

GOVERNANÇA AMBIENTAL INTERNACIONAL E SUSTENTABILIDADE: CONSTRUINDO O SOCIOAMBIENTALISMO¹

ENVIRONMENTAL GOVERNANCE INTERNATIONAL AND SUSTAINABILITY: BUILDING SOCIOENVIRONMENTALISM

ALINE ANDRIGHETTO

Doutoranda em Direito pela Unisinos. E-mail: alineandrighetto@gmail.com.

DANIEL RUBENS CENCI

Doutor em Meio Ambiente e Desenvolvimento; Professor do Departamento de Ciências Jurídicas e Sociais e do Programa de Pós-Graduação Mestrado em Direitos Humanos da Universidade Regional do Noroeste do Rio Grande do Sul – UNIJUI; Coordenador da Linha de Pesquisa Direitos Humanos, Meio Ambiente e Novos Direitos; Coordenador do projeto de pesquisa CNPq “O direito ambiental no contexto da sociedade de risco: em busca da justiça ambiental e da sustentabilidade”. E-mail: danielr@unijui.edu.br.

JAIME FERNANDO ESTENSSORO SAAVEDRA

Doutor em Estudos Americanos pela Universidade de Santiago do Chile, Pesquisador da USACH – Universidade de Santiago do Chile. Autor de vários livros e artigos de repercussão internacional fernando.estensoro@usach.cl

¹ Este artigo é produto do projeto “Fondecyt N°1150569: Perspectivas Latinoamericanas en el Debate Ambiental Mundial entre 1992 y 2012. Los casos de Chile, Ecuador y Brasil. Un estudio de historia de las ideas políticas del tiempo presente en el espacio de la política mundial e internacional”.

RESUMO

A natureza e suas formas de vida possuem expressiva importância devido aos biomas encontrados no planeta. O debate ambiental pressupõe uma reflexão sobre o mundo atual, reconhecendo a importante evoluçõesócio biológicae histórica no mundo contemporâneo. A respeito do tema governança ambiental internacional, assume uma amplitude nas questões ambientais e democráticas, envolvendo a participação de atores cujos interesses estejam em questão nos processos de tomada de decisões. A crise ambiental torna-se importante no âmbito da governança internacional, especialmente por tratar-se de um debate amplo, bem como a emergência do meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito humano fundamental e universal, contemplando a participação de diferentes atores do cenário político internacional. Neste sentido o texto busca, com uma pesquisa bibliográfica e documental, debater a questão ambiental a qual desafia as fronteiras ao exigir o reconhecimento de sua interdependência ecológica em territórios globais.

PALAVRAS- CHAVE: Ambiente; Governança; Sustentabilidade.

ABSTRACT

The nature and its life forms have significant importance due to the biomes found on the planet. The environmental debate presupposes a reflection on the current world, where it becomes important historical and biological evolution in the modern world. Regarding the issue governance has been the subject regarding the breadth of the issues surrounding the participation of actors whose interests are concerned in decision-making processes. The environmental issue becomes important area of governance, whether considered in a broad debate the ecologically balanced environment as a universal fundamental human right, including the participation of different actors. In this sense the text search, with a literature review, discuss environmental issues which defies borders to demand recognition of their ecological interdependence between global territories.

KEYWORDS: Environment; Importance; Governance; Problematic.

INTRODUÇÃO

Degradação Ambiental, o risco de colapso, avanço nas desigualdades e a pobreza são sinais de crise no mundo. A sustentabilidade é significante de uma falha na história, pois a crise na civilização alcança um momento importante na sociedade contemporânea, marcada pela diferença, pela diversidade e pela busca do ideal democrático. Afirma-se com isso, que, para que se possa pensar e falar em futuro e sustentabilidade, uma consciência ambiental precisa ser construída. A noção de natureza e suas formas de vida são de grande significado, especialmente analisando as interconexões dos grandes biomas encontrados no planeta. O debate ambiental pressupõe uma reflexão sobre o mundo atual, no qual se torna importante compreender a evolução histórica e biológica no mundo até chegarmos aos nossos dias. A respeito da expressão governança ambiental internacional, tem sido objeto no tocante a amplitude das questões que envolvem a participação de atores cujos interesses estejam em questão nos processos de tomada de decisões, referentes ao meio ambiente, superando os limites das nacionalidades.

A problemática ambiental não se esgota nos limites dos territórios das nações, tornando-se tema importante no âmbito da governança internacional, emergindo a democracia como instrumento para o debate amplo e a garantia do meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito humano fundamental universal, contemplando a participação de diferentes atores. Neste sentido a questão ambiental desafia as fronteiras e a soberania dos Estados ao exigir o reconhecimento de sua interdependência ecológica entre os territórios globais.

Em linguagem contemporânea, saber sobre o ambiente pode não ser visível, mas um conceito complexo onde se encontram pensamento e mundo, sociedade e natureza, biologia e tecnologia, uma reflexão sobre o mundo atual e a vida.

O artigo pretende em um primeiro momento analisar os desafios da consolidação de um sistema de governança ambiental global, dando ênfase a análise das questões da participação social e a estrutura organizacional dos sistemas internacionais de gestão e o papel de cada um, no propósito de construir um novo referencial.

