



A GOVERNANÇA TRANSNACIONAL AMBIENTAL NA RIO + 20

Zenildo Bodnar¹

Paulo Márcio Cruz²

RESUMO

Este artigo possui como objetivo investigar as limitações do atual modelo político e jurídico de gestão e tutela dos bens ambientais numa perspectiva global, em especial a partir das reflexões da conferência sobre o meio ambiente Rio+20, ocorrida na cidade do Rio de Janeiro em junho de 2012. De maneira indutiva, nota-se que na atual Sociedade de risco há uma crise/carência de governança global que torna oportuna e necessária a implementação de novos modelos de gestão e regulação. Essa crise/carência de governança decorre tanto da obsolescência do modelo estatal, limitado pelas fronteiras territoriais, como também da insuficiência do sistema e da lógica jurídica do Direito Internacional atual para a eficaz tutela planetária do meio ambiente, especialmente no que diz respeito ao risco futuro e à tutela das futuras gerações. O presente artigo trata de confirmar que é imprescindível o desenvolvimento de novas estratégias de governança transnacional ambiental que sejam capazes de articular atitudes solidárias, inclusivas, democráticas e cooperativas e agregar as pessoas, instituições e Estados na luta pela proteção de bens e valores imprescindíveis para assegurar, inclusive para as futuras gerações, uma vida digna, sustentável e promissora.

Palavras-chave: Transnacionalidade. Governança transnacional. Meio ambiente.

¹ Doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC. Professor dos Programas de Doutorado e Mestrado na Universidade do Vale do Itajaí (SC) - UNIVALI (SC, Brasil). Juiz Federal em Santa Catarina. E-mail: zenildo@univali.br.

² Pós-Doutor em Direito do Estado pela Universidade de Alicante, na Espanha, Doutor em Direito do Estado pela Universidade Federal de Santa Catarina e Mestre em Instituições Jurídico-Políticas também pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC. Coordenador e professor do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI – em seus cursos de doutorado e mestrado em Ciência Jurídica. Foi Secretário de Estado em Santa Catarina e Vice-reitor da UNIVALI. É professor visitante nas universidades de Alicante, na Espanha, e de Perugia, na Itália. E-mail: pcruz@univali.br.

1 NOTA INTRODUTÓRIA

As profundas mudanças ocorridas com a intensificação do fenômeno da globalização alteraram de maneira irreversível a configuração do Estado Constitucional Moderno, em especial a sua pretensão de soberania. Os novos desafios sociais, econômicos e ecológicos, a complexidade e a amplitude das novas demandas transnacionais, em plena escalada progressiva de surgimento, também colocam à prova e denunciam as limitações de capacidade resolutiva do modelo de organização política e jurídica estatal territorializado hoje existente.

Neste contexto, surge um cenário extremamente receptivo para que sejam discutidas e teorizadas novas e estratégicas formas de governança que, sem desconsiderar a importância das esferas de poder local, projetem a proteção efetiva do meio ambiente para toda a comunidade mundial.

O tema é atual e relevante, especialmente considerando a inclusão da temática da governança como um dos assuntos centrais da Rio+20. Assim, este artigo analisa inicialmente a evolução e a obsolescência dos Estados Modernos para garantir a sustentabilidade em todo o planeta. Em seguida, avalia-se a necessidade da emergência de novas e efetivas estratégias políticas e jurídicas de governança transnacional ambiental, tendo os desafios globais ambientais como seu principal fator desencadeante e a cooperação e a solidariedade como princípios fundamentais.

Para os objetivos do presente artigo, entende-se que governança ambiental refere-se ao conjunto de iniciativas, regras, instâncias e processos que permitem às pessoas, por meio de suas comunidades e organizações civis, exercer o controle social, público e transparente das estruturas estatais e das políticas públicas, por um lado, e da dinâmica e das instituições do mercado, por outro, visando atingir objetivos ambientais sustentáveis. Assim, governança ambiental abrange tanto mecanismos governamentais como informais e/ou não estatais. Significa a capacidade social (os sistemas, seus instrumentos e instituições) de dar rumo, ou seja, orientar condutas dos Estados, das empresas, das pessoas em torno de certos valores e objetivos ambientais de longo prazo para as Sociedades transnacionais.

2 EVOLUÇÃO DO ESTADO CONSTITUCIONAL MODERNO PARA A SUSTENTABILIDADE GLOBAL

Até a primeira guerra mundial, os Estados desempenhavam um papel formal, passivo e meramente de abstenção, pois as Constituições apenas proclamavam os direitos individuais clássicos de primeira dimensão, que eram exercidos, como regra, diretamente pelos cidadãos. As esferas econômicas e sociais se regulavam por si mesmas. Isto supôs a existência de um consenso de base ideológica por parte dos grupos que formavam a opinião pública e controlavam todos os meios de comunicação da Sociedade.³

Todavia, com a evolução da Sociedade, este modelo estatal se revelou incapaz para atender as novas demandas da nova ordem social massificada e hipercomplexa⁴. Com isso foi fundamental uma mudança contundente de atitude e função, pois, se no Estado liberal a estratégia de ação era não interferir para resguardar os direitos liberais (liberdade, propriedade, entre outros), no Estado Social passou-se a requerer uma atitude positiva para que a garantia plena dos direitos aconteça também por intermédio do Estado, que passou a ser responsável por uma grande quantidade de prestações sociais, como, por exemplo, saúde, educação, segurança pública.

Assim, somente a partir de 1917 e 1919 é que as Constituições passaram a estabelecer um novo papel aos Estados. Já não era mais suficiente garantir a liberdade formal e a independência jurídica do indivíduo, pois também passou a ser imprescindível a criação de condições para o alcance da independência social. Assim, legitima-se a intervenção do Estado com um papel de destacada relevância na correção de situações de injustiça geradas pelo individualismo.

A partir desse momento, ocorreu uma profunda redefinição no papel dos Estados e na sua relação com a Sociedade. Os direitos passaram a ser fruídos por intermédio dos Estados e estes passaram a interferir muito mais vigorosamente na Sociedade mediante o estabelecimento de obrigações e pautas de conduta, tudo para garantir a solidariedade social.

Contudo, é muito importante, especialmente nos países em desenvolvimento, que o Estado tenha o tamanho certo, ou seja, que desempenhe apenas aquelas funções que sejam imprescindíveis para a promoção da justiça social e para concretizar a solidariedade em todos os planos. O atendimento da sua verdadeira função social, enquanto articulador estratégico da

³ CRUZ, Paulo Márcio. **Política, poder, ideologia e estado contemporâneo**. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2004. p.104.

⁴ Hipercomplexidade significa, para o escopo do presente artigo, o aumento exponencial da complexidade na sociedade de risco ocasionado pela intensificação das globalizações econômica, social e cultural.

solidariedade social, só será possível com pretensões adequadas que não usurpem as funções da Sociedade livre e não corromam o imprescindível protagonismo coletivo e individual, pois este deve e pode ser alcançado sem a atuação paternalista dos Estados.

Ao abordar os excessos do Estado de bem-estar, o espanhol Fernando Suárez propõe inclusive a substituição do Estado de bem-estar pela Sociedade do bem-estar, exatamente para que esta possa recuperar a responsabilidade e o poder de ação perdidos. Defende que, “desde uma perspectiva humanista, não se pode aceitar que a responsabilidade pela sorte de nossos concidadãos recaia sobre os ombros do Estado”.⁵

Na evolução histórica do papel dos Estados e da configuração dos direitos, também é muito valiosa a análise das relações estabelecidas entre o Estado e a Sociedade. Estas relações, que muitas vezes foram marcadas por tensões e colocaram até em questionamento a legitimidade de determinadas imposições dos Estados ou de determinados papéis por estes desempenhados, devem agora estar sintonizadas na busca de objetivos comuns.

As lições históricas advindas das múltiplas e complexas relações entre a Sociedade e o Estado deixaram como legado muito claro que o Estado não deve suplantar nem substituir a Sociedade, mas sim servi-la, isso mediante estratégias de promoção e articulação solidária.

No contexto da Sociedade de risco⁶, hipercomplexa e policonflitiva, a relação entre o Estado e a Sociedade deve ser de parceria e cooperação. Com o surgimento dos novos direitos de terceira dimensão, em especial o direito ao meio ambiente sadio e equilibrado, impõe-se uma redefinição do modo de organização política estatal. O Estado passa a não mais atuar apenas como garante dos direitos de liberdade e provedor de direitos sociais, mas precisa agir em parceria com a Sociedade para assegurar, inclusive para as futuras gerações e para toda a comunidade de vida, condições ideais de habitabilidade.

