

AMAZÔNIA EM CHAMAS: POR UMA GOVERNANÇA TRANSNACIONAL AMBIENTAL MULTINÍVEL

AMAZON ON FIRE: FOR A MULTILEVEL TRANSNATIONAL ENVIRONMENTAL GOVERNANCE

Paulo Márcio Cruz¹

Zenildo Bodnar²

Resumo: O presente artigo permite uma análise das perspectivas de governança transnacional para uma proteção, defesa e gestão de recursos naturais de dimensões planetárias, como é o caso da Amazônia, que vem sendo fortemente impactada pelas recentes queimadas de ampla divulgação midiática, de acalorados debates diplomáticos e atuação de atores não-estatais. A problemática que se analisa é a adequada compreensão do significado de Estado-Nação e soberania, bem como seus reflexos na efetiva proteção de bens jurídicos com dimensão planetária. A abordagem se inicia a partir de uma análise das queimadas na Amazônia e os desafios de uma boa governança ambiental; discorre sobre a crise do Estado e a soberania estatal como conceitos que demandam redefinição. Por fim, defende a necessidade de uma governança transnacional ambiental multinível, como estratégia solidária de promoção de sustentabilidade numa perspectiva global e de defesa e proteção dos recursos naturais da Amazônia. A pesquisa consiste em pesquisa bibliográfica produzida a partir de metodologia de base lógica indutiva.

Palavras-Chave: Transnacionalidade. Governança transnacional ambiental multinível. Amazônia.

¹ Professor da Universidade do Vale do Itajaí/SC. Doutor em Direito do Estado pela Universidade Federal de Santa Catarina.

² Professor da Escola Superior da Magistratura Federal de Santa Catarina. Doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina

Abstract: This paper allows an analysis of the transnational governance perspectives for the protection, defense and management of natural resources, which have planetary dimensions, such as the Amazon, which has been strongly impacted by the recent burning. The analyzed problem is the adequate understanding of the meaning of the terms nation state and sovereignty, as well as its reflexes in the effective juridical goods protection with planetary dimensions. The approach starts from an analysis of the Amazonian burning and the challenges of a good environmental governance; it discusses the state crisis and the state sovereignty as concepts that demand redefinition. Finally, it argues for the need of multilevel environmental transnational governance as a joint strategy to promote sustainability in a global perspective as well as to defend and protect the Amazonian natural resources. This research consists of bibliographic research produced from inductive logic based methodology.

Keywords: Transnationality. Multilevel environmental transnational governance. Amazon.

1. Introdução

A vocação espacialmente planetária do bem jurídico ambiental é constantemente atestada nos casos envolvendo danos, desastres e catástrofes que extrapolam as dimensões geográficas do Estado-Nação. Há inegável interesse legítimo de toda a humanidade para a adoção de medidas e estratégias preventivas e de mitigação de danos que são necessariamente transfronteiriços. Como consequência, a tutela do ambiente, em suas múltiplas dimensões, ao longo de décadas e documentos jurídicos passa a ser compreendida como bem comum, razão pela qual, lança novos desafios aos postulados da soberania, da territorialidade e a da autoridade estatal.

As recentes queimadas na Amazônia também servem como contundente exemplo de mobilização transnacional de países, instituições e pessoas em prol dessa pauta axiológica comum humanitária. Afinal, a defesa e a proteção dos recursos naturais da Amazônia importam e interessam a todo o planeta, como bem comum intergeracional.

A partir desse enquadramento, a problemática que exsurge neste artigo consiste na análise da adequação e suficiência do atual modelo de governança clássica nos moldes de Estado-Nação, dotado de pretensa soberania, conforme ainda alardeiam alguns líderes políticos e militares. Em linhas gerais, a globalização promove uma radical mudança nos poderes em operação nos mais diversos níveis, incluindo o poder ideológico, institucional e normativo, com as respectivas interações sociais que a todo momento encontram novos arranjos.

Para o atendimento dos objetivos deste trabalho, entende-se por governança transnacional multinível não apenas a descentralização das ações estatais e seu relacionamento com atores da sociedade civil, mas também as relações transnacionais, ou seja, para além do Estado-Nação. O foco é o maior empoderamento possível, em todas as escalas, para que a atuação sinérgica e multiplicada de diversos atores possa produzir resultados mais consequentes.

A abordagem se inicia com a análise das queimadas na Amazônia e os desafios de governança transnacional ambiental; discorre sobre a crise do Estado e a soberania estatal como conceitos que demandam redefinição e, por fim, defende a necessidade de uma governança transnacional ambiental multinível, como estratégia solidária de promoção de sustentabilidade em uma perspectiva global e de defesa e proteção dos recursos naturais da Amazônia.

No que diz respeito à metodologia, se utilizou para o desenvolvimento da presente pesquisa, o método dedutivo, operacionalizado pelas técnicas de conceitos operacionais e da pesquisa bibliográfica.

2. As queimadas na Amazônia e os desafios da boa governança ambiental

Uma das principais ameaças à região Amazônica, diretamente relacionada com o desmatamento, são as graves queimadas que ocorrem continuamente na região, com graves prejuízos ao rico ecossistema local.

Neste ano de 2019, a gravidade das queimadas tem sido ainda maior que nos últimos anos. Conforme informações da Agência Espacial Americana (NASA), o ano de 2019 atingiu o pior índice de queimadas desde 2010. Segundo texto publicado em sua conta no Twitter, é "perceptível o aumento de focos de queimadas grandes, intensas e persistentes ao longo das principais rodovias no centro da Amazônia do Brasil". Essa conclusão é igualmente ratificada pelos dados do INPE (Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais), que também utiliza dados de focos ativos registrados pelos sensores *Modis* da NASA no monitoramento das queimadas³.

