

**TUTELA JURÍDICA INTERNACIONAL DO MEIO
AMBIENTE: CRISE CLIMÁTICA E A (RE)DEFINIÇÃO
DE SUJEITOS E ATORES INTERNACIONAIS**

***INTERNATIONAL LEGAL GUARDIANSHIP OF THE
ENVIRONMENT: CLIMATE CRISIS AND THE (RE)
DEFINITION OF INTERNATIONAL SUBJECTS AND ACTORS***

Mônica Teresa Costa Sousa

Doutora em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Professora Adjunta na Universidade Federal do Maranhão. Bolsista de produtividade em pesquisa da Fundação de Amparo à Pesquisa do Maranhão (FAPEMA). Coordenadora do Núcleo de Estudos em Direito e Desenvolvimento (NEDD/UFMA). Professora dos cursos de Mestrado em Direito e Instituições do Sistema de Justiça (PPGDir e Mestrado Interdisciplinar em Cultura e Sociedade (PGCult)).
Orcid: <http://orcid.org/0000-0002-6031-0866>
E-mail: mtcostasousa@uol.com.br

Paulo Victor Arouche Costa Leite

Mestre em História pelo Programa de Pós-graduação em História Social da Universidade Federal do Maranhão (PPGHIS/UFMA). Licenciado em História pela UEMA. Graduando em Direito pela UFMA.
Orcid: <http://orcid.org/0000-0003-1216-1533>
E-mail: pauloarouche@hotmail.com

Resumo

O presente artigo propõe uma reflexão sobre atores e sujeitos de Direito Internacional Público a partir da tutela jurídica internacional do meio ambiente. Para tanto, serão abordados aspectos conceituais e históricos do Direito Internacional,

e suas mudanças no pós-guerra, com a ascensão dos movimentos ambientalistas como reação à sociedade de risco. O enfraquecimento político dos Estados, a valorização da pessoa humana no plano internacional, e o desenvolvimento do conceito de governança ambiental, como estratégia de enfrentamento à crise climática, ocasionou mudanças interpretativas acerca de sujeitos e atores de Direito Internacional. A metodologia adotada foi a revisão bibliográfica e análise interdisciplinar do objeto. Defendemos que o protagonismo político e econômico dos atores internacionais, bem como surgimento de novos instrumentos e atores, não os qualifica como de sujeitos internacional, qualidade reservada aos Estados e Organizações Internacionais, legitimados pelo conceito de soberania, fundamento do sistema internacional.

Palavras-chave: Direito Internacional. Meio Ambiente. Crise Climática. Governança. Sociedade de Risco.

Abstract

This article proposes a reflection on actors and subjects of Public International Law based on the international legal protection of the environment. For this purpose, conceptual and historical aspects of International Law and its post-war changes will be addressed, with the rise of environmental movements as a reaction to risk society. The political weakening of States, the valorization of the human person at the international level, and the development of the concept of environmental governance, as a strategy to face the climate crisis, brought about interpretative changes regarding the subjects and actors of International Law. We defend that the political and economic protagonism of international actors, as well as the emergence of new instruments and actors, does not qualify them as international subjects, a quality reserved for States and International Organizations, legitimated by the concept of sovereignty, foundation of the international system. The methodology adopted was a bibliographical review and an interdisciplinary analysis of the object.

Keywords: International Law. Environment. Climate Crisis. Governance. Risk Society.

1 INTRODUÇÃO

O atual estágio de desenvolvimento tecnológico é resultado da Revolução Industrial, que estabeleceu os parâmetros hegemônicos de produção do conhecimento e organização da Economia.¹ A industrialização baseada em combustíveis fósseis resultou em conquistas técnicas e no estabelecimento do período Antropoceno², também chamado de “Era da Humanidade”, momento em que a ação humana altera drasticamente os fluxos naturais, impactando globalmente o clima da Terra e o funcionamento dos ecossistemas. O avanço da técnica possibilitou um cenário de degradação ambiental sem precedentes, em que os problemas ambientais decorrentes da atividade industrial se somaram aos impactos da tecnologia oriunda do desenvolvimento do complexo industrial militar, redimensionando radicalmente a capacidade humana de interferir no meio ambiente natural.

A experiência da guerra total³ trazida pela guerra mundial teve repercussão não apenas para o Direito Internacional Humanitário, demonstrou a

-
- 1 A Revolução Industrial consagrou um modelo de crescimento econômico rápido e expansivo. Este processo está intimamente relacionado com o fenômeno de singularização semântica da História operado durante a modernidade europeia, que geriu o conceito de humanidade e colocou todos os povos em um único processo temporal, no qual as teorias políticas e filosóficas puderam apreender passado, presente e futuro como uma totalidade com sentido previamente definido, ou seja, a história como um processo inevitável de progresso, do qual o conceito de desenvolvimento é tributário. Ver: KOSELLECK, Reinhart. *Futuro passado: contribuição a semântica dos tempos históricos*. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio, 2006.
 - 2 Termo criado ainda na década de 1980 pelo biólogo Eugene F. Stoermer (1934-2012) e popularizado por Paul Crutzen (1933-2021), Prêmio Nobel de Química de 1995 pelos seus estudos sobre a camada de ozônio e as mudanças climáticas.
 - 3 A técnica associada a guerra de extermínio afundou a Europa em uma crise moral, política e econômica. O terrorismo adotado nas “zonas de guerra” surge como subproduto da guerra total, como ataque ao meio ambiente. inaugurando novas práticas de extermínio. Ver: CESARE, Donatella Di. *Terror e modernidade*. Belo Horizonte: Ayine, 2019.

necessidade da construção de uma agenda para o meio ambiente capaz de criar instrumentos para solução de conflitos ambientais e gestão de recursos naturais. Com agravamento dos problemas ambientais de segunda geração⁴ e o enfraquecimento político dos Estados, o Direito Ambiental Internacional (DAI) surge como a elaboração de um conhecimento jurídico na intersecção entre Direito Ambiental e Relações Internacionais, colocando em dúvida a efetividade dos parâmetros clássicos do Direito Internacional do Meio Ambiente (DIMA), baseado na construção de normas jurídicas internacionais através da celebração de tratados entre Estados Nacionais (*hard law*).

Apresentando uma perspectiva funcional, pragmática, e incorporando outros conjuntos normativos, não necessariamente jurídicos (*soft law*), o DAI aposta na construção de uma ideia de “governança ambiental global”, capaz de direcionar a atuação de sujeitos e atores internacionais. Ao mesmo tempo, “confunde” essas categorias, em razão da participação e contribuição de novos atores para sua dinâmica, que se coloca como um arranjo normativo ambiental internacional que ultrapassa o regime jurídico.

Como sabemos “O Direito Internacional atua, portanto, em um cenário político que o condiciona” e pode condicionar a Política, uma vez que normas jurídicas internacionais conferem maior segurança, ampliando o grau de previsibilidade de atuações coletivas nas relações internacionais, seja na construção programas comuns (agenda ambiental) ou na juridicização de valores morais que devem ultrapassar o interesse particular dos Estados (cooperação internacional). Logo, Direito, Política, Relações Internacionais se condicionam mutuamente em um processo dialético constante.

Como sabemos “O Direito Internacional atua, portanto, em um cenário político que o condiciona” (JUBILUT, 2014, p. 5) e pode condicionar a

4 Caraterizados pelo potencial de impacto transnacional, os problemas ambientais de segunda geração deixam de estar limitados as fronteiras políticas dos Estados soberanos onde são originados, fenômenos como aquecimento global, chuva ácida, buraco na camada de ozônio, comprometimento da biodiversidade entre outras ocorrências.

Política, uma vez que normas jurídicas internacionais conferem maior segurança, ampliando o grau de previsibilidade de atuações coletivas nas relações internacionais, seja na construção programas comuns (agenda ambiental) ou na juridicização de valores morais que devem ultrapassar o interesse particular dos Estados (cooperação internacional). Logo, Direito, Política, Relações Internacionais se condicionam mutuamente em um processo dialético constante.