A partir dos novos desafios gerados pela crise ecológica e que caracterizam a Sociedade de risco, teoriza-se acerca da necessidade da consolidação de um Estado de Direito Ambiental ou Estado Ecológico, especialmente considerando as suas novas funções e o

⁵ SUÁREZ, Fernando. Informe espanhol. In: MARZAL, Antônio (Ed.). **Crisis del Estado de bienestar y derecho social**. Barcelona: J. M. Bosch, 1997. p. 100.

⁶ Sobre a Sociedade de risco ver BECK, Ulrich. **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade**. Tradução de Sebastião Nascimento. São Paulo: Ed. 34, 2010. Especialmente a primeira parte.

conteúdo das novas Constituições democráticas. Esta necessidade inclusive ganha relevo numa perspectiva transnacional⁷.

A proteção e a defesa da integridade ambiental é uma das funções mais importantes de um Estado comprometido com a sustentabilidade. No Brasil, por exemplo, a Constituição da República de 1988, seguindo as tendências das Constituições brasileiras que a precederam, redimensiona o papel do Estado, conferindo-lhe um profundo conteúdo social e ambiental — conteúdo este que se agrega aos institutos jurídicos, como ocorre com a função social e ambiental da propriedade.

Herman Benjamin⁸ explica que a Constituição da República de 1988 instituiu uma verdadeira ordem pública ambiental, fato este que conduz o Estado de Direito Social e o modelo político-econômico a assumirem também a forma de Estado de Direito Ambiental.

A atenção especial conferida pelas Constituições levou a doutrina internacional a refletir acerca da existência de um verdadeiro Estado de Direito Ambiental ou, como denominou Canotilho, “Estado Ecológico”⁹, isso a partir da obra de Steinberg R. *Der Ökologische Verfassungsstaat*, 1998. Independente do acerto científico desta adjetivação, o importante não é o qualificativo que se agrega na caracterização do Estado Democrático de Direito, mas sim os valores, princípios, deveres e missão que devem nortear o seu agir.¹⁰

Neste contexto, é de se reconhecer a importância desta construção teórica, que possui o mérito de destacar que os Estados, incluídos os Poderes Judiciários, Executivo e Legislativo, devem pautar o seu agir nos valores, princípios e deveres estatuídos nas Constituições para assegurar a higidez ambiental.

Entre as funções do Estado de Direito Ambiental, merece realce o papel de promoção, transformação e modernização das estruturas econômicas e sociais, funções estas que também devem ser implementadas por intermédio das instituições. Conforme destaca Araújo, quando se faz referência a um Estado de Direito Ambiental, significa que a

⁷ Sobre o tema ver: BODNAR, Zenildo; CRUZ, Paulo Márcio. Pensar globalmente y actuar localmente: el estado transnacional ambiental en Ulrich Beck. **Revista Aranzadi de Derecho Ambiental**, Alicante, ESP, n. 1, 2008.

⁸ BENJAMIN, Antônio Herman. Constitucionalização do ambiente e ecologização da constituição brasileira. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Coord.). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 121.

⁹ CANOTILHO, J. J. Gomes. Estado constitucional ecológico e democracia sustentada. In: FERREIRA, Helini Silvini; LEITE, José Rubens Morato. **Estado de direito ambiental: tendências: aspectos constitucionais e diagnósticos**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004. p. 03 e ss.

¹⁰ Conforme Armandino Teixeira: “A edição do Estado de Direito Ambiental converge, necessariamente, para mudanças profundas nas estruturas da sociedade organizada, de modo a apontar caminhos e oferecer alternativas para a superação da atual crise ambiental [...]. Busca-se assim um novo paradigma de desenvolvimento, fundado na solidariedade social, capaz de conduzir à proteção (concreta) do meio ambiente e à promoção (efetiva) da qualidade de vida”. NUNES JR., Amandio Teixeira. Estado de direito ambiental. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n. 163, p. 297-307, jul./set. 2004.

preocupação ambiental é o vetor determinante do comportamento estatal nos dias atuais e com consequências práticas.¹¹

A solidariedade social passa a ser então a razão da existência, fonte de legitimação e maior objetivo a ser alcançado neste novo modelo de Estado Ambiental. Isso porque é com a cooperação global e com a articulação da solidariedade em grande escala que serão mais bem alcançados os objetivos de um mundo sustentável.

Apesar da inegável importância do desenvolvimento e da consolidação de verdadeiros Estados de Direito Ambiental, regidos por princípios e comprometidos com a consecução ampla dos seus deveres ecológicos, esta forma de organização política não será suficiente, enquanto estratégia de governança, para alcançar a proteção efetiva do meio ambiente, visto que as questões ambientais têm vocação essencialmente transnacional.¹²

3 NECESSIDADE DE NOVAS E EFETIVAS ESTRATÉGIAS POLÍTICAS E JURÍDICAS DE GOVERNANÇA TRANSNACIONAL AMBIENTAL

A crise ecológica, além de ser espacialmente global, não significa apenas o descompasso entre a geração de bens e serviços ambientais e a sua utilização antrópica. É na verdade a crise da própria civilização contemporânea. O modo de organização política não é mais adequado para as novas demandas transnacionais. O Direito, enquanto estratégia de gestão de conflitos e de articulação da solidariedade, também está fracassando por não fomentar a melhora contínua nas relações entre os seres humanos e a natureza, fato este que potencializa o aumento da crise de valores que é também cultural e espiritual.

Este quadro impõe que urgentemente sejam repensadas e reconfiguradas as estruturas políticas¹³, as instituições e o próprio Direito, que não pode ser apenas uma técnica simplória de controle social.

As profundas alterações ocorridas nos últimos tempos, e ainda em contínua e progressiva marcha, contribuíram para o agravamento dos problemas sociais e ecológicos,

¹¹ ARAÚJO, Thiago Cássio D'Avila. Estado ambiental de direito. **Revista da Advocacia Geral da União**, n. 14, p. 167-177.

¹² Leite e Ayala também consideram o esvaziamento da capacidade regulatória do Estado em face dos: “novos fenômenos de dimensão global e a intensificação da pressão exercida por entidades não governamentais de alcance transnacional”. LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. **Direito ambiental na sociedade de risco**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004. p. 29.

¹³ Sobre o tema recomenda-se ler: CRUZ, Paulo Márcio ; SIRVENT, J. F. C. Ensaio sobre a necessidade de uma teoria para a superação democrática do estado constitucional moderno. **Revista Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí, v. 11, p. 41-62, 2006.

gerando múltiplas e complexas situações de injustiça socioambiental e dificuldades de governança.

A superação da crise/carência global de governança requer, entre outras medidas: cidadania planetária com intensa e qualificada participação e controle social; solidez institucional; instrumentos legais efetivos e cogentes; fortalecimento de capacidades e profissionalização; enfoque holístico, sistêmico e integrado; intercâmbio de informações e de mecanismos de controle; compartilhamento solidário de custos e principalmente de benefícios.

O ponto de partida para este câmbio imprescindível é a necessidade de uma forte consciência geral impulsiva que desencadeie novas atitudes cooperativas e solidárias em escala global¹⁴. O exercício substancial de uma cidadania ambiental planetária é imprescindível para mudanças duradouras e consequentes. Necessita-se do fortalecimento dos espaços públicos e de controle social especialmente qualificado e amplo, ou seja, de uma democracia também transnacional para conduzir e reorientar práticas e ações impostas apenas para atender à lógica de mercado dominante¹⁵.

Frederico Mayor Zaragoza alerta para a carência de um marco ético em escala planetária, a falta de democracia em âmbito global, e enfatiza que a democracia, que forma um triângulo interativo que envolve a paz e o desenvolvimento, não pode reduzir-se aos confins nacionais, mas estende-se ao mundo em seu conjunto.¹⁶ É como destaca Boaventura de Sousa Santos: “O movimento democrático transnacional é o único sinal de esperança na luta contra a iniquidade do mundo em que vivemos”.¹⁷

Este caminho de mudança deve prosseguir com a redefinição da ideia clássica de Nação¹⁸ e reconfiguração da ideia de Estado e para que seja também possível a emergência de novos espaços públicos de regulação, intervenção e gestão¹⁹.