Tigre⁴, especialmente no que diz respeito às florestas tropicais da América do Sul, complementa este entendimento a partir de seu estudo empírico da - falta de - cooperação regional quanto à adaptação climática na região amazônica. Em sua opinião, uma estratégia regional poderia ter como consequência o fornecimento de segurança hídrica como um bem público comum. Resulta, contudo, que essa estratégia ainda não se materializou.

Em virtude da inércia dos países sul-americanos acerca do tema da preservação de seu bioma amazônico, em junho deste ano de 2019 foi firmado um acordo entre os países do Mercosul com a União Europeia, a fim de incentivar práticas sustentáveis, especialmente no que diz respeito à preservação da Amazônia. Para a Europa⁵, o acordo de livre-comércio resultaria na abolição de taxas alfandegárias elevadas sobre seus produtos manufaturados que são exportados para os países da América do Sul. Por outro lado, os produtos agrícolas provenientes dos países que compõem o Mercosul teriam seu acesso facilitado no mercado europeu.

³ G1. *Nasa diz que 2019 é o pior ano de queimadas na Amazônia brasileira desde 2010*. Publicado em 23/08/2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/natureza/noticia/2019/08/23/nasa-diz-que-2019-e-o-pior-ano-de-queimadas-na-amazonia-brasileira-desde-2010.ghtml>>. Acesso em: 05 jun. 2020.

⁴ TIGRE, Maria Antonia. Building a regional adaptation strategy for Amazon countries. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*. Disponível em: <<https://doi.org/10.1007/s10784-019-09443-w>>. Acesso em: 11 jun. 2020.

⁵ ROSTEK-BUETTI, Andreas. *"Não" da Áustria ameaça acordo Mercosul-UE*. Disponível em: <<https://www.dw.com/pt-br/n%C3%A3o-da-%C3%A1ustria-amea%C3%A7a-acordo-mercossul-ue/a-50502687>>. Deutsche Welle. Acesso em: 15 maio 2020.

Nesse sentido, importante destacar que, de acordo com pesquisas realizadas pelo INPE⁶, o número de focos de queimadas detectados em 2019 sofreu um ápice de 48% em relação ao ano anterior. Os números mostram um aumento de 100.804 em 2018, para 149.177 no ano de 2019.

Ato contínuo, Harstad⁷ entende que a hodierna aceleração do desmatamento na Amazônia é o problema mais urgente do planeta, não apenas porque devemos conservá-la a fim de limitar o aquecimento global a 2 graus Celsius, mas porque esta floresta tropical é o lugar mais biodiverso do mundo e, ainda, casa de diversos povos indígenas.

As queimadas, desta forma, põem em xeque a higidez do ecossistema amazônico. Isto porque, se a floresta se retrai a um limiar crítico, torna-se exígua para gerar sua própria subsistência.

Justamente pela grande repercussão das queimadas no cenário internacional, nos termos do acordo comercial firmado entre o Mercosul e a União Europeia⁸, o capítulo acerca do desenvolvimento sustentável prevê que os países não podem enfraquecer seus níveis de proteção ambiental visando a estimular o comércio e a atrair investimentos.

Neste viés é que o acordo de livre-comércio não objetiva apenas o lucro, mas principalmente o desenvolvimento sustentável dos países do Mercosul, especialmente no que diz respeito à Floresta Amazônica.

De acordo com Nasser⁹, o referido acordo preceitua a necessidade de que se insira nesses textos a premissa de que o desenvolvimento econômico não deve ocorrer à custa do meio ambiente.

Tanto é importante que os países do Mercosul prezem pela preservação da Amazônia e seu desenvolvimento sustentável, que diversos componentes da União Europeia, tendo em vista os acontecimentos narrados, expressamente manifestar que não desejam assinar um trato comercial com países que não respeitam seu bioma¹⁰.

⁶ INPE. Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. *Programa Queimadas*: tabela anual comparativa de países - últimos anos no intervalo de 01/Jan até 09/Out. Disponível em: <<http://queimadas.dgi.inpe.br/queimadas/portal-static/situacao-atual/>>. Acesso em: 10 jun. 2020.

⁷ HARSTAD, Bard. *Trade deals could combat Brazil's Amazon deforestation*. Disponível em: <<https://www.ft.com/content/5f123000-bf5e-11e9-9381-78bab8a70848>>. Financial Times. Acesso em: 10 jun. 2020.

⁸ LUPION, Bruno. *O que o acordo comercial UE-Mercosul diz sobre meio ambiente*. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2019/09/03/o-que-o-acordo-comercial-ue-mercosul-diz-sobre-meio-ambiente.htm?cmpid=copiaecola>>. Uol Economia/Deutsche Welle, publicado em 03 set. 2019. Acesso em: 12 jun. 2020.

⁹ LUPION, Bruno. *O que o acordo comercial UE-Mercosul diz sobre meio ambiente*. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2019/09/03/o-que-o-acordo-comercial-ue-mercosul-diz-sobre-meio-ambiente.htm?cmpid=copiaecola>>. Uol Economia/Deutsche Welle, publicado em 03 set. 2019. Acesso em: 12 jun. 2020.

¹⁰ EXAME. *Não teremos acordo com quem não respeita a Amazônia, diz ministra francesa*. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/economia/nao-teremos-acordo-com-quem-nao-respeita-a-amazonia-diz-ministra-francesa/>>. Exame, publicado em 8 out 2019. Acesso em: 02 maio 2020.

Áustria¹¹, Holanda e França¹² são alguns dos países que já manifestaram seu desacordo com a maneira pela qual o atual governo brasileiro vem tratando dos incêndios e suas consequências. Isto porque a questão ambiental é central para a celebração do acordo.

