

O PAPEL DAS EMPRESAS NAS PRINCIPAIS ABORDAGENS TEÓRICAS SOBRE GOVERNANÇA AMBIENTAL GLOBAL

José Célio Silveira Andrade*

Introdução

A questão ambiental global vem sendo discutida pela diplomacia internacional há mais de trinta anos, desde a primeira Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Humano, realizada em Estocolmo, em 1972. Contudo, não há ainda um sistema de Governança Ambiental Global (GAG) resultante de uma ação coletiva capaz de diminuir o ritmo de crescimento da degradação do meio ambiente. Assiste-se, portanto, a uma situação paradoxal: embora tenham crescido os recursos institucionais, humanos, financeiros e científicos dedicados ao sistema de GAG, a degradação dos recursos naturais globais continua crítica.

A literatura especializada apresenta o seguinte diagnóstico para essa situação-problema (Ivanova, Gordon e Roy, 2007): i) a proliferação excessiva de acordos ambientais multilaterais e fragmentação da GAG; ii) a falta de cooperação e coordenação entre as organizações internacionais; iii) a falta de implementação e efetividade da GAG; iv) o uso ineficiente de recursos; v) o processo decisório da GAG não suficientemente aberto à participação de outras áreas, tais como comércio, saúde, finanças, desenvolvimento, etc; vi) um sistema ainda fortemente estatocêntrico, não arquitetado para acomodar os múltiplos atores não-estatais, incluindo as empresas.

Em 2001, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) iniciou uma reflexão internacional sobre a nova arquitetura

* O autor agradece à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) pela concessão da bolsa de pós-doutorado que ora realiza na Universidade Laval (Québec, Canadá).

institucional para regular a relação entre as nações e todos os atores engajados na GAG, visando a facilitar a cooperação internacional e implementar uma política mais eficaz de proteção ambiental. Entendido como um conjunto coerente de organizações, instrumentos de política internacional (tratados, instituições, agências), mecanismos de financiamento, regras, procedimentos e normas que regulam o processo de proteção mundial do meio ambiente (Najam *et al*, 2006), o debate sobre o sistema de GAG, durante a Conferência de Joanesburgo sobre o Desenvolvimento Sustentável (2002), concentrou-se sobre dois aspectos: a sua arquitetura institucional internacional e o papel dos seus diferentes atores – Estados, organizações inter-governamentais, organizações não-governamentais (ONGs), empresas, etc.

Configurado, está, pois, o desafio de criar-se, em um sistema de GAG fortemente estatocêntrico, novos espaços político-institucionais que permitam a participação mais efetiva dos atores não-estatais no processo da criação de regimes internacionais ambientais. Esse desafio está fundamentado na premissa de que a inclusão e a participação ativa e legítima dos atores não-estatais no processo de regulação internacional do meio ambiente é essencial para a maior efetividade dos acordos multilaterais ambientais e, portanto, da GAG.

Apesar do pouco espaço político-institucional reservado pelo sistema da GAG à participação mais efetiva das empresas, esses atores corporativos vêm exercendo um papel muito importante na implementação de acordos multilaterais sobre o meio ambiente. São exemplos a execução de projetos de Mecanismos de Desenvolvimento Limpo (MDL) no âmbito do Protocolo de Quioto e os fóruns internacionais de negociação para a construção dos diferentes regimes ambientais internacionais, como a negociação para a proteção da camada de ozônio. Desde os anos 90, a participação dos atores corporativos tem crescido em pelo menos em dois outros processos de GAG: o desenvolvimento de regimes privados (ISO 14000, Atuação Responsável, etc.) e de regimes híbridos (parcerias público-privadas) de governança ambiental (Pacto Global, *Chicago Climate Exchange*, CCX, etc). Assim, apesar de os atores corporativos estarem exercendo, cada vez mais, um papel influente como atores políticos na GAG e trazerem para a arena de debates questões relevantes, a arquitetura atual do sistema

de governança ambiental da Organização das Nações Unidas (ONU) não permite uma participação mais efetiva desses atores por falta de espaço político-institucional.

Não é somente o sistema da ONU que enfrenta o desafio de incorporar o fenômeno da crescente participação dos atores corporativos na GAG. Também o campo teórico das Relações Internacionais (RI) tem, frequentemente, negligenciado o papel dos atores corporativos no estudo da GAG. As referências ao papel do setor privado são raras e esparsas na literatura de RI, ainda muito dominada pelo paradigma estatocêntrico. Cada vez mais se reconhece a importância dos atores não-estatais na ecopolítica mundial, mas poucos estudos colocam o setor privado no centro das pesquisas sobre GAG (Levy e Newell, 2005).

Este artigo busca contribuir para o fortalecimento do campo de pesquisas sobre o papel das empresas na GAG. Seu objetivo principal é examinar o papel reservado aos atores corporativos pelas principais abordagens teóricas utilizadas na pesquisa sobre a GAG. Com base na revisão da literatura, privilegia uma análise qualitativa, incluindo *working papers*, diagnósticos e relatórios institucionais. Em sua primeira parte, o artigo descreve o fenômeno contemporâneo da crescente participação do mundo dos negócios na GAG. Na segunda parte, revisa as três principais abordagens teóricas encontradas na literatura especializada: regime, governança global e a abordagem neo-gramsciana. Na conclusão, indica algumas dimensões-chave para a construção de um quadro teórico de referência para futuras pesquisas empíricas sobre o influente papel dos atores empresariais na GAG, com vistas a contribuir para a superação do paradigma estatocêntrico, que domina na pesquisa sobre o tema no âmbito das RI.

1. Evolução da participação do setor privado na GAG

O setor privado é considerado um importante ator da GAG, já que seus interesses são diretamente afetados pela regulação ambiental. Historicamente vistos como opositores às políticas ambientais nacionais e globais e como uma ameaça à competitividade, devido à imposição de custos adicionais, a atuação dos atores corporativos na GAG deu-se

tradicionalmente de maneira indireta, utilizando a sua influência política junto aos atores estatais para vetar ou enfraquecer os regimes ambientais por meio de *lobbying* (Porter e Brown, 1996). Assim, o setor privado vem participando desde a Conferência de Estocolmo da ecopolítica internacional através de suas representações junto aos governos e às organizações internacionais. No entanto, apenas a partir da Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento, no Rio de Janeiro, em 1992 (Rio-92), é que se verifica uma participação mais direta e crescente do setor privado nas conferências globais visando a defender seus interesses diretamente na arena internacional. Nesse sentido, cabe registrar o papel que duas instituições empresariais desempenharam na Rio-92, incentivadas por Maurice Strong, organizador da Conferência e ex-líder empresarial: o *World Business Council for Sustainable Development* (WBCSD) e a Câmara de Comércio Internacional (CCI). Entendendo o desenvolvimento sustentável como aquele que concilia os interesses econômicos, ambientais e sociais, o WBCSD e a CCI atuaram diretamente como lobistas junto às delegações governamentais presentes na Rio-92, visando a promover a idéia de criar-se parcerias entre setor privado, os ambientalistas e a comunidade internacional na busca de soluções ambientais através de um modelo de GAG mais orientado para o mercado e baseado na auto-regulação. O WBCSD e a CCI elaboraram a “Carta de Princípios Empresariais para o Desenvolvimento Sustentável” (*Business Charter for Sustainable Development*) da CCI e pavimentaram o caminho para o rápido crescimento dos regimes privados de governança nos anos 90, iniciado no final da década anterior, pelo programa “Atuação Responsável”, liderado pelas associações da indústria química dos Estados Unidos e do Canadá (Clapp, 2005: 30).