¹⁴ Neste sentido também é o que em essência aborda a obra: RIFKIN, Jeremy. **La civilización empática: La carrera hacia una conciencia global en un mundo en crisis**. Madrid: Paidós, 2010.

¹⁵ Sobre o tema sugere-se: CRUZ, Paulo Márcio; FERRER, Gabriel Real. Os novos cenários transnacionais e a democracia assimétrica. **UNOPAR Científica Ciências Jurídicas e Empresariais**, Londrina, PR, v. 11, p. 11-18, 2010.

¹⁶ ZARAGOZA, Frederico Maior. Prólogo. In: MAÑAS, José Luis Piñar (Dir.); CARO, Sebastián F. Utrera (Coord.). **Desarrollo sostenible y protección del medio ambiente**. Madrid: Civitas, 2002. p. 18.

¹⁷ SANTOS, Boaventura de Souza. A escala do despotismo. **Revista Visão**, Coimbra, 2006. p. 1.

¹⁸ O conceito de Nação é algo em constante construção, ou seja, forma-se historicamente permeado por influências culturais, políticas, jurídicas e sociais. Esta dinâmica evolutiva é observada ainda com maior intensidade nos dias atuais.

¹⁹ Na linha destas reflexões: CRUZ, Paulo Márcio; BODNAR, Zenildo. O clima como necessidade de governança transnacional: reflexões pós-Copenhague 2009, **Sequência**, Florianópolis, v. 31, p. 319-339, 2010.

Ao falar da formação das nações, enquanto matéria-prima dos Estados, Maurice Hauriou as define como: “grupos de população fixados ao solo, unidos por um laço de parentesco espiritual que envolve o pensamento da unidade do mesmo grupo”. Explica que o vínculo de parentesco espiritual não diz respeito a crenças, mas sim à forma de pensar, agir, em suma, à mesma mentalidade. Destaca também o pensamento e a vontade atual de unidade nacional como elemento imprescindível para caracterizar uma nação. E acrescenta que o sentimento que anima cada coração é o amor deste meio nacional que se chama pátria.²⁰

Esta concepção, baseada no que o autor chama de parentesco espiritual, não é mais suficiente para sedimentar eticamente vínculos duradouros e a imprescindível sensação de pertencimento a uma única morada, pela qual todos são responsáveis e da qual depende necessariamente o destino comum.

Nem a unidade de língua e religião serve como justificativa para a homogeneidade de determinação do povo. Em muitos países, há duas ou mais línguas oficiais, como a Suíça, por exemplo, que é trilingue. O pluralismo religioso também hoje é um fenômeno comum em praticamente todas as nações modernas.

As grandes causas nacionais, historicamente defendidas, justificaram inclusive a eclosão de guerras mundiais, e hoje nem sempre aparecem com propósitos eticamente sustentáveis, considerando os objetivos não tão nobres de determinados líderes nacionais.

A conquista de novos territórios, com o sacrifício de múltiplos direitos humanos, bem como a dominação e imposição de culturas são projetos que devem ser repudiados no atual estágio de desenvolvimento da civilização. Afinal, de que valem as glórias comuns do passado se não há um propósito ético nobre e grandioso com o futuro. A maturidade civilizatória deve ser dimensionada pelo grau de comprometimento com a garantia dos Direitos Humanos, com a consolidação da paz e da sustentabilidade. Estas sim devem ser as grandes causas de um mundo transnacionalizado.

Pode-se até questionar se um modelo de democracia transnacional para a ordem global iria alterar a dinâmica de produção e distribuição de recursos e as regras de criação e execução na era contemporânea. Todavia, independente da imediatidade dos resultados, considerando a amplitude dos desafios, é inegável que o substrato embasador de qualquer projeto de civilização deve estar ancorado no intenso e efetivo controle social e na ampla e

²⁰ HAURIUO, Maurice. **Princípios del derecho público y constitucional**. Tradução estudio preliminar, notas y adiciones Carlos Ruiz del Castillo. Granada: Camares, 2003. p. 35-36.

qualificada participação popular e definitivamente não poderá estar apenas a serviço do capital global.²¹

A sensação de pertencimento de todos os cidadãos do planeta é e deve ser mundial. Trata-se de um apelo à cooperação e à solidariedade em todos os níveis e dimensões, para que sejam superadas as formas individualistas de viver, de conceber e perceber o próximo e de agir dos Estados Modernos, baseados em princípios e valores individualistas.²²

Na busca do ideário da “paz perpétua”, fundada na razão e na inteligência humana, Kant já sugeria a formação de uma liga de povos, que não seria o mesmo que um Superestado envolvendo povos e territórios, pois no seu entendimento cada Estado tem e deve conservar a sua individualidade. A liga de povos resultaria de um contrato mútuo entre Estados livres, aliados por objetivos e compromissos comuns²³ e seria fundamentada num “Direito Cosmopolita”. O direito de visita e o de hospitalidade promoveriam a comunicação e o relacionamento pacífico entre pessoas dos mais variados pontos do mundo e contribuiriam para transformar em realidade o ideal de uma “constituição cosmopolita”. Enfatizava o filósofo alemão que esse desejo não era mera fantasia, “mas um complemento necessário do código não escrito tanto do direito de Estado como do direito das gentes para um direito público dos homens em geral e, assim, para a paz perpétua [...]”.²⁴

A ideia de uma comunidade cosmopolita não é recente, porém não pode ser um projeto impositivo de um saber ou de uma cultura dominante, pois qualquer projeto consequente de reconfiguração das esferas políticas e jurídicas, não necessariamente na forma de comunidade única, deve corresponder aos anseios mais legítimos de todas as nações e efetivamente caracterizar uma pauta axiológica de consenso de todos os povos.

A nova ordem mundial, influenciada por diversos fatores decorrentes da intensificação do fenômeno da globalização, torna oportuna e necessária a discussão sobre a organização de espaços públicos transnacionais que viabilizem a democratização das relações entre Estados, relações estas fundadas na cooperação e solidariedade, com o intuito de

²¹ Sobre a crítica contundente ao modelo atual de Estado, enquanto servo do capital global, sugere-se a leitura de SANTOS, Boaventura de Souza; GARAUTI, Cesar A. Rodrigues (Ed.). **El derecho y la globalización desde abajo: hacia una legalidad cosmopolita**. Barcelona: Anthropos, 2007. p. 50 e ss.

²² Maurice Haruriou explica que a base do Estado Moderno é formada por princípios individualistas e que as declarações de direitos também contribuíram para a construção da ordem jurídica individualista. In: HAURIOU, Maurice. **Principios del derecho público y constitucional**. Tradução Estudio preliminar, Notas y Adiciones Carlos Ruiz del Castillo. Granada: Camares, 2003. p. 68 e ss.

²³ KANT, Immanuel. **À paz perpétua**. Porto Alegre: L&PM, 1989. p. 43 e ss.

²⁴ Ibid. p. 44, 46.

assegurar a construção das bases e estratégias para a governança, regulação e intervenção transnacionais.²⁵

No mesmo sentido, Tomas Villasante²⁶ sugere que a “internalização” do Poder Público da modernidade provavelmente cederá passo ao processo de transnacionalização do Poder Público²⁷. Caso contrário, a incapacidade do Estado Constitucional Moderno²⁸ poderá conduzir a civilização a perigosas posições de confronto.

Na atualidade é questionável a concepção de Estado Moderno como modelo de construção político-jurídica capaz de fazer frente à complexidade do ambiente transnacional global. Como se tem observado, as intensas mudanças ocorridas na Sociedade atual exigem também novas estratégias de governança, regulação e intervenção. As complexas demandas da realidade transnacional²⁹ não estão sendo adequadamente atendidas pelas instituições nacionais, fato este que potencializa situações de riscos e ameaças a bens transnacionais fundamentais.

Neste contexto de crise multidimensional, surge um cenário extremamente receptivo para a emergência de novas instituições políticas e jurídicas que sejam capazes de agregar e articular atitudes solidárias e cooperativas, envolvendo as pessoas, instituições e Estados na luta pela proteção de bens e valores imprescindíveis para assegurar a vida plena e duradoura no planeta.³⁰

A partir também desta constatação é que a governança foi um dos temas principais da Rio+20. O objetivo desta agenda foi o de articular estratégias de longo prazo e

²⁵ No Brasil, uma publicação da Fundação Getúlio Vargas, já em outubro de 1998, projetava uma nova realidade transnacional: “Poderosas correntes econômicas, financeiras e tecnológicas estão rompendo as fronteiras nacionais e desenhando uma nova geografia. Por sua vez, o Estado, tal qual concebemos hoje, caminha para fantásticas transformações”. O NOVO estado transnacional. **Conjuntura Econômica**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 10, p. 40-42, out. 1998.