Em resumo, ainda que o Direito (em um dado momento) seja significativamente isolado da política comum, ele nunca é (exceto em sua idealização) completamente separado da política; o Direito segue submetido as distintas formas de política legalizada e sempre pode ser alterado pela política com o passar do tempo. Ainda que a legalização (com o passar do tempo) seja sempre política, ela sempre acontece no contexto de, e é delimitada pela, existência do corpo de Direito existente. Assim, o Direito provê as fronteiras para a política mas é vinculado ele mesmo pela política; a política muda tais fronteiras, mas ainda sim é vinculada pelo Direito. (ABBOTT; SNIDAL *apud* YAMATO, 2014, p.27).

Muitos autores⁵ argumentam que com as transformações que o DIP sofreu após a Segunda Guerra, os indivíduos podem ser considerados como sujeitos de Direito Internacional, sobretudo, pela centralidade e internacionalização dos Direitos Humanos, razão pela qual o DIP, para materializar as aspirações sociais, deveria aceitar a “personalidade internacional do indivíduo”, consagrando-o a pessoa como destinatário final de suas normas. Nessa perspectiva, os Estados seriam os principais sujeitos de Direito Internacional, mas não os únicos, de maneira que a teoria exclusivista não mais se sustentaria.

5 Ricardo Seitenfus, Flávia Piovesan, Hildebrando Accioly, Benigno Núñez Novo, Gustavo Felipe Barbosa Garcia, Clarissa Franzoi Dri, Paulo Borba Casella entre outros. Os autores apontam o avanço dos sistemas internacionais de proteção e o reconhecimento progressivo da condição internacional do ser humano.

A expressão “direito internacional pluralista”, dessa forma, reconhece a formação aberta da sociedade internacional, tendo em vista, que outros atores, que não apenas os Estados, podem ter pleno direitos, deveres e capacidade internacional, ou seja, podem ser partes perante tribunais internacionais. (RIBEIRO, 2013, p. 49)

O trabalho fará uma investigação não exaustiva acerca da distinção entre sujeitos e atores do DIP, sob o enfoque da tutela jurídica internacional do meio ambiente e a construção da agenda ambiental, em que o conceito de governança global emerge como estratégia de enfrentamento a crise climática provocada pelo aquecimento global. Serão abordados fundamentos e conceitos do DIP, na medida em que são elementares para compreensão lógico-argumentativa que será feita. Na sequência dissertaremos sobre as mudanças do DIP pós 1945, especialmente a atuação política dos movimentos ambientalistas e a emergência da agenda ambiental como programa internacional. Em seguida, analisaremos o redimensionamento do protagonismo dos atores internacionais segundo dois paradigmas: Direito Internacional do Meio Ambiente e Direito Ambiental Internacional. Por último, dissertaremos acerca da suposta ascensão de novos sujeitos de Direito Internacional a partir do conceito de governança global ambiental, introduzido pela perspectiva do Direito Ambiental Internacional.

2 FUNDAMENTOS E CONCEITOS DE DIREITO INTERNACIONAL PÚBLICO

O Direito Internacional Público (DIP) é o conjunto de princípios e normas jurídicas que disciplinam os sujeitos da sociedade internacional nas interações políticas, econômicas e jurídicas, na esfera das relações internacionais. Os Estados definem o conteúdo material do DIP através de práticas reiteradas (costume internacional) e das convenções e tratados internacionais. A principal função do DIP é mediar os conflitos de interesses e as relações de poder econômico e político, em

um cenário onde não há uma autoridade superior, devido à disposição horizontal dos Estados, que devem proceder de acordo com normas jurídicas mutuamente pactuadas, precisamente na medida que constituem objeto de seu consentimento, através do exercício efetivo de sua vontade soberana.

Ao estabelecerem vínculos normativos através dos tratados⁶, os Estados se submetem as regras do DIP, recaindo sobre eles o caráter imperativo da norma. Aquilo que foi assumido deve ser cumprido, conforme o princípio da boa-fé e *pacta sunt servanda*. A vontade política assumida define o conteúdo do direito e a expectativa da produção de efeitos jurídicos. O tratado como “todo acordo formal concluído entre pessoas jurídicas de Direito internacional público, e destinado a produzir efeitos jurídicos” (REZEK, 2011, p. 38), possui sua dupla natureza, ato jurídico e norma: “O acordo formal entre Estados é o ato jurídico que produz a norma, e que, justamente por produzi-la, desencadeia efeitos de direito, gera obrigações e prerrogativas, caracteriza enfim, na plenitude de seus dois elementos, o tratado internacional” (REZEK, 2011, p.42).

No Direito Interno, as normas são hierarquizadas a partir da norma fundamental (Constituição), não há paralelo entre as normas do DIP⁷, em razão desconcentração normativa e da incidência de tratados sobre questões específicas entre os Estados. O fundamento do DIP reside na ideia de consentimento, pois, espera-se que os Estados apenas se submetam ao direito que soberanamente reconhecem e constituem, diferentemente do Direito Interno, em que a principal fonte são as normas editadas pelo próprio Estado, tendo sua vigência e aplicação nos respectivos limites territoriais.

6 De acordo com a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1969, art. 2 “ a) “tratado” significa um acordo internacional concluído por escrito entre Estados e regido pelo Direito Internacional, quer conste de um instrumento único, quer de dois ou mais instrumentos conexos, qualquer que seja sua denominação específica; b) “ratificação”, “aceitação”, “aprovação” e “adesão” significam, conforme o caso, o ato internacional assim denominado pelo qual um Estado estabelece no plano internacional o seu consentimento em obrigar-se por um tratado”.

7 Não há representação, nem prevalece o princípio majoritário.

Por essa razão, os Estados são os únicos que têm capacidade jurídica para elaboração de normas de Direito Internacional, ainda que não sejam os únicos a interagir na sociedade internacional, também constituída pelas Organizações Internacionais, multinacionais e pelas pessoas comuns, ou seja, por todos aqueles que estão em contínuo convívio no espaço global. Esses *atores internacionais* são pessoas ou entidades que buscam espaço, ou possuem voz no cenário internacional, limitados juridicamente, impossibilitados de atuar no polo ativo de uma controvérsia como *dominus litis*, uma vez que apenas os sujeitos (Estados) possuem capacidade para ter acesso aos procedimentos contenciosos internacionais, ainda que os atores possam figurar no polo passivo.

Durante muito tempo o termo *jus gentium* (Direitos das gentes) foi utilizado para fazer referência ao “Direito Internacional”. A expressão *International Law* surge com Jeremy Bentham, em 1780, e não guarda correspondência com o antigo Direito Romano, ainda que as expressões tenham sido, por força da tradição, frequentemente utilizadas como sinônimos.⁸ Na época dos romanos, o Direito das gentes era um Direito Interno, e não “Direito Internacional”:

Fazia parte do direito romano do mesmo modo que *ius civile*. Mas, enquanto este se destinava exclusivamente aos cidadãos romanos, o *ius gentium* devia reger a conduta dos peregrinos, ou seja, de todos os súditos do Império Romano que não tinham a qualidade de cidadãos. Essa primeira visão do direito das gentes levou logicamente a considerá-lo fundamento na natureza ou nos costumes comuns dos diferentes povos. Por isso, aos poucos foram sendo incluídas no direito das gentes instituições de natureza internacional, como a guerra (*ius belli*) ou as embaixadas (*ius legatorum*). De natureza

8 Predomina nas ciências jurídicas o paradigma histórico evolucionista em que a compreensão dos conceitos e institutos jurídicos é submetida a uma linearidade evolutiva e coerente. Entretanto, a continuidade aparente nas palavras oculta uma descontinuidade de sentido. Ver: HESPANHA, Antonio Manuel. Cultura jurídica européia. Síntese de um Milênio. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2005.

privada no início, o direito das gentes ganhará aos poucos caráter público e até internacional em parte, mas somente em parte, sem nunca se tornar um direito especificamente internacional. (JOURNALNET, 2012, p. 475).

