreendentemente, raramente verificam-se pesquisas e discussões acerca do papel que a diplomacia e a cooperação internacional podem desempenhar no empoderamento das comunidades e na gestão de seus recursos.

Considerando que os bens comuns globais estão sujeitos a regimes de tratados especiais entre Estados e princípios jurídicos internacionais, permanece



particularmente incerta a possibilidade de superação das limitações inerentes do “*rule of law*”, para que os Estados reconheçam os bens comuns como uma prática democrática própria e cooperação para integração e proteção do meio ambiente.

Buscar-se-á, portanto, questionar sobre a possibilidade da utilização da diplomacia internacional ambiental como ferramenta essencial que pode ser parte da solução para salvar os bens comuns em concreto. Indicando por certo as características do sistema atual de governança global (econômica) como ponto de inflexão para determinada análise crítica quanto à urgência da evolução na dinâmica de cooperação global – especialmente ao observar a heterogeneidade das políticas de desenvolvimento econômico.

2 DIPLOMACIA E FERRAMENTAS DE COOPERAÇÃO: ASPECTOS TEÓRICOS

No cenário internacional atual, ganham força as discussões sobre mudanças climáticas e governança ambiental em uma perspectiva global e, neste aspecto, acentua-se a essencialidade do chamado Direito Ambiental Internacional, especialmente no âmbito da diplomacia e das relações internacionais, que tratam dos direitos e obrigações dos Estados e das organizações governamentais internacionais, bem como dos indivíduos na defesa do meio ambiente (Silva, 2002).

O *soft power* deslocado por meio das negociações internacionais permite, portanto, de forma efetiva que a gestão coletiva do meio ambiente seja posta como pauta central para pressionar Estados frente a determinados acordos, especialmente em questões comerciais. A diplomacia do século XXI não é imune ao sistema internacional, nem tampouco aos padrões da governança global, ou das comunidades nacionais, seus sistemas de governo em tempos de crescente populismo. (Hocking, 2020).

A maneira com que a globalização afeta a soberania das nações, as fronteiras dos países e a governabilidade plena é uma questão que, volta e meia, ocupa os espíritos, seja teoricamente, seja em função de fatos concretos. Com a globalização, o que temos é um território nacional da economia internacional, isto é, o território continua existindo, as normas públicas que o regem são da alçada nacional, ainda



que as forças mais ativas do seu dinamismo atual tenham origem externa. Em outras palavras, a contradição entre o externo e o interno aumentou. (Santos, 1996).

Para tratar do meio ambiente no âmbito internacional é necessário, portanto, a reivindicação de amparo diplomático, cuja mediação de relações diplomáticas permite a partilha da guarda do meio ambiente.

A visão contemporânea da evolutiva teórica confirma a essencialidade da tratativa bilateral e multilateral das pautas globais coletivas, onde verifica-se a metamorfose dos assuntos, mas há historicamente a constante confirmação da centralidade da diplomacia como tratativa e ferramenta essencial para a mediação de necessidade globais urgentes. Neste aspecto, as relações bilaterais são a base para as relações internacionais, ou ainda, a premissa básica para o “jogo” diplomático, e ao longo da história a centralidade das relações bilaterais pode ser notada em diferentes níveis e com impactos estratégicos e econômicos (Balzacq, 2020).

A perspectiva contemporânea de gestão da escassez e crises permite, ainda que em caráter emergente, a racionalização teórica crítica das ferramentas no âmbito das relações internacionais, para alinhar e compelir nações a cumprir diretrizes globais essenciais para a preservação e manutenção da existência e dignidade da pessoa humana.

Identifica-se que países ricos em recursos e diversidade frequentemente sofrem a chamada maldição dos recursos “e acabaram” marcados pela desigualdade, má governança e possuem controle democrático enfraquecido, cujas lacunas geralmente têm sido atribuídas à mudança do papel regulador do Estado e a uma alegada perda de capacidade de direcionar as forças de mercado e os fluxos de capital que se desdobram em objetivos de interesse público e do coletivo global (Cees van Dam, 2011).

Neste dinâmico cenário, a atuação apenas com o reforço das fontes normativas clássicas, concentrando na legislação internacional as expectativas de transformação da realidade local em global em prol da proteção dos recursos ambientais, mostra-se incompleta e afasta a essencial completude da agenda global conformada pela diplomacia como aliada neste objetivo emergente.

De acordo com Eibe Riedel (1991), a denominada *soft-law* difere das fontes mais clássicas do direito internacional em seu efeito pretendido não vinculante do



ponto de vista jurídico, embora isso não signifique que as normas dessa natureza sejam ineficazes, verifica-se que a caracterização de um instrumento como *soft-law*, portanto, parece depender, em parte, da funcionalidade do instrumento em articular declarações de comportamento esperado.

