

DOSSIÊ POLÍTICA E SOCIEDADE

Humanitas celebra os seus 26 anos de publicação. Ao longo do tempo, a revista contribuiu para o debate na Universidade, refletindo a produção científica de seus alunos, professores e colaboradores de outras instituições de ensino superior. Nesse sentido, *Política e Sociedade*, em momento oportuno, vem ampliar o debate teórico-metodológico, não exclusivamente do CFCH, a fim de ajudar a consolidar a revista *Humanitas* como referencial no cenário acadêmico-institucional.

A riqueza da análise em *Política e Sociedade* surge da capacidade dos autores para debaterem aspectos referentes aos limites da sociologia, como Celso Vaz, autor que destaca o pensamento de Hannah Arendt sobre o conceito de ideologia e utopia de Karl Mannheim, e também por meio do pensamento de Arendt, a filosofia da existência de Martin Heidegger e Karl Jaspers e a sociologia de Max Weber. Rodrigo Peixoto analisa a proposta metodológica para a efetivação do ZEE em territórios amazônicos por meio das políticas governamentais; Alberto Silva escreve sobre as relações internacionais e a governança ambiental global; Durbens Nascimento discute as implicações da política de defesa nacional para Amazônia; e Nirvia Ravena fala sobre a regulação da água no Brasil.

Os artigos de *Política e Sociedade*, essenciais para Amazônia e para a sociedade brasileira, revelam e expressam maneiras distintas de conceber as formas de produção acadêmicas e ampliar o conhecimento, dispondo de referências que priorizam a organização da sociedade, o debate das políticas públicas, assim como o resgate teórico-conceitual de autores que, como Arendt, procuram debater o espaço público e o pensamento político. O tema abre um leque de debates e induz os leitores a refletirem sobre o papel da política para a sociedade brasileira.

João Marcio Palheta da Silva

Editor de *Humanitas*

RELAÇÕES INTERNACIONAIS E MEIO AMBIENTE: CONSTRUINDO UMA AGENDA DE GOVERNANÇA POLICÊNTRICA*

Alberto Teixeira da Silva

Departamento de Ciência Política/UFPA

O sistema internacional contemporâneo está sofrendo profundas transformações no contexto das acelerações advindas da globalização. Neste cenário mundial em franca ebulição e turbulência, novos conceitos e paradigmas têm sido objeto de disputa na legitimação das dinâmicas contemporâneas. A teoria da governança e suas múltiplas dimensões também estão sendo objeto de investigação dos estudiosos e *policy makers* das relações internacionais¹. O debate é necessário e urgente, visto que, sob este pano de fundo, as relações entre nações, sociedades e culturas são construídas e fortalecidas, revigorando os processos dinâmicos de cooperação coletiva, mas também reativando possibilidades reais de conflito.

A importância dada, na reflexão atual, aos temas transnacionais e globais (meio ambiente, direitos humanos, migrações, questões étnicas e sociais) é facilmente explicável se levarmos em conta o fato de que as sociedades e os Estados nacionais não estão isolados em seus próprios territórios, na medida em que estão sendo cada vez mais atingidos por movimentos transnacionais de capitais, idéias, crenças, fatos cuja dimensão e efeitos escapam ao seu controle. O impulso sem precedentes no período subsequente à Segunda Guerra Mundial culminou com o surgimento de um desenho paradigmático novo, de complexo liame de interdependência entre as relações dos Estados, originando-se, em consequência, outros tipos de atores internacionais. Outras forças supranacionais e transnacionais tomam seu assento no cenário internacional, limitando e fragilizando sua competência de Estado-nacional, titular absoluto de poder e

* Trabalho apresentado no III Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade (ANPPAS), realizado em Brasília/DF, no período de 26 a 29 de maio de 2006.

soberania, considerado, até então, o único ator no contexto da política internacional (CAMARGO, 1999; OLIVEIRA, 1999).

A GOVERNANÇA NO CONTEXTO DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS CONTEMPORÂNEAS

É importante refletirmos as relações internacionais na perspectiva de um processo histórico, sobretudo no cenário das grandes e profundas transformações amplificadas pela sociedade global, ou seja, a percepção da complexidade sistêmica é fundamental para deslindar essa realidade surpreendente e fascinante. Nesse sentido, uma observação atenta da moldura das relações internacionais não pode ignorar que o sistema internacional fundado a partir do *Tratado de Westfalia* (1648), que consagrou o papel fundamental dos Estados, está hoje abalado pelas mudanças rápidas decorrentes da emergência de fluxos financeiros, migrações, agendas e novos atores, que influenciam e tencionam os parâmetros clássicos de convivência entre cidadãos e povos do mundo inteiro. A sensação crescente de que o mundo mudou de forma acelerada e trouxe rupturas em diversos níveis da sociabilidade humana, afetando drasticamente a forma de compreensão tradicional dos problemas, traz para muitos a convicção de que os desafios devem ser encarados dentro de uma outra ótica, mais abertos às inovações e criações de espaços alternativos no sistema de poder.