1. GOVERNANÇA

O uso do termo governança tem origem no mundo empresarial, a partir de artigos da década de 1970, o tema vem sendo também utilizado por referência a questões como democracia, desenvolvimento e globalização, que envolvem uma pluralidade de atores, pois a globalização, além de diminuir as fronteiras econômicas, afeta, paralelamente, as dimensões ideológicas, sociais e políticas da vida em sociedade, com consequentes implicações para a gestão ambiental (CARRION).

A Comissão sobre Governança Global, em relatório que aborda a necessidade de reformas na cooperação internacional, define governança como a totalidade das diversas maneiras pelas quais os indivíduos e as instituições, públicas e privadas, administram seus problemas comuns. É um processo contínuo pelo qual é possível acomodar interesses conflitantes ou diferentes e realizar ações cooperativas².

Discussões sobre "governança" aproximam-se de um consenso quando o direito à participação dos cidadãos é colocado em situações que afetem suas vidas. A participação institui-se como primordial do discurso político em sociedades democráticas.

Leff menciona neste sentido:

A análise sociológica do saber ambiental leva a discernir a coerência entre os enunciados explicativos, valorativos e prescritivos do discurso ambiental, seus processos de produção e sentido, de mobilização social, de mudança política e de reorganização produtiva. Dessa forma, estabelecem-se os vínculos entre conhecimento e produção da construção de uma racionalidade ambiental³.

² Disponível em: <http://www.pnuma.org.br/interna.php?id=64>. Acesso em 03 de mar. de 2015.

³ LEFF, Enrique. **Aventuras da epistemologia ambiental**: da articulação das ciências ao diálogo de saberes. São Paulo: Cortez, 2012, p. 46.

A descentralização e a participação cidadã podem, por si só, trazer soluções para os problemas locais. Seria necessário levar em conta as particularidades de cada caso, pois a democracia, pode colocar em jogo instituições e ONGs que se intitulam representantes de setores sociais, com isso, algumas delas podem se articular diretamente com instituições internacionais e grandes empresas. O desafio mundial é o da sustentabilidade da democracia, e para isso importa considerar a dimensão política da reforma do Estado, o que implica ruptura burocrática e abertura à participação da sociedade, a qual defende novos estilos de gestão pública, a partir do fortalecimento das conexões do Estado com a sociedade e instituições dela representativas, bem como da incorporação de novos mecanismos. No entendimento de Santos, no passado o homem escolhia da natureza aquelas partes ou aspectos fundamentais ao exercício da vida, valorizando, diferentemente, segundo os lugares e as culturas, as condições naturais que constituíam a base material da existência do grupo⁴. Um olhar mais crítico sobre o debate em torno da governança na atualidade observa-se que o debate ambiental se tornou um conceito econômico.

Os processos de globalização alteram papéis tradicionais no cenário mundial com o fim de torná-los autônomos. Neste sentido, as discussões sobre a governança implicam a consideração de novos atores nas questões mundiais propõem que, os atores não estatais, principalmente as ONGs, assumam lugar central no espaço público mundial, levantando novas demandas sociais. Há de se reconhecer que faltam, articulações para que o diálogo entre atores ocorra de modo efetivo no tocante a sua aplicação.

O papel do Estado na governança, ao defender que os imperativos da constituição de um sistema de governança mundial, não deve se sobrepor às prerrogativas do Estado, destacando ainda os riscos que isso implica para a consolidação do processo democrático, em particular, para os países periféricos.

Para a consolidação de um sistema de governança mundial democrático seria necessária a precedência do político sobre o econômico na construção do espaço público mundial, o reforço das sociedades civis no cenário internacional não deve

⁴ SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. 4. ed. São Paulo, 2012, p. 235.

ocorrer em detrimento dos Estados nacionais e das instituições governamentais. O crescente número de questões com implicações entre fronteiras torna necessária uma articulação internacional para a condução também de problemas ambientais pois o reconhecimento da interdependência ecológica entre os continentes requer ações coletivas nas dimensões socioeconômicas, políticas e ambientais.

Fala-se de uma problemática que desafia as fronteiras e a soberania dos Estados, pois para o meio ambiente não existem fronteiras. Essa constatação pode ser observada a partir da análise de alguns elementos ambientais como: a Mata Atlântica que se estende por 17 estados brasileiros e ainda Argentina e Paraguai. Mudanças climáticas vêm sendo amplamente abordadas ilustram um importante exemplo do caráter global das questões ambientais, pois apensar de grandes Estados assinarem o protocolo de Kyoto, ainda existem registros de lançamentos de gases tóxicos no ambiente. O aumento do buraco da camada de ozônio e seu controle servem como exemplo de que ainda há necessidade de ações.

Menciono Brockmann

[...]nunca devemos esquecer que a Mãe Terra pode viver sem nós ao passo que nós não podemos viver sem ela. Se no campo dos Direitos Humanos o respeito pela vida é o maior dos nossos deveres, isso precisa começar por respeito, amor e cuidado pela Mãe Terra⁵.

