

GOVERNANÇA MUNDIAL AMBIENTAL MULTINÍVEL: UM CAMINHO DESEJÁVEL PARA A SUSTENTABILIDADE NO PLANETA TERRA¹

MULTILEVEL GLOBAL ENVIRONMENTAL GOVERNANCE: A DESIRABLE PATH TO SUSTAINABILITY ON PLANET EARTH

Magno Federici Gomes*
Lélio Braga Calhau**

*Estágio Pós-doutoral em Direito Público e Educação pela Universidade Nova de Lisboa-Portugal (Bolsa CAPES/BEX 3642/07-0). Estágios Pós-doutorais em Direito Civil e Processual Civil, Doutor em Direito e Mestre em Direito Processual, pela Universidad de Deusto-Espanha (Bolsa da Cátedra UNESCO e do Gobierno Vasco-Espanha). Mestre em Educação pela PUC Minas. Coordenador e Professor do Doutorado e Mestrado Acadêmico em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável na Escola Superior Dom Helder Câmara. Professor Titular licenciado da Faculdade de Direito Arnaldo Janssen. Advogado Sócio do Escritório Moraes & Federici Advocacia Associada. Líder do Grupo de Pesquisa: Responsabilidade Civil e Processo Ambiental (RECIPRO)/CNPQ-BRA e integrante dos grupos: Centro de Investigação & Desenvolvimento sobre Direito e Sociedade (CEDIS)/FCT-PT, Núcleo de Estudos sobre Gestão de Políticas Públicas (NEGESP)/CNPQ-BRA e Metamorfose Jurídica/CNPQ-BRA. ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-4711-5310>. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1638327245727283>. E-mail: magnofederici@gmail.com

**Doutorando em Direito na Escola Superior Dom Helder (MG). Mestre em Direito nas Relações Econômicas e Sociais pela Faculdade Milton Campos (MG). Especialista em Direito Penal pela Universidade de Salamanca (Espanha). Graduado em Psicologia pela UNIVALE. Membro da American Society of Criminology, ABRAMPA - Associação Brasileira do Ministério Público do Meio Ambiente e Instituto O Direito Por Um Planeta Verde. E-mail: direitopenal@gmail.com

Como citar: GOMES, Magno Federici; CALHAU, Lélio Braga. Governança mundial ambiental multinível: um caminho desejável para a sustentabilidade no planeta terra. **Revista do Direito Público**, Londrina, v. 17, n. 1, p. 172-187, abr. 2022. DOI: 10.5433/24157-108104-1.2022v17n1p. 172. ISSN: 1980-511X

Resumo: O presente artigo tem por objetivo investigar a Governança Mundial Multinível, seus desafios no início do século XXI, a emergência ambiental e como ela se apresenta como uma das abordagens mais difíceis, mas eficiente, no sentido de garantir a proteção do Planeta Terra e a sustentabilidade de sua exploração no presente e para as gerações futuras. Assim, esta pesquisa refletirá sobre a efetividade ou não da implantação de uma Governança Ambiental Multinível eficaz e eficiente para a proteção do globo. Para tanto, enfatiza-se a necessidade de se aprimorar a governança mundial do meio ambiente, haja vista que medidas locais ou regionais são insuficientes para garantir a eficácia da proteção ambiental do planeta. Este artigo é original por ultrapassar o contexto atual de setores do governo federal, que defendem que o Brasil deve adotar as medidas protetivas ambientais que entender devidas, sem levar em consideração o sistema internacional de proteção ambiental, o qual vem sendo construído, paulatinamente, ao longo de décadas, pela comunidade internacional. Por fim, este estudo se utiliza do método lógico-dedutivo, por meio do estudo bibliográfico.

Palavras-chave: Governança Multinível. Governança Ambiental. Governança Multinível Global. Governança Multinível Global Ambiental.

Abstract: This paper aims to investigate Multilevel World Governance, its challenges at the beginning of the 21st century, the environmental emergency and how it presents itself as one

¹ Trabalho financiado pelo Edital 03/2019, da Escola Superior Dom Helder Câmara, resultante dos Grupos de Pesquisas (CNPQ): Responsabilidade Civil e Processo Ambiental (RECIPRO), NEGESP, Metamorfose Jurídica e CEDIS (FCT-PT).

of the most difficult, yet efficient approaches to guarantee the protection of Planet Earth and sustainability exploitation in the present and for future generations. Thus, this research will reflect on the effectiveness or not of the implementation of an effective and efficient Multilevel Environmental Governance for the protection of the globe. Therefore, the need to improve global environmental governance is emphasized, given that local or regional measures are insufficient to guarantee the effectiveness of the planet's environmental protection. This article is original in that it goes beyond the current context of sectors of the federal government, which argue that Brazil should adopt the environmental protective measures it deems appropriate, without taking into account the international system of environmental protection, which has been gradually built up over time for decades by the international community. Finally, this study uses the logical-deductive method, through the bibliographic study.

Keywords: Multilevel Governance. Environmental Governance. Global Multilevel Governance. Multilevel Global Environmental Governance.

INTRODUÇÃO

Não são poucos os autores que defendem a situação de emergência ambiental em que o Planeta Terra vem enfrentando nas últimas décadas. Parte dessas preocupações foi assimilada e levada à realização da Conferência de Estocolmo, em 1972, sendo tal advento um marco internacional de mudança de paradigmas na defesa do meio ambiente.