Tradicionalmente, as origens do Direito Internacional são vinculadas à Paz de Westfália⁹ e aos paradigmas ali constituídos, particularmente, igualdade jurídica entre os Estados e não-intervenção, como desdobramentos do conceito de soberania.¹⁰ Segundo a concepção hobbesiana do Estado como *persona civilis* - como sujeito de Direito diverso dos indivíduos que o compõem -, Hobbes estabelece um direito a ser aplicado especificamente. Com o “abandono” da moral para superação da guerra civil, a razão de Estado coloca-se como imoralidade por excelência. De acordo com Koselleck (2009, p. 39), com o Iluminismo, a separação entre homem e súdito deixa de ser compreensível: “Entende-se que o homem deve realizar-se politicamente como homem, o que provoca a desagregação do Estado absolutista”. Hobbes não imaginava que, precisamente, a separação entre moral e política provocaria e apressaria este processo:

[...]o próprio Estado tornou-se uma *persona moralis* – independentemente de sua constituição interna, fosse católica ou protestante, monárquica ou republicana – perante os outros Estados, que também se compreendiam como *personae morales*. A delimitação de um foro interior estatal independente de outros Estados – cuja integridade moral, como Hobbes havia mostrado, fundava-se apenas em seu

9 Conjunto de tratados que deu fim a Guerra dos Trinta Anos (1618-1648), possibilitando a formação de uma sociedade internacional a partir de normas mutuamente pactuadas, definidoras dos centros de autoridade e suas respectivas prerrogativas, consagrando o Estado Moderno como detentor de soberania a partir da independência política e territorial.

10 Em sentido contrário, estudos argumentam que nenhum dos tratados tocou na questão da soberania. Segundo Diego Santos Vieira de Jesus, Westfália consagrou uma ordem cooperativa legal de entidades autônomas não soberanas, indicando que a soberania não é o único conceito, ou forma possível, para interpretar a interação entre atores autônomos.

caráter estatal – fez com que se desenvolvesse no exterior, obrigatoriamente, um sistema internacional e coletivo. Vattel, representante clássico do direito internacional europeu no século XVIII, disse que Hobbes foi o primeiro a dar *uma ideia distinta, mas ainda imperfeita, do direito internacional*. (KOSELLECK, 2009, p.40-41).¹¹

A partir de então, o Direito das gentes passa a significar Direito Internacional Público clássico, designando um conjunto de regras que tem por objeto os Estados soberanos, e não mais seus respectivos príncipes ou monarcas. O indivíduo já não é regido pelo Direito das gentes, circunscrito ao Direito Interno dos Estados, passa a ser submetido ao Direito Civil e ao Direito Natural. Apesar da permanência do termo “Direitos das Gentes”, a palavra adquire outro significado:

A própria expressão direito das gentes continua sendo usada até o século XIX. Só progressivamente será substituída pela expressão direito internacional. Esta provém do filósofo inglês Jeremy Bentham que, em 1780, propõe substituir a expressão direito das gentes pela expressão mais apropriada *international law*, direito entre as nações (*Princípios da moral e da legislação*). No entanto, essa expressão só se generaliza no século XX. Seja como for, é o direito internacional clássico que se imporá definitivamente durante todo o século XIX e o começo do XX como direito interestatal. (JOUANNET, 2012, p. 479)

É a soberania, enquanto autoridade superior que não pode ser limitada por nenhum outro poder, o fundamento jurídico político da formação do sistema europeu e do DIP. Ocorre que as Guerras Mundiais (1914-1945) colocaram em xeque a ideia de soberania absoluta e liberdade ilimitada dos Estados. A tecnologia empregada durante a Segunda Guerra Mundial mudou radicalmente a capacidade destrutiva do ser humano. É nesse contexto que os debates acerca da relação do ser humano como meio ambiente natural se intensificam, dando origem às bases do Direito Ambiental, como instrumento normativo para proteção do meio ambiente,

11 Grifo nosso.

profundamente desgastado pelos efeitos deletérios da atividade industrial e pela destruição ocasionada pela guerra.

3 RECONFIGURAÇÃO DO DIREITO INTERNACIONAL NO PÓS-GUERRA: OS MOVIMENTOS AMBIENTALISTAS E A CONSTRUÇÃO DA AGENDA AMBIENTAL COMO RESPOSTA A SOCIEDADE DE RISCO

O cenário de terra arrasada do pós-guerra clamava a busca de paz internacional duradoura, resultando em profundas mudanças no Direito Internacional. A instituição de muitos órgãos internacionais se deu em razão da real necessidade de “escolhas coletivas” para a limitação do poder, muitas delas transformadas em normas jurídicas, seja no âmbito do Direito Internacional Humanitário, seja nos aspectos relacionados à gestão e proteção de recursos naturais. A escala de impacto ambiental transfronteiriça evidenciou a necessidade do estabelecimento da tutela jurídica internacional do meio ambiente¹², constituída por normas promotoras de direitos indisponíveis e supraindividuais.

O movimento ambientalista da década de 1970 foi muito importante para a tomada de consciência sobre a questão ambiental; na verdade, foi resultado de uma série de agitações políticas que tiveram início ainda na década de 1960, com destaque para o livro *Silent Spring* (1962), de Rachel Carson.¹³

12 O *I Congresso Internacional para Proteção da Natureza*, (Paris, de 1923) foi o primeiro esforço interestatal no sentido de abordar a questão como um todo, porém, não se tratava de uma preocupação genuína com a proteção das espécies. Antes de 1972, os acordos eram, em sua maioria, dessa natureza, uma forma de regulação da atividade econômica sobre recursos potencialmente comuns. Em um sentido diferente podemos destacar *A Conferência Internacional para Prevenção da Poluição do Mar por Óleo* (Londres, 1954). Naquele momento, os Estados encaravam a questão ambiental de forma muito pontual, combatendo problemas específicos.

13 Rachel Carson relata o impacto nocivo da utilização indiscriminada de produtos químicos de fertilização utilizados nos Estados Unidos (EUA) e em diversos países, pontuando o impacto negativo do lançamento aéreo de agentes químicos sobre o território, prejudicando a saúde humana e o meio ambiente.

A rápida industrialização do pós-guerra e os respectivos impactos no meio ambiente aumentou o número de doenças e mortes, fazendo com que o modelo de crescimento econômico fosse ainda mais questionado, especialmente nos países mais industrializados.

[...] os primeiros a sofrer com as catástrofes ambientais e, por isso, os primeiros também a responderem com a criação de ordenamentos jurídicos ambientais específicos. A obra de Rachel Carson é um excelente relato dessa realidade. O acelerado processo de crescimento econômico permitiu aos países do norte o desenvolvimento de uma sociedade organizada atuante e participativa. Fruto dessa organização, diversas organizações não governamentais passaram a militar em prol da formulação de políticas públicas conservacionistas e monitorar o cumprimento de leis e resoluções promotoras da qualidade ambiental. (SAMPAIO, 2011, p. 73)

Nesse contexto nasce o Clube de Roma, fundado em 1968, por ativistas, diplomatas, acadêmicos e industriais, sustentando que o desenvolvimento econômico não poderia ser mantido em um mundo com recursos naturais finitos. A organização produziu o relatório “*The Limits to Growth*” alertando os responsáveis pelas políticas nacionais e internacionais acerca dos impactos negativos do modelo de crescimento econômico desenfreado.

A regulação ambiental internacional tornou-se imperativa. Vários esforços e deliberações foram feitos no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), no empenho de promover tutela jurídica internacional do meio ambiente, influenciando a construção de ordenamentos jurídicos ambientais nos países em desenvolvimento, que não aceitavam limitações ambientais aos seus processos de industrialização.¹⁴ Apesar de todos os obstáculos e jogo

14 A época da reunião de Founex, o Brasil foi representado pelo embaixador Miguel Osório de Almeida, disse ele que, caso toda poluição produzida pelos países industrializados fosse retirada do mundo, a poluição mundial seria praticamente insignificante e, em

de interesses, 113 países se reúnem para discutir e estabelecer um dos diplomas mais importantes sobre o meio ambiente: a Declaração de Estocolmo sobre Meio Ambiente, de 1972. A introdução da questão ambiental como aspecto do DIP e sua repercussão na composição de ordenamentos jurídicos específicos foi, em grande medida, resultado de ocorrências ambientais de grande impacto e casos de degradação ambiental supranacionais.

