

PERSPECTIVAS JURÍDICAS SOBRE GOVERNANÇA AMBIENTAL INTERNACIONAL

PERSPECTIVAS JURÍDICAS SOBRE GOBERNANZA AMBIENTAL INTERNACIONAL

SERGIO RODRIGO MARTINEZ

Estágio pós-doutoral pela PUC-PR. Doutor em Direito pela UFPR. Professor *Stricto Sensu* da UNOCHAPECÓ. Endereço eletrônico: smartinezfilho@hotmail.com.

DANIELLE DE OURO MAMED

Mestre em Direito Ambiental pela Universidade do Estado do Amazonas. Bolsista pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Amazonas. Endereço eletrônico: mamed.danielle@gmail.com.

RESUMO

O presente trabalho pretende abordar a temática ambiental e o conjunto de soluções propostas no campo internacional, analisando quais as perspectivas jurídicas para o tema neste campo. Para lograr este objetivo, a abordagem terá início com uma explanação a respeito das condições ambientais atuais e sua relação com o contexto global, a fim de justificar esforços na seara internacional no que se refere à proteção do meio ambiente. Após, será demonstrada a proposta do Estado Mundial, pela perspectiva de Alexander Wendt, bem como os aportes de sua teoria para a configuração de uma entidade de caráter internacional voltada para a proteção do meio ambiente, utilizando como marco teórico, ainda, a ideia de Estado Ambiental de Canotilho. Neste viés, serão trazidos, ainda, elementos utilizados na instituição da Organização das Nações Unidas e da União Europeia como modelos próximos ao que se espera de uma entidade que trate da questão ambiental no direito internacional, demonstrando suas possibilidades e limitações para inspirar um modelo de entidade voltado para o equacionamento da problemática da relação entre as diversas sociedades e os recursos naturais na atualidade.

PALAVRAS CHAVE: Direito Internacional; meio ambiente; governança; Estado Ambiental.

RESÚMEN

El presente trabajo se propone a abordar el tema ambiental y el conjunto de soluciones propuestas en el campo internacional, analizando las perspectivas jurídicas para el tema en este campo. Para lograr este objetivo, el abordaje tendrá inicio con una explicación con respecto a las condiciones ambientales actuales y su relación con el contexto global, a fines de justificar esfuerzos en la senda internacional en lo que se refiere a la protección del medio ambiente. Luego, será analizada la propuesta del Estado Mundial, por la perspectiva de Alexander Wendt, así como los aportes de su teoría para la configuración de una entidad de carácter internacional direccionada para la protección del medio ambiente, utilizando, aún, como marco teórico, la idea de Estado Ambiental, de Canotilho. En este punto, serán analizados también, elementos de la Organización de las Naciones Unidas y de la Unión Europea como modelos próximos a lo que se espera de una entidad que trate de la cuestión ambiental en el derecho internacional, para demostrar sus posibilidades y limitaciones para inspirar a un modelo de entidad para la resolución de la problemática de la relación entre las diversas sociedades y los recursos naturales en la actualidad.

PALABRAS CLAVE: Derecho Internacional; medio ambiente; gobernanza; Estado Ambiental.

1. INTRODUÇÃO

O atual estágio do desenvolvimento social e econômico no planeta trouxe à tona a questão dos limites globais do uso indiscriminado dos recursos naturais.

A crise ambiental em curso traz repercussões mundiais na alteração do clima e requer dos juristas uma análise integral do fenômeno, buscando-se um modelo conjunto de ação planetária para o enfrentamento das demandas atuais e futuras.

A partir do surgimento das comunidades econômicas internacionais, foram criados blocos integrados de países, voltados ao estabelecimento de políticas, normas e diretrizes internacionais, aplicáveis aos povos sobre a mesma jurisdição.

Esses blocos, em especial a União Europeia, podem ser considerados a matriz para uma possível e futura gestão internacional do meio ambiente, cuja

hipótese aqui formulada é a de que a grande incentivadora a unir as nações e outros organismos nesse sentido será a temática ambiental.

Metodologicamente o presente artigo busca enfrentar a hipótese formulada a partir da análise dos marcos teóricos escolhidos para o desvendar inicial dessa questão, trazendo teorias essenciais para se entender a crise do fenômeno estatal, em face do campo da proteção mundial ambiental.

Para tornar possível a análise do tema, primeiramente, será observado o problema da insuficiência do Estado nos moldes tradicionais para atender às demandas ambientais e o caminho para a constituição do denominado 'Estado Ambiental', tendo como autor a contribuir de forma mais significativa com essa proposta, J. J. Gomes Canotilho.

A seguir, será analisada a proposta de Alexander Wendt a respeito da formulação de um Estado Mundial, passando por diversos outros autores que permitem a constatação em torno da viabilidade de uma gestão ambiental internacional.

Conforme será possível observar, serão demonstrados aportes teóricos que permitam repensar a questão ambiental por um ponto de vista global, transnacional e sob o flanco da governança, pela participação de outros atores sociais, além do ente estatal.

2. CRISE DO ESTADO E DO MEIO AMBIENTE: UM CHAMADO À GOVERNANÇA AMBIENTAL INTERNACIONAL

Perante as crises econômicas e sociais atuais, observadas no seio da noção tradicional de Estado, alguns autores tem demonstrado o processo de falência deste modelo, apontando como evidência a modificação dos espaços entre o que é público e privado, especialmente ao se tratar de interesses coletivos, em sentido amplo.

