

Global Environmental Governance

James Gustave Speth e Peter M. Haas
Island Press, Washington D.C., 2006 (179 páginas)

1. Introdução

Não é nada novo que os problemas ambientais hoje conhecidos têm um impacto global e sendo assim, exigem uma abordagem não só local e nacional, mas também global. O livro *Global Environmental Governance* trata assim da governança global ambiental, considerando ser esse o desafio do ambiente global. A obra está dividida em seis capítulos e ainda ao final traz dois recursos adicionais para o estudo do tema: uma lista de obras que podem ser consultadas para uma melhor compreensão de cada tema e uma série de questões de estudo por cada capítulo da obra, para instigar o aprofundamento de cada tema.

Os autores trazem suas respectivas contribuições, uma mais prática, de Speth, de sua experiência no governo federal americano, nas Nações Unidas e em organizações ambientais por mais de 35 anos, e outra, de Haas, mais acadêmica, de sua experiência em mais de 25 anos pesquisando e lecionando sobre o tema na Universidade de Massachusetts.

Ainda é proposto, logo no início do livro, um exercício prático muito interessante, sugerindo ao leitor que imagine que vivemos todos em um planeta diferente e que por razões adversas toda a população desse planeta, um todo de 6.5 bilhões de pessoas, decidem agora colonizar o Planeta Terra, até então intocável e puro; propõe-se então que o leitor, na posição de administrador da Terra intocada, estabeleça a população na Terra de modo que todos gozem de um padrão decente de vida tendo o menor impacto possível no meio ambiente terrestre. Para realização de tão difícil tarefa os autores propõem que se tenha em consideração que, para manter o meio ambiente da Terra, é preciso entender como a Terra funciona e também que, para o sucesso da missão, é preciso que todos os novos moradores concordem numa série de princípios que guiarão o estabelecimento na Terra pois só assim terão um planeta que oferecerá um lar infinito para seus novos habitantes.

2. Desenvolvimento

São examinados dez dos principais desafios ambientais de maior escala global: chuva ácida e poluição regional do ar, destruição da camada de ozônio, alterações climáticas, desflorestamento, degradação do solo e desertificação, degradação da água doce e escassez, declínio da pesca marinha, poluentes tóxicos, perda da diversidade biológica e excesso de nitrogênio. Essas ameaças ambientais são analisadas no texto em termos de duas tendências gerais, o uso excessivo e incorreto de recursos renováveis e o aumento da poluição. Embora seja salientado que os dados utilizados são do contexto americano, tendo em conta seu poder econômico de influência e modelo de liderança, é fornecido um quadro comparativo de índice de sustentabilidade ambiental para com outras nações do globo. Cada um dos dez desafios ambientais é estudado, e ao final do capítulo é feita uma conexão entre os assuntos com a conclusão de que tais problemas exigem novas abordagens de governança.



Uma breve história do percurso em governança global ambiental é traçada, desde a Conferência de Estocolmo de 1972, o primeiro esforço concertado no qual a comunidade internacional focou no ambiente como principal objeto de preocupação. Apesar de a conferência ter sido marcada por rivalidades entre países no eixo Norte versus países do Sul, chegou-se a um consenso de que ambiente e desenvolvimento são dois lados de uma mesma moeda e que os países industrializados do Norte aceitariam pagar certos custos adicionais de iniciativas ambientais para os países em desenvolvimento. Da Conferência resultou uma Declaração com 26 princípios destacando a nova ética a pautar o comportamento da sociedade com relação ao ambiente, e também o Plano de Ação de Estocolmo, uma lista de 109 recomendações políticas em seis áreas, confirmando que os problemas ambientais não são isolados mas antes devem ser abordados de forma integrada por diferentes setores e atores. Além disso, resultou também na criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (UNEP). Pela primeira vez, Organizações não-governamentais e outros atores não-governamentais estiveram em cena, e também pela primeira vez o meio ambiente esteve no centro de política internacional e nacional, sendo fornecido um enquadramento para o progresso internacional.