Neste viés, salienta a Ministra do Meio Ambiente, Elisabeth Borne, em entrevista ao canal de notícias BFM¹³: “Não podemos assinar um tratado comercial com um país que não respeita a Floresta Amazônica, que não respeita o tratado de Paris (do clima). A França não assinará o acordo do Mercosul nessas condições”.

No tema do ambiente, são as escolhas e decisões do presente que definirão o futuro. A política ambiental brasileira, influencia também na tomada de decisões de investidores e financiadores, especialmente membros da União Europeia no que tange ao acordo UE-Mercosul, dependem da importância dada por estes à conservação das florestas sul-americanas visando a um futuro sustentável.

Harstad¹⁴ professor do curso de Economia da Universidade de Oslo, na Noruega, ressalta, nesse viés:

É insuficiente que a UE exija uma cadeia de produtos certificados. Isto porque os bens não certificados seriam simplesmente consumidos no mercado interno ou, ainda, exportados para compradores que se importam menos com estas questões ambientais. Em vez disso, os parceiros comerciais devem estabelecer uma garantia o mais rápido possível, prevendo que o acordo comercial com os países do Mercosul - incluindo o Brasil - não será ratificado ou continuado, a menos que sejam reintroduzidas políticas de conservação, cumpridas as leis e respeitados os direitos indígenas, com o desenvolvimento de um monitoramento transparente e confiável.

Percebe-se, portanto, que há caminhos para que exportadoras brasileiras tornem-se aliadas - e não inimigas - na luta contra o desmatamento. Entretanto, sabe-se que o agronegócio brasileiro,

¹¹ GROENDAHL, Boris. *Fogo na Amazônia leva Parlamento da Áustria a rejeitar acordo UE-Mercosul*. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/economia/fogo-na-amazonia-leva-parlamento-da-austria-a-rejeitar-acordo-ue-mercosul/>>. Bloomberg/Exame, publicado em 19 set. 2019. Acesso em: 02 maio 2020.

¹² CAGLIARI, Arthur; ZANINI, Fábio; NEVES, Lucas. *UE pressiona Bolsonaro e vincula pacto do Mercosul à defesa da Amazônia*. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/09/ue-pressiona-bolsonaro-e-vincula-pacto-do-mercosul-a-defesa-da-amazonia.shtml>>. Folha de São Paulo, publicado em 07 set. 2019. Acesso em: 22 mar. 2020.

¹³ RODRIGUES, Sabrina. *França não assinará acordo com Mercosul por Brasil não respeitar a Amazônia*. Disponível em: <<https://www.oeco.org.br/noticias/franca-nao-assinara-acordo-com-mercosul-por-brasil-nao-respeitar-a-amazonia/>>. O Eco, publicado em 07 out. 2019. Acesso em: 25 mar. 2020.

¹⁴ HARSTAD, Bard. *Trade deals could combat Brazil's Amazon deforestation*. Disponível em: <<https://www.ft.com/content/5f123000-bf5e-11e9-9381-78bab8a70848>>. Financial Times. Acesso em: 10 jun. 20.

ampla e irrestritamente apoiado pela figura de seu Presidente Jair Bolsonaro, lucra, justamente, ao sinalizar o “desenvolvimento” da Amazônia.

Por este motivo é que o Brasil resiste em continuar a desenvolver seus acordos de pagamento por conservação com a Alemanha e a Noruega, por exemplo. Isto pois, quando estes acordos vêm a falhar, outros doadores em potencial restam desencorajados a investir na conservação ambiental amazônica.

Ainda, em relação à Amazônia, o Presidente, na Assembleia Geral da ONU¹⁵, proferiu que se trata de uma “falácia” afirmar que a Amazônia é o pulmão do mundo e um patrimônio da humanidade: “Questionaram aquilo que nos é mais sagrado: a nossa soberania!”

Neste sentido, Jair Bolsonaro ratificou seu entendimento de que qualquer iniciativa apoio à preservação da Floresta Amazônica deve ser tratada em pleno respeito à soberania brasileira.

3. Crise do Estado-Nação e da concepção clássica de soberania

A desconstrução e a requalificação de institutos e categorias, forjadas para outros momentos históricos e demandas distintas, integram praticamente o senso comum teórico de juristas e internacionalistas.

Entretanto, o que se pretende neste estudo não é apenas denunciar sua insuficiência teórica e prática, mas, principalmente, identificar e ressignificar formas remanescentes e indispensáveis de ação local, especialmente no que diz respeito ao protagonismo dos Estados.

Nessa perspectiva, não se contesta a relevância da atuação local e imediata dos poderes públicos instituídos, inclusive mediante a aplicação de sanções administrativas e criminais com o manejo da institucionalidade clássica.

Hall e Biersteker¹⁶, contudo, pontuam que não é suficiente a intervenção pública para a concretização da força cogente da autoridade estatal, especialmente no que diz respeito a matérias internacionais de cunho ambiental: “Ser público, no entanto, não implica que um estado ou instituição pública deva estar envolvida em ou exercer autoridade, mesmo que eles possam participar do seu reconhecimento - da autoridade - em alguns momentos.”

¹⁵ CERIONI, Clara. Leia na íntegra o discurso de Bolsonaro na Assembleia da ONU. Disponível em: <<https://exame.com/brasil/leia-na-integra-o-discurso-de-bolsonaro-na-assembleia-da-onu/>>. Acesso em 12 fev. 2020.

¹⁶ HALL, Rodney Bruce; BIERSTEKER, Thomas J. *The Emergence of Private Authority in Global Governance*. Cambridge University Press, 2009.

Na perspectiva da tutela do ambiente, o território é um dos elementos tidos pela concepção clássica como originário e indissociável do Estado-Nação que, sem dúvidas, mais gera incompatibilidades.