²⁶ VILLASANTE, Tomas. **Las democracias participativas**. Madrid: HOAC, 2003. p. 63

²⁷ Sobre a transnacionalização do Direito e do Estado sugere-se a leitura de: CRUZ, Paulo Márcio; STELZER, Joana (Org.). **Direito e transnacionalidade**. Curitiba: Juruá, 2009.

²⁸ Por Estado Constitucional Moderno entende-se aquele tipo de organização política surgida das revoluções burguesas e norte-americana nos séculos XVIII e XIX, que tiveram como principais características a soberania assentada sobre um território, a tripartição dos poderes e a paulatina implantação da democracia representativa. CRUZ, Paulo Márcio; BODNAR, Zenildo. A transnacionalidade e a emergência do Estado e do direito transnacionais. In: CRUZ, Paulo Márcio; STELZER, Joana. (Org.). **Direito e transnacionalidade**. Curitiba: Juruá, 2009. p. 55.

²⁹ Sobre a insuficiência do modelo atual de Estado, na perspectiva fiscal, ver BODNAR, Zenildo. **A responsabilidade tributária do sócio administrador**. Curitiba: Juruá, 2005. Neste livro, defende-se a necessidade de “uma nova feição ao Estado - ‘Estado Transnacional’”, no qual o centro do poder não *pode* estar limitado geograficamente, a sua legitimidade deve decorrer da efetiva proteção outorgada aos direitos humanos.

³⁰ Michel Bachelet é enfático ao afirmar que: “A menos que a Sociedade internacional aperfeiçoe e, sobretudo, aplique as normas de uma Solidariedade multisectorial à escala de todos os habitantes do planeta, populações inteiras desaparecerão pura e simplesmente pelos efeitos conjugados da SIDA e dos jogos da economia mundial”. In: BACHELET, Michel. **Ingerência ecológica: direito ambiental em questão**. Lisboa: Instituto Piaget, 1995. p. 19.

envolver o maior número de países e instituições, com ou sem a participação do Sistema das Nações Unidas e seus programas, para viabilizar atitudes concretas e com dimensão planetária para o tema do ambiente.

Nessa linha, Gabriel Real Ferrer defende que o modelo estatal de organização política patrimonializa os recursos naturais e os submete a um suposto benefício exclusivo de determinados cidadãos nacionais, o que é totalmente incompatível com a gestão de bens pertencentes a toda a humanidade, e assim há necessidade de que a gestão de determinados recursos seja atribuída a entes supraestatais representativos de toda a espécie humana.³¹

É também importante salientar que se está vivendo uma acelerada etapa de transição a novas formas de organização, em escala mundial. Nesse contexto, a globalização só terá sentido e será verdadeiramente universal se for capaz de estruturar e criar um conjunto de relações de um novo tipo, mais solidário, inclusivo e democrático.

Além da reordenação do político, o jurídico também precisa ser revitalizado para que as normas, com pretensão de ultrapassar os caprichosos limites das fronteiras dos Estados, não sejam entendidas e concebidas apenas como conselho, sugestão ou argumento retórico inconsequente.

Trata-se de uma inegável tendência já constatada pela doutrina especializada. Paulo Canelas de Castro explica que a globalização tornou-se uma força propulsora da juridicização e judicialização. Esse fenômeno também se caracteriza pela menor relevância das fronteiras nacionais, crescentemente penetradas por fenômenos migratórios, comerciais e ambientais transfronteiriços. A partir dessa nova realidade, os Estados tiveram que, crescentemente, concordar com a emissão de regras de tipo novo, “além-fronteira”, ou regras “transnacionais”, que, diversamente das regras internacionais tradicionais, ou regras de boa vizinhança, regulam não somente a conduta dos Estados relativamente a outros Estados, mas também as suas próprias Sociedades.³²

O ordenamento jurídico transnacional deve ser estruturado como um conjunto ou sistema, baseado numa pauta axiológica comum³³ mínima necessária para garantir a

³¹ FERRER, Gabriel Real. La construcción del derecho ambiental. **Revista Aranzadi de Derecho Ambiental**, Pamplona, ESP, n. 1, p. 73-93, 2002. Disponível em: <http://www.dda.ua.es/documentos/construccion_derecho_ambiental.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2012.

³² CASTRO, Paulo Canelas. Globalização e direito internacional: rumo ao estado de direito nas relações internacionais? In: **NOS 20 ANOS do Código das Sociedades Comerciais: homenagens aos professores doutores A. Ferrer Correa, Orlando de Carvalho e Vasco Lobo Xavier**. Coimbra: Coimbra, 2007. p. 815. v. 3.

³³ A referida pauta deve ser estabelecida por seleção consensual de valores, em especial o meio ambiente, considerando o fato de que a sua proteção não poderia ser viabilizada eficazmente por intermédio das instituições nacionais, comunitárias ou internacionais atualmente existentes.

sustentabilidade em escala global, e também deve ser dotado de força cogente na perspectiva nacional e transnacional.

Na perspectiva da produção do Direito, como exemplo de prática jurídica transnacional, e que muito bem ilustra as ideias defendidas neste trabalho, pode-se citar as convenções que versam sobre a proteção global da questão vital ambiental, em especial a ECO/92, elaborada no Rio de Janeiro.

Trata-se de um dos mais completos e abrangentes instrumentos destinados à proteção de bem jurídico transnacional, que, apesar da sua notável qualidade propositiva, tem se mostrado extremamente deficiente na sua implementação em nível global por falta de capacidade cogente, ou seja, de institutos capazes de tornar concreta a sua aplicação como norma jurídica.

Todavia, a emergência de novas formas de governança e de produção do direito não pode ser uma imposição decorrente da vitória do mais forte;³⁴ deve ser o resultado da emancipação de valores, posições jurídicas e subjetividades esquecidas, fragilizadas e em situação de risco manifesto, como é o caso do meio ambiente especialmente na sua perspectiva futura.

Apesar da certeza quanto à necessidade de um novo paradigma jurídico³⁵, mais flexível, plural e democrático e não tão dependente do sistema econômico, ainda há muito a ser teorizado e conquistado neste campo, que ainda se mostra incerto quanto à sua configuração.³⁶

Graciela Chichilnisky, Professora de Economia na Universidade de Columbia e uma das economistas mais respeitadas na atualidade, ao comentar a crise econômica, destaca a necessidade de novas instituições mundiais e de uma nova economia mundial, que seja intensiva no uso do conhecimento e conservadora dos usos dos recursos.³⁷

³⁴ Sobre este tema, são sempre muito oportunas as lições de Boaventura de Souza Santos, quando adverte que a nova governança não pode ser o triunfo da legalidade ou do projeto neoliberal que silencia conceitos como: transformação social, participação, contrato social, justiça social. SANTOS, Boaventura de Souza; GARAUTI, Cesar A. Rodrigues (Ed.). **El derecho y la globalización desde abajo: hacia una legalidad cosmopolita**. Barcelona: Anthropos, 2007. p. 33, 36.

³⁵ Sobre o tema recomenda-se consultar: CRUZ, Paulo Márcio; BODNAR, Zenildo. O novo paradigma de direito na pós-modernidade. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito**, v. 3, p. 75-83, 2011.

³⁶ Ao discorrer sobre o paradigma jurídico da globalização, Alfonso de Julios-Campusano afirma que, nestes tempos de crise paradigmática, não é só o modelo de Estado que está debilitado, como também o modo de produção jurídica: sua estrutura hierárquica e sua configuração unidimensional. Conclui que o Direito do Estado não é mais a única forma de juridicidade, ao defender o pluralismo jurídico. JULIOS-CAMPUZANO, Alfonso de; MARTIN, Nuria Belloso (Coord.). **¿Hacia un paradigma cosmopolita de derecho?: pluralismo jurídico, ciudadanía y resolución de conflictos**. Dykinson, 2008. p. 49 e ss.