Infelizmente, a velocidade da destruição do ecossistema, por conta da ação humana, não diminuiu no último século, levando à constatação de que o modelo de exploração europeu colonial sempre manteve um fim predatório de “saquear” a fauna e a flora nos locais em que os exploradores chegaram. Isso, indubitavelmente, alastrou-se pelas épocas seguintes, fundamentada na perspectiva antropocentrista de que a natureza existe para ser explorada da forma que a humanidade entender mais útil, mesmo que seja com grande e irreversível destruição.

A contracultura, nos anos sessenta do século XX, fomentou o surgimento de movimentos em defesa dos direitos civis, da população negra, de direitos humanos, em prol das mulheres e, inclusive, em defesa do meio ambiente.

Esses novos valores reoxigenaram o tecido social, aventando para o desenvolvimento econômico a necessidade que fossem observados quando da exploração dos recursos naturais. A ideia era clara, não haveria desenvolvimento sem que a justiça social (e a ambiental) fosse, também, verificada.

A par disso, cada vez mais, nas últimas décadas, consubstanciada em uma série de documentos internacionais, a questão social foi colocada como nuclear junto à questão ambiental. Não há como abordar referido tema (meio ambiente) sem que a justiça social seja, igualmente, um dos pontos centrais em quaisquer das iniciativas modernas desenvolvimentistas.

Várias possibilidades de enfrentamento da grave crise ambiental por qual enfrenta todo o globo são oferecidas e, dentre elas, destaca-se a da Governança Mundial Ambiental Multinível (GMAM).

O presente artigo busca, então, apresentar a tese do surgimento da GMAM como alternativa efetiva para que o conflito ambiental seja enfrentado eficazmente e de forma sustentável em todo o planeta. Enquanto alguns Estados, mediante líderes populistas, obcecados somente com a questão da soberania, não se conscientizarem quanto às suas obrigações, os problemas relativos ao meio ambiente serão cada vez maiores, não recebendo a resposta adequada para essa complexa situação.

O problema que se enfrentará consiste em verificar se a GMAM é uma opção realista, sóbria, consistente, bem como se se enquadra nas melhores práticas internacionais de desenvolvimento sustentável capazes de proteger o globo.

O objetivo geral é o de como organizar a GMAM de modo que ela seja efetiva, e não apenas mais um “foro de especialistas” e de ideias abstratas, que não se concretizam no “mundo da vida” das pessoas. Já o objetivo específico se traduz na discussão e criação de novos instrumentos para que o planeta seja protegido, haja vista a velocidade com que a destruição ambiental vem

ocorrendo, especialmente, após a segunda guerra mundial, na fase conhecida como “A Grande Aceleração”.

Justifica-se este estudo na medida em que a celeridade da devastação do ecossistema é muito maior do que as medidas adotadas por cada país, no sentido de proteção ao meio ambiente. Ao se tratar de um problema estrutural, somente a adoção de medidas pela comunidade internacional poderá propiciar respostas adequadas para esse complexo dilema, que envolve a sobrevivência de todos os seres vivos da Terra.

Para tanto, o trabalho foi estruturado em cinco tópicos principais. No primeiro, discutir-se-ão os desafios da Ética Ambiental e como ela pode influir na formação de uma cultura ecológica propícia ao surgimento de uma verdadeira governança mundial ambiental.

No segundo tópico, serão tratadas as dificuldades para a construção paulatina de uma governança ambiental mundial e, a partir disso, pode ser importante para se garantir efetividade em temas de relevância para toda a comunidade internacional.

Já o terceiro item discorrerá sobre a questão ambiental e sua emergência, a qual consegue pouca efetividade, com ações locais ou limitadamente regionais. No quarto tópico, tratar-se-á dos esforços vividos pela governança mundial ambiental multinível, com o desafio de equalizar as suas necessidades com o paradigma da “sustentabilidade”.

Por fim, este artigo se utiliza do método lógico-dedutivo, por meio do estudo bibliográfico. Como marco teórico, será empregada a obra “A Desgovernança Mundial da Sustentabilidade”, do autor José Eli da Veiga (2013).

1 ÉTICA AMBIENTAL E O SURGIMENTO DE UMA CULTURA ECOLÓGICA

A situação da devastação ambiental, no Planeta Terra, demanda ações eficazes para que a sua destruição seja interrompida e, até mesmo, revertida. Todavia, não serão atuações isoladas ou medidas de pequena monta que irão converter esse processo destruidor global.

Nem mesmo a edição de leis ambientais protetivas rígidas, em todos os países, por si só, terão o condão de atingirem os resultados necessários. Elas são um instrumento para tanto, mas não o único.

Reverter o processo de devastação planetário demanda medidas que ataquem o cerne de questões profundas, as quais envolvem a vida de todos os indivíduos, e que passam pelas suas escolhas, ao longo dos últimos dois séculos, em especial, sobre o que acreditam ser o melhor para o progresso.

Nesse sentido, Leonardo Boff (2015, p. 271-284) apresenta, pela sua perspectiva, três possíveis grandes cenários para as prováveis respostas da humanidade ao problema ambiental, cada um deles com um resultado diverso: (i) o conservador, o mais provável, com a exploração dos ricos em relação aos pobres, com um neoliberalismo globalizado insensível à questão dos hipossuficientes economicamente; (ii) o reformista, dentro de uma matriz moderna, mas que busca

minimizar os resultados negativos, incluindo, aqui, o ecodesenvolvimento, a figura controversa da economia verde, contudo, sem abdicar do propósito clássico do desenvolvimento sustentável e, por fim; (iii) o modelo libertador, uma real alternativa, a qual comporta uma profunda visão da civilização.