Conforme destaca Apadurai¹⁷, “o território pode ser encarado como um problema crucial na crise contemporânea do Estado-Nação ou, mais precisamente, na crise da relação entre Estado e Nação”. Enfatiza, ainda, o mesmo autor, que o território - que já foi uma justificativa do senso comum para legitimação do Estado-Nação - tornou-se o ponto central da crise de soberania em um mundo transnacional.

A difusão das relações de poder, aliada à total reconfiguração dos mais diversos vínculos que acontecem em novas escalas, também impõe que se repense a ideia e a própria função da soberania na atualidade.

As relações entabuladas entre empresas locais, multinacionais, instituições públicas e privadas, bem como organismos multilaterais, geram uma difusão de vínculos que não podem mais ser aprisionados no âmbito regulatório dos Estados. O mercado também joga forte nesta arena e nem sempre permite ser domesticado por mecanismos de comando e controle tradicionais da institucionalidade estabelecida.

Por outro lado, remanesce, ainda, um protagonismo de reserva essencial e indispensável ao Estado-Nação, pois apenas este pode agir como articulador da solidariedade, em todos os planos, por intermédio da imposição de deveres e do reconhecimento dos direitos multidimensionais.

Por linhas similares avança a posição de Harold Koh, para quem o processo de transnacionalização do Direito, ganha corpo a partir da complementariedade de atuação dos atores responsáveis por ativar o processo (*transnational norm entrepreneurs*) junto aos apoiadores governamentais (*governmental norm sponsors*) os quais, em conjunto, desenvolvem padrões normativos de cunho transnacional/global.¹⁸

Assim, o Direito, enquanto instrumento de proteção e garantia, deve fazer frente a problemas diversos, tais como conflitos de uniformidade e diferenças nacionais, a concorrência de normas globais-nacionais-locais, a atribuição de competências, a regulação do capital e nortes para governança global, a promoção dos Direitos Humanos, a preservação ambiental e critérios de

¹⁷ APPADURAI, Arjun. *Soberania sem Territorialidade*: notas para uma geografia Pós Nacional. In: *Novos Estudos CEBRAP*, n. 49, Nov. 1997.

¹⁸ KOH, Harold Hongju. *Why Transnational Law Matters. Faculty Scholarship Series*, 2006, paper 1793. Disponível em: http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/1793 Acesso em: 14 abr. 2020.

sustentabilidade planetária, o combate de redes criminosas, enfim, uma nova e eficaz forma de limitação de um poder de extrema fluidez, como é a ordem global atual.¹⁹

Tal protagonismo de reserva essencial é também salutar em razão da maior fluidez entre as ações do Estado e do mercado, decorrentes do capitalismo contemporâneo. Acerca deste termo, preceituam Costa e de Godoy²⁰:

O processo de globalização proporciona mudanças no mundo do consumo mediante estratégias que reorganizam as formas de acesso a uma diversidade crescente de produtos através da extensão do crédito e da materialização de equipamentos urbanos articulados através de redes constituídas em torno de centros de interesse que unem forças específicas de mercado. Essas metamorfoses socioeconômicas e culturais que vão para além de sua aparência funcional e objetiva, contribuem para a identificação de um novo período que chamamos de *capitalismo contemporâneo*.

Nessa perspectiva, novos modelos de governança transnacional multiníveis devem operar 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, como é o caso do meio ambiente. Naturalmente, essas estratégias de governança podem também ocorrer no âmbito das relações privadas, desde que sejam respeitadas as pautas axiológicas mínimas que traduzem verdadeiras conquistas humanitárias.

Esta é também a proposta de Ferrer²¹, quando ensina que não se trata de se estabelecer 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.

¹⁹ STAFFEN, Márcio Ricardo. *Interfaces do direito global*. 2. Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 48.

²⁰ COSTA, Pedro Henrique; DE GODOY, Paulo Roberto Teixeira. *O capitalismo contemporâneo e as mudanças no mundo do consumo*. Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/-xcol/330.htm>>. Acesso em: 11 abr. 2020.

²¹ FERRER, Gabriel Real. La construcción del Derecho Ambiental. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*. Pamplona: Espanha, n. 1, 2002, p. 73-93. Disponível em: <http://www.dda.ua.es/documentos/construccion_derecho_ambiental.pdf>. Acesso em: 09 jan. 2020.

Biermann²² analisa a governança internacional em seu contexto geral. Sua proposta é a de que uma norma "horizontal" de adaptabilidade ambiental precisa ser institucionalizada nos domínios da governança global para que seja possível o alcance de um resultado eficaz.

Ainda nessa conjuntura, Biermann e Pattberg²³ ressaltam:

a comunidade científica, até agora, não refletiu suficientemente sobre uma das principais tendências da governança ambiental global que ganha cada vez mais relevância para a política climática global: a transnacionalização da governança ambiental.

Dingwerth e Pattberg²⁴ entendem a governança global como a apresentação de um conjunto de esforços da governança em um sistema multinível, marcado pela ligação intrínseca de sistemas políticas locais e globais.

4. Por uma governança transnacional ambiental multinível

Estruturas tradicionais de governança, concebidas e operacionalizadas para demandas de outras épocas, apresentam-se em estado de constante obsolescência. Este diagnóstico conclama que sejam teorizadas e implementadas novas estratégias de governança.

Nesse sentido, pode-se definir *governance*, em que pese o cuidado para sua conversão para governança no vernáculo português, como os instrumentos utilizados para o desenvolvimento, pesquisa e produção de recursos tanto para influência política quando para produção normativa. Em regra, tal produção deriva da dinâmica triangular entre governantes – governados – público.²⁵ De acordo com colocações feitas por Kooiman et al²⁶, a governança é tida como um

²² BIERMANN, Frank. *Earth System Governance: World Politics in the Anthropocene*. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/266001674_Earth_System_Governance_World_Politics_in_the_Anthropocene>. Acesso em: 11 jan. 2020.