Alinhada a esta perspectiva, a diplomacia internacional caracteriza-se como ferramenta essencial no plano das relações entre Nações, quantificada essencialmente como uma série de diálogos e negociações pela qual os Estados, em um sistema, conduzem suas relações e perseguem seus objetivos utilizando meios que não a guerra (Watson, 1982). As políticas e as atividades de cooperação internacional configuram, portanto, instrumentos essenciais da política externa, como parte importante da estratégia de inserção internacional, sempre mediada pelo jogo de poder inerente à dinâmica do sistema mundial (Buss, 2018).

As políticas ambientais são drasticamente influenciadas por este processo de negociação ampla objeto da diplomacia e cooperação global, e sofrem influência direta da imposição de determinados *standards* mínimos para a negociação de diversas outras tantas pautas de interesse no jogo político entre nações e interesses, permitindo novos caminhos para o desenvolvimento global através do endosso da pauta do meio ambiente nas relações internacionais.

Tornando-se possível argumentar que o direito internacional poderia fortalecer essa tendência, dando o devido reconhecimento a iniciativas de cooperação e diplomacia como no Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), ou ainda introduzindo a proteção ambiental como pauta essencial em negociações para reforçar determinadas condutas coletivas e nacionais em prol de outras concessões, como de assuntos econômicos e mercantis.

A agenda internacional em prol da proteção do meio ambiente deve em determinada perspectiva fortalecer o reforço e desenvolvimento da governança e cooperação global, para muito mais além das ferramentas tradicionais do império da lei, como aplicação de tratados e pactos internacionais.

3 GESTÃO RELACIONADA À DIPLOMACIA E GOVERNANÇA GLOBAL



A crescente atenção a uma governança ambiental ampliou as pesquisas, antes centradas em problemas locais, para uma escala global. A governação global como forma de coordenar os esforços nacionais à resposta das alterações climáticas é um desafio aos políticos e à ciência política. O conceito de governação global tornou-se popular, mas no sentido das relações internacionais tem um significado ligeiramente diferente porque de qualquer maneira o sistema internacional carece de uma autoridade central. Como afirmam Rosenau e Czempiel (1992), nessas relações sempre se lidou com uma governação sem governo, em que a governação global restrita seria apenas uma nova governação, e a governação mais ampla indicaria todos os modos de governação pública, tanto a hierárquica clássica quanto a pós-moderna de baixo para cima.

A necessidade de respostas às alterações climáticas foi o impulso necessário para que inovações no modelo de governança global surgissem, posto que a governação climática é pautada por incertezas, em termos analíticos e em termos normativos (Biermann, 2011). Os elevados graus de interdependência funcional, espacial e temporal exigem uma coordenação e integração abrangentes das respostas da governança, sem ignorarmos o alto grau de interesses existentes.

Os impactos das alterações climáticas podem ser especialmente graves para algumas nações com a ameaça a seus sistemas econômicos, a ameaça à produção de alimentos e com a necessidade de realocação de comunidades mais afetadas. Ao mesmo tempo em que as incertezas, e os altos custos da regulamentação – custos de mitigação, e da não regulamentação – custos de impacto, trouxeram um elevado encargo para as negociações permitiram o surgimento de novas abordagens na governação global e transformaram a governação climática em uma área inovadora da política mundial. O que vemos é uma crescente participação de distintos atores, como por exemplo atores privados – peritos, ambientalistas, empresas multinacionais, mas também, novas agências criadas pelos governos, com a inclusão de burocracias intergovernamentais. O que pode significar que os resultados dos processos ou mesmo o curso dos acontecimentos não está mais restrito aos governos centrais dos Estados-nação.

A governança é, nesse sentido, um dos fatores que irá permitir ou corroer a efetividade da conservação e manejo ambientais. Mas a governança requer a análise



das dinâmicas globais que irão refletir nas questões do meio ambiente. Governança, em especial, global, é um sistema complexo, e deve ser vista tanto como um novo fenômeno emergente da política mundial, quanto como um projeto político necessário para fazer frente aos desafios da modernidade.

A carta das Nações Unidas de 1945 não traz em seu corpo a palavra ambiente. Mas, desde então, as complexidades da degradação ambiental transformaram a posição das organizações internacionais ao longo do tempo. Já a partir dos anos de 1990 a teoria das relações passou a incluir, além dos Estados, os atores não estatais. O multilateralismo se tornou uma norma de prática diplomática no pós-Segunda Guerra, mas passou a ser questionado no século XXI. O número de Estados membros e a crescente presença de atores não estatais colaboraram para uma reavaliação do papel convencional do multilateralismo com vistas a refletir a nova realidade (Kamau et al., 2018).

O século XXI começa com o testemunho de um impasse no multilateralismo e na compreensão das questões oriundas da globalização. A preocupação centrava-se na capacidade das Nações Unidas, bem como outros organismos internacionais, em lidar com novos desafios, como as questões ambientais. É preciso destacar que novos atores globais alteraram a disposição do poder a nível internacional da governança (Kamau et al., 2018).