As últimas décadas do século XX foram marcadas pela intensificação dos processos de globalização, com profundas mudanças e largos desafios para as coletividades humanas. Ao lado da ciência e dos avanços tecnológicos que estão revolucionando os modos de vida, modelando identidades e estabelecendo novos padrões de sociabilidade, agravam-se os problemas derivados da expansão do capital sob a égide da mercantilização em escala mundial: degradação ambiental, aumento da pobreza, desequilíbrios populacionais, violação de direitos humanos configuram um cenário complexo para a gestão do futuro. Com o recrudescimento do conflito nuclear e dos riscos de guerras que ameaçam a

estabilidade e a paz mundial, o problema da governança global se coloca como questão essencial neste século XXI.

Num primeiro plano de análise, é útil refletirmos em que contexto histórico emerge a temática da governança como preocupação da comunidade internacional. Assim como o conceito de globalização, o problema da governança ainda carece de uma clara fundamentação epistemológica e de uma reflexão histórica acerca das mudanças na configuração do poder mundial. Não obstante o fato de ter sido posta em moda pelas instituições de Bretton Woods – Banco Mundial (BIRD), Fundo Monetário Internacional (FMI), no início da década de 1990, os dilemas suscitados pela governança nos parecem absolutamente relevantes para compreendermos a evolução e as possibilidades para a construção de uma ordem mundial mais justa e solidária. A questão ambiental é emblemática para uma discussão sobre atores, estratégias e rumos do sistema internacional - que hoje constitui efetivamente um sistema global, e a noção de governança tem o mérito de reconhecer a complexidade do sistema (MILANI, 1999).

A compreensão do processo de governança amplia o debate sobre os mecanismos de participação dos atores no cenário internacional, envolvendo segmentos diversos, tais como o sistema das Nações Unidas, FMI, Banco Mundial, GATT-WTO, regimes internacionais setoriais, atores distintos que representam o mercado, e a crescente participação de setores da sociedade civil, como as Organizações Não-Governamentais (ONGs), que cada vez mais assumem um papel estratégico na implementação de políticas ambientais no nível local, regional, nacional e global, contribuindo para a conformação da política cívica mundial (WAPNER, 1996).

Um conceito abrangente de *governança* está relacionado à

totalidade das diversas maneiras pelas quais os indivíduos e as instituições, públicas e privadas, administram seus problemas comuns. É um processo contínuo pelo qual é possível acomodar interesses conflitantes ou diferentes e realizar ações cooperativas. Governança diz respeito não só a instituições e regimes formais autorizados a impor obediência, mas também a

acordos informais que atendam ao interesse das pessoas e instituições (NOSSA..., 1996, p. 2).

Atualmente, o que está sendo posto como governança, no nível geral,

Diz respeito à criação e ao funcionamento de instituições sociais (no sentido de "regras de jogo" que servem para definir práticas sociais, designar papéis e orientar as interações entre os que os desempenham) capazes de solucionar conflitos, facilitando a cooperação, ou, mais genericamente, aliviando problemas de ação em um mundo constituído por atores interdependentes (YOUNG, 1994, p. 15).

As propostas predominantes na agenda da Governança Global podem ser designadas como: promoção da segurança dos povos e do planeta, gerenciamento da economia global, reformulação da Organização das Nações Unidas (ONU) e criação de instrumentos jurídicos que garantam a aplicação das leis mundialmente. Sem dúvida, devemos considerar a necessidade urgente de revisão dos processos organizacionais e decisórios presididos pela ONU. Uma reforma abrangente e profunda nesta Instituição permitiria maior participação de atores da sociedade civil e refletiria as novas configurações das relações internacionais nos dias de hoje. No entanto, o desgaste da ONU com a decisão unilateral dos Estados Unidos de invadir o Iraque, em 2003, coloca em risco os esforços de uma governança democrática, pautada na paz, proteção ambiental e defesa dos direitos humanos.

O desafio da governança global, nos seus diferentes aspectos, tem a ver com a gestão presente e futura do planeta; isso representa a necessidade de uma visão sistêmica e abrangente dos problemas que afetam a humanidade. No cenário complexo das relações internacionais contemporâneas, um estudo sobre os mecanismos de regulação no setor ambiental ganha amplitude e se coloca como temática instigante, em face dos desafios colocados pela ameaça da continuidade de vida no planeta.

A QUESTÃO AMBIENTAL COMO EMBLEMA DA GOVERNANÇA TRANSNACIONAL E GLOBAL

A questão ambiental tem se tornado, nas últimas décadas, parte constitutiva da agenda política mundial, pela importância vital que os sistemas ecológicos desempenham na esfera da produção e reprodução do modelo de desenvolvimento dominante. Indo mais longe, na perspectiva da sustentabilidade, a variável ambiental-ecológica restringe as atividades modernas industriais ou aquelas que comprometam um desenvolvimento contínuo e duradouro. A relevância da problemática ambiental para a reflexão sobre a governança global deriva de um conjunto de fatores complexos e interligados.

A teoria da interdependência assimétrica, pelo desequilíbrio na correlação de forças entre os atores que atuam no sistema internacional mais abrangente (KEOHANE; NYE, 1988), responde com argumentos convincentes aos desafios colocados pela desordem global da biosfera (ALTVATER, 1989; LEIS; VIOLA, 1991). Os argumentos dos interdependentistas/globalistas consideram que as relações internacionais contemporâneas não se filiam mais ao modelo conflitivo, não-integrado e interestadual da teoria do realismo político.