²³ BIERMANN, Frank. *Earth System Governance: World Politics in the Anthropocene*. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/266001674_Earth_System_Governance_World_Politics_in_the_Anthropocene>. Acesso em: 11 jan. 2020.

²⁴ DINGWERTH, Klaus; PATTERBERG, Philipp. Global governance as a perspective on world politics. *Global Governance*, 12, 185–203, 2006. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/27800609?seq=1#page_scan_tab_contents>. Acesso em: 14 mar. 2020.

²⁵ Tal metáfora é extraída de: DAVIS, Kevin E.; KINGSBURY, Benedict; MERRY, Sally Engle. Introduction: global governance by indicators. DAVIS, Kevin E.; KINGSBURY, Benedict; MERRY, Sally Engle. *Governance by indicators: global power through quantification and rankings*. Oxford: Oxford University Press, 2012, p. 13.

²⁶ KOOIMAN, Jan; et al. Interactive governance and governability: an introduction. *Journal of Transdisciplinary Environmental Studies*, 2008, 7(1), 1-11. Disponível em: <https://pure.uva.nl/ws/files/4165393/59200_293273.pdf>. Acesso em: 04 jun. 2020.

termo de ordem nas ciências sociais e, da mesma forma, nas ciências políticas. Assim, o termo adquire significados diversos a depender de quem o utiliza. Essas diferenças, basicamente, dizem respeito ao papel que o Estado assume em sentido normativo, bem como analítico. São vistos como governança não apenas as redes horizontais, mas também todos os tipos de arranjos verticais de governo entre entidades públicas e privadas.

No mesmo sentido, para Bulkeley²⁷, a governança transnacional é uma forma de governança global que diz respeito a esforços conjuntos “entre atores estatais e não estatais, à medida que interagem através das fronteiras do Estado”.

As demandas da atualidade, principalmente devido a sua magnitude e complexidade, exigem respostas e formas de tratamento diferenciadas. Ademais, colocam à prova modelos políticos de organização social, como o Estado-Nação, e estimulam o desenvolvimento de novas estratégias de governança.

Afinal, como destacam Cruz e Bodnar²⁸, é na borda dos confins do Estado-Nação que muitos temas de dimensão transnacional (como a temática do ambiente) surgem de forma desafiante, destacadamente no que diz respeito às estratégias de boa governança.

Notadamente os processos de globalização de maneira crescente criaram um território mundial, uma nova ordem supra e transnacional que permite circulação de pessoas, ideologias, capitais, mercadorias, bens e serviços, o qual demonstra a redução (crise) do Estado²⁹ e institui instrumentos de governança global.³⁰ Ressalta-se, neste viés, a crescente relevância de abordagens não estatais e transnacionais para a mitigação das mudanças climáticas, numa época em que o processo de negociação intergovernamental precisa superar um impasse substancial e a arena internacional se torna cada vez mais fragmentada.³¹

A pesquisa acerca da adaptação transnacional tem a capacidade de antecipar desenvolvimentos futuros e estabelecer contribuições sobre o tema na perspectiva de boas práticas

²⁷ BULKELEY, Harriet; et al. *Transnational climate change governance*. New York: Cambridge University Press, 2014. Disponível em: <<https://doi.org/10.1017/CBO9781107706033>>. Acesso em: 07 abr. 2020.

²⁸ CRUZ, Paulo Márcio; BODNAR, Zenildo. Cosmopolitismo e governança transnacional-ambiental: uma agenda para o desenvolvimento sustentável. *Revista Direito Ambiental e sociedade*. V. 6, n. 1, 2016.

²⁹ Merece reprodução nesta quadra a advertência de Sabino Cassese: “Infine, il transnazionalismo dell’ordine giuridico globale suggerisce cautela nel parlare di crisi dello Stato e di fuga verso il livello globale, perchè la dinamica del sistema amministrativo globale è largamente dipendente dallo Stato o da suoi frammenti.” CASSESE, Sabino. *Oltre lo Stato*. Bari/Roma: Laterza, 2006, p. 12-13.

³⁰ STAFFEN, Márcio Ricardo. Hegemonia e direito transnacional?. *Novos Estudos Jurídicos*, Itajaí, v. 20, n. 3, p. 1166-1187, dez. 2015.

³¹ PATTBERG, Philipp; STRIPPLE, Johannes. *Beyond the public and private divide: remapping transnational climate governance in the 21st century*. Publicado em 25/10/2008. Disponível em: <<https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2F978-1-4020-0085-3.pdf>>. Acesso em: 18 maio 2020.

de governança³². Além disso, um enfoque importante a ser analisado na perspectiva multinível de governança transnacional é a necessária parceria que deve ser estabelecida em relação a atores não-estatais e com forte envolvimento com pautas de dimensão axiológica planetária como é o caso da proteção e defesa do meio ambiente.

Ainda que se insista no império da soberania estatal, há que se destacar a pujança que novos atores e seus padrões comportamentais exercem, inclusive na tutela do meio ambiente. A soberania nacional em questões políticas, sociais, econômicas e também jurídicas é cada vez mais limitada pelas interdependências políticas, econômicas e de governança entre os Estados, Organizações Internacionais e atores transnacionais, inclusive em sede de regulamentação a nível global por meio de standards. Isso se tornou particularmente saliente desde os episódios políticos, econômicos e sociais dos últimos trinta anos. O declínio da autonomia nacional, vista em alguns momentos como o “fim do Estado” deu origem a pressões políticas, institucionais e legais sobre a produção normativa no âmbito interno de cada Estado, com fluxos exógenos e endógenos trabalhando simultaneamente.