Em meados da década de 1980, logo após o vazamento nuclear de Chernobyl, Ulrich Beck (2011) desenvolve o conceito de “sociedade de risco” para descrever a forma pela qual a sociedade industrial se organiza em resposta aos riscos inerentes a sua estrutura socioeconômica. Com a era nuclear nasceu um novo tipo de perigo que, sob certa medida, levou ao fim das formas de distanciamento entre os países e no interior deles.

De acordo com Beck (2011, p.13), a violência do perigo em escala planetária está no centro da modernidade em seu estágio mais avançado, como aprofundamento da oposição entre natureza e sociedade que se operou no século XIX, quando a natureza foi absorvida pelo sistema industrial e submetida ao processo de controle. Há, porém, uma diferença substancial entre a “sociedade industrial clássica” (sec. XIX) e a sociedade (industrial) de risco, esta última, “consumiu e perdeu o seu contrário”, colidindo consigo mesma em meio a premissas e princípios de funcionamento socioindustrias, tornando-se autorreferencial.

Os riscos do desenvolvimento industrial produzem perigos de alcance global, ameaçando a vida humana no planeta, ou seja, a sociedade industrial de

sentido contrário, caso toda poluição atribuída diretamente as atividades dos países em desenvolvimento pudessem ser retiradas do mundo, os perigos relacionados à poluição seriam substancialmente os mesmos. O Brasil sustentava a tese de que caberia aos países plenamente desenvolvidos a responsabilidade de grande parcela do problema, logo, a solução caberia aos países desenvolvidos. Ver: SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento. Direito Ambiental Internacional: meio-ambiente, desenvolvimento sustentável e os desafios da nova ordem mundial: uma reconstituição da Conferência do Rio de Janeiro sobre Meio-Ambiente e Desenvolvimento. Rio de Janeiro: Thex Ed: Biblioteca Estácio de Sá, 1995.

risco ameaça a si própria. Os potenciais de “auto ameaça civilizatória” implicam mudanças significativas na arquitetura social e na dinâmica política, assim: (1) os ricos produzidos no estágio mais avançado do desenvolvimento das forças produtivas são claramente distintos das riquezas, desencadeando danos sistematicamente definidos, em muitos casos irreversíveis e com um caráter de invisibilidade¹⁵; (2) a distribuição e incremento dos riscos provocam *situações de ameaça* que, segundo Ulrich Beck (2011, p. 27), possuem um efeito *bumerangue*, implodindo o esquema de classes¹⁶, considerando que nem mesmo os ricos e poderosos estão seguros diante deles, não apenas em termos de saúde, pois também ameaçam à legitimidade, à propriedade e o lucro “[...] com o reconhecimento social da modernização estão associadas desvalorizações e desapropriações ecológicas, que incidem múltipla e sistematicamente a contrapelo dos interesses de lucro e propriedade que impulsionam o processo de industrialização” (BECK, 2011, p. 27).

Simultaneamente, os riscos causam novos desníveis internacionais, de um lado entre países industriais e o chamado “Terceiro Mundo”, e de outra parte entre os próprios países industriais. Além disso, os riscos escapam à estrutura de competências do Estado Nacional, em razão da universalidade e da supranacionalidade do fluxo de poluentes (daí a importância dos instrumentos internacionais); (3) apesar de tudo, a expansão e a mercantilização dos riscos

15 A radioatividade é a primeira delas, pois escapa completamente a percepção humana imediata, seguida das toxinas e poluentes presentes na água, no ar, nos alimentos e no ecossistema como um todo, com seus efeitos de curto e longo prazo na vida de todos os seres vivos.

16 Ainda que a crise climática afete a todos, os impactos são menores nos países ricos em razão da infraestrutura e, nos países pobres, afeta ainda mais gravemente grupos historicamente marginalizados. De acordo com dados de 2015, que considerou a população mundial conforme o nível de renda, os 10% mais ricos foram responsáveis por quase todas as emissões ligadas ao consumo pessoal, ao passo que os 50% mais pobres foram responsáveis por apenas dez por cento das emissões totais ligadas ao consumo. Ver: “Extreme Carbon Inequality: Why the Paris Climate Deal Must Put the Poorest, Lowest Emitting and Most Vulnerable People First”. *Oxfam Media Briefing*, 2 de dezembro de 2015.

não rompem com a lógica capitalista de desenvolvimento, ao contrário, a coloca em outro patamar:

Riscos da modernização são *big business*. Eles são as necessidades insaciáveis que os economistas sempre procuraram. A fome pode ser saciada, necessidades podem ser satisfeitas, mas os riscos civilizatórios são um *barril sem fundo*, interminável, infinito, autoproduzível. Com os riscos – poderíamos dizer com Luhmann -, a economia torna-se “autorreferencial”, independente do ambiente da satisfação das necessidades humanas. Isto significa, porém: com canibalização econômica dos riscos que são desencadeados através dela, a sociedade industrial produz a situação de ameaça e o potencial político da sociedade de risco. (BECK, 2011, p. 28)¹⁷

Prosseguindo: 4) riquezas podem ser possuídas, ao passo que somos afetados pelos riscos. Nas situações relativas a classe ou camada social “a consciência é determinada pela existência, enquanto, nas situações de ameaça, é a *consciência que determina a existência*” (BECK, 2011, p. 28) , nesse sentido, o conhecimento adquire uma nova dimensão política, na medida em que o potencial político da sociedade de risco deve ser analisado a partir do “conhecimento sobre os riscos”; (5) Os riscos socialmente conhecidos possuem elemento político considerável, pois a esfera pública e a política “passam a reger na intimidade do gerenciamento empresarial – no planejamento de produtos, na equipagem técnica etc.”, emerge na sociedade de risco o potencial político das catástrofes “Sua prevenção e manejo podem acabar envolvendo uma *reorganização do poder e da responsabilidade*. A sociedade de risco é uma sociedade *catastrófica*. Nela, o estado de exceção ameaça converte-se em normalidade” (BECK, 2011, p. 28).

O industrialismo, como racionalidade econômica de curto prazo, fez com que a sociedade civil se organizasse em reposta as catástrofes e resultados imprevisíveis de dimensão planetária, demandando a elaboração de instrumentos

17 LUHMANN, N. *Politische Theorie in Wohlfahrtsstaat*. Munique, 1981.

em nível internacional ou intercomunitário, dentre os quais o conceito de desenvolvimento sustentável¹⁸ surge para gestão responsabilizada dos riscos. A elaboração principiológica do Direito Ambiental, como construção teórica que busca desenvolver uma base comum nos instrumentos normativos de política ambiental, destaca a cidadania participativa e aspectos relacionados a reponsabilidade social ambiental¹⁹, resultando no protagonismo e surgimento de novos atores internacionais nesse debate, ainda limitados pela estrutura normativa do DIP.

4 DIREITO INTERNACIONAL DO MEIO AMBIENTE E DIREITO AMBIENTAL INTERNACIONAL

Em razão das complexidades dos assuntos ambientais, o modelo clássico do DIP encontra dificuldades de enfrentamento. A necessidade de repensar o direito diante das mudanças climáticas fez com que a tutela jurídica internacional do meio ambiente ocasionasse o surgimento de um novo ramo do Direito Internacional, o Direito Ambiental Internacional (DAI), caracterizado por um arranjo normativo ambiental internacional que ultrapassa o regime jurídico, propondo estruturas e

18 Declaração do Rio de Janeiro de 1992, princípios 3 e 4, respectivamente: “O direito ao desenvolvimento deve ser exercido de modo a permitir que sejam atendidas equitativamente as necessidades de desenvolvimento e de meio ambiente das gerações presente e futuras” – “Para alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental constituirá parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada isoladamente deste”.