³⁷ CHICHILNISKY, Graciela. **Precisa-se de um novo Bretton Woods**. Disponível em: <<http://www.monitormercantil.com.br/mostranoticia.php?id=59210>>. Acesso em: 10 jan. 2012.

Dentre os autores que teorizam sobre as novas formas de organização estatal, merece destaque a proposta do sociólogo alemão Ulrich Beck³⁸, que sugere a substituição das relações “internacionais” de conflito e/ou disputa por relações “transnacionais” de solidariedade e cooperação.

Ulrich Beck enfatiza que a transnacionalização é uma conexão forte entre os espaços nacionais, inclusive de modo que não seja pensado internacionalmente, e sim no surgimento de algo novo, de um espaço transpassante que já não se encaixa nas velhas categorias modernas.³⁹

A liberalização do mercado mundial, como escreve Habermas, progrediu muito. A mobilidade do capital acelerou e o sistema industrial foi modificado, saindo da produção de massa e passando a se adequar às necessidades da “flexibilidade pós-fordista”. Com os mercados cada vez mais globalizados, o equilíbrio alterou-se, prejudicando claramente a autonomia e a capacidade de ação político-econômica dos Estados constitucionais modernos.⁴⁰

O Direito Internacional, mesmo considerando-se a criação de novas estruturas e organizações interestatais, não gera mecanismos eficazes de governança, regulação, intervenção e coerção para as demandas transnacionais. Mesmo o Direito Comunitário, que regula uma das manifestações da nova ordem mundial, caracterizada por novas relações e novas manifestações de atores e instituições, não apresenta bases teóricas suficientes para a caracterização de um ou mais espaços públicos transnacionais.

A grande diferença qualitativa de uma governança internacional para novas estratégias de governança transnacionais está exatamente na forma de articulação entre o poder local e o global, ou seja, não é possível prescindir da indispensável parceria cooperativa das esferas locais de poder.

A governança transnacional poderá surgir da emergência de novos espaços públicos plurais, solidários e cooperativamente democráticos e livres das amarras ideológicas da modernidade, decorrentes da intensificação da complexidade das relações globais, dotados

³⁸ BECK, Ulrich. **¿Qué es la globalización?:** falácias del globalismo, respuestas a la globalización. Tradução Bernardo Moreno e María Rosa Borrás. Barcelona: Paidós, 2004. p. 132.

³⁹ BECK, Ulrich. **Liberdade ou capitalismo.** Tradução Luiz Antônio Oliveira de Araújo. São Paulo: Littera Mundi, 2001. p. 100.

⁴⁰ HABERMAS, Jürgen. **A constelação pós-nacional.** Tradução Márcio Selligmann-Silva. São Paulo: Littera Mundi, 2001. p. 99.

de capacidade jurídica de governança, regulação, intervenção - e coerção e com o objetivo de projetar a construção de um novo pacto de civilização.⁴¹

A emergência de novas estratégias globais de governança, regulação e intervenção, baseadas num paradigma de aproximação entre povos e culturas, na participação consciente e reflexiva do cidadão na gestão política, econômica e social, deve ser um novo e estratégico projeto de civilização para o futuro, pautado na consciência crítica acerca da finitude dos bens ambientais e na responsabilidade global e solidária pela sua proteção.

O fenômeno da transnacionalidade deve ser uma força que opera em duas direções: uma que age na superação do modelo clássico e ultrapassado de Estado Nacional, mediante a criação de novos espaços de governança; e a outra que agrega, fomenta e coordena a ação local dos Estados com efeitos no plano global a partir de pautas axiológicas de amplo consenso.

É o que também propõe Gabriel Real Ferrer, quando assinala que não se trata do estabelecimento de uma república planetária, mas sim da busca de mecanismos institucionais que assegurem a eficaz materialização da solidariedade, no mesmo diapasão de inspiração de novos direitos transnacionais, como é o caso do Direito Ambiental e da sustentabilidade.⁴²

4 OS DESAFIOS ECOLÓGICOS GLOBAIS COMO FUNDAMENTO DA GOVERNANÇA TRANSNACIONAL

As lesões ao meio ambiente afetam a coletividade, perpassam fronteiras, atingem as futuras gerações e toda a comunidade de vida e os elementos abióticos que lhe dão sustentação e definitivamente não respeitam os confins territoriais dos Estados.

Como principal característica do Direito Ambiental está a sua perspectiva global. Considerando a forma pela qual os ecossistemas se relacionam e a vida se desenvolve em todo o planeta, é manifestamente impossível implementar uma tutela efetiva do meio ambiente restrita a determinado país ou território delimitado.

Ao discorrer sobre as características do Direito Ambiental, Loporeta Rota enfatiza a sua vocação espacialmente planetária e denuncia que a organização da Sociedade humana em Estados, pretensamente soberanos, faz com que o âmbito de aplicação das suas normas

⁴¹ CRUZ, Paulo Márcio; BODNAR, Zenildo. A transnacionalidade e a emergência do Estado e do direito transnacionais. In: CRUZ, Paulo Márcio (Org.). **Direito e transnacionalidade**. Curitiba: Juruá, 2009. p. 5.

⁴² FERRER, Gabriel Real. La construcción del derecho ambiental. **Revista Aranzadi de Derecho Ambiental**, Pamplona, ESP, n. 1, p. 73-93, 2002. Disponível em: <http://www.dda.ua.es/documentos/construccion_derecho_ambiental.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2012.

seja restrito aos limites das suas fronteiras e isto não serve para o Direito Ambiental, já que o objeto sobre o que se projeta é insuscetível de submeter-se às caprichosas linhas que temos traçado. Defende que a proteção da biosfera não é compatível com este esquema e tampouco o Direito que a protege, pois necessita de ferramentas comuns a todos os cidadãos e países.⁴³

Martín Mateo aponta que é exatamente a disposição institucional em parcelar a terra em Estados soberanos que inviabiliza o estabelecimento de uma ordem mundial coerente para sistemas naturais intrinsecamente planetários.⁴⁴

Nesta mesma linha de raciocínio, Leff explica que hoje o conceito de ambiente se defronta necessariamente com estratégias fatais de globalização e a reinvenção de um mundo (conformado por uma diversidade de mundos) que “abre o cerco da ordem econômica-ecológica globalizada”. Destaca que “o princípio de sustentabilidade surge como uma resposta à fratura da razão modernizadora e como uma condição para construir uma nova racionalidade produtiva, fundada no potencial ecológico e em novos sentidos de civilização a partir da diversidade cultural do gênero humano”.⁴⁵

Silvia Jaquenod enfatiza a necessidade de novos limites geopolíticos para a governança dos recursos naturais, enfatizando que a posição baseada na cooperação e no compartilhamento supera a situação real entre Estados.⁴⁶

Numa perspectiva ecológica, são evidentes as atuais limitações decorrentes da ordenação das esferas de poder, coerção, fomento e gestão. Francisco Días Pineda, Catedrático de Ecologia da Universidade de Madrid, explica que os sistemas naturais e praticamente todos os sistemas culturais têm pouco a ver com a “delimitação de fronteiras em um mapa”, pois o ciclo da água, a dinâmica do ar ou os movimentos migratórios biológicos “não entendem de fronteiras”.⁴⁷

Martín Mateo também é categórico ao afirmar que a biosfera é única, inter-relacionada e olímpicamente alheia a jurisdições nacionais e zelosas soberanias.⁴⁸ E acrescenta ainda que: “o Direito a que estamos familiarizados é de âmbito nacional, emana de organizações peculiares com limites físicos rígidos e plotados nas fronteiras do território em

⁴³ ROTA, Demétrio Loporeta. **Los principios de Derecho ambiental**. Madrid: Civitas, 1998. p. 27-28.

⁴⁴ MATEO, Ramón Martín. **Tratado de derecho ambiental: recursos naturales**. Madrid: Trivium, 1997. v. 3, p. 58.

⁴⁵ LEFF, Henrique. **Saber ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder**. Tradução Lúcia Mathilde Endlich Orth. Petrópolis: Vozes, 2005. p. 31.

⁴⁶ ZSÖGÓN, Silvia Jaquenod de. **Derecho ambiental sistemas naturales y jurídicos**. Barcelona: Dycinson, 2008. p. 207.

⁴⁷ ZSÖGÓN, Silvia Jaquenod de. **Derecho ambiental sistemas naturales y jurídicos**. Barcelona: Dycinson, 2008. p. 6 (prólogo).