Infelizmente, a devastação dos recursos naturais mundiais transpassa mais por “questões éticas”, as quais levaram posteriormente à adoção de iniciativas econômicas, culminando na exploração predatória ambiental de forma cada vez mais prejudicial para a humanidade. Sem a resolução desses problemas prévios, as medidas econômicas posteriores já serão decididas sobre pressupostos ecológicos equivocados, uma vez que não haverá uma intervenção no núcleo da celeuma.

A situação é tão grave que, hoje, não há dúvida que, antes da destruição da Terra, os seres humanos serão os destruídos, uma vez que vivem um consumismo absurdo e sem limites, quando o planeta já dá claros sinais de que começa a se esgotar.

Nesse contexto, Enrique Leff (2009, p. 281-282). adverte sobre o que deve ser implantada nessa cultura ecológica, dentro de uma verdadeira e nova racionalidade ambiental, para que se possa reverter o quadro de danosidade do ecossistema em alta velocidade, a qual poderá levar, no futuro, à destruição da humanidade:

A cultura ecológica deve ser concebida num quadro mais amplo, no qual estes processos ideológicos transformam as relações de produção e as relações de poder entre Estado e sociedade. Assim a cultura ecológica abrange a construção de uma racionalidade ambiental mediante os seguintes processos:

- a) O estabelecimento dos parâmetros axiológicos de uma ética ambiental, no qual se forjam os princípios morais que legitimam as condutas individuais e o comportamento social perante a natureza, o ambiente e o uso dos recursos naturais.
- b) A construção de uma teoria ambiental por meio da transformação dos conceitos, técnicas e instrumentos com o fim de conduzir os processos socioeconômicos para estilos de desenvolvimento sustentáveis.
- c) A mobilização de diferentes grupos sociais e a colocação em prática de projetos de gestão ambiental participativa baseados nos princípios de uma racionalidade ambiental e nos objetivos da sustentabilidade.

Portanto, não adianta somente editar leis punitivas, as quais apenas irão atuar posteriormente à ocorrência do dano ambiental, quando, de forma generalizada e internalizada por um grande número de pessoas pelo globo, a exploração predatória, “maquiada” com outros nomes (um verdadeiro *greenwashing* ético), incentivam as pessoas a consumirem, cada vez mais, como se os recursos planetários fossem infindáveis. Isso não traduz uma preocupação com o grau de recursos que as próximas gerações terão acesso, e que podem levar não apenas a uma redução da qualidade de vida, mas, também, a eventos catastróficos irreversíveis, em poucas décadas.

Nesse prisma, além de irem de encontro ao processo civilizatório, causa estranheza as tentativas de alguns países em negar vigência às convenções internacionais ambientais, em razão

de um determinado líder ou outro, que se revezou no processo democrático, entendendo ser algo ruim para o seu projeto pessoal de poder.

Aliás, esse populismo negacionista só possui o condão de levar ao isolamento a comunidade internacional, prejudicando a humanidade e o planeta como um todo. Não há como manter os padrões de consumo adotados, na atualidade, pelo modelo capitalista. Isso precisa ser revisto em escala mundial, pois não há nenhum paradigma econômico, por mais vitorioso que seja, que esteja autorizado a funcionar com o resultado concreto de levar a humanidade à própria destruição.

Daí a importância de a governança global ser um mecanismo adequado para o enfrentamento dos desafios prementes relacionados à questão do meio ambiente mundial, por meio da adoção de uma ética ambiental que consubstancie esses novos valores. Igualmente se espera que isso possa ser seguido pelas pessoas, de forma que as ações de proteção ao meio ambiente, inseridas em cada soberania nacional, e as de governança ambiental multinível ambiental, sejam criadas para aperfeiçoar as atuações, e não para, tardiamente, tentar corrigir as escolhas econômicas insustentáveis de bilhões de indivíduos.

A situação da crise ambiental ou “uma nova” e irrecuperável destruição do ecossistema é também motivo de grave advertência feita por Michel Serres (2011, p. 90-91):

De fato, basta levar as coisas ao extremo para se dar conta dessa consequência. No termo, global, do formidável crescimento que contagia com seu ritmo meu livro, vejam se erguer diante de vocês uma figura dura do Dilúvio: o planeta totalmente invadido por lixo e outdoors, lagos saturados de dejetos, fossos submarinos entulhados de plásticos, mares cobertos de destroços, de detritos e de restos orgânicos... Em cada rochedo de montanha, em cada folha de árvore, em cada área lavrável [...]. Se imprime alguma publicidade; em cada relva se escrevem letras; as grandes marcas mundiais desenham suas imagens enormes nas geleiras gigantescas do Himalaia. Como a catedral da lenda, a paisagem é engolida por um tsunami de signos. Desaparecidas todas as demais espécies, estaremos sozinhos no mundo, a sós com nós mesmos. Nessa arca global, habitada apenas por nossa espécie, em que restam alguns dejetos de política - o público da publicidade -, a natureza se abisma sob a “cultura” [...].

Não há mais a possibilidade de que as ações de proteção do meio ambiente sejam postergadas ou diminuídas na sua efetividade, pois o planeta já não suporta o grau e a velocidade da devastação ambiental.

A destruição do ecossistema é percebida em todas as regiões e, inclusive, em locais inóspitos. O ser humano, com o modelo de consumo adotado e globalizado no que tem de pior, é o seu principal inimigo no processo de aniquilamento de sua casa, o Planeta Terra.