Como por exemplo, a “desregulação jurídica”, sobre a qual versa Capella, apontando os processos de abertura do Estado e de sua perda da imperatividade,

"contratualizando" o interesse público, misturando-o ao privado e transferindo a capacidade de decisão do público para o privado¹.

Este fenômeno acaba por demonstrar a perda de espaço exclusivo de âmbito público tradicional, acrescentando forças decisórias a outros espaços que emergem da esfera privada e também da supraestatal. Isso acaba por modificar o papel tradicional do Estado e outorga, à sociedade civil e a organismos internacionais, um maior protagonismo em face das questões de interesses coletivos, em sentido amplo.

Dentre as mudanças descritas pelo autor supracitado, destaca-se a tendência a abandonar as posturas excludentes, valorizando-se os interesses ambientais e a diversidade de culturas existente, paralelamente à interdependência entre o público e o privado.

Essas mudanças denotam uma "desformalização" do Direito, por meio da perda da imperatividade tradicional do Estado. Sob este prisma, estaria em curso a reconfiguração de um Estado aberto, pela via da "desregulação" estatal, processo encabeçado pela construção de uma capacidade normativa paraestatal (infra e supraestatal).

Assim, a "desregulação" consistiria, de acordo ao pensamento de Capella, na construção de novas regulações paraestatais, "contratualizando" o interesse público em novos níveis, o que daria novas características à política econômica: a) mistura do público com o privado; b) colonização/parasitação do público; e c) transferência da capacidade de decisão do público para o privado².

No entanto, é necessário advertir-se de que não se visa retornar ao Liberalismo estatal, sob a prevalência do interesse privado sobre o interesse público. Busca-se a admissão de outros níveis decisórios e de interesses, observados em virtude de uma regulação infra e supraestatal. Isso não quer dizer que o Direito objetivo deixe de prevalecer a respeito das diferenças culturais e às peculiaridades sociais das distintas sociedades do mundo em cada país, mas que o caminho, em termos de interesses coletivos globais, possa ser regulado de outras formas.

Como exemplo concreto da cessão do domínio estatal sobre certos temas, há que citar as modificações quanto às fontes do Direito, que deixa de ser construído

¹ CAPELLA, Juan Ramón. **Fruta prohibida**: una aproximación histórico-teorética el estudio del derecho y del estado. Madrid: Trotta, 2008.

² Idem.

somente no âmbito estatal, para ser influenciado diretamente por fatores de caráter supraestatal, como a pela *lex mercatoria* (regras do mercado internacional, construídas de forma descentralizada) e pela *manu militari* (por meio da velada pressão exercida por países detentores de poder bélico) demonstrando-se, desta forma, que as questões de conflitos internacionais também acabam exercendo um poder de 'criação de norma' no Direito nacional³.

Segundo o autor, até mesmo instituições financeiras tem exercido na prática o papel de construtores do Direito, a exemplo do Banco Mundial que, para fornecer empréstimos aos países necessitados, solicitam uma série de medidas políticas a serem adotadas pelos mesmos, visando assegurar a arrecadação pública, e, por conseguinte, o pagamento dos financiamentos. Assim, acabam criando direitos no âmbito da legislação interna dos países ao exigir a adoção de políticas de ajuste estrutural das economias. Dentre as medidas exigidas, o autor destaca: a) evitar a mobilidade do capital; b) modernizar a legislação sobre falências; c) proteção dos direitos de propriedade intelectual; d) criação de leis e impostos sobre mercados financeiros⁴.

Além dessa cessão de domínio estatal no campo político internacional e a transferência de poder para estruturas paraestatais, nota-se que o Estado está passando por outra crise. Caracteriza-se essa crise estatal pela dificuldade latente de proteção dos direitos coletivos e de defesa dos mesmos, para os quais o Estado tradicional não possui plena capacidade de tutela. Para Marés, o Estado e o Direito tem atravessado esta crise e não tem conseguido resolver a questão, apesar dos avanços notáveis, porque seguem unicamente o paradigma proprietário do Direito Privado. O Estado, na visão do autor, organizou os direitos de forma a estabelecer um sistema em que o individual se opõe ao interesse de todos⁵.

Assim, tendo em vista da plausibilidade dos discursos que atestam a falência do modelo atual de Estado, tem-se pensado em propostas para a configuração de modelos de governança mais flexíveis às novas demandas coletivas, em sentido amplo.

³ Idem.

⁴ CAPELLA. *Op. Cit.*

⁵ MARÉS, Carlos Frederico. Os direitos invisíveis. In: OLIVEIRA, Francisco e PAOLI, Maria Célia. **Os sentidos da democracia**: políticas do dissenso e hegemonia global. 2ª Ed. Brasília: Vozes, NEDIC, 1999. p. 308.

Juntamente com as demandas em torno da insuficiência das estruturas atuais do Estado, há que se salientar que a crise do meio ambiente⁶ também aparece como fator fundamental para que se comece a pensar novas maneiras de conceber a sociedade, até mesmo levando em conta o caráter global da crise.

A crise do meio ambiente começa com o uso indiscriminado dos recursos naturais, numa relação onde a sociedade se utiliza da natureza apenas como fonte de matéria prima e depósito de resíduos. Para Carvalho⁷, entende-se por crise ambiental a escassez de recursos naturais e as diversas catástrofes planetárias, surgidas a partir das ações degradantes do ser humano sobre a natureza. Portanto, nota-se que a crise ambiental atinge diretamente a qualidade de vida humana, sem que sejam consideradas fronteiras políticas, pelo alcance transnacional do fenômeno dos danos ambientais atuais.