O mundo enfrenta um número cada vez mais crescente de distúrbios que extrapolam a capacidade de cada Estado em solucioná-los de modo isolado, assim é com o meio ambiente, e, assim é com a atual pandemia da Covid-19. Essa afirmação não torna o papel de cada Estado e da governança em termos globais menos complexa. De um modo geral, quando se imagina a governança global ela se daria por intermédio de um governo supranacional, mas em verdade, ela é um processo que precisa acomodar interesses e atuar de maneira cooperativa (Leguey-Feilleux, 2017).

É trivial afirmar que os Estados, ainda que compreendam e persigam um bem comum, estejam concentrados em seus próprios interesses. Com isso não olvidamos que os Estados têm ainda papel significativo na política internacional e nos processos diplomáticos, apenas compreendemos que a cooperação internacional não é fácil. Os Estados divergem sobre o significado de bem comum e muitos mantêm sua posição



de que a governação global seja vista como uma resposta individual dos Estados a situações internacionais, em que as grandes potências acabam por agir unilateralmente, em uma posição de “liderança”, ainda que não o tenham de fazer.

Originalmente um dos maiores desafios na fronteira internacional é a questão relacionada à segurança e paz, no entanto, o meio ambiente hoje se traduz em uma mudança de paradigma e renova a agenda da diplomacia global, ainda que a tensão existente entre a economia e o meio ambiente se faça presente.

A governança é definida como as instituições, estruturas e processos que determinam como as sociedades tomarão suas decisões e dividem o poder, exercem a responsabilidade e garantem a *accountability*, para muitos é uma mudança de paradigma na forma como governamos a sociedade e as organizações. A deslocação da política do Estado para as organizações internacionais ou subnacionais, e o surgimento de novos espaços para além da centralidade dos Estados. Aliada a deslocação da política, a deslegitimação do Estado, suas crises, suas falhas e os velhos paradigmas de um modelo de solução de cima para baixo, não são mais suficientes para enfrentar os desafios hoje impostos (Arts, 2005).

A governança e as políticas ambientais se encontram em um estado crítico. De início nem mesmo o conceito de governança é incontestado. Em geral, é possível verificar a oposição entre vocabulários como “novo” e “velho”. Em que esse último se refere a direção do Estado e o primeiro a modos de governação inovadores. Mas o conceito também é questionado por sua falta de fundamentos teóricos sobre o poder e o Estado. As relações entre os atores públicos e privados em diferentes arenas e em diferentes níveis de elaboração das políticas (Arts, 2005).

A governação com múltiplos atores não é de todo politicamente neutra, reflete, por certo, interpretações concorrentes do desempenho da política. Os pontos de vista distintos de desempenho de instituições de governação e os critérios apropriados pelos quais devem ser julgados são um terreno político contestado e levam a diferentes entendimentos sobre a governação.

Em demasiadas ocasiões o aumento da governação é acompanhado por um recuo do Estado, mas, o que de fato podemos perceber é que o Estado recua em relação a determinados domínios, mas permanece dominante em campos em que é tradicionalmente visto como soberano, como a monopolização da violência, da



segurança, da fiscalidade, da moeda, da ordem e da construção do consenso social (Hirst, 2000). Não apenas por falhas na implementação e desenho de políticas, mas também relacionado às crises políticas, econômicas e outros tantos problemas de ordem sociais distintos.

Desde os anos de 1970 que se debate acerca de uma governança e políticas ambientais, mesmo as discussões sobre as mudanças climáticas acabam por se deparar com ideologias políticas engessadas, divisões e necessidades de mudanças institucionais. A forma de ação é controversa. É preciso ter em mente que problemas ambientais são também problemas políticos. Requerem para sua solução ações políticas, coletivas e poder.

Notamos a transformação no discurso político e no debate acadêmico de governo para governação, bem como na realidade do poder político no sentido de que os modos de governar foram alargados e acabaram por evoluir para possibilitar a compreensão e a solução dos desafios ambientais contemporâneos. Essa é a razão para instituições não ambientais como o Banco Mundial terem desenvolvido programas, procedimentos e estruturas para fazer frente a desafios inexistentes quando de sua criação.

Os modos tradicionais, centrados na figura monopolista do Estado, passaram a ser vistos como limitados em seu alcance, eficácia e mesmo autoridade para problemas ambientais. A história nos demonstra que o pano de fundo para essas mudanças, não apenas no vocabulário, mas na política, tem relação com o período identificado com a globalização. Por certo o Estado não desapareceu, mas novos modos de governação surgiram, e, em algumas hipóteses o Estado figura em posição inferior nas respostas eficazes em múltiplas escalas para a questão do meio ambiente.