Banda³³ e Gupta, Van der Leeuw e de Moel³⁴ identificam, de forma sistemática, um modelo de governança multinível de adaptação transnacional, com o objetivo de otimizar esforços e evitar a sobreposição do legalismo em relação à eficácia da governança transfronteiriça propriamente dita.

Para compreender esta abordagem, Dzebo e Strippel³⁵ propõem um conceito para a adaptação transnacional, como sendo:

a adaptação que ocorre para além das fronteiras dos Estados e envolve, de algum modo, atores não-estatais. Trata-se de uma perspectiva heterogênea de governança transnacional, já que diz respeito a casos de adaptação com outras estruturas - e consequentes problemas - e observa outras escalas além das fronteiras nacionais.

³² PERSSON, Asa; DZEBO, Adis. *Special Issue: Exploring global and transnational governance of climate change adaptation*. Disponível em: <<https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2Fs10784-019-09440-z.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2020.

³³ BANDA, Maria L. *Global adaptation law: Optimizing legal design for multi-level public goods after the Paris Agreement*. *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 51(4), 997–1026, 2018. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3134172>. Acesso em: 27 maio 2020.

³⁴ GUPTA, Joyeeta; VAN DER LEEUW, Kim; DE MOEL, Hans. Climate change: A ‘glocal’ problem requiring ‘glocal’ action. *Environmental Sciences*, 4(3), 139–148, 2007. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/15693430701742677>>. Acesso em: 11 jun. 2020.

³⁵ DZEBO, Adis; STRIPPLE, Johannes. Transnational adaptation governance: An emerging fourth era of adaptation. *Global Environmental Change*, 2015, 35, 423–435.

Uma vez destacada a relevância da governança multinível, tem-se, ainda, que Chan e Amling³⁶, assim como Dzebo³⁷ e Papin³⁸, compartilham a percepção de que a transnacionalização pode ser a próxima iteração do desenvolvimento da adaptação na governança climática.

Deste modo, perceptível se torna a necessidade de uma abordagem de governança diversificada e multinível. Segundo Bülow³⁹ e Zajak⁴⁰ Nos últimos tempos, há um apelo relevante no que diz respeito à adoção de uma perspectiva mais longitudinal no campo do ativismo transnacional.

O tema da governança também é pauta destaque dentre os objetivos da agenda 2030 da ONU. Neste sentido, o objetivo 16 merece ser salientado, vez que prescreve, de forma categórica, a missão de “promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis”⁴¹.

A partir desse objetivo geral, foram traçadas metas específicas, e dentre elas, cabe destaque ao desenvolvimento de instituições responsáveis, transparentes e eficazes, além da garantia de que as decisões sejam tomadas de maneira inclusiva, participativa, responsiva e representativa em todos os níveis. Por fim, um dos objetivos em evidência, que atinge diretamente o Brasil, é a ampliação e fortalecimento da participação dos países em desenvolvimento nas instituições de governança global.

Paralelamente, o fenômeno da globalização jurídica, a progressiva implementação de práticas de governança e a utilização de variados indicadores, *rankings*, índices e observatórios produziu uma combinação de autonomia política limitada a nível nacional e a tomada de decisão cada vez mais executiva sobre regimes especializados no nível transnacional. Por esse motivo, o debate sobre as queimadas na Amazônia, a postura do governo brasileiro e os meios de mitigação

³⁶ CHAN, Sander; AMLING, Wanjia. Does orchestration in the Global Climate Action Agenda effectively prioritize and mobilize transnational climate adaptation action? *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*. Publicado em 30 maio 2019. Disponível em: <<https://doi.org/10.1007/s10784-019-09444-9>>. Acesso em: 04 jun. 2020.

³⁷ DZEBO, Adis. Effective governance of transnational adaptation initiatives. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*. Disponível em: <<https://doi.org/10.1007/s10784-019-09445-8>>. Acesso em: 10 mar. 2020.

³⁸ PAPIN, Marielle. Transnational municipal networks: Harbingers of innovation for global adaptation governance? *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*. Publicado em 30 maio 2019. Disponível em: <<https://doi.org/10.1007/s10784-019-09446-7>>. Acesso em: 11 mar. 2020.

³⁹ BÜLOW, Marisa von. *Building transnational networks: Civil society and the politics of trade in the Americas*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2010.

⁴⁰ ZAJAK, Sabrina. *Pathways of transnational activism: A conceptual framework*. Disponível em: <https://www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp14-5.pdf>. Acesso em: 03 jun. 2020.

⁴¹ ONU. Organização das Nações Unidas. *Agenda 2030, Objetivo 16*. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/ods16/>>. Acesso em: 26 mar. 2020.

e proibição dos atos ambientalmente condenáveis, deu-se majoritariamente pela junção de atores transnacionais, exercendo articulação institucional desde o exterior, de modo pragmático, fluído e fragmentado, mas sempre com o intuito de defesa ambiental multinível.

Diante desse cenário existem explicações para a interferência de organizações não-governamentais (Greenpeace, *n.g.*), órgãos burocráticos de Estados soberanos sem qualquer relação de Direito Internacional (NASA, por exemplo), instituições supranacionais (União Europeia, Mercosul, UNASUL), empresas (Cargill, BUNGE, Kipling), igrejas (Sínodo da Amazônia, Igreja Católica Romana) e fundos de investimento (ESG – Enviromental, Social and Governance Fund).