A produção industrial, potencialmente poluidora, é acompanhada de uma série de perigos, que podem transcender aos lugares de sua produção: as cadeias de alimentos, por exemplo, conectam sociedades em escala não determinável de forma tão simples, tendo em vista a circulação proporcionada pelos mercados: os perigos ambientais e a contaminação acabam por atravessar fronteiras. Segundo Ruíz, a crise ambiental possui um poder invisível, sendo uma “[...] ameaça que elimina todas as zonas de proteção e todas as diferenciações sociais dentro de e entre estados - nação... A fome é hierárquica... a contaminação... democrática”⁸.

Exemplo claro da insuficiência dos Estados nacionais para o tratamento da questão ambiental é a poluição transfronteiriça, considerada como aquela “poluição que encontra sua origem em um país e que tem efeitos em outro país”⁹. Assim, no âmbito do Direito Internacional, é possível encontrar diversos movimentos no sentido da constituição de tratados internacionais relacionados à questão ambiental, pois os problemas ambientais, indubitavelmente, têm levado à necessidade urgente de que os Estados percebam como única alternativa viável a cooperação entre si para, ao menos, tentar mitigar ou solucionar a degradação ambiental¹⁰.

⁶ CARVALHO, Carlos Gomes de. **Direito Ambiental**: perspectivas no mundo contemporâneo. Revista de Direito Ambiental, n. 19, 2000. p. 202.

⁷ Ibidem.

⁸ BECK, Ulrich. **La Sociedad del Riesgo Global**. Madri: Siglo Veintiuno de Espanha, 2002. p. 96-97.

⁹ SILVA, Solange Teles. **Direito Ambiental Internacional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2009. P. 95.

¹⁰ RUIZ, José Justen. Orígenes y evolución del derecho internacional del medio ambiente. In: SINDICO, Francesco; EGEA, Rosa F. e PENTINAT, Susana Borràs. **Derecho Internacional del Medio Ambiente**: una visión desde Iberoamérica. Cameron May: London, 2011. p. 5.

A consideração das questões internacionais relativas ao meio ambiente, por conseguinte, faz-se necessária considerando-se tanto a questão da poluição transfronteiriça, quanto pela atual questão da “exportação de riscos da contaminação”, conforme demonstra Ruíz¹¹. Portanto, nota-se a gravidade com a qual se deve tomar o trato da questão ambiental em países fronteiriços.

Tendo em vista a globalidade da questão ambiental, Ferreira argumenta que a complexidade dos problemas ambientais atuais tem compelido o Estado a recorrer a mudanças em suas estruturas, apresentando caminhos que podem ser tomados para a necessária tutela ambiental¹². Nesse sentido, a governança ambiental internacional seria uma reformulação da ideia tradicional de Estado ou a criação de novas institucionalidades para atender novas demandas sociais, notadamente, aquelas relacionadas à proteção do meio ambiente:

Em linhas gerais, o Estado de Direito Ambiental pode ser compreendido como produto de novas reivindicações fundamentais do ser humano e particularizado pela ênfase que confere à proteção do meio ambiente. De forma mais precisa, Vincent Capella assinala que a construção do Estado de Direito Ambiental pressupõe a aplicação do princípio da solidariedade econômica e social com o propósito de alcançar um modelo de desenvolvimento duradouro, orientado para a busca da igualdade substancial entre os cidadãos mediante o controle jurídico do uso racional do patrimônio natural.¹³

Depreende-se que a ideia de Estado não pode permanecer fixa aos moldes tradicionais, uma vez que a sociedade mantém um intenso movimento, capaz de tornar necessárias novas demandas, a exemplo do que ocorre com a questão ambiental em face da necessidade de novas ideias sobre soberania. A proposta de uma governança ambiental internacional, portanto, assenta-se na flexibilização da economia em prol das questões socioambientais (solidariedade econômica e social), voltado a tornar a busca pelo desenvolvimento um processo menos excludente, social e ambientalmente.

Outro componente fundamental para essa configuração, segundo Canotilho, seria um novo nível de participação cidadã na esfera política, com modificações

¹¹ JUÍZ. *Op. Cit.* p. 6.

¹² FERREIRA, Helene Sivini. **A biossegurança dos organismos transgênicos no direito ambiental brasileiro**: uma análise fundamentada na teoria da sociedade do risco. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2008. p. 252.

¹³ LEITE, José Rubens Morato e FERREIRA, Helene Sivini. Tendências e perspectivas do Estado de Direito Ambiental Brasileiro. *In*: LEITE, José Rubens Morato e FERREIRA, Helene Sivini. **Estado de Direito Ambiental**: tendências. 2ª. Ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010. p. 12.

substanciais na distribuição do poder decisório. A tutela do ambiente é uma função de todos e não apenas dos poderes públicos. A unilateral estatização/publicização do bem ambiente conduziria a um "Estado de ambiente dissociado da sociedade". Ademais, seria necessário considerar, ainda, a recusa da tecnização, ao não se permitir o afastamento tecnicista-normativo burocrático do ente, da sociedade civil¹⁴:

Correr-se-á o risco do 'Estado de ambiente' se transformar num 'Estado tecnocrático' se os cidadãos permanecerem longe das 'normas e regras ambientais', deixando de compreender como e em que medida as regulações do ambiente são regras de ação para os agentes da administração e regras de conduta para os particulares¹⁵.