Não podemos negar a interdependência quanto aos problemas ambientais posto que não limitados ao território de Estados individuais, mas sim, se apresentam de maneira transfronteiriça. Problemas como as alterações climáticas trouxeram aos governos o desafio de cooperar em uma escala global, desta realidade decorre a necessidade de cooperação internacional para mitigar ou resolver as questões ambientais e é possível observar diversas experiências de autorregulação.

Mesmo que as opiniões sejam divergentes quanto à perda de terreno do Estado ou se esse apenas está a se adaptar aos novos desafios com a mudança de



seus modos de funcionamento, não podemos negar o seu papel de relevância nos assuntos públicos. Como afirma Paavola et al. (2009) o Estado não é homogêneo, em vez disso é uma rede de diferentes atores que operam em diferentes níveis que tanto governam como são governados. Nesse sentido desloca o seu papel original de fornecedor e controlador para o de facilitador e capacitador.

As redes transgovernamentais refletem a ideia de que as partes dos Estados se encontram internacionalizadas em distintos níveis, algumas estão mais integradas em redes globais de organizações internacionais do que outras e são afetadas de maneiras diferentes por mudanças a nível global da política porque o poder de alguns aumenta frequentemente em detrimento de outros.

A realidade de um mundo interdependente coloca sob escrutínio a ideia da plena soberania sobre todas as atividades dos Estados dentro das fronteiras de uma nação. A partilha da soberania não é de toda uma novidade, pode ocorrer em razão de tratados internacionais, ou mesmo nos casos de intervenção decididos pelo Conselho de Segurança da ONU.

Já a sociedade civil emergiu como uma força de pleno direito a nível de política mundial, e como um ator organizado de direito próprio. Vários são os fóruns da sociedade civil que reafirmam a posição anterior. A capacidade de mobilização de uma massa crítica é um dos mecanismos de legitimação para a sociedade. É comum que em negociações sobre o clima, ao abrigo da Convenção Quadro das Nações Unidas o número de observadores internacionais seja superior ao de delegações nacionais. Esses atores civis no que diz respeito ao domínio do ambiente são responsáveis pela coprodução de regulamentos públicos em matéria ambiental, por realizarem negociações e por estarem envolvidos em *lobbies* e na modificação de leis internas dos Estados, com vistas à construção de formas de regulação civil e de liderar as iniciativas ambientais, por exemplo, nas cidades.

Atores privados como multinacionais têm o seu poder centrado em sua larga capacidade financeira. Fundações como a de Bill Gates têm orçamentos comparáveis aos da Organização Mundial de Saúde e superiores a muitos países. Mas, não apenas os orçamentos bilionários são significativos, a maioria dos atores privados são pequenos e médios negócios com menos de 250 trabalhadores.



É preciso sempre ter em mente que os problemas ambientais são o resultado de inúmeras ações diárias, padrões de comportamento incorporados ao nosso dia-a-dia e de estruturas, tanto públicas quanto privadas, que envolvem direitos básicos para o ser humano, posto que se relacionam com a forma com que nos alimentamos, como nos mantemos aquecidos, qual a energia que utilizamos. Essa é a razão para que a governança nessas questões seja multi-fator. Como afirma Bars Arts (2005) *“the environmental domain has been a laboratory for new modes of governance par excellence”*.

Um irrealista apoio em instituições políticas internacionais e a acelerada, ou talvez irreversível, ação humana que modifica a natureza, requerem de fato uma ação coletiva, embora a dúvida sobre como realizar essas ações se mantenha. Fato é que a governança ambiental é confrontada com as formas de ação política e os limites de cada instituição. Nesse ponto a diplomacia enfrenta seu novo desafio. Para além do multilateralismo crescente uma ausência de consenso sobre os limites das ações governamentais e do papel das instituições.

4 DIPLOMACIA AMBIENTAL COMO FERRAMENTA PARA A COOPERAÇÃO

Desde a Declaração de Estocolmo de 1972 já se assinalava a importância da cooperação internacional e da necessidade de colaboração entre as diversas nações e organizações internacionais no dispêndio de esforços coletivos em prol do bem comum ambiental, consubstanciado em um interesse geral de preservação e melhoria do meio ambiente global (embora até então ainda muito centrado no ser humano). Naquela altura, quando ainda se delineava os contornos do desenvolvimento e edificação de um embrionário Direito do Ambiente, reconhecia-se que quaisquer níveis de proteção e defesa do ambiente que se desejassem alcançar, perpassariam por uma boa gestão do meio ambiente terrestre.

Posteriormente, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento realizada no Rio de Janeiro em 1992, quebrando paradigmas, estabeleceu um modelo até então inovador de ação e cooperação internacional para o meio ambiente, na medida em que colocava as agendas econômica, social e



ambiental em uma relação de interdependência, fazendo crer realizável o alcance e satisfação dessas três dimensões de uma maneira sustentável. Isso veio redesenhar a forma de se pensar o desenvolvimento econômico, de modo a não desalinhar a dimensão ambiental das dimensões social e econômica, tornando possível vislumbrar patamares de sustentabilidade no processo de tomada de decisões e ações humanas.