Em síntese, na tutela do meio ambiente, tanto sob o viés de bem jurídico, quanto de bem comum, desafia por completo qualquer ato de justificação de condições degradantes pelo edifício da soberania nacional. Logo, por razões pragmáticas e ou teleológicas a circulação de atores transnacionais po meio de expedientes de governança supre uma lacuna jurídica, política, técnica e institucional relevante. Advogar em sentido contrário criará novas utopias jurídicas ou, revigorará a máxima: “quem cuidará dos cuidadores?” quando o sentido das responsabilidades apenas forem aferidas no plano vertical.

5. Considerações finais

A recorrência de acontecimentos de crises econômicas, políticas, ambientais, sanitárias, humanitárias, energéticas, bem como da ascensão de riscos advindos com a ameaça terrorista e com a corrupção acelerou a formação de aglomerados policêntricos para gestão e regulação destas novas manifestações. Noutro lado, o desenvolvimento acelerado de novas tecnologias, bens e serviços, fez com que a regulação incidente sobre estes partisse de fluxos distintos dos estatais.

Nesse sentido, ao tempo em que a ascendência substancial de indicadores e demais meios de governança preencheu espaços e realocou modelos tradicionais no âmbito internacional, essencialmente pela sua natureza especializada e comparativa; no cenário nacional, o caso das queimadas ocorridas na área da Amazônia, conquistou relevância através de expedientes acessórios aos contratos internacionais e pela pressão da opinião públicas com governates e, especialmente, com os políticos.

Os atos de globalização do jurídico propiciam instrumentos para o estabelecimento de canais de abertura e interpenetração dos preceitos normativos exarados por múltiplos agentes de cunho público e/ou privado, que além do contributo na produção da norma, diante do poder que

concentram, exercem atribuições de controle e correção, junto ou em substituição das funções burocráticas estatais.

Assim, o caso recente e ainda em curso, de queimadas na área da Amazônia serve como impulso para mensuração e avaliação da necessidade de uma governança transnacional ambiental multinível como instrumento de defesa de bem comum de suma importância. Ademais, a noção de soberania não pode servir de escudo para tal desiderato, pois em sua essência, estaria habilitando discurso sedicioso de negação da dignidade da pessoa humana, de Direitos Humanos e especificamente, da sadia e adequada qualidade ambiental intergeracional.

Referências

APPADURAI, Arjun. *Soberania sem Territorialidade*: notas para uma geografia Pós Nacional. In: *Novos Estudos CEBRAP*, n. 49, Nov. 1997.

BANDA, Maria L. *Global adaptation law*: Optimizing legal design for multi-level public goods after the Paris Agreement. *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 51(4), 997–1026, 2018. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3134172>. Acesso em: 27 maio 2020.

BIERMANN, Frank. *Earth System Governance*: World Politics in the Anthropocene. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/266001674_Earth_System_Governance_World_Politics_in_the_Anthropocene>. Acesso em: 11 jan. 2020.

BRYSK, Alison. *From tribal village to global village*: Indian rights and international relations in Latin America. Stanford, USA: Stanford University Press, 2000.

BULKELEY, Harriet; et al. *Transnational climate change governance*. New York: Cambridge University Press, 2014. Disponível em: <<https://doi.org/10.1017/CBO9781107706033>>. Acesso em: 07 abr. 2020.

BÜLOW, Marisa von. *Building transnational networks*: Civil society and the politics of trade in the Americas. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2010.

CAGLIARI, Arthur; ZANINI, Fábio; NEVES, Lucas. *UE pressiona Bolsonaro e vincula pacto do Mercosul à defesa da Amazônia*. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/09/ue-pressiona-bolsonaro-e-vincula-pacto-do-mercado-a-defesa-da-amazonia.shtml>>. Folha de São Paulo, publicado em 07 set. 2019. Acesso em: 2020 mar. 2020.

MUNDO E DESENVOLVIMENTO

Revista do Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais

CASSESE, Sabino. *Oltre lo Stato*. Bari/Roma: Laterza, 2006.

CERIONI, Clara. *Leia na íntegra o discurso de Bolsonaro na Assembleia da ONU*. Disponível em: <<https://exame.com/brasil/leia-na-integra-o-discurso-de-bolsonaro-na-assembleia-da-onu/>>. Acesso em 12 fev. 2020.

CHAN, Sander; AMLING, Wanja. Does orchestration in the Global Climate Action Agenda effectively prioritize and mobilize transnational climate adaptation action? *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*. Publicado em 30 maio 2019. Disponível em: <<https://doi.org/10.1007/s10784-019-09444-9>>. Acesso em: 04 jun. 2020.

COSTA, Pedro Henrique; DE GODOY, Paulo Roberto Teixeira. *O capitalismo contemporâneo e as mudanças no mundo do consumo*. Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/-xcol/330.htm>>. Acesso em: 11 abr. 2020.

CRUZ, Paulo Márcio; BODNAR, Zenildo. Cosmopolitismo e governança transnacional-ambiental: uma agenda para o desenvolvimento sustentável. *Revista Direito Ambiental e sociedade*. V. 6, n. 1, 2016 (p. 233-249).

DAVIS, Kevin E.; KINGSBURY, Benedict; MERRY, Sally Engle. Introduction: global governance by indicators. DAVIS, Kevin E.; KINGSBURY, Benedict; MERRY, Sally Engle. Governance by indicators: global power through quantification and rankings. Oxford: Oxford University Press, 2012.

DINGWERTH, Klaus; PATTBERG, Philipp. Global governance as a perspective on world politics. *Global Governance*, 12, 185–203, 2006. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/27800609?seq=1#page_scan_tab_contents>. Acesso em: 14 mar. 2020.

DZEBO, Adis. Effective governance of transnational adaptation initiatives. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*. Disponível em: <<https://doi.org/10.1007/s10784-019-09445-8>>. Acesso em: 10 mar. 2020.