2 GOVERNANÇA MUNDIAL MULTINÍVEL

Não foram poucas as vezes em que a humanidade chegou perto de se destruir, notadamente,

após o advento da criação das bombas atômicas no século XX.

Já no início da referida era, a preocupação de que algo deveria ser feito no sentido de se criar um mecanismo internacional, o qual objetivasse permitir que os países encontrassem um instrumento para dirimir eventuais tensões, levou a uma primeira e importante tentativa: a Liga das Nações, de 1919.

Mediante essa organização internacional, buscava-se criar um espaço de mediação e resolução de conflitos entre os Estados, com o fito de evitar que diferenças acabassem ensejando uma situação de guerra, o que não era desejável por nenhum dos envolvidos face ao caráter de terror que tal evento acarreta às populações envolvidas. Segundo a Fundação Getúlio Vargas (2020):

A Liga possuía uma Secretaria Geral permanente, sediada em Genebra, e era composta de uma Assembleia Geral e um Conselho Executivo. A Assembleia Geral reunia, uma vez por ano, representantes de todos os países membros da organização, cada qual com direito a um voto. Já o Conselho, principal órgão político e decisório, era composto de membros permanentes (Grã-Bretanha, França, Itália, Japão e, posteriormente, Alemanha e União Soviética) e não-permanentes, estes últimos escolhidos pela Assembleia Geral. Não possuindo forças armadas próprias, o poder de coerção da Liga das Nações baseava-se apenas em sanções econômicas e militares. Sua atuação foi bem-sucedida no arbitramento de disputas nos Bálcãs e na América Latina, na assistência econômica e na proteção a refugiados, na supervisão do sistema de mandatos coloniais e na administração de territórios livres como a cidade de Dantzig. Mas ela se revelou impotente para bloquear a invasão japonesa da Manchúria (1931), a agressão italiana à Etiópia (1935) e o ataque russo à Finlândia (1939). [...].

Todavia, a Liga das Nações foi incapaz de prevenir e impedir a ocorrência da II Grande Guerra Mundial, sendo dissolvida, oficialmente, em 1946, quando já surgia, na esfera internacional, o que viria a ser depois uma das iniciativas mais relevantes de toda a história, a criação e o posterior desenvolvimento da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1945.

O importante trabalho que a ONU realizou, com muita dificuldade, na Guerra Fria, e que ainda hoje, com toda a certeza, contribui para que o espaço de mediação, com todas as suas dificuldades e limitações, se engrandeça, proporcionou o fomento para que outros organismos internacionais expandissem a sua atuação em diversos outros foros mediadores, quais sejam, na economia, no comércio internacional, no combate aos crimes praticados por organizações criminosas e na defesa dos direitos humanos.

Com isso, começou-se a consolidar, ao longo das décadas seguintes, um pensamento de que os problemas mundiais poderiam ser enfrentados, mediante um mecanismo de “governança global”. Nesse sentido, as lições de José Eli Veiga (2013, p. 13):

A expressão “governança global” começou a se legitimar entre os cientistas sociais e tomadores de decisões a partir do final da década de 1980, basicamente para designar atividades geradoras de instituições (regras do jogo) que garantem que um mundo formado por Estados-nação se governe sem que disponha de

governo central. Atividades para as quais também se contribuem muitos atores da sociedade civil, além de, é claro, governos nacionais e organizações internacionais.

No momento, com o crescimento de líderes populistas em várias regiões do mundo, diversas entidades internacionais, tais como, a União Europeia, a Organização das Nações Unidas (ONU), a Organização Mundial de Saúde (OMS), dentre outras, estão sob ataque. De certo, há uma série de dificuldades quando se trata dessas organizações, mas, não restam dúvidas que elas contribuem para a tomada de decisões com um mínimo de racionalidade no patamar global.

Veiga (2013, p. 42) cita três questões essenciais para o debate sobre a governança global do desenvolvimento, e que são relevadas: a das desigualdades, a das tendências de mudanças e a da sua própria arquitetura organizacional.

É indubitável que o aperfeiçoamento e as transformações são bem-vindos, todavia, a tentativa de esvaziá-los, do modo como os líderes populistas vêm defendendo, significa o retrocesso do processo civilizatório. Além disso, desconsideram as décadas de atuação de diversas nações, ao longo de gerações, para que tal nível de diálogo e de ação internacional fosse construído.

Para que um modelo libertador ético ambiental seja alcançado, com resultados consistentes na defesa do meio ambiente, da humanidade e de todos os seres vivos, a necessidade de um *approach* global (e não apenas local) é essencial, não somente para a proteção do presente, mas para o destino das gerações futuras. A cooperação entre as nações é uma necessidade para a sobrevivência da humanidade.

Superar a concepção isolacionista e buscar a perpetuidade no poder apenas com o conceito de soberania, desrespeitando, por outro lado, compromissos morais, éticos, jurídicos e de relações internacionais, não somente segrega um país na comunidade internacional, como enfraquece a própria comunidade estrangeira, desconstruindo redes de proteção ambiental que foram lentamente consolidadas ao longo dos últimos cinquenta anos.