⁴⁸ MATEO, Ramón Martín. La revolución ambiental pendiente. In: MAÑAS, José Luis Piñar. **Desarrollo sostenible y protección del medio ambiente**. Madrid: Civitas, 2002. p. 54, 73.

que se exerce soberania. Todavia os sistemas ambientais tendem a ser indefinidamente globais e, portanto, ignoram olímpicamente a geografia política interior”.

Neste contexto, está correto o entendimento de Arnaldo Miglino,⁴⁹ ao sustentar que o problema ecológico provavelmente levará à criação de um centro de poder transnacional que supere a ideologia e a estrutura jurídica das relações internacionais.

A salvaguarda do ambiente poderá ser assegurada de forma mais eficaz se a tutela for sempre mais ampla do que as fronteiras dos Estados por intermédio dos poderes do governo e da jurisdição que ultrapassem os limites da soberania estatal.⁵⁰

Todos os aspectos, muito expostos pelos autores acima citados, evidenciam a necessidade da superação da lógica das relações internacionais, baseada na criação de regras bilaterais ou multilaterais,⁵¹ destituídas de real juridicidade concreta e efetividade por não vincularem diretamente os potenciais e principais degradadores, mas apenas os Estados contratantes.

Os desafios ecológicos também apresentam inegáveis vantagens qualitativas na teorização de novas estratégias globais de governança. Isso porque, entre os princípios fundacionais do Direito Ambiental e da Sustentabilidade, estão a cooperação e a solidariedade, que servirão como pilstras maiores na edificação desta nova e necessária ordem governativa.

A cooperação e a solidariedade devem ser os grandes fundamentos da governança transnacional ambiental. Sem uma atuação global cooperativa nenhum projeto de civilização vindouro será exitoso. A solidariedade também é imprescindível como razão de existência, fonte de legitimação e objetivo maior a ser alcançado por este novo modelo de governança.

Já em 1945, no Preâmbulo da Declaração da UNESCO, Declaração e Programa de Ação sobre a Cultura de Paz da ONU, a solidariedade intelectual e moral constava como diretriz fundamental. Da mesma forma, a “Carta da Terra” também preconiza a necessidade de uma “base ética sólida para a Sociedade civil emergente e ajuda na construção de um

⁴⁹ MIGLINO, Arnaldo. Uma comunidade global para a tutela do ambiente. **Revista Archivio Giuridico**, v. 227, 2007, editada por Filippo Serafini e publicada pela Mucchi Editore, em Roma, Itália. (www.mucchieditores.it). Título original: Una comunità mondiale per la tutela dell’ambiente.

⁵⁰ CORDINI, Giovanni. **Diritto ambientale comparato**. Padova: CEDAN, 1997. p. 07.

⁵¹ Como exemplo de tutela de bens ambientais verdadeiramente planetários, pela lógica do Direito Internacional Clássico, cite-se a Convenção de Ransar, que estabelece cooperação internacional para proteção de áreas úmidas situadas nas zonas fronteiriças, por intermédio de acordos interestatais. Entre os acordos celebrados, citem-se os seguintes ecossistemas: a) Parque Transfronteiriço Lagos de Prespa (Albânia, Grécia e Ex-República Yugoslava da Macedônia); b) Polisie (Bielrússia, Polônia e Ucrânia); c) Vallé de la Haute-Sûre, criado pela Bélgica e Luxemburgo, entre outros.

mundo sustentável baseado no respeito à natureza, os direitos humanos universais, a justiça econômica e uma cultura de paz”.⁵²

A Constituição Espanhola de 1978, no seu artigo 45, preceitua que a proteção do meio ambiente será concretizada com a indispensável solidariedade coletiva. Na França, já desde 1946, há na Constituição referência direta ao princípio da solidariedade. Em diversos países, a solidariedade consta como objetivo a ser alcançado pelos Estados e também como valor fundamental diretamente relacionado com a proteção e a defesa do meio ambiente, inclusive na sua dimensão solidária intergeracional.

Conforme ainda destaca Gabriel Real Ferrer, a solidariedade é o fundamento de qualquer grupo humano e também do Estado, indispensável para a coesão social e para gerar a indispensável sensação de pertencimento entre os cidadãos.⁵³ Também é enfático ao afirmar que a eficácia das soluções depende da alteração da organização social do planeta e que a solidariedade deve ter aplicação generalizada não apenas na perspectiva ética, mas também como princípio jurídico formalizado.⁵⁴

Embora não seja o objetivo específico deste trabalho teorizar acerca da forma pela qual serão institucionalizadas ou implementadas as novas estratégias de governança transnacional ambiental, desde logo é possível antecipar que a governança transnacional não depende apenas da criação de sofisticadas e complexas instituições, mas principalmente de atitudes concretas voltadas à proteção efetiva de bens jurídicos de vocação planetária, por parte de instituições, organismos e autoridades locais e transnacionais.

Neste sentido, a governança ambiental transnacional será é um *locus* privilegiado para incorporar, nas diretrizes de condutas a serem ditadas em cada país, os valores éticos e principiológicos que já estão teoricamente bem expostos nas declarações e recomendações dos organismos internacionais, ou seja, para a consolidação gradual de um espaço público transnacional que forneça respostas mais satisfatórias e consequentes para os dias vindouros.

Outra questão que deve ser especialmente fomentada, em termos de governança transnacional ambiental, é a consolidação e a criação de órgãos judiciais de vocação universal para a tutela do meio ambiente.⁵⁵ Porém, antes até da criação de novas instâncias decisórias, é

⁵² A carta da terra. Disponível em: http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/carta_terra.doc

>. Acesso em: 22 jan. 2012.

⁵³ FERRER, Gabriel Real. La solidaridad en el derecho administrativo. **Revista de Administración Pública (RAP)**, n. 161, p. 123-179, mayo/ago. 2003.

⁵⁴ FERRER, Gabriel Real. La construcción del derecho ambiental. **Revista Aranzadi de Derecho Ambiental**, Pamplona, ESP, n. 1, p. 73-93, 2002. Disponível em: <http://www.dda.ua.es/documentos/construccion_derecho_ambiental.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2012.

⁵⁵ Atualmente são órgão judiciais com vocação universal também para a concretização da tutela do meio ambiente: TEDH (Tribunal Europeu de Direitos Humanos); TIJ (Tribunal Internacional de Justiça); TIDM

fundamental que os órgãos já existentes estejam sensibilizados e considerem a variável da sustentabilidade nas suas decisões, mesmo quando o objeto da controvérsia não guarda relação direta com o meio ambiente.

5 AVANÇOS E RETROCESSOS NO TEMA DA GOVERNANÇA TRANSNACIONAL NA RIO + 20

Os conteúdos tratados nos itens anteriores permitem concluir ter sido a instituição de efetiva governança transnacional ambiental um dos temas mais importantes na pauta da Rio+20. Foram basicamente três as propostas. A primeira foi a de criar um novo organismo na ONU específico para a área ambiental. A segunda foi de dar ao PNUMA (Programa das Nações Unidas Para o Meio Ambiente) um novo *status*, igualando-o a organismos como a OMC (Organização Mundial do Comércio). A terceira proposta foi a de se promover a elevação do poder da Comissão de Desenvolvimento Sustentável da ONU.

Durante a Rio+20, foi o diretor executivo do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), Achim Steiner⁵⁶, presente à reunião, quem liderou as discussões em torno do tema governança transnacional ambiental. A capacidade de gerir as ações de meio ambiente nos países de maneira sustentável e a necessidade de fortalecimento dos órgãos que cuidam do setor em todo o mundo foram os principais temas discutidos durante a conferência.

A governança transnacional ambiental para o desenvolvimento sustentável foi um dos principais propulsores para a maioria das discussões da Rio+20. Os debates convergiram para que, independentemente do formato que tenha a proposta de mudança a ser feita no PNUMA, o importante é que se constitua uma instância com autonomia e mandato.