É notório e cristalino o caráter transnacional da problemática ambiental, visto que os danos ambientais transbordam o local e o nacional, rompendo estruturas territorialmente delimitadas, passando a fazer parte de responsabilidades globais, o que implica a costura de arranjos políticos sólidos e suficientemente harmônicos, comprometidos com as futuras gerações (solidariedade diacrônica), além de uma visão multidimensional da problemática do desenvolvimento como um todo. A consciência individual ou coletiva, oriunda da "revolução do meio ambiente", molda-se para uma nova forma de pensar e agir, uma nova atitude diante dos riscos derivados da poluição e consumismo desenfreado. A finitude dos recursos naturais, conjugada com o crescimento econômico sem limites, apresentado como alerta pelo relatório do

Clube de Roma e o Relatório Meadows – *The Limits to Growth*, 1972, impactou eventos e políticas posteriores, abrindo espaço para um pensamento mais crítico, holístico e uma ação política e coletiva mais abrangente.

O caráter multidimensional da crise ecológica e a complexidade das negociações políticas em torno de interesses comuns – clima, qualidade de vida, alimentos etc. - desencadeiam questionamentos sobre a legitimidade dos atores. A agenda da governança, envolvendo uma pluralidade de atores, com percepções, representações e racionalidades distintas, na resolução dos conflitos ambientais, tenciona referenciais estabelecidos, amplia e moldura dinâmicas democratizantes na esfera pública (HELD, 1995; ROSENAU, 2000). Desse modo, alarga-se o campo de ação e participação coletiva dos segmentos da sociedade em geral. Assim é que, em diferentes momentos de uma negociação, atores podem concordar ou divergir e, dependendo das circunstâncias, podem estabelecer acordos de cooperação que propiciem uma ação conjunta. As redes de comunicação, responsabilidades e parcerias, tornam-se estratégias eficazes para alcançar objetivos de curto, médio e longo prazo, além de serem ferramentas inteligentes legadas pela globalização informacional nesse turbulento cenário acelerado pelas inovações tecnológicas.

Os critérios de promoção da governança global passam também pela ação política frente às incertezas que gravitam sobre o presente e o futuro da biosfera – uma ação sobre os *riscos manufaturados* (GIDDENS, 1997). Decisões devem ser adotadas preventivamente, sem que haja ainda elementos científicos suficientes. O chamado *Princípio da Prevenção* exprime a necessidade de agir com base em incertezas, para evitar conseqüências maléficas derivadas dos riscos da modernidade insustentável. A criação em 1988, pela Assembléia Geral da ONU, do Painel Intergovernamental sobre Mudança Climática (IPCC) (*Intergovernmental Panel on Climate Change*) foi um sinal de alerta para os líderes mundiais quanto à seriedade da mudança do clima global.

O caráter evolutivo e cumulativo de idéias, problemas e intervenções públicas é uma marca característica da questão ambiental, e o sentido do desenvolvimento sustentável como transformação social constitui um desafio permanente da governança. Ao lado da globalização econômica e dos fluxos financeiros, a aceleração dos fluxos ambientais, sobretudo aqueles disseminados pela mídia e pelos movimentos da sociedade civil mundial, adquire um significado particular na conformação de uma agenda positiva para a governança do desenvolvimento.

A socialização de idéias, projetos, iniciativas e experiências que promovam a sustentabilidade planetária, canalizados pelas tecnologias informacionais de ponta, como a Internet e as *networks*, conspira a favor de uma outra ordem global, menos excludente e mais solidária. Um processo de governança democrática exige a participação de indivíduos e coletividades, exigindo, portanto, divisão de responsabilidades e cumprimento de acordos estabelecidos, objetivos difíceis de serem alcançados em face das assimetrias de poder, sobretudo quando se levam em conta as tensões entre países no eixo Norte-Sul, ainda que muitos avanços tenham sido alcançados.

GOVERNANÇA POLICÊNTRICA: NOVOS ATORES E NOVAS AGENDAS

A política de governança policêntrica possui, pelo menos, três significados importantes: em primeiro lugar, abandona a hipótese de uma governança baseada num *governo mundial* com poder coercitivo e altamente centralizado (*Leviatã global*), não condizente com os valores democráticos de liberdade e participação. Em segundo lugar, significa que a política mundial está sendo deslocada de um único centro irradiador de poder, para um ambiente multifacetado de atores. Segundo Viola (1996, p. 16),

Existe uma passagem do Sistema Internacional para o Sistema Global-transnacional-bifurcado. O Sistema Internacional era Estado-cêntrico. O Sistema Global-transnacional-bifurcado é simultaneamente Estado-cêntrico (não-hegemônico, com EUA

como superpotência militar) e Multicêntrico (alta diversidade de atores - forças sociais, como corporações transnacionais, organizações não-governamentais, organizações intergovernamentais, comunidades epistêmicas e mídia-formadores de opinião).

Em terceiro lugar, a governança policêntrica do meio ambiente revela que novas questões estão sendo incorporadas ao debate público e às reivindicações da sociedade, conformando também uma multiplicidade de agendas.