Sobre isso, pontuam Magno Federici Gomes e Leandro José Ferreira (2017, p. 96) que as medidas de amplitude internacional devem ser efetivas e não podem ser tratadas pelos Estados tão somente como ações meramente simbólicas:

Medidas precisam ser tomadas muito além de conferências internacionais e cartas de boas intenções. Medidas sérias e imediatas de combate à poluição da água, do solo, do ar e da terra precisam ser amplamente difundidas e implementadas. As falácias e os discursos dotados de belas e representativas palavras precisam ser sistematicamente permutados para ações concretas e eficientes de combate ao desmatamento e ao incessante desejo de poluir o planeta.

Não se trata de se submeter totalmente aos organismos internacionais, como alguns ativistas reclamam, ou de ofender o próprio conceito de soberania, mas significa agir em conjunto com a comunidade estrangeira, na busca da construção de uma governança mundial, que poderá ser, na questão ambiental, a responsável, no futuro, pela própria sobrevivência da humanidade.

3 A QUESTÃO AMBIENTAL E SUA EMERGÊNCIA

Já não há mais tempo para agir quando o assunto é salvar o Planeta Terra. A proteção do meio ambiente gera uma “onda de esforços” em todas as nações, a fim de que se atinja o “*point of no return*” e para que o mundo não seja destruído em um “caminho sem volta”.

Alguns pesquisadores apontam que, atualmente, o mundo vive uma nova era geológica, o Antropoceno, em que a ação predatória dos seres humanos, que começou após a Revolução Industrial, tornou-se mais violenta com a “A Grande Aceleração” ocorrida após os anos de 1950.

O consumismo desenfreado é um dos grandes responsáveis pela devastação ambiental mundial e não há mais como esse meio de vida ser sustentado. Chega-se a mencionar que o meio ambiente, tal como era conhecido, não voltará nunca mais a ser o mesmo. Nesse contexto, adverte Albert Jacquard (2004, p. 14):

Crise é uma situação provisória que tem um começo, um fim e acaba mais ou menos brevemente. O conceito de “crise” é perigosamente enganador, pois implica que, mesmo se a situação atual não é exatamente semelhante a do passado, ela se manifestará de novo. O que a sociedade está vivendo hoje não terá um fim que levará ao estado anterior. Não devemos, portanto falar de crise, mas de “mutação irreversível”, no sentido em que a entendem os biólogos. Não haverá retorno.

Medidas isoladas adotadas pelos países, de forma descoordenada, podem não surtir o efeito necessário tanto para uma “crise” quanto para uma “mutação irreversível” do meio ambiente. Trata-se de um problema local e global ao mesmo tempo, que demanda ações concatenadas para que seja enfrentado de forma eficiente e efetiva. São, inclusive, as orientações de vários documentos internacionais que tratam da questão ambiental.

Nesse ponto, deve-se registrar, mais uma vez, a ação negativa e perniciosa que os negacionistas têm exercido junto às populações, espalhando *fake news* sobre uma possível “gravidade menor do problema”.

Ao desafiar a quase totalidade dos resultados científicos sobre as mudanças climáticas, por exemplo, tais indivíduos espalham notícias falsas ao relatarem que as alterações do clima são eventos totalmente naturais e vão se resolver, automaticamente, no futuro, por ser um “ciclo” do planeta, quando os estudos realizados comprovam que a situação já é muito grave e foi prejudicada, ainda mais, pela ação destrutiva dos seres humanos.

4 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E A GOVERNANÇA MUNDIAL AMBIENTAL MULTINÍVEL (GMAM)

As celeumas enfrentadas na tentativa de se construir uma governança global são ainda maiores quando se trata de GMAM. Conceituá-la é importante para que haja a compreensão da

sua complexidade e amplitude.

Com uma nomenclatura similar e com o mesmo sentido, pode-se definir essa governação mundial ambiental multinível (ou governança ambiental global), nas lições de Adil Najam, Mihaela Papa e Naada Taiyab, (2006, p. 3) como:

Entendemos a governança ambiental global (GEG) como a soma de organizações, instrumentos de política, mecanismos de financiamento, regras, procedimentos e normas que regulam os processos de meio ambiente global de proteção. Desde que as questões ambientais entraram na agenda internacional no início dos anos 1970, políticas e políticas ambientais globais vem se desenvolvendo rapidamente. O nosso sistema de governança ambiental, na atualidade, reflete tanto os sucessos, quanto os fracassos desse desenvolvimento². (tradução nossa).

Aqui, não somente se enfrentam os interesses econômicos, que, muitas das vezes, vão de encontro à pauta de preservação do meio ambiente, como também as ações dos negacionistas, que tentam minimizar o problema planetário.

Além disso, em vários continentes, líderes políticos populistas e/ou ultranacionalistas, que se envolvem unicamente para os supostos interesses de seus eleitores, buscam, por meio de ataques retóricos baseados em questões reducionistas envolvendo a soberania, retirar a legitimidade de ações voltadas ao aperfeiçoamento de qualquer iniciativa de governança global, as quais são contrárias aos seus projetos pessoais de poder.

Além disso, há uma permanente tensão entre os desenvolvimentistas e os ambientalistas que, dentro do próprio conceito de desenvolvimento sustentável, estão longe de um consenso sobre a amplitude e a sua própria interpretação.