Apesar de os interesses dos atores corporativos ou de um determinado setor industrial em geral não serem claros e/ou monolíticos, desde os anos 90, percebe-se uma mudança no comportamento estratégico de algumas empresas com relação à GAG: de uma postura reativa/defensiva para uma postura mais ofensiva, pró-ativa e inovadora, tentando contribuir para a busca de soluções ambientais duráveis. Com efeito, como afirma Le Prestre (2005: 45), a resposta do mundo industrial às questões ambientais mudou, dentre outros fatores, por conta da: (i) emergência

da chamada “indústria verde”, que vê na adoção de regulamentações internacionais uma oportunidade de crescimento e competitividade; (ii) progressiva conscientização das empresas sobre a necessidade de tratar os problemas ambientais como fatores de legitimidade e competitividade empresariais; (iii) percepção por parte das empresas multinacionais de que uma governança ambiental forte e eficaz, ao prover um arcabouço político-institucional único e estável em nível global, é central para a sustentabilidade dos seus negócios

O Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, também deu o início a uma cruzada pela maior cooperação institucional com o setor privado como parte essencial do processo de reforma da GAG. Nesse processo, os atores corporativos não deveriam ser vistos apenas como um problema a ser regulado, mas, igualmente, também como parte da solução. Assim, também na década de 90, o mundo dos negócios foi convidado a observar e a contribuir nos debates sobre a criação de regimes ambientais internacionais nas conferências globais do sistema da ONU. O status de observador permitiu a presença das associações empresariais (WBSCD, CCI, etc.) no início e durante as negociações multilaterais, (Ivanova, Gordon e Roy, 2007).

As associações empresariais contribuíram bastante para a maior visibilidade e influência do mundo dos negócios nos fóruns ambientais internacionais. Chamadas, no sistema da ONU, de *Business or Industry NGO* (BINGO), essas associações são importantes nas negociações multilaterais ambientais, pois: (i) são o canal oficial de acesso das empresas às negociações multilaterais onde, para ter presença física, precisam ser membro de uma BINGO devidamente registrada nas secretarias das convenções da ONU; (ii) provêem vários serviços logísticos aos seus membros durante as negociações, tais como a troca de informações para formação de redes de contatos, espaço de reunião para criação e negociação de “*position papers*”, realização de eventos paralelos, colocação de stands para difusão de informações, “*newsletters*”, etc.; (iii) buscam o consenso entre seus membros a fim de apresentar uma voz única nas negociações multilaterais, o que aumenta o seu poder de influência na ecopolítica mundial, e (iv) servem de canal oficial e legítimo para inserir seus membros no processo político, com a utilização de várias estratégias de

comunicação e transferência de informação para influenciar na direção das negociações (*lobbying*, preparação de relatórios e “*position papers*”, cooperação e participação como convidado nas delegações nacionais, etc.) (Pulver, 2005).

Assim, tradicionalmente percebido como um ator passivo na cena internacional, acostumado a influenciar as políticas ambientais somente em nível nacional e local por intermédio dos Estados e/ou *lobbying* contra qualquer tipo de regulação ambiental, a partir dos anos 90, parte do setor privado tendeu a ampliar as suas ações políticas, tornando-se um ator político global ao defender diretamente seus interesses no plano internacional. Está cada vez mais evidente que algumas empresas podem ser consideradas como atores políticos-chave da GAG, participando e forjando os processos de regulação ambiental global, direta e indiretamente, nos níveis local, nacional, regional e internacional (Clapp e Dauvergne, 2005). Nesse sentido, Levy e Newell (2005) lembram que, na negociação de muitos regimes ambientais internacionais, é crescente a participação formal de atores corporativos nos painéis consultivos e nos processos de autoria e revisão de relatórios científicos como “*knowledge-brokers*”, provendo conhecimento tecnológico e econômico na forma de trabalhos técnicos. Os autores apontam também o aumento do envolvimento das empresas na GAG como inovadores tecnológicos, buscando soluções para problemas ambientais específicos, como por exemplo, no desenvolvimento de substitutos para os produtos degradadores da camada de ozônio (Clorofluorcarbono-CFC).

Evidentemente, a legitimidade da atividade política dos atores corporativos na GAG é uma questão complexa e controvertida. Há uma literatura crítica sobre o papel do mundo dos negócios como ator ativo na busca de soluções para os problemas ambientais e não como um mero objeto de regulação estatal. Para a maioria dos especialistas dessa corrente crítica, o envolvimento do setor privado na construção de respostas estratégicas aos desafios ambientais é o mesmo que colocar “a raposa para tomar conta das galinhas” (Newell, 2000: 2).

Logo, prossegue o debate em torno do lento e controverso processo de transição do papel do setor privado na GAG, de “*rule-taker*” para “*rule-maker*”, que teve início nos anos 90, com avanços na década atual.

A Conferência de Joanesburgo marca o início da consolidação de um novo tipo de regime de GAG: regimes híbridos, isto é, parcerias público-privadas para transformar princípios ambientais globais em projetos locais. Um dos exemplos mais representativos de regime híbrido, desenvolvido pelo sistema onusiano em parceria com o setor privado, é o Pacto Global. Trata-se de um instrumento de auto-regulação voluntário, de Responsabilidade Sócio-Ambiental Corporativa (RSAC), lançado oficialmente em 2000 pelo Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan (Morgera, 2006: 97). Outro exemplo de parceria público-privada dá-se no âmbito da implementação dos mecanismos do Protocolo de Quioto, nos quais o setor privado, juntamente com alguns atores públicos não-estatais e/ou atores governamentais, têm criado sistemas de comércio de emissões de Gases de Efeito Estufa (GEEs). Begg, Woerd e Levy (2005: 22) citam a parceria entre a ONG *Climate Action* e a Alcan, a BP, Dupont, Entergy, Ontario Power Generation, Pechiney, Shell e a Suncor, criada para reduzir cerca de 80 milhões de toneladas de CO₂ e implementar um sistema de comércio de emissões de GEEs entre eles até 2010. Também no mercado de carbono, a *Chicago Climate Exchange* (CCX) foi criada em 2003 por algumas empresas norte-americanas, entre elas a American Electric Power, Du Pont, Ford, International Paper, Manitoba Hydro, Stora Enso North America, e alguns governos municipais, como o governo da cidade de Chicago.

2. Os atores corporativos segundo as principais abordagens teóricas utilizadas nas pesquisas sobre GAG

As três principais abordagens teóricas utilizadas nas pesquisas sobre GAG no âmbito das RI são a de regimes, governança global e a neogramsciana. Vejamos os espaços dedicados por essas perspectivas à análise da GAG, explicitando as suas potencialidades e limites na investigação do papel das empresas na GAG.

2.1 Teoria dos regimes

A teoria dos regimes é a principal lente teórico-metodológica utilizada para estudar a GAG. Essa abordagem teórica pode ser entendida como

um sistema de pensamento voltado à compreensão dos mecanismos e procedimentos através dos quais os Estados-nação, na ausência de um governo mundial ou de uma autoridade supranacional, buscam regular um determinado problema internacional. A definição mais conhecida de regimes é a de Krasner (1983: 3): “regimes são conjuntos de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão implícitos e explícitos em torno dos quais há uma convergência das expectativas dos atores envolvidos com uma situação-problema em uma dada área das relações internacionais”.

Para Vogler (2000), o *mainstream* da literatura sobre regimes, ao enfatizar as relações de cooperação inter-estatais com o objetivo de solucionar um problema de ação coletiva, não tem prestado muita atenção à complexa relação entre atores estatais e não-estatais no processo de criação e implementação de regimes ambientais internacionais. Para essa abordagem, o poder é conceituado como um jogo de soma zero, localizado no interior das fronteiras territoriais nacionais. Uma vez que os atores estatais são considerados detentores do monopólio do uso legítimo da força e como *locus* central de autoridade na arena internacional, é difícil, para os defensores do *mainstream* da teoria dos regimes, inserir os atores não-estatais e, mais particularmente, os atores corporativos como legítimos detentores de poder. Assim, de uma maneira geral, a teoria dos regimes considera a GAG como uma ação estatal de regulação de problemas de ação coletiva e, conseqüentemente, a gestão dos problemas ambientais globais como uma função dos governos.

Apesar do uso do termo “teoria dos regimes”, sabe-se que não se trata de um campo monolítico. Existem várias e distintas correntes de pensamento sobre regimes ambientais internacionais. Assim, rigorosamente falando, não há uma só teoria dos regimes, mas sim diferentes “teorias sobre regimes” (Vogler 2000: 23). Sempre houve grandes divergências sobre como os regimes surgem e são sustentados, e até mesmo quanto à utilidade do conceito de regime como instrumento analítico (Keohane e Nye, 1977, 2000, 2001; Krasner, 1983; Haggard e Simmons, 1987; Kratochwil, 1986; Keohane, 1989; Hasenclever *et al.*, 2000; Vogler, 2000).