O meio ambiente mencionado em caráter global leva ao conflito, no que diz respeito à disputa por recursos, ou aos constrangimentos que impõe em termos tanto das tecnologias produtivas e do uso do solo, como das formas de consumo adotadas pelos países ricos, como por exemplo, os conflitos ocorridos na África com disputas sobre território, petróleo e ainda sobre as águas. Pode-se mencionar ainda conflitos desencadeados a partir de desastres ambientais, onde a ambição pelo poderio econômico fala mais alto.

2. DEBATE AMBIENTAL INTERNACIONAL

⁵ BROCKMANN, Miguel d'Escoto. A reinvenção da ONU: uma proposta. Tradução Antonio Bicarato. São Paulo, SP. Idéias & Letras, 2013.p.12.

O debate ambiental internacional conta com importantes momentos referentes a debates e conferências internacionais. No ano de 1968, a Suécia e países nórdicos propuseram uma conferência internacional sobre o meio ambiente coordenada pela UNESCO. Esta foi seguida da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo, em 1972, esta foi a primeira e a mais importante realizada acerca das questões ambientais, a qual gerou a Declaração de Estocolmo, documento com 26 princípios que destaca, entre outros aspectos, a importância dos Estados e organizações internacionais protegerem o meio ambiente. Os países centrais enfatizavam aspectos como a preservação das espécies e a necessidade de reduzir a poluição ambiental, os emergentes e periféricos temiam que a regulamentação ambiental viesse a comprometer seu crescimento econômico.

A tensão levou a assembleia da ONU, em 1983, estabelecer a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Quatro anos depois, a Comissão apresentou um relatório que instituiu o conceito de desenvolvimento sustentável e se tornou conhecido como "Relatório Brundtland ou Nosso Futuro Comum". Neste relatório, a Comissão teve o cuidado de equilibrar as preocupações ecológicas com o crescimento econômico necessário para reduzir a pobreza. Após a Conferência de Estocolmo, vinte anos se passaram até a realização da Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento também chamada de Cúpula da Terra e Rio 92, na cidade do Rio de Janeiro. Convocada a partir de uma série de importantes descobertas científicas na década de 1980, como a do buraco na camada de ozônio sobre a Antártida, a crescente evidência das alterações climáticas e os dados acumulados sobre a perda da biodiversidade, a conferência marcou um importante momento na tentativa de se chegar a um consenso capaz de conciliar interesses entre os países⁶.

A Cúpula da Terra foi de particular importância para as ONGs, enquanto a Agenda 21 estabeleceu que o compromisso e a participação genuína de atores não estatais são fundamentais para se atingir as metas de desenvolvimento sustentável. Por fim, em 1993, como resultado dessa conferência, foi criada no âmbito da ONU a

⁶ BROCKMANN, Miguel d'Escoto. **A reinvenção da ONU: uma proposta**. Tradução Antonio Bicarato. São Paulo, SP. Idéias & Letras, 2013.

Comissão de Desenvolvimento Sustentável (CDS)⁷, com as atribuições de incentivar e acompanhar a implementação da Agenda 21 e da Declaração do Rio de Janeiro.

A Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, realizada em 2002 na cidade de Johannesburgo, teve como objetivo propor ações para acelerar e fortalecer os princípios debatidos no Rio de Janeiro em 1992, e resultou em dois documentos: a Declaração de Johannesburgo e o Plano de Implementação. O Plano reafirma o compromisso com os objetivos da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e o Desenvolvimento.

NaRio + 20, reunião que ocorreu no Rio de Janeiro, sediou no ano de 2012, a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, realizada 20 anos após a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Rio 92. Este encontro de 2012 teve o objetivo renovar o compromisso político com o desenvolvimento sustentável, e seus temas principais como economia verde no contexto do desenvolvimento sustentável e da erradicação da pobreza; e estrutura institucional para o desenvolvimento sustentável. Participaram deste evento 188 Estados membros da ONU, onde ocorreram os diálogos para o desenvolvimento sustentável, voltado para a participação da sociedade civil através da elaboração de recomendações sobre temas prioritários relativos ao desenvolvimento sustentável, a serem encaminhadas aos chefes de Estado e de governo presentes no evento.

A Cúpula dos povos foi um evento que também ocorreu na Rio +20, ela foi organizada por entidades da sociedade civil que consideraram a proposta oficial da conferência de enfatizar a economia verde insuficiente para tratar dos problemas socioambientais enfrentados pela humanidade. As ações da Cúpula foram organizadas a partir de três eixos principais, que se propunham adenunciar as causas estruturais das crises, propor soluções e novos paradigmas dos povos e estimular organizações e movimentos sociais a articular processos de luta pós Conferência. Aofinal da conferência, foi criado o documento denominado "O Futuro que Queremos". Para Leff, a crise ecológica atual, pela primeira vez, não é uma

⁷ Disponível em:

https://sustainabledevelopment.un.org/csd/csd_csd16.shtml?utm_source=OldRedirect&utm_medium=redirect&utm_content=dsd&utm_campaign=OldRedirect Acesso em: 19 fev. 2015.

mudança natural; é transformação da natureza induzida pela concepção metafísica, filosófica, ética, científica e tecnológica do mundo, ou seja, uma crise provocada pelo comportamento humano⁸.