Há que se reconhecer que a proposta governança ambiental internacional não se traduz numa espécie de um Estado de polícia, limitado a assegurar a existência de uma ordem jurídica proprietária, confiando o livre jogo econômico aos particulares, razão pela qual se propõe a "insuficiência da visão liberal"¹⁶.

Essa complexidade não-liberal, no entanto, para se tornar possível, demandaria uma jurisdição especial e novas formas de pensar o Estado tradicional, de maneira mais geral. Para Canotilho¹⁷, há um paradoxo de risco e incerteza também sobre a face decisória nas quais as questões ambientais estão expostas, pois se toda decisão gerará interferência no meio, há riscos recorrentes de incerteza sobre o melhor a decidir e se há algo melhor a decidir. Como predispor as decisões para atender à terceira, à quarta, à quinta demanda apresentada no mesmo conflito de interesses ambientais? Assim pergunta Canotilho: "como ponderar esses interesses, tomar em conta a diversidade de situações jurídicas, ponderar os resultados do ato para os vários interessados?"¹⁸

Outrossim, quem deve arcar com os custos e a responsabilidade pelas cargas poluentes acumuladas nos espaços geográficos nacionais e internacionais? Cada país teria sua pessoal responsabilidade por sua poluição acumulada? Isso seria uma decorrência natural em face de suas riquezas acumuladas no processo?

Como se observa, Canotilho faz uma crítica à jurisdição tradicional, abrindo espaço para novos pensamentos sobre a criação de uma jurisdição especial e internacional para a resolução dos conflitos ambientais, não mais somente entre

¹⁴ Idem.

¹⁵ CANOTILHO, J. J. *Op. Cit.*

¹⁶ CANOTILHO, J. J. **Estado Constitucional Ecológico e Democracia Sustentada**. *Op. Cit.*

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ Ibidem.

peças e suas propriedades, mas entre povos, em face de uma possível escassez de recursos naturais.

Em suma, pode-se inferir que há substrato teórico suficiente para a transcendência da discussão transnacional da questão ambiental, onde soluções conjuntas e supranacionais devam ser pensadas. Os aportes teóricos trazidos, portanto, podem contribuir com a proposta em torno da criação de uma governança ambiental internacional. Porém, ratifique-se, de modo em que sejam respeitadas as diferenças culturais e as necessidades básicas das diversas sociedades do globo. No entanto, há que se ressaltar que este movimento já conta com considerável avanço, tendo em vista o desenvolvimento dos tratados e convenções internacionais.

Tendo em vista essa proposta, é necessário considerar as possíveis respostas pensadas para a crise do meio ambiente. Entre tais propostas, de acordo com Canotilho¹⁹, incluem-se aquelas voltadas ao chamado "postulado globalista", que pode ser resumido no fato de que a proteção do meio ambiente não deva ser realizada no nível de sistemas jurídicos isolados (estatais ou não), mas deveria ser feita por meio de sistemas jurídico-políticos internacionais ou supraestatais, de forma a tornar possível tanto uma responsabilização planetária pelos danos ambientais que venham a ocorrer²⁰. A concepção globalista dos problemas ambientais, segundo Canotilho "visa ou procura formatar uma espécie de *Welt-Umweltrecht* (direito de ambiente mundial). Isso não significa que se desprezem as estruturas estatais e as instituições locais [...]"²¹. É a partir desta concepção planetária sobre os problemas ambientais que baseará a proposta da governança ambiental internacional.

3. O ESTADO MUNDIAL SEGUNDO ALEXANDER WENDT E SUA POSSIBILIDADE A PARTIR DOS MODELOS DE GOVERNANÇA DA ONU E DA UNIÃO EUROPÉIA

Para contextualizar as propostas em torno de novas institucionalidades para tratar da questão ambiental, é necessário discorrer sobre a proposta de Estado

¹⁹ CANOTILHO, J. J. Estado Constitucional Ecológico e Democracia Sustentada. In: LEITE, José Rubens Morato e FERREIRA, Helene Sivini. **Estado de Direito Ambiental: tendências**. 2ª. Ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010. P. 32.

²⁰ Idem. p. 33.

²¹ CANOTILHO, J. J. **Estado Constitucional Ecológico e Democracia Sustentada**. *Op. Cit.*

Mundial segundo Alexander Wendt. Este autor publicou em 2003 a obra "Por que o estado mundial é inevitável"²². Suas ideias propositivas permitem uma análise política aprofundada das ocorrências atuais, as quais indicam evidências de que está em curso o estabelecimento futuro de um Estado Mundial.

A necessidade de um ente supranacional que fizesse as vezes de Estado Mundial, segundo o autor, reside na urgência de estabelecimento de um processo de integração entre os povos, que demandaria uma estrutura coercitiva capaz de garantir a paz e a segurança entre os povos, assegurando as diferenças.

Para Wendt, o órgão mais habilitado para essa concentração da força militar e para o exercício da função de Estado Mundial seria a Organização das Nações Unidas (ONU), a qual já possui um papel central na possibilidade do processo de integração global das nações. Para o autor, no longo prazo, a ONU deve se transformar nesta instância supranacional, deixando de ser uma entidade de mediação e cooperação entre países, a fim de transformar-se num ente de poder hierarquicamente superior.