Com efeito, o Princípio 7 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992 enfatizou o compromisso de cooperação dos Estados para com o espírito de solidariedade mundial com vistas à salvaguarda da integridade do ecossistema terrestre.

Para além de acordos e compromissos internacionais em prol do ambiente, por todo o mundo, quase todos os países têm pelo menos uma lei ambiental ou, pelo menos, alguma forma de regulação das questões ambientais no âmbito de seu ordenamento jurídico interno, ou à qual estão comprometidos externamente (Weiss, 2011). Não obstante, parece haver um déficit generalizado de implementação de políticas e cumprimentos de metas ambientais. É nessa linha que Lawrence Susskind (1994) aponta que a implementação dos acordos globais em prol do ambiente demonstra ser, por vezes, inefetiva por não considerar as particularidades e complexidades dos problemas ambientais.

A realidade atual do cenário global parece coadunar com essa afirmação. Os estudos científicos demonstram a cada dia que os limites do planeta (Aragão, 2017; Steffen et al., 2007) foram extrapolados e estão por atingir o ponto de inflexão, em razão da pressão exercida pelas ações humanas sobre a natureza e esse cenário invoca pensar a diplomacia a partir de um ideal comum a todos os seres humanos.

Os efeitos associados aos impactos das atividades humanas (sobretudo os negativos) no planeta fez emergir as discussões em torno da incidência de uma nova época geológica, a era do Antropoceno (Crutzen; Stoemer, 2000; Crutzen, 2002), marcada pela interferência antrópica na natureza e a força capaz de exercer a humanidade para interferir drasticamente no ciclo natural da vida terrestre.

Um dos sinais atrelados a isso é o que Rockström et al. (2009) assinalam como “*planetary boundaries*”, barreiras ou limites para além dos quais se extrapolariam as condições de vida em um espaço operacional seguro para a humanidade na Terra. Ocorre, entretanto, que, consoante estudos publicados por



Steffen et al. (2015), dos nove limites planetários formulados, quatro já foram ultrapassados, dois dos quais – mudanças climáticas e integridade da biosfera – são considerados como basilares e têm o potencial, por si só, de direcionar o sistema terrestre a um novo estado, se continuarem a ser persistente e substancialmente transgredidos.

Não é demais reforçar que os relatórios do Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas vêm apontando desde a sua primeira versão, em 1990, evidências científicas claras da relação estabelecida entre os impactos das atividades humanas e as alterações observadas no clima e no ecossistema terrestre.

Todo esse cenário aponta para a configuração de uma crise ecológica que é planetária. No cenário europeu, houve, inclusive, a declaração de um estado de emergência climático e ambiental declarado pelo Parlamento Europeu por meio da Resolução de 28 de novembro de 2019, a qual reforça o compromisso dos Estados-Membros, dos cidadãos e de todos os setores da sociedade e da economia, incluindo a indústria, em atuar de forma coordenada para atingimento dos objetivos ambientais e obstar maiores danos ao ambiente.

Em matéria de diplomacia ambiental, a União Europeia instituiu, ainda, uma “*Green Deal Diplomacy*”, por meio da qual pretende envidar esforços para solidificar “as suas capacidades diplomáticas e de sensibilização internacional para alavancar mudanças nas atitudes perante a proteção da biodiversidade” (Aragão, 2020a).

Assim, há que se ter em mente que as questões relativas ao ambiente transcendem as fronteiras geográficas dos Estados – como, aliás, já salientava Ulrich Beck (2010) quando traçou os contornos do que ele denominou de uma sociedade mundial de risco – e, portanto, em um contexto de crise ecológica global, o pensar e o agir não se dar de modo coordenado e cooperativamente para que ações efetivas possam vir a ser alcançadas.

Todo esse cenário invoca pensar a diplomacia a partir de um ideal comum a todos os seres humanos. Isso significa dizer que, no contexto climático atual, é imperioso o estabelecimento de uma diplomacia baseada na solidariedade humana pela natureza e, nessa perspectiva, instituir mecanismos para uma governança adequada em termos de proteção do ambiente global (Aragão, 2020b).



O ambiente global é um todo complexo, interconectado e interdependente (Lovelock, 2010; Latour, 2017). Qualquer solução ou resposta que se queira oferecer para o trato das questões ambientais deve, por óbvio, levar em conta as complexidades do sistema terrestre e, nessa via, envolver esforços conjuntos, de forma coordenada e colaborativa, para a salvaguarda desse bem comum.