O PNUMA⁹ foi criado em 1972, e com progressos registraram-se marcos legais e institucionais, ainda com a capacidade técnica para abordar temas ambientais nas esferas globais, regionais e nacionais. Realizaram-se cúpulas internacionais, conferências, e adotados então acordos ambientais multilaterais para determinar o curso de ação sobre a degradação ambiental e o uso de recursos naturais. A efetiva implementação destes acordos perpassa por um complexo e fragmentado desenvolvimento de governança ambiental internacional que conta com grande número de instituições as quais trabalham dentro ou fora do Sistema das Nações Unidas¹⁰.

As atribuições distribuídas entre instituições de várias esferas e segmentos e a dificuldade de coordenar as atividades e financiamentos no contexto internacional se dão em esfera nacional onde os temas ambientais são tratados com grande dificuldade com relação a integração de aspectos econômicos e sociais e a adequada gestão de recursos naturais e ambiente.

O PNUMA trabalha com países membros na construção de um enfoque estratégico e responsável para atender as prioridades ambientais acordadas. Seus objetivos são: catalisar e coordenar esforços internacionais, buscando a implementação de objetivos acordados internacionalmente e apoiando processos de governança ambiental; apoiar os processos e instituições de governança ambiental nacionais, sub-regionais e regionais, buscar coerência e articulação de mandatos no âmbito do Sistema Nações Unidas, assegurar financiamento estável, adequado e compatível com as demandas e desafios da área ambiental; estabelecer uma base científica forte, coerente e com credibilidade para apoiar os processos de tomada de decisão; facilitar a transição para uma economia verde global. A atual tomada de consciência da necessidade de prevenção e conscientização contra a degradação do meio ambiente segmentada em diversos Estados forçou países a reconhecer que

⁸ LEFF, Enrique. **Saber ambiental**: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder. Petrópolis: Vozes, 2001.

⁹ <http://www.pnuma.org.br/interna.php?id=51>

¹⁰ <http://www.unep.org/IEG/>

existe um único ambiente no planeta Terra e que a única maneira de obter uma regulamentação racional seria unir-se em um sistema normativo internacional¹¹. Este cenário coloca a união internacional e sua preocupação com o cenário ambiental e a busca por equilíbrio.

3. A GOVERNANÇA AMBIENTAL

A Organização das Nações Unidas é considerada fundamental para a governança global desde o término da II Guerra Mundial, a qual constituiu-se como organização intergovernamental de abrangência universal incluindo diversas questões relativas à governança. Dentre suas preocupações está o meio ambiente, sempre levando em conta programas existentes e programas no âmbito da ONU.

Brockmann assevera que

Conscientes de que a Terra é nosso lar comum, e de que todos devem assumir a parte que nos cabe de responsabilidade perante ela, é por demais urgente que façamos da democracia e da independência das Nações Unidas algo que verdadeiramente tenha sentido, o lugar onde se ouçam as opiniões de todos e onde essas opiniões realmente contem no processo da tomada de decisões sem que ninguém seja excluído¹².

Com a finalidade de acompanhar a implantação da Agenda 21, partir da Conferência Rio-92, surge a Comissão para o Desenvolvimento Sustentável (CDS)¹³. Essa comissão tem atribuição de dar orientação política sobre iniciativas, promover o debate e também orientar parceiros para o desenvolvimento sustentável entre os diversos atores.

Ao se falar em iniciativas políticas, a Comissão tem assumido um importante papel em áreas ambientais não gerenciadas por uma convenção específica. A comissão não obriga os Estados a agirem e não possui o comando de seus recursos financeiros, e seus delegados são provenientes dos ministérios do meio ambiente de

¹¹ SOARES, Guido Fernando Silva. **A proteção internacional do meio ambiente**. Barueri, SP: Manole, 2003. p.39.

¹² BROCKMANN, Miguel d'Escoto. **A reinvenção da ONU: uma proposta**. Tradução Antonio Bicarato. São Paulo, SP. Idéias & Letras, 2013. p.9-10.

¹³Disponívelem:

https://sustainabledevelopment.un.org/csd/csd_csd16.shtml?utm_source=OldRedirect&utm_medium=redirect&utm_content=dsc&utm_campaign=OldRedirect Acesso em: 19 fev. 2015.

países participantes. Os acordos ambientais auxiliam a resolução de problemas ambientais para que se chegue a um acordo (existem mais de quinhentos acordos ambientais internacionais).

Menciona Estenssoro¹⁴ que, embora a ideia de crise ambiental, apoiada por estudos e discursos os quais, em importante medida provêm das Ciências Naturais, tais como a ecologia, assim como ciências do ambiente e da terra, entre outras, não se referem a um fenômeno originado de causas naturais, mas sociais e responsabiliza-se a conduta do homem moderno, aquele gerado pela civilização industrial, de tê-la desencadeado e, tornou-se comum afirmar que a crise ambiental é de causas antropogênicas. Os diferentes grupos humanos e/ou de sociedades que habitam este planeta o fazem em condições muito diferenciadas e, portanto, representam a realidade ambiental global e local de forma diferente, o que resulta em propostas de solução com ênfases variadas.