Não obstante o potencial das Nações Unidas para exercer este papel, na questão ambiental, seria necessário um avanço significativo no que se refere ao seu papel transnacional, ampliando-se seus nichos de atuação, além da legitimidade e da coercitividade, a fim de que seja possível ação direta na gestão ambiental dos países. Sua proposta atual restrita às questões humanitárias está muito aquém das necessárias deliberações sobre os limites do crescimento econômico, dos temas relacionados ao controle produtivo para o desenvolvimento sustentável e das questões ambientais de alcance global, como por exemplo, a poluição transnacional ou sobre o problema dos refugiados ambientais.

Por outro lado, no campo da normatividade jurídica internacional, as Nações Unidas já tem exercido um papel fundamental para a elaboração de tratados e acordos ambientais no âmbito internacional, conforme se depreende das análises sobre Direito Ambiental Internacional de Silva: "Da regulação dos problemas ambientais aos novos riscos, o desenvolvimento do direito ambiental internacional será analisado, notadamente, a partir das

²² WENDT, Alexander. **Why a world state is inevitable**: teleology and the logic of anarchy. Chicago: University of Chicago, 2003.

Conferências das Nações Unidas: Estocolmo (1972), Rio (1992) e Joanesburgo (2002)”²³.

Portanto, nota-se que as Nações Unidas já atuam por meio de diretivas claras e gerais, na busca do desenvolvimento sustentável, como eixo central para direcionar as políticas a serem adotadas pelos Estados.²⁴

No entanto, a participação das Nações Unidas nesse sentido, ainda permanece no âmbito normativo do Direito Internacional Público, que nem sempre conta com a efetividade necessária no Direito interno dos países. Uma saída para superar isto, poderia residir em reestruturações capazes de aumentar o poder normativo vinculante da ONU.

A reestruturações para a criação da ONU enquanto governança ambiental internacional poderiam passar pela redistribuição do poder em seus órgãos internos e pela modificação de alguns institutos. Um exemplo dessa possibilidade são as atividades a serem exercidas pelo Conselho de Segurança, sendo sua principal função zelar pela consolidação e manutenção da paz internacional, passando a ter competência para discutir qualquer conflito existente,²⁵ incluindo aí, os conflitos ambientais.

Justifica-se o componente ambiental a ser analisado pelo Conselho de Segurança da ONU, uma vez que tal temática está intimamente relacionada com a vida, a segurança e a própria paz, vislumbrando-se sua presença para além das questões humanitárias e, por vezes, a causa de certos conflitos bélicos (a exemplo da guerra pelas fontes de água das Colinas de Golã, entre Israel e Síria).

Outra modificação que seria bem-vinda seria a supressão da prerrogativa de exercício do veto pelos países a compor o rol fixo de membros do Conselho de Segurança da ONU, (China, Estados Unidos da América, França, Reino Unido e Rússia) notadamente, países com alto índice de poluição, além de serem potências militares nucleares.

Há ainda o problema relativo à falta de espaço e representatividade, na atual estrutura da ONU, para a participação de outros organismos internacionais paraestatais. Enquanto fórum mundial meramente estatal, ou seja, local em que os únicos membros aceitos são Estados nacionais, a ONU não abarca atualmente

²³ SILVA, Solange Teles. **Direito Ambiental Internacional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2009. p. 26.

²⁴ ONU. **El futuro que queremos**. Rio de Janeiro: Nações Unidas, 2012.

²⁵ VARELLA, Marcelo Dias. **Direito Internacional Público**. 4ª Ed. São Paulo Saraiva, 2012. P. 318.

espaços para que a sociedade civil global e as comunidades internacionais manifestem sua presença.

Surge aí o espaço para a integração da ideia de governança ambiental ao âmbito internacional. Governança consiste no empoderamento ("*empowerment*") do maior número de atores sociais possíveis, não pertencendo somente ao Estado a prerrogativa de exercer o poder de decisão, no que se refere às políticas ambientais. A integração da sociedade nos contextos de tomada de decisão política, a grosso modo, corresponde à ideia de governança.

Segundo Machado²⁶, a noção de governança adveio da síntese dos entendimentos firmados após a Conferência das Nações Unidas em 1992, que defendiam um esforço na desconstrução da ideia de que o Poder Público deve figurar como único responsável pela questão ambiental, a ser cobrado quanto à apresentação de soluções para erradicação ou mitigação dos danos ocorridos. Machado²⁷ entende que a governança ambiental não implica necessariamente a retirada do Poder Público dessas questões, mas sim, a adoção de uma gestão compartilhada com a sociedade civil para o enfrentamento da problemática ambiental.

Segundo Canotilho, nas relações jurídicas ambientais globais, o contexto é inovador, pois sempre haverá formulações poliédricas e poligonais, pela alta complexidade do rol de atores, riscos, ambientes, recursos e possibilidades de desenvolvimento natural, humano e econômico envolvidos em cada ocorrência²⁸. Em face disso, é que a governança compartilhada ganha importância, em razão de que os efeitos transnacionais dos problemas ambientais afetam e afetarão uma gama diversa de pessoas, interesses e comunidades.

Assim, tendo em vista a complexidade que decorre das relações entre sociedade e meio ambiente no plano internacional, há que se considerar os diversos níveis de relações políticas envolvendo os cidadãos, Estados, sociedades e demais organismos supraestatais. Tradicionalmente, as relações jurídicas são tidas por sua ligação entre sujeitos em seus polos, coordenadas horizontalmente entre cidadãos, ou hierarquicamente verticais, estabelecidas entre esses e o Estado. Nesses novos

²⁶ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 17ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2009. P. 109.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ CANOTILHO, J. J. *Op. Cit.*

contextos de governança ambiental, as relações jurídicas passam a requerer todos os envolvidos ou afetados pelo processo.