O ecossistema terrestre pode ser visualizado enquanto um bem comum intangível, e assim, invoca-se o estabelecimento de uma gestão dos serviços ecossistêmicos partilhados, sobretudo se tomarmos em conta que os impactos das atividades humanas, por vezes, não se limitam ao local onde foram produzidos e ultrapassam as fronteiras dos Estados. Daí a relevância ímpar dos contornos de uma diplomacia em prol do ambiente como ferramenta para a cooperação entre os Estados almejando um objetivo comum: a salvaguarda do ambiente terrestre e a existência da vida no planeta (sobretudo a vida humana).

Falar-se em uma gestão do meio ambiente global colaborativa não implica, todavia, o estabelecimento de um todo uno, soberano e indivisível, que se sobreponha às realidades internas das nações. Uma governança colaborativa que se mostre eficaz para a proteção das complexidades e integridade ecológica do ecossistema planetário há de requerer e envolver um esforço coletivo da comunidade global em prol de um todo maior. Envolve, assim, compromissos dos diversos atores, não somente Estados, mas também todos os setores da sociedade. É preciso que pensemos fora da caixa e que todos – desde indivíduos até grandes empresas e também os Estados – adotem comportamentos ecologicamente conscientes e tenham em conta a integridade ecológica no seu processo de tomada de decisão diária.

Invoca-se aqui as diversas formas de governança existentes (Rosenau, Czempiel, 1992), que tenham em conta a teia de complexidade inerente à proteção dos processos ecológicos essenciais e do ambiente global enquanto patrimônio comum da humanidade, e toda a gama de interesses e valores subjacentes quando se quer fazer frente à defesa de um ambiente global que forneça condições ecologicamente equilibradas e níveis satisfatórios para a sobrevivência e existência de formas as formas de vida, e não só a vida humana. Mas que, por óbvio, do que é essencial se quisermos continuar a falar na perpetuação da espécie humana no planeta.



Quando em causa questões ambientais, a diplomacia deve desenvolver-se de forma dialogada e sinérgica (Tayebi et al., 2016), em busca da conciliação dos diversos interesses existentes, ainda que antagónicos.

A diplomacia para o desenvolvimento sustentável é, também, uma diplomacia preventiva, que atue para evitar a ocorrência de danos e impactos ambientais transfronteiriços. Isso implica dizer que, pensar em uma diplomacia em prol do ambiente não significa unicamente o estabelecimento de negociações para mitigação e adaptação de problemas e impactos ambientais. Sabendo-se, pelo que o conhecimento científico disponível já amplamente demonstrou, de todas as consequências nefastas capazes de virem a se tornar realidade diante da inação ou atuação deficiente, e que, aliás, já são realidade em diversas localidades pelo globo; para além de se pensar no problema ambiental depois de já instalado, deve-se desenvolver de forma concatenada estratégias preventivas que impeçam o atingimento de um ponto de não retorno.

Instrumentos de cooperação internacional como o Acordo de Paris, resultado da Conferência do Clima de 2015, são uma mais-valia para alcançar um objetivo comum, se dotados de uma força vinculativa suficiente para que os Estados cumpram e façam cumprir as metas às quais se comprometeram. Não apenas Estados, mas todos os atores envolvidos.

Transpassar a barreira em torno da efetividade e cumprimento dos compromissos internacionais é um desafio que se coloca à governança colaborativa do ambiente global.

A participação democrática, compreendida como a possibilidade de conceder voz a todos os interessados e afetados com os problemas ambientais (Kütting, 2000), é essencial nessa vertente. Nesse ponto, convém mencionar importantes decisões em casos de litigância climática que têm vindo para reforçar esse contexto, tais como as recentes decisões do Tribunal Constitucional Alemão de 24 de março de 2021 sobre a Lei de Proteção do Clima no país¹, do Tribunal Federal da Austrália de 27 de maio de 2021 sobre uma decisão da Ministra de Meio Ambiente acerca da Lei de

¹ O Tribunal considerou que as regulamentações da Lei de Proteção do Clima da Alemanha de 12 de dezembro de 2019 sobre as metas nacionais de proteção do clima e os níveis de emissões permitidos até 2030 são incompatíveis com os direitos fundamentais das futuras gerações, por faltarem normas suficientes que estabeleçam diretrizes para uma maior redução das emissões a partir de 2031.



Proteção Ambiental e Conservação da Biodiversidade de 1999², e da Corte Distrital de Haia de 26 de maio de 2021 no caso Shell³.

Essas decisões invocam justamente a reflexão em torno de que os patamares que se pretendem alcançar em prol de uma governação a favor de um meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado somente hão de ser alcançados se todos os atores envolvidos estiverem alinhados com os compromissos globais de redução de emissões e de proteção do ambiente planetário.