19 Declaração do Rio de Janeiro de 1992, princípios 10, 20 e 22, respectivamente: “A melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados [...] Os estados irão facilitar e estimular a conscientização e participação popular”; “As mulheres têm um papel vital no gerenciamento do meio ambiente e no desenvolvimento. Sua participação plena é, portanto, essencial para alcançar o desenvolvimento sustentável”; “Os povos indígenas e suas comunidades, bem como outras comunidades locais, têm um papel vital no gerenciamento ambiental e no desenvolvimento [...] Os estados devem reconhecer e apoiar adequadamente sua identidade cultura e interesses, e oferecer condições para sua efetiva participação no atingimento do desenvolvimento sustentável”.

direcionamentos que incorporem diversos ramos do conhecimento, novos atores e diversificação dos instrumentos.

O Direito Internacional Ambiental não se confunde com o Direito Internacional do Meio Ambiente (DIMA), estruturado a partir de normas jurídicas internacionais através de tratados e acordos firmados entre as nações. O DIMA é característico da segunda metade do século XX, ao passo que o DAI é uma área do Direito emergente que, aos poucos, ganha espaço e reconhecimento pelo seu dinamismo na tratativa dos problemas ambientais complexos, envolvendo Estados, Organizações Internacionais e novos atores internacionais através de redes:

A sociedade internacional, tradicionalmente concebida pelos Estados, bem como pelas Organizações Internacionais, recentemente, diante do fenômeno político do enfraquecimento dos governos soberanos, tem admitido a participação de novos atores em alguns regimes, como indivíduos, empresas privadas, organizações não-governamentais, mídia, povos tradicionais e governos subnacionais e locais. (SILVA; REI, 2014, p.7)

O DAI desponta como uma ramificação do conhecimento jurídico na interface entre o Direito Ambiental e Relações Internacionais, como alternativa aos impasses ocasionados pelas diretrizes clássicas do DIMA, constituído por instrumentos essencialmente jurídicos, obedecendo os procedimentos do Direito Internacional (*hard law*). Os instrumentos tradicionais exigem um processo de criação lento e a imposição de sanções/limitações que pode afastar previamente determinados países. Considerando que os problemas ambientais se tornam mais graves e urgentes, o Direito deve estar atento para perspectivas diversificadas de solução:

As evidências científicas, os conhecimentos tradicionais, a colaboração dos organismos não governamentais - ONG's ou outras entidades, têm sido características peculiares do Direito Ambiental Internacional diante do enfrentamento de questões ambientais globais. Esse direito

hoje trabalha também com uma base principiológica específica onde prevalece o princípio da precaução, o princípio da responsabilidade comum, porém diferenciada, o princípio da informação e participação, o princípio da cooperação internacional, entre outros. (SILVA; REI, 2014, p.7)

O DAI pode ser entendido como uma revisão e ampliação dos instrumentos institucionais do DIMA, incrementando e dinamizando a ação de atores internacionais. A pretensão de reverter situações ambientais desfavoráveis deve considerar uma série de fatores que vão além das fronteiras geopolíticas dos Estados. Por isso, espera-se pela efetiva participação de todos os setores da sociedade internacional – governança ambiental -, considerando que a política doméstica e a diplomacia tradicional não conseguem lidar com a velocidade e amplitude dos fenômenos relacionados ao estágio atual de degradação ambiental. O retardo e reversão do colapso ambiental exige um esforço conjunto, coordenado e contínuo, envolvendo sujeitos e atores internacionais. A participação ampliada é uma das características que orientam o conceito de governança ambiental, que pressupõe participação em diferentes níveis, local, regional, nacional e global: “A ação e articulação de múltiplos atores, tanto os sujeitos tradicionais do Direito Internacional Público, como novos atores que ingressam no cenário de governança compõe o quadro viável para o avanço do Direito Ambiental Internacional” (SILVA; REI, 2014, p.11).

É evidente o aumento da importância atribuída as Organizações Não Governamentais, Governos subnacionais, Mídia, Mercado, Povos Tradicionais etc. Contudo, o protagonismo desses atores ainda é limitado, pois não possuem personalidade jurídica de Direito Internacional Público. Isto não impede que, em razão de interesses locais, governos subnacionais, cidades e blocos regionais busquem inserção internacional através de redes, promovendo a paradiplomacia ambiental a fim de dar concretude a governança ambiental global. Nesse sentido, não se pode ignorar as contribuições para elevação do debate ambiental, vide a produção das comunidades epistêmicas no âmbito do Direito Ambiental Internacional:

O conhecimento produzido pelas comunidades epistêmicas constitui uma importante ferramenta para produção de direitos existentes e também para construção de novos direitos. Conclui-se, portanto, que as ONGs, o Mercado, Os Governos subnacionais, bem como as comunidades epistêmicas, são responsáveis pela ampliação do catálogo internacional das instituições ambientais. A atuação desses novos atores sociais desempenha papel extremamente importante na contribuição de uma nova dimensão do Direito Ambiental, ou seja, no surgimento do Direito Ambiental Internacional. (SILVA; REI, 2014, p. 11)

Essa adaptação, que busca a devida adequação diante das crescentes demandas socioambientais, resultou na elaboração de instrumentos inovadores no enfrentamento de questões ambientais, por esse motivo, fala-se no surgimento de novas fontes, estas, não previstas no artigo 38 do Estatuto Internacional da Corte Internacional de Justiça (CIJ), que trata das fontes formais do DIP. Ainda que os instrumentos de *soft law* não integrem o conjunto de fontes estabelecidos pelo artigo 38 do CIJ, são de grande importância para o DAI, dado que os textos são adotados pelos Estados, mesmo que não estejam legalmente a eles vinculados. Diferentemente das regras de *hard law* (*Jus cogens*), que colocam obrigações para as partes contratantes, impondo efeitos vinculantes à atividade dos Estados-partes:

Esse instrumento, que nasceu no contexto das negociações diplomáticas, congressos e conferências, é fruto das leituras e dos tratados multilaterais. Assim, na impossibilidade de se avançar com regras impositivas em certos campos, o DAI tenta adaptar-se aos novos desafios da sociedade contemporânea lançando mão do *softlaw*. (SILVA; REI, 2014, p. 16)

Tais instrumentos de não têm natureza de criar obrigações para os Estados-membros, apenas sanções morais e constrangimentos. Sua aplicação é sintoma da dificuldade de estabelecer consenso em torno da matéria ambiental na esfera de regimes jurídicos internacionais. Por essa razão, é comum a estipulação de metas futuras, que devem ser atingidas através de programas de ação a longo prazo, a exemplo da Agenda 21 e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), documento que é uma declaração de intenções de natureza programática, com ênfase na cooperação e na parceria, privilegiando a gestão ambiental participativa:

1.3. A Agenda 21 está voltada para os problemas prementes de hoje e tem o objetivo, ainda, de *preparar o mundo para os desafios do próximo século*. Reflete um consenso mundial e um *compromisso político* no nível mais alto no que diz respeito a desenvolvimento e *cooperação ambiental*. O êxito de sua execução é responsabilidade, antes de mais nada, dos Governos. Para concretizá-la, são cruciais as estratégias, os planos, as políticas e os processos nacionais. A cooperação internacional deverá apoiar e complementar tais esforços nacionais. Nesse contexto, o sistema das Nações Unidas tem um papel fundamental a desempenhar. *Outras organizações internacionais, regionais e subregionais também são convidadas a contribuir para tal esforço. A mais ampla participação pública e o envolvimento ativo das organizações não-governamentais e de outros grupos também devem ser estimulados.* (ONU, 2015).²⁰