Sobre a pressão econômica atual e a conseqüente devastação do Planeta Terra, Boaventura de Souza Santos e Marilena Chauí (2013, p. 88-89) mencionam que:

A segunda característica que, no limiar do século XXI, o desenvolvimento capitalista toca os limites de carga do planeta Terra. Em 2012, diversos recordes de perigo climático foram ultrapassados nos EUA, na Índia, no Ártico, e os fenômenos climáticos extremos repetem-se com cada vez maior frequência e gravidade. Aí estão as secas, as inundações, a crise alimentar, a especulação com produtos agrícolas, a escassez crescente de água potável, o desvio de terrenos agrícolas para os agrocombustíveis e o desmatamento das florestas. Paulatinamente, vai-se constatando que os fatores de crise estão cada vez mais articulados e são afinal manifestações da mesma crise, a qual, pelas suas dimensões, se apresenta como crise civilizatória. Tudo está ligado: a crise alimentar, a crise ambiental, a crise energética, a especulação financeira sobre as commodities e recursos naturais, a grilagem e a concentração de terra, a expansão desordenada da fronteira agrícola, a voracidade da exploração dos recursos naturais, a escassez de água potável e a

2 Texto original: “*We understand global environmental governance (GEG) as the sum of organizations, policy instruments, financing mechanisms, rules, procedures and norms that regulate the processes of global environmental protection. Since environmental issues entered the international agenda in the early 1970s, global environmental politics and policies have been developing rapidly. The environmental governance system we have today reflects both the successes and failures of this development*” (NAJAM; PAPA; NAADA, 2006, p. 3).

privatização da água, a violência no campo[...].

Destarte, cabe à humanidade adotar uma verdadeira revolução em seus hábitos de consumo ou, em contrapartida, em pouco tempo, a devastação ambiental será irreversível não apenas às gerações futuras, mas para todos os seres vivos já no presente. Isto posto, a GMAM é uma das opções realistas e possíveis para se enfrentar esse complexo problema.

Convém mencionar que a temática social se encontra totalmente interligada à questão ambiental. Ken Conca (2015, p. 148) informa sobre o embate da falta de paz, *in verbis*:

Meio ambiente e paz estão inextricavelmente entrelaçados. Desafios ambientais e a má gestão dos recursos naturais pode ameaçar, ainda, a paz. O conflito violento mina, até mesmo os melhores esforços para promover a sustentabilidade. E a melhor gestão dos recursos naturais pode aumentar a paz, mesmo protegendo o meio ambiente. No entanto, como os direitos humanos, a paz historicamente tem sido um tema pouco desenvolvido no trabalho ambiental da ONU³. (tradução nossa).

Pode-se citar, assim, como um exemplo positivo de ação internacional, o Tratado da Antártida, de 1959, que impediu a destruição de uma grande área territorial, inóspita, mas extremamente rica em recursos ambientais. Provavelmente, caso esse diploma não tivesse sido assinado no passado, atualmente, haveria grandes corporações industrialmente estabelecidas naquele continente, com a inevitável devastação implantada nos padrões que veem sendo executados no restante do planeta.

Foi a partir da década seguinte, nos anos de 1960, que o movimento ambiental ganhou força, no que ensinam Evaldo Dias Oliveira e Thábata Biazuz Veronese (2009, p. 187):

É principalmente a partir da década de 1960 que se inicia um processo de revisão esta relação do homem com seu ambiente, e a percepção de que sua conduta predatória coloca em risco sua própria sobrevivência. As discussões que se seguiram, ao redor do mundo, apontariam para uma necessária revisão da postura adotada pelo homem na exploração dos recursos naturais, culminando em 1972 com a realização da 1ª Conferência Mundial do Meio Ambiente em Estocolmo, na Suécia, promovida pela Organização das Nações Unidas e ainda uma segunda conferência em 1992, além de reuniões setorializadas, convenções, elaboração de acordos e tratados.

Embora o assunto da proteção ambiental internacional já estivesse sendo discutido em alguns foros estrangeiros ao longo do século XX, porém, ainda pautados em visões extremamente antropocentristas foi a Convenção de Estocolmo, de 1972, que consagrou a causa ambiental como

3 Texto original: “Environment and peace are inextricably entwined. Environmental challenges and poor natural resource management can threaten peace. Violent conflict undermines even the best efforts to promote sustainability. And better management of natural resources can enhance peace even as it protects the environment. Yet, like human rights, peace historically has been an underdeveloped theme in the UN’s environmental work” (CONCA, 2015, p. 148).

uma pauta mundial, cuja necessidade de que fosse respeitada por todos os Estados era urgente.

No mesmo ano, a ONU lançou o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), que, nas palavras de Wagner Costa Ribeiro (2020, p. 82):

Estabelecido em dezembro de 1972 pela Assembleia Geral da ONU, o PNUMA passou a funcionar em 1973. Num primeiro momento, ele operava como um programa de ação voltado para a temática ambiental e ganhou aos poucos um peso institucional maior na ONU, embora ainda não tenha o prestígio de organismos como a Unesco ou a FAO. O PNUMA também coordena o Fundo Mundial para o Meio Ambiente - que conta com a contribuição de vários países filiados -- sendo muitas vezes confundido com ele.

O PNUMA e as ações de organizações não governamentais (ONGs) ambientais, que se expandiram fortemente após a Convenção de Estocolmo, de 1972, mobilizando a opinião pública, receberam apoio de um número cada vez maior de pesquisas científicas, as quais reforçaram a causa ambiental, sendo que diversos encontros internacionais foram realizados nos anos seguintes, culminando na Rio 92.

Conforme afirmam Julia Vaz Lorenzetti e Rosinha Machado Carrion (2012, p. 727-730), são considerados atores da governança ambiental global, em especial: os Estados, a ONU e suas instituições, as instituições econômicas globais, o Fundo Mundial para o Meio Ambiente, a sociedade civil e o setor privado.