Aliás, a pandemia de Covid-19, já comprovadamente desencadeada pela interferência antrópica no trato da relação humana com os animais, veio para mostrar a necessidade de sensibilização coletiva e que somente com cooperação e esforços coletivos é que será possível alcançar algum tipo de mudança significativa em torno de um interesse que é comum a todos: a sobrevivência e existência no planeta em condições ambientalmente favoráveis e adequadas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ainda que se reconheçam os significativos avanços na diplomacia internacional moderna ocasionados pelas discussões em torno da diplomacia, em seu viés em prol do meio ambiente, é certo que ainda há poucas normas e discussões que acolham quão essencial é a diplomacia ambiental para o cenário jurídico-político global.

A lacuna existente no que tange à governança colaborativa e a gestão coletiva para o meio ambiente global representa sérios problemas para a salvaguarda do ecossistema planetário. Pensar em soluções que envolvam um modelo gerencial integrativo baseado na solidariedade humana pela natureza é urgente e necessário, sobretudo em um contexto de crise ecológica que é global.

Uma conjuntura dessa ordem possibilitaria que os acordos climáticos e relativos ao ambiente como um todo fossem de fato implementados pelos Estados (e

² Embora não tenha concedido a liminar no caso sobre a decisão da Ministra de Meio Ambiente de aprovar a extração de carvão de uma mina pela empresa Vickery Coal Pty Ltd, o Tribunal reconheceu que a Ministra de Meio Ambiente e o governo australiano em geral têm o dever de cuidar e proteger as futuras gerações contra a crise climática.

³ O Tribunal determinou à empresa Royal Dutch Shell que reduza as emissões de CO₂ do Grupo Shell em 45% até 2030, em comparação com os níveis de 2019, por meio de sua política corporativa.



também pela sociedade), privilegiando, assim, ações efetivas e duradouras para a salvaguarda do ecossistema planetário.

O desenvolvimento e estabelecimento de uma diplomacia a serviço da salvaguarda da integridade ecológica do ambiente terrestre, que envolva a vinculação dos múltiplos atores do cenário internacional requer um pensar coletivo e colaborativo que “saia do papel” ou do mero plano de ideias e alcance, para além das negociações multilaterais, também a implementação prática no processo de tomada de decisão diária.

Com efeito, a mera existência de acordos e compromissos internacionais não passarão de letra morta se não forem devidamente cumpridos e implementados na realidade cotidiana de cada uma das nações. O pensar coletivo e integrado que se almeja para uma gestão eficaz do patrimônio comum da humanidade não será alcançado senão com mudanças significativas nos processos estruturais em favor de alcançar a cooperação em torno da solidariedade humana para a natureza.

Nessa perspectiva, todos – aqui incluídos indivíduos, setor privado, setor público, Estados, etc. – devem concentrar esforços para fazer cumprir compromissos e metas ambientais já estabelecidas, e a participação coletiva no processo de tomada de decisão desempenha um papel significativo nesse cenário. Como se pensar no estabelecimento de novas metas sem sequer ter a certeza de que as anteriores estão de fato a ser concretizadas?

Proteger e defender a integridade ecológica do ecossistema terrestre virá a ser uma realidade factível a partir do momento em que haja uma tomada geral de consciência e sensibilização para a gestão e governança coordenada, dialogada e colaborativa do ambiente global.

REFERÊNCIAS

ARAGÃO, A, 2020a, Diplomacia ambiental: do continuum natural ao continuum digital, **Anais do V Congresso Internacional de Direitos Humanos de Coimbra**, Caderno de Resumos do Simpósio 49, p. 13.

ARAGÃO, A, 2020b, Novas dimensões do R2P no Direito Internacional: a Responsabilidade de Proteger o Sistema Terrestre, In: Rocha, MFMJF; Pereira,



Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Wladimir Brito, Coimbra, Almedina, p. 75-90.

ARAGÃO, A, 2017, O Estado de Direito Ecológico no Antropoceno e os limites do Planeta, In: Dinnebier, FF, Leite, JRM (org.), **Estado de Direito Ecológico: Conceito, Conteúdo e Novas Dimensões para a Proteção da Natureza**, São Paulo, Instituto O Direito por um Planeta Verde, p. 20-37.

ARTS, B, 2005, *Non-state actors in global environmental governance: New arrangements beyond the state*, In: Koenig-Archibugi, M; Zürn, M. (eds), **New Modes of Governance in the Global System**, Londres, Palgrave Macmillan, p. 177-200.

BALZACQ, T. CHARILLON, F; RAMEL, F (eds.), 2020, **Global diplomacy: an introduction to theory and practice**, Translated by William Snow, Cham, Palgrave Macmillan.

BECK, U, 2010, **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade**, São Paulo, Editora 34.

BERRIDGE, G. R, 2015, **Diplomacy: theory and practice**, Cham, Palgrave Macmillan, 5th ed.

BIERMANN, F, 2011, *New Actors and Mechanisms of Global Governance*, In: DRYZEK, J. et al, **The Oxford Handbook of Climate, Change and Society**, Oxford University Press, p- 685-695.