Como ator referencial e emblemático da modernidade, o Estado-Nação é e continuará sendo o ator dominante no cenário das relações globalizadas, em função do maior poder relativo de que dispõe e maior legitimidade sociopolítica, numa comparação com outros atores do sistema internacional (VILLA, 1999). O pensamento realista notabilizou-se pelo argumento em prol de que a lógica que preside as relações internacionais é a manutenção do poder soberano estatal, a defesa de interesses nacionais e, portanto, as relações internacionais são definidas como "relações interestatais", o que indica que o ator fundamental no plano internacional continua sendo o Estado-Nação. No entanto, a dinâmica do poder mundial e das políticas de governança tem mudado consideravelmente, com a emergência de atores que desempenham papéis não negligenciáveis na complexa agenda global, como direitos humanos, degradação ambiental, migrações, combate à pobreza etc.

Organizações Internacionais Governamentais (OIGs), Empresas Transnacionais (ETNs), ONGs, associações e indivíduos estão alargando seus espaços, fazendo erodir parcialmente o poder dos Estados, restringindo sua soberania, forçando-o a partilhar ações e atitudes nas responsabilidades da governança. As forças não-estatais mais poderosas que desafiam a hegemonia dos Estados são as corporações econômicas transnacionais. Além das forças do mercado, as organizações da sociedade civil, notadamente as ONGs locais e transnacionais têm tido uma participação fundamental nas negociações que envolvem conflitos por meio de redes e coalizões.

Nessa perspectiva, o sistema de governança mundial teria passado a ser não mais um sistema de Estados, e sim uma estrutura plural, descentralizada, composta por blocos regionais, regimes regulatórios, agências internacionais e transnacionais e iniciativas políticas comuns legitimadas por acordos e tratados. Em suma, um sistema de múltiplos níveis e formas de regulação no qual micro e macrorregiões, assim como diferentes modalidades de associações, organizações e redes de cidadania que emergem como novas unidades políticas, podem contribuir para a reconstituição da política global em termos mais democráticos, com justiça social e direcionada para o desenvolvimento sustentável.

Essa é a dinâmica do poder mundial, do estágio atual reflexivo da modernidade:

Um mundo bifurcado, marcado por novas escolhas e antigas opções, por muitas oportunidades e responsabilidades pesadas, por tensões persistentes entre demandas pela ordem e pressões pela equidade; marcado pelo potencial para nova intensidade de cooperação e também pela capacidade de conflitos mais intensos (ROSENAU, 2000, p. 380).

A centralidade da presença do Estado-Nação nos grandes debates agora dá lugar a formatação de padrões de sociabilidade mais ampla, cujas tendências apontam para a democratização do processo decisório e de mundialização das atividades políticas, em que o *design* desse movimento implica considerar as emergentes conexões e interdependência de ações e atores, diante da necessidade de que sejam criadas estruturas e mecanismos de governança global para o enfrentamento de problemáticas de interesse coletivo (HELD, 1995).

AGENDA AMBIENTAL GLOBAL: DE ESTOCOLMO A JOHANESBURGO

Sob vários aspectos é possível considerar a Conferência de Estocolmo, a primeira realizada pela ONU sobre Meio Ambiente (*United Nations Conference on the Human Environment*), em 1972, como marco da governança ambiental contemporânea em escala planetária. Foi o primeiro grande esforço de caráter

global, envolvendo países desenvolvidos e subdesenvolvidos, tendo em vista um cenário bastante preocupante que apontava para a deterioração crescente dos ecossistemas e degradação das condições de vida no planeta. Este acontecimento representou o resultado das forças do ambientalismo e do caldo de cultura dos tempos rebeldes, que marcaram a década de 1960, sob o *signo da revolução ambientalista* (McCORMICK, 1992). A reunião preparatória de Founex, em 1971, “estabeleceu um caminho intermediário entre o pessimismo da advertência dos malthusianos a respeito do esgotamento dos recursos e o otimismo da fé dos cornucopianos a respeito dos remédios da tecnologia” (SACHS, 1993, p. 29).

O mérito de Estocolmo, além de ter sido um momento marcante nas relações internacionais pela inserção da problemática do meio ambiente na agenda política mundial (VIGEVANI, 1997), foi permitir um debate abrangente, pluridimensional e interdisciplinar da temática ambiental, relacionando-a ao desenvolvimento econômico, dentro de um enfoque mais global. O cenário da crise incomodava os países do primeiro mundo, notadamente pelos efeitos da industrialização e urbanização; enquanto aos países pobres e dependentes, interessava manter o desenvolvimentismo a qualquer custo.

Ainda em 1972, a publicação encomendada pelo Clube de Roma ao Massachusetts Institut of Tecnology (MIT), intitulada “Limites do Crescimento”, causou intensa polêmica, pelo tom catastrofista que pregou o crescimento zero, condição *sine qua non* para evitar o desastre ecológico. O diagnóstico técnico mostrava um cenário pessimista, mas chamava atenção pela crítica ao crescimento acelerado.