Assim, alguns estudiosos preferem falar de “uma constelação de perspectivas teóricas diferentes utilizadas para explicar a criação,

manutenção e transformação de regimes” (Haggard e Simmons, 1987: 429) e de “várias escolas de pensamento dentro do estudo dos regimes internacionais” (Hasenclever *et al.*, 2000: 178).

Nesse sentido, a escola neo-realista entende que os regimes ambientais internacionais são criados pelos Estados hegemônicos, que são o fator mais relevante na criação e manutenção de regimes (Krasner, 1982, 1983; Keohane, 1984; Keohane e Nye, 1977, 2000, 2001; Little, 2001).

Os neo-liberais institucionalistas, por seu turno, consideram o interesse como o principal fator causal na formação de regimes ambientais internacionais. Argumentam que os regimes são formados quando os atores estatais percebem que as ações individuais relacionadas a uma dada situação-problema não satisfazem seus interesses a longo prazo. Os regimes são vistos, portanto, como um instrumento utilizado pelos atores estatais para reduzir a vulnerabilidade, a incerteza e promover a ação coletiva (Young, 1986, 1989; Ruggie, 1983, 1992, 2004; Simon e Martin, 2001).

Para os construtivistas, o conhecimento coletivo é o fator causal chave para a formação dos regimes ambientais internacionais. Um regime é formado quando há um conhecimento comum e um entedimento sobre a natureza da situação-problema a ser solucionada (Haas, 1975, 1989 e 1992; Onuf, 1998; Adler, 2001; Smith, 2001).

Apesar das diferentes respostas dessas três correntes sobre a criação de regimes (neorealismo: poder, neoliberalismo-institucionalista: interesse, construtivismo: conhecimento), Okerere e Bulkeley (2007) entendem que há convergência em pelo menos dois pontos. O primeiro é que são abordagens estatocêntricas. O Estado é normalmente visto como uma entidade auto-suficiente, territorialmente demarcado, independente e autônomo dos atores não-estatais. Ao conferir proeminência ao Estados-nação, as três correntes limitariam a análise sobre o envolvimento dos atores não-estatais, particularmente das empresas, na construção de instituições ambientais internacionais. O segundo ponto de convergência é que os regimes são geralmente vistos como um meio através do qual atores estatais resolvem problemas ou respondem a desafios de natureza internacional. Isto é, os adeptos da abordagem teórica de regimes partem da premissa de que é fácil diferenciar as questões nacionais das internacionais. E, de fato, a adoção da separação entre política doméstica e internacional é

especialmente problemático para o estudo do papel dos atores corporativos na GAG, uma vez que as empresas, visando a aumentar o seu poder de influência em escala global, formam coalizações e atuam simultaneamente em ambos os níveis.

Bled (2007a) considera que os “jogos de dois níveis” (“*two-level games*”) pode diminuir a clivagem entre os níveis doméstico e internacional. Segundo Putnam (1988), os “jogos de dois níveis” mostram como os Estados definem suas preferências em nível doméstico através de consulta à sociedade (incluindo o setor industrial) e tenta, então, traduzir essas posições para o nível inter-estatal. Ainda assim, na contribuição de Putnam, que é uma interpretação liberal do processo de formação de regimes, mais distanciada do *mainstream* – e, portanto, mais favorável à inclusão analítica dos interesses de grupos lobistas nacionais, os Estados permanecem como atores centrais da política internacional, o que limita uma análise mais extensa sobre os diversos níveis de envolvimento (nacional, transnacional e internacional) do setor privado nas negociações ambientais internacionais.

Segundo Falkner, a abordagem transnacionalista, desenvolvida por Risse-Kappen (1995), também tenta suprir as limitações da teoria dos regimes ao transcender as divisões analíticas entre (i) atores estatais/não-estatais e considerar uma pluralidade dos atores, e (ii) entre política doméstica e internacional, enfatizando os diversos níveis através dos quais o poder é exercido (Falkner, 2003; Peterson, 1992). Ao investigar a formação de coalizões e alianças estratégicas transnacionais envolvendo Estados, atores corporativos, ONGs e a comunidade científica para lidar com um determinado problema ambiental, os transnacionalistas não associam a GAG somente às atividades de formação de regimes, mas a um sistema multinível de governança que emerge das interações entre os Estados e os atores não-estatais.

De acordo com Vogler (2003), uma das razões da pouca atenção dedicada aos atores não-estatais pelo *mainstream* da teoria dos regimes está na forma como o Estado é conceituado. Na lente teórica de regimes, os Estados são basicamente vistos como atores homogêneos, racionais, unitários e autônomos, que operam de acordo com uma única lógica. Conceituando-os como caixas-pretas, a teoria dos regimes ignora os diversos interesses

em jogo no processo decisório dos Estados, negligenciando a importância da interação entre os diferentes atores nas negociações internacionais. Quando se observa de perto o processo de barganha política durante a criação de regimes ambientais internacionais, pode-se verificar como os interesses defendidos pelos Estados são contestados e construídos pela interação com os atores corporativos e os demais atores não-estatais, em nível nacional e internacional. Por exemplo, as empresas especializadas em tecnologia e processos produtivos sujeitos à regulação ambiental internacional tornaram-se atores centrais da GAG ao ajudarem os Estados a formatar suas respostas estratégicas aos problemas ambientais globais.

O construtivismo, ao considerar os regimes como produtos socialmente construídos e ao enfatizar a importância da relação entre conhecimento e poder, mostra-se mais aberto a capturar o rico e dinâmico processo de aprendizagem coletiva envolvendo tanto atores estatais quanto não-estatais nas arenas ambientais internacionais. Levy e Newell (2005) consideram o construtivismo, empregado por Peter Haas (1992) na década de 90 para estudar as “comunidades epistêmicas”, o melhor para captar o papel dos atores corporativos como “*knowledge-brokers*” na abordagem de regimes. Isto é, a abordagem mais profícua para investigar a atuação dos atores corporativos na definição do conhecimento relevante, ou irrelevante, na criação de regimes ambientais internacionais e as diferentes maneiras de interpretar uma determinada situação-problema que possa contribuir para a defesa dos seus interesses na arena internacional.

Newell (2000), entretanto, afirma que a abordagem construtivista de Haas (1989, 1992) dá muita ênfase ao conhecimento científico, considerado como a forma objetiva de conhecimento capaz de reduzir a incerteza que caracteriza os problemas ambientais e de construir o consenso a favor da cooperação internacional. As pesquisas sobre “comunidades epistêmicas” deveriam dedicar maior atenção à natureza contestável do conhecimento em que os atores corporativos (e ONGs) desempenham um papel crucial ao apoiarem ou contestarem determinadas formas de interpretar uma questão ambiental e, conseqüentemente, determinadas estratégias de ação propostas para solucioná-la. O conhecimento econômico e tecnológico provido por atores corporativos é particularmente importante. Por exemplo, os atores corporativos desempenham um papel-chave na realização de modelos

econômicos e tecnológicos largamente utilizados no processo de criação de regimes ambientais internacionais para estimar os custos e benefícios de diferentes estratégias de ação propostas para combater os problemas ambientais globais, como no caso do regime de mudanças climáticas.

Assim, apesar de as abordagens construtivista, “*two-level games*” e transnacionalista se diferenciarem do *mainstream* da teoria dos regimes por tentarem acomodar, cada uma a seu modo, o papel dos atores corporativos na GAG, a ênfase continua sendo dada às estratégias utilizadas pelos atores corporativos para influenciar os atores estatais, que permanecem centrais no jogo; os atores corporativos não são tidos como “*rule-makers*” (Bulkeley, 2005; Newell, 2000).