Essa complexidade é retratada por Beck, em sua Teoria da Sociedade do Risco, segundo a qual a sociedade contemporânea tem passado por uma franca reconfiguração onde se apresentam novas contingências, complexidades e incertezas, uma vez que os riscos assumidos pela modernidade desde a Revolução Industrial são incertos, invisíveis, imprevisíveis e incontroláveis²⁹.

Como na sociedade de risco há uma gama inseparável de interesses convergentes, concorrentes e contrapostos, haverá sempre essa multidimensionalidade de interesses. São dimensões temporais, espaciais, cognitivas, espirituais, diversas, confluentes, conviventes, coniventes, convergentes, divergentes ou conflitantes e todos devem ser chamados a opinar, o que retorna à necessidade de repensar formas de democracia direta nessas instâncias.

Sobre a necessidade de representação de novos atores nas questões políticas, Sen e Kliksberg³⁰ defendem que o ideário de novos níveis de participação política não significa que o papel dos Estados nacionais esteja ultrapassado. É certo que o Estado continua o principal responsável por garantir os direitos dos cidadãos, no entanto, outras formas de participação precisam ser incluídas, já que são necessárias ao sucesso da garantia de direitos na prática. O voluntariado, citado pelos autores como exemplo, pode complementar e enriquecer as políticas sociais, o que torna necessário defender a governança conjunta entre os agentes e não a oposição entre eles.

Quando Wendt levanta a hipótese de que as Nações Unidas teriam um potencial considerável para converter-se neste órgão supranacional de governança ambiental internacional, em nenhum momento ele restringe sua hipótese a um organismo somente embasado na relativização da soberania dos Estados Membros. Desse modo, a governança é inclusiva, ao permitir que o meio social, econômico, cultural, acadêmico e espiritual também tenham sua voz acatada democraticamente e encontrem na nova estruturação das Nações Unidas (que seria a Organização Internacional com maior probabilidade de funcionar como um Estado Mundial

²⁹ BECK, Ulrich. **La sociedad del riesgo global**. Madrid: Siglo Veintiuno, 2002. P. 2.

³⁰ SEN, Amartya e KLIKSBURG, Bernard. **As pessoas em primeiro lugar: a ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010. P. 344.

Ambiental), um espaço de manifestação efetiva, observadas as conflituosidades entre a noção de Estado e uma nova institucionalidade internacional.

Assim, um Estado Mundial ou uma nova institucionalidade internacional, a partir da ONU, teria que sofrer reformulações profundas, pois ainda não estaria preparada para o enfrentamento das questões multifatoriais, multipessoais e multiculturais que tem surgido a reboque da crise ambiental global em curso.

Essa complexidade das questões ambientais demandaria a instituição de um direito ambiental global, para além dos tratados e acordos voltados às tratativas específicas. Isso ocorreria a partir de parâmetros globais e gerais, princípios aplicáveis globalmente, respeitando-se questões naturais e locais, em razão de que certas tutelas não podem ser globais, na medida em que “isso manteria estático e processo cultural e estancaria a evolução ou o desenvolvimento”³¹. Esta preocupação, notadamente, advém da necessidade de observância das diferenças culturais e dos limites que o processo de globalização apresenta.

Nesse sentido, não obstante a sugestão de Wendt a respeito da vocação das Nações Unidas para o desempenho desta função de governança, existe outro modelo internacional importante a ser visualizado.

Notadamente, a União Europeia, hoje possui um modelo de integração comunitária a ser observado, especialmente ao se tratar da questão da gestão ambiental em face da transnacionalidade. Ainda que, para Wendt, o problema maior da União Europeia seria o de superar seu caráter endógeno, ou seja, eurocêntrico para uma atuação mais globalizada e aberta a outras racionalidades.

O modelo atual de gestão da União Europeia, foca-se no estabelecimento de parâmetros gerais normativos, harmonizantes e oponíveis aos Estados membros, mantendo respeito às legislações nacionais específicas. Isso permite coadunar, na prática, o poder de um ente supraestatal à reserva de soberania necessária dos ordenamentos jurídicos nacionais, não obstante as leis nacionais passarem a ser harmonizadas (em parâmetros gerais) pelas diretivas internacionais.

Em outro aspecto de efetividade, a existência da Corte Europeia dos Direitos Humanos, cujas decisões são autoaplicáveis aos países membros, demonstra que a União Europeia avançou em termos de efetividade, com uma estrutura muito mais

³¹ MARÉS, Carlos Frederico. **Bens culturais e sua proteção jurídica**. 3ª Ed. Curitiba: Juruá, 2006. p. 21.

próxima do cidadão do que a ONU, sendo o seu "déficit democrático" e de eficácia menor do que apresentado por esse órgão.

Há que se observar que evoluções sociais, dentro do contexto de convivência pacífica e organizada de tantos povos e culturas diferentes, em ambientes próximos, sem imposição militar, como ocorreu na União Europeia nos últimos cinquenta anos, representam uma novidade na história da humanidade. A moeda única, a abolição das barreiras de trabalho, a harmonização das legislações nacionais, a Corte Europeia de Direitos Humanos, estão presentes na vida dos cidadãos europeus e exercem um papel efetivo na realidade atual da Europa, apesar da crise econômica atual.