Na década de 1970, houve um dinamismo maior dos mecanismos de regulação e institucionalização da temática ambiental. A criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), em 1972, legitimando-se como fórum de negociações e financiamentos para as mais diversas iniciativas relativas à proteção ambiental mundial, representou um passo importante no processo de institucionalização. É necessário enfatizarmos que, a partir dessa

década, houve crescimento da participação de atores emergentes do cenário internacional; as ONGs ampliaram o arco do ambientalismo multissetorial².

A internalização dessa problemática tem resultado na expansão de agências e estruturas ligadas à burocracia estatal, em grande parte dos países do mundo. Vários acontecimentos expressam essa nova percepção de riscos em escala global. Da Conferência de Estocolmo à Conferência do Rio (ECO-92), temos a Convenção sobre Comércio Internacional de Espécies de Flora e Fauna Selvagens em Perigo de Extinção (CITES), a Convenção sobre Poluição Transfronteiriça de Longo Alcance (CPT), a Convenção de Viena para a Proteção da Camada de Ozônio (CV), o Protocolo de Montreal sobre Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio (PM) e a Convenção da Basileia sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito (CTR).

Nesse momento, é importante destacarmos a questão da depleção da camada de ozônio, problema ecológico reconhecido de maior importância até então que apresentou um amplo consenso político sobre a necessidade de gestão coletiva, notadamente dos países industrializados. De fato, o acordo para a proteção da camada de ozônio foi um exemplo memorável na construção de regimes ambientais setoriais de proteção do meio ambiente global.

A segunda grande reunião das Nações Unidas sobre a questão ambiental surgiu num contexto histórico propício, em que já se evidenciavam preciosas informações sobre a deterioração da vida terrestre e o comprometimento futuro do desenvolvimento. Os diversos informes apresentados na década de 1980 - informe Brandt, Brundtland, entre outros - contribuíram para moldar um cenário emergente de consciência política das nações e atores relevantes no processo de governança planetária.

A divulgação do Relatório Brundtland, que serviu de base para discussões na ECO-92, confirmou uma tendência em curso de associar desenvolvimento e meio ambiente, e por meio de uma abordagem normativa,

propôs o compromisso e união entre os países ricos e pobres e entre gerações atuais e futuras, num esforço conjunto de combate à pobreza, à degradação dos recursos naturais e a tudo aquilo que pudesse colocar em risco a sobrevivência do planeta. Nas palavras da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento: “Desenvolvimento sustentável é aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades” (NOSSO..., 1991, p. 46).

Por meio de deliberação da Assembléia Geral, em 1988, a ONU promoveu a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD), tendo como palco a cidade do Rio de Janeiro. O Brasil se credenciou para sediar este importante evento, justificando sua condição de *player* de relevo na cena ambiental internacional. A repercussão da morte do líder seringueiro Chico Mendes e o agravamento dos conflitos socioambientais na Amazônia, notadamente a devastação acelerada das florestas, contribuíram de forma decisiva para que este país fosse escolhido como sede.

Os preparativos e momentos de expectativa para a realização da ECO-92 foram intensos dada a magnitude dos desafios que se colocavam para a governança do planeta, seriamente ameaçada pelo modelo civilizacional insustentável, configurando riscos crescentes para as gerações presentes e futuras. Muitos até imaginavam que seria talvez a última chance para um acordo global que evitasse o caos. Estiveram na cidade do Rio de Janeiro, na CNUMAD, denominada também Cúpula da Terra, representantes de 178 países, incluindo cerca de 100 chefes de Estados. Ficou evidente, durante a Conferência, que o desenvolvimento sustentável não se constitui num problema técnico, mas social e político, e que o desafio é buscar a harmonia entre desenvolvimento econômico e proteção ambiental, pois ambos fazem parte da mesma agenda (GUIMARÃES, 1992; WORLD BANK, 1992).

Paralelamente à CNUMAD, ONGs e movimentos sociais diversos organizaram uma reunião designada como Fórum Global, com cerca de 4.000

entidades da sociedade civil mundial, tendo a finalidade de debater e aprofundar temas polêmicos e, ao mesmo tempo, influenciar no processo de tomada de decisões na reunião oficial. Este fórum foi uma experiência de sucesso pela capacidade de unir diferentes segmentos dos movimentos sociais e ONGs ambientalistas, constituindo uma esfera pública mais democrática e participativa, além de instaurar um ambiente propício para a emergência de uma sociedade civil mais globalizada.

Apesar do fracasso no que tange a medidas concretas, em termos de financiamentos de programas, notadamente no combate à pobreza e à miséria, transferência de tecnologias e investimentos em áreas degradadas, a CNUMAD apresentou avanços na formalização de alguns compromissos, que resultaram nos seguintes documentos oficiais: a) Declaração do Rio, b) Convenção sobre Mudanças Climáticas, c) Declaração de Princípios sobre Florestas, d) Convenção sobre Biodiversidade, e) Agenda 21.

A Convenção sobre Mudanças Climáticas tem suas origens no reconhecimento de um dos mais graves problemas planetários: as alterações no clima, devido fundamentalmente à concentração excessiva de gases estufa na atmosfera, como o vapor de água, dióxido de carbono (CO₂), ozônio, óxido nitroso metano e clorofluorcarbonetos (CFCs), sendo que os três primeiros têm como fonte principal de geração a queima de combustíveis fósseis e o CO₂ responde sozinho por cerca de 50% do efeito estufa. O objetivo básico dessa Convenção foi o de controlar e reduzir a emissão desses gases, principalmente o CO₂. Os CFCs não foram considerados nessa Conferência, pois são objeto de um outro acordo, o Protocolo de Montreal de 1987, que já vem sendo implementado em diversos países, inclusive no Brasil³.