É indubitável que os Estados exercem um encargo de suma importância, positiva ou negativamente, na governança global de qualquer espécie, mas, a ação dos demais atores também possui relevância para o sucesso de qualquer tentativa realista de recolocar, “nos trilhos da racionalidade”, o uso racional do meio ambiente.

Igualmente, a ONU e suas instituições têm tido um papel fundamental e nuclear na governança global ambiental, pois, em algumas situações, por exemplo, em que são demandadas provas técnicas de valores elevados, a ação das ONGs fica prejudicada, vez que os recursos disponíveis, no geral, são bem menores que aqueles conferidos aos Estados.

O Organismo Internacional supracitado, mesmo sendo custeado pelos diversos Estados que o compõem, e mesmo sem possuir um orçamento tão expressivo, acaba facilitando e servindo como um espaço primordial de mediação para situações muito complexas e que demandam vultoso recurso financeiro.

São inúmeras as contribuições da ONU e de suas instituições. Apenas a título exemplificativo, atualmente, pode-se citar o estabelecimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), no ano de 2015, dentro do PNUD. Tais diretrizes foram assinadas por 193 (cento e noventa e três) Estados membros da Organização, cujo fim é o de estabelecer um “rumo” para as ações internacionais nos próximos 15 (quinze) anos.

Se cada país adotar uma direção de prioridades naquilo que entende ser o fomento do “desenvolvimento sustentável” haverá uma série de medidas que poderão até ser contraditórias, ineficientes, deixando o meio ambiente ainda mais desprotegido. Quando a ONU apresenta uma

direção, ela deixa as nações livres para agirem, embora apresente um rumo consistente para que medidas efetivas sejam adotadas. Assim, ela traz ordem e sistematização, evitando que as providências ambientais praticadas possam se dispersar dentro dos sistemas burocrático, político e administrativo de cada nação.

Sobre a necessidade de se atentar para a complexidade do conceito de desenvolvimento sustentável, Gomes e Ferreira (2017, p. 104) alertam para o seguinte:

[...]A sustentabilidade possui um conceito e um caráter multidimensional, e propõe o avanço das dimensões, social, econômica, ética, ambiental e jurídicopolítica, onde elas possam ser efetivadas mutuamente, de forma a alcançar o plexo da sustentabilidade. Considera-se que as dimensões da sustentabilidade são entrelaçadas e que seu desenvolvimento deve ocorrer de modo conjugado, onde nenhuma delas possa ser esquecida ou postergada, sob pena de insustentabilidade.

Nesse contexto, a sustentabilidade é extremamente relevante para que a proteção do meio ambiente seja efetivada em várias dimensões ao mesmo tempo.

A humanidade é, de fato, uma orquestra sinfônica ambiental, que, com toda a complexidade de seus instrumentos e atores almeja cada vez mais o aperfeiçoamento, a fim de que o resultado final seja o mais eficaz possível para a proteção do planeta.

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, sob essa perspectiva, são de fundamental importância para que tal “orquestra planetária” consiga, paulatinamente, aperfeiçoar-se (e se afeiçoar) cada vez mais, no sentido de ser uma efetiva ação coordenada de Estados, empresas e da própria sociedade civil.

Nesse prisma, Magno Federici Gomes e Warley Ribeiro Oliveira (2018, p. 274) reforçam a relevância fulcral dos ODS para influenciar o tecido social no tocante às mudanças que são necessárias:

O que se pode perceber é que os ODS buscam mais do que normas instituídas sobre o tema, a missão da ONU no lançamento desses objetivos é criar atitudes reais para o desenvolvimento sustentável, e para que isso ocorra é preciso uma participação do Poder Público efetivamente na identificação de agentes que praticam tais atitudes, o grande problema gira em torno da grande corrupção local, que acaba refletindo na gestão global dos demais problemas da sociedade. Assim, com a extinção da corrupção e do suborno, os demais problemas da sociedade podem ser identificados de forma mais simples, pois com gestão transparente e finanças adequadas pode-se alcançar certo conforto para as demandas que a comunidade mundial é carente.

A não adesão da sociedade aos ODS dificultará os avanços necessários, haja vista que Estado algum poderá resolvê-los sem o envolvimento da sociedade civil e das outras nações, igualmente numa cooperação internacional. Dessa forma, combater a corrupção que envolve a questão ambiental é de suma importância para que se consigam resultados concretos e realistas na

proteção do ecossistema.

Dentre esses atores reputa-se de extrema relevância o trabalho intenso e incansável do setor privado e, em especial, das ONGs. Desde o ano de 1972, com a Convenção de Estocolmo e, a partir de 1992, com uma atuação enfática na Rio 92, essas entidades têm cada vez mais contribuído para a defesa do meio ambiente por todo mundo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proteção do planeta Terra é um dos temas mais urgentes da humanidade no século XXI. As ações predatórias do homem, que foram se avolumando ao longo dos séculos, não permitem mais o titubeio ou a adoção de medidas pouco eficientes na defesa do globo. A devastação do mundo e da própria raça humana somente será evitada mediante uma nova ética ambiental, pautada em um moderno padrão de racionalidade que leve à exploração do planeta de uma forma sustentável, e sem a influência nefasta e atual do consumismo.

Para que a humanidade possa alcançar esse necessário objetivo, a governança global multinível se apresenta como uma das direções, inserida nos muitos caminhos difíceis e tortuosos que devem ser trilhados, mas com a seriedade que o tema demanda.