Na questão ambiental, a União Europeia avançou em diretrizes comunitárias de controle da poluição, padronização das relações de consumo e utilização de recursos naturais, cuja adoção pelos Estados-membros é obrigatória.

De acordo com Aragão³², quando as Comunidades Europeias foram criadas não havia competências em matéria ambiental. No entanto, mesmo assim, a Comunidade Econômica Europeia adotou diretrizes de proteção ambiental, cujos objetivos não abarcavam somente a questão do mercado comum, mas visavam a proteção ambiental em si. Segundo a autora, na época surgiram muitos questionamentos sobre a legitimidade de tais diretivas, o que ficou solucionado posteriormente pelo estabelecimento de normas supranacionais.

Aragão argumenta que a criação e legitimação de normas ambientais em âmbito supraestatal possuem razões específicas para serem defendidas dentro da União Europeia e, extensivamente, em outros âmbitos internacionais:

Primeiro, a política europeia do ambiente é exigida pela própria natureza transnacional dos componentes ambientais e dos fenômenos de poluição. O ambiente não conhece fronteiras (...). A harmonização das normas sobre a qualidade ambiental do meio receptor é o primeiro passo para uma proteção ambiental eficaz e integrada (...). Segundo, a liberdade de circulação de mercadorias, em vigor no espaço da União Europeia, anularia os efeitos ambientais pretendidos por qualquer legislação estadual sobre as características ambientais dos produtos (...). A liberdade de estabelecimento (...) exige uma harmonização de normas sobre os requisitos ambientais a observar pelas empresas. A avaliação de impacto ambiental e a licença ambiental são exemplos de figuras jurídicas harmonizadas ao nível europeu

³² ARAGÃO, Maria Alexandra. Direito Constitucional do Ambiente na União Europeia. *In*: CANOTILHO, J. J., **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. 5ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2012. P. 36

(...). Por último, em quarto lugar, a liberdade de concorrência não seria efetiva.³³

Assim, a ideia original de que às diretivas da União Europeia seria dado o papel de harmonizar e direcionar a elaboração das normas jurídicas dos países membros é um grande ganho em termos de eficácia supranacional e pode servir de modelo para uma governança ambiental internacional.

É importante ressaltar que o ordenamento jurídico ambiental da União Europeia adota não só diretrizes, tendo no desenvolvimento sustentável o quadro geral de fundamentação³⁴, mas também princípios como o princípio da diversidade regional e do desenvolvimento econômico e social e o equilíbrio regional³⁵, de modo a não permitir que o tratamento dado venha a ocorrer de forma totalmente homogênea, sem respeito às diferenças entre as regiões abarcadas.

Esses são dados claros e demonstram que o início da formulação de uma governança ambiental internacional atualmente teria muito a agregar da experimentação atual da União Europeia, em termos de atuação supranacional. Nesse sentido, se a hipótese de Wendt vier a se confirmar, muito da experiência da União Europeia deverá ser aproveitado na reestruturação da ONU para a criação do Estado Mundial.

Ao se observar que grande parte dos Estados membros da ONU na União Europeia figuram ao modo de produção capitalista, Wendt indica que provavelmente o capitalismo permaneça em voga, mas sem manter sua formulação "liberal extrema". Buscando soluções socializantes possíveis, o autor não vê a possibilidade de se pleitear outro modo de produção, organizar a circulação econômica, capaz de ser apresentar como uma alternativa viável ao sistema capitalista. Desse modo, as críticas aos desequilíbrios sociais produzidas pelo capitalismo devem ser direcionadas ao caminho de sua reestruturação e limitação normativa, enquanto meio sustentável de produção e circulação econômica.

Esta reformulação necessária, nas bases do consumo e produção de riquezas, deve ser pensada justamente, enquanto medida para o atendimento das necessidades socioambientais, dentro de premissas socialistas sustentáveis. Segundo Capra a reestruturação do capitalismo é defendida até mesmo por alguns

³³ Ibidem.

³⁴ ARAGÃO. *Op. Cit.* p. 82.

³⁵ Ibidem. p. 51-52,

“capitalistas esclarecidos” que, depois de “ganhar rios de dinheiro”, começam agora a se preocupar com a natureza e o enorme potencial destrutivo do atual sistema, até mesmo porque, o ressentimento contra a globalização e seus efeitos está crescendo rapidamente em todas as partes do mundo³⁶.

Não obstante se observar essa adesão massiva dos países ao modo de produção capitalista, o alcance e as possibilidades de expansão do atual modelo de produção e do mercado e consumo deverão ser um ponto de atrito na governança ambiental internacional. A ideia clássica da natureza infinita, aliada à da produção de externalidades abundantes aos processos de acumulação de capitais, exaure-se na medida em que a poluição e a redução dos recursos naturais ocorrem. Imaginar a incorporação de todo o restante do planeta ao modelo norte-americano de vida, com imensas geladeiras, eletrônicos descartáveis, carros e excesso de alimentos calóricos, não seria viável e, tampouco, extensível a todos os habitantes do planeta. Esse modelo de capitalismo não é sustentável e, pelo contrário, gera a exclusão de muitos em favor de poucos e a destruição das condições de vida no planeta.