Um avanço significativo no que tange às questões climatológicas globais, a partir da mencionada Convenção, foi o ‘Protocolo de Kyoto’, estabelecido em 1997, no qual os países industrializados concordaram em enfrentar a questão do aquecimento da terra e reduzir as emissões de dióxido de

carbono e outros gases de efeito-estufa. Esses países se comprometeram em reduzir suas emissões líquidas anuais de carbono para 5% abaixo dos níveis de 1990, no período de 2008 a 2012.

A proposta brasileira do 'Mecanismo de Desenvolvimento Limpo' (MDL ou CDM), de '*Clean Development Mechanism*', também representa um passo favorável em direção a investimentos e financiamentos de projetos sustentáveis nos países em desenvolvimento. Pelo fato de conter o maior reservatório de carbono do mundo em eminente perigo de liberação para a atmosfera, a Amazônia pode ser beneficiada pelo MDL, caso as florestas tropicais se tornem alvo das ações do referido mecanismo, o que parece ainda não consensual.

Todavia, o documento mais importante elaborado na ECO-92 foi, sem dúvida, a Agenda 21, transformada em Programa 21 pela ONU, para efetivar-se como referencial fundamental nos planos dos governos e das sociedades para um futuro mais digno. Esse documento configura um consenso internacional em termos de cooperação de questões comuns globais, notadamente dos problemas e riscos que afetam a segurança das coletividades humanas, e constitui um guia imprescindível para a construção de uma sociedade baseada nos princípios da sustentabilidade nas suas múltiplas dimensões (PORTER; BROWN; CHASEK, 2000). No entanto, de nada adiantaria o entusiasmo para a consecução da Agenda 21 sem os meios operacionais, financeiros, cooperação tecnológica e instituições fortalecidas (STRONG, 1990).

A Conferência do Rio foi importante por lançar as bases legais, intelectuais e institucionais de uma estratégia articulada visando à promoção do desenvolvimento sustentável. Além disso, esse evento contribuiu decisivamente para a conformação de uma agenda para a governança do meio ambiente global, instituindo mecanismos para uma vida mais saudável no planeta. O caráter simbólico marcou essa Conferência, colocando definitivamente o meio ambiente na ordem do dia, no contexto da agenda internacional. Sem dúvida, os resultados

do Fórum Global, que convocou mais de 2.500 entidades representativas da sociedade civil, originárias de mais de 150 países, fizeram emergir e legitimar o papel vigoroso da sociedade civil planetária, na perspectiva de forjar consensos, pactos, regras e instituições de governança local e global (LE PRESTRE, 2000; LEIS, 1993; PRINCEN; FINGER, 1996).

Podemos dizer que a CNUMAD iniciou um novo ciclo de conferências sobre desenvolvimento e meio ambiente no âmbito da ONU, destacando-se, entre outras, a Conferência sobre Direitos Humanos, realizada em Viena em 1993; Conferência sobre População e Desenvolvimento, realizada no Cairo em 1994; Conferência sobre Desenvolvimento Social (Copenhague), sobre mudança climática (Berlim) e sobre a mulher (Pequim), todas realizadas em 1995; e sobre assentamentos urbanos (Habitat II), realizada em Istambul em 1996.

A esperada Reunião de Cúpula sobre Desenvolvimento Sustentável – mais conhecida como *Rio+10* - realizada em 2002 na cidade de Johannesburgo (África do Sul), que deveria avaliar os progressos e compromissos estabelecidos pela Conferência do Rio de Janeiro, em síntese – a implementação da *Agenda 21* - representou um impasse nas negociações e dificultou possíveis avanços em temas como biodiversidade, aquecimento global, incentivo ao uso de energias renováveis, transferência de tecnologias e acordos de cooperação de fomento na área ambiental. Essa reunião foi tratada por jornalistas e ambientalistas como uma grande decepção, considerando os resultados esperados pelas delegações dos 191 países participantes. Nesta Conferência ficou patente um clima de profundo pessimismo diante das questões abordadas e da falta de compromisso político dos governantes, considerando as expectativas daqueles que apostavam na resolução de problemas e propostas concretas para questões inadiáveis e decisivas (RATTNER, 2002; FELDMANN, 2002).