BRUCKMEIER, K, 2019, **Global Environmental Governance. Social-Ecological Perspectives**, Cham, Palgrave Macmillan.

BUSS, P. M, 2018, Cooperação internacional em saúde do Brasil na era do SUS, **Ciência & Saúde Coletiva**, 23(6), p. 1881-1890.

BVERFG, **Beschluss des Ersten Senats vom 24. März 2021**.

CEES, Van Dam, 2011, *Tort Law and Human Rights: Brothers in Arms On the Role of Tort Law in the Area of Business and Human Rights*, **Journal of European Tort Law**, 2(3), p. 221-254.

CRUTZEN, PJ, 2002, *Geology of mankind*, **Nature**, 415, p. 23.

CRUTZEN, PJ; EF Stoermer, 2000, *The “Anthropocene”*, **Global Change Newsletter**, 41, p. 17-18.

FEDERAL COURT OF AUSTRALIA. **BROMBERGJ**, from 27 May 2021.

HIRST, P, 2000, *Democracy and Governance*, In: J. Pierre, *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*, Oxford, Oxford University Press, p. 13-36.



HOCKING, B, 2020, *Communication and Diplomacy: Change and Continuity*, In: BALZACQ, T. CHARILLON, F; RAMEL, F (eds.), **Global diplomacy: an introduction to theory and practice**, Cham, Palgrave Macmillan, p. 79-96.

HUTCHINGS, R; J. Suri, 2020, **Modern diplomacy in practice**, Cham, Palgrave Macmillan.

KAMAU, M.; P. CHASEK, D. O'CONNOR, 2018, **Transforming multilateral diplomacy: the inside story of the sustainable development goals**, Oxon, New York, Routledge.

KÜTTING, G, 2000, **Environment, Society and International Relations: towards more effective international environmental agreements**, London, New York, Routledge.

LATOURET, B, 2017, **Facing Gaia: eight lectures on the new climatic regime**, Cambridge, Polity Press.

LEGUEY-FEILLEUX, JR, 2017, **Global governance diplomacy: the critical role of diplomacy in addressing global problems**, Lanham, Rowman & Littlefield.

LOVELOCK, J, 2010, **Gaia: alerta final**, Rio de Janeiro, Intrínseca.

MARSHALL, CP, 2020, **Protocol: the power of diplomacy and how to make it work for you 2020**, New York, HarperCollins Publishers.

PAAVOLA, J; A GOULDSON, T Kluv'ankov'a-Oravsk'a, 2009, *Interplay of actors, scales, frameworks and regimes in the governance of biodiversity*, **Environmental Policy and Governance**, 19, p.148-158.

PATTERSON, J. et al, 2017, *Exploring the governance and politics of transformations towards sustainability*, **Environmental Innovations and Societal Transitions**, 24, p. 1-16.

RECHTBANK Den Haag, C/09/571932 / HA ZA 19-379, Datum uitspraak 26-05-2021.

RIEDEL, E, 1991, *Standards and Sources. Farewell to the Exclusivity of the Sources Triad in International Law?*, **European Journal of International Law**, 2(2), p. 58-84.

ROCKSTRÖM, J. et al, 2009, *A safe operating space for humanity*, **Nature**, 461, 7263, p. 472-475.

ROSENAU, JN; EO Czempiel (eds.), 1992, **Governance without government: order and change in world politics**, Cambridge, Cambridge University Press.

SANTOS, M, 1996, **A natureza do espaço**, São Paulo, Record.

SILVA, GEN, 2002, **Direito Ambiental Internacional**, Rio de Janeiro, Thex.



SILVEIRA, AM, 2010, **Governança corporativa no Brasil e no mundo: teoria e prática**, Rio de Janeiro, Elsevier.

STEFFEN, W; P. J. CRUTZEN, J. MCNEILL, 2007, *The Anthropocene: are humans now overwhelming the great forces of nature?*, **AMBIO: A Journal of the Human Environment**, 36, 8, p. 614-621.

STEFFEN, W et al, 2015, *Planetary boundaries: guiding human development on a changing planet*, **Science**, 347, 6223, p. 1259855-1 – 1259855-10.

SUSSKIND, L, 1994, **Environmental diplomacy: negotiating more effective global agreements**, New York, Oxford, Oxford University Press.

TAYEBI, S; S. F. MOOSAVI, S. A. POORHASHEMI, 2016, *Environmental Diplomacy: A Framework for Growth of International Interaction and Cooperation for Achievement of Global Peace*, **Journal of Politics and Law**, 9, 9, p. 150-154.

WATSON, A, 1982, **Diplomacy: the dialogue between States**, London, Methuen.

WEISS, EB, 2011, *The Evolution of International Environmental Law*, **Japanese Yearbook of International Law**, 54, p. 1-27.

WEISS, TG; R. WILKINSON, 2018, **International Organization and Global Governance**, London, Routledge.