É seguindo esta lógica, a tangenciar a insustentabilidade dos padrões atuais, que Wendt dá sua primeira pista no sentido da busca de um Estado Mundial, demonstrando que a evolução para uma integração mundial, em curso, também levaria à adoção de um "capitalismo verde", o que o autor também caracteriza como "eco-amigável". Apesar de questionável em seus efeitos, na impossibilidade de quebra do sistema produtivo como vigente atualmente, estas “novas formas de capitalismo” mostram-se um esforço em pensar meios de suavização de seus efeitos, até que seja plausível uma nova forma de produção econômica que não redunde em exclusão socioambiental, como é o caso do modo capitalista.

Esta resposta também encontra-se no marco de algumas formulações feitas dentro da noção de socialismo sustentável, que propõem sua readaptação do mercado e não sua desconstrução total. Isso está implícito nos discursos do desenvolvimento sustentável, economia ambiental, economia ecológica, economia verde, mercado verde. Cada uma dessas vertentes possui nuances específicas, com suas críticas, defensores e detratores.

Mesmo para aqueles em que a mercantilização do verde possa ser salvação ou engodo, cada uma dessas correntes tem o papel fundamental do compor a

³⁶ CAPRA, Fritjof. **As conexões ocultas**. São Paulo: Cultrix, 2006. P. 167.

diversidade na governança global, cujo equilíbrio de forças, realizado por intermédio da criação de uma governança ambiental internacional, possa trazer uma aposta a um futuro melhor e mais sustentável.

4. CONCLUSÕES

Conforme demonstrado, o Estado em sua concepção atual tem passado por uma crise, uma vez que suas estruturas tradicionais não tem dado conta de atender às demandas socioambientais da sociedade atual. Canotilho e outros autores, nesse sentido, fornecem embasamento teórico a fim de que seja configurado um Estado de Direito Ambiental, ou, ainda, uma nova institucionalidade no campo internacional como alternativa à insuficiência do Estado contemporâneo, especialmente em questões ambientais.

Alexandre Wendt, ao propor um “Estado Mundial”, que seria diferenciado das organizações internacionais atuais, sugere a criação de um organismo supraestatal, dotado de um Direito também supraestatal, voltado à produção de diretrizes gerais coercitivas, porém, de modo a observar as diferenças existentes entre as diversas sociedades.

Analisando-se os marcos teóricos postos, tem-se que as proposições de teóricos como Canotilho e Wendt, especialmente, justificam a proposição da noção de Estado Ambiental, ou, em âmbito mundial, de um ente supraestatal que lhe seja equivalente.

O pensamento de Alexander Wendt permite vislumbrar que as bases para a criação de uma governança ambiental internacional já existem: decorreram da ONU e da União Europeia como organismos supranacionais e teriam como alternativa econômica, modelos de reestruturação do capitalismo verde, relativizando suas bases em nome da continuidade da saúde ambiental e da justiça social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAGÃO, Maria Alexandra. Direito Constitucional do Ambiente na União Europeia. *In*: CANOTILHO, J. J. **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. 5ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

BECK, Ulrich. **La sociedad del riesgo global**. Madrid: Siglo Veintiuno, 2002.

CANOTILHO, J. J. Estado Constitucional Ecológico e Democracia Sustentada. *In*: LEITE, José Rubens Morato e FERREIRA, Heline Sivini. **Estado de Direito Ambiental**: tendências. 2ª. Ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010.

CAPELLA, Juan Ramón. **Fruta prohibida**: una aproximación histórico-teórica el estudio del derecho y del estado. Madrid: Trotta, 2008.

CAPRA, Fritjof. **As conexões ocultas**. São Paulo: Cultrix, 2006.

CARVALHO, Carlos Gomes de. **Direito Ambiental**: perspectivas no mundo contemporâneo. *Revista de Direito Ambiental*, n. 19, 2000.

FERREIRA, Heline Sivini. **A biossegurança dos organismos transgênicos no direito ambiental brasileiro**: uma análise fundamentada na teoria da sociedade do risco. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2008.

LEITE, José Rubens Morato e FERREIRA, Heline Sivini. Tendências e perspectivas do Estado de Direito Ambiental Brasileiro. *In*: LEITE, José Rubens Morato e FERREIRA, Heline Sivini. **Estado de Direito Ambiental**: tendências. 2ª. Ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 17ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MARÉS, Carlos Frederico. **Bens culturais e sua proteção jurídica**. 3ª Ed. Curitiba: Juruá, 2006.

_____. Os direitos invisíveis. *In*: OLIVEIRA, Francisco e PAOLI, Maria Célia. **Os sentidos da democracia**: políticas do dissenso e hegemonia global. 2ª Ed. Brasília: Vozes, NEDIC, 1999.

ONU. **El futuro que queremos**. Rio de Janeiro: Nações Unidas, 2012.

RUÍZ, José Justen. Orígenes y evolución del derecho internacional del medio ambiente. In: SINDICO, Francesco; EGEA, Rosa F. e PENTINAT, Susana Borràs. **Derecho Internacional del Medio Ambiente: una visión desde Iberoamérica.** Cameron May: London, 2011.

SEN, Amartya; e KLIKSBURG, Bernard. **As pessoas em primeiro lugar: a ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado.** São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

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

VARELLA, Marcelo Dias. **Direito Internacional Público.** 4ª Ed. São Paulo Saraiva, 2012.

WENDT, Alexander. **Why a world state is inevitable: teleology and the logic of anarchy.** Chicago: University of Chicago, 2003.