Ainda que algumas versões da teoria dos regimes dediquem mais espaço à análise conceitual do crescente papel dos atores corporativos na GAG, duas premissas básicas assumidas pelo seu *mainstream* a limitam, como afirmam Okerere e Bulkeley (2007):

- (i) ao conceber, implicitamente, o poder como um jogo de soma zero, a teoria dos regimes resiste a considerar o papel dos atores corporativos na GAG até na influência que exercem indiretamente sobre os interesses e nas expectativas dos atores estatais na arena internacional, o que implicaria em perda de poder e autoridade dos Estados. Ao mesmo tempo, ao localizar o poder e a autoridade no interior da fronteira territorial nacional, a teoria dos regimes negligencia o impacto da estrutura econômica mundial e das complexas relações entre os Estados e o capital no processo de negociação para a concepção de regimes ambientais internacionais;
- (ii) ao focar predominantemente os atores estatais, a teoria dos regimes dá pouca atenção ao papel dos atores que operam acima ou abaixo do nível estatal. Apesar do esforço de algumas perspectivas de incluir o envolvimento dos atores corporativos, a grade analítica utilizada permanece demasiadamente estatocêntrica. A teoria dos regimes reconhece o envolvimento crescente dos atores corporativos, mas continua acreditando que a eficácia da GAG depende fundamentalmente do estabelecimento e da implantação de regimes internacionais pelas autoridades estatais.

A economia política internacional tenta suprir essas limitações do *mainstream* da teoria dos regimes ao dedicar-se à investigação da ação das corporações na arena global. Susan Strange foi uma das precursoras do debate sobre o processo de mudança da autoridade na cena internacional causada pelas corporações transnacionais. Strange desenvolveu a noção de “poder estrutural”¹ e de uma possível erosão da autoridade do Estado pela ação das corporações transnacionais (1988, 2000). A autora reconhece a existência do “poder relacional”.² Argumenta, porém, que na economia política o poder estrutural é o que predomina. Os estudos de Strange limitam-se à esfera econômica da governança global e têm como foco o poder de mercado exercido pelos atores industriais (1983 e 1989). O desenvolvimento da regulação internacional em novos domínios, sem se limitar aos tradicionais campos de atuação empresarial, como o meio ambiente, tem requerido a construção de novos quadros analíticos para investigar o poder corporativo, como vêm procurando fazer Levy e Newell (2002, 2005) e Falkner (2003, 2007).

2.2 Governança global

O aumento da visibilidade dos atores corporativos gerou recentemente uma proliferação de trabalhos sobre governança global. Pode-se afirmar que esse crescimento está relacionado a uma certa insatisfação com a teoria dos regimes e com a necessidade de se conceituar governança para além da noção de regime público. A evolução da ecopolítica mundial colocou em evidência a crescente influência dos atores não-estatais na governança internacional, particularmente das empresas, revelando as limitações da teoria dos regimes. Normalmente, o conceito de governança é definido como o estabelecimento e a implementação de um conjunto de regras de conduta que define práticas, atribui papéis e guia as interações entre atores sociais no enfrentamento de problemas coletivos. Ou seja, é o conjunto dos vários caminhos institucionais formais e informais que os atores públicos e privados encontram para regular seus problemas comuns (Okerere e Bulkeley, 2007).

A distinção entre os conceitos de governança e regime está na diferença de ênfase dada aos atores estatais e a explicitação de que a governança envolve também, necessariamente, as atividades de atores

não-estatais. Conforme enfatiza Stokke (1997), a abordagem teórica dos regimes tende a estudar a governança global pelas lentes estatais, focando a criação e a operação de regras para regular as questões internacionais. Já o conceito de governança global envolve também situações nas quais os criadores e os operadores dessas são atores não-estatais de diversos tipos, incluindo o setor privado, que agem dentro ou além das fronteiras dos Estados-nação.

Nesse sentido, mais do que nunca, há que se fazer a distinção analítica e conceitual entre governo e governança. Rosenau (2002) relaciona a noção de governo com a de autoridade de Estados soberanos e reserva o termo governança para tratar um conjunto de atividades relacionadas tanto ao estabelecimento de regras internacionais quanto à concepção de políticas de implementação em nível local, mesmo quando algumas dessas atividades tenham sido realizadas por atores desprovidos de autoridade formal. Usualmente estão incluídos nesse grupo de atores, as organizações internacionais, movimentos sociais e ONGs globais, redes científicas transnacionais, corporações multinacionais, etc.

De acordo com Dingweth e Pattberg (2006), assim como o conceito de regime, o de governança global tem sido utilizado a partir de diferentes perspectivas para investigar a GAG:

- (i) uma perspectiva próxima a de regime, que percebe o papel dos atores não-estatais e inclui o setor privado na GAG, como complementar ao dos Estados-nação. Essa perspectiva parte da premissa de que há pouca ou nenhuma mudança significativa na autoridade dos Estados soberanos na formação das regras do jogo. Os Estados continuam, portanto, como “*rule-makers*” e os atores corporativos são meros “*rule-takers*”;
- (ii) a explicação da participação de atores não-estatais na GAG a partir da utilização de uma abordagem coletiva de resolução de problema, que parte da premissa de que todos os atores envolvidos devem encontrar uma solução eficaz para os problemas ambientais globais. Essa perspectiva percebe a GAG como um processo de cooperação de alto nível entre governos, setor privado, organizações internacionais, cientistas e indivíduos visando a atingir resultados em áreas de interesse comum;

- (iii) a adoção de uma visão crítica, que enxerga o conceito de GAG como um discurso hegemônico que visa a retirar o foco dos efeitos negativos do processo de globalização econômica neoliberal. Enfatiza a implementação do paradigma neoliberal de desenvolvimento econômico pelos Estados e pelas corporações multinacionais, por um lado, e a resistência exercida contra essa centralização de poder pelas ONGs, comunidades, indivíduos e grupos sociais, pelo outro lado.

Essas perspectivas têm em comum a rejeição de conceber a GAG como um fenômeno puramente estatocêntrico e o reconhecimento explícito do papel e da importância dos atores não-estatais ao estudar a ecopolítica mundial. Grande parte da literatura sobre a GAG defende o argumento de que as atividades dos atores não-estatais, incluindo o setor privado, vêm transformando consideravelmente o tradicional *locus* de poder e autoridade da ecopolítica mundial, mostrando que nem sempre o poder é monopolizado pelos atores estatais e que uma adequada abordagem teórica sobre a cooperação internacional deve incluir o papel dos atores não-estatais. Para Okereke e Bulkeley (2007), a defesa desse argumento está fundamentada nos seguintes pressupostos:

- (i) o fenômeno da GAG é um processo muito mais fragmentado, caótico e fluido do que normalmente é admitido pelo *mainstream* da teoria dos regimes. Assim, as várias atividades dos atores não-estatais nas escalas local, nacional e transnacional podem ser legitimamente considerados pela governança ambiental multinível;
- (ii) a crescente influência dos atores não-estatais na ecopolítica internacional implica necessariamente em algum grau de mudança nas relações de poder entre esses atores e os Estados-nação. Alguns adeptos da abordagem da governança global preferem considerar essa mudança como uma transferência de poder, já outros preferem empregar a noção de compartilhamento de poder.

Isto posto, pode-se afirmar que a abordagem de governança global enfatiza os novos atores, as novas formas de autoridade e os novos modos de interação entre os diversos atores da GAG, admitindo uma visão fragmentada do mundo, fundamentada num jogo de poder de soma-zero, na qual os Estados vêm perdendo poder para os novos atores da ecopolítica mundial.

Para Patterson *et al.* (2003), essa abordagem tem sido mais empírico-descritiva do que analítico-interpretativa e explicativa, despolitizando o conceito de governança porque adota uma visão ampla e desatrelada das noções de poder e autoridade. Em outras palavras, a literatura de governança global tem dado muito pouca atenção às bases da emergência e do crescimento da influência dos atores não-estatais, e particularmente dos atores corporativos, na GAG e ao impacto desse fenômeno com relação ao exercício do poder e da autoridade na arena internacional.

Okereke e Bulkeley (2007) apontam pelo menos duas razões para a falta de ferramentas analítico-explicativas na literatura de governança. A primeira está relacionada à relutância dos teóricos do *mainstream* das RI em utilizar abordagens não-ortodoxas para preencherem as lacunas explicativas do arcabouço da governança global quando se deparam com o fenômeno da crescente influência dos atores não-estatais na GAG. Para Okereke e Bulkeley, essa relutância talvez esteja relacionada ao desejo de preservar as tradicionais fronteiras das RI, que são insistentemente estatocêntricas. A segunda razão relaciona-se à necessidade dos teóricos das RI de sempre explicar os fenômenos mundiais a partir de uma grade analítica única, clara e generalizável. Entretanto, é simplesmente impossível tentar compreender todos os fenômenos observáveis na arena internacional, especialmente o aumento em número e grau de influência de atores não-estatais, em um único arcabouço teórico-analítico.