Como já assinalado, o tema da governança transnacional ambiental provocou vivo interesse e controvérsia nos debates para elaboração do documento base da Rio+20. As discussões disseram respeito à governança dos temas ambientais na estrutura da ONU. Houve consenso sobre sua prioridade nas discussões. Permaneceram, entretanto, dúvidas e

(Tribunal Internacional de Direito do Mar); CIDH (Corte Interamericana de Direitos Humanos). Há também a possibilidade remota de o próprio TPI (Tribunal Penal Internacional) atuar na defesa indireta do meio ambiente quando, por exemplo, num crime de guerra o fato resultar em danos graves ao meio ambiente. No âmbito das soluções de controvérsias comerciais, a OMC (Organização Mundial do Comércio), embora criada para fomentar a livre concorrência comercial, também pode atuar na defesa do meio ambiente, pois várias controvérsias concorrenciais são geradas exatamente pela falta ou inadequação de medidas e cautelas para com o meio ambiente. Um exemplo muito expressivo foi o caso que envolveu a importação de pneus recauchutados.

⁵⁶ Veja, São Paulo: Abril, 04 jun. 2000.

divergências quanto ao formato que ela deve assumir. De um lado, países europeus defenderam a criação de uma organização internacional, a Organização Mundial do Meio Ambiental (OMMA), que, nos moldes de outras entidades (Organização Mundial do Comércio, Organização Mundial da Saúde), substituiria o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), criado em 1972, na Conferência de Estocolmo. Segundo seus defensores, tal ação fortaleceria politicamente o organismo, aumentaria seu orçamento e tornaria suas decisões muito mais efetivas no âmbito transnacional. Em posição oposta, estão aqueles que rejeitam mais um órgão burocrático, que poderia interferir em políticas internas e até encobrir ações protecionistas de países ricos.

Porém, o mais importante foi a aproximação que houve em direção a um conceito consolidado de governança transnacional ambiental. Essa expressão vem sendo repetida com frequência nos últimos tempos, mas nem sempre compreendida em sua devida dimensão, como anota Alcindo Gonçalves.⁵⁷ Tendo-se em conta o que foi debatido durante a Rio+20, poder-se-ia defini-la como a arquitetura do sistema de gestão transnacional do meio ambiente. A palavra arquitetura é bem expressiva, na medida em que traduz o desenho da organização e o projeto de administração dos problemas relativos ao meio ambiente, especialmente no que diz respeito à forma com que eles serão tratados.

Para entender esse movimento de consolidação do conceito, é importante considerar os debates atuais sobre o tema. Governança seria mais do que um simples conjunto de formatos de gestão. A categoria se desdobraria em quatro planos, que a definiriam de modo muito mais preciso. Em primeiro lugar, é preciso não perder de vista, quando se menciona a governança transnacional, seu caráter instrumental. Ela é meio e processo capaz de produzir resultados eficazes. É ferramenta importante para a solução de problemas globais, ao mesmo tempo em que sua efetivação desencadeia processos (muitas vezes longos e complexos) através dos quais as questões envolvidas são tratadas. Nessa linha, a Comissão sobre Governança Global, criada pela ONU no começo dos anos 1990, definiu governança como "a totalidade das maneiras pelas quais os indivíduos e as instituições, públicas e privadas, administram seus problemas comuns".

Governança só existe com participação ampliada em todos os processos (diagnósticos e estudos preliminares, articulação de interesses, discussão dos problemas, análise das alternativas, tomada de decisões, implementação e monitoramento/controle).

⁵⁷ GONÇALVES, A. F; COSTA, J. A. F. **Governança global e regimes internacionais**. São Paulo: Almedina, 2011. p. 73-102. Alcindo Gonçalves, Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo. Atualmente é coordenador do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito da Universidade Católica de Santos - Mestrado e Doutorado.

Nesse segundo importante ponto, fica evidente que a governança se distingue dos mecanismos clássicos do Direito Internacional (em que apenas sujeitos de direito, como os Estados nacionais ou as organizações internacionais, participam). A efetiva governança transnacional ambiental exige, portanto, a presença e o envolvimento ativo de Estados e organismos transnacionais ao lado da Sociedade civil, representada pelas organizações não governamentais (ONGs), empresas transnacionais e a comunidade científica.

Enquanto as ações governamentais são baseadas na coerção, na obrigação de cumprir, os fundamentos da governança estarão no consenso e na cooperação. Esse é o terceiro aspecto que caracteriza os processos que envolvem os diferentes atores na efetivação da governança transnacional ambiental. Mesmo em face de divergências (como entre países ricos e em desenvolvimento na questão das mudanças climáticas e redução da emissão de gases de efeito estufa, ou nas disputas entre empresas e ONGs), o objetivo central é sempre construir pontos comuns capazes de trazer avanços, em muitos casos para superar a ineficiência do sistema internacional ou minimizar dilemas de ação coletiva, em que alguns buscam evitar os custos da cooperação sem deixar de usufruir dos benefícios.

Gonçalves ainda destaca que não há governança sem um conjunto de instituições internacionais, ou seja, de princípios, regras e normas, formais ou informais, que buscam dar conta dos problemas, balizar comportamentos e estabelecer metas para controle e limitação de ações predatórias ou ameaçadoras ao meio ambiente.

Pôr em pé o edifício da governança transnacional ambiental é tarefa inadiável. Sem ela, é impossível imaginar a possibilidade de avanço na proteção do meio ambiente e na sustentabilidade. A Organização Mundial do Meio Ambiente sem dúvidas será um elemento importante para sua construção. Não é, porém, o único caminho. Nesse sentido, a posição da diplomacia brasileira durante a Rio+20 foi interessante e realista. Criticou a criação de uma agência ambiental mundial, mas apontou uma alternativa: uma agência transnacional sobre desenvolvimento sustentável, para tratar de modo equilibrado e simultâneo problemas econômicos, ambientais e sociais.

A proteção ao ambiente e a adoção de critérios de sustentabilidade não são um problema isolado, que diz respeito exclusivamente a questões de poluição, biodiversidade ou mudanças climáticas. É por meio da ideia do desenvolvimento sustentável que o ambiente poderá articular-se com as várias dimensões: cultural, política, econômica e social. Durante a Rio+20, apesar dos poucos avanços formais havidos, foi reforçado o entendimento de que é

preciso não esquecer, em nenhum momento, que a governança transnacional ambiental será o meio essencial para sua promoção.⁵⁸

6 NOTA CONCLUSIVA

Notou-se, ao longo do articulado nas páginas anteriores, que os novos desafios gerados pela intensificação da globalização e pela crise ecológica multidimensional, que caracterizam a Sociedade de risco, hipercomplexa e policonflitiva, propiciam também uma crise de governança global sem precedentes e tornam oportuna e necessária a implementação de novos modelos de gestão e regulação.

A crise de governança decorre tanto da obsolescência do modelo estatal, limitado pelas fronteiras territoriais, como também da insuficiência do sistema e da lógica jurídica do Direito Internacional para a eficaz tutela planetária do meio ambiente e da sustentabilidade.

Apesar dos avanços, propiciados pela inserção de postulados ecológicos nas Constituições dos Estados, há ainda um *deficit* substancial na implementação das normas ambientais apenas pelos Estados, exatamente pela falta de políticas, estratégias de ação e normas com maior força cogente e dotadas de eficácia global.

A inclusão da governança como um dos temas centrais da Rio+20, embora os resultados não tenham sido os mais promissores, foi oportuna e necessária. Afinal, é por meio da ideia do desenvolvimento sustentável que o ambiente poderá articular-se com as várias dimensões: cultural, política, econômica e social. Na Rio+20, apesar dos poucos avanços formais havidos, restou reforçada a compreensão acerca da importância da temática governança transnacional ambiental, pois esta estratégia global constitui o meio essencial para a promoção da sustentabilidade com a dimensão necessária.

Afinal, trata-se de um momento histórico único para que sejam repensadas as estratégias de implementação das normas de proteção do ambiente em escala planetária, bem como o papel das instituições.

Em síntese: o futuro desafia a consolidação de novas formas de governança, estruturadas como uma grande teia de proteção do planeta, regidas por princípios ecológico-sociais e que assegurem alternativas e oportunidades democráticas mais inclusivas, participativas e emancipatórias e tenham como preocupação garantir um mundo melhor para as futuras gerações. Só com novas estratégias globais de governança, baseadas na cooperação

⁵⁸ GONÇALVES, A. F; COSTA, J. A. F. **Governança global e regimes internacionais**. São Paulo: Almedina, 2011. p. 73-102.

e na solidariedade, é que será possível assegurar um futuro com sustentabilidade e mais justiça.⁵⁹

TRANSNATIONAL ENVIRONMENTAL GOVERNANCE IN RIO +20

ABSTRACT

This article's goal is to investigate the limitations of current political and legal model for the management and protection of environmental estates in a global perspective, especially from reflections brought by RIO + 20 Conference, that happened in the city of Rio de Janeiro in June 2012. With the use of the inductive method, it is observed that in the current risk society there is a global governance crisis which brings the opportunity to implement new management and regulation models. This governance crisis accrues from both the state model's obsolescence, limited by territorial boundaries, and also from the legal system's inadequacy and the logic of traditional international Law for the effective protection of global environment, especially regarding to future risk and protection of future generations. This article wants to confirm that the development of new strategies of transnational environmental governance are capable to articulate cohesive, inclusive, democratic and cooperative attitudes and to aggregate people, institutions and states in the fight for protection of property and values essential to ensure, even for future generations, a decent, sustainable and promising life.