A Rio 92 tratou problemas ambientais mundiais, e ainda foi desenvolvido o Tratado de Educação Ambiental para Sociedades Sustentáveis e Responsabilidade Global, o qual menciona princípios e um plano de ação para educadores ambientais, estabelecendo uma relação entre as políticas públicas de educação ambiental e sustentabilidade. Pode-se dizer que, com isso, se enfatizam os processos participativos do homem na promoção do meio ambiente voltados para a sua recuperação, conservação e melhoria, bem como para a melhoria da qualidade de vida. A Cúpula sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento no Rio de Janeiro 92, deixou claro que existiam diferentes perspectivas para analisar uma crise ambiental que havia sido gerado pelas potências centrais ou do Primeiro Mundo, ou seja, a Rio 92 foi um marco significativo na luta política, como a superação da crise ambiental global de uma forma justa para todos os seres humanos do planeta, constatando que está no momento de passar das palavras à ação, e que finalmente, os grandes atores internacionais sempre favoreceram os seus interesses tentando obter o máximo de lucro com o menor custo possível, e que nesta equação o Terceiro Mundo e a América Latina e o Caribe estão ainda no lugar dos fracos e desfavorecidos do mundo¹⁵.

¹⁴ESTENSSORO SAAVEDRA, Fernando.trad.Daniel Rubens Cenci. – Ijuí: Ed. Unijui, 2014.- 240 p. (Coleção relações internacionais e globalização; 46).

¹⁵ESTENSSORO SAAVEDRA, Fernando.trad.Daniel Rubens Cenci. – Ijuí: Ed. Unijui, 2014.- 240 p. (Coleção relações internacionais e globalização; 46).

Instituições econômicas de acordo com o Fórum Brasileiro de ONGs, desestabilizaram estruturas econômicas de muitos países em desenvolvimento através de condicionantes vinculadas a créditos e empréstimos, com o que teriam contribuído para a degradação ambiental e a exclusão social.

Segundo o Fórum Brasileiro de ONGs, para que instituições econômicas internacionais adotem políticas que respeitem as diretrizes ambientais da ONU, é necessário que cada Estadomembro da ONU crie condições internas dos compromissos e sejam fortalecidas de maneira formal e efetiva as condições de governança na atuação dos diversos organismos e instâncias do sistema ONU.

Neste sentido, o Fundo Global para o Meio Ambiente foi criado para atuar como o principal mecanismo internacional de financiamento para projetos e programas que protejam o meio ambiente em países em desenvolvimento e em transição. O Banco Mundial é o principal parceiro na administração deste fundo, entretanto, conta com a colaboração de outras instituições, a qual atua na área de supervisão científica e apoia o cumprimento das obrigações assumidas em convenções ambientais e na criação de capacidades para implementá-las. Empresas privadas correspondem a atores cujos interesses são diretamente afetados pela regulação ambiental. Negociações ambientais em âmbito internacional articulam o setor privados através de associações. As associações empresariais ocorrem com a elaboração de relatórios e pela cooperação de delegações nacionais, onde cabe ressaltar que a participação ocorre apenas quando existam tensões, com a defesa de interesses coletivos. Com isso, pode-se dizer que a responsabilidade socioambiental das organizações deduz que a responsabilidade a qual permeia organizações e está presente no discurso e na prática.

4. ATUAÇÃO DAS ONGs

Organizações não-governamentais (ONGs), constituem-se, juntamente com as organizações internacionais, em importantes atores das relações internacionais. As ONGs são organismos civis formados pela associação voluntária de cidadãos, que objetivam cobrir espaços não ocupados pelo Estado e pelas organizações internacionais para suprir demandas e dar respostas a problemas verificados pela população mundial. Segundo menciona Silva, “talvez seja na área da defesa do meio

ambiente que as ONGs têm exercido o seu papel mais importante ao endossar e defender posições advogadas pela opinião pública”¹⁶. Configuram-se em uma “alternativa de gestão societária”, que começou a se fortalecer a partir dos anos 70 com a crescente crise de governabilidade enfrentada pelos países desenvolvidos, no sentido de proporcionar aos cidadãos bem-estar social, fomento econômico e resguardo do meio-ambiente.

Pela formação e desenvolvimento destas organizações percebe-se a sua estreita relação com a ideia de autogestão e a desvinculação com a burocracia estatal como forma de organização social. As ONGs são estruturadas de forma mais flexível e ágil, caracterizando-se pela liberdade, espontaneidade e voluntariedade de seus associados, além da facilidade de intercâmbio com outras organizações. Representam o amadurecimento na forma de participação do cidadão na gestão dos problemas e das demandas sociais, configurando-se em um tipo de declínio das formas tradicionais de participação. Portanto, por ser resultado de maturidade social, o surgimento das ONGs acontece, na sua maciça maioria, nos países da Europa Ocidental e da América do Norte.

No Brasil as ONGs tiveram maior índice de disseminação entre as décadas de 80 e 90. As ONGs criadas no Brasil tinham como intenção um âmbito de atuação mais restrito ao território nacional, buscando organizar forças para solucionar problemas locais, como a questão do desmatamento, do uso ecologicamente sustentável do meio ambiente, do lixo urbano, da educação ambiental, dentre outras¹⁷.