3.3 Abordagem neo-gramsciana

Contrariamente à perspectiva da governança global, a abordagem neo-gramsciana oferece uma promissora capacidade analítico-explicativa e uma reflexão teórica crítica sobre a dinâmica do papel e do poder desempenhados pelos atores corporativos como atores políticos na arena internacional (Cox, 1987, 1996c; Linklater, 1996). Okerere e Bulkeley (2007) apontam pelo menos cinco razões principais para tal:

(i) a abordagem neo-gramsciana reconhece a ação da sociedade civil e de outros atores, além do Estado, no processo de concepção de políticas e gestão de problemas coletivos, conforme mostrado anteriormente com Cox (1987). Além disso, a noção de Estado para os neo-gramscianos é mais

complexa e menos demarcada do que a empregada pelas abordagens de regimes e governança global, particularmente na GAG (Levy e Newell, 2002, 2005; Falkner, 2007).

- (ii) a concepção abrangente de poder da abordagem neo-gramsciana é bastante útil para capturar a natureza dinâmica das questões de autoridade, legitimidade e autonomia, envolvidas no fenômeno da crescente participação dos atores corporativos na GAG. Permite um entendimento mais amplo de como o poder é exercido na GAG ao ampliar o foco para incluir, além dos diplomatas engajados diretamente nas negociações dos regimes, as lutas travadas nas estruturas política, econômica e social da economia política global;
- (iii) os neo-gramscianos são sensíveis às complexas relações entre estrutura e ator e às intrincadas conexões entre Estados, capital e instituições sociais (Cox, 1996a,c).
- (iv) a abordagem neo-gramsciana prevê uma ligação conceitual entre as esferas nacional e internacional, permitindo transcender a rígida dicotomia entre as dimensões interna e externa impostas pelas abordagens tradicionais de regime.

O conceito de hegemonia é o elemento central da abordagem neo-gramsciana para entender como o poder político é exercido na GAG. Conforme Linklater (2001, 2005, 2007), Begg, Woerd e Levy (2005) e Gill (1993), o conceito gramsciano de hegemonia permite transcender os dualismos presentes nas abordagens tradicionais das RI entre estrutura e agência, elitismo e pluralismo, objetivismo e construtivismo. De acordo com os autores, para os neo-gramscianos, um projeto hegemônico é estabelecido quando uma classe dominante é capaz de encontrar uma interseção entre os seus interesses e os interesses das classes subordinadas durante o processo de concepção de uma determinada ordem social que reproduza sua própria dominação. A estabilidade de um projeto hegemônico não se dá pela coerção e sim por um consenso manifestado nas atividades rotineiras das instituições da sociedade civil, sem significar, entretanto, que as relações são harmônicas e destituídas de resistências e conflitos. Isso porque as classes subordinadas aceitam o projeto hegemônico como seu, embora este sirva para reproduzir a dominação das elites (Cox, 1996b).

Para que uma pequena elite alcance a hegemonia, é necessário que se mova fora dos limites de seus interesses particulares e forme alianças com uma variedade de forças. Assim, seus valores, seus interesses particulares, passam a ser vistos como universais (Linklater, 2001, 2005, 2007).

Os neo-gramscianos são também sensíveis ao papel das instituições sociais e da sociedade civil como atores contra-hegemônicos. Os atores não-estatais podem atuar, simultaneamente, para manter a hegemonia das classes dominantes e como atores contra-hegemônicos, estabelecendo uma relação complexa e dialética. Reconhece-se tanto a importância da estratégia que os atores empregam para se confrontar com os grupos hegemônicos, quanto às limitações impostas pelas forças estruturais ao processo de mudança do *status quo* (Gill, 1993). Portanto, como enfatizam Levy e Egan (2003), os neo-gramscianos rejeitam completamente a noção unidimensional de poder como um simples jogo de soma zero. O poder está imbricado nas relações sociais e é função do alinhamento, em um dado momento, entre forças sociais e estruturais. O poder é permanentemente contestado por todas as classes, porém, exercido pelas classes dominantes para reforçar a sua hegemonia.

De acordo com Okerere e Bulkeley (2007), para a perspectiva neo-gramsciana, a proliferação e o crescente envolvimento de atores corporativos na GAG, está fundamentada em dois fenômenos inter-relacionados:

- (i) a crise do modelo do bem-estar social keynesiano nas democracias ocidentais que leva a uma reforma substancial nas formas e funções do Estado. A redução do tamanho do Estado-empresário através de privatizações e o redirecionamento do papel estatal como incentivador do empreendedorismo e provedor do arcabouço institucional necessário à eficácia das atividades empreendedoras. A execução de funções tradicionalmente estatais por empresas privadas, parcerias público-privadas ou ONGs;
- (ii) a globalização da economia mundial a partir de uma racionalidade neoliberal, segundo a qual a utilização de instrumentos de mercado é a solução ótima para a gestão de bens públicos de uso comum, facilitando, portanto, o controle das grandes corporações sobre o processo de formulação de padrões internacionais de regulação ambiental. Por exemplo, o uso de instrumentos de

mercado no âmbito do regime de mudanças climáticas tornou-se uma solução óbvia considerando a ênfase dada ao comércio de emissões de carbono e aos investimentos realizados em tecnologias mais limpas para redução de emissões de GEEs.

Assim, para os neo-gramscianos, a hegemonia na GAG pode ser definida como a consolidação do paradigma neoliberal na ecopolítica mundial com a dominação de instituições neo-liberais em nível internacional. O papel dos atores corporativos na GAG pode ser explicado em termos de seu relacionamento com o Estado e com as instituições internacionais, de seu posicionamento nas relações de produção e em outros arranjos estruturais determinantes dessa nova ordem social, e da sua habilidade para mobilizar eficientemente os seus recursos de poder (Cox, 1987, 1996 a,b,c; Linklater, 2001, 2005 e 2007).

Logo, os neo-gramscianos fazem uma distinção qualitativa entre os atores não-estatais detentores de grande recursos e próximos aos Estados (como WBCSD e CCI) e os atores não-estatais contra-hegemônicos, de baixo para cima, que se opõem ao paradigma dominante (como o *World Council of Indigenous People*) durante as negociações para a formação de regimes ambientais internacionais. O amplo entendimento sobre o poder dos atores corporativos em controlar as decisões políticas na GAG tem um papel importante na explicação de uma determinada mudança de direcionamento da ecopolítica mundial. O que não significa necessariamente a erosão do poder dos atores estatais. Como os neo-gramscianos partem da premissa de que há sempre um relacionamento próximo entre capital e Estado, a crescente influência dos atores corporativos, e particularmente das empresas multinacionais, é consistente com os interesses do próprio Estado, não havendo conflito de interesses e nem ameaça à autoridade estatal.

Com base nesses pressupostos, os neo-gramscianos tendem a olhar para além da microfísica dos jogos de poder e focar nos resultados finais atingidos pelas negociações multilaterais na formação de regimes ambientais internacionais e nos resultados concretos alcançados pela GAG. Procedendo dessa maneira, argumentam que a crescente influência dos atores não-estatais contra-hegemônicos (como algumas ONGs e movimentos sociais) não foi capaz, até o momento, de mudar significativamente os resultados, pífios, alcançados pela GAG. Ou seja, os atores não-estatais

contra-hegemônicos não representaram até hoje uma ameaça concreta às classes dominantes (Estados hegemônicos e capital) e, portanto, não foram capazes de causar mudanças radicais/fundamentais na estrutura de produção e na ordem social prevalecente (Levy e Newell, 2002, 2005).