A contribuição do *soft law* para o DIP, especialmente na área ambiental, se dá pelo seu valor como instrumento hermenêutico, mais ainda, pelo seu potencial de “se transformar em costume internacional ou até mesmo operacionalizar novas regras jurídicas” (SILVA; REI, 2014, p. 19). O reconhecimento e protagonismo de novos atores e instrumentos ocasionou desorientação acerca da diferença entre sujeitos e atores internacionais. De acordo com Jubilut (2010),

20 Grifo nosso.

o DIP enfrenta o questionamento de seus paradigmas e é pressionado a trazer respostas aos anseios da sociedade internacional, o que afeta seu papel como sistema de ordenação das relações entre os sujeitos de Direito Internacional e os demais agentes não-estatais, de modo que a emergência de novos temas internacionais – meio ambiente, integração econômica, direitos humanos etc. – fez com que o Direito Internacional passasse a produzir normas de cooperação, que:

[...] denotam também a existência de valores e objetos comuns, criando novos critérios de legitimidade e recuperando a preocupação axiológica do Direito Internacional, que se reflete na importância do conteúdo e não somente na forma das normas criadas. Em face disso, verifica-se que o Direito Internacional passa a contar com outros elementos em sua base que não apenas a vontade estatal, e que, conseqüentemente, deve ser feita uma retomada do tema e revisão dos fundamentos do Direito Internacional. (JUBILUT, 2010, p. 208)

Existe uma preocupação de redimensionamento do DIP para que ele agregue vontades e valores através de suas normas. Nessa perspectiva, os fundamentos do Direito Internacional Contemporâneo seriam “o consenso sobre a necessidade de segurança jurídica para consecução dos objetivos e proteção dos valores compartilhados pela sociedade internacional” (JUBILUT, 2010, p. 209); o consenso atrelado à vontade estatal, presente nas teorias voluntaristas; os objetivos comuns e consecução de valores compartilhados como recuperação dos ideais de justiça e do aspecto axiológico das teorias jusnaturalistas; e a segurança jurídica garantida pelo Direito Internacional que equilibraria os dois aspectos anteriores.

Com essa definição respeita-se o aspecto político que limita o cenário internacional, representado sobretudo pela soberania estatal; consagrada na fórmula acima na idéia de consenso; mas, ao mesmo tempo, destaca-se o aspecto de valores compartilhados e objetivos comuns, acrescentando-se uma dimensão axiológica ao Direito Internacional e buscando efetuar um resgate da unidade ética do mesmo (JUBILUT, 2010, p. 209)

Na atual conjuntura, alavancada pela teoria da governança global, novos atores ganham destaque no cenário internacional, mas esbarram nos padrões tradicionais do DIP, uma vez que o enfrentamento à crise climática lida diretamente com aspectos ligados ao território e a atividade econômica dos países, portanto, lidam diretamente com sua soberania.

Ainda que urgente e crucial para nossa perpetuação como espécie, nem mesmo o enfrentamento da crise climática é consenso²¹, apesar das décadas de trabalho e negociações no âmbito do ONU. O negacionismo climático patrocinado pelas grandes empresas de combustíveis fósil seduz as pessoas, apelando para seu medo do desconhecido e pela possível redução de postos de trabalho²², mesmo que não seja difícil perceber os impactos ambientais, humanitários e econômicos das mudanças climáticas, razão pela qual o enfrentamento da crise climática exige cooperação, residindo no Direito Internacional as possibilidades de articulação interestatal e, simultaneamente, a articulação interinstitucional a partir da governança.

21 A análise de Hochschild aponta que o Estado da Luisiana, apesar de ser o segundo estado mais pobre dos Estados Unidos e ter sido profundamente afetado pelo vazamento da British Petroleum (2010), a maioria do eleitorado apoia candidatos conservadores como Donald Trump, contrários as políticas de proteção do meio ambiente e as políticas de benefício social promovidas pelo Estado. A autora explica a ascensão do populismo de direita através do ressentimento social, que também tem relação com reforço de aspectos identitários (nativismo) como reação à globalização (imigrantes, refugiados, empobrecimento da classe média) e negacionismo climático. Ver: HOCHSCHILD, Arlie Russell. *Stangers in their own land: Anger and mourning on the american right*. The New Press, New York, 2016.

22 A superação da crise climática e a transição para uma economia livre de carbono deve considerar como esse processo pode expor os trabalhadores da indústria de combustíveis fósseis e outros grupos vulneráveis ao desemprego e apreensão da insegurança econômica, sentimentos que são mobilizados pelos negacionistas climáticos. É necessário garantir uma transição justa que, simultaneamente, recondicione a cadeia produtiva, alterando a matriz energética e crie oportunidades de trabalho dignas. Ver: CHOMSKY, Noam. *Crise climática e o Green New Deal Global: a economia política para salvar o planeta*. / Noam Chomsky e Robert Pollin. Rio de Janeiro: Roça Nova, 2020.

5 CRISE CLIMÁTICA E GOVERNANÇA GLOBAL AMBIENTAL: ASCENSÃO DE NOVOS SUJEITOS DE DIREITO INTERNACIONAL?

Na década de 1980, a teoria da governança global apontava a capacidade institucional requerida de organizações públicas e dos governos nacionais para oferecer bens e serviços de forma efetiva, transparente, responsável e imparcial. O Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI) passaram a empregar “boa governança” para indicar um conjunto de diretrizes para conduzir o trabalho e as ações com os países que tinham a pretensão de contrair financiamentos ou empréstimos. No início da década de 1990, essa estratégia tem natureza liberal, exigindo que as instituições e práticas políticas promovessem a gestão saudável do desenvolvimento, orientada pelo comprometimento dos governos na observância do cumprimento de leis que possibilitassem o pleno funcionamento dos mercados, especialmente na garantia da propriedade e proteção dos investimentos.

No final dos anos 1990, pressionado por movimentos sociais, o Banco Mundial reconhece os fracassos da estratégia inicial, passando ao conceito de desenvolvimento sustentável, adotando políticas sociais e ambientais mais rígidas, em que foi conferido maior protagonismo para cidadãos e agentes locais nos processos. Esse movimento teve como marco fundamental a criação pela ONU da Comissão sobre Governança Global em 1992.²³ Essa concepção reconheceu que problemas comuns exigem ações conjuntas e participação ampliada, envolvendo Estados e agentes não estatais. Em geral, governança refere-se à concepção de um sistema de perspectiva global que visa organizar o sistema internacional. De acordo com Alcindo Gonçalves (2014), a Governança tem um sentido mais abrangente que pode ser resumido em quatro dimensões:

23 Em 1994, o relatório da comissão estabeleceu a governança como governança o conjunto das diversas maneiras pelas quais os indivíduos e instituições, públicas e privadas, conduzem seus problemas comuns. Um processo contínuo através do qual seja possível harmonizar interesses e realizar planos de ação cooperativos.

- 1) a governança é meio e processo capaz de produzir resultados eficazes diante de problemas;
- 2) ela só é possível se existir a participação ampliada nos processos de decisão, envolvendo as dimensões estatal e não governamental;
- 3) nos processos e ações de governança é destaca a figura do consenso e da persuasão, muito mais do que a coerção e a obrigação de cumprir; e
- 4) para a efetiva governança há o pressuposto da existência de um conjunto de normas e regras a sustentá-la, ou seja, um arcabouço institucional. (GONÇALVES, 2014, p. 85-86)

Configuração que não se conforma ao conceito clássico do DIP. Com o afastamento do jusnaturalismo, teoria segundo a qual o Direito estaria baseado em um conceito de justiça universal, atemporal e eterna – de caráter divino ou secular - ganha força o positivismo jurídico que, entre o século XIX e a primeira metade do século XX, fortaleceu o Direito Interno e consolida os Estados nacionais, com destaque para duas correntes: o voluntarismo (George Jellinek, Heinrich Triepel) e o normativismo (Hans Kelsen).