Malgrado as dificuldades, alguns bons resultados foram alcançados, como a injeção de 2,9 bilhões de dólares no Fundo Global para o Meio Ambiente Mundial (GEF), o anúncio de países, como China, Rússia e Canadá, no que se

refere à ratificação do Protocolo de Kyoto, possibilitando assim sua entrada em vigor, e a criação de um Fundo Internacional de Solidariedade, para apoiar a erradicação da pobreza e promover o desenvolvimento social e humano nos países em desenvolvimento. Apesar do clima de desencanto e decepção que gerou a *Rio+10*, a arena política permitiu maior afirmação e legitimação dos atores governamentais e da sociedade civil. Notadamente, os movimentos ambientalistas em escala global, representados por redes de ONGs, conseguiram se fortalecer com a formação de acordos e iniciativas de governança, reforçando a ordem ambiental internacional (RIBEIRO, 2002; DUARTE, 2004; WORLDWATCH, 2005).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A governança, como um processo complexo e multifacetado, nos diferentes níveis de análise (local, regional, nacional e global), comporta uma multiplicidade de atores e atuações no campo da representação social, racionalidade econômica e ação política, que definem diversas estratégias, de acordos com os objetivos e resultados esperados, segundo a lógica dos agentes diretamente envolvidos. As tensões e interações provocadas pela aceleração dos processos de globalização cresceram imensamente nas últimas décadas, invadindo outros campos da vida do homem.

A construção da agenda ambiental num período de quase meio século, que resultou em três grandes conferências mundiais - a Conferência de Estocolmo (1972), a ECO-92 e a Rio +10 - revela um percurso de consideráveis avanços no plano da governança ambiental global, na conformação de uma cidadania multicivilizacional e planetária e na busca de padrões societais que promovam a paz, solidariedade humana e sustentabilidade dos ecossistemas naturais. Estes processos têm afetado indistintamente a economia, políticas, relações sociais e pessoais, mentalidades, intimidades, forjando novos padrões de

sociabilidade e comunicação entre pessoas, comunidades, nações e relações transnacionais.

Nesse sentido, concluímos que a sociedade global emergente está se tornando uma sociedade complexa, aberta e transfigurada pelas rápidas transformações advindas da compressão tempo-espço. As tendências apontam para uma maior complexidade do sistema micro e macrosocial, os atores e as estratégias adotadas também acompanham esse movimento. A agenda da política internacional está cada vez mais envolta numa governança policêntrica de múltiplas faces (mudanças climáticas, depleção da camada de ozônio, desertificação, escassez de água, degradação urbana, problema do lixo etc.).

Os ventos modernos (pós-modernos?) sopram na conformação de uma outra política mundial, cada vez mais complexa. Segundo esta perspectiva, a fase contemporânea da globalização do capitalismo é definida não pela '*política internacional*', em que os Estados nacionais dominam e monopolizam o cenário internacional, mas pela emergência de uma '*política pós-internacional*', cuja essência se manifesta na pluralidade de atores, em que os Estados nacionais dividem seu poder com outras forças políticas, como as organizações internacionais, empresas transnacionais e movimentos da sociedade civil transnacionais.

A interdependência crescente de questões e processos, extrapolando as fronteiras que demarcam o campo político da soberania reivindicada pelo domínio estatal, coloca em marcha múltiplas estratégias de governança, derivadas das percepções e lógicas que identificam a ação política dos atores na arena da sociedade global. Diante dos desafios e problemáticas contemporâneas transnacionais, a questão ambiental torna-se emblemática e até mesmo vital na construção de pilares democráticos e sustentáveis de governança - *do local ao global*.

NOTAS

¹ Expressão bastante controversa na literatura internacional; ainda por incorporar-se ao vocabulário da língua portuguesa, governança global não significa governo mundial, mas uma ação coletiva envolvendo múltiplos atores com a finalidade de gerir problemas comuns, do micro ao macro (povoados, municipalidades, cidades, estruturas nacionais, transnacionais e planetárias), que melhorem as condições de vida no planeta. Entre as iniciativas mundiais, está a Agenda 21 e a Nossa Comunidade Global (*Our global neighbourhood*, 1995).

² Em 1971, surgiu o *Greenpeace*, uma das maiores ONGs ambientalistas de escopo planetário. Nesta mesma década, surgiram também os primeiros partidos verdes.

³ O Protocolo de Montreal sobre Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio, de 1987, foi ratificado pelo Brasil em 1990. A Convenção sobre Mudanças Climáticas, aprovada no Plenário da CNUMAD no Rio de Janeiro em 04/06/92, foi ratificada pelo Brasil em 28/02/1994.

REFERÊNCIAS

ALTVATER, E. Falência e destruição: ou de como a crise financeira internacional e a destruição da floresta tropical estão interligadas. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, n. 10, 1989.

CAMARGO, S. Formas de governança no contexto da globalização. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, n. 2, 1999.

DUARTE, L. C. B. A política ambiental internacional: uma introdução. *Revista Cena Internacional*, v. 6, n. 1, p. 2-10, 2004.

FELDMANN. Rio + 10: uma discussão sobre governança. *Revista Sempre Brazil*, 2002. Disponível em: <<http://www.ana.gov.br/acoesadministrativas>>.

GIDDENS, A. Admirável mundo novo: o novo contexto da política. In: MILIBAND, David (Org.) *Reinventando a esquerda*. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista. 1997.

GUIMARÃES, R. El discreto encanto de la cumbre de la tierra: evaluación impresionista de Rio-92. *Nueva Sociedad*, Caracas, n. 122, 1992.

HELD, D. *Democracy and the global order*. Cambridge: Polity Press, 1995.

KEOHANE, R.; NYE, J. S. *Poder e interdependência: la política mundial en transición*. Tradução de Heber Cardoso Franco. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano. 1988.