Não obstante as contribuições trazidas pela perspectiva neo-gramsciana ao enfatizar o papel dos interesses de classe e das forças estruturais, convém salientar algumas de suas limitações, apontadas pela literatura, para compreender o papel dos atores corporativos na GAG:

- (i) a perspectiva neo-gramsciana, embora sensível ao papel e às estratégias da sociedade civil para enfrentar os grupos hegemônicos, ainda é tida como bastante determinista ao enfatizar em demasia as estruturas de governança de cima para baixo e os constrangimentos estruturais à mudança do status quo. A GAG é vista como uma luta passiva na qual as classes que detêm poder hegemônico sobre o modo de produção global sempre vencem os grupos com menos recursos. Por exemplo, o uso do conceito de hegemonia como central para o entendimento do poder político na GAG apresenta algumas limitações quando analisa o caso do regime internacional da biodiversidade. Nesse caso específico, não foram os usuais atores hegemônicos que lideraram o processo de negociação para a formação do regime. Atores usualmente considerados como não-hegemônicos – tais como, países pequenos ou em desenvolvimento – tiveram grande influência nos resultados das negociações da Convenção da Biodiversidade (CDB), de 1992, e do Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança, de 2000. Especificamente sobre o acesso e benefício compartilhado do uso de recursos genéticos, a questão do certificado de origem emergiu de uma forte coalizão de países em desenvolvimento, os chamados “megadiversos”. Assim, a associação direta feita pelos neo-gramscianos entre ações de contestação de hegemonia e organizações da sociedade civil é questionável (Bled, 2007a,b);
- (ii) A relação entre os atores corporativos e o Estados nem sempre é fácil, íntima e coordenada como a assumida pela abordagem neo-gramsciana. Ou seja, a premissa neo-gramsciana de que os

atores corporativos são aliados próximos dos Estados na criação de blocos hegemônicos nem sempre encontra fundamento empírico. Por exemplo, o processo de desenvolvimento do regime global de biodiversidade contradiz a premissa de que existe uma completa coordenação entre os interesses dos Estados e dos atores corporativos. As decisões governamentais, em nome do livre mercado, algumas vezes foram mais radicais do que aquelas desejadas pelas grandes empresas multinacionais. Segundo Andréé (2005), os posicionamentos de alguns países, como os Estados Unidos e o Canadá, foram construídos independentemente dos interesses dos atores corporativos. No caso dos Estados Unidos, duas grandes companhias de biotecnologia, a Monsanto e a Calgene, demandaram ao governo Reagan a regulação da biossegurança visando a diminuir a incerteza sobre o mercado de Organismos Geneticamente Modificados (OGMs). A governo não as atendeu, argumentando que as grandes empresas de biotecnologia queriam usar a regulação como barreiras à entrada no mercado norte-americano dos pequenos competidores. O Canadá, por sua vez, rejeitou a proposta das grandes empresas especializadas no comércio de grãos de criar um sistema de rotulagem que indicaria que o produto comercializado teria sido testado e, portanto, satisfaria às exigências da regulação canadense. Levando em consideração que seria muito difícil, durante a logística de transporte, a segregação de grãos modificados geneticamente dos não-modificados, o governo canadense rejeitou a proposta desses atores corporativos sob o argumento de que o país seria o responsável legal por quaisquer danos causados pelos OGMs (Dufault, 2006);

- (iii) a abordagem neo-gramsciana tende a superestimar o papel político das empresas privadas ao considerá-lo inerente à natureza desse ator. Entretanto, as empresas nem sempre estão conscientes dos potenciais impactos que os processos de regulação ambiental global podem representar às suas atividades. Por exemplo, até 1998, poucos atores corporativos conheciam a CDB e eram

raros os representantes do setor privado que acreditavam que o Protocolo de Cartagena teria algum sucesso, já que se tratava de uma agenda liderada pelos países em desenvolvimento (Reischneider, 2002). Isso pode explicar a ausência do setor privado no início do processo de negociação da CDB, que se mobilizou para criar coalizões internacionais somente durante a última fase de negociação do Protocolo de Cartagena. A criação tardia, em 1999, do *Global Industry Coalition* (GIC) – um forte *lobby* contra a regulação da biossegurança formado pela indústria de biotecnologia e por grandes empresas voltadas ao comércio de grãos – pode ser explicada pela dificuldade de os atores corporativos se expressarem internacionalmente uma voz comum sobre essa questão, já que existem conflitos intra e inter-capital, assim como uma fragmentação de interesses ao longo da cadeia produtiva. Considerado à primeira vista como um grupo de interesses bem organizado pró-biotecnologia, liderado por empresas americanas e canadenses, o GIC, apesar de ser a associação empresarial de maior visibilidade, não teve bom desempenho durante o processo de negociação do Protocolo de Cartagena. O desempenho ineficiente do GIC resultou das dificuldades de coordenação interna e das diferenças no estilo de *lobbying*/estratégias políticas entre norte-americanos e europeus. Assim, logo após a adoção do Protocolo de Cartagena, o setor do comércio de grãos, mais próximo e sensível à pressão dos consumidores finais, decidiu sair do GIC e criar um novo grupo de pressão, o *International Grain Trade Coalition*, mais aberto à regulação do comércio de OGMs e favorável às estratégias de rotulagem ambiental (Falkner, 2003, 2007);

- (iv) Apesar da sua habilidade em capturar os fatores macroestruturais que determinam os resultados finais da ecopolítica mundial, a abordagem neo-gramsciana mostra-se incapaz de levar em consideração a constelação de microfatores sócio-culturais que frequentemente determinam como uma dada política é implementada no nível local. Por exemplo, vários fatores na escala nacional ou mesmo no nível micro do ator podem

explicar os limites da influência dos atores corporativos na CBD, tais como, a ausência de ligações privilegiadas com certos governos nacionais, a falta de unidade de posicionamentos e as dificuldades de organização e intervenção junto às delegações de alguns países (Bled, 2007a,b).

Conclusão

Regimes, governança global e a abordagem neo-gramsciana, todas as três abordagens teóricas revisadas, oferecem importantes pistas de reflexão à investigação do crescente papel dos atores empresariais na GAG. Contudo, a revisão da bibliografia indicou que cada uma delas apresenta importantes limitações e que nenhuma, tomada isoladamente, é suficientemente robusta para interpretar/explicar o fenômeno da progressiva participação do mundo corporativo no processo da criação dos regimes ambientais internacionais.

Assim, embora a abordagem teórica de regimes apresente capacidade explicativa sobre as razões para a criação, manutenção e transformação de um determinado regime ambiental internacional, a sua principal limitação é o seu estatocentrismo e o pouco espaço que oferece à análise do papel dos atores corporativos no processo de formação dos regimes. Já a abordagem da governança global, apesar de transcender as limitações da perspectiva de regimes quando rejeita conceber a GAG como um fenômeno puramente estatocêntrico e reconhece explicitamente o papel e a importância dos atores empresariais na ecopolítica mundial, não oferece uma grade analítica suficientemente robusta para interpretar/explicar esse fenômeno. Buscando preencher as limitações das duas perspectivas anteriores, a abordagem neo-gramsciana abre espaço para uma reflexão crítica sobre as razões/impactos do crescente envolvimento dos atores corporativos no sistema de GAG ao colocar em relevo o papel dos interesses de classe e das forças estruturais durante o processo de concepção da ecopolítica mundial. Entretanto, ao enfatizar os macrofatores estruturais, a abordagem neo-gramsciana não permite analisar o conjunto de micromecanismos existentes nos níveis nacional e local, que podem explicar a dinâmica de uma dada política ambiental em nível internacional. Esses resultados são

corroborados por Bled (2007a,b) quando estuda a influência dos atores corporativos na governança internacional da biodiversidade e apresenta as forças e fragilidades dos quadros teóricos aqui estudados.

Com base nos resultados encontrados, seria mais profícua uma análise multinível da GAG e um olhar mais pluralista sobre a participação dos atores empresariais no processo de negociação multilateral, com fundamento na noção de governança como conceito analítico e na definição multidimensional de poder (estrutural e relacional). A GAG é geralmente concebida por diferentes grupos de atores, com diferentes objetivos e interesses, que podem mudar de acordo com a natureza do problema ambiental discutido e com o momento em que eles aparecem na cena internacional. A regulação ambiental global é resultante, portanto, do processo de interação entre diferentes grupos de atores, no qual o poder exercido por cada grupo, definido em termos estrutural e relacional, apresenta diferentes impactos de acordo com os vários níveis da arena política.

O estudo sobre o papel das empresas na GAG, no âmbito das RI, certamente se fortaleceria com a construção de um quadro teórico de referência para futuras pesquisas empíricas. Para melhor compreender e explicar o papel dos atores não-estatais, e particularmente dos atores corporativos, na GAG, é necessário que o quadro teórico-metodológico dê atenção às seguintes dimensões analíticas: (i) a ação política dos atores empresariais no nível micro, (ii) o seu relacionamento no nível meso com os Estados-nação, (iii) a natureza complexa das relações de poder e autoridade entre esses atores e os atores estatais na arena internacional.