O voluntarismo apresenta o fundamento da autolimitação (Jellinek), segundo o qual os Estados, na qualidade de entes soberanos, não podem ser obrigados a nenhum poder que não decorra deles próprios. Sucede que, sendo assim, cada Estado poderia, se assim desejasse, modificar as normas a qualquer tempo. Nesse sentido, Triepel aponta que a “vontade comum” através da qual os diversos sujeitos colaboram para obtenção de um resultado comum, mutuamente adequado, que confere substância as normas, dessa maneira, a revogação estaria subordinada a mesma vontade comum, e não no interesse de determinado Estado.

O normativismo, por sua vez, tem como característica o afastamento do elemento ético na concepção do Direito positivo, considerando o Direito tal como existe, ou seja, elementos de justiça devem ser considerados dentro da Ciência Política, de maneira que “política, sociologia e história são retiradas da teoria pura [do Direito] que visa a construção de uma estrutura lógica unificada baseada na visão formal”. (SHAW *apud* GONÇALVES, 2014, p. 87).

No plano internacional, os normativistas atribuíam a validade do Direito Internacional ao princípio *pacta sunt servanda*, em que a norma procede do costume, entendido como uma norma hipotética fundamental. Segundo Kelsen (2009), a validade da norma jurídica não está vinculada ao seu conteúdo propriamente, mas em razão de sua conformidade a norma fundamental do ordenamento. Portanto, o Direito (ordenamento jurídico) é apresentado como um conjunto coerente de normas estabelecidas hierarquicamente a partir da norma fundamental, que concede poder a autoridade legisladora (ou a uma regra), estabelecendo de que maneira devem ser produzidas normas gerais e particulares do ordenamento instituído, em que validade das normas pode ser verificada em razão de sua adequação as normas superiores.

Depois da Segunda Guerra Mundial outros paradigmas foram incorporados. A intensificação de processos globalizantes alterou o fluxo de capitais e pessoas, resultando na formação de redes de interação e sistemas mundiais que ultrapassam regiões e fronteiras, diminuindo o poder dos Estados e aumentando o protagonismo de atores internacionais. O avanço do conceito de governança a partir dos anos 1990 teve impacto direto nas novas tendências do DIP.

De acordo com Gonçalves (2014, p. 88-89), a reconfiguração dos Estados no mundo globalizado e o protagonismo de novos atores sociais fez com que o DIP incorporasse tais pressupostos. “A governança é estranha ao DIP clássico, fundado no equilíbrio baseado na soberania dos Estados, considerada um valor maior, e às teorias positivistas”. O Direito não é encarado apenas como uma estrutura normativa de princípios, normas e regras na regulação dos relacionamentos entre Estados ou indivíduos, atenta para a intervenção na realidade. Nessa perspectiva, a Governança é meio e processo na resolução de problemas comuns:

O DIP tem incorporado essa perspectiva, em que a regulação não é mero instrumento passivo, mas elemento ativo de prevenção e solução de conflitos.

A participação ampliada – pedra de toque da governança global – também tem tido cada vez mais sentido no campo do Direito Internacional, na medida em que novos atores são incorporados ao processo de formulação e implementação das normas, e o consenso entre as partes torna-se cada vez mais decisivo na elaboração de regimes internacionais, criados para facilitar o entendimento e promover a cooperação. No plano da institucionalização, ou seja, da construção de regras e convenções capazes de definir práticas sociais, essencial a qualquer processo de governança, juristas e especialistas em Direito Internacional têm papel fundamental. (GONÇALVES, 2014, p. 89)

As normas e instituições clássicas do DIP estavam direcionadas a questões interestatais específicas, relativas à diplomacia, responsabilidade dos Estados, território, comércio; hoje, apresenta novos problemas, forças e instituições que buscam maior interferência no cenário internacional. Nessa perspectiva, há uma “tendência natural” que se reconheça os indivíduos, empresas e sociedade civil organizada como destinatários diretos das normas e usuários de dos sistemas de solução de controvérsias, apesar das limitações existentes.

Embora haja intensa produção que mapeie a ampla participação de atores não estatais nas negociações internacionais e nos procedimentos de solução de controvérsias, a perda do monopólio do Estado nas relações internacionais representou, para o Direito, a dúvida quanto ao reconhecimento do indivíduo como sujeito do Direito Internacional – ou seja, sua capacidade de ser titular de direitos e obrigações. O problema é que, embora os atores não estatais não firmem tratados, sua participação em negociações tem sido ampla e considerada elemento fundamental em diversas organizações. Esta participação, contudo, é regulada de forma assimétrica entre as diversas esferas normativas do Direito Internacional (SILVA, 2014, p. 114-115).

O Direito Ambiental Internacional adquire cada vez mais robustez, seu delineamento jurídico tem estreita relação com o desenvolvimento de uma agenda

de Governança Ambiental Global. A degradação ambiental e a interdependência entre os Estados resultam em uma circunstância que, apesar da interconectividade, não há (nem é desejável) um governo central. Na falta desse poder mundial, as relações internacionais e o Direito Internacional são “ajustados” pelo fenômeno da governança, considerada uma “nova forma de governo”. Sucede que a ideia de Governo está atrelada a existência de Estados soberanos, diz respeito à legitimidade para governar, às instituições e seus representantes estatais e interestatais. Conforme comenta Andréia Costa Vieira:

James N. Rosenau sugere que a expressão “governo” compreende atividades sustentadas por uma autoridade formal, por poderes políticos que asseguram a implementação de políticas devidamente constituídas. No entanto, “governança” não compreende uma “instituição”, mas refere-se a atividades sustentadas por objetivos comuns, que podem ou não derivar de responsabilidades prescritas de maneira jurídica e formal, e não necessariamente sustentam-se em poderes políticos para superar seus desafios e alcançar o cumprimento de suas metas. Governança é um sistema de regras, de regimes, que só funciona se aceito ou se apoiado pela maioria e essa maioria pode significar aqueles que detêm o poder. (VIEIRA, 2014, p. 129)

Dentre os vários entendimentos sobre governança, podemos compreender que se trata de uma variedade de processos segundo os quais vários atores independentes atuam em coordenação para tomada de decisões e implementação de políticas, em que indivíduos, instituições (públicas e privadas) administram problemas comuns e os conflitos de interesse podem ser apaziguados. A ideia de governança é resultado direto da globalização liberal que ascendeu nas duas últimas décadas do século XX, trazendo à tona uma pluralidade de atores, instituições e normas, configurando um poder difuso, redefinindo o papel do Estado:

O fenômeno da governança não se vincula ao Estado como ente soberano, mas suas muitas facetas utilizam, na grande maioria das vezes,

instituições governamentais para alcançar os seus objetivos. No entanto, governo não depende diretamente de governança. Contudo, no mundo atualmente globalizado e comandado pela tecnologia da informação, pela rapidez e eficiência dos meios de transporte e comunicação, pelas normas internacionais que viabilizam a livre circulação de pessoas, mercadorias, serviços e capitais, em pontos regionalizados ou em escala mais ampla, não há como os governos ignorarem o fenômeno da governança. Na verdade, os governos em países com estágios de desenvolvimento em ascensão têm se utilizado da governança para manter a governabilidade, em muitas áreas da esfera pública, sendo a área ambiental uma delas (VIEIRA, 2014, p. 129/130).

O texto do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) utiliza a expressão “boa governança”, designando exatamente esse conjunto de práticas e normas relativas à responsabilidade, transparência e participação cívica para formulação de políticas públicas. Verifica-se que a transformação do mundo pela globalização levou a interdependência das economias nacionais ao ponto de nascer a necessidade de novos arranjos entre os diversos atores na sociedade internacional, noções que desafiam o conceito clássico de soberania e de ordem internacional.