Partindo-se dessas características, ONG pode ser conceituada como uma associação de iniciativa privada ou mista de pessoas físicas ou jurídicas, privadas ou, eventualmente, públicas, regidas pelo direito privado interno de um Estado, criada inicialmente em âmbito nacional, com o intuito de exercer atividade não lucrativa em busca da defesa de interesses públicos difusos, em nível internacional, de caráter moral, religioso, ideológico ou cultural.

Apesar do caráter totalmente difuso e da impossibilidade de sua limitação, tais organismos sobressaem-se como importantíssimos atores das relações

¹⁶ SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. **Direito Ambiental Internacional**. 2 ed., rev. E atualizada. Rio de Janeiro: Thex Ed. 2002. p.21.

¹⁷ Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais. Disponível em: <http://www.abong.org.br/ongs.php>. Acesso em 03 de março de 2015.

internacionais nas três últimas décadas. A composição da sociedade civil é bastante diversificada. Compreende desde pessoas físicas até instituições religiosas e acadêmicas, sem contar os grupos de interesse específicos, como as ONGs. A sociedade civil pode desempenhar na governança ambiental papéis importantes como: coletar, difundir e analisar informação, fornecer dados para a fixação de agenda e para os mecanismos de desenvolvimento de políticas, desempenhar funções operacionais, avaliar as condições do meio ambiente e monitorar o cumprimento de acordos ambientais e pleitear justiça ambiental.

Através da reconstrução histórica do escopo das relações internacionais, aponta-se que de assunto exclusivamente interestatal, elas passaram a exprimir uma nova forma de integração social internacional, baseada também nos avanços tecnológicos da comunicação. A presença da sociedade internacional na arena das relações internacionais não seria bem aceita pelos Estados, na medida em que tende a ser percebida como uma ameaça à soberania nacional. A mundialização assim como a globalização possuem propriedades de abrir as sociedades umas às outras, observando que as ONGs poderiam ser consideradas de grande importância nas relações de capital.

Neste sentido, as ONGs atuam de forma importante no fenômeno da governança, entretanto, seus mecanismos para a participação, no contexto da ONU, continuam limitados, pois há o entendimento que a participação da sociedade civil deve ocorrer através de uma estrutura de engajamento mais formalizada e institucional, que requer um comprometimento significativo de tempo, além de recursos financeiros de governos e organismos intergovernamentais. São formas inovadoras de rede, por meio de coalizões regionais, para ajudar a promover a inclusão de uma multiplicidade de vozes.

Silva menciona, que “é importante salientar que as ONGs têm uma liberdade de ação negada às organizações intergovernamentais que têm a sua liberdade de ação cerceada pelas políticas dos Estados membros”¹⁸.

¹⁸ SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. *Direito Ambiental Internacional*. 2 ed., rev. E atualizada. Rio de Janeiro: Thex Ed. 2002. p. 23.

Iniciativas externas ao contexto formal existem, como é o caso do Tribunal Latino-Americano da Água¹⁹. Trata-se de uma organização internacional autônoma, de justiça ambiental independente, criada para ajudar a resolver disputas relacionadas à água, atuando, inicialmente, na América Latina. O tribunal foi oficialmente constituído em 1998, e desde então tem realizado audiências, além de outras atividades. Até mesmo nas instâncias formais de participação, há diferenças no acesso ao processo deliberativo. Segundo o Fórum Brasileiro de ONGs, o Fundo Global para o Meio Ambiente sofre de um déficit de governança interna, pois os países em desenvolvimento têm participação restrita nas negociações sobre a reposição de fundos.

O financiamento do sistema de governança ambiental global apresenta-se, também, como um desafio à consolidação do processo de governança. O orçamento anual do PNUMA é menor que o orçamento de grandes ONGs internacionais, como Greenpeace e WWF.

Diante desse cenário, o Fórum Brasileiro de ONGs (2007) recomenda que os países desenvolvidos promovam transferência de recursos e tecnologia aos países em desenvolvimento, e que o PNUMA receba financiamento adequado à sua importância. Além disso, cogita a criação de um novo fundo de financiamento com uma estrutura inovadora, que contemple mecanismos democráticos de votação e participação. Por fim, os coordenadores do fórum destacam que especial atenção deve ser dada ao aprimoramento das condições de governança nos sistemas de financiamento existentes. A redução das desigualdades sociais é primordial para se atingir plenamente a sustentabilidade em todas as suas dimensões²⁰.

Ao refletiram sobre os problemas anteriormente referidos, recomenda-se a criação de um mecanismo, ou sistema de governança global do meio ambiente, calcado nas tecnologias e nas redes da era da informação e que ofereça respostas aos problemas nacionais e às exigências especiais das questões de fronteiras.