Assim, para investigar o fenômeno da crescente influência dos atores corporativos na GAG, sugere-se a construção de um quadro teórico de referência com três níveis analíticos:

- (i) No nível micro das organizações, associações empresariais ou das empresas, recomenda-se o estudo das relações sociais que ocorrem intra e inter-firmas. Estudar o processo de ação política no nível micro dos atores corporativos restitui a importância de fatores microssociais no processo de negociação e de especificidades culturais do mundo dos negócios. O setor privado não pode ser considerado como um ator homogêneo/monolítico com interesses únicos (caixa-preta) e como um ator político inato

que exerce sempre com eficácia um papel político inerente à sua própria natureza. Uma visão que reconhece que, sob o rótulo de “setor privado”, existe uma grande variedade de atores, que têm interesses divergentes com relação à determinada questão ambiental, enxerga as diferenças de posicionamentos e estratégias políticas dos atores corporativos com relação a setores produtivos, tamanho, origem, posição ocupada na cadeia de suprimento, estilos de lobbying, etc.

- (ii) No nível intermediário das interações entre atores estatais e setor privado, propõe-se a investigação do envolvimento dos diversos grupos de pressão na formação de cada política nacional que participa das negociações internacionais. A adoção de uma visão pluralista da política em nível nacional pode ajudar a analisar tanto os casos nos quais os atores corporativos mostraram-se capazes de influenciar o processo decisório dos governos nacionais, quanto os casos de insucesso.
- (iii) No nível macro das negociações internacionais, recomenda-se uma análise baseada em grupos de interesse que considere, entretanto, as especificidades inerentes ao envolvimento dos atores corporativos na cena internacional (diferentes atores e distintas regras do jogo). Esse nível ilustra, portanto, em que extensão e grau as dimensões relacional e estrutural do poder limita a ação política dos atores privados nas negociações multilaterais. Cada problema de GAG levanta diferentes questões e mobiliza diferentes atores com os quais o setor privado tem que interagir e influenciar para que a sua voz seja ouvida e levada em conta.

Por fim, utilizando-se ou não as dimensões analíticas propostas, o sistema de GAG deve ser conceituado não só como um processo racional de cima para baixo, imposto pelos Estados, mas também como um processo político de baixo para cima construído através da interação entre empresas, ONGs, organizações internacionais, etc. Defende-se a utilização de um conceito amplo de governança, incluindo os regimes públicos e os regimes privados e híbridos de GAG. Assim, para operacionalizar de maneira sistêmica as pesquisas sobre o papel dos atores corporativos

na GAG, sugere-se como ponto de partida a superação das tradicionais dicotomias entre os níveis analíticos, que separam arenas políticas internacionais/domésticas, atores estatais/não-estatais, esferas públicas/privadas. Especialmente em um contexto de globalização, no qual essas distinções vêm se tornando cada vez mais tênues, a colocação das relações entre Estado, mercado e sociedade civil no centro das investigações sobre a regulação ambiental global permite um melhor entendimento do papel crescente dos atores corporativos na GAG e das razões pelas quais alguns instrumentos de regulação ambiental são privilegiados em detrimento de outros: por que, por exemplo, as soluções de mercado são fomentadas ao invés de intervenções tradicionais estatais do tipo comando e controle, por que alguns setores industriais são menos regulados que outros, e por que algumas questões-chave são descartadas da agenda ambiental da comunidade internacional.

*Recebido para publicação em março de 2008
Versão definitiva em junho de 2008*

Notas

- 1 Refere-se à capacidade das corporações multinacionais influenciarem a formação e a implementação de regimes internacionais, utilizando-se de sua posição dominante na economia global (Strange, 1988).
- 2 Definido como o poder de “A” fazer com que “B” faça alguma coisa que ele não faria se não tivesse a influência de “A” (Strange, 1988).

Referências bibliográficas

- ADLER, E. (2001), “Constructivism and International Relations”, in Walter Carlsnaes; Thomas Risse-Kappen e Beth Simmons (orgs.). *Handbook of International Relations*. Londres, SAGE, pp. 95-118.
- ANDRÉE, P. (2005), “The Genetic Engineering Revolution in Agriculture and Food: Strategies of the ‘Biotech Bloc’”, in D. L. Levy e P. J. Newell (eds). *The Business of Global Environmental Governance*. Cambridge, MIT Press, pp. 35-50.

- BEGG, K.; WOERD, F. e LEVY, D. L. (eds.) (2005), *The Business of Climate Change: Corporate Responses to Kyoto*. Sheffield, Greenleaf Pub.
- BLED, A. (2007a), "How to Study the Influence of Business in Environmental Governance? The Limits of International Relations and International Political Economy Approaches". *Proceedings of the Sixth Pan-European Conference on International Relations*. Turim, 12-15 setembro.
- _____ (2007b), "Global Environmental Politics: Regulation For or Against the Private Sector? The Case of the Cartagena Protocol on Biosafety". *Political Perspectives*, vol. 1, n° 5, pp. 30-45.
- BULKELEY, H. (2005), "Reconfiguring Environmental Governance: Towards a Politics of Scales and Networks". *Political Geography*, vol. 24, n° 1, pp. 875-902.
- COX, R. W. (1987), *Production, Power, and World Order. Social Forces in the Making of History*. New York, Columbia University Press.
- _____ (1996a), "Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory", in R.W. Cox e T. J. Sinclair (eds.). *Approaches to World Order*. Cambridge, Cambridge University Press.
- _____ (1996b), "Gramsci, Hegemony and International Relations", in R. W. Cox. e T. J. Sinclair (eds.). *Approaches to World Order*. Cambridge, Cambridge University Press.
- _____ (1996c), *Business and the State in International Relations*. Boulder, Westview Press.
- CLAPP, J. (2005), "Global Environmental Governance for Corporate Responsibility and Accountability". *Global Environmental Politics*, vol. 5, n° 3, pp.23-34.
- CLAPP, J. e DAUVERGNE, P. (2005) *Paths to a Green World: the Political Economy of the Global Environment*. Cambridge, MIT Press.
- DINGWERTH, K. e PATTBERG, P. (2006), "Global Governance as a Perspective on World Politics". *Global Governance*, vol. 12, n° 2, pp.185-203.
- DUFAULT, E. (2006), "Demi-tour: une Approche Sociologique des Revirements de Politique Etrangère : le cas de la Politique Environnementale Canadienne", tese de doutorado em Ciência Política, Université du Québec à Montréal (UQAM).
- FALKNER, R. (2003), "Private Environmental Governance and International Relations: Exploring the Links". *Global Environmental Politics*, vol. 3, n° 2, pp. 72-87.
- _____ (2007), *Business Power and Conflict in International Environmental Politics*. Basingstoke, Palgrave Macmillan.

- GILL, S. (1993), *Gramsci, Historical Materialism and International Relations*. Cambridge, Cambridge University Press.
- HAAS, E. (1975), "Is There a Hole in the Whole: Knowledge, Technology, Interdependence and Construction of Environmental Regimes". *International Organizations*, vol. 29, n° 1, pp. 827-76.
- _____ (1989), "Do Regimes Matter? Epistemic Communities and the Mediterranean Pollution Control". *International Organizations*, vol. 43, n° 3, pp. 377-403.
- _____ (1992), "Introduction: Epistemic Communities and International Policy". *International Organization*. vol. 46, n° 1, pp. 15-30.
- HAGGARD, S e SIMMONS, B. A. (1987), "Theories of International Relations". *International Organization*. vol. 41, n° 3, pp. 451-597.
- HASENCLEVER, A.; MAYER, P. e RITTBERGER, V. (2000), *Theories of International Regimes*. Cambridge, Cambridge University Press.
- IVANOVA, M., GORDON, D. e ROY, J. (2007), "Towards Institutional Symbiosis: Business and the United Nations in Environmental Governance". *RECIEL*, vol. 16, n° 2, pp. 123-134.
- KEOHANE, R. (1984), *After Hegemony. Co-operation and Discord in the World Political Economy*. New Jersey: Princeton University Press.
- _____ (1989), *International institutions and State Power-Essays in International Relations Theory*. Boulder, Westview Press.
- KEOHANE, R. e NYE, J. (1977), *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Boston, Little Brown and Co.
- _____ (2000), "Realism and Complex Interdependence", in F. J. Lechner e J. Boli, *The Globalization Reader*. Oxford, Blackwell, pp. 77-83.
- _____ (2001), *Power and Interdependence* (3ª ed.). New York, Person Publishers.
- KRASNER, S. D. (1982), "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables". *International Organization*, vol. 36, n° 2, pp. 57-90.
- _____ (1983), *International Regimes*. Ithaca, Cornell University Press.
- KRATOCHWIL, F. (1986), "Of Systems, Boundaries and Territoriality: an Inquiry into the Formation of the State System". *World Politics*, vol. 39, n° 1, pp. 22-45.
- LE PRESTRE, P. (2005), *Protection de l'Environnement et Relations Internationales: les Défis de l'Écopolitique Mondiale*. Armand Colin, Paris.
- LITTLE, R. (2001), "International Regimes", in J. Baylis e S. Smith (orgs.). *The Globalization of World Politics*. Oxford, Oxford University Press, pp. 299-316.