Em 1992, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento trouxe como princípio que os assuntos ambientais não poderiam ser separados das questões econômicas e vice-versa. A Declaração Rio 92 elaborou 27 princípios que deveriam governar o futuro das decisões ambientais. Também aprovou o documento chamado Agenda 21 que visava pôr o desenvolvimento sustentável em prática, com 115 programas em quatro grandes áreas. Os resultados da Cúpula da Terra, como ficou conhecida, foram paradigmáticos, pois ao mesmo tempo em que estabeleceu uma nova Era de cooperação global, através de uma ambiciosa agenda pautada pelo desenvolvimento sustentável, na verdade seu potencial não foi realizado tal como planejado.

Nos dez anos seguintes observou-se um enfraquecimento nas lideranças internacionais refletindo no fraco progresso na implementação dos acordos celebrados no Rio 92, sendo assim, em 2002 em Joanesburgo as Nações Unidas promoveram a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável. No entanto, como observado pelos autores, as discussões levadas a cabo em Joanesburgo foram menos em relação a metas ambientais concretas e mais sobre a articulação das três dimensões do desenvolvimento sustentável: economia, meio-ambiente e sociedade. Contudo, o resultado positivo foi o de iniciar um novo entendimento na governança global baseado em parcerias entre diferente atores, tendo em conta que a comunidade não-governamental e a empresarial se fizeram grandemente presentes e envolvidas.

Conclui-se a análise dos momentos históricos relevantes de Estocolmo a Joanesburgo com a constatação de que os desafios ambientais são difíceis para os políticos e para o público e dado o fraco impacto eleitoral que os problemas ambientais globais têm no âmbito interno, as decisões políticas internas tendem a não considerá-los com prioridade, além disso governos e empresários conhecem as fraquezas de que o direito internacional do ambiente padece e podem fazer uso disso no que diz respeito a celebração de tratados.

O Direito Internacional do Ambiente também é enfatizado dado sua importância no que diz respeito a celebração de tratados, acordos, e protocolos. O Direito Internacional possui normas denominadas por “hard law”, que são legalmente vinculativas, e por normas “soft law”, não vinculativas, com ausência de mecanismos de aplicação e correspondentes sanções por não cumprimento. Os tratados que dizem respeito ao ambiente são geralmente denominados Acordos Ambientais Multilaterais (MEAs na sigla em inglês). Um tratado internacional é assinado quando as partes dão seu consentimento preliminar sobre o assun-

to, mas para ser eficaz é preciso que seja ratificado na ordem interna de um certo número de países assinantes. A relevância do direito dos tratados na governança global ambiental é dada pelo fato de que apesar de os países soberanos não serem os únicos agentes no plano internacional, têm sido e continuam a ser os principais agentes.

A obra traz o caso do regime de Proteção da Camada de Ozônio, assinado na Convenção de Viena em 1985 e seu Protocolo de Montreal de 1987. Destacam nesse caso o papel de diferentes atores internacionais e forças políticas modelando a governança ambiental global e também a interação de forças domésticas e internacionais. Como bom exemplo de como o sistema dos tratados devem funcionar e mostrando ainda o funcionamento da governança global ambiental no seu melhor, o Protocolo é dividido em quatro estágios: 1) Identificação do problema, descoberta dos fatos e estabelecimento da agenda; 2) Negociação, barganha e acordos sobre quais ações tomar; 3) Adoção formal e 4) Implementação, monitoramento, avaliação e fortalecimento.