¹⁹<http://tragua.com/>

²⁰NOVAES, Washington; RIBAS, Otto; NOVAES, Pedro da Costa. Agenda 21 brasileira- Bases para discussão. Brasília MMA/PNDU 2000. P.36

5. AGENDA 21

O maior desafio na construção da sustentabilidade no Brasil estará em conseguir reduzir as desigualdades sociais, seja em termos de segmentos sociais, seja em termos regionais. Mas não haverá como chegar a uma sociedade estável, capaz de proporcionar justiça, trabalho, mobilidade social, esperança a cada um dos cidadãos sem modificar profundamente o quadro da distribuição de renda no país²¹.

Durante a Rio 92 pensou-se num projeto ao qual a sociedade pudesse colaborar para o desenvolvimento e mudança de hábitos no meio em que vive. Este plano foi denominado "Agenda 21". Surgiu com o intuito de viabilizar a adoção do desenvolvimento sustentável e ambientalmente racional em todos os países. Apresenta um roteiro para a implementação de um novo modelo de desenvolvimento sustentável quanto ao manejo dos recursos naturais e preservação da biodiversidade, justo tanto nas relações econômicas entre os países como na distribuição da riqueza nacional entre os diferentes segmentos sociais, economicamente eficiente e politicamente participativo e democrático. Observa-se que a proposta se expande a melhor condição de vida de todo o planeta, sendo necessária a colaboração de todos os segmentos em prol de um meio com qualidade de vida.

A Agenda 21 traduz em ações o conceito de desenvolvimento sustentável. A comunidade internacional concebeu e a aprovou assumindo compromissos com a mudança da matriz de desenvolvimento no século XXI. O termo "Agenda" foi concebido no sentido de intenções, desígnio, desejo de mudanças para um modelo de civilização em que predominasse o equilíbrio ambiental e a justiça social entre as nações. O documento faz parte de um processo de planejamento participativo que resulta na análise da situação atual de um país, estado, município, região, setor e planeja o futuro de forma sustentável. Este processo deve envolver toda a sociedade na discussão dos principais problemas e na formação de parcerias e compromissos para a sua solução a curto, médio e longo prazo. A análise do cenário atual e o encaminhamento das propostas para o futuro devem ser realizados dentro de uma abordagem integrada e sistêmica das dimensões econômica, social, ambiental e

²¹ NOVAES, Washington; RIBAS, Otto; NOVAES, Pedro da Costa. Agenda 21 brasileira- Bases para discussão. Brasília MMA/PNDU 2000. p.32.

político-institucional da localidade, ou seja, o esforço de planejar o futuro, com base nos princípios da Agenda 21, gera inserção social e oportunidades para que as sociedades e os governos possam definir prioridades nas políticas públicas.

Com isso, coloca-se que os Governos têm o compromisso e a responsabilidade de deslanchar e facilitar o processo de implementação em todas as escalas. Além dos Governos, a convocação da Agenda 21 visa mobilizar todos os segmentos da sociedade, promovendo o contexto de qualidade vida, essencial para o planeta.

O projeto da Agenda foi instituído no mundo todo, mas alguns trabalhos precisam ser elaborados e desenvolvidos em determinado grupo para que futuramente possa atingir determinadas proporções, há neste sentido, a estruturação de um projeto local como instrumento de planejamento de políticas públicas que envolve tanto a sociedade civil e o governo em um processo amplo e participativo de consulta sobre os problemas ambientais, sociais e econômicos locais e o debate sobre soluções para esses problemas através da identificação e implementação de ações concretas que visem o desenvolvimento sustentável local. Ou seja, este projeto procura identificar os maiores problemas ambientais e de desenvolvimento em determinadas cidades, bairros, regiões e saná-los de acordo com a sua realidade e possibilidade.

Cada autoridade em cada país deve programar uma Agenda 21 locais tendo como base de ação a construção, operacionalização e manutenção da infraestrutura econômica, social e ambiental local, estabelecendo políticas ambientais locais e prestando assistência na implementação de políticas ambientais nacionais. Os principais desafios da Agenda 21 Local consistem no planejamento voltado para a ação compartilhada, na construção de propostas pactuadas, voltadas para a elaboração de uma visão de futuro entre os diferentes atores envolvidos; condução de um processo contínuo e sustentável; descentralização e controle social e incorporação de uma visão multidisciplinar em todas as etapas do processo.

Alcançar as mudanças necessárias para o sucesso da Agenda 21 depende da ação de grupos e indivíduos: lares, organizações comunitárias, movimentos sociais, ONGs, produtores e empresas de pequeno a médio portes, governos e organizações governamentais locais e regionais, instituições de pesquisa e ensino. Cada membro, cada setor possui um papel essencial.

A Agenda 21 brasileira é um processo e instrumento de planejamento participativo para o desenvolvimento sustentável e que tem como idéia central a sustentabilidade, assim como a conservação ambiental, a justiça social e o crescimento econômico. O documento é resultado de uma grande consulta à população brasileira, sendo construída a partir das diretrizes da Agenda global. Trata-se, de um instrumento fundamental para a construção da democracia ativa e da cidadania participativa no País.