- LEVY, D. L. e NEWELL, P. J. (2002), "A Neo-Gramscian Approach to Business in International Environmental Politics: An Interdisciplinary, Multilevel Framework". *Global Environmental Politics*, vol. 2, n° 4, pp. 56-75.
- _____ (2005), *The Business of Global Environmental Governance*. Cambridge, Mass., MIT Press.
- LEVY, D. L. e EGAN, D. (2003), "A Neo-Gramscian Approach to Corporate Political Strategy: Conflict and Accommodation in the Climate Change Negotiations". *Journal of Management Studies*, vol. 40, n° 4, pp. 12-24.
- LINKLATER, A. (1996), "The Achievements of Critical Theory", in Steve Smith, Ken Booth e Marysia Zalewski (orgs.), *International Theory: Positivism and Beyond*. Cambridge, Cambridge University Press, pp. 279-300.
- _____ (2001), "Globalization and the Transformation of the Political Community", in J. Baylis e S. Smith (orgs.). *The Globalization of World Politics*. Oxford, Oxford University Press, pp. 617-633.
- _____ (2005), "Marxism", in Burchill, S. *et al. Theories of International Relations*. 3ª ed., Basingstoke, UK, Palgrave MacMillan.
- _____ (2007), *International Relations: Critical Concepts in Political Science*. vol. IV, Sheffield, UK, Routledge.
- MORGERA, E. (2006), "The United Nations and Corporate Environmental Responsibility: between International Regulation and Partnerships". *RECIEL*, vol. 15, n° 1, pp. 93-109.
- NAJAM, A., PAPA, M. e TAIYAB, N° (2006), *Global Environmental Governance: a Reform Agenda*. Winnipeg, Manitoba, IDDRI.
- NEWELL, P. (2000), *Climate Change: Non-State Actors and the Politics of the Greenhouse*. Cambridge, Cambridge University Press.
- OKEREKE, C. e BULKELEY, H. (2007), "Conceptualizing Climate Change Governance beyond the International Regime: a Review of four Theoretical Approaches". Working Paper n° 112, Tyndall Centre for Climate Change Research, University of East Anglia, Norwich.
- ONUF, N° (1998), "Constructivism, a User's Manual", in V. Kubalkova, N. Onuf e P. Kowert. *International Relations in a Constructed World*, Armonk, New York, M. E. Sharpe, pp. 58-78.
- PATTERSON, M. *et al.* (2003), "Conceptualising Global Environmental Governance: from Interstate Regimes to Counter Hegemonic Struggles". *Global Environmental Politics*, vol. 3, n° 2, pp. 1-8.
- PETERSON, M. J. (1992), "Transnational Activity, International Society and World Politics". *Millenium*, vol. 21, n° 3, pp. 371-389.

- PORTER, G. e BROWN, J. W. (1996) *Global Environmental Politics* (2ª ed.). Boulder, Westview Press.
- PULVER, S. (2005), "Organising Business: Industry NGOs in the Climate Debates", in K. Begg, F. Woerd e D. L. Levy (eds.). *The Business of Climate Change: Corporate Responses to Kyoto*. Sheffield, Greenleaf Pub., pp. 47-60.
- PUTNAM, R. D. (1988), "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games". *International Organization*, vol. 42, nº 1, pp. 67-88.
- REIFSCHNEIDER, L. M. (2002), "Global Industry Coalition", in C. Bail, R. Falkner e H. Marquard (dir.) *The Cartagena Protocol on Biosafety: Reconciling Trade in Biotechnology with Environment and Development?* London, Earthscan and the Royal Institute of International Affairs, pp. 273-277.
- RISSE-KAPPEN, T. (1995), *Bringing Transnational Relations Back in Non-state Actors, Domestic Structures and International Institutions*. Cambridge, Cambridge University Press.
- ROSENAU, N° J. (2002), "Governance in a New Global Order", in David, Held; McGrew, Anthony (eds.). *Governing Globalization: Power Authority and Global Governance*. Cambridge, Polity Press.
- RUGGIE, J. G. (1983), "International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Post-war Economic Order", in S. D. Krasner (ed.) *International Regimes*. Cornell Univ. Press, pp. 195-231.
- _____ (1992), "Multilateralism: the Anatomy of an Institution". *International Organization*, vol. 46, nº 3, pp. 561-598.
- _____ (2004), "Reconstituting the Global Public Domain". *European Journal of International Relations*, vol. 10, nº1, pp. 499-531.
- SMITH, S. (2001), "Reflectivist and Constructivist Approaches to International Theory", in Baylis, J. e Smith, S. (orgs.). *The Globalization of World Politics*. Oxford, Oxford University Press, pp. 224-252.
- STRANGE, S. (1983), "Cave! Hic Dragones: A Critique of Regime Analysis". in Krasner S. (ed.). *International Regimes*. Ithaca (NY), Cornell University Press.
- _____ (1988), *States and Markets*, London, Pinter.
- _____ (1989), "Towards a Theory of Transnational Empire", in Czempiel, E. and Rosenau, J. (eds). *Global Challenges and Theoretical Challenges: Approaches to World Politics*, Toronto, Lexington Books, pp. 161-176.
- _____ (2000), "The Declining Authority of States", in Frank J. Lechner e J. Boli. *The Globalization Reader*. Oxford, Blackwell, pp. 219-224.
- VOGLER, J. (2000), *The Global Commons Environmental and Technological Governance*, 2ª ed. Chischester, John Wiley Press.

- _____ (2003), "Taking Institutions Seriously: How Regimes can be Relevant to Multilevel Environmental Governance". *Global Environmental Politics*, vol. 3, n° 2, pp. 25-39.
- STOKKE, O. S. (1997), "Regimes as Governance System", in Oran Young (ed.) *Global Governance: Drawing Insight from the Environmental Experience*. Cambridge, MIT Press, pp. 27-63.
- YOUNG, O. (1986), "International Regimes: Toward a New Theory of Institutions". *World Politics*, vol. 39, n° 1, pp. 22-43.
- _____ (1989), *International Cooperation: Building Regimes for Natural Resources and the Environment*. Ithaca, Cornell University Press.

Resumo

Este artigo revisa as três principais abordagens teóricas utilizadas nas pesquisas sobre Governança Ambiental Global: regimes, governança global e os neo-gramscianos. Visa a identificar o papel que reservam aos atores corporativos, buscando explicitar as suas potencialidades e limites. Constata-se que as três abordagens oferecem *insights* para a investigação do crescente papel dos atores empresariais, mas também importantes limitações. Tomadas isoladamente não parecem suficientemente robustas.

Palavras-chave: governança ambiental global, setor privado, regimes ambientais internacionais.

Abstract

The role awarded to businesses in the main theoretical approaches for the study of global environmental governance (GEG)

This article reviews three main theoretical approaches used to investigate Global Environmental Governance: regime theory, global governance theory and neo-Gramscian theory. It identifies how these theories analyze the role of corporate actors and explain their potential and limits. It argues that the three approaches offer some insights and present significant limitations. When taken separately they do not seem robust enough to deal with the private sector.

Key words: global environmental governance, business, international environmental regime.