LEIS, H. Ambientalismo e relações internacionais na Rio-92. *Revista de Cultura e Política*, n. 31, 1993.

LEIS, H.; VIOLA, E. Desordem global da biosfera e a nova ordem internacional: o papel organizador do ecologismo. In: LEIS, H. (Org.) *Ecologia e política mundial*. Rio de Janeiro: Vozes, 1991.

LE PRESTRE, P. *Ecopolítica internacional*. Tradução Jacob Gorender. São Paulo: SENAC, 2000.

McCORMICK, J. *Rumo ao paraíso: a história do movimento ambientalista*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1992.

MILANI, C. R. S. Governança global e meio ambiente: como compatibilizar economia, política e ecologia. In: *GOVERNANÇA global: reorganização da política em todos os níveis de ação*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1999. (Série Pesquisas, n. 16).

NOSSO futuro comum. Relatório da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991.

NOSSA comunidade global. Relatório da Comissão sobre Governança Global. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1996.

OLIVEIRA, O. M. Relações internacionais: breves apontamentos e contextualização. In: _____. *Relações internacionais & globalização*. 2. ed. Ijuí: UNIJUI, 1999.

PORTER, G.; BROWN, J. W.; CHASEK, P. S. *Global environmental politics*. Colorado: Westview Press, 2000.

PRINCEN, T.; FINGER, M. *Environmental NGOs in world politics: linking the local and the global*. London: Routledge, 1996.

RATTNER, H. Rio +10: balanço de um fracasso anunciado. *Revista Espaço Acadêmico*, Maringá, 2002. Ano 2, n. 16, 2002.

RIBEIRO, W. C. Brasil e a Rio +10. *Revista do Departamento de Geografia*, n. 15. 2002.

ROSENAU, J. A cidadania em uma ordem mundial em mutação. In: ROSENAU, J.; CZEMPIEL, Ernst-Otto (Org.) *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.

SACHS, I. Estratégias de transição para o século XXI. In: BURSZTYN, M. (Org.) *Para pensar o desenvolvimento sustentável*. São Paulo: Editora brasiliense, 1993.

STRONG, M. Introductory statement made by the secretary-general of the conference at the first session of the preparatory committee - cnumad. PrepCom I. 1990.

VIGEVANI, T. Meio ambiente e relações internacionais. *Ambiente & Sociedade*, Ano 1, n. 1, 1997.

VILLA, R. A. D. Formas de influência das ONGs na política internacional contemporânea. *Revista de Sociologia e Política*, n. 12, 1999.

VIOLA, E. A multidimensionalidade da globalização: as novas forças sociais transnacionais e seu impacto na política ambiental do Brasil, 1989-1995. In: FERREIRA, L. C.; VIOLA, E. (Org.) *Incertezas de sustentabilidade na globalização*. Campinas: UNICAMP, 1996.

WAPNER, P. *Environmental activism and world civic politics*. New York: State University Press, 1996.

WORLD BANK. World development report. Washington. D. C., 1992.

WORLDWATCH. *Estabelecendo os fundamentos para a paz: metas do milênio*. 2005.

YOUNG, O. *International governance: protecting the environment in a stateless society*. Ithaca: Cornell University Press, 1994.

A POLÍTICA DE DEFESA NACIONAL PARA A AMAZÔNIA E SUAS CONSEQÜÊNCIAS AO PROGRAMA CALHA NORTE*¹

Durbens Martins Nascimento
Departamento de Ciência Política/UFPA

Este *paper* tem como tema o papel do Estado na Amazônia e traz especialmente uma discussão sobre o Programa Calha Norte (PCN)². Privilegia uma abordagem centrada na capacidade do Estado para responder aos desafios apresentados pela necessidade de proteção da fronteira norte do país, situando o debate na área da Defesa e Segurança, bem como mostrando a relevância do PCN para o entendimento das mudanças efetuadas na estratégia do Governo Federal para a defesa da Amazônia brasileira. O artigo não busca uma avaliação de políticas públicas, quer a de resultados, quer a formativa, nos moldes do documento do Instituto de Pesquisas Aplicadas (IPEA)³; intenta, na verdade, refletir sobre alguns problemas políticos e financeiros enfrentados pelos gestores do Programa, explicitando como pano de fundo a Política de Defesa Nacional (PDN).

As mudanças operadas na configuração do Programa – antes projeto – e na ampliação de sua área de abrangência, consolida-o como parte da política de defesa para Amazônia brasileira, abandonando os efeitos da época marcada pelas cores ideológicas da Bipolaridade e do pós Guerra Fria. De um lado, um Projeto ousado, elaborado e implantado no contexto do pensamento desenvolvimentista para Amazônia e sob a influência da Guerra Fria e, de outro, a particularidade de ser um dos projetos que sobreviveram aos desmontes das estruturas de pensamento geopolítico do século XX, que preconiza o Brasil na órbita da defesa da “civilização ocidental” contra a ameaça comunista. Hoje, o PCN se redefine -

* Artigo inspirado na Tese de Doutorado do autor, *Projeto Calha Norte: Política de Defesa Nacional e Segurança Hemisférica na Governança Contemporânea*, defendida em 18 de março de 2005, apresentada ao Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido (PDTU) do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA) da Universidade Federal do Pará (UFPA).