Sua construção se deu de 1996 a 2002, e foi coordenada pela Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional - CPDS e teve o envolvimento de cerca de 40.000 pessoas de todo o Brasil. O documento Agenda 21 Brasileira foi concluído em 2002. A partir de 2003, a Agenda 21 brasileira não somente entrou na fase de implementação assistida pela CPDS, como também foi elevada à condição de Programa do Plano Plurianual, PPA 2004-2007, pelo atual governo. Como programa, ela adquire força política, passando a ser instrumento fundamental para a construção do Brasil Sustentável, estando coadunada com as diretrizes da política ambiental do Governo, transversalidade, desenvolvimento sustentável, fortalecimento do SISNAMA e participação social e adotando referenciais importantes como a Carta da Terra²².

Os grupos indígenas, ameaçados em quase todas as áreas, também precisam de políticas especiais, além da garantia de inviolabilidade de suas terras. Essas políticas poderão ser associadas a projetos de conservação e uso sustentável da diversidade biológica, especialmente rica nas áreas por eles ocupadas.

Canotilho assevera que:

[...] é indisfarçável o compromisso ético de não empobrecer a Terra e a sua biodiversidade, almejando, com isso, manter as opções das futuras gerações e garantir a própria sobrevivência das espécies e de seu habitat. Fala-se em equilíbrio ecológico, preveem-se áreas protegidas, combate-se a poluição, protege-se a integridade dos biomas e ecossistemas, reconhece-se o dever de recuperar o meio ambiente degradado, tudo isso indicando o intuito de assegurar no amanhã um planeta em que se mantenham e se ampliem, quantitativa e qualitativamente, as condições que propiciam a vida em todas as suas formas.

²² Disponível em:

<http://ambientes.ambientebrasil.com.br/gestao/agenda_21/agenda_21_brasileira.html>.
Acesso em 04 de março de 2015.

O discurso da crise ambiental reflete a crítica da ideia de progresso e o substitui pelo da incerteza, reconhecendo o fato de que, enquanto o avanço científico e técnico produziu o desenvolvimento de uma civilização altamente industrializada, que se traduz em uma abundância de recursos e enorme bem-estar sem precedentes na História humana pelo menos para o primeiro mundo, também trouxe consequências inesperadas, tais como a ameaça nuclear, os desastres ambientais, destruição da camada de ozônio, a possibilidade de esgotamento dos recursos naturais, a poluição industrial, desmatamento, entre muitos outros²³. Com isso, os debates ambientais ficam cada vez mais necessários com atitudes conscientes e imediatas. A atuação de atores globais em situação de formadores e transformadores faz com que a busca por melhores condições de vida torne-se um sonho realizável e que se possa então chegar a um desenvolvimento sustentável para as presentes e futuras gerações.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O debate desenvolvido leva a algumas reflexões, como a urgência da tomada 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 quando o tema é a proteção do meio ambiente. Ainda, sobre o sistema de governança socialmente construído e suas aptidões para responder aos desafios ambientais que ameaçam o planeta, os quais demonstram não ser capazes de atender, a situação em que se encontra o Meio Ambiente em âmbito global. Uma análise da sociedade brasileira menciona-se a necessidade da participação dos atores formalmente organizados como ONGs, sociedades de cidadãos e Poder Público, os quais são significativas na sociedade. As exigências de participação dos fóruns internacionais podem ser revistas, de modo a tornar possível também a atuação de novos movimentos sociais. Quanto a participação na governança ambiental, atenção

²³ESTENSSORO SAAVEDRA, Fernando. trad. Daniel Rubens Cenci. – Ijuí: Ed. Unijui, 2014.-240 p. (Coleção relações internacionais e globalização; 46).

especial deve ser dada à legitimidade das intenções de atores, a qual deve observar referência à responsabilidade social.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS.

Disponível em: <http://www.abong.org.br/ongs.php>. Acesso em 03 de março de 2015.

BROCKMANN, Miguel d'Escoto. **A reinvenção da ONU: uma proposta. Tradução Antonio Bicarato.** São Paulo, SP. Idéias & Letras, 2013.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. (org.) **Direito Constitucional ambiental brasileiro.** 2ª ed. ver. São Paulo: Saraiva. 2008.

CARRION, Rosinha Machado. LORENZETTI, Júlia Vaz. **Governança ambiental global: atores e cenários.** Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512012000300014: Acesso em 22 de jul.2014.

ESTENSSORO SAAVEDRA, Fernando.trad.Daniel Rubens Cenci. – Ijuí: Ed. Unijui, 2014.- 240 p. (Coleção relações internacionais e globalização; 46).

LEFF, Enrique. **Aventuras da epistemologia ambiental:** da articulação das ciências ao diálogo de saberes. São Paulo: Cortez, 2012.

_____. **Saber ambiental:** sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder. Petrópolis: Vozes, 2001.

NOVAES, Washington; RIBAS, Otto; NOVAES, Pedro da Costa. **Agenda 21 brasileira- Bases para discussão.** Brasília MMA/PNDU 2000. P.196.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE. Disponível em: <http://www.pnuma.org.br/interna.php?id=64>. Acesso em 03 de mar. de 2015.

SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. **Direito Ambiental Internacional.** 2 ed., rev. E atualizada. Rio de Janeiro: Thex Ed. 2002.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção.** 4. ed. São Paulo, 2012.

SOARES, Guido Fernando Silva. **A proteção internacional do meio ambiente.** Barueri, SP: Manole, 2003.