DZEBO, Adis; STRIPPLE, Johannes. Transnational adaptation governance: An emerging fourth era of adaptation. *Global Environmental Change*, 2015, 35, 423–435.

EXAME. *Não teremos acordo com quem não respeita a Amazônia, diz ministra francesa*. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/economia/nao-teremos-acordo-com-quem-nao-respeita-a-amazonia-diz-ministra-francesa/>>. Exame, publicado em 8 out 2019. Acesso em: 02 maio 2020.

FERRER, Gabriel Real. La construcción del Derecho Ambiental. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*. Pamplona: Espanha, n. 1, 2002, p. 73-93. Disponível em: <http://www.dda.ua.es/documentos/construccion_derecho_ambiental.pdf>. Acesso em: 09 jan. 2020.

MUNDO E DESENVOLVIMENTO

Revista do Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais

G1. *Nasa diz que 2019 é o pior ano de queimadas na Amazônia brasileira desde 2010*. Publicado em 23/08/2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/natureza/noticia/2019/08/23/nasa-diz-que-2019-e-o-pior-ano-de-queimadas-na-amazonia-brasileira-desde-2010.ghtml>>. Acesso em: 05 jun. 2020.

GROENDAHL, Boris. *Fogo na Amazônia leva Parlamento da Áustria a rejeitar acordo UE-Mercosul*. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/economia/fogo-na-amazonia-leva-parlamento-da-austria-a-rejeitar-acordo-ue-mercosul/>>. Bloomberg/Exame, publicado em 19 set. 2019. Acesso em: 02 maio 2020.

GUPTA, Joyeeta; VAN DER LEEUW, Kim; DE MOEL, Hans. Climate change: A 'glocal' problem requiring 'glocal' action. *Environmental Sciences*, 4(3), 139–148, 2007. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/15693430701742677>>. Acesso em: 11 jun. 2020.

HALL, Rodney Bruce; BIERSTEKER, Thomas J. *The Emergence of Private Authority in Global Governance*. Cambridge University Press, 2009.

HARSTAD, Bard. *Trade deals could combat Brazil's Amazon deforestation*. Disponível em: <<https://www.ft.com/content/5f123000-bf5e-11e9-9381-78bab8a70848>>. Financial Times. Acesso em: 10 jun. 2020.

INPE. Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. *Programa Queimadas*: tabela anual comparativa de países - últimos anos no intervalo de 01/Jan até 09/Out. Disponível em: <<http://queimadas.dgi.inpe.br/queimadas/portal-static/situacao-atual/>>. Acesso em: 10 jun. 2020.

KOH, Harold Hongju. Why Transnational Law Matters. Faculty Scholarship Series, 2006, paper 1793. Disponível em: http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/1793 Acesso em: 14 abr. 2020.

KOOIMAN, Jan; et al. Interactive governance and governability: an introduction. *Journal of Transdisciplinary Environmental Studies*, 2008, 7(1), 1-11. Disponível em: <https://pure.uva.nl/ws/files/4165393/59200_293273.pdf>. Acesso em: 11 out. 2019.

LUPION, Bruno. *O que o acordo comercial UE-Mercosul diz sobre meio ambiente*. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2019/09/03/o-que-o-acordo-comercial-ue-mercosul-diz-sobre-meio-ambiente.htm?cmpid=copiaecola>>. Uol Economia/Deutsche Welle, publicado em 03 set. 2019. Acesso em: 12 jun. 2020.

ONU. Organização das Nações Unidas. *Agenda 2030, Objetivo 16*. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/ods16/>>. Acesso em: 26 mar. 2020.

PAPIN, Marielle. Transnational municipal networks: Harbingers of innovation for global adaptation governance? *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*. Publicado em 30 maio 2019. Disponível em: <<https://doi.org/10.1007/s10784-019-09446-7>>. Acesso em: 11 mar. 2020.

PATTBERG, Philipp; STRIPPLE, Johannes. *Beyond the public and private divide: remapping transnational climate governance in the 21st century*. Publicado em 25/10/2008. Disponível em: <<https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2Fs10784-008-9085-3.pdf>>. Acesso em: 18 maio 2020.

PERSSON, Asa; DZEBO, Adis. *Special Issue: Exploring global and transnational governance of climate change adaptation*. Disponível em: <<https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2Fs10784-019-09440-z.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2020.

RODRIGUES, Sabrina. *França não assinará acordo com Mercosul por Brasil não respeitar a Amazônia*. Disponível em: <<https://www.oeco.org.br/noticias/franca-nao-assinara-acordo-com-mercosul-por-brasil-nao-respeitar-a-amazonia/>>. O Eco, publicado em 07 out. 2019. Acesso em: 25 mar. 2020.

ROSTEK-BUETTI, Andreas. *"Não" da Áustria ameaça acordo Mercosul-UE*. Disponível em: <<https://www.dw.com/pt-br/n%C3%A3o-da-%C3%A1ustria-amea%C3%A7a-acordo-mercosul-ue/a-50502687>>. Deutsche Welle. Acesso em: 15 maio 2020.

STAFFEN, Márcio Ricardo. *Interfaces do direito global*. 2. Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

STAFFEN, Márcio Ricardo. Hegemonia e direito transnacional?. *Novos Estudos Jurídicos*, Itajaí, v. 20, n. 3, p. 1166-1187, dez. 2015.

TIGRE, Maria Antonia. Building a regional adaptation strategy for Amazon countries. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*. Disponível em: <<https://doi.org/10.1007/s10784-019-09443-w>>. Acesso em: 11 jun. 2020.

ZAJAK, Sabrina. *Pathways of transnational activism: A conceptual framework*. Disponível em: <https://www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp14-5.pdf>. Acesso em: 03 jun. 2020.