Em tempos da ascensão de governos populistas e até negacionistas ao redor do mundo, tal missão não será uma das mais fáceis, porém, não se pode sucumbir aos obstáculos, haja vista que, somente com a Governança Mundial Ambiental Multinível (GMAM), será possível a efetiva tomada de decisões necessárias para romper o processo civilizatório consumista destrutivo atual, superando conceitos estanques e tradicionais, tal como o da soberania.

Posto isto, a GMAM é o tema deste texto e o problema trabalhado diz respeito à possibilidade de sua existência garantir uma melhor proteção ambiental do planeta. Os seus atores, especialmente, os Estados, a ONU e suas instituições, as instituições econômicas globais, o Fundo Mundial para o Meio Ambiente, a sociedade civil e o setor privado, dentre outros, são uma verdadeira “orquestra sinfônica global da vida”, reunindo o melhor dos valores da raça humana na luta pela preservação de Gaia, que pertence não somente à geração presente, mas a todos os seres vivos e suas respectivas gerações futuras.

Para que se possa atingir um nível de amadurecimento adequado ao funcionamento de uma GMAM, a construção de uma ética ecológica junto à população foi demonstrada, inclusive, com a substituição do modelo de consumismo atual, incapaz de ser sustentado pelo planeta.

Qualquer governança mundial de desenvolvimento e a ambiental, aqui, também se enquadrando, enfrentará uma série de dificuldades, tais como, os movimentos nacionalistas recentes, as discussões envolvendo a própria soberania dos Estados e a efetividade ou não dessas estruturas internacionais, inclusive, o problema das *fake news*.

Os objetivos deste artigo foram cumpridos ao se destacar que a GMAM é um relevante instrumento na defesa do meio ambiente, haja vista que estimula ações coordenadas da comunidade

internacional, congruentes e focadas no atingimento de fins protetivos comuns a todos os países.

Em questões ambientais, a adoção de medidas apenas locais ou regionais impede que os resultados sejam potencializados e capazes de garantir não somente a conservação do planeta Terra, mas que, igualmente, permitam sejam colhidos os frutos pelas gerações futuras.

REFERÊNCIAS

BOFF, Leonardo. **Ecologia: grito da terra e grito dos pobres**. Petrópolis: Vozes, 2015.

CONCA, Ken. **An unfinished foundation: the United Nations and Global Environmental Governance**. New York: Oxford University Press, 2015.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Liga das nações**. 2020. Disponível em: <https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/anos20/CentenarioIndependencia/LigaDasNacoes#:~:text=A%20Liga%20possu%C3%ADa%20uma%20Secretaria,com%20direito%20a%20um%20voto>. Acesso em: 18 dez. 2020.

GOMES, Magno Federici; FERREIRA, Leandro José. A dimensão jurídico-política da sustentabilidade e o direito fundamental à razoável duração do procedimento. **Revista do Direito**, Santa Cruz do Sul, n. 52, v. 2, p. 93-111, maio/set. 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.17058/rdunisc.v2i52.8864>. Acesso em: 20 dez. 2020.

GOMES, Magno Federici; OLIVEIRA, Warley Ribeiro. Corrupção e objetivos do desenvolvimento sustentável. **Revista da AGU**, Brasília, v. 17, n. 1. p. 263-282, jan./mar. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.25109/2525-328X.v.17.n.1.2018.1088>. Acesso em: 23 nov. 2020.

JACQUARD, Albert. **Da angústia à esperança**. Tradução de Lúcia Orth. Petrópolis: Vozes, 2004.

LEFF, Enrique. **Ecologia, capital e cultura: a territorialização da racionalidade ambiental**. Tradução Jorge E. Silva. Petrópolis: Vozes, 2009.

LORENZETTI, Julia Vaz; CARRION, Rosinha Machado. Governança ambiental global: atores e cenários. **Caderno EBAPE**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 721-735, set. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/cebape/v10n3/14.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2020.

NAJAM, Adil; PAPA, Mihaela; TAIYAB, Nadaa. **Global Environmental Governance: a reform agenda**. Winnipeg: International Institute for Sustainable Development, 2006.

OLIVEIRA, Evaldo Dias; VERONESE, Thábata Biazzuz. Meio ambiente, globalização e soberania: a ética do discurso como proposta de reestruturação do papel do estado diante da nova realidade. **Revista de Direito Público**, Londrina: v. 4, n. 3, p. 174-194, set.-dez, 2009.

RIBEIRO, Wagner Costa. **A ordem ambiental internacional**. 3. ed. São Paulo: Contexto, 2020.

SANTOS, Boaventura de Souza; CHAUI, Marilena. **Direitos humanos, democracia e desenvolvimento**. São Paulo: Cortez Editora, 2013.

SERRES, Michel. **Tempo de crise**: o que a crise financeira trouxe à tona e como reinventar nossa vida e o futuro. Tradução Clóvis Marques. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2017.

VEIGA, José Eli. **A desgovernança mundial da sustentabilidade**. São Paulo: Editora 34, 2013.

Como citar: GOMES, Magno Federici; CALHAU, Lélío Braga. Governança mundial ambiental multinível: um caminho desejável para a sustentabilidade no planeta terra. **Revista do Direito Público**, Londrina, v. 17, n. 1, p. 172-187, abr. 2022. DOI: 10.5433/24157-108104-1.2022v17n1p.172. ISSN: 1980-511X

Recebido em: 08/01/2021

Aprovado em: 31/03/2022