Keywords: Transnationality. Transnational Governance. Environment.

REFERÊNCIAS

A CARTA da terra. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/carta_terra.doc>. Acesso em: 22 jan. 2012.

ARAÚJO, Thiago Cássio D'Avila. O estado ambiental de direito. **Revista da Advocacia Geral da União**, n. 14, p. 167-177, dez. 2007.

BACHELET, Michel. **Ingerência ecológica: direito ambiental em questão**. Lisboa: Instituto Piaget, 1995.

BECK, Ulrich. **Liberdade ou capitalismo**. Tradução Luiz Antônio Oliveira de Araújo. São Paulo: Littera Mundi, 2001.

BECK, Ulrich. **¿Qué es la globalización?: falácias del globalismo, respuestas a la globalización**. Tradução Bernardo Moreno e Maria Rosa Borrás. Barcelona: Paidós, 2004.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade**. Tradução de Sebastião Nascimento. São Paulo: Ed. 34, 2010.

⁵⁹ BODNAR, Zenildo; CRUZ, Paulo Márcio. Pensar globalmente y actuar localmente: el estado transnacional ambiental en Ulrich Beck. **Revista Aranzadi de Derecho Ambiental**, Alicante, ESP, n. 1, p. 51-59, 2008.

BENJAMIN, Antônio Herman. Constitucionalização do ambiente e ecologização da constituição brasileira. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Coord.). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007.

BODNAR, Zenildo. **A responsabilidade tributária do sócio administrador**. Curitiba: Juruá, 2005.

BODNAR, Zenildo; CRUZ, Paulo Márcio. Pensar globalmente y actuar localmente: el estado transnacional ambiental en Ulrich Beck. **Revista Aranzadi de Derecho Ambiental**, Alicante, ESP, n. 1, 2008.

CASTRO, Paulo Canelas. Globalização e direito internacional: rumo ao estado de direito nas relações internacionais?. In: **NOS 20 ANOS do Código das Sociedades Comerciais: homenagens aos professores doutores A. Ferrer Correa, Orlando de Carvalho e Vasco Lobo Xavier**. Coimbra: Coimbra, 2007. v. 3.

CANOTILHO, J. J. Gomes. Estado constitucional ecológico e democracia sustentada. In: FERREIRA, Helini Silvini; LEITE, José Rubens Morato. **Estado de direito ambiental: tendências: aspectos constitucionais e diagnósticos**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

CHICHILNISKY, Graciela. **Precisa-se de um novo Bretton Woods**. Disponível em: <<http://www.monitormercantil.com.br/mostranoticia.php?id=59210>>. Acesso em: 25 jan. 2012.

CORDINI, Giovanni. **Diritto ambientale comparato**. Padova: CEDAN, 1997.

CRUZ, Paulo Márcio. **Política, poder, ideologia e estado contemporâneo**. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2004.

CRUZ, Paulo Márcio; BODNAR, Zenildo. A transnacionalidade e a emergência do Estado e do direito transnacionais. In: CRUZ, Paulo Márcio; STELZER, Joana (Org.). **Direito e transnacionalidade**. Curitiba: Juruá, 2009.

CRUZ, Paulo Márcio; BODNAR, Zenildo. O clima como necessidade de governança transnacional: reflexões pós-Copenhague 2009. **Sequência**, Florianópolis, v. 31, p. 319-339, 2010.

CRUZ, Paulo Márcio; BODNAR, Zenildo. O novo paradigma de direito na pós-modernidade. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito**, Porto Alegre, v. 3, p. 75-83, 2011.

CRUZ, Paulo Márcio; FERRER, Gabriel Real. Os novos cenários transnacionais e a democracia assimétrica. **UNOPAR Científica Ciências Jurídicas e Empresariais**, v. 11, p. 11-18, 2010.

CRUZ, Paulo Márcio; SIRVENT, J. F. C. Ensaio sobre a necessidade de uma teoria para a superação democrática do estado constitucional moderno. **Revista Novos Estudos Jurídicos**, v. 11, p. 41-62, 2006.

CRUZ, Paulo Márcio; STELZER, Joana (Org.). **Direito e transnacionalidade**. Curitiba: Juruá, 2009.

FERRER, Gabriel Real. La construcción del derecho ambiental. **Revista Aranzadi de Derecho Ambiental**, Pamplona, ESP, n. 1, 2002. Disponível em: <http://www.dda.ua.es/documentos/construccion_derecho_ambiental.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2012.

FERRER, Gabriel Real. La solidaridad en el derecho administrativo. **Revista de Administración Pública (RAP)**, n. 161, maio/ago. 2003.

O NOVO estado transnacional. **Conjuntura Econômica**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 10, p. 40-42, out. 1998.

GONÇALVES, A. F; COSTA, J. A. F. **Governança global e regimes internacionais**. São Paulo: Almedina, 2011.

HABERMAS, Jürgen. **A constelação pós-nacional**. Tradução Márcio Selligmann-Silva. São Paulo: Litera Mundi, 2001.

HAURIOU, Maurice. **Princípios del derecho público y constitucional**. Tradução Estudio preliminar, Notas y Adiciones Carlos Ruiz del Castillo. Granada: Camares, 2003.

JULIOS-CAMPUZANO, Alfonso de; MARTIN, Nuria Beloso (Coord.). **¿Hacia un paradigma cosmopolita de derecho?: pluralismo jurídico, ciudadanía y resolución de conflictos**. Dykinson, 2008.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. **Direito ambiental na sociedade de risco**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

KANT, Immanuel. **À paz perpétua**. Porto Alegre: L&PM, 1989.

LEFF, Henrique. **Saber ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder**. Tradução Lúcia Mathilde Endlich Orth. Petrópolis: Vozes, 2005.

MATEO, Ramón Martín. La revolución ambiental pendiente. In: MAÑAS, José Luis Piñar. **Desarrollo sostenible y protección del medio ambiente**. Madrid: Civitas, 2002. p. 54-73.

MATEO, Ramón Martín. **Tratado de derecho ambiental: recursos naturales**. Madrid: Trivium, v. III, 1997.

MIGLINO, Arnaldo. Uma comunidade global para a tutela do ambiente. **Revista Archio Giuridico**, Roma, v. 227, 2007. Tradução de: Una comunità mondiale per la tutela dell'ambiente.

NUNES JR., Amandio Teixeira. Estado de direito ambiental. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n. 163, jul./set. 2004.

RIFKIN, Jeremy. **La civilización empática: La carrera hacia una conciencia global en un mundo en crisis**. Madrid: Paidós, 2010.

ROTA, Demétrio Loporeta. **Los principios de derecho ambiental**. Madrid: Civitas, 1998.

SANTOS, Boaventura de Souza. A escala do despotismo. **Revista Visão**, Coimbra, 2006.

SANTOS, Boaventura de Souza; GARAUTI, Cesar A. Rodrigues (Ed.). **El derecho y la globalización desde abajo**: hacia una legalidad cosmopolita. Barcelona: Anthropos, 2007.

SUÁREZ, Fernando. Informe espanhol. In: MARZAL, António (Ed.). **Crisis del Estado de bienestar y derecho social**. Barcelona: J. M. Bosch, 1997.

VILLASANTE, Tomas. **Las democracias participativas**. Madrid: HOAC, 2003.

ZARAGOZA, Frederico Maior. Prólogo. In: MAÑAS, José Luis Piñar (Dir.); CARO, Sabastián F. Utrera (Coord.). **Desarrollo sostenible y protección del medio ambiente**. Madrid: Civitas, 2002.

ZSÖGÖN, Silvia Jaquenod de. **Derecho ambiental y sistemas naturales y jurídicos**. Dykinson: Barcelona, 2008.