De acordo com o *continuum* (*Global Political Orders*) estabelecido por Michael Walzer²⁴ - o tomamos estritamente com essa finalidade – o paradigma da governança global tem sido colocado como a estratégia capaz de enfrentar os

24 Em *Governar o globo* (2000), Walzer apresenta possíveis regimes/sistemas políticos e as respectivas capacidades de cada um deles para equilibrar paz, justiça distributiva, pluralismo cultural e liberdade individual. Segundo o autor “objetivos constitucionais desejáveis em uma era de globalização”. De um lado temos o “Estado global unificado”, aos moldes da república mundial kantiana, e do outro temos a “anarquia internacional”, o autor parte dos extremos precisamente com o objetivo de afastá-los. É preciso ressaltar que são “tipos ideais”, recurso weberiano de análise, que não esgota as possibilidades das interpretações da realidade empírica, não sendo, portanto, exemplos históricos, mas uma ferramenta teórico-analítica. Ver: WALZER, Michael. *A guerra em debate*. Edições Cotovia: Lisboa, 2004, p. 187-204.

problemas da contemporaneidade. Advém que esse modelo apresenta incompatibilidades nítidas com a teoria clássica que fundamenta o DIP. O enfraquecimento da jurisdição territorial e a ideia de soberania compartilhada relacionada aos processos de globalização apontam para uma descontinuidade, muitas vezes interpretada como inevitável e necessária, mas que pode ser imediatamente abandonada em um cenário de desequilíbrio ambiental profundo.

O debate acerca de sujeitos/atores está situado na intersecção de dois modelos: o primeiro, que estabeleceu o próprio fundamento do DIP, com base no realismo político, ou seja, a tolerância pactuada entre Estados, estruturado a partir do conceito clássico de soberania; e o segundo modelo, desenvolvido a partir do pós-guerra com o colapso da civilização ocidental e da filosofia progresso. Diante desse cenário, com riscos imprevisíveis, e uma força capaz de destruir o planeta, é projetado no plano das expectativas políticas, a necessidade de “moralização” da razão de Estado, através da participação ampliada de atores internacionais devido à necessidade de cooperação internacional no enfrentamento da crise climática, inexistente a época da formulação clássica do DIP, fato que se soma ao declínio dos Estados e o agigantamento do mercado nas últimas décadas. Por isso, os governos buscaram participar do processo regulatório global na medida em que possibilita vantagens no cenário internacional, aumentando (ou não) a capacidade de governança doméstica.

A perspectiva da globalização econômica como elemento de reorganização do Direito no meio social colocou em questão o papel do constitucionalismo clássico e da soberania, favorecendo o protagonismo e surgimento de novos atores. Não significa que atores e sujeitos internacionais se confundam quanto as suas respectivas qualidades jurídico-políticas, mas, indica um desejo de mudança em curso, uma expectativa política que não se coaduna com a perspectiva tradicional do DIP, evidenciando o desafio paradoxal do Direito: sedimentar formas tradicionais de organização que garantam segurança e estabilidade ao próprio Direito, ao mesmo tempo em que estes conceitos e instituições jurídicas permaneçam funcionais, aplicáveis e úteis ao mundo da vida diante do devir sócio-histórico.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A construção teórica dos fundamentos do DIP é anterior ao surgimento da crise climática como desafio global. O Direito Internacional sofre a influência de aspectos políticos, econômicos e culturais inexistentes à época de sua formulação clássica. O paradigma da tolerância pactuada e a expectativa política de cooperação internacional no enfrentamento de problemas comuns são coexistentes, de sorte que o Direito Internacional contemporâneo não é uma “evolução” de seus quadros referenciais do passado, uma vez que, além de lidar com questões tradicionais (comércio, guerra, diplomacia), enfrenta desafios que exigem a ampliação dos instrumentos normativos, daí a repercussão na tutela jurídica do internacional meio ambiente com a ascensão do conceito de governança global ambiental.

Embora esse movimento tenha levado a interpretações sobre o aparecimento de novos sujeitos de Direito Internacional, na realidade, trata-se da ampliação do protagonismo político e econômico de atores internacionais, ainda limitados por uma qualidade jurídica que os diferencia dos Estados e das Organizações Internacionais por eles constituídas, dado que são resultado de vontades soberanas pactuadas. Mesmo que o DIP sofra mudanças ao longo do tempo, a ordem internacional ainda é resultado de negociações e disputas interestatais. Apesar do enfraquecimento político dos Estados e a valorização da pessoa humana no plano internacional, a vontade soberana ainda é elemento significativo para distinção entre atores e sujeitos de Direito Internacional, atribuindo fundamento e legitimidade ao sistema internacional.

REFERÊNCIAS

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco: rumo a outra modernidade**. São Paulo: Editora 34, 2011.

CESARE, Donatella Di. **Terror e modernidade**. Belo Horizonte: Editora Ayine, 2019.

CONVENÇÃO de Viena sobre o Direito dos Tratados = VIENNA Convention on the Law of Treaties. 22 maio. 1969. Disponível em: https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/1_1_1969.pdf Acesso em: 28 mar. 2022.

GONÇALVES, Alcindo. Governança Global e o Direito Internacional Público. *In: JUBILUT, Liliana Lyra (coord.) Direito internacional atual*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014. p. 83-100.

HESPANHA, Antonio Manuel. **Cultura jurídica européia**. Síntese de um Milênio. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2005.

JESUS, Diego Santos Vieira de. O baile do monstro: O mito da Paz de Vestfália na história das relações internacionais modernas. *In: Dimensões*, v. 26, p. 273-287, 2011.

JOUANNET, Emmanuelle. Direito das gentes: do direito das gentes ao direito internacional. *In: ALLAND, Denis; RIALS, Stéphane (org.) Dicionário da cultura jurídica*. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012. p. 475-481.

JUBILUT, Liliana Lyra. Direito internacional, política e Relações Internacionais. *In: _____*. **Direito internacional atual**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014. p. 1-14.

JUBILUT, Liliana Lyra. Os fundamentos do direito internacional contemporâneo: da coexistência aos valores compartilhados. **V Anuário brasileiro de direito internacional**. Belo Horizonte, n. 9, v. 2, jul. 2010, p. 203-2019.

KOSELLECK, Reinhart. **Crítica e crise**: uma contribuição à patogênese do mundo burguês. Rio de Janeiro: EDUERJ: Contraponto, 2009.

REZEK, José Francisco. **Direito Internacional público**: curso elementar. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

RIBEIRO, Dilton Rocha Ferraz. Indivíduos como sujeitos de direito internacional em um mundo pluralista. **Cadernos de Ciências Sociais Aplicadas**, Vitória da Conquista, n.13, p. 33-58, 2013.

SAMPAIO, Rômulo Silveira da Rocha. **Direito ambiental: doutrina e casos práticos**. Rio de Janeiro: Elsevier: FGV, 2011.

SILVA, Deise Marcelino da; REI, Fernando. Direito Internacional do Meio Ambiente (DIMA) e Direito Internacional do Internacional (DAI): novos atores em cena. *In*: SORTO, Fredys Orlando; DEL'OLMO, Florisbal de Souza (coord.) **Direito internacional I** [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UFPB. Florianópolis: CONPEDI, p.320-341, 2014. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=16e62507eba0d973> Acesso em: 28 mar. 2022.

SILVA, Elaini Cristina Gonzaga da. O conceito de Regimes Internacionais e o Direito Internacional. *In*: JUBILUT, Liliana Lyra (coord.) **Direito internacional atual**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014. p. 103-122.

SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento. **Direito ambiental internacional: meio-ambiente, desenvolvimento sustentável e os desafios da nova ordem mundial: uma reconstituição da Conferência do Rio de Janeiro sobre Meio-Ambiente e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Thex Ed: Biblioteca Estácio de Sá, 1995.

VIEIRA, Andreia Costa. O Direito Internacional e as Relações Interacionais moldados por uma nova estrutura de Governança Global e Regimes Internacionais. *In*: JUBILUT, Liliana Lyra (coord.) **Direito internacional atual**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014. p. 127-151.

WALZER, Michael. **A guerra em debate**. Lisboa: Edições Cotovia, 2004.

YAMATO, Roberto Vilchez. Às margens (inter)disciplinares de Direito Internacional e Relações Internacionais: uma “leitura dupla” do problema de normas, regras e instituições na ordem internacional. *In*: JUBILUT, Liliana Lyra (coord.). **Direito internacional atual**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014. p.19-54.

AUTOR(A) CONVIDADO(A)