Um capítulo é destinado aos atores principais na atual governança global ambiental, com detalhes sobre como são organizados, suas motivações e os papéis que cada um exerceu na história. São eles as Nações Unidas, que desempenham um papel relevante no fornecimento de assistência ao desenvolvimento internacional em regiões mais pobres e além disso exerce um papel normativo essencial, constituindo o principal corpo de governança ambiental a nível internacional atualmente. As Assistências para o Desenvolvimento e o Ambiente, nas quais os países mais ricos contribuem para o desenvolvimento dos mais pobres, a Organização Mundial do Comércio, o Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA) de 1994 e o papel do comércio e da globalização no ambiente, também são analisados com o estudo de três correntes doutrinárias que relacionam esses factores. Por fim, o papel da sociedade civil é reconhecido. Ou seja, atores que não são governamentais, cujos esforços são reconhecidos por recompensarem as falhas da administração governamental, além de atuarem na mobilização e reforçar o estabelecimento de agendas, estabelecendo metas e normas informais. A sua existência é fundamental para o sucesso da governança global ambiental.

Para melhorar o atual estado da governança global ambiental são por fim trazidas quatro visões do mundo que relacionam, cada uma de seu modo, a natureza e a sociedade humana. Os liberais de mercado, que vêem a natureza como abundante e assim incapaz de influenciar a ação humana, são otimistas no sentido de que o crescimento económico possibilita a inovação tecnológica e soluções para a escassez de recursos naturais. Já para os Malthusianos ou bio ambientalistas, a natureza e os recursos são finitos e podem afetar as atividades humanas pois o meio ambiente tem uma capacidade limitada em especial quanto à escala de consumo de recursos e a poluição. Os reformistas ou institucionalistas, acreditam que um esforço conjunto dos vários atores, através de instituições fortes e efetivas é possível reconhecer os problemas de escassez e elaborar respostas que os resolvam. Já os verdes sociais olham para o contexto social no qual decisões sobre recursos são tomadas e argumentam que o verdadeiro cerne da questão está no poder dentro da sociedade e no injusto acesso e distribuição de recursos, e focam na participação e redistribuição como forma de resolver o problema da escassez.

De Estocolmo a Joanesburgo nota-se uma prevalência dos liberais de mercado que mais ou menos influenciam as tomadas de decisão. No entanto, no meio académico, outros são os dominantes, sendo aqui dada uma ênfase na doutrina reformista e na bio ambientalista, percorrendo suas respetivas teses através de breves resumos de diversas obras de diferentes autores.



Por fim, chega-se ao entendimento de que um sistema muito mais forte de regimes ambientais é necessário e que, para além de regimes, também há alguns caminhos que podem ser adotados, como buscar alternativas ao modelo intergovernamental e institucional que, por si só, não é capaz de lidar com o problema da deterioração ambiental, além de ser necessário ir ao fundo das forças causadoras de deterioração e nada disso será possível sem que a sociedade civil se eleve a uma posição de destaque, com novas funções e engajamento na política de governança ambiental.

3. Conclusão

A obra traz informações essenciais, teóricas e práticas, com uma linguagem simples e acessível, tendo como público-alvo não só o público académico, mas também todos os que se interessem no assunto, inclusive complementando o texto com quadros informativos, tabelas e definições.

Em uma obra de apenas 150 páginas conseguiu-se o mérito de traçar um paralelo sobre toda a temática da governança global ambiental, de modo conciso, mas trazendo o que é de mais imprescindível, desde uma referência histórica aos instrumentos internacionais de destaque, aos principais agentes internacionais, passando pelos problemas ambientais mais graves enfrentados atualmente, pelo direito internacional do ambiente que rege a governança global e trazendo ainda opções de perspectivas a serem adotadas para um melhor futuro da causa ambiental.

Talvez a obra, por abordar um tema de tão amplo escopo deixa a desejar quanto à profundidade em que trata de cada tema, contudo, não deixa de ter o mérito de reunir em poucas páginas um pouco de cada tópico de relevância para a melhor compreensão da governança global ambiental. Deste modo, quem não está familiarizado com o tema pode ter um contato inicial e, se desejar, pode inclusive usar a lista de bibliografia suplementar sugerida para cada tema para aprofundar os conhecimentos.

Ressalva-se o facto de que a obra que tratamos aqui ter sido a primeira edição publicada em 2006, no entanto, há uma edição mais atual, de 2009 e uma versão em e-book de 2013.

Érica Tatiane Soares Ciorici

